

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ QUỐC DÂN

Nguyễn Thị Thanh Hương

TĂNG CƯỜNG QUẢN LÝ
NỢ NƯỚC NGOÀI Ở VIỆT NAM

Chuyên ngành: Kinh tế Tài chính Ngân hàng

Mã số: 62.31.12.01

LUẬN ÁN TIẾN SỸ KINH TẾ

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

- 1. PGS. TS. Nguyễn Thị Bát**
- 2. TS Lê Xuân Nghĩa**

HÀ NỘI - 2007

Lời cam đoan

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu, kết quả nêu trong luận án là trung thực và nội dung này chưa từng được ai công bố trong bất kỳ một công trình nào khác.

Tác giả luận án

MỤC LỤC

Trang phụ bì	
Lời cam đoan	
Mục lục	
Danh mục các chữ viết tắt	
Danh mục các bảng	
Danh mục các biểu đồ	
Danh mục các hình vẽ	
Mở đầu	1
Chương 1. Nợ nước ngoài và Quản lý nợ nước ngoài	10
1.1. Tổng quan về nợ nước ngoài	10
1.1.1 Định nghĩa nợ nước ngoài	10
1.1.2 Phân loại nợ nước ngoài	12
1.1.3 Vai trò và chu trình của nợ nước ngoài	19
1.2. Quản lý nợ nước ngoài	25
1.2.1 Sự cần thiết của quản lý nợ nước ngoài	25
1.2.2 Nội dung quản lý nợ nước ngoài	27
1.2.3 Hệ thống quản lý nợ nước ngoài	45
1.2.4 Các nhân tố ảnh hưởng đến quản lý nợ nước ngoài	55
1.3. Kinh nghiệm quốc tế về quản lý nợ nước ngoài	57
1.3.1 Tình hình nợ nước ngoài của các nước trên thế giới	57
1.3.2 Chiến lược vay nợ và khủng hoảng nợ ở các nước châu Mỹ Latinh	60
1.3.3 Sử dụng vốn vay nước ngoài và khủng hoảng tài chính ở khu vực Đông Á cuối thập kỷ 90	65
1.3.4 Bài học đối với Việt Nam	68
Chương 2. Thực trạng quản lý nợ nước ngoài ở Việt Nam	72
2.1. Tình hình phát triển kinh tế xã hội và nợ nước ngoài giai đoạn 1995-2005	72
2.1.1 Tình hình phát triển kinh tế – xã hội giai đoạn 1995-2005	72
2.1.2 Nợ nước ngoài giai đoạn 1995-2005	79
2.2. Thực trạng quản lý nợ nước ngoài	87
2.2.1 Khung thể chế và tổ chức quản lý nợ	87
2.2.2 Cơ chế quản lý nợ	97
2.2.3 Theo dõi và đánh giá tình hình nợ nước ngoài	106
2.3. Đánh giá chung về quản lý nợ nước ngoài ở Việt Nam	111
2.3.1 Những thành tựu nổi bật của công tác quản lý nợ nước ngoài	111
2.3.2 Một số tồn tại trong quản lý nợ nước ngoài	115
2.3.3 Nguyên nhân của những tồn tại	122
Chương 3. Giải pháp tăng cường quản lý nợ nước ngoài ở Việt Nam	126
3.1. Mục tiêu và nguyên tắc quản lý nợ nước ngoài	126
3.1.1 Mục đích quản lý nợ nước ngoài	126
3.1.2 Nguyên tắc quản lý nợ nước ngoài	126
3.2. Định hướng vay và trả nợ của Việt Nam trong thời gian tới	127
3.3. Giải pháp tăng cường quản lý nợ nước ngoài	131
3.3.1 Về quản lý nợ vĩ mô	131
3.3.2 Về thể chế và cơ chế quản lý	132
3.3.3 Tăng cường năng lực quản lý nợ	136
3.3.4 Hoàn thiện đánh giá tình hình nợ nước ngoài	138
Kết luận	150
Phụ lục	154
Tài liệu tham khảo	156

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á (Asian Development Bank)
ASEAN	Hiệp hội các nước Đông Nam Á (Association of South East Asian Nations)
Bộ KH&ĐT	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
Bộ TC	Bộ Tài chính
CA	Tài khoản vãng lai (Current account)
CG	Nhóm tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam (Consultant group)
DMFAS	Hệ thống quản lý nợ và phân tích tài chính (Debt management and financial analysis system)
DRS	Hệ thống báo cáo bên nợ (Debtor reporting system)
FDI	Đầu tư trực tiếp của nước ngoài (Foreign direct investment)
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội (Gross Domestic Product)
HIPC	Nước nghèo mắc nợ trầm trọng (Highly indebted poor countries)
IDA	Hiệp hội Phát triển Quốc tế (International Development Association)
IMF	Quỹ tiền tệ quốc tế (International Monetary Fund)
JBIC	Ngân hàng Nhật bản về Hợp tác quốc tế (Japan Bank for International Cooperation)
JICA	Cơ quan Hợp tác Phát triển Quốc tế Nhật Bản (Japanese International Development Cooperation Agency)
NHNN	Ngân hàng Nhà nước

NPV	Giá trị hiện tại ròng (Net Present Value)
ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức (Official Development Assistance)
OECD	Tổ chức hợp tác kinh tế và phát triển (Organisation for Economic Cooperation and Development)
SNA	Hệ thống Thống kê tài khoản quốc gia (System of National Account)
UNCTAD	Hội nghị về Thương mại và Phát triển Liên Hợp Quốc (The United Nations Conference on Trade and Development)
UNDP	Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (United Nations Development Programme)
WB	Ngân hàng Thế giới (World Bank)
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới (World Trade Organisation)

DANH MỤC CÁC BẢNG

Bảng 2-1	Tăng trưởng GDP và 3 lĩnh vực kinh tế, giai đoạn 1995-2005	72
Bảng 2-2	Xuất nhập khẩu giai đoạn 1995-2005 (tỷ đồng, giá so sánh 1994)	75
Bảng 2-3	Một số chỉ số tài chính cơ bản, 1995-2005	77
Bảng 2-4	Nợ nước ngoài của Việt Nam 1995-2005	80
Bảng 2-5	Tổng nợ nước ngoài và cơ cấu nợ ngắn hạn, nợ dài hạn, 1995-2005	82
Bảng 2-6	Cơ cấu nợ công và nợ tư nhân trong tổng nợ trung và dài hạn, giai đoạn 1995-2005	84
Bảng 2-7	Cơ cấu trả nợ theo chủ vay nợ, giai đoạn 1995-2005	85
Bảng 2-8	Thực hiện nguồn vốn ODA của Chính phủ, 1995-2005	101
Bảng 2-9	Ngưỡng an toàn về nợ nước ngoài giai đoạn 2007-2010	107
Bảng 2-10	Giá trị hiện tại ròng của nợ trên xuất khẩu của các khu vực	110

DANH MỤC CÁC BIỂU ĐỒ

Biểu đồ 1-1	Tổng nợ nước ngoài của các nước đang phát triển phân theo khu vực (tỷ USD, giá hiện hành).....	58
Biểu đồ 1-2	Tỷ lệ nợ nước ngoài trên GDP của các nước đang phát triển, phân theo khu vực, giai đoạn 1980-2005	59
Biểu đồ 1-3	Tổng nợ trên xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ của các nước đang phát triển, giai đoạn 1980-2005	60
Biểu đồ 1-4	Tỷ lệ tăng trưởng GDP trung bình hàng năm của một số nước Mỹ Latinh, 1965-90	65
Biểu đồ 2-1	Tỷ lệ tăng trưởng GDP giai đoạn 1995-2005.....	73
Biểu đồ 2-2	Tăng trưởng xuất nhập khẩu giai đoạn 1995-2005	74
Biểu đồ 2-3	Tỷ lệ thâm hụt ngoại thương trên GDP, 1995-2005	76
Biểu đồ 2-4	Tổng nợ nước ngoài, 1995-2005.....	83
Biểu đồ 2-5	Tỷ lệ nợ công và nợ tư nhân trong tổng nợ trung và dài hạn giai đoạn 1995-2005	84
Biểu đồ 2-6	Trả nợ nước ngoài phân theo chủ vay nợ, 1995-2005.....	86
Biểu đồ 2-7	Tỷ lệ nợ nước ngoài trên GDP, 1995-2005	108
Biểu đồ 2-8	Tỷ lệ trả nợ trên xuất khẩu hàng năm, 1995-2005.....	110
Biểu đồ 3-1	Tỷ lệ nợ trên xuất khẩu với $b = 0,95$, 2006-2011	144
Biểu đồ 3-2	Tỷ lệ nợ trên xuất khẩu với $b = 0,98$, 2006-2011	144
Biểu đồ 3-3	Tỷ lệ nợ trên xuất khẩu với $b = 1$, 2006-2011	145
Biểu đồ 3-4	Tỷ lệ nợ trên xuất khẩu với $b = 1,02$, 2006-2011	146
Biểu đồ 3-5	Tỷ lệ nợ trên xuất khẩu với $b = 1,05$, 2006-2011	147

DANH MỤC CÁC HÌNH VẼ

Hình 1-1 Hệ tọa độ Jaime De Pinies	36
Hình 1-2 Các chức năng quản lý nợ và sản phẩm của các chức năng đó.....	49
Hình 2-1 Hệ thống quản lý nợ nước ngoài.....	91

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu:

Để đạt tốc độ tăng trưởng cao trong điều kiện tiết kiệm trong nước còn hạn chế, các nước đang phát triển thường thu hút nguồn vốn nước ngoài bằng nhiều cách khác nhau, trong đó, vay nợ là một phương thức phổ biến. Vay nợ nước ngoài bao gồm vay nợ dưới hình thức vay vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) có tính chất ưu đãi và vay thương mại theo các điều kiện thị trường. Nguồn vốn bổ sung từ bên ngoài đã giúp nhiều quốc gia khắc phục tình trạng chậm phát triển và chuyển sang phát triển bền vững.

Nợ nước ngoài phải được sử dụng một cách có hiệu quả để đáp ứng các nhu cầu đầu tư, đồng thời phải thúc đẩy xuất khẩu tăng trưởng, nhằm tạo nguồn vốn trả nợ, đảm bảo phát triển kinh tế bền vững. Tuy nhiên cũng có không ít quốc gia không những không cải thiện được một cách đáng kể tình hình kinh tế mà còn lâm vào tình trạng nợ nần nặng nề, khủng hoảng tài chính và kinh tế suy thoái. Nguyên nhân của những thất bại trong việc vay nợ nước ngoài có rất nhiều, trong đó phải kể đến việc buông lỏng quản lý nợ nước ngoài. Chính vì vậy chính sách quản lý nợ nước ngoài là một bộ phận thiết yếu trong hệ thống chính sách tài chính quốc gia.

Trong suốt một thời gian dài kể từ khi giành được độc lập, Việt Nam đã nhận được sự hỗ trợ vô tư từ phía các nước xã hội chủ nghĩa anh em như Liên Xô, Trung Quốc, các nước Đông Âu, Cu-ba, v.v., và một số nước anh em bè bạn khác. Kinh nghiệm về vay và trả nợ nước ngoài trong thời kỳ này chỉ giới hạn ở một số khoản vay nhỏ từ một số các Chính phủ bạn bè, thêm nữa trong việc vay và trả nợ thời đó quan hệ hữu nghị và ngoại giao được coi trọng hơn quan hệ kinh tế thị trường.

Vấn đề vay và trả nợ ở Việt Nam thực ra mới chỉ bắt đầu nổi lên như một vấn đề quan trọng kể từ khi có sự nổi lại các hoạt động cho vay của hai tổ chức tài chính đa phương lớn là Ngân hàng Thế giới và Ngân hàng Phát triển

Châu Á vào năm 1993. Song, cũng kể từ đó, cùng với những cam kết hỗ trợ ODA ngày càng lớn của cộng đồng các nhà tài trợ từ các nước công nghiệp phát triển và các tổ chức tài chính đa phương, vay nước ngoài của Việt Nam ngày càng tăng dần về số lượng vay, số khoản vay, tính đa dạng của các hình thức vay và trả nợ, và sự cần thiết phải theo dõi và kiểm soát nợ nước ngoài cũng trở nên ngày càng cấp thiết.

Mặc dù cho đến nay, vốn vay nước ngoài phần lớn vẫn là dưới hình thức hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) với các điều kiện ưu đãi (trong đó yếu tố cho không ít nhất chiếm 25% tổng số vốn), song việc số lượng nợ nước ngoài tăng vọt cũng vẫn đòi hỏi hệ thống quản lý nợ nước ngoài phải có những tiến bộ vượt bậc để đáp ứng nhu cầu lập kế hoạch, theo dõi, kiểm soát việc vay nợ và cân đối tài chính quốc gia để đảm bảo thực hiện đúng thời hạn và đầy đủ các nghĩa vụ trả nợ. Việc Chính phủ trong vài năm gần đây đã đổi mới một loạt các quy định về quản lý vay và trả nợ nước ngoài, như Quy chế quản lý vay và trả nợ nước ngoài 2005, Quy chế thu thập, báo cáo, tổng hợp, chia sẻ và công bố thông tin về nợ nước ngoài 2006, Quy chế cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ đối với các khoản vay nước ngoài 2006, hay Quy chế lập, sử dụng và quản lý Quỹ tích lũy trả nợ nước ngoài 2006 (do Bộ trưởng Tài chính ban hành) cho thấy tính cấp thiết của việc đổi mới toàn diện hệ thống quản lý nợ của quốc gia và sự quan tâm đặc biệt của Chính phủ đối với vấn đề quản lý nợ nước ngoài hiện nay.

Tính cấp thiết của việc đổi mới quản lý nợ nước ngoài cũng xuất phát từ việc tăng cường hội nhập của nền kinh tế Việt Nam vào quá trình toàn cầu hoá. Năm 2006, nước ta đã chính thức gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Tăng cường hội nhập với nền kinh tế thị trường toàn cầu, đặc biệt là với những cam kết mở cửa thị trường dịch vụ tài chính của Chính phủ, sẽ đem lại cho các doanh nghiệp Việt Nam khả năng tiếp cận lớn hơn với các nguồn tín dụng nước ngoài. Mặc dù chính sách của Chính phủ trong trung hạn là hạn chế vay thương mại trong khi nguồn ODA còn dồi dào, song sớm hay muộn

việc đáp ứng nhu cầu tín dụng để phát triển của các doanh nghiệp cũng tất yếu dẫn đến sự gia tăng vốn vay nước ngoài của khối doanh nghiệp – cả vay lại ODA của Chính phủ lẫn vay thương mại. Đối với hệ thống quản lý nợ nước ngoài, điều này cũng có nghĩa là việc ứng dụng các phương pháp, các kỹ thuật và kỹ năng phân tích nợ trong nền kinh tế thị trường để cập nhật, giám sát và kiểm soát được vay và trả nợ nước ngoài trở nên hết sức cấp thiết. Đặc biệt, do kinh nghiệm và thực tiễn quản lý nợ nước ngoài trong nền kinh tế thị trường của nước ta chưa có nhiều, và hệ thống quản lý nợ nước ngoài còn đang trong quá trình hoàn thiện, nên nhu cầu nghiên cứu và xây dựng năng lực về mặt này càng lớn.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Vấn đề quản lý nợ nước ngoài có hiệu quả ở nước ta thực ra mới chỉ được thảo luận và nghiên cứu một cách sâu sắc trong một nhóm hẹp các nhà quản lý tài chính vĩ mô. Giới học giả cho đến thời gian gần đây mới bắt đầu có cơ hội tiếp cận với các số liệu và thông tin về nợ nước ngoài ở mức tổng thể. Những công trình nghiên cứu đầy đủ và cập nhật nhất về nợ nước ngoài ở Việt Nam có lẽ thuộc về Dự án Xây dựng năng lực quản lý nợ nước ngoài một cách hiệu quả và bền vững của Bộ Tài chính do Chính phủ Ôxtrâyliya, Chính phủ Đức và Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) tài trợ. Sản phẩm của Dự án này, bao gồm các báo cáo nghiên cứu do Công ty tư vấn Crown Agent, cơ quan hỗ trợ kỹ thuật của Dự án, phối hợp với các chuyên gia của Bộ Tài chính thực hiện, các báo cáo tham luận của các chuyên gia quốc tế và Việt Nam tại các cuộc hội thảo và tập huấn, các tài liệu hướng dẫn và giới thiệu kinh nghiệm quốc tế về quản lý nợ hiệu quả v.v., là những nguồn tham khảo hết sức hữu ích cho Luận án này.

Báo cáo dự thảo về Khung Thể chế và Pháp luật của Dự án Xây dựng năng lực quản lý nợ nước ngoài tháng 10 năm 2003 đã phân tích và chỉ ra những điểm chưa hợp lý trong thể chế và tổ chức hệ thống quản lý nợ nước ngoài tại thời điểm đầu những năm 2000. Báo cáo chỉ ra tầm quan trọng và

tính chất cấp thiết của việc tập trung các chức năng quản lý nợ nước ngoài vào một bộ là Bộ Tài chính để đạt được hiệu quả cao trong quản lý. Báo cáo này cũng đưa ra đề xuất về việc tổ chức hệ thống quản lý nợ quốc gia theo mô hình của OECD và các nước có thu nhập trung bình trên thế giới, đồng thời lập luận về mức độ phù hợp của mô hình tổ chức này ở Việt Nam.

Cũng trong khuôn khổ Dự án Xây dựng năng lực quản lý nợ nước ngoài, Báo cáo về Các nghiệp vụ nợ có mối liên quan mật thiết với chính sách tài khoá tháng 7 năm 2004 đã làm rõ những mặt mạnh cũng như một số điểm yếu trong hệ thống quản lý nợ. Một tồn tại lớn mà Báo cáo này phân tích là hiện trạng thiếu tính minh bạch về thông tin hoạt động của các cơ quan Chính phủ trong việc tái cơ cấu (và cổ phần hoá) các doanh nghiệp nhà nước, cho vay lại nguồn vốn vay của Chính phủ và bảo lãnh vay vốn cho các doanh nghiệp. Báo cáo chỉ rõ rằng việc tổ chức tốt các hoạt động nói trên sẽ có tác động đáng kể đến sự thành công của việc cải cách khối doanh nghiệp nhà nước.

Báo cáo cũng đưa ra lời cảnh báo rằng mặc dù trong hiện tại Việt Nam cần khai thác đến mức tối đa nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA), song cũng cần chuẩn bị sẵn sàng cho giai đoạn sắp tới khi mà ODA sẽ giảm dần.

Các cuộc hội thảo do Dự án Xây dựng năng lực quản lý nợ nước ngoài tổ chức đem lại khá nhiều thông tin về năng lực của hệ thống quản lý nợ nước ngoài hiện hữu ở Việt Nam, các quan điểm khác nhau của các cơ quan quản lý và những điểm tương đồng cũng như khác biệt của hệ thống quản lý nợ nước ngoài ở nước ta so với các nước trong khu vực và trên thế giới. Các ý kiến tại các hội thảo này cũng cho thấy rằng xu hướng hội nhập về mặt quan niệm và tổ chức quản lý nợ nước ngoài đang được sự ủng hộ của số đông các nhà lý luận và các cơ quan quản lý nợ.

Trên các diễn đàn khoa học như các Tạp chí Nghiên cứu kinh tế, Tài chính, Phát triển kinh tế – xã hội (xuất bản bằng tiếng Anh), Kinh tế và phát triển v.v., cũng có một số các công trình nghiên cứu liên quan đến các vấn đề

nợ nước ngoài. TS Tào Khánh Hợp (Tạp chí Tài chính, 9/2003) và ThS Đỗ Đình Thu (tạp chí Nghiên cứu kinh tế, 5/2002) nhấn mạnh tính chất hai mặt của nợ nước ngoài và khả năng tác động đến sự ổn định nền tài chính quốc gia. TS Lê Huy Trọng – ThS Đỗ Đình Thu (Tạp chí Kinh tế và Phát triển, 12/2003) nêu bật sự cần thiết và những giải pháp tăng cường huy động vốn vay nước ngoài để đầu tư phát triển ở Việt Nam trong những năm sắp tới.

Một số tác giả khác quan tâm hơn đến khía cạnh hiệu quả của nguồn vốn vay nước ngoài trong đầu tư phát triển và các giải pháp cụ thể mà Chính phủ đã áp dụng để tăng cường hiệu quả đầu tư bằng vốn vay. Điển hình là bài viết của GS TSKH Tào Hữu Phùng “*Nâng cao hiệu quả sử dụng vốn vay nước ngoài để đầu tư phát triển kinh tế xã hội*”, đăng trên Tạp chí Nghiên cứu trao đổi số 17 (9/2000); luận án của Tôn Thanh Tâm với đề tài “*Giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý nguồn vốn Hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) tại Việt Nam*” (LATS kinh tế, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân, 2004) và luận án tiến sĩ kinh tế của Vũ Thị Kim Oanh, “*Những giải pháp chủ yếu nhằm sử dụng có hiệu quả nguồn ODA tại Việt Nam*” (trường đại học Ngoại thương, 2002) cũng tập trung phân tích các vấn đề liên quan đến hiệu quả quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA tại Việt Nam.

Tính cấp thiết và những giải pháp cụ thể xây dựng chiến lược vay và trả nợ nước ngoài cũng đã được một số tác giả đề cập và giải quyết, chẳng hạn, Tạ Thị Thu với luận án tiến sĩ kinh tế “*Một số vấn đề về chiến lược vay trả nợ nước ngoài ở Việt Nam*” (Đại học Kinh tế Quốc dân, 2002)

TS Lê Ngọc Mỹ với đề tài “*Hoàn thiện quản lý nhà nước về vốn hỗ trợ phát triển chính thức ODA) tại Việt Nam*” (LATS kinh tế, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân, 2005) đã đi sâu vào phân tích công tác quản lý nhà nước nguồn vốn ODA.

Học tập kinh nghiệm của các nước láng giềng trong việc xây dựng chính sách vay và trả nợ được nhiều tác giả coi là một hướng đi quan trọng

nhằm đổi mới hệ thống quản lý nợ ở Việt Nam. Điều này được nêu rõ trong bài *Chính sách vay nợ của Trung Quốc trong quá trình cải cách mở cửa và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam* của các tác giả Thái Sơn - Thanh Thảo (Tạp chí Tài chính 12/2002).

Các nghiên cứu nói trên đã cung cấp khá nhiều thông tin tổng hợp cho phép hình dung đầy đủ hơn về quan niệm và các vấn đề quản lý nợ nước ngoài ở Việt Nam hiện nay. Đây là những nguồn thông tin quan trọng mà Luận án này kế thừa nhằm mục tiêu đưa ra những phân tích tổng hợp hơn về tính bền vững của việc vay và trả nợ nước ngoài cũng như công tác quản lý nợ nước ngoài ở Việt Nam. Tuy nhiên, chưa có công trình nào đi sâu nghiên cứu các khía cạnh quản lý vĩ mô về nợ nước ngoài, đây chính là đề tài tác giả tập trung nghiên cứu.

3. Mục đích nghiên cứu

Luận án sẽ nhằm vào các mục tiêu sau: Một là hệ thống hoá những vấn đề lý thuyết về quản lý nợ nước ngoài, khảo cứu các lý thuyết và mô hình quản lý nợ phù hợp và một số bài học kinh nghiệm về quản lý nợ nước ngoài trên thế giới. Hai là phân tích thực trạng hệ thống quản lý nợ nước ngoài ở Việt Nam trong thời gian qua, đặc biệt luận án tập trung phân tích thực trạng đánh giá mức độ nợ nần đang áp dụng hiện nay ở Việt Nam và đề xuất ứng dụng mô hình tài chính để phân tích và dự báo tính bền vững nợ nước ngoài. Cuối cùng trên cơ sở phân tích thực trạng quản lý nợ nước ngoài hiện nay luận án cũng đưa ra một số đề xuất tăng cường quản lý nợ nước ngoài ở Việt Nam trong thời gian tới.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu: luận án tập trung vào việc phân tích hệ thống quản lý nợ nước ngoài hiện hành từ quan điểm quản lý nợ nước ngoài có hiệu quả và phân tích thực trạng nợ nước ngoài ở Việt Nam thông qua các chỉ số kinh tế và các chỉ số nợ nước ngoài *trên giác độ vĩ mô*.

Phạm vi nghiên cứu: phạm vi nghiên cứu của luận án bao gồm công tác quản lý nợ nước ngoài- tập trung chủ yếu vào nợ ODA và nợ thương mại, các biến kinh tế vĩ mô và các chính sách có ảnh hưởng đến tính bền vững của nợ nước ngoài trong giai đoạn 1995-2005.

5. Phương pháp nghiên cứu

Luận án áp dụng tổng hợp các phương pháp duy vật biện chứng, duy vật lịch sử, thống kê, phân tích hệ thống, so sánh, mô hình toán, phương pháp định lượng... kết hợp giữa lý thuyết và thực tiễn nhằm giải thích, đánh giá những vấn đề quan trọng phục vụ mục đích nghiên cứu.

Luận án sử dụng số liệu thống kê về tăng trưởng, xuất nhập khẩu, đầu tư v.v., của Việt Nam được lấy từ nguồn chính thức do Tổng cục Thống kê công bố trên trang web của Tổng cục. Các số liệu thống kê về nợ chủ yếu lấy từ nguồn cơ sở dữ liệu của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF), tính bằng đồng đôla Mỹ theo mức giá hiện hành. Luận án sử dụng tỷ giá hối đoái giữa đồng Việt Nam và đồng đôla Mỹ của Quỹ Tiền tệ quốc tế dùng trong việc quy đổi GDP hàng năm của Việt Nam để quy đổi số liệu nợ nước ngoài thành đồng Việt Nam và sử dụng hệ số giảm phát GDP của Tổng cục Thống kê để đưa về đồng Việt Nam theo mức giá so sánh 1994. Các phân tích được thực hiện trên cơ sở dữ liệu chuyển đổi như mô tả.

Ngoài ra, Luận án có tham khảo nguồn số liệu thống kê bổ sung từ Dự án xây dựng năng lực quản lý nợ nước ngoài một cách hiệu quả và bền vững, đặc biệt là trong việc tính toán các chỉ số giá trị hiện tại ròng.

6. Đóng góp của luận án

Về mặt lý thuyết:

- Hệ thống lại những vấn đề lý thuyết về quản lý nợ nước ngoài có hiệu quả.
- Hệ thống lại phương pháp và mô hình đánh giá tính bền vững của nợ nước ngoài;

Về thực tiễn

- Phân tích mức độ bền vững của việc vay và trả nợ nước ngoài ở Việt Nam trong thời gian qua;
- Phân tích những điểm mạnh và điểm yếu của hệ thống quản lý nợ nước ngoài ở nước ta hiện nay nhằm hướng tới một hệ thống quản lý nợ nước ngoài có hiệu quả;
- Trên cơ sở các phân tích thực trạng ở Việt Nam và trên cơ sở tổng hợp những bài học kinh nghiệm quốc tế, đề xuất một số biện pháp có cơ sở khoa học nhằm tăng cường quản lý nợ nước ngoài ở nước ta phù hợp với chiến lược vay nợ của Chính phủ trong thời gian tới.
- Đặc biệt luận án đề xuất và thử nghiệm ứng dụng một mô hình tài chính để phân tích và dự báo tính bền vững nợ.

7. Cấu trúc của luận án

Chương 1. Nợ nước ngoài và quản lý nợ nước ngoài.

Chương này trình bày các vấn đề lý thuyết chung về nợ nước ngoài, vai trò của nợ nước ngoài đối với phát triển kinh tế xã hội, phương pháp và hệ thống quản lý nợ nước ngoài trong nền kinh tế thị trường mở. Chương 1 cũng giới thiệu mô hình đánh giá tính bền vững của chính sách nợ nước ngoài của Jaime De Pinies.

Chương 2. Thực trạng quản lý nợ nước ngoài ở Việt Nam.

Chương này đi sâu phân tích thực trạng nợ nước ngoài và tình hình quản lý nợ nước ngoài ở Việt Nam trong bối cảnh kinh tế xã hội giai đoạn từ 1995 trở lại đây theo khung lý thuyết quản lý nợ nước ngoài có hiệu quả, làm rõ những thành tựu cũng như phân tích một số tồn tại trong quản lý nợ nước ngoài hiện nay..

Chương 3: Giải pháp tăng cường quản lý nợ nước ngoài ở Việt Nam

Trên cơ sở những phân tích thực trạng của chương 2 và những bài học rút ra từ các kinh nghiệm quốc tế trong quản lý nợ nước ngoài, Chương 3 của luận án đưa ra một số giải pháp nhằm tăng cường tính bền vững và hiệu quả quản lý nợ nước ngoài ở Việt Nam. Chương này cũng đề xuất ứng dụng mô hình Jaime De Pinies để dự báo tính bền vững nợ nước ngoài ở Việt Nam trong giai đoạn tới.

CHƯƠNG 1. NỢ NƯỚC NGOÀI VÀ QUẢN LÝ NỢ NƯỚC NGOÀI

1.1. Tổng quan về nợ nước ngoài

1.1.1 Định nghĩa nợ nước ngoài

Định nghĩa nợ nước ngoài theo Quy chế quản lý vay và trả nợ nước ngoài tương đồng với định nghĩa chuẩn quốc tế về nợ nước ngoài, hiểu theo nghĩa rộng, được đưa ra trong cuốn “Thống kê nợ nước ngoài: Hướng dẫn tập hợp và sử dụng” do nhóm công tác liên ngành của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) soạn thảo năm 2003. Định nghĩa này phát biểu như sau:

“Tổng nợ nước ngoài, tại bất kỳ thời điểm nào, là số dư nợ của các công nợ thường xuyên thực tế, không phải công nợ bất thường, đòi hỏi bên nợ phải thanh toán gốc và/hoặc lãi tại một (số) thời điểm trong tương lai, do đối tượng cư trú tại một nền kinh tế nợ đối tượng không cư trú”. [36]

Theo định nghĩa này, khái niệm nợ nước ngoài không tách rời khái niệm “đối tượng cư trú”. Đối tượng cư trú ở một nước, theo định nghĩa của hệ thống Thống kê tài khoản quốc gia (SNA), là “cá nhân, hộ gia đình, doanh nghiệp có kế hoạch thường trú lâu dài ở một nước và chịu sự kiểm soát của pháp luật nước đó.” [43] Thông thường, người cư trú từ 1 năm trở lên được coi là thường trú lâu dài, song độ dài thời gian này cũng còn tùy vào định nghĩa của từng quốc gia. Khái niệm đối tượng cư trú, theo định nghĩa như trên, không trùng với khái niệm “công dân” (hay là người có quốc tịch) của một nước. Theo định nghĩa này, tất cả các khoản nợ phải trả cho những cư dân không cư trú ở Việt Nam (bao gồm cả các cơ quan công quyền nước ngoài, các doanh nghiệp nước ngoài và các tổ chức quốc tế) đều là nợ nước ngoài, không phân biệt nơi phát sinh nợ là ở Việt Nam hay nước khác hoặc mệnh giá của khoản nợ tính bằng đồng Việt Nam hay các đồng tiền khác.

Thuật ngữ “nợ”, theo định nghĩa thông thường, bao gồm toàn bộ các nghĩa vụ thanh toán phải thực hiện trong tương lai, bằng tiền hay bằng hiện vật, với các khoản xác định hoặc có thể xác định và các mức lãi suất cố định hoặc có thể xác định (có thể bằng không). [27]

Nghị định 134/2005/NĐ-Chính phủ xác định: “nợ nước ngoài của quốc gia là số dư của mọi nghĩa vụ nợ hiện hành (không bao gồm nghĩa vụ nợ dự phòng) về trả gốc và lãi tại một thời điểm của các khoản vay nước ngoài của Việt Nam. Nợ nước ngoài của quốc gia bao gồm nợ nước ngoài của khu vực công và nợ nước ngoài của khu vực tư nhân”. [12] Đi kèm định nghĩa này là định nghĩa về vay nước ngoài được phát biểu như sau:

“Vay nước ngoài là các khoản vay ngắn hạn (có thời hạn vay đến một năm), trung và dài hạn (có thời hạn vay trên một năm), có hoặc không phải trả lãi, do Nhà nước, Chính phủ Việt Nam và các tổ chức là người cư trú ở Việt Nam (sau đây gọi tắt là người vay) vay của các tổ chức tài chính quốc tế, Chính phủ các nước, các tổ chức và cá nhân là người không cư trú (sau đây gọi tắt là người cho vay nước ngoài).”

Như vậy ta thấy về bản chất không có sự khác biệt đáng kể trong định nghĩa về nợ nước ngoài của Việt Nam và Quốc tế. Tuy nhiên, định nghĩa về nợ của Quốc tế rõ ràng hơn. Khái niệm nợ nước ngoài về cơ bản mang ý nghĩa thống kê và nhất quán với Hệ thống thống kê tài khoản quốc gia (SNA). Để đảm bảo tính nhất quán và mức độ tỉ mỉ thích đáng trong cách phân loại nợ nước ngoài, trong phần dưới đây luận án sẽ sử dụng các định nghĩa chuẩn quốc tế về nợ nước ngoài.

Định nghĩa quốc tế về nợ nước ngoài bao hàm từ nợ nước ngoài của khu vực công, nợ nước ngoài của khu vực tư nhân có sự bảo lãnh của nhà nước, và nợ nước ngoài của khu vực tư nhân không được bảo lãnh. Khái niệm nợ nước ngoài về cơ bản mang ý nghĩa thống kê và nhất quán với Hệ thống thống kê tài khoản quốc gia (SNA).

1.1.2 Phân loại nợ nước ngoài

Ở Việt Nam, trong một chừng mực nhất định, việc phân loại nợ còn chưa được rõ ràng và cách phân loại nợ trên thực tế còn nhiều điểm chưa phù hợp với phân loại nợ của quốc tế. [43] Các thuật ngữ phân loại nợ và định nghĩa các loại nợ cũng có khác biệt. Từ trước tới nay mới chỉ có nợ nước ngoài của Chính phủ và các khoản nợ nước ngoài của doanh nghiệp (cả doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân) do Bộ Tài chính và Ngân hàng Nhà nước bảo lãnh, được quan tâm theo dõi, thống kê và quản lý. Thường thường, thuật ngữ “nợ nước ngoài” được dùng để chỉ “các nghĩa vụ nợ của khu vực công”, và khi nói về nợ nước ngoài theo định nghĩa kinh tế học như IMF (2003) định nghĩa ở trên, các cơ quan quản lý đôi khi sử dụng tập hợp từ “nợ ngoài nước”.

Trong các văn kiện gần đây nhất (chẳng hạn như Quy chế thu thập, tổng hợp, báo cáo, chia sẻ và công bố thông tin về nợ nước ngoài ban hành tháng 10/2006; Quy chế cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ đối với các khoản vay nước ngoài ban hành tháng 11/2006), các thuật ngữ về nợ nước ngoài được định nghĩa rất gần với định nghĩa của IMF, mặc dù nhiều khái niệm không được diễn giải cụ thể, chi tiết như hướng dẫn của IMF.

Trong tình hình các khái niệm và thuật ngữ ở nước ta đang trong tình trạng quá độ, với xu hướng quốc tế hoá đang chiếm vị trí chủ đạo, luận án này sử dụng các thuật ngữ phân loại nợ theo định nghĩa chuẩn quốc tế. Cũng trong luận án này, thuật ngữ “nợ” nếu không có thêm giải thích nào khác đi kèm là dùng để chỉ “nợ nước ngoài” cho ngắn gọn.

1.1.2.1. Phân loại nợ nước ngoài theo người đi vay

Nợ công và nợ tư nhân được công quyền bảo lãnh

Nợ công được định nghĩa là “các nghĩa vụ nợ của khu vực công” [36] và bao gồm nợ của khu vực công cùng với nợ của khu vực tư nhân được khu vực công bảo lãnh. Khu vực công bao gồm các loại thể chế sau:

(a) Chính phủ trung ương và các bộ, ban ngành;

- (b) Các cơ quan chính trị cấp dưới, như tỉnh, huyện và thành phố;
- (c) Các ngân hàng trung ương;
- (d) Các thể chế tự quản (như các doanh nghiệp tài chính và phi tài chính, các ngân hàng thương mại và ngân hàng phát triển, các ngành dịch vụ xã hội như đường sắt, doanh nghiệp nhà nước v.,v.), trong đó:
 - Ngân sách của thể chế đó phải được Chính phủ phê duyệt; hoặc
 - Sở hữu nhà nước chiếm trên 50% cổ phiếu có quyền biểu quyết hoặc trên một nửa số thành viên của Hội đồng Quản trị là các đại diện của Chính phủ; hoặc
 - Trong trường hợp phá sản, nhà nước sẽ phải chịu trách nhiệm về khoản nợ của thể chế đó. [27]

Nếu như một đơn vị thể chế đáp ứng bất kỳ điều kiện nào trong số 3 điều kiện trên, thì nợ của tổ chức đó được đưa vào nợ công. Bất kỳ đơn vị thể chế trong nước nào không đáp ứng định nghĩa về khu vực công sẽ được phân loại là khu vực tư nhân. [36- điểm 5.5]

Nợ nước ngoài của khu vực tư nhân được công quyền bảo lãnh được xác định là các công nợ nước ngoài của khu vực tư nhân mà dịch vụ trả nợ được bảo lãnh theo hợp đồng bởi một đối tượng thuộc khu vực công cư trú tại cùng một nền kinh tế với bên nợ đó. [36]

Nợ tư nhân

Loại nợ này bao gồm nợ nước ngoài của khu vực tư nhân không được khu vực công của cùng nền kinh tế đó bảo lãnh theo hợp đồng. [36] Về bản chất đây là các khoản nợ do khu vực tư nhân tự vay, tự trả.

Trong thực tế, có những khoản nợ nước ngoài của khu vực tư nhân được một thể chế thuộc khu vực công cư trú trong cùng nền kinh tế bảo lãnh một phần theo hợp đồng (ví dụ như bảo lãnh phần nợ gốc, hoặc bảo lãnh một phần của nợ gốc). Đối với những khoản nợ như vậy thì giá trị hiện tại của các khoản

thanh toán được bảo lãnh được xếp vào loại *nợ nước ngoài của khu vực tư nhân được công quyền bảo lãnh*, trong khi những khoản thanh toán không được bảo lãnh được xếp vào loại *nợ nước ngoài của khu vực tư nhân không được bảo lãnh*. Chẳng hạn, một khoản nợ nước ngoài của doanh nghiệp tư nhân chỉ được Ngân hàng Nhà nước bảo lãnh các khoản trả gốc, thì giá trị hiện tại của các khoản trả gốc sẽ được cộng vào *nợ nước ngoài của khu vực tư nhân được công quyền bảo lãnh*, trong khi các khoản trả lãi thuộc loại *nợ nước ngoài của khu vực tư nhân không được bảo lãnh*. [36]

1.1.2.2. Phân loại nợ nước ngoài theo niên hạn

Nợ dài hạn

Nợ dài hạn là những công nợ có thời gian đáo hạn gốc theo hợp đồng hoặc đã gia hạn kéo dài trên 1 năm tính từ ngày ký kết vay nợ cho tới ngày đến hạn khoản thanh toán cuối cùng. [27] Nợ dài hạn là loại nợ được quan tâm quản lý nhiều hơn do khả năng tác động lớn tới nền tài chính quốc gia. Các tổ chức tài chính quốc tế thường xuyên theo dõi và phân tích nợ dài hạn của tất cả các quốc gia một cách có hệ thống. Hàng năm và hàng quý, Ngân hàng Thế giới yêu cầu nước vay nợ phải nộp bản *Báo cáo bên nợ* (DRS), trong đó bao gồm báo cáo về tất cả các khoản nợ dài hạn phải trả bằng đồng tiền của nước bên nợ và bằng hàng hoá dịch vụ. Một số tổ chức tài chính đa phương có hệ thống thông tin trực tiếp về nợ dài hạn của các nước cho Ngân hàng Thế giới. Các tổ chức này bao gồm Hiệp hội Phát triển Quốc tế, Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ, Quỹ tiền tệ Quốc tế, Ngân hàng Phát triển Châu Phi, Ngân hàng Phát triển Châu Á. Cơ sở dữ liệu của các tổ chức này về nợ nước ngoài của thế giới thường xuyên được cập nhật và phân tích, tuy nhiên, những thông tin này chỉ được công bố với những nhóm đối tượng có liên quan mà không được công khai rộng rãi.

Nợ ngắn hạn

Nợ ngắn hạn là loại nợ có thời gian đáo hạn từ 1 năm trở xuống. Thông thường nợ ngắn hạn chỉ chiếm một tỷ trọng rất không đáng kể trong tổng nợ

nước ngoài nói chung của một quốc gia. Vì thời gian đáo hạn ngắn, khối lượng thường không đáng kể, nợ ngắn hạn thường không thuộc đối tượng quản lý một cách chặt chẽ như nợ dài hạn. Tuy nhiên, nếu nợ ngắn hạn không trả được sẽ gây mất ổn định cho hệ thống ngân hàng. Đặc biệt khi tỷ trọng nợ ngắn hạn trong tổng nợ có xu hướng tăng phải hết sức thận trọng vì luồng vốn rút ra đột ngột có thể gây bất ổn nghiêm trọng cho nền tài chính quốc gia.

1.1.2.3. Phân loại nợ theo loại hình vay

Theo loại hình vay, người ta phân biệt vay hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và vay thương mại. Cho đến nay, phần lớn nợ nước ngoài của Việt Nam là nợ phát sinh từ việc vay vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA). Nợ thương mại chiếm một tỷ trọng rất nhỏ trong tổng nợ nước ngoài.

Vay hỗ trợ phát triển chính thức (ODA)

Theo định nghĩa của Tổ chức hợp tác kinh tế và phát triển (OECD), hỗ trợ phát triển chính thức bao gồm các chuyển khoản song phương (giữa các Chính phủ) hoặc đa phương (từ các tổ chức quốc tế cho các Chính phủ), trong đó ít nhất 25% tổng giá trị chuyển khoản là cho không. [67]

Hỗ trợ phát triển chính thức có thể bao gồm: các khoản cho không (bao gồm cả hỗ trợ kỹ thuật); các khoản cho vay ưu đãi; các đóng góp bằng hiện vật; tín dụng của nước cung cấp hàng hoá; và tiền bồi thường (chiến tranh, v.v.). Hỗ trợ phát triển chính thức không bao gồm viện trợ quân sự giữa các Chính phủ và chuyển khoản của các tổ chức phi Chính phủ. Hỗ trợ phát triển chính thức thường là nợ giữa Chính phủ với Chính phủ và giữa Chính phủ với các tổ chức đa phương.

Tính ưu đãi của vay hỗ trợ phát triển chính thức. Vay hỗ trợ phát triển chính thức là loại nợ có nhiều điều kiện ưu đãi, ưu đãi về lãi suất, về thời gian trả nợ và thời gian ân hạn. Lãi suất của hỗ trợ phát triển chính thức thường

thấp hơn hẳn so với nợ thương mại. Thời hạn cho vay của hỗ trợ phát triển chính thức dài (có thể tới 10, 15 hoặc 20 năm) và thời gian ân hạn dài, do vậy các nước đang phát triển thường hướng tới nguồn vốn này để thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội.

Mặt trái của vay hỗ trợ phát triển chính thức. Tính ưu đãi của vay hỗ trợ phát triển chính thức rất rõ rệt, tuy nhiên, việc vay nợ hỗ trợ phát triển chính thức đôi khi kèm theo điều kiện ràng buộc khiến cho cái giá phải trả tăng lên đáng kể. Chẳng hạn, một điều kiện thường hay được sử dụng là nước vay nợ bắt buộc phải mua hàng hoá và dịch vụ từ nước cho vay. Một số nghiên cứu đã chỉ ra rằng các điều kiện như vậy thường làm giảm khoảng 25% giá trị của khoản hỗ trợ và thời gian gần đây loại hình viện trợ có điều kiện này có xu hướng giảm dần do cả nước cho vay và nước đi vay đều nhận thấy những bất hợp lý và hiệu quả không cao của nó. Tuy nhiên, tỷ lệ hỗ trợ có điều kiện vẫn còn tương đối lớn. Ví dụ, vào năm 1995, hỗ trợ có điều kiện chiếm khoảng 1/5 tổng hỗ trợ của thế giới. [79]

Mặc dù vay nợ hỗ trợ phát triển chính thức có những điều kiện ưu đãi, song đối với nước đi vay các khoản vay này sẽ kéo theo nghĩa vụ trả nợ bao gồm cả vốn gốc lẫn lãi suất. Việc vay nợ theo con đường hỗ trợ phát triển chính thức, do vậy, vẫn cần được cân nhắc trên cơ sở so sánh giữa hiệu quả của vốn vay và cái giá phải trả trong tương lai và không thiếu những trường hợp nước đi vay phải từ chối hỗ trợ phát triển chính thức.

Vay thương mại

Khác với vay hỗ trợ phát triển chính thức, vay thương mại không có ưu đãi cả về lãi suất và thời gian ân hạn, lãi suất vay thương mại là lãi suất thị trường tài chính quốc tế và thường thay đổi theo sự thay đổi của lãi suất thị trường. Chính vì vậy vay thương mại thường có giá khá cao và chứa đựng nhiều rủi ro. Đối tượng vay thương mại thường là các doanh nghiệp. Việc vay

thương mại của Chính phủ phải được cân nhắc hết sức thận trọng và chỉ nên quyết định vay khi không còn cách nào khác.

Các phân tích về đánh giá tình hình nợ nước ngoài của Việt Nam được tiến hành chủ yếu theo cách phân loại nợ nước ngoài theo loại hình vay thành vay ODA và vay thương mại.

1.1.2.4. Phân biệt một số khái niệm về nợ

Nợ quốc gia và nợ trong nước

Đôi khi, nợ nước ngoài được gọi là “Nợ quốc gia” để phân biệt với “nợ trong nước”. Trong trường hợp nợ trong nước, người đi vay và người cho vay có mối quan hệ hợp đồng dân sự trong nước, và quyền hợp pháp của người cho vay được một hệ thống pháp luật bảo hộ với những điều khoản rõ ràng. Nếu xảy ra trường hợp người đi vay không trả nợ, người cho vay có thể thông qua tòa án để đòi hỏi sao cho các quyền hợp pháp của họ phải được thực hiện. Khi một nước đi vay nước ngoài thì hợp đồng nợ không chịu sự điều chỉnh của một hệ thống pháp lý duy nhất. Người cho vay quốc gia có thể áp dụng biện pháp trừng phạt đối với người vay quốc gia không trả được nợ, song những biện pháp trừng phạt này thường không đem lại lợi ích trực tiếp cho người cho vay. Chẳng hạn, nước cho vay có thể ngừng cung cấp khoản tín dụng thương mại đã hứa hẹn hoặc cắt đứt quan hệ thương mại với nước đi vay không trả được nợ, song những biện pháp như vậy gây thiệt hại cho cả hai bên đi vay và cho vay. Nước cho vay, vì thế, thường xem xét rất kỹ lưỡng tình hình của nước đi vay để đảm bảo rằng nước đi vay sẽ trả được nợ.

Nợ thường xuyên thực tế, công nợ bất thường

Nợ thường xuyên thực tế là các khoản vay thực tế và được hạch toán vào bảng nợ. Công nợ bất thường không nằm trong định nghĩa của nợ nước ngoài, không nằm trong bảng nợ. Các công nợ bất thường là công nợ tiềm ẩn, hiện tại chưa phát sinh nhưng có thể phát sinh khi xảy ra một trong các điều

kiện đã được xác định trước. [36] Tuy không nằm trong tổng nợ, nhưng cũng cần thiết phải có những phân tích, đánh giá nhất định về các công nợ bất thường để phòng tránh ảnh hưởng đến nền tài chính quốc gia, đặc biệt là ảnh hưởng đến chính phủ. Một ví dụ điển hình về nợ bất thường là trường hợp Indonesia. Nợ chính phủ tăng từ con số không trước khủng hoảng năm 1997 lên 500 tỷ Rupia vào cuối năm 1999 do bảo hiểm cổ phiếu cổ phần hóa hệ thống ngân hàng. [36] Vì vậy IMF khuyến khích các quốc gia thành lập hệ thống giám sát và đánh giá nợ bất thường.

Một điểm cần lưu ý là việc để công nợ bất thường ra ngoài tổng nợ không có nghĩa là để nợ tư nhân được công quyền bảo lãnh ra ngoài vì nợ tư nhân được công quyền bảo lãnh là nợ thực tế của khu vực tư nhân, không phải công nợ bất thường đối với quốc gia.

Nợ trực tiếp và nghĩa vụ nợ dự phòng

Khác với nợ trực tiếp là các khoản nợ thực tế mà người vay có trách nhiệm trả nợ và được hạch toán theo người vay, nghĩa vụ nợ dự phòng là nghĩa vụ nợ chỉ phát sinh khi xảy ra một hoặc một vài điều kiện xác định trước. Ví dụ trường hợp nợ tư nhân được Chính phủ bảo lãnh. Đây là khoản nợ trực tiếp đối với tư nhân, nhưng là nghĩa vụ nợ dự phòng đối với Chính phủ. Nếu xảy ra tình huống khiến tư nhân không trả được, chính phủ sẽ phải trả.

Nợ quốc gia và nợ chính phủ

Khái niệm nợ nước ngoài của quốc gia rộng hơn khái niệm nợ nước ngoài của Chính phủ. Nếu như nợ nước ngoài quốc gia Việt Nam bao trùm nợ nước ngoài của Việt Nam nói chung, bao gồm nợ nước ngoài khu vực công và nợ nước ngoài khu vực tư nhân thì nợ nước ngoài Chính phủ là một bộ phận của nợ nước ngoài khu vực công. Nợ nước ngoài Chính phủ là số dư của mọi nghĩa vụ nợ hiện hành (không bao gồm nghĩa vụ nợ dự phòng) của riêng Chính phủ.

1.1.3 Vai trò và chu trình của nợ nước ngoài

1.1.3.1. Vai trò của nợ nước ngoài

Nợ nước ngoài đáp ứng các nhu cầu về vốn đầu tư

Để thúc đẩy nhanh tốc độ phát triển kinh tế xã hội, nhu cầu vốn đầu tư của các nước đang phát triển rất lớn, vượt quá khả năng của nền kinh tế. Vay nước ngoài là nguồn tài trợ đầu tư bổ sung phổ biến của các nước có nền kinh tế thị trường trong giai đoạn đầu và giữa của quá trình phát triển. Nhiều nước trong số này, khi đã đạt đến trình độ phát triển cao, lại trở thành các nước cho vay vốn lớn, chẳng hạn như Nhật Bản. Nợ nước ngoài cũng có thể làm thay đổi cơ cấu nền kinh tế bằng việc đầu tư vào các ngành mũi nhọn, tạo đà cho nền kinh tế phát triển.

Nguồn vốn vay nước ngoài là nguồn lực bổ sung để phát triển kinh tế khi mà sản xuất trong nước chỉ đủ để duy trì mức tiêu dùng thấp. Với việc đi vay nước ngoài, một quốc gia có cơ hội đầu tư phát triển ở mức cao hơn trong thời điểm hiện tại mà không phải giảm tiêu dùng trong nước, và nhờ vậy, có thể đạt được tỷ lệ tăng trưởng trong hiện tại cao hơn mức mà bản thân nền kinh tế cho phép. Cái giá của việc này là sự giảm sút nguồn đầu tư – cũng là nguồn lực tăng trưởng – trong tương lai, khi mà quốc gia sẽ phải trả lãi nợ nước ngoài và vốn gốc. Như vậy, đối với các quốc gia đang phát triển, việc sử dụng nguồn vốn vay nước ngoài về bản chất là vấn đề cân đối giữa tiêu dùng trong hiện tại với tiêu dùng trong tương lai. Việc vay nợ nước ngoài chỉ có thể có hiệu quả nếu như nó đảm bảo không làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến tiêu dùng của các thế hệ tương lai.

Nợ nước ngoài góp phần chuyển giao công nghệ và nâng cao năng lực quản lý

Bên cạnh việc dùng các nguồn vốn tự có để nhập khẩu máy móc thiết bị kèm theo chuyển giao công nghệ và kỹ năng quản lý, việc vay vốn nước ngoài

bổ sung thêm nguồn vốn để nhập khẩu các máy móc thiết bị hiện đại, công nghệ tiên tiến cùng với kỹ năng quản lý của nước ngoài. Các dự án đầu tư đã góp phần hiện đại hóa nhiều ngành, lĩnh vực, thúc đẩy các ngành, lĩnh vực khác chuyển đổi theo, tạo ra một lực lượng lao động mới, hiện đại có công nghệ tiên tiến và góp phần thúc đẩy hiệu quả của cả nền kinh tế. Cùng với các dự án đầu tư là việc chuyển giao kỹ năng quản lý của các chuyên gia nước ngoài. Các dự án hợp tác đào tạo cũng tạo ra rất nhiều cơ hội đào tạo lại và đào tạo nâng cao cho lực lượng cán bộ chủ chốt của các ngành, các địa phương, góp phần nâng cao năng lực quản lý của toàn bộ nền kinh tế xã hội nói chung.

Nợ nước ngoài ổn định tiêu dùng trong nước

Khi có những cơn sốc đột ngột giáng vào nền kinh tế, sản lượng bị thiếu hụt nặng nề và tiêu dùng trong nước bị ảnh hưởng nghiêm trọng. Chẳng hạn, những đợt thiên tai liên tiếp dẫn đến ngành nông nghiệp bị mất mùa lớn; khủng hoảng tài chính khu vực khiến cho nền kinh tế bị thiệt hại nặng. Trong những trường hợp như vậy, bên cạnh các khoản viện trợ khẩn cấp, các khoản vay nợ nước ngoài khẩn cấp đóng vai trò là biện pháp ổn định tiêu dùng trong nước trong ngắn hạn, trong khi nền kinh tế dần được phục hồi.

Vay nợ nước ngoài bù đắp cán cân thanh toán

Cán cân thanh toán có thể tạm thời bị thâm hụt do điều kiện bất lợi tạm thời trong thương mại quốc tế. Chẳng hạn khi giá hàng xuất khẩu các sản phẩm của một nước bị giảm sút mạnh so với giá hàng nhập khẩu, nước đó cũng có thể sử dụng biện pháp vay nợ nước ngoài để duy trì tiêu dùng trong ngắn hạn. Tuy nhiên, giải pháp này thường là có rủi ro cao, vì không có gì chắc chắn rằng các nước đi vay sẽ có được thu nhập khá hơn khi đến hạn phải trả nợ. Thêm vào đó, các khoản vay nợ để bù đắp cán cân thương mại thường là ngắn hạn.

Các nước đang phát triển cũng sử dụng hình thức đi vay tín dụng thương mại ngắn hạn để tham gia vào thương mại quốc tế với nguồn vốn ngoại

tệ ít ỏi. Bằng cách nhận tín dụng thương mại của đối tác, nước đi vay sẽ tránh được việc phải huy động nguồn dự trữ ngoại tệ của mình để thanh toán cho các khoản nhập khẩu hàng hoá, các chi phí xuất khẩu hoặc chi phí vận tải. Song, tín dụng thương mại ngắn hạn đương nhiên có mức lãi suất cao tương ứng mà nước đi vay phải gánh chịu.

Tác động của nợ nước ngoài đối với phát triển kinh tế xã hội các nước đang phát triển là rất rõ. Tuy nhiên việc sử dụng giải pháp vay nợ nước ngoài luôn tiềm ẩn nguy cơ dẫn đến một nền tài chính không bền vững và không hiếm trường hợp nợ nước ngoài quá cao và quản lý lỏng lẻo đã dẫn đến khủng hoảng tài chính và kinh tế suy thoái. Tác động của việc vay nợ nước ngoài đến các nền kinh tế đang phát triển rất khác nhau, tùy thuộc vào môi trường chính sách của các nước này và năng lực quản lý nguồn vốn vay nước ngoài của các Chính phủ. Song không phải tất cả các Chính phủ đều nhận thức được và có đủ khả năng thể chế và khả năng quản lý nền kinh tế như mong muốn, nhất là quản lý vốn vay nước ngoài của khối kinh tế tư nhân. Chẳng hạn, nhiều nước châu Mỹ La-tinh như Mêhicô, Aentina, Chilê đã rơi vào tình trạng suy thoái kinh tế trầm trọng với những bước thụt lùi đáng kể trong phát triển do hậu quả của cuộc khủng hoảng nợ nước ngoài trong thập kỷ 80 của thế kỷ 20. Cuộc khủng hoảng tài chính ở Châu Á trong thập kỷ 90 của thế kỷ 20 là một ví dụ tương tự. Do lệ thuộc quá lớn vào nguồn vốn vay nước ngoài, nhiều nước đang phát triển như Thái Lan, Indônêxia đã rơi vào tình trạng hệ thống tài chính mất cân đối nghiêm trọng, dẫn đến khủng hoảng kinh tế với sự phá sản đồng loạt của các thể chế tài chính và các công ty.

1.1.3.2. Chu trình nợ nước ngoài

Các nước vay nợ thường phải trải qua những giai đoạn khác nhau trong quá trình phát triển, trong đó nợ nước ngoài được tích tụ, tăng dần trong thời gian đầu và giảm dần khi tiết kiệm trong nước tăng lên và có tích lũy. Với chiến lược phát triển kinh tế nói chung và chiến lược vay nợ nói riêng có hiệu

quả, nước vay nợ dần trở thành nước cho vay nợ. Mỗi quốc gia đi vay cần nhận thức được các giai đoạn này cũng như các vấn đề và các nguy cơ tiềm ẩn trong mỗi giai đoạn để có những chiến lược và chính sách quản lý nợ phù hợp. Theo giả thuyết về chu trình nợ nước ngoài của kinh tế học phát triển, một nước đi vay sẽ trải qua các giai đoạn nợ như sau:

- *Giai đoạn 1: nước vay nợ trẻ.* Đặc tính nổi bật của giai đoạn này là thiếu hụt ngoại thương. Trong thời kỳ chậm phát triển, đầu tư và chi tiêu của Chính phủ thường vượt quá tiết kiệm và thuế thu được, kết quả là nền kinh tế thường xuyên thiếu hụt nguồn lực. Sự thiếu hụt này thể hiện trên tài khoản vãng lai của quốc gia, trong đó nhập khẩu cao hơn xuất khẩu. Trong khi đó, tài khoản vốn thường xuyên dương do dòng vốn vay từ nước ngoài rót vào. Nợ nước ngoài đóng vai trò là nguồn lực bù đắp cho thiếu hụt thực tế trong nước. Trong giai đoạn nước vay nợ trẻ, nợ nước ngoài có xu hướng tăng dần, cùng với tiền trả lãi nợ làm tăng thêm thiếu hụt tài khoản vãng lai. Sự tích tụ nợ nước ngoài lên đến đỉnh cao khi quốc gia trở thành nước vay nợ trưởng thành.
- *Giai đoạn 2: nước vay nợ trưởng thành.* Đặc điểm của thời kỳ này là thiếu hụt ngoại thương giảm xuống và bắt đầu có một chút dư thừa do công nghiệp xuất khẩu trong nước đạt được những thành tựu nhất định. Dòng vốn vay nước ngoài tăng chậm dần, tuy nhiên lượng nợ nước ngoài tích tụ lại khá lớn và cùng với nợ là dòng tiền trả lãi nợ hàng năm cũng lớn.
- *Giai đoạn 3: trả nợ.* Giai đoạn này nước đi vay đã có tiết kiệm trong nước cao hơn đầu tư trong nước cộng với lãi nợ phải thanh toán. Dư thừa nguồn lực trong nước thể hiện bằng dư thừa trên tài khoản vãng lai – xuất khẩu nhiều hơn nhập khẩu. Nước đi vay bắt đầu trả nợ gốc, thể hiện bằng dòng vốn chảy ra nước ngoài trên tài khoản vốn. Đồng thời, dòng tiền trả lãi nợ giảm đi. Lượng nợ nước ngoài giảm dần trong giai đoạn này.

- *Giai đoạn 4: nước cho vay nợ trẻ.* Đặc điểm của giai đoạn này là dư thừa cán cân ngoại thương giảm dần rồi chuyển sang thiếu hụt; dòng tiền trả lãi nợ giảm dần rồi chuyển thành dòng tiền lãi thu vào. Nước đi vay chuyển thành nước cho vay với dòng vốn chảy ra nước ngoài và tài sản ở nước ngoài tăng lên.
- *Giai đoạn 5: nước cho vay nợ trưởng thành.* Giai đoạn này thể hiện bằng cán cân ngoại thương thiếu hụt, được bù đắp bằng dòng tiền lãi từ nước ngoài chảy vào. Dòng vốn cho vay nước ngoài tăng lên với tốc độ giảm dần và tài sản ở nước ngoài tăng chậm.

Có thể thấy rằng trong tất cả các giai đoạn vay nợ, ở cấp vĩ mô, tỷ lệ giữa xuất khẩu và nợ nước ngoài luôn đóng vai trò một chỉ báo quan trọng về tình hình nợ của quốc gia. Nếu như tỷ lệ nợ nước ngoài trên xuất khẩu giảm dần thì mặc dù tỷ lệ nợ nước ngoài là cao, song nợ nước ngoài nằm trong tình trạng có thể quản lý được vì xuất khẩu tăng lên cho phép quốc gia vay nợ có những nguồn lực để thanh toán lãi nợ phải trả. Ngược lại, tỷ lệ giữa xuất khẩu và nợ nước ngoài giảm dần phản ánh tình trạng nước vay nợ sẽ ngày càng gặp khó khăn trong việc thanh toán lãi nợ. Nói cách khác, tính bền vững của nợ nước ngoài là một động thái phụ thuộc vào mối quan hệ giữa tốc độ tăng xuất khẩu và tốc độ tăng nợ nước ngoài. Chừng nào mà nợ nước ngoài còn được coi là bền vững thì việc vay nợ để phát triển được coi là ít rủi ro cho nước đi vay.

Các nước đang phát triển vay nợ nước ngoài nhằm mục tiêu đẩy nhanh quá trình tăng trưởng trong nước mà không phải cắt giảm tiêu dùng. Tuy nhiên, không phải bao giờ vốn vay cũng có hiệu quả. Nhiều nghiên cứu so sánh tác động của nguồn vốn vay nước ngoài ở các nước chỉ ra rằng vốn vay chỉ thực sự có tác động tích cực đối với tăng trưởng ở những nước có môi trường chính sách vĩ mô thuận lợi và nơi nền kinh tế được điều hành một cách có hiệu quả. Nói cách khác, vốn vay có thể thúc đẩy quá trình tăng trưởng sẵn

có của đất nước chứ không thể đảo ngược tình thế của một nền kinh tế suy thoái với một Chính phủ trì trệ, quản lý kém và tham nhũng.

Bối cảnh toàn cầu hoá là một yếu tố bên ngoài có ảnh hưởng rất đáng kể đến tình trạng nợ nước ngoài của các quốc gia đang phát triển. Trong khi thị trường vốn ngày càng được tự do hoá và dòng vốn cho vay từ các nước công nghiệp phát triển giàu có rót vào các nước đang phát triển đang ngày càng tăng lên nhanh chóng, thì các nước phát triển lại đóng cửa thị trường hàng hoá đối với rất nhiều sản phẩm của các nước nghèo. Chính sách này gây nên những trở ngại nghiêm trọng cho các nước đi vay trong việc tạo ra hiệu quả đầu tư, xuất khẩu được sản phẩm và trả nợ nước ngoài. Các cuộc đấu tranh của các nước đang phát triển trên bàn đàm phán thương mại toàn cầu tựu trung lại đều nhằm buộc các nước phát triển xoá bỏ dần những hạn chế đối với hàng hoá xuất khẩu của các nước nghèo, tạo điều kiện cho các nước nghèo tham gia rộng rãi hơn vào thị trường toàn cầu và qua đó có thể tăng khả năng trả nợ nước ngoài.

Chính sách đóng cửa thị trường lao động của các nước công nghiệp phát triển đối với người lao động từ các nước kém phát triển hơn là một bất công nữa cản trở các nước đang phát triển trong việc cải thiện tình trạng nợ nước ngoài của họ. Các biện pháp hạn chế nhập cư đối với người lao động di cư từ các nước đang phát triển thể hiện cách đối xử có tính chất hai mặt rõ rệt của các nước công nghiệp phát triển: một mặt, họ ra sức thúc ép các nước đang phát triển mở cửa thị trường vốn và thị trường hàng hoá, song mặt khác, họ dựng nên rất nhiều trở ngại để cản trở quá trình toàn cầu hoá thị trường lao động, về bản chất không có gì khác hơn là ngăn cản người lao động từ các nước nghèo tham gia chia sẻ những thành quả của toàn cầu hoá.

Trong bối cảnh như vậy, các nước đang phát triển cần nhìn nhận một cách hết sức thực tế về những cái được và mất của việc đi vay nước ngoài đặt trong mối quan hệ với tổng thể các chính sách của các nước cho vay trong dài hạn để có được sự lựa chọn và đàm phán có lợi nhất.

1.2. Quản lý nợ nước ngoài

1.2.1 Sự cần thiết của quản lý nợ nước ngoài

Quản lý nợ nước ngoài để *đảm bảo an toàn nợ và an ninh cho nền tài chính quốc gia*. Một nền tài chính ổn định, vững mạnh có thể tạo uy tín cho quốc gia, nhất là trong điều kiện hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, từ đó tạo được môi trường thuận lợi cho phát triển kinh tế. Kinh nghiệm quản lý nợ nước ngoài ở nhiều nước cho thấy việc quản lý nợ nước ngoài không chặt chẽ cùng với các sai lầm trong chính sách vĩ mô có thể đưa một nước vào những tình trạng hết sức khó khăn về tài chính, thậm chí có thể rơi vào khủng hoảng. Nếu việc giám sát vay nợ nước ngoài không chặt chẽ và báo cáo không đầy đủ, nhất là đối với các khoản vay thương mại ngắn hạn thường được xem là có quy mô nhỏ, không quan trọng và có thể được gia hạn dễ dàng, có thể dẫn đến mất cân đối nghiêm trọng.

Việc quản lý và sử dụng các khoản vay kém hiệu quả, sai mục tiêu và sự trì trệ trong thay đổi chính sách để thích nghi với bối cảnh quốc tế có thể khiến các nước vay nợ có nguy cơ trở thành những nước mắc nợ trầm trọng.

Nhu cầu quản lý nợ nước ngoài cũng xuất phát từ *yêu cầu, đòi hỏi của nhà tài trợ/ người cho vay*, đặc biệt trong các trường hợp cho vay ODA. Khi cho vay ODA, các nhà tài trợ thường đặt ra những mục tiêu cụ thể, có thể về kinh tế hoặc chính trị hoặc cả hai và họ rất quan tâm đến việc tiền tài trợ được sử dụng như thế nào, có đúng mục đích và có hiệu quả hay không. Vì vậy quá trình vận động, quản lý và sử dụng ODA đều phải đàm phán, phải tuân thủ các yêu cầu của nhà tài trợ và tuân thủ tiến trình giải ngân cũng như việc thực hiện chương trình của dự án. Việc quản lý kém hiệu quả của người đi vay có thể dẫn đến việc cắt giảm hoặc thậm chí ngừng hỗ trợ.

Quản lý để *tăng cường hiệu quả sử dụng vốn vay*. Vốn vay nước ngoài, dù dưới hình thức này hay hình thức khác đều phải hoàn trả cả gốc và lãi, vì

vậy việc sử dụng vốn như thế nào để vừa thúc đẩy kinh tế phát triển, vừa không tạo ra gánh nặng nợ nần cho tương lai là vấn đề hết sức quan trọng. Trong quản lý việc cân đối giữa tiêu dùng hiện tại và tiêu dùng tương lai là một vấn đề cần quan tâm chặt chẽ.

Như đã biết, vay nợ nước ngoài tiềm ẩn những rủi ro rất lớn cho nền kinh tế, để hạn chế và khắc phục những rủi ro đó cần quản lý chặt chẽ vốn vay. Đối với các khoản vay thương mại, rủi ro lớn nhất là rủi ro về lãi suất. Lãi suất vay thương mại thường cao, lãi suất vay có thể biến động theo lãi suất thị trường, người vay có thể rơi vào tình trạng khó khăn trong thanh toán nếu lãi suất thị trường tăng.

Các khoản vay ODA có lãi suất thấp và thường cố định, song nó cũng chứa đựng những rủi ro nhất định. Rủi ro thứ nhất nằm ngay trong tâm lý của người sử dụng vốn vay. Hầu hết các nước đang phát triển đều đã trải qua giai đoạn khởi đầu bằng những nguồn tài trợ không hoàn lại, việc sử dụng các nguồn tài trợ này có thể tạo tâm lý coi nguồn vay ODA như tài trợ cho không, vì vậy không quan tâm nhiều tới hiệu quả thực sự của vốn vay. Kết quả là nhiều công trình đầu tư không mang lại hiệu quả, không thu hồi được vốn, dẫn đến lãng phí.

Rủi ro thứ hai nằm trong chính các điều kiện ưu đãi của các nguồn hỗ trợ phát triển chính thức. Về danh nghĩa, lãi suất của ODA rất thấp, rất hấp dẫn, nhưng trên thực tế chi phí cho các khoản vay này có thể rất cao, đến mức gần với chi phí vay thương mại. Đó là các chi phí phát sinh về thủ tục vay, chi phí hợp đồng. Ngoài ra, ODA còn có các điều kiện ràng buộc như phải chấp nhận mua hàng hóa của nước cho vay với giá cao hơn thị trường, chất lượng hàng hóa có thể không đạt tiêu chuẩn, giá chuyên gia cũng thường rất cao. Mặt khác, thời gian ân hạn dài, thời gian vay dài làm người vay có thể không quan tâm đến chi phí vốn.

Rủi ro tiếp theo là trình độ và kinh nghiệm quản lý vốn vay của các nước tiếp nhận thấp. Một thực tế không thể phủ nhận là trình độ quản lý của các nước tiếp nhận thường thấp, dễ mắc sai lầm trong tất cả các khâu quản lý từ khâu xây dựng chiến lược, quản lý tầm vĩ mô cho đến khâu tác nghiệp. Hậu quả là nước đi vay dễ rơi vào tình trạng nợ nần nặng nề trong khi hiệu quả kinh tế không được cải thiện. Tình trạng này sẽ bị trầm trọng thêm nếu có những thay đổi bất lợi trên thị trường quốc tế như lãi suất tăng, khủng hoảng giá dầu...

Yếu tố tỷ giá cũng có thể gây ra rủi ro cho cả các khoản vay thương mại cũng như ODA. Các khoản vay thường lấy ngoại tệ mạnh làm đơn vị tính toán, các biến động bất lợi của đồng tiền trong thời gian vay dài có thể tiềm ẩn nhiều bất lợi cho người vay, đặc biệt đối với các khoản vay bằng đồng tiền luôn có xu hướng tăng giá. Ngoài ra gánh nặng nợ thường trầm trọng hơn khi đồng nội tệ bị mất giá do tỷ lệ lạm phát cao, do thâm hụt cán cân thương mại – những căn bệnh cố hữu của các nền kinh tế đang phát triển.

Quản lý nợ nước ngoài có quan hệ chặt chẽ với quản lý vĩ mô nền kinh tế vì nợ nước ngoài cung cấp nguồn vốn đầu tư bổ sung cho nền kinh tế. Các dự án đầu tư lớn, chiến lược thay đổi cơ cấu đầu tư phụ thuộc rất nhiều vào nguồn vốn vay nước ngoài. Chất lượng quản lý nợ nước ngoài liên quan trực tiếp đến hiệu quả vốn đầu tư, và từ đó tác động đến hiệu quả nói chung của nền kinh tế.

1.2.2 Nội dung quản lý nợ nước ngoài

1.2.2.1. Xây dựng chiến lược và kế hoạch vay trả nợ nước ngoài

Một trong những công cụ quản lý nợ nước ngoài là chiến lược và kế hoạch vay trả nợ. Chiến lược vay trả nợ được lập trong dài hạn trong khi kế hoạch vay trả nợ được lập trong trung hạn.

Chiến lược vay trả nợ nước ngoài là văn kiện đưa ra mục tiêu, định hướng, các giải pháp, chính sách đối với quản lý nợ nước ngoài của quốc gia,

được xây dựng trong chiến lược tổng thể về huy động vốn đầu tư cho nền kinh tế, phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và 10 năm của đất nước. Chiến lược vay trả nợ nước ngoài được xây dựng cho giai đoạn 10 năm.

Chương trình quản lý nợ trung hạn: là văn kiện cụ thể hoá nội dung Chiến lược nợ dài hạn cho giai đoạn từ 3 năm đến 5 năm và cập nhật từng năm, phù hợp với khuôn khổ chính sách kinh tế, tài chính và với mục tiêu ngân sách trung hạn và hàng năm của Chính phủ.

Kế hoạch hàng năm về vay, trả nợ nước ngoài: là văn kiện được xây dựng hàng năm bao gồm kế hoạch rút vốn vay và trả nợ của Chính phủ và nợ của các doanh nghiệp, tổ chức thuộc khu vực công và tổng hạn mức vay thương mại nước ngoài của quốc gia.

Nội dung của chiến lược dài hạn vay trả nợ nước ngoài bao gồm: Đánh giá thực trạng nợ nước ngoài, tình hình và công tác quản lý nợ nước ngoài thời gian qua; Mục tiêu, định hướng và hệ thống các chỉ tiêu về vay và trả nợ nước ngoài của quốc gia và phân theo khu vực kinh tế; Các giải pháp, chính sách đối với quản lý nợ nước ngoài của quốc gia; Tổ chức thực hiện Chiến lược.

Nội dung Chương trình quản lý nợ trung hạn gồm các nội dung chủ yếu sau: Đánh giá, dự báo các điều kiện thị trường vốn trong nước và quốc tế, cân đối ngoại tệ, biến động tỷ giá và lãi suất làm cơ sở điều chỉnh chính sách vay, trả nợ nước ngoài phù hợp trong từng thời kỳ; Cân đối nhu cầu vay vốn nước ngoài cho bù đắp thâm hụt ngân sách và cho đầu tư phát triển trên cơ sở cân đối với các nguồn huy động vay trong nước; Phương án huy động vốn vay nước ngoài của khu vực công: cơ cấu nguồn vay dự kiến (theo các điều kiện vay ưu đãi, vay thương mại, người cho vay, thị trường, đồng tiền vay, kỳ hạn và lãi suất bình quân theo các điều kiện vay), cơ chế sử dụng vốn vay (cấp phát, cho vay lại); Dự báo huy động vốn vay từ nước ngoài của khu vực tư nhân trong giai đoạn trung hạn (từ 3 đến 5 năm) và từng năm; Đánh giá, dự báo biến động danh mục nợ của khu vực công (đồng tiền, lãi suất bình quân,

kỳ hạn bình quân, các rủi ro về tỉ giá) và tình trạng nợ của quốc gia trong giai đoạn trung hạn (từ 3 đến 5 năm) và từng năm; Đề xuất các giải pháp và các phương án xử lý nợ hoặc cơ cấu lại danh mục nợ cần thiết của khu vực công nhằm xử lý các khoản nợ xấu và giảm nhẹ nghĩa vụ nợ.

Nội dung kế hoạch hàng năm về vay và trả nợ nước ngoài gồm: Tình hình thực hiện vay và trả nợ nước ngoài hàng năm của quốc gia, phân tích thực trạng nợ quốc gia theo các chuẩn mực quốc tế, đánh giá rủi ro và mức độ các nghĩa vụ nợ dự phòng của ngân sách nhà nước; Kế hoạch rút vốn vay và trả nợ nước ngoài của khu vực công, bao gồm: nợ Chính phủ, nợ của các doanh nghiệp, nợ của các tổ chức thuộc khu vực công; Tổng hạn mức vay thương mại nước ngoài của quốc gia, bao gồm hạn mức vay nước ngoài của khu vực công và dự báo mức vay nước ngoài của khu vực tư nhân.

1.2.2.2. Ban hành khung thể chế, xây dựng cơ chế, tổ chức bộ máy quản lý nợ nước ngoài

Một trong những nhiệm vụ của Nhà nước trong quản lý nhà nước về nợ nước ngoài là xây dựng được một khuôn khổ pháp lý và thể chế cho quản lý nợ nước ngoài, trong đó có sự phân định rõ ràng trách nhiệm và quyền hạn của các cơ quan chức năng được ủy quyền thay mặt chính phủ trong việc vay, trả nợ, phát hành bảo lãnh và thực hiện các giao dịch tài chính như cho vay lại.

Khung pháp lý: Sự phân định về trách nhiệm và quyền hạn trên cần được luật pháp hóa bằng các văn bản luật, như Luật Ngân sách nhà nước, Luật quản lý nợ hoặc Luật quản lý nợ nước ngoài và các quy chế cụ thể. Hệ thống các văn bản phát luật nhất thiết phải nhất quán và đồng bộ để thuận tiện cho công việc thực hiện.

Thông thường luật về quản lý nợ ở các nước thường bao gồm các điều khoản sau:

- Ủy quyền và công nhận trách nhiệm duy nhất của Bộ tài chính được vay và bảo lãnh thay mặt Chính phủ. Không nên chia sẻ trách nhiệm

này với các cơ quan khác, mặc dù vẫn có thể tham khảo ý kiến của các cơ quan khác.

- Xác định rõ vai trò của Bộ Tài chính trong quản lý nợ nước ngoài.
- Yêu cầu ấn định các hạn mức về vay nợ của Chính phủ và bảo lãnh nợ của Chính phủ trong luật ngân sách hàng năm.
- Vai trò của Ngân hàng trung ương trong hoạt động vay nợ của Chính phủ và do Chính phủ bảo lãnh. Vai trò của ngân hàng trung ương trong việc theo dõi các khoản vay nước ngoài không có bảo lãnh của doanh nghiệp nhà nước, của các công ty và các tổ chức khác.
- Trách nhiệm của Bộ Tài chính trong việc ghi sổ tất cả các khoản vay của Chính phủ và các khoản vay do Chính phủ bảo lãnh và lập các báo cáo định kỳ về diễn biến liên quan đến hạn mức vay nợ đã được Quốc hội thông qua. [30]

Khung thể chế : bao gồm một hệ thống các quy định riêng cho việc vay nợ của Chính phủ (để Chính phủ dùng cho các doanh nghiệp và tổ chức vay lại), của ngân hàng trung ương và của tư nhân.

Khung thể chế vay nợ nước ngoài của một nước cần tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình vay mượn và sử dụng có hiệu quả vốn vay. Vì vậy các cơ quan tham gia vào quá trình đó cần được tham gia vào hoạt động vay nợ chứ không phải là cơ quan khác tham gia vào như một bộ phận quản lý hành chính thuần túy với vai trò “gác cổng”, làm chậm trễ và cản trở quá trình đi vay.

Tổ chức bộ máy quản lý nợ nước ngoài là một nội dung quan trọng trong nội dung quản lý nợ nước ngoài. Trước hết là cơ quan lập pháp, chịu trách nhiệm thông qua Luật về vay nợ và hạn mức trần vay nợ hàng năm, tiếp theo là các cơ quan hành pháp chịu trách nhiệm triển khai các nội dung quản lý nợ. Thông thường ở các nước Bộ Tài chính được thừa nhận là cơ quan chịu trách nhiệm về vay nợ và phát hành bảo lãnh thay Chính phủ. Ủy ban Chính sách nợ

do Bộ tài chính làm chủ tịch với các thành viên gồm Ngân hàng trung ương, Bộ Kinh tế, văn phòng nội các/chính phủ chịu trách nhiệm xây dựng và đề xuất chính sách và chiến lược vay nợ. Cuối cùng là Văn phòng quản lý nợ với đội ngũ cán bộ chuyên nghiệp trong Bộ Tài chính. Nhiệm vụ của Văn phòng này bao gồm cả chức năng ghi sổ sách về nợ, đàm phán và thực hiện các hiệp định vay nợ, xây dựng chính sách nợ và thực hiện quản lý nợ. Để thực hiện các chức năng này Văn phòng quản lý nợ cần phối hợp chặt chẽ với các cơ quan liên quan.

1.2.2.3.Đánh giá tính bền vững của nợ nước ngoài

Tính bền vững của nợ nước ngoài

Đối với tất cả các nước đang phát triển ngày nay, việc đi vay nước ngoài để đầu tư cho phát triển đất nước đã trở thành tất yếu. Song, đi vay đến mức độ nào để tránh được những tác động tiêu cực - mặt trái của nợ nước ngoài đối với các thế hệ hôm nay và mai sau? Câu hỏi này cần được trả lời trên cơ sở những quan điểm có tính chất lý luận chung về phát triển.

Tính bền vững của việc vay nợ nước ngoài (từ đây gọi ngắn gọn là *tính bền vững nợ*) là khái niệm được các tổ chức quốc tế như IMF, WB hay UNCTAD, các cơ quan quản lý nợ của các nước cho vay và đi vay, và các chuyên gia nói đến nhiều trong thời gian gần đây. Tính bền vững nợ đề cập đến mức nợ nước ngoài của một quốc gia trong mối quan hệ với tình hình phát triển chung của đất nước. Một định nghĩa của Cơ quan Phát triển Quốc tế (IDA, thuộc Ngân hàng Thế giới) và Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) phát biểu như sau:

“Tính bền vững nợ là khái niệm dùng để chỉ trạng thái nợ của một quốc gia tại đó nước vay nợ có khả năng đáp ứng các nghĩa vụ trả nợ – cả vốn gốc lẫn lãi – một cách đầy đủ, không phải nhờ đến biện pháp miễn giảm hoặc cơ cấu lại nợ nào, cũng như không bị tình trạng tích tụ các khoản nợ chậm trả, đồng thời vẫn cho phép nền kinh tế đạt được một tỷ lệ tăng trưởng chấp nhận được.” [52]

Định nghĩa về tính bền vững nợ nói trên mang ý nghĩa đưa ra một khuôn khổ có tính chất nguyên tắc để hiểu được quản lý nợ nước ngoài phải bao hàm những khía cạnh gì và trên cơ sở đó xây dựng phương pháp và hệ thống quản lý nợ nước ngoài có hiệu quả. Tổng hợp các chính sách vay nợ và chính sách vĩ mô đảm bảo việc duy trì tính bền vững của nợ nước ngoài được gọi là chính sách nợ bền vững.

Để việc vay nợ nước ngoài không dẫn đến những xáo trộn vĩ mô, và có thể đảm bảo trả nợ, nói cách khác là để đảm bảo tính bền vững nợ nước ngoài trong dài hạn, có ba lĩnh vực chính cần phải xem xét:

- (1) Năng lực trả nợ hiện có của nền kinh tế, bao gồm các khía cạnh: mức thu nhập chung của nền kinh tế, thu nhập bằng ngoại tệ và thu ngân sách;
- (2) Mức nợ (gánh nặng nợ) tích lũy của quốc gia tại thời điểm xem xét và kỳ hạn phải trả;
- (3) Tốc độ tăng của nợ nước ngoài trong những năm sắp tới, bao gồm cả cơ cấu nợ và kỳ hạn nợ.

Năng lực trả nợ hiện có của nền kinh tế, thể hiện bằng thu nhập quốc dân và thu nhập bằng ngoại tệ, và triển vọng tăng trưởng của GDP và xuất khẩu, là kết quả của chính sách kinh tế vĩ mô trong hiện tại cũng như trong tương lai. Năng lực trả nợ là yếu tố hết sức quan trọng quyết định tính bền vững nợ trong dài hạn. Năng lực trả nợ lớn sẽ cho phép quốc gia có thể giữ ổn định nền kinh tế với mức vay nợ nước ngoài lớn tương ứng.

Mức nợ tích lũy tại thời điểm xem xét là kết quả của các chính sách vay nợ trong quá khứ. Đây cũng là xuất phát điểm để xét xem trong dài hạn gánh nặng nợ nước ngoài của quốc gia có nguy cơ làm mất ổn định nền kinh tế hay không. Tác động của mức nợ tích lũy là ở chỗ để trả vốn gốc và lãi nợ, nhà nước sẽ phải thu thuế. Mức nợ tích lũy lớn thì thuế phải thu sẽ lớn, như vậy không khuyến khích đầu tư. Thêm nữa, khi nguồn lực phải mang trả nợ nước ngoài lớn thì sẽ phải cắt nguồn lực đầu tư cho phát triển xã hội, tạo việc làm và xoá đói giảm nghèo.

Tốc độ tăng của nợ nước ngoài trong thời gian tới liên quan đến chính sách vay và trả nợ trong hiện tại và trong tương lai. Giám sát và kiểm soát tốc độ tăng của nợ nước ngoài là khía cạnh không thể thiếu để giữ ổn định trong dài hạn.

Để theo dõi và đảm bảo được tính bền vững nợ, cần nắm bắt và phân tích được một loạt các cán cân kinh tế vĩ mô và nợ nước ngoài. Phân dưới đây xem xét một số các công cụ – các chỉ số quan trọng nhất thường được các cơ quan quản lý nợ sử dụng trong việc xem xét đánh giá tình hình vĩ mô và nợ nước ngoài.

Mô hình đánh giá tính bền vững của nợ nước ngoài

Jaime De Pinies (1989) đã sử dụng một mô hình tích tụ nợ dạng đơn giản, dựa vào các đặc tính của cán cân thanh toán để dự báo các chỉ số nợ trên xuất khẩu. Lần đầu tiên, mô hình được sử dụng trong các phân tích nợ của các nước châu Mỹ La-tinh và châu Phi. Trong mô hình này, động thái của nợ phụ thuộc vào bốn chỉ số: tỷ lệ nợ trên xuất khẩu và tỷ lệ nhập khẩu trên xuất khẩu ở thời điểm ban đầu; tỷ lệ lãi suất trên xuất khẩu và tỷ lệ tăng trưởng nhập khẩu trên tăng trưởng xuất khẩu. Jaime De Pinies cũng chỉ ra tầm quan trọng của tăng trưởng nhập khẩu đối với động thái nợ.

Mô hình nợ bền vững Jaime De Pinies bắt đầu bằng việc xác định cán cân thanh toán như sau:

$$D_t = D_{t-1} + CA_t \quad (1.1)$$

Trong đó:

D_t là tổng nợ nước ngoài trong năm t

D_{t-1} là tổng nợ nước ngoài trong năm $(t-1)$

CA_t là cân đối tài khoản vãng lai của năm t

Giả sử mức lãi suất của nợ nước ngoài trong năm t là i_t , khi đó tổng số tiền trả lãi nợ của quốc gia trong năm t sẽ bằng lãi suất của năm t nhân với tổng số nợ tích lũy cho đến đầu năm t , tức là D_{t-1} . Bằng công thức: tiền trả lãi nợ của năm t là $i_t D_{t-1}$.

Cộng thêm tiền trả lãi nợ rồi lại trừ đi tiền trả lãi nợ trong phương trình (1), ta được:

$$D_t = D_{t-1} + i_t D_{t-1} - i_t D_{t-1} + CA_t = (1 + i_t) D_{t-1} + CA_t - i_t D_{t-1} \quad (1.2)$$

Mô hình này giả định rằng tất cả các biến trong mô hình đều là biến ngoại suy, và rằng các chủ thể kinh tế sẽ không thay đổi hành vi của họ một khi hành vi này đã được xác định. Vì giả định này, mô hình chỉ phù hợp cho việc phân tích và dự báo trong trung hạn.

Số dư tài khoản vãng lai bao gồm hai bộ phận: (i) hiệu số giữa nhập khẩu hàng hoá M_t và xuất khẩu hàng hoá X_t ; và (ii) tiền thanh toán lãi ròng. Biểu diễn bằng phương trình, ta có:

$$CA_t = (M_t - X_t) + i_t D_{t-1}$$

Do đó, phương trình (2) có thể viết là:

$$D_t = (1 + i_t) D_{t-1} + M_t - X_t + i_t D_{t-1} - i_t D_{t-1} = (1 + i_t) D_{t-1} + M_t - X_t \quad (1.3)$$

Gọi tỷ lệ tăng trưởng xuất khẩu trong năm t là gx_t , tỷ lệ tăng trưởng nhập khẩu trong năm t là gm_t ta có:

$$X_t = (1 + gx_t) X_{t-1}$$

$$M_t = (1 + gm_t) M_{t-1}$$

Phương trình (1.3) có thể viết lại dưới dạng:

$$D_t = (1 + i_t) D_{t-1} + (1 + gm_t) M_{t-1} - (1 + gx_t) X_{t-1}$$

Chia cả hai vế của phương trình (1.3) cho $X_t = (1 + gx_t) X_{t-1}$ ta được:

$$D_t/X_t = (1 + i_t)/(1 + gx_t) \cdot D_{t-1}/X_{t-1} + (1 + gm_t)/(1 + gx_t) \cdot M_{t-1}/X_{t-1} - 1 \quad (1.4)$$

Ký hiệu tỷ lệ nợ trên xuất khẩu trong năm t là d_t , tỷ lệ nợ trên xuất khẩu trong năm $(t - 1)$ là d_{t-1} :

$$d_t = D_t / X_t$$

$$d_{t-1} = D_{t-1} / X_{t-1}$$

Đồng thời, để rút gọn, ký hiệu:

$$a = (1 + i_t) / (1 + gx_t)$$

$$b = (1 + gm_t) / (1 + gx_t)$$

$$v_{t-1} = M_{t-1} / X_{t-1}$$

Phương trình (4) có thể viết lại dưới dạng như sau:

$$d_t = a d_{t-1} + b v_{t-1} - 1 \quad (1.5)$$

$$\text{Theo định nghĩa, } v_t = M_t / X_t = [(1 + gm_t) M_{t-1}] / [(1 + gx_t) X_{t-1}] = b v_{t-1} \quad (1.6)$$

Các phương trình (1.5) và (1.6) hợp thành hệ phương trình trong đó giả định rằng các giá trị a và b đều dương và không đổi (như trên đã nói, mô hình Jaime De Pinies giả định rằng các chủ thể kinh tế không thay đổi hành vi của họ trong suốt thời kỳ dự báo).

Giải hệ phương trình (1.5) và (1.6), ta thu được:

$$d_t = a^t d_0 + b v_0 (b^t - a^t) / (b - a) - (1 - a^t) / (1 - a) \quad (1.7)$$

Trong đó:

d_0 là tỷ lệ nợ trên xuất khẩu của năm đầu kỳ (năm 0)

v_0 là tỷ lệ nhập khẩu trên xuất khẩu của năm đầu kỳ (năm 0)

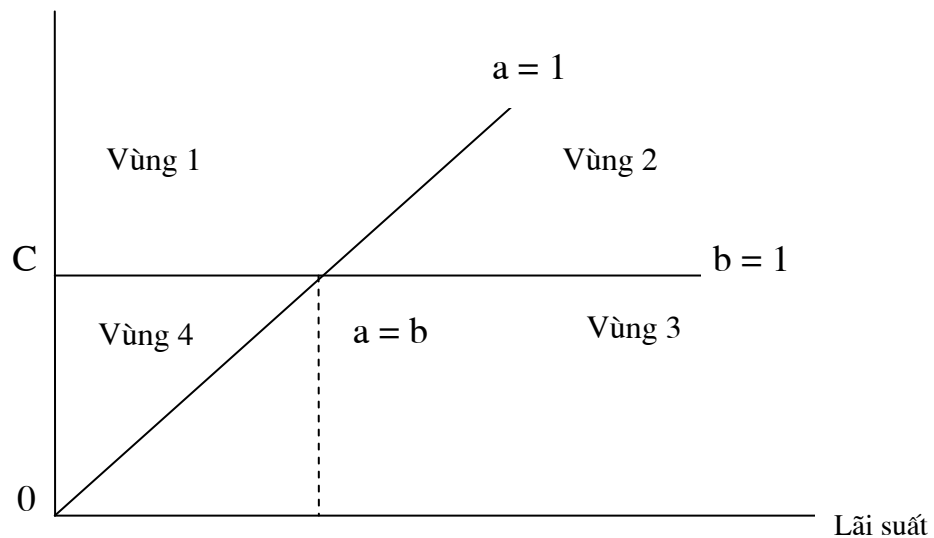
Theo phương trình này, động thái của tỷ lệ nợ trên xuất khẩu phụ thuộc vào hai yếu tố là tỷ lệ lãi suất trên tỷ lệ tăng trưởng xuất khẩu a và tỷ lệ tăng trưởng nhập khẩu trên tỷ lệ tăng trưởng xuất khẩu b . Hai giá trị cho trước d_0 và v_0 quy định xuất phát điểm của tỷ lệ nợ trên xuất khẩu d . Để phương trình có nghĩa, giả định $a \neq b$. Mô hình có thể minh họa bằng hệ tọa độ Jaime De Pinies trên Hình 1.1.

Trục tung trên Hình 1.1 biểu diễn tỷ lệ tăng trưởng xuất khẩu còn trục hoành biểu diễn lãi suất. Đường phân giác góc vuông bao gồm các điểm mà ở đó tỷ lệ tăng trưởng xuất khẩu bằng lãi suất, hay là $a = 1$. Lấy đường song

song với trục hoành đi qua điểm C là đường $b = 1$ (bao gồm các điểm mà ở đó tỷ lệ tăng xuất khẩu bằng tỷ lệ tăng nhập khẩu).

Trong vùng 1 tỷ lệ tăng xuất khẩu cao hơn cả lãi suất lẫn tỷ lệ tăng nhập khẩu: cả a và b đều nhỏ hơn 1, do đó tỷ lệ nợ trên xuất khẩu sẽ có xu hướng giảm dần. Ngược lại, trong vùng 3, cả a và b đều lớn hơn 1, tỷ lệ nợ trên xuất khẩu sẽ có xu hướng tăng dần. Nếu như tỷ lệ nhập khẩu trên xuất khẩu ban đầu v_0 nhỏ hơn 1 (nghĩa là ban đầu tài khoản vãng lai không bao gồm lãi suất đang thặng dư) thì có thể tìm giữ được sự bùng nổ của tỷ lệ nợ trên xuất khẩu trong một khoảng thời gian nhất định. Song, với nhập khẩu tăng nhanh hơn xuất khẩu ($b > 1$) không sớm thì muộn tài khoản vãng lai không bao gồm lãi suất sẽ trở thành thâm hụt và không thể duy trì được mãi tỷ lệ nợ trên xuất khẩu.

Tỷ lệ tăng trưởng xuất khẩu



Vùng 1: $a < 1$; $b < 1$; Vùng 3: $a > 1$; $b > 1$

Vùng 2: $a > 1$; $b < 1$; Vùng 4: $a < 1$; $b > 1$

Nguồn: Jaime De Pinies, 1989 [60]

Hình 1-1 Hệ toạ độ Jaime De Pinies

Tỷ lệ nhập khẩu trên xuất khẩu ban đầu v_0 chỉ phát huy ảnh hưởng lâu dài đối với tỷ lệ nợ trên xuất khẩu trong trường hợp xuất khẩu và nhập khẩu tăng trưởng ngang nhau ($b = 1$). Với $b = 1$, một khoản thặng dư đủ lớn trên tài

khoản vãng lai không bao gồm lãi suất ($v_0 < 1$) sẽ làm cho tỷ lệ nợ trên xuất khẩu d_t có xu hướng giảm dần ngay cả khi lãi suất cao hơn tỷ lệ tăng xuất khẩu ($a > 1$).

Vùng 2 là khu vực đưa lại những kết quả dự báo không rõ ràng. Mặc dù xuất khẩu tăng lên sẽ làm giảm tỷ lệ nợ trên xuất khẩu, song các khoản lãi suất phải trả lại tác động theo hướng ngược lại. Nếu như giữ được tỷ lệ tăng nhập khẩu ở mức hạn chế so với tỷ lệ tăng xuất khẩu thì có thể duy trì được tỷ lệ nợ trên xuất khẩu giảm dần ngay cả khi lãi suất vượt quá tỷ lệ tăng xuất khẩu và tỷ lệ nhập khẩu trên xuất khẩu ban đầu (v_0) lớn hơn 1.

Một nền kinh tế nằm trong vùng 4 trên Hình 1.2 chắc chắn có chính sách nợ không bền vững, bởi vì với nhập khẩu tăng nhanh hơn xuất khẩu thâm hụt tài khoản vãng lai không bao gồm lãi suất sẽ tăng dần, kết quả là đẩy tỷ lệ nợ trên xuất khẩu tăng cao.

Trong mô hình này tỷ lệ giữa tăng trưởng xuất khẩu và tăng trưởng nhập khẩu là thông số quan trọng nhất quyết định tính bền vững của nợ. Nếu tỷ lệ nói trên tăng liên tục thì chính sách nợ sẽ trở nên không bền vững, ngay cả trong trường hợp lãi suất thấp hơn tỷ lệ tăng trưởng của xuất khẩu.

Mặc dù có xuất xứ từ việc phân tích nợ nước ngoài ở các nước Mỹ Latinh và châu Phi, song mô hình Jaime De Pinies có thể ứng dụng trong bối cảnh Việt Nam, một nền kinh tế tăng trưởng nhanh song tài khoản vãng lai thường xuyên trong tình trạng thâm hụt và nợ nước ngoài đang trong giai đoạn tích tụ dần. [60]

1.2.2.4. Đánh giá năng lực trả nợ hiện có của nền kinh tế thông qua các chỉ số kinh tế vĩ mô

Tập hợp các chỉ số kinh tế vĩ mô của quốc gia vay nợ cho phép đánh giá một cách khá chính xác nguồn lực có thể huy động cho việc trả nợ, mức độ chắc chắn của việc trả nợ đúng hạn, đồng thời có thể chỉ báo tình trạng mất khả năng trả nợ (khủng hoảng nợ) sắp xảy đến. Phân tích động thái của các

chỉ số kinh tế vĩ mô là một hoạt động thường dùng để đánh giá tính bền vững nợ. Những chỉ số sau đây thường hay được sử dụng:

- *Tăng trưởng của nền kinh tế*: tỷ lệ tăng trưởng của nền kinh tế đóng vai trò quyết định đối với độ lớn của nguồn tài chính thu được để trả nợ. Tốc độ tăng trưởng giảm dần, đồng thời xuất hiện những vấn đề của khối kinh tế đối ngoại như chi phí vay nợ tăng lên, tính cạnh tranh giảm sút, các vấn đề tín dụng trong và ngoài nước, là dấu hiệu chỉ báo tình trạng mất khả năng trả nợ.
- *Động thái của xuất khẩu và nhập khẩu*: đối với hầu hết các nước đang phát triển, mối tương quan giữa xuất và nhập khẩu về cơ bản quyết định lượng ngoại tệ có được để trả nợ. Việc nhập khẩu quá lớn so với xuất khẩu có thể chỉ ra những yếu kém của tài khoản vãng lai, và thông qua đó của cán cân thanh toán. Sự xấu đi của tài khoản vãng lai chỉ ra khả năng trả nợ hạn chế trong tương lai.
- *Điều kiện thương mại*: các điều kiện thương mại là điều kiện xuất khẩu hàng hoá và dịch vụ ra nước ngoài và nhập khẩu hàng hoá và dịch vụ từ nước ngoài. Vấn đề lớn mà các nước nghèo phải đối mặt hiện nay, đó là họ bị các nước công nghiệp phát triển áp đặt những điều kiện không bình đẳng trong xuất khẩu và nhập khẩu, dẫn đến tình trạng họ phải bán rẻ mua đắt. Chẳng hạn như các nước công nghiệp phát triển đều có chính sách bảo hộ nền nông nghiệp trong nước của họ, hạn chế ngành xuất khẩu nông sản là lĩnh vực xuất khẩu chính của nhiều nước đang phát triển, trong khi lại buộc các nước đang phát triển mở cửa thị trường dịch vụ, là thị trường mà các công ty xuyên quốc gia có lợi thế cạnh tranh. Điều kiện thương mại xấu đi có nghĩa là năng lực trả nợ của quốc gia trong tương lai sẽ kém đi.
- *Dự trữ ngoại tệ các loại*: dự trữ ngoại tệ của quốc gia là sự đảm bảo khả năng thanh toán trong ngắn hạn. Dự trữ ngoại tệ phản ánh tình hình cán cân thanh toán. Dự trữ ngoại tệ giảm, đi liền với những mất cân đối vĩ mô khác thường là chỉ báo của các cuộc khủng hoảng nợ.

- *Lãi suất*: lãi suất thực tế tác động rất mạnh đến các nhà đầu tư trong nước. Lãi suất thực tế thấp là đòn bẩy kích thích đầu tư trong nước. Tỷ lệ lãi suất thực tế cao, đi liền với khoảng cách ngày càng lớn giữa lãi suất tiền gửi và lãi suất cho vay là dấu hiệu những bất ổn trên các thị trường vốn.
- *Tỷ giá hối đoái thực tế*: các nghiên cứu thường quan sát thấy rằng tỷ giá đối đoái thực tế được đặt quá cao (đồng tiền trong nước được giá) trong giai đoạn trước các cuộc khủng hoảng nợ và khủng hoảng tiền tệ. Nguyên do là vì lượng vay nợ nước ngoài quá lớn và thâm hụt ngân sách tăng dần.
- *Lạm phát*: tỷ lệ lạm phát tăng nhanh cùng với tỷ giá hối đoái thực tế là những dấu hiệu trước khủng hoảng.
- *Các chỉ số tiền tệ*: các chỉ số tăng trưởng vượt bậc của tín dụng trong nước, tín dụng dành cho khu vực công, cơ sở tiền tệ, và M2 có thể có nghĩa là cầu trong nước về tiền đang được mở rộng, và có thể xuất hiện những mất cân đối trong thời gian tới.
- *Thâm hụt tài khoá và tín dụng trong khu vực công*: là những chỉ báo của vấn đề mất cân đối trong nước.

Các chỉ số kinh tế vĩ mô có thể cho biết những dấu hiệu ban đầu của sự mất cân đối trong các lĩnh vực ngân hàng, tiền tệ và nợ nước ngoài. Tuy nhiên, chúng không phải là những điều kiện đủ để đưa ra quyết định về tình hình nợ nước ngoài. Để theo dõi và đánh giá tình hình mức nợ tích lũy và tốc độ tăng nợ, người ta sử dụng hệ thống các chỉ số nợ nước ngoài.

1.2.2.5. Đánh giá mức nợ và tốc độ tăng nợ nước ngoài

Việc đánh giá tình trạng nợ nước ngoài của một nước là hết sức quan trọng để có những chính sách, chiến lược vay nợ cho đầu tư hợp lý. Để phục vụ cho mục tiêu này người ta đưa ra một hệ thống các chỉ số xác định mức độ nợ nần của một nước. Các chỉ số quan trọng nhất bao gồm: (1) nợ nước ngoài

trên GDP; (2) nợ nước ngoài trên xuất khẩu; và (3) trả nợ hàng năm trên xuất khẩu. Để tính được các chỉ số này, trước hết cần phân biệt tổng nợ nước ngoài danh nghĩa và giá trị hiện tại ròng của tổng nợ nước ngoài.

Tổng nợ nước ngoài danh nghĩa là số nợ tích lũy hàng năm, tính bằng đồng tiền ở mức giá hiện hành.

Giá trị hiện tại ròng (NPV) của tổng nợ nước ngoài

Giá trị hiện tại ròng của tổng nợ nước ngoài là giá trị tính bằng đồng tiền hiện tại của dòng tiền trả nợ (bao gồm vốn gốc và lãi nợ) phải trả trong tương lai.

Giá trị hiện tại ròng của tổng nợ nước ngoài khác với giá trị danh nghĩa của tổng nợ ở chỗ tỷ lệ chiết khấu dùng để quy đổi dòng tiền tương lai về giá trị hiện tại thường cao hơn lãi suất phải trả cho việc vay nợ (đặc biệt là với các khoản vay ưu đãi ODA), do vậy tổng nợ tính bằng giá trị hiện tại ròng thường thấp hơn tổng nợ danh nghĩa. Chênh lệch giữa giá trị hiện tại ròng của tổng nợ và tổng nợ danh nghĩa thường được gọi là *yếu tố cho không* của các khoản vay ưu đãi. Theo công thức tính giá trị hiện tại ròng của dòng tiền (NPV), có thể thấy rằng độ lớn của yếu tố cho không phụ thuộc vào chênh lệch giữa tỷ lệ chiết khấu và lãi suất cho vay của từng khoản vay nợ. Độ dài thời kỳ ân hạn cũng là yếu tố đóng góp vào yếu tố cho không. Thời kỳ ân hạn càng dài thì yếu tố cho không càng lớn.

Các chỉ số nợ biểu diễn bằng giá trị hiện tại ròng rõ ràng là gần với giá trị thực hơn là các chỉ số biểu diễn bằng đồng tiền danh nghĩa. Tuy nhiên, muốn có được giá trị hiện tại ròng, cần phải thu thập được số liệu cụ thể về từng khoản vay nợ, kỳ hạn, lãi suất phải trả cho từng khoản vay nợ đó và độ dài thời kỳ ân hạn nếu có. Đây không phải là việc dễ dàng đối với các cơ quan quản lý nợ. Vì vậy, người ta thường sử dụng cả chỉ số biểu diễn bằng đồng tiền danh nghĩa lẫn chỉ số biểu diễn bằng giá trị hiện tại ròng.

Chỉ số nợ nước ngoài trên GDP

Nợ nước ngoài trên GDP được đo bằng tỷ số phần trăm giữa tổng nợ nước ngoài và tổng sản phẩm trong nước hàng năm.

Như đã nói ở trên, chỉ số nợ nước ngoài trên GDP có thể được biểu diễn bằng tổng nợ danh nghĩa trên GDP hoặc bằng giá trị hiện tại ròng của tổng nợ trên GDP.

Nợ nước ngoài trên GDP là chỉ số tổng hợp nhất để đánh giá tình hình nợ và gánh nặng nợ nước ngoài của một quốc gia. Nợ nước ngoài trên GDP biểu diễn mối tương quan giữa tổng số nợ nước ngoài so với năng lực tạo ra nguồn thu nhập để trả nợ ở trong nước. Theo công thức đơn giản, nợ nước ngoài trên GDP trong một giai đoạn nhất định sẽ phụ thuộc vào tốc độ tăng của nợ nước ngoài, tỷ lệ tăng trưởng GDP thực tế (đo bằng đồng tiền giá so sánh) và biến động của tỷ giá hối đoái thực tế. Trong trường hợp nợ nước ngoài của một quốc gia tăng lên, song tỷ lệ tăng trưởng GDP cao hơn tỷ lệ tăng nợ nước ngoài và/hoặc giá trị thực tế của đồng tiền trong nước tăng thì nợ nước ngoài trên GDP sẽ giảm, và ngược lại.

Song song với chỉ số nợ nước ngoài trên GDP, người ta thường sử dụng chỉ số nợ công trên GDP như một khía cạnh hoặc một phần của chỉ số nợ nước ngoài trên GDP.

Nợ công trên GDP được đo bằng tỷ số phần trăm giữa tổng nợ công tích lũy và tổng sản phẩm trong nước hàng năm.

Nợ công trên GDP thể hiện mối tương quan giữa tổng số nợ của khu vực công cộng với năng lực tạo ra thu nhập phải chịu thuế (là nguồn dùng để thanh toán nợ công). Do phụ thuộc vào thu nhập phải chịu thuế nên tỷ lệ nợ công trên GDP được đánh giá là cao hay thấp còn tùy thuộc vào mức độ ổn định của nền kinh tế và năng lực thu thuế của Chính phủ. Chẳng hạn, với các nước thuộc Liên minh châu Âu (EU) mức nợ công trên GDP chấp nhận được là không quá 60% (tiêu chí Maastricht). [19]

Chỉ số nợ nước ngoài trên xuất khẩu

Chỉ số nợ nước ngoài trên xuất khẩu được đo bằng tỷ số phần trăm giữa nợ nước ngoài và thu từ xuất khẩu hàng hoá và dịch vụ hàng năm.

Nợ nước ngoài trên xuất khẩu cũng được biểu diễn dưới dạng giá trị danh nghĩa hoặc giá trị hiện tại ròng của nợ trên xuất khẩu.

Chỉ số nợ nước ngoài trên xuất khẩu là chỉ số đánh giá khả năng trả nợ bằng ngoại tệ của một quốc gia. Nguồn thu từ xuất khẩu hàng hoá và dịch vụ là nguồn ngoại tệ có thể sử dụng để trả nợ nước ngoài. Tuy nhiên chỉ số này cũng chưa phản ánh đầy đủ khả năng trả nợ của một quốc gia vì nguồn thu xuất khẩu rất dễ biến động từ năm này qua năm khác và khả năng trả nợ của một nước có thể tăng lên không chỉ nhờ tăng xuất khẩu mà còn nhờ hạn chế nhập khẩu hay giảm dự trữ ngoại tệ.

Chỉ số trả nợ trên xuất khẩu

Chỉ số trả nợ trên xuất khẩu được đo bằng tỷ số phần trăm giữa giá trị trả nợ hàng năm, bao gồm cả vốn gốc lẫn lãi nợ, và thu từ xuất khẩu hàng hoá và dịch vụ.

Chỉ số trả nợ trên xuất khẩu hàng năm là chỉ số dùng để đánh giá khả năng thanh toán bằng ngoại tệ (khả năng tiền mặt) của nước vay nợ trong ngắn hạn. Nếu như tốc độ tăng trưởng xuất khẩu cao hơn tốc độ tăng của nợ nước ngoài thì quốc gia đi vay sẽ có khả năng tiền mặt thuận lợi, và tương ứng với tình trạng này tỷ lệ trả nợ trên xuất khẩu có xu hướng giảm dần, và ngược lại.

Ngoài những chỉ số cơ bản để kiểm soát mức nợ nói trên, người ta còn sử dụng những chỉ số khác để phản ánh các khía cạnh khác nhau của tình trạng nợ. Chẳng hạn, *tỷ số giữa dự trữ ngoại hối trên tổng nợ nước ngoài* là chỉ số thể hiện khả năng trả nợ của một nước bằng dự trữ ngoại hối của mình.

Việc phân tích mức độ nợ nước ngoài được thực hiện dựa trên kinh nghiệm thực tế về vay và trả nợ của các nước đang phát triển đi trước. Trên cơ

sở những kinh nghiệm đã có, người ta xây dựng một số mức trần để từ đó đánh giá gánh nặng nợ nần của một nước.

Bảng 1-1 đưa ra một số giới hạn mà Ngân hàng Thế giới dùng để đánh giá mức độ nợ của các quốc gia.

Dựa vào các giới hạn trên Bảng 1-1, người ta có thể đánh giá mức độ nợ nần và khả năng trả nợ của một nước. Đây cũng là các giới hạn mà các quốc gia vay nợ tham khảo để đề ra chiến lược vay nợ của mình. Chẳng hạn, lấy chỉ số nợ tổng hợp nhất là tổng nợ trên GDP, mức nợ bằng 50% GDP và cao hơn được đánh giá là mức nợ trầm trọng, đe dọa sự ổn định của nền kinh tế. Mức tổng nợ trên GDP từ 30 đến 50% theo kinh nghiệm sẽ gây khó khăn và đòi hỏi có những biện pháp kiểm soát đặc biệt. Nền kinh tế vay nợ ở mức dưới 30% GDP được coi là bình thường.

Như vậy mỗi chỉ số thể hiện một khía cạnh khác nhau mức độ nợ nần của một nước. Để đánh giá mức độ nợ nần và khả năng trả nợ của một nước phải xem xét tất cả các chỉ số trong mối quan hệ với nhau. Có thể xảy ra trường hợp các chỉ số nợ không cùng nằm trong một mức nhất định mà nằm trong các mức khác nhau. Trong trường hợp đó phải xem xét lại nguyên nhân của sự không thống nhất. Tuy nhiên chỉ số tổng nợ so với GDP có thể là chỉ số quan trọng nhất vì nó thể hiện khả năng trả nợ lâu dài của nền kinh tế, chỉ số nợ trên giá trị xuất khẩu phản ánh được khả năng tạo nguồn trả nợ trong ngắn hạn. Tương tự chỉ số nghĩa vụ trả nợ hàng năm trên xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ có thể thấp trong khi chỉ số nợ trên xuất khẩu cao có thể xảy ra trong trường hợp các khoản nợ mới vay, chưa đến hạn trả lãi. Ngược lại chỉ số trả nghĩa vụ nợ trên xuất khẩu có thể cao, trong khi chỉ số nợ trên xuất khẩu có thể thấp do vay nợ đã giảm đáng kể trong khi vẫn phải trả các nghĩa vụ nợ cho các khoản vay cũ. Vì vậy khi dùng các chỉ số để đánh giá mức độ nợ nần của một nước không nên chỉ dùng một chỉ số duy nhất mà phải dùng kết hợp các chỉ số với nhau để có được những kết luận chính xác.

Bảng 1-1 Các chỉ số dùng để đánh giá mức độ nợ của Ngân hàng Thế giới

Thứ tự	Chỉ số	Mức nợ trăm trọng	Mức độ khó khăn	Mức độ bình thường
1	Tổng số nợ / GDP	$\geq 50\%$	30÷50%	$\leq 30\%$
2	Tổng số nợ / xuất khẩu hàng hoá & dịch vụ	$\geq 200\%$	165÷200%	$\leq 165\%$
3	Trả nợ hàng năm / xuất khẩu hàng hoá & dịch vụ	$\geq 30\%$	18÷30%	$\leq 18\%$
4	Trả nợ hàng năm / GDP	$\geq 4\%$	2÷4%	$\leq 2\%$
5	Trả lãi nợ hàng năm / xuất khẩu hàng hoá & dịch vụ	$\geq 20\%$	12÷20%	$\leq 12\%$

Nguồn: The World Debt Tables, 1989-1990, trang. 151. [71, tr. 151]

Các chỉ số trên là những công cụ thường dùng để đánh giá chính sách nợ tại một thời điểm nhất định. Solomon (1997) đã chỉ ra rằng một nước, để có thể trả được nợ trong một tương lai hữu hạn, phải đạt được tỷ lệ tăng trưởng GDP cao hơn so với lãi suất vay nợ thực tế. [70] Tuy nhiên, điều kiện này là cần chứ chưa phải là đủ để đảm bảo chính sách nợ bền vững. Nếu như các khoản lãi suất phải trả quá cao thì có thể dẫn đến bội chi ngân sách nhà nước quá lớn, khi đó chính sách nợ cũng không thể bền vững.

Cán cân thanh toán là một yếu tố quan trọng đối với chính sách nợ bền vững. Nếu như nhập khẩu tăng nhanh hơn xuất khẩu thì thâm hụt cán cân thanh toán sẽ tích tụ lại, và nước đi vay có thể trở nên rất dễ bị tổn thương do nợ nước ngoài. Các mô hình tăng trưởng tối ưu đều đòi hỏi các nước đang phát triển không những phải đạt được hiệu quả đầu tư cao và huy động được tiết kiệm trong nước mà còn đạt được tỷ lệ tăng xuất khẩu cao hơn nhập khẩu. [46]

Tỷ lệ nợ trên xuất khẩu là chỉ số thường hay được sử dụng để đánh giá năng lực vay của một nước. Theo một số nhà nghiên cứu, một nước được coi

là có khả năng thanh toán nếu như tỷ lệ nợ trên xuất khẩu của nước đó không vượt quá 2. [49], [65] Tuy nhiên, có những nghiên cứu khác chỉ ra rằng ngay cả khi tỷ lệ nợ trên xuất khẩu chưa vượt quá ngưỡng 2 thì một nước cũng có thể có tình trạng nợ không bền vững. Và ngược lại, một số nước có tình trạng nợ bền vững lại có chỉ số nợ trên xuất khẩu cao hơn 2. [60]

Các chỉ số về nợ nói trên chỉ đo lường tình trạng nợ tại một thời điểm nhất định nào đó, trong khi tính bền vững nợ nói về năng lực thanh toán trong một giai đoạn (một khoảng thời gian). Do đó, việc phân tích tính bền vững nợ cần phải xem xét xu hướng của các chỉ số nợ trong một khoảng thời gian. Lấy ví dụ, nếu như một nước duy trì được tỷ lệ nợ trên xuất khẩu giảm dần theo thời gian thì chính sách nợ của nước đó là bền vững.

1.2.3 Hệ thống quản lý nợ nước ngoài

1.2.3.1. Đối tượng và khuôn khổ của quản lý nợ nước ngoài

Đối tượng của quản lý nợ nước ngoài trước hết là nợ trung hạn và dài hạn. Ở một số nước, đối tượng quản lý còn gồm cả nợ ngắn hạn của cả khu vực công cộng và khu vực tư nhân (có bảo lãnh của khu vực công cộng và không có bảo lãnh). Tuy nhiên, làm như vậy sẽ khiến cho việc phân loại trở nên phức tạp hơn nhiều vì đối với nợ ngắn hạn, rất khó phân biệt rõ các loại nợ, tiền cho không và đầu tư trực tiếp của nước ngoài.

Các quan điểm quản lý nợ đều thừa nhận có hai vấn đề cơ bản cần phải xử lý trong quản lý nợ. Thứ nhất, đó là việc vay nợ nước ngoài sẽ kéo theo sự cần thiết phải có được ngoại tệ để thanh toán các nghĩa vụ nợ. Khi khối lượng nợ nước ngoài tăng cao thì vấn đề tạo đủ ngoại tệ để trả nợ – cả gốc và lãi – sẽ trở nên không dễ dàng. Vấn đề thứ hai liên quan đến nợ công. Nợ công là nghĩa vụ của nhà nước, do ngân sách thanh toán. Do vậy việc tài trợ cho nhu cầu trả nợ đối với nợ công sẽ kéo theo vấn đề phải đổi tiền ngân sách bằng nội tệ thành ngoại tệ để trả nợ.

Các quan điểm quản lý nợ khác nhau thường có những đánh giá khác nhau về tầm quan trọng và mức độ ảnh hưởng của hai vấn đề nói trên, và nhắm vào việc xử lý một trong hai nhu cầu lớn nói trên. Đối với một số nhà lý thuyết, quản lý nợ nước ngoài trước hết là một khía cạnh của tài chính công và là một phần của vấn đề quản lý tổng thể việc vay và trả nợ của khu vực công cộng. Những người khác nhìn nhận quản lý nợ nước ngoài trước hết từ khía cạnh tác động của nó đối với lượng ngoại tệ trong nước. Theo quan điểm của nhóm này quản lý nợ nước ngoài trước hết là một bộ phận của quản lý ngoại tệ của ngân sách. [75]

Đối với mọi Chính phủ, mối quan tâm hàng đầu trong quản lý nợ nước ngoài đương nhiên phải là các nghĩa vụ nợ của bản thân Chính phủ và tác động của các nghĩa vụ nợ này đến ngân sách và dự trữ ngoại tệ. Song, ngoài ra, các Chính phủ cũng phải chịu trách nhiệm về dự trữ ngoại tệ của quốc gia và các chính sách điều tiết ngoại tệ. Điều này có nghĩa là họ phải quan tâm đến việc cung cấp ngoại tệ để thoả mãn các yêu cầu trả nợ nước ngoài của khu vực tư nhân cũng như yêu cầu chuyển thu nhập về nước của các nhà đầu tư nước ngoài.

Tóm lại, ở mọi quốc gia hệ thống quản lý nợ nước ngoài trước hết đều có đối tượng quản lý là nợ công (và hầu hết là nợ trung và dài hạn). Đây là xuất phát điểm. Song, hệ thống quản lý nợ khi đã phát triển hơn, có thể được mở rộng theo hai hướng:

- Bao quát cả nợ của tư nhân không được khu vực công cộng bảo lãnh; và/hoặc
- Bao quát cả nợ trong nước của khối công cộng. Việc này được coi là rất cần thiết từ góc độ tài chính công.

Tại các nước có nền quản trị phát triển, đối tượng quản lý của hệ thống quản lý nợ thường bao gồm cả nợ nước ngoài lẫn nợ trong nước của Chính phủ

và khối công cộng. Với một nước có nền kinh tế thị trường mở và toàn cầu hoá đã đi vào chiều sâu thì ranh giới giữa nợ trong nước bằng ngoại tệ và nợ nước ngoài chỉ còn rất nhỏ. Tại các nước này, việc phân biệt nợ công và nợ tư nhân trở nên quan trọng hơn là nợ trong nước và nước ngoài.

Cho dù đối tượng quản lý là hẹp (nợ nước ngoài của khu vực công) hay rộng (bao gồm cả nợ nước ngoài của cả khu vực công và khu vực tư nhân, và/hoặc cả nợ trong nước của khu vực công) thì mục đích cao nhất của quản lý nợ nước ngoài vẫn là giúp các Chính phủ quản lý mức ngoại tệ và tài chính công sao cho có hiệu quả và bền vững.

Quản lý nợ được phân thành hai cấp: *quản lý nợ cấp vĩ mô* và *quản lý nợ cấp tác nghiệp*. Mỗi chức năng quản lý có các sản phẩm riêng. Hình 1-2 mô tả các chức năng quản lý nợ và sản phẩm của từng chức năng.

Công tác quản lý nợ nước ngoài bao hàm hai mảng: quản lý kinh tế vĩ mô và quản trị cấp vi mô (cấp tác nghiệp). Ở cấp vĩ mô, quản lý nợ được xem như một bộ phận không thể tách rời của công tác quản lý kinh tế vĩ mô của quốc gia nói chung. Còn quản trị nợ cấp tác nghiệp là một phần của công tác quản lý và quản trị công cộng. Để thực hiện tốt việc quản lý nợ nước ngoài, cần thiết lập được thể chế quản lý nợ rõ ràng, hiệu quả và xây dựng được hệ thống các tổ chức quản lý nợ ở các cấp.

1.2.3.2. Quản lý nợ cấp vĩ mô

Quản lý nợ cấp vĩ mô bao gồm những hoạt động ở cấp cao nhất của nhà nước để “tạo sân chơi” cho các chủ thể tham gia vào quá trình vay và trả nợ. Quản lý nợ cấp vĩ mô cũng bao gồm việc xác lập một hệ thống quản lý nợ để đảm đương các nhiệm vụ quản lý nhằm đạt được những mục tiêu quản lý nợ cụ thể của từng giai đoạn.

Quản lý nợ cấp vĩ mô bao gồm ba chức năng: (1) chính sách; (2) pháp lý-thể chế; và (3) đảm bảo nguồn lực.

Chức năng chính sách

Chức năng chính sách chủ yếu bao gồm xây dựng các chính sách và chiến lược nợ quốc gia với sự phối hợp của các cơ quan có trách nhiệm hàng đầu trong việc quản lý đất nước. Chính sách nợ nước ngoài với nghĩa rộng phải xác định được một mức nợ nước ngoài bền vững của quốc gia. Mức nợ này, đến lượt nó, lại chịu tác động của mức hiệu quả sử dụng vốn vay và lượng ngoại tệ mà một quốc gia có thể thu được từ xuất khẩu (nói cách khác là khả năng trả nợ trong dài hạn và trong ngắn hạn). Việc ấn định mức nợ bền vững có nghĩa là chính sách nợ nước ngoài có thể tác động đến toàn bộ việc lập kế hoạch phát triển quốc gia, cán cân thanh toán và ngân sách. Chức năng chính sách được thực hiện tốt sẽ đem đến kết quả là xây dựng được một Chiến lược quốc gia về nợ nước ngoài, trong đó xác định được mức nợ bền vững của quốc gia.

Chức năng chính sách trong quản lý nợ còn bao gồm việc xây dựng một môi trường chính sách nhằm duy trì cán cân đối nội và đối ngoại và sử dụng các nguồn vốn vay một cách hữu hiệu. Ngoài ra, công tác quản lý nợ hiệu quả đòi hỏi phải có các chính sách khác cùng phối hợp thực hiện để nâng cao hiệu quả đầu tư trong dài hạn và phát triển kinh tế bền vững. Một trong các chính sách điển hình là tự do hóa thương mại.

Đối với các nước có khu vực nhà nước lớn, thì cải cách các doanh nghiệp nhà nước cũng là một chính sách quan trọng. Các doanh nghiệp nhà nước cần được tách khỏi Chính phủ và có toàn quyền tự chủ trong việc ra quyết định đầu tư. Điều này, mặt khác, cũng có nghĩa là họ phải hoàn toàn chịu trách nhiệm về kết quả của mình. Trong mọi trường hợp, Chính phủ chỉ là người cho vay cuối cùng chứ không phải người cho vay đầu tiên của các doanh nghiệp này. Quá trình cải cách các doanh nghiệp nhà nước, do vậy, liên quan rất chặt chẽ với việc quản lý nợ nước ngoài một cách hiệu quả và bền vững.

QUẢN LÝ CẤP VĨ MÔ	⇒	ĐỊNH HƯỚNG VÀ TỔ CHỨC
Chức năng chính sách	⇒	Chiến lược
Chức năng pháp lý-thể chế	⇒	Cấu trúc
Chức năng đảm bảo nguồn lực	⇒	Cán bộ và phương tiện
QUẢN LÝ CẤP VI MÔ	⇒	CÁC DÒNG NỢ VÀ THỰC TIỄN QUẢN LÝ
<i>Quản lý thụ động:</i>		
Chức năng ghi nhận	⇒	Thông tin
Chức năng phân tích	⇒	Các phân tích
<i>Quản lý chủ động</i>		
Chức năng hoạt động	⇒	Các hoạt động
Chức năng kiểm soát	⇒	Sự kiểm soát
		/ phối hợp
		/ giám sát

Nguồn: UNCTAD, 1993 [75]

Hình 1-2 Các chức năng quản lý nợ và sản phẩm của các chức năng đó

Chức năng pháp lý-thể chế

Chức năng pháp lý-thể chế bao quát toàn bộ các hệ thống pháp lý, thể chế và quản trị dùng để quản lý nợ nước ngoài. Chức năng này bao gồm các hoạt động xây dựng môi trường pháp luật để phân cấp và phối hợp quản lý dòng nợ nước ngoài một cách hữu hiệu, từ khâu ghi nhận nợ đến các khâu phân tích nợ, kiểm soát nợ và các hoạt động khác ở cấp tác nghiệp. Sản phẩm chính của chức năng điều tiết nợ, là xác lập được một khuôn khổ thể chế và quản trị nợ trong đó trách nhiệm của các đơn vị tham gia được xác định rõ ràng, các quy tắc và thủ tục được minh bạch, các yêu cầu báo cáo được cụ thể. Thêm nữa, hệ thống tổ chức quản lý nợ này cần phải được rà soát và đánh giá lại một cách thường xuyên để đảm bảo phù hợp với các mục tiêu quản lý nợ của từng thời kỳ phát triển. Khuôn khổ thể chế này về cơ bản sẽ quyết định

mức độ kiểm soát nợ của Chính phủ và các dữ liệu về nợ mà cơ quan quản lý nợ thu được.

Khuôn khổ pháp lý về vay nợ của Chính phủ phải được quy định nhất quán trong Luật vay trả nợ nước ngoài đối với vay trả nợ nước ngoài và Luật vay trả nợ trong nước đối với vay trả nợ trong nước. Cơ sở pháp lý phải được hỗ trợ bởi các quy chế và thủ tục, trong đó quy định vai trò của các cơ quan khác nhau ở mọi giai đoạn của chu kỳ khoản vay đối với mỗi loại khách hàng vay. Có một số cơ quan của Chính phủ chịu trách nhiệm một phần hay toàn bộ chu kỳ vay liên quan đến chức năng quản lý nợ nước ngoài như bộ tài chính, ngân hàng trung ương, bộ quản lý kinh tế, kho bạc nhà nước,

Về mặt tổ chức, việc thực hiện các điều khoản của Luật về Nợ của Chính phủ và Bảo lãnh của Chính phủ đòi hỏi phải lập một Văn phòng Quản lý nợ đủ mạnh và có đội ngũ cán bộ được đào tạo trong Bộ Tài chính. Nhiệm vụ của Văn phòng này bao gồm cả chức năng ghi sổ sách về nợ, đàm phán và thực hiện các hiệp định vay nợ, xây dựng chính sách nợ và thực hiện quản lý nợ. Để thực hiện các chức năng này Văn phòng quản lý nợ cần phối hợp chặt chẽ với các cơ quan liên quan.

Cần phải có một hệ thống hồ sơ lưu trữ hữu hiệu để thu thập và lưu trữ thông tin. Đội ngũ cán bộ Văn phòng quản lý nợ phải được đào tạo kỹ càng về các nghiệp vụ vay và kế toán tài khoản, kỹ năng tin học. Ủy ban chính sách nợ cũng cần được thành lập để xây dựng kế hoạch và chiến lược vay và trả nợ hàng năm.

Các nền kinh tế đang phát triển thường phải có một Ủy ban chính sách nợ gồm lãnh đạo của ngân hàng trung ương, bộ quản lý kinh tế, ngân hàng xuất nhập khẩu và các cơ quan khác liên quan đến hoạt động vay nợ do Bộ trưởng bộ Tài chính hoặc người có chức vụ tương đương hoặc cao hơn phụ trách các vấn đề tài chính, kinh tế làm chủ tịch để xây dựng một chiến lược và chính sách vay nợ bền vững và hạn mức trần cho mỗi năm tài chính. Các chỉ tiêu này cần phải nhất quán với các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô chính và được Quốc

hội thông qua khi phê duyệt ngân sách. Các khoản nợ do Chính phủ bảo lãnh cũng cần được theo dõi bằng những biện pháp tương tự. Ủy ban Chính sách nợ cần đặt ra các thủ tục và hướng dẫn đối với từng khoản vay và ban hành các tiêu chí đánh giá các đề nghị xin bảo lãnh của Chính phủ. [30]

Cần xây dựng điều khoản giao việc thích hợp cho Ủy ban chính sách nợ. Đây là một vấn đề quan trọng trong khuôn khổ thể chế cần thiết cho việc thực hiện một chính sách nợ bền vững.

Chức năng đảm bảo nguồn lực

Chức năng này bao gồm việc đảm bảo lực lượng cán bộ có chuyên môn phù hợp để thực hiện các công việc hoạch định chính sách và chiến lược, tổ chức hệ thống, ghi nhận, phân tích, kiểm soát, hạch toán và tác nghiệp về quản lý nợ nước ngoài. Các công việc bao hàm trong chức năng này là: tuyển dụng, hợp đồng, khuyến khích, đào tạo và phát triển cán bộ. Sản phẩm của chức năng này là đội ngũ cán bộ đủ năng lực chuyên môn để thực hiện công tác quản lý nợ một cách hiệu quả.

Các hoạt động vay và trả nợ là lĩnh vực quản lý tài chính phức tạp, đòi hỏi mức độ chuyên môn hoá cao. Việc đào tạo cán bộ trong lĩnh vực này có ý nghĩa rất quan trọng, đặc biệt là trong giai đoạn ban đầu hình thành và xây dựng hệ thống quản lý nợ quốc gia. Cũng cần có chính sách đãi ngộ thích đáng để giữ được những cán bộ đã được đào tạo tốt.

1.2.3.3. Quản lý nợ cấp tác nghiệp

Quản lý nợ cấp tác nghiệp về bản chất là công việc quản lý nợ hàng ngày theo đúng các định hướng mà quản lý cấp vĩ mô đã xác định. Người ta thường phân biệt *quản lý nợ tác nghiệp thụ động* và *quản lý nợ tác nghiệp chủ động*. Quản lý nợ tác nghiệp thụ động bao gồm các chức năng không kèm theo hành động về nợ, chẳng hạn như ghi nợ, đăng ký, thu thập thông tin, phân tích thông tin. Còn quản lý nợ tác nghiệp chủ động thì ngược lại, bao gồm các giao dịch, các hoạt động tác động lẫn nhau giữa các cơ quan thuộc hệ

thống quản lý nợ. Ranh giới giữa hai loại quản lý nợ tác nghiệp này không hoàn toàn rõ ràng và các chức năng thuộc hai loại quản lý nợ này có ảnh hưởng qua lại lẫn nhau. Quản lý nợ tác nghiệp thụ động cung cấp thông tin, phân tích cho quản lý nợ tác nghiệp chủ động và bằng cách đó có ảnh hưởng rất lớn đến quản lý nợ tác nghiệp chủ động. Nói như vậy có nghĩa là cả hai loại chức năng quản lý nợ này đều có tầm quan trọng tương đương nhau và chúng bổ sung cho nhau.

Quản lý nợ cấp tác nghiệp bao gồm các chức năng cụ thể sau đây: ghi nhận/đăng ký nợ và phân tích là những chức năng thuộc loại quản lý thụ động; hoạt động, kiểm soát, phối hợp-kiểm soát, kiểm soát-giám sát là những chức năng thuộc loại quản lý chủ động.

Các chức năng này được thực hiện trên hai mức: mức tổng hợp và mức giao dịch đơn lẻ. Việc phân biệt hai mức này chỉ có ý nghĩa tương đối, song sự phân biệt như vậy có thể giúp các cơ quan quản lý hiểu và nắm bắt tốt hơn về nợ.

Quản lý nợ thụ động

Chức năng ghi nhận đòi hỏi phải thu thập thông tin chi tiết về từng khoản vay nợ. Điều quan trọng nhất cần quyết định khi xây dựng khung thu thập dữ liệu về nợ, đó là quyết định những khoản nào sẽ được xem là nợ nước ngoài và do đó những dữ liệu nào sẽ được thu thập. Dữ liệu thu thập theo từng khoản vay sau đó sẽ được tổng hợp để cung cấp thông tin thống kê cho công tác phân tích. Kết quả chính của chức năng này là *thông tin*, cả ở cấp giao dịch đơn lẻ lẫn ở cấp tổng hợp.

Chức năng ghi nhận là loại chức năng quan trọng đối với cơ quan quản lý nợ trong giai đoạn đầu hoạt động của mình. Ghi nhận cũng bao gồm việc *ghi sổ và đăng ký*. Mọi hiệp định vay nợ, bất kể là do ai đàm phán và ký kết (Chính phủ, doanh nghiệp nhà nước hay khu vực tư nhân) đều phải được ghi sổ và đăng ký. Danh mục các khoản vay do Chính phủ bảo lãnh phải được ghi

riêng để xác định tài sản nợ bất thường có thể phát sinh đối với Chính phủ trong trường hợp người đi vay không thể trả nợ. Việc ghi sổ không chỉ được thực hiện bằng cách lập danh mục các khoản vay mà còn phải ghi chi tiết các khoản vay cơ bản, điều kiện trả nợ và các giao dịch thực tế.

Chức năng phân tích rất gần với chức năng ghi nhận. Phân tích sử dụng các thông tin mà chức năng ghi nhận cung cấp. Dựa trên cơ sở thông tin chi tiết về các khoản vay, người ta tiến hành *phân tích thống kê* số liệu nợ và lập báo cáo về số dư nợ cuối kỳ. Số liệu nợ trong báo cáo phải được phân loại thành nợ Chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh, nợ không có bảo lãnh, loại đối tượng vay, loại chủ nợ, đồng tiền rút vốn, cơ cấu nợ theo kỳ hạn và công cụ nợ, giải ngân, tổng các khoản tiền lãi và gốc.

Ở mức tổng hợp, phân tích cũng bao gồm các phân tích kinh tế vĩ mô nhằm khám phá các lựa chọn khác nhau mà các điều kiện thị trường và điều kiện kinh tế vĩ mô có thể đem lại và dự báo cơ cấu nợ nước ngoài trong tương lai. Cần thường xuyên rà soát các tác động của các phương án quản lý nợ nước ngoài khác nhau đối với cán cân thanh toán và ngân sách quốc gia để có thể định hướng được trong những vấn đề như: các điều kiện vay nợ trong thời gian tới nên đàm phán như thế nào cho có lợi nhất. Cũng ở mức tổng hợp, chức năng phân tích xem xét các công cụ vay nợ khác nhau, các thời hạn thanh toán v.v., Chức năng phân tích cũng hỗ trợ việc tìm hiểu các công cụ tài chính mới chẳng hạn như các chế độ hoán đổi.

Sau khi đã xác định được một mức vay nợ nước ngoài đảm bảo sự cân đối kinh tế vĩ mô, các nhà quản lý thực hiện các nghiệp vụ để đạt được một cơ cấu và thành phần nợ tương thích với khả năng trả nợ của quốc gia. Những nội dung cần xem xét bao gồm tỷ lệ giữa vốn vay nước ngoài và vốn cổ phần nước ngoài, các mức vay tương đối giữa khu vực tư nhân và nhà nước, vay từ nguồn chính thức và thương mại, trong nước và vay nợ nước ngoài. Các tỷ lệ này quyết định mức lãi suất phải trả, cơ cấu kỳ hạn và thành phần đồng tiền trong cơ cấu nợ nước ngoài của quốc gia.

Tính đa dạng của các đồng tiền khác nhau trong cơ cấu nợ đòi hỏi phải phân tích rủi ro. Có thể sử dụng các công cụ như hợp đồng đánh đổi (swap) lãi suất và đồng tiền, hợp đồng kỳ hạn mua ngoại tệ để trả nợ và thanh toán ngoại tệ khi đến hạn. Cuối cùng, việc xác định mức dự trữ ngoại tệ tối ưu cũng đóng vai trò quan trọng trong việc quản lý nợ nước ngoài.

Quản lý nợ chủ động

Chức năng hoạt động bao gồm một loạt các hoạt động liên quan đến việc đi vay và các thoả thuận khác dẫn đến các *hành động* (giao dịch, phối hợp và tác động qua lại lẫn nhau). Chức năng này có thể chia thành ba giai đoạn khác nhau là đàm phán, sử dụng vốn vay và trả nợ. Các hoạt động hoặc các hành động trong mỗi giai đoạn có thể rất khác nhau tùy theo loại hình khoản vay (ví dụ như vay đa phương hoặc vay song phương trên cơ sở ưu đãi, vay tín dụng của một nước có hiệp định hỗ trợ, v.v.). Chức năng hoạt động do vậy liên quan đến những kỹ thuật bao hàm trong các hình thức vay nợ, tổ chức lại nợ (như cơ cấu lại nợ, tái tài trợ) hoặc hoán đổi nợ (như hoán đổi nợ thành vốn cổ phần, hoán đổi nợ thành hàng hoá...). Sản phẩm của chức năng này chính là các hoạt động đàm phán, sử dụng vốn vay và trả nợ.

Chức năng kiểm soát là chức năng khó định nghĩa một cách tách rời. Thực ra, kiểm soát là toàn bộ bản chất của hệ thống quản lý nợ. Nếu như các chức năng ghi nhận, phân tích hoặc hoạt động được định nghĩa riêng biệt thì kiểm soát có thể nói là dựa trên cơ sở tất cả các chức năng nói trên. Mặc dầu vậy, để hiểu được vai trò trung tâm và thực hành một cách thấu đáo, vẫn cần phải định nghĩa chức năng kiểm soát như một chức năng độc lập.

Kiểm soát hướng vào khâu điều phối vay nợ nước ngoài của các tổ chức vay khác nhau như Chính phủ, doanh nghiệp nhà nước, khu vực tư nhân và ngân hàng trung ương. Việc kiểm soát khâu phân phối vốn vay này rất quan trọng nhất là khi doanh nghiệp nhà nước và tư nhân là những khách hàng lớn. Để thực hiện chức năng này phải có các văn bản hướng dẫn và thủ tục nghiệp

vụ về vay nợ nước ngoài do Ủy ban chính sách nợ quốc gia ban hành cũng như về theo dõi việc chấp hành của các đối tượng đi vay.

Ở mức tổng hợp, chức năng *phối hợp – kiểm soát* là chức năng thiết yếu để có thể đảm bảo rằng việc quản lý nợ ở cấp tác nghiệp phù hợp với quản lý nợ ở cấp vĩ mô.

Ở mức giao dịch đơn lẻ, chức năng *kiểm soát – giám sát* tập trung quan tâm hơn đến các giao dịch cụ thể, ví dụ như việc đàm phán, sử dụng và trả nợ của từng khoản nợ. Mục tiêu của chức năng này là đảm bảo rằng các điều kiện vay nợ không vượt khỏi các khung đã hướng dẫn, vốn được sử dụng đúng thời hạn và phù hợp, và việc trả nợ được thực hiện theo đúng chu trình đã cam kết.

Trên thực tế, mức độ kiểm soát có thể dao động rất lớn (tùy theo các loại hình vay nợ và các hoạt động vay nợ, các chủ vay nợ liên quan – như các tổ chức thuộc khu vực công cộng và các doanh nghiệp tư nhân v.,v.,. Mức độ kiểm soát có thể dao động từ chỗ gần như kiểm soát hoàn toàn đến chỗ chỉ phối hợp và giám sát.

1.2.4 Các nhân tố ảnh hưởng đến quản lý nợ nước ngoài

Có nhiều nhân tố ảnh hưởng đến công tác quản lý nợ nước ngoài của một quốc gia, có những nhân tố bên trong nền kinh tế và cũng có những nhân tố bên ngoài. Các nhân tố này có thể có những ảnh hưởng thuận lợi, cũng có thể có những ảnh hưởng bất lợi đến công tác quản lý nợ.

Môi trường chính sách

Các nhà tài trợ, các nhà đầu tư rất quan tâm đến môi trường kinh tế vĩ mô của các nước đi vay. Một môi trường kinh tế vĩ mô ổn định và cơ sở pháp lý rõ ràng là một nhân tố quan trọng trong việc thu hút nguồn tài trợ và đầu tư nước ngoài. Một chính sách kinh tế mở tạo điều kiện cho cầu về nguồn vốn trong nước có cơ hội gặp cung về vốn trên thị trường quốc tế.

Các nhà kinh tế đã rút ra kết luận là vay nợ, viện trợ chỉ có tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế đối với các nền kinh tế có môi trường chính sách

vĩ mô tốt. [50] Các chính sách kinh tế vĩ mô phù hợp tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực thi các chính sách quản lý nợ nước ngoài có hiệu quả. Chính sách tỷ giá và lãi suất hợp lý có thể góp phần giảm thiểu hoặc tránh được các nguy cơ khủng hoảng tài chính.

Chính sách chi tiêu công có tác động quan trọng đến quản lý nợ nước ngoài. Các khoản vay của chính phủ thường được dùng đầu tư vào việc xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội. Lĩnh vực này không trực tiếp tạo ra thu nhập xét về góc độ tài chính. Vì vậy, để tạo được nguồn trả nợ, khu vực công phải tạo được môi trường thuận lợi để khuyến khích đầu tư tư nhân phát triển, tạo đà phát triển bền vững cho nền kinh tế, từ đó tạo ra nguồn trả nợ.

Lãi suất và cán cân thương mại

Cán cân thương mại và lãi suất có ảnh hưởng trực tiếp tới quản lý nợ nước ngoài. Khi nợ tồn trở nên tương đối lớn so với GDP thì tăng trưởng của nợ nước ngoài phụ thuộc rất nhiều vào lãi suất. Để đảm bảo an toàn nợ, phải tạo được thặng dư ngoại thương đủ lớn so với GDP. Nói cách khác là phải có chính sách khuyến khích xuất khẩu và hạn chế nhập khẩu.

Việc thay đổi lãi suất trên thị trường tài chính quốc tế cũng tác động trực tiếp đến quản lý nợ nước ngoài. Lãi suất là giá của vốn vay, việc tăng hay giảm giá đều có tác động lên tổng số nợ.

Tỷ giá hối đoái

Tỷ giá hối đoái có thể có tác động làm tăng hoặc giảm giá trị các khoản nợ. Các hợp đồng vay nợ được ký kết dựa trên một đồng tiền nhất định, thường là đồng tiền của nước cho vay. Việc đồng tiền vay bị lên/giảm giá vào thời điểm trả nợ giá trị nợ tăng hoặc giảm tương ứng. Nếu đồng tiền vay có xu hướng tăng giá liên tục, gánh nặng nợ cũng sẽ có xu hướng tăng liên tục. Tương tự như vậy, nếu đồng nội tệ mất giá so với đồng tiền vay thì gánh nặng nợ cũng bị trầm trọng thêm.

Rủi ro

Chúng ta đã biết vay nợ nước ngoài phải đối mặt với rất nhiều rủi ro khác nhau, chúng có thể làm tăng thêm gánh nặng nợ và trong những trường hợp nhất định có thể dẫn đến khủng hoảng nợ.

Trong điều kiện hội nhập kinh tế ngày càng rộng, nguy cơ đối chiều đột ngột của dòng vốn có thể ảnh hưởng nghiêm trọng đến quản lý nợ nước ngoài của một quốc gia. Dòng vốn ngắn hạn có rủi ro lớn hơn nhiều so với vay dài hạn. Khi xảy ra biến động các nhà đầu tư ngắn hạn có thể đột ngột rút vốn ồ ạt, làm các doanh nghiệp và ngân hàng rơi vào tình trạng thiếu khả năng thanh toán, đồng nội tệ giảm giá mạnh, có nguy cơ dẫn đến khủng hoảng.

1.3. Kinh nghiệm quốc tế về quản lý nợ nước ngoài

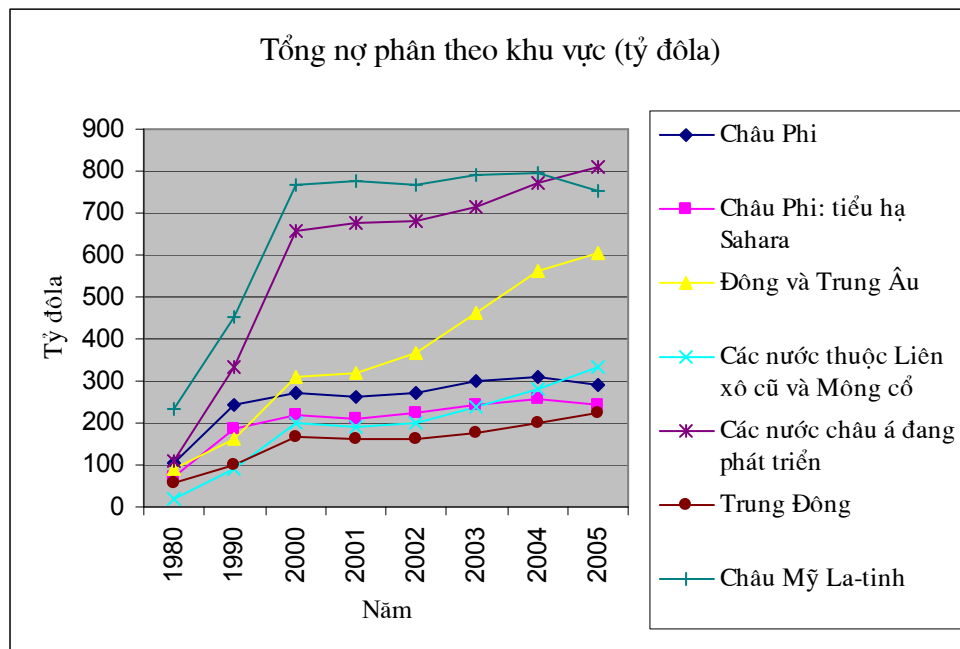
1.3.1 Tình hình nợ nước ngoài của các nước trên thế giới

Theo tổng kết của OECD (2004), trong vòng hơn 40 năm kể từ năm 1960, tổng dòng vốn nước ngoài rót vào các nước Á, Phi và Mỹ La tinh đạt gần 2623 tỷ USD, trong đó khoảng hơn 40% là đầu tư vào châu Á, hơn 36% rót vào châu Mỹ Latinh. Chỉ có trên 23% nguồn vốn từ nước ngoài được rót vào châu Phi.

Cho đến giữa những năm 1980, nguồn vốn đầu tư từ nước ngoài cho ba châu lục chưa có sự chênh lệch lớn. Châu Mỹ Latinh, mặc dù có nền kinh tế phát triển cao hơn hẳn, song đã rơi vào cuộc khủng hoảng nợ nước ngoài kể từ đầu thập kỷ 80 khiến cho dòng vốn nước ngoài suy giảm nghiêm trọng. Năm 1990, vốn nước ngoài rót vào châu lục này đạt mức thấp nhất – chưa đến 5 tỷ đôla cho cả châu lục. Dòng vốn chỉ được khôi phục trong thập kỷ sau đó.

Đầu tư vào Châu Á đạt mức đỉnh điểm là trên 83 tỷ đôla vào năm 1994. Chỉ hai năm sau, những dấu hiệu của cuộc khủng hoảng tài chính xuất hiện mà hậu quả là suốt 10 năm sau đó dòng vốn nước ngoài rót vào châu lục này suy giảm liên tục, từ trên 65 tỷ năm 1997 xuống chỉ còn 15 tỷ vào năm 2004.

Trên Phụ lục 1 cung cấp số liệu về nợ và trả nợ nước ngoài của các nước đang phát triển kể từ 1980 đến nay phân theo khu vực địa lý. Từ 1980 đến 2004 các nước Châu Mỹ La-tinh luôn có số dư nợ cao nhất so với các khu vực khác, tiếp theo là các nước đang phát triển Châu Á, các nước Đông và Trung Âu chiếm vị trí thứ 3. Nhưng đến năm 2005 các nước đang phát triển Châu Á đứng đầu về tổng dư nợ, vượt cả các nước Châu Mỹ La-tinh. Các nước Trung Đông và Châu Phi có số dư nợ thấp nhất tính đến 2005. Phụ lục 1.1 minh họa tổng nợ của các khu vực.

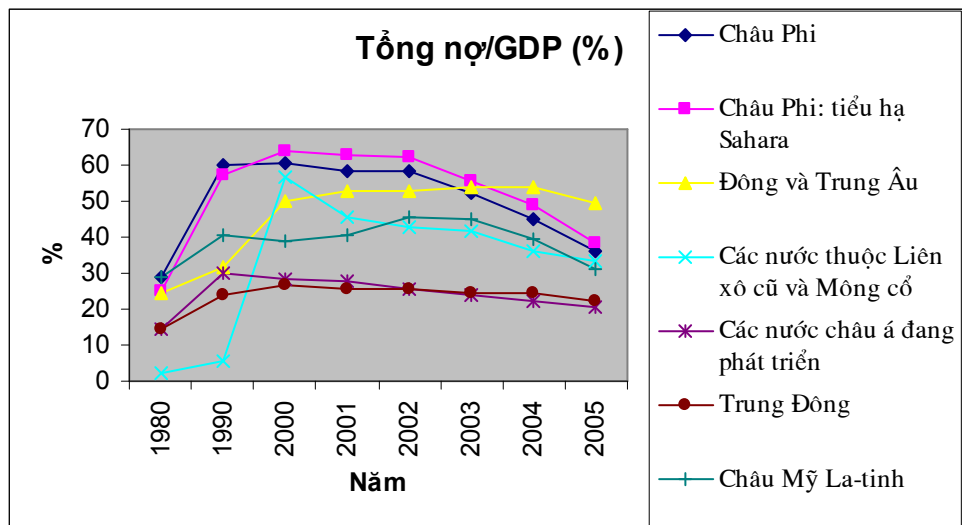


Nguồn: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/02/data...> [58]

Biểu đồ 1-1 Tổng nợ nước ngoài của các nước đang phát triển phân theo khu vực (tỷ USD, giá hiện hành)

Chỉ số nợ nước ngoài trên GDP mới là chỉ số đánh giá đúng nhất mức độ nợ nần. Căn cứ vào chỉ số nợ nước ngoài trên GDP (biểu đồ 1.2) ta thấy hiện nay các nước Đông và Trung Âu đang là những nước mắc nợ lớn nhất. Từ đầu giai đoạn đến 2003 các nước Châu Phi là những nước mắc nợ cao hơn cả, với chỉ số dư nợ trên GDP trên 50%, dư nợ trên xuất khẩu trên 150% cho đến 2003.

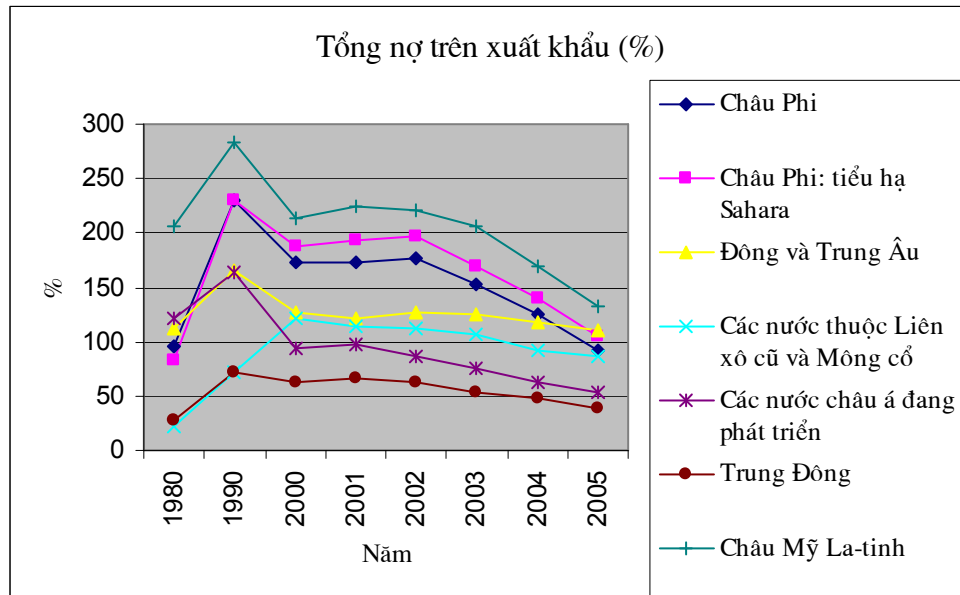
Tuy nhiên trong những năm cuối tình hình nợ nước ngoài của các nước này đã được cải thiện rõ rệt, đến 2005 chỉ số nợ nước ngoài trên GDP, nợ nước ngoài trên xuất khẩu của khu vực này giảm xuống còn 35.9%, và 92.4%. Mặc dù có số dư nợ lớn nhất, nhưng các nước đang phát triển ở Châu á lại có mức độ nợ nước ngoài khả quan nhất, với chỉ số nợ trên GDP và nợ trên xuất khẩu giảm liên tục từ 1980, đến năm 2005 chỉ còn hơn 20% và 53.3% (xem biểu đồ 1.2 và 1.3).



Nguồn: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/02/data...> [58]

Biểu đồ 1-2 Tỷ lệ nợ nước ngoài trên GDP của các nước đang phát triển, phân theo khu vực, giai đoạn 1980-2005

Các nước có thu nhập thấp đặc biệt phụ thuộc vào nguồn tài chính từ bên ngoài. Chỉ số nợ nước ngoài trên GDP và trên xuất khẩu của các nước đang phát triển đạt hơn 33% và gần 88% vào năm 2005. Một điều đặc biệt quan trọng đã được các nhà nghiên cứu chỉ ra, đó là gánh nặng nợ nước ngoài của các nước đang phát triển đã lên đến mức mà dòng tiền trả nợ lớn hơn dòng vốn chảy vào từ nước ngoài. Nói cách khác, dòng vốn từ nước ngoài sau khi trừ đi khoản trả nợ đã trở thành âm. Xét trên tổng thể, mức nợ nước ngoài như vậy không thể coi là bền vững và cũng không thể có tác dụng thúc đẩy tăng trưởng ở các nước đang phát triển. [63]



Nguồn: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/02/data...> [58]

Biểu đồ 1-3 Tổng nợ trên xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ của các nước đang phát triển, giai đoạn 1980-2005

1.3.2 Chiến lược vay nợ và khủng hoảng nợ ở các nước châu Mỹ Latinh

Các nghiên cứu từ trước tới nay cho thấy rằng vốn vay nước ngoài không phải bao giờ cũng dẫn đến tăng trưởng và có sự khác biệt rất lớn trong hiệu quả sử dụng viện trợ của các nước và các khu vực trên thế giới. Thực tế này khiến những người nghiên cứu thường xuyên phải đặt dấu hỏi: vậy thì những yếu tố nào quyết định hiệu quả sử dụng vốn vay nước ngoài ở các nước đang phát triển, và vì sao một số nước thành công trong khi những nước khác thất bại trong việc sử dụng vốn vay để phát triển. Phần này sẽ tổng quan một số bài học kinh nghiệm rút ra từ cuộc khủng hoảng nợ ở châu Mỹ Latinh trong những năm 1980-90.

Trước cuộc khủng hoảng, châu Mỹ Latinh đã đạt tới trình độ phát triển kinh tế cao hơn nhiều so với Châu Á hoặc châu Phi. Thời kỳ 1950-1970, nhiều nước Mỹ Latinh, như Braxin, Mêhicô, A-chentina và Vê-nê-đuê-la đã đạt được tốc độ tăng trưởng cao liên tục, và khi đó các nước này từng được đánh giá là

"các nước công nghiệp mới" (NICs). Tuy nhiên, cuộc khủng hoảng nợ bùng nổ vào năm 1982 và kéo dài trong những năm sau đó đã khiến cho các nước này không thể trở thành NICs. Không chỉ như vậy, suốt cả thập kỷ sau đó, nền kinh tế Mỹ Latinh rơi vào tình trạng suy thoái.

Khủng hoảng nợ ở châu Mỹ Latinh chủ yếu liên quan đến việc quản lý nợ nước ngoài của khu vực tư nhân. Là những nền kinh tế tăng trưởng nhanh, các nước Mỹ La tinh từng là điểm đến mong đợi của vốn vay nước ngoài. Các biện pháp cải cách nền tài chính theo hướng tự do hoá cũng là yếu tố khuyến khích các công ty trong nước vay nợ. Giữa thập kỷ 70, nhiều nước Mỹ Latinh bao gồm Chi-lê, Uruguay, Argentina, bắt đầu cải cách kinh tế theo hướng tự do hoá thương mại, tự do hoá thị trường tài chính trong nước và chu chuyển vốn, tư nhân hoá công nghiệp công cộng. Việc kiểm soát ngoại tệ, kiểm soát chu chuyển vốn và các hạn chế khác được bãi bỏ. Chẳng hạn, Argentina giảm mức dự trữ bắt buộc xuống còn 45% và cho phép các ngân hàng tự do quyết định lãi suất. Chi-lê, Uruguay và Argentina đều bãi bỏ các hạn chế đối với việc chuyển lợi nhuận ra nước ngoài và cho phép tư nhân tự do đàm phán vay vốn nước ngoài. Kết quả của việc tự do hoá chu chuyển vốn là các nhà đầu tư trong nước có được khả năng tiếp cận vốn vay nước ngoài một cách không hạn chế.

Trong giai đoạn từ 1975 đến 1982, nợ nước ngoài của các nước Mỹ Latinh tăng với tốc độ 20,4% mỗi năm. Tổng nợ của các nước này tăng từ 75 tỷ đôla năm 1975 lên thành 314 tỷ năm 1983, tương đương với 50% GDP của cả khu vực. Tổng nợ phải thanh toán (bao gồm lãi và vốn gốc đến hạn) còn tăng nhanh hơn, đạt mức 66 tỷ đôla vào năm 1982, trong khi chỉ có 12 tỷ đôla vào năm 1975. [59, tr. 69]

Nhu cầu thanh toán nợ bằng ngoại tệ một lần nữa làm trầm trọng thêm sự thiếu hụt cán cân thanh toán. Trong khi nợ phải thanh toán hàng năm tăng 24% thì xuất khẩu chỉ tăng 12%. [68, tr. 54] Nguyên nhân chính là cho đến thời gian này, chiến lược phát triển kinh tế chủ yếu của các nước Mỹ Latinh

vấn nặng về thay thế nhập khẩu. Khoảng cách giữa thu nhập từ xuất khẩu và nhu cầu chi trả nợ hàng năm ngày càng lớn dần.

Để đối phó với sự thâm hụt cán cân thanh toán, các nước Mỹ Latinh đi vay nhiều hơn. Cho đến tận khi khủng hoảng nợ bùng nổ vào năm 1982, chu chuyển vốn ròng rót vào các nước này vẫn tăng 17-20% mỗi năm. Do dòng vốn rót vào lớn, tỷ giá hối đoái thực tế vẫn cao. Thêm vào đó, nhiều nước Mỹ Latinh chủ ý giữ giá đồng nội tệ như một biện pháp chống lạm phát. Tỷ giá hối đoái liên tục tăng cho đến tận cuối thập kỷ 70, trong khi lãi suất quốc tế danh nghĩa thời kỳ này tương đối thấp do các nước OPEC xuất khẩu dầu mỏ thừa rất nhiều vốn cho vay, nên trên thực tế lãi suất vay vốn nước ngoài ở các nước Mỹ Latinh trở thành âm. Tình hình này càng khuyến khích cả Chính phủ và tư nhân vay nợ nhiều hơn.

Khủng hoảng nợ ở các nước Mỹ Latinh chủ yếu liên quan đến chính sách quản lý nợ của tư nhân với các ngân hàng thương mại nước ngoài, song nó xuất phát từ những mất cân đối về thương mại và tài khoá tích tụ trong nhiều năm trước đó và có sự tham gia tích cực của Chính phủ thông qua các chính sách kinh tế vĩ mô. Châu Mỹ Latinh đã trải qua cuộc khủng hoảng nợ nước ngoài bùng nổ vào năm 1982 và kéo dài trong những năm sau đó khiến cho nền kinh tế khu vực rơi vào tình trạng suy thoái.

Năm 1982, khủng hoảng nợ bùng nổ, bắt đầu bằng việc Mêhicô tuyên bố không thể thực hiện nghĩa vụ thanh toán. Khác với nhiều nước Mỹ Latinh, Mêhicô là nước xuất khẩu dầu mỏ và được lợi rất nhiều từ việc giá dầu tăng vọt. Trong khoảng từ năm 1976 đến năm 1981, doanh thu từ xuất khẩu dầu hàng năm của Mêhicô tăng từ 600 triệu đôla lên 14 tỷ đôla. Tuy nhiên, cùng lúc đó nhập khẩu tăng 30% mỗi năm, tạo nên lượng thâm hụt cán cân thanh toán 12,5 tỷ đôla vào năm 1981. Để tài trợ cho sự thâm hụt này, cả khu vực công lẫn khu vực tư nhân ở Mêhicô đều đi vay nước ngoài, phần lớn là vay ngắn hạn. Khi giá dầu tăng vọt lần thứ hai vào năm 1979, Mỹ và các nước OECD phản ứng bằng cách tăng lãi suất và thắt chặt tiền tệ. Song Chính phủ

Mêhicô vẫn tiếp tục tăng chi tiêu công cộng tài trợ bằng vốn vay vì cho rằng lãi suất tăng là hiện tượng ngắn hạn, trong khi giá dầu tăng là xu hướng dài hạn. [73]

Tuy nhiên, trên thực tế đã xảy ra điều ngược lại. Năm 1981, giá dầu đứng đầu do nền kinh tế Mỹ suy thoái và nhu cầu về dầu mỏ giảm mạnh, song lãi suất vẫn đứng ở mức cao gần mức đỉnh điểm 19% của năm 1980. [72, tr 8] Khi những dấu hiệu của khủng hoảng đã lộ rõ, khối kinh tế tư nhân lập tức phản ứng bằng cách chuyển tài sản ra nước ngoài. Trong hai năm 1981-82, hơn 20 tỷ đôla vốn tư nhân chảy ra khỏi Mêhicô. Dòng vốn chảy ra tiếp tục trong những năm sau đó, khiến Mêhicô lâm vào tình trạng khủng hoảng. Chính phủ Mêhicô phải tăng cường kiểm soát nhập khẩu, cắt giảm chi tiêu và phá giá đồng pêsô đến 80%, song những giải pháp này đã đến muộn và không cứu vãn được tình thế. Đến tháng 8 năm 1982, dự trữ của Ngân hàng Trung ương Mêhicô hoàn toàn cạn kiệt. Các ngân hàng quốc tế từ chối cho Chính phủ Mêhicô vay thêm, vì vậy, Chính phủ buộc phải tuyên bố không có khả năng trả nợ. Mỹ, các nước OECD và IMF phải quyết định cho Chính phủ Mêhicô vay khẩn cấp 190 triệu USD cùng với một số khoản tài trợ ngắn hạn khác để giúp nước này không phải tuyên bố phá sản trong thời gian thực hiện cơ cấu lại nợ. [73, tr. 77]

Sau sự kiện Mêhicô tuyên bố không trả được nợ, hầu hết các ngân hàng thương mại đều dừng ngay việc cho vay đối với các nước Mỹ Latinh. Không còn nguồn vốn vay trong khi nợ phần lớn là ngắn hạn, thêm vào đó là lãi suất tăng đến 3 lần trong giai đoạn 1977-81 do chính sách thắt chặt tiền tệ của Mỹ, không một nước Mỹ Latinh nào đáp ứng được yêu cầu trả nợ của ngân hàng.

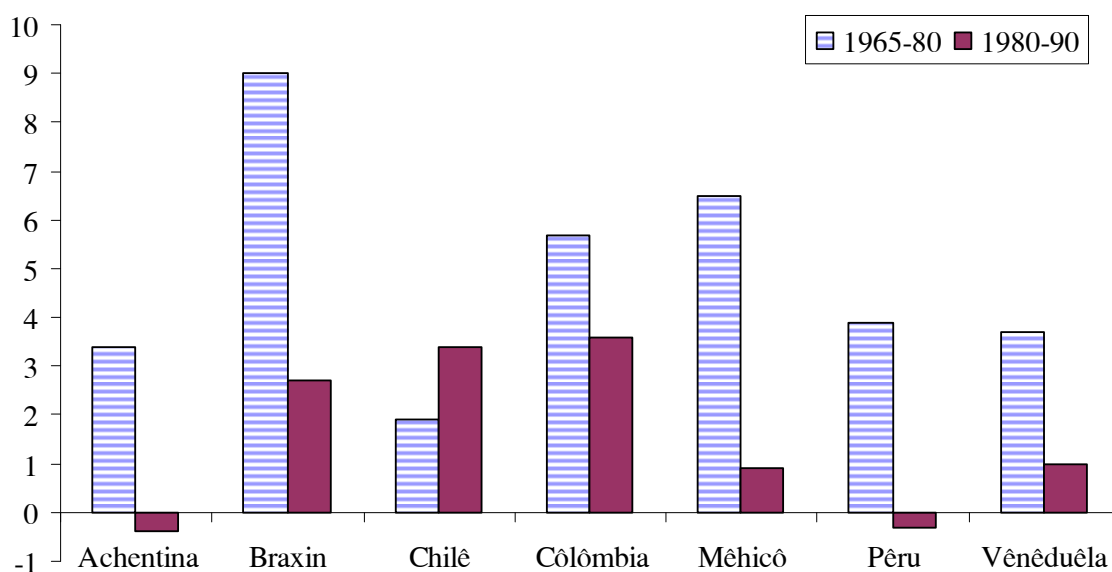
Tình trạng nợ trở nên trầm trọng thêm do "chảy máu vốn". Dòng vốn đầu tư chảy ra nước ngoài từ các nước Mỹ Latinh lên đến 151 tỷ USD trong giai đoạn 1973-85, bằng 40% tổng nợ của các nước này. [68, tr.1] Nói cách khác, 40% vay nợ của các nước Mỹ Latinh đã được dùng để đầu tư ra nước ngoài thay vì tạo công ăn việc làm và thu nhập trong nước. Tình trạng bất

công xã hội trầm trọng thêm, do người dân nghèo phải chịu chế độ tài chính thất lung buộc bụng của Chính phủ để trả nợ cho các ngân hàng nước ngoài, trong khi các ngân hàng này lại trả lãi cho những người Mỹ Latinh giàu có có tài sản gửi ở các ngân hàng này.

Dòng vốn chảy ra nước ngoài đầu những năm 80 làm giảm tỷ giá hối đoái ở Mêhicô, Braxin, Chilê và Aentina, do đó làm tăng lãi suất thực tế ở những nước này. Các ngân hàng bắt đầu đòi nợ. Số lãi nợ không trả được lại được các ngân hàng cộng vào vốn gốc. Cứ như vậy, lượng lãi nợ phải thanh toán của các nước Mỹ Latinh tăng vọt. Vào năm 1984, lãi nợ phải trả bằng 5% GNP của toàn khu vực. [59, tr. 113]

Để trả nợ, các nước Mỹ Latinh đã phải trải qua một quá trình điều chỉnh nền kinh tế lâu dài và đau đớn. Từ chỗ thâm hụt cán cân thương mại 2 tỷ đôla vào năm 1981, các nước này đã chuyển sang "dư thừa" cán cân thương mại ở mức 31 tỷ đôla vào năm 1983 mà phần lớn lượng "dư thừa" này là tiền trả lãi nợ. Các nước này cũng phải chuyển sang chính sách thắt chặt tài khoá và tiền tệ, và trong nhiều trường hợp nhà nước phải đứng ra trả những món nợ khổng lồ của tư nhân (giải pháp được gọi là quốc hữu hoá nợ). Trong các năm 1982-85 các nước Mỹ Latinh trở thành những nhà xuất khẩu vốn với 106 tỷ đôla chuyển ra nước ngoài để trả lãi nợ. [59, tr. 115] Ngay cả như vậy, các nước Mỹ Latinh cũng không thể trả hết khối lượng nợ tích tụ trong mấy chục năm. Việc thương thuyết về cơ cấu lại nợ còn kéo dài đến nhiều năm sau và đa số các nước mắc nợ phải chấp nhận thực hiện các chính sách thất lung buộc bụng của IMF để được cơ cấu lại nợ.

Tác động lớn nhất của cuộc khủng hoảng nợ ở các nước Mỹ Latinh là sự suy thoái kinh tế kéo dài. Biểu đồ 1-4 cho thấy, hầu hết các nước Mỹ Latinh đều rơi vào tình trạng sụt giảm nghiêm trọng tỷ lệ tăng trưởng trong thập kỷ 1980-90. Tăng trưởng GDP thực tế hàng năm của khu vực này trong giai đoạn 1980-85 chỉ đạt 2,3%, còn GDP tính trên đầu người giảm gần 9% mỗi năm. Một vài nước Mỹ Latinh như Aentina, Pêru có tỷ lệ tăng trưởng trung bình hàng năm âm.



Nguồn: Meier (1995), [64, tr. 46]

Biểu đồ 1-4 Tỷ lệ tăng trưởng GDP trung bình hàng năm của một số nước Mỹ Latinh, 1965-90

Khủng hoảng nợ ở các nước Mỹ Latinh để lại những bài học đắt giá về sử dụng nguồn vốn vay nước ngoài, trong đó có nguồn vốn ODA. Khủng hoảng là đỉnh cao của những mất cân đối tích tụ trong nhiều năm, do chính sách kinh tế dựa quá nhiều vào nguồn vốn vay nước ngoài và buông lỏng quản lý nguồn vốn này. Trên thực tế, tăng trưởng kinh tế ở các nước Mỹ Latinh giai đoạn 1960-70 được tài trợ bằng cách đi vay, một nửa là vay ODA. Đồng thời, quá nhiều vốn vay đã được sử dụng để bù đắp cho các khoản tiêu dùng và đầu tư kém hiệu quả của Chính phủ và khối kinh tế công cộng. Các Chính phủ cũng thiếu sự quan tâm cần thiết đối với sự ổn định kinh tế vĩ mô, đặc biệt là đối với lạm phát và quản lý nợ.

1.3.3 Sử dụng vốn vay nước ngoài và khủng hoảng tài chính ở khu vực Đông Á cuối thập kỷ 90

Khủng hoảng tài chính Đông Á bắt đầu từ tháng 7 năm 1997 ở Thái Lan rồi ảnh hưởng đến các thị trường chứng khoán, các trung tâm tiền tệ lớn

và giá cả của một số nước Châu Á. Thái Lan, Indonesia, Hàn Quốc là những nước bị ảnh hưởng nhiều nhất. Một số nước khác như Hồng Kông, Malaysia, Philippines cũng bị ảnh hưởng. Các nước ít bị ảnh hưởng hơn là Trung Quốc, Đài Loan, Singapore và Việt Nam. Nhật Bản, một nước có nền kinh tế lớn gấp đôi tất cả các nền kinh tế Châu Á cộng lại cũng phải trải qua những khó khăn do khủng hoảng. Cuộc khủng hoảng Đông Á cũng gây ảnh hưởng không nhỏ đến nền kinh tế Mỹ, Braxin và Nga.

Liên tục từ cuối thập niên 80 cho đến đầu thập niên 90 nhiều nước trong khu vực như Thái Lan, Malaysia, Philippines, Indonesia và Hàn Quốc có tỷ lệ tăng trưởng mạnh mẽ, đạt khoảng 8-12% tổng sản lượng nội địa. Thành quả này đã được nói đến như “sự thần kỳ Châu Á”.

Cho đến năm 1997, Châu Á đã thu hút gần một nửa tổng luồng tiền nước ngoài đầu tư vào các nước đang phát triển. Việc các nước Châu Á duy trì mức lợi tức cao đã thu hút mạnh mẽ các nhà đầu tư nước ngoài. Kết quả là nhiều nước đã nhận được một khối lượng lớn luồng tiền đầu tư và giá tài sản tăng vọt. Thiếu hụt lớn trong tài khoản vãng lai tư nhân ở các nước như Thái Lan, Indonesia, Hàn Quốc và việc duy trì tỷ giá cố định đã khuyến khích các nước này vay nợ nước ngoài. Kết quả dẫn đến sự lệ thuộc lớn vào rủi ro hối đoái của cả hai lĩnh vực: tài chính và doanh nghiệp.

Đến giữa thập niên 90 nền kinh tế Mỹ bắt đầu phục hồi, Ngân hàng Dự trữ Liên bang Mỹ bắt đầu nâng tỷ lệ lãi suất để ngăn chặn lạm phát. Việc tăng lãi suất đã thu hút luồng tiền đầu tư vào Mỹ, đồng đôla tăng giá, trong khi các nước Đông Nam Á vẫn cố định đồng tiền của mình vào đôla Mỹ. Hậu quả là xuất khẩu của các nước Đông Nam Á trở nên kém hấp dẫn, làm giảm tỷ lệ tăng trưởng xuất khẩu của họ và cán cân tài khoản vãng lai xấu đi. [51]

Năm 1996 đồng bath Thái cố định ở mức 25 bath /1 đôla, đến tháng 1/98 đồng bath đạt mức sụt giá kỷ lục ở 56 bath/1 đôla. Thị trường chứng

khoán Thái Lan giảm giá 75% vào năm 1997, Công ty tài chính lớn nhất ở Thái Lan – Finance One bị phá sản. Ngay sau Thái Lan, đồng peso Philippines cũng sụt giá nghiêm trọng từ 26 peso/1 đôla xuống 38 rồi 40 vào cuối đợt khủng hoảng.

Hàn Quốc có nền kinh tế tương đối lớn, nền tảng vĩ mô tốt, tuy nhiên hệ thống ngân hàng phải gánh chịu một khối lượng lớn nợ xấu vì đầu tư ào ạt cho các tập đoàn lớn. Đồng Won sụt giá từ 100 xuống 1700 trên 1 đôla. Mặc dù nhiều công ty bị phá sản Hàn Quốc vẫn phục hồi nhanh sau khủng hoảng: Hàn Quốc đã tăng GDP bình quân đầu người lên 3 lần kể từ 1997 đến 2006.

Tình hình Indonesia có vẻ khác so với tình hình các nước rơi vào khủng hoảng. Khác với Thái Lan, Indonesia có tỷ lệ lạm phát thấp, thặng dư cán cân ngoại thương, có khối lượng dự trữ ngoại tệ lớn, có hệ thống ngân hàng vững mạnh. Tuy nhiên các công ty Indonesia vay một lượng lớn bằng USD. Sau khi khủng hoảng xảy ra với các nước trong khu vực đồng rupiah bắt đầu sụt giá, thị trường chứng khoán Indonesia suy giảm nhanh chóng. Trước khủng hoảng tỷ giá của rupiah là 1.800/1 đôla, trong thời gian khủng hoảng nó sụt xuống còn 18.000 rupiah/1 đôla.

Tăng trưởng kinh tế của các nước rơi vào khủng hoảng bị ảnh hưởng nghiêm trọng. Tỷ lệ tăng trưởng GDP của Hàn Quốc năm 1996 là 7.1%, năm 1997 giảm xuống 5.5% và năm 1998 rớt xuống -7.7%. Tình hình kinh tế ở Thái Lan cũng tương tự. Nếu như tỷ lệ tăng trưởng năm 1996 là 5.5%, năm 1997 rớt xuống -0.4% và năm 1998 rớt xuống -7%. Tình hình kinh tế của Indonesia còn trầm trọng hơn, tỷ lệ tăng trưởng năm 1996 là 8.2%, năm 1997 giảm xuống 2% và năm 1998 rớt xuống -16%. [44]

Ngay sau khi cuộc khủng hoảng nổ ra, các phương tiện thông tin đã tập trung vào vai trò của tự do hoá thị trường tài chính, việc mở cửa cho các dòng đầu tư tài chính toàn cầu và thất bại của thị trường và coi đó là nguyên nhân chính dẫn đến khủng hoảng. Người ta cho rằng các nhà đầu tư đã dựa vào thông tin tích cực nhưng không đầy đủ và đã đầu tư quá nhiều vào một số lĩnh

vực, sau đó lại dựa vào thông tin tiêu cực nhưng không đầy đủ đột ngột quyết định rút vốn ra khỏi một số nước.

Tuy nhiên, sau khi nhìn nhận các vấn đề một cách rõ ràng hơn người ta thấy có những nguyên nhân sâu xa hơn việc tự do hoá thị trường tài chính. Nhiều nhà kinh tế học tin tưởng rằng cuộc khủng hoảng Châu Á được tạo ra không phải do tâm lý thị trường mà do các chính sách kinh tế vĩ mô bóp méo thông tin, dẫn đến tính bất ổn và hấp dẫn các nhà đầu cơ. “Tâm lý bầy đàn” ở đây được coi là hậu quả của việc các nhà đầu cơ hành xử hợp lý trong việc suy xét chính sách tiền tệ của Chính phủ (chính sách bảo vệ tỷ giá hối đoái cố định) mà họ cho là không hợp lý và không thể duy trì lâu được.

Nói về khủng hoảng tài chính ở Đông Á trong thập niên 90 phải lưu ý rằng những bài học thành công của các nước Đông Á hầu như còn nguyên vẹn và vẫn tiếp tục phát huy sau giai đoạn điều chỉnh thích hợp. Ngoài ra, mặc dù rơi vào khủng hoảng nhưng tình hình tài chính ở Đông Á vẫn lành mạnh hơn nhiều so với Mỹ La-tinh. Nếu như trong thời gian khủng hoảng nhiều nước ở châu Mỹ Latinh có tỷ lệ nợ nước ngoài lên tới 300% hoặc cao hơn so với thu nhập từ xuất khẩu, thì ở Đông Á chỉ có Indonesia là có mức nợ nước ngoài cao đến mức đó, còn hầu hết các nước khủng hoảng khác có tỷ lệ nợ nước ngoài thấp hơn nhiều.

1.3.4 Bài học đối với Việt Nam

1.3.4.1. Dấu hiệu của khủng hoảng

Tình hình kinh tế tài chính của Châu Mỹ La-tinh và khu vực Đông Á trước khủng hoảng có những điểm chung: cả hai khu vực đều có những chỉ số kinh tế vĩ mô rất khả quan như tốc độ tăng trưởng cao, luồng vốn nước ngoài đổ vào lớn, tuy nhiên thâm hụt cán cân thương mại rất cao, tỷ giá hối đoái thực tế cũng rất cao. Đây là hai dấu hiệu đặc biệt báo trước khủng hoảng.

1.3.4.2. Về việc sử dụng vốn vay nước ngoài

Bài học đầu tiên có thể rút ra từ hai cuộc khủng hoảng nợ ở các nước Mỹ Latinh và các nước Đông Á, đó là không nên hoạch định chiến lược phát triển kinh tế dựa quá nhiều vào nguồn vốn vay nước ngoài. Mức nợ nước ngoài cao luôn kèm theo những rủi ro về tài chính mà Chính phủ các nước đang phát triển không thể kiểm soát được.

Một kinh nghiệm đáng quý trong chiến lược phát triển của các nước đã thành công là tầm quan trọng của việc dựa vào nguồn tích lũy trong nước là chính và hạn chế đến mức tối thiểu sự lệ thuộc vào nước ngoài. Những nước thành công nhất là những nước có tỷ lệ nợ nước ngoài so với GNP khoảng 30%. Các nước có tỷ lệ nợ nước ngoài cao hơn như Indonesia (67%), Thái Lan (62%), Philippines (63%) là những nước chịu ảnh hưởng nhiều nhất của cuộc khủng hoảng.

Quản lý chặt chẽ nguồn vốn vay nước ngoài là bài học quan trọng rút ra từ thực tế các nước Mỹ Latinh. Tuân thủ chặt chẽ mục tiêu sử dụng nguồn vốn là vấn đề có tính chất nguyên tắc. Nguồn vốn vay phải được sử dụng cho mục tiêu đầu tư phát triển, tránh việc sử dụng nguồn vay nước ngoài để tài trợ cho tiêu dùng. Đồng thời chính sách vay và sử dụng vốn vay phải tạo điều kiện thúc đẩy đầu tư tư nhân – cơ sở để phát triển nền kinh tế một cách bền vững.

1.3.4.3. Phối hợp thực hiện các chính sách vĩ mô đảm bảo tiền đề cho chính sách nợ bền vững

Việc hoạch định và thực thi các chính sách vĩ mô như chính sách tài chính, chính sách tiền tệ để tạo sự ổn định vĩ mô là vô cùng quan trọng để chính sách vay nợ bền vững.

Duy trì tỷ giá hối đoái ở mức cạnh tranh cũng là một vấn đề căn bản để khuyến khích xuất khẩu, giảm lệ thuộc quá nhiều vào nhập khẩu.

Bài học về chính sách phát triển khối công cộng và khối tư nhân cũng là điểm đáng nói. Chưa có nước nào thành công trong phát triển mà chỉ dựa vào

các doanh nghiệp nhà nước. Một khối doanh nghiệp nhà nước kém hiệu quả có thể là gánh nặng đáng kể làm trầm trọng thêm những khó khăn tài chính. Thực tiễn ở các nước Đông Á trong cuộc khủng hoảng vừa qua cũng cho thấy rằng cùng với các ngành công nghiệp lớn và hiện đại, khối doanh nghiệp vừa và nhỏ có thể đóng góp rất đáng kể cho sự cất cánh của cả nền kinh tế, đồng thời mối liên kết giữa doanh nghiệp lớn và doanh nghiệp nhỏ có tác động tích cực giúp cho các nền kinh tế có thể nhanh chóng phục hồi sau khủng hoảng.

Bài học rút ra từ nguyên nhân các cuộc khủng hoảng cho thấy Chính phủ đóng vai trò quyết định trong định hướng phát triển nền kinh tế, đặc biệt trong chiến lược vay nợ nước ngoài. Các sai lầm trong chính sách kinh tế vĩ mô có thể dẫn đến những hậu quả vô cùng to lớn.

1.3.4.4.Đảm bảo hệ thống thông tin đầy đủ trong quản lý

Theo kinh nghiệm rút ra từ cuộc khủng hoảng tài chính Đông Á trong thập niên 90 thì vai trò lãnh đạo trên cơ sở đầy đủ thông tin của Chính phủ trong việc định hướng phát triển là vô cùng quan trọng. Những kinh nghiệm phát triển thành công nhất, đặc biệt ở Nhật Bản, Hàn Quốc và Đài Loan, đều dựa trên vai trò lãnh đạo kiên quyết của Chính phủ dựa trên cơ sở đầy đủ thông tin. Lãnh đạo các nước này được cung cấp đầy đủ những thông tin đáng tin cậy về những thách thức sắp nảy sinh, việc này có ý nghĩa quan trọng trong việc định hướng phát triển, nắm bắt cơ hội và thậm chí ngăn chặn được khủng hoảng. Lãnh đạo ở nhóm nước công nghiệp mới phát triển rất linh hoạt trong việc khắc phục những quyết định sai lầm và khuyết điểm trong quá khứ để hạn chế đến mức tối thiểu các tổn thất. Những nước thành công nhất là những nước lãnh đạo tham khảo ý kiến một cách kỹ càng với khu vực kinh tế tư nhân. Một thực tế ở các nước thành công nhất là trong khi quyền lãnh đạo chung thuộc về Chính phủ thì việc quản lý và phát triển kinh tế thuộc về tư nhân.

Kinh nghiệm của khủng hoảng cũng cho thấy một nước có thể rơi vào khủng hoảng nếu như các quyết sách của Chính phủ lại được xây dựng trên cơ sở thông tin thiếu hụt.

Kết luận

Chương 1 đã hệ thống hóa các vấn đề lý thuyết chung về nợ nước ngoài như khái niệm, phân loại nợ nước ngoài, vai trò của nợ nước ngoài trong phát triển kinh tế xã hội, bên cạnh đó các rủi ro trong vay và sử dụng nợ nước ngoài cũng được tổng hợp. Các vấn đề lý thuyết về quản lý nợ nước ngoài được hệ thống lại bắt đầu từ sự cần thiết đến nội dung cơ bản của quản lý nợ nước ngoài. Một bức tranh tổng thể về quản lý nợ nước ngoài từ cấp vĩ mô đến cấp vi mô với các chức năng, các sản phẩm cụ thể đã được xây dựng.

Vay và sử dụng nợ nước ngoài chứa đựng nhiều rủi ro vì vậy việc học tập kinh nghiệm từ các thất bại trong quản lý nợ nước ngoài và rút ra bài học là rất quan trọng. Thất bại trong chiến lược vay nợ nước ngoài của các nước Châu Mỹ La-tinh và của các nước trong khu vực để lại kinh nghiệm đáng quý trong việc không được dựa quá nhiều vào nguồn vốn vay từ nước ngoài, không được sử dụng vốn vay vào mục tiêu tiêu dùng và thất bại trong việc phối hợp các chính sách kinh tế vĩ mô khác có thể làm chính sách nợ trở nên không bền vững.

CHƯƠNG 2. THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NỢ NƯỚC NGOÀI Ở VIỆT NAM

2.1. Tình hình phát triển kinh tế xã hội và nợ nước ngoài giai đoạn 1995-2005

2.1.1 Tình hình phát triển kinh tế – xã hội giai đoạn 1995-2005

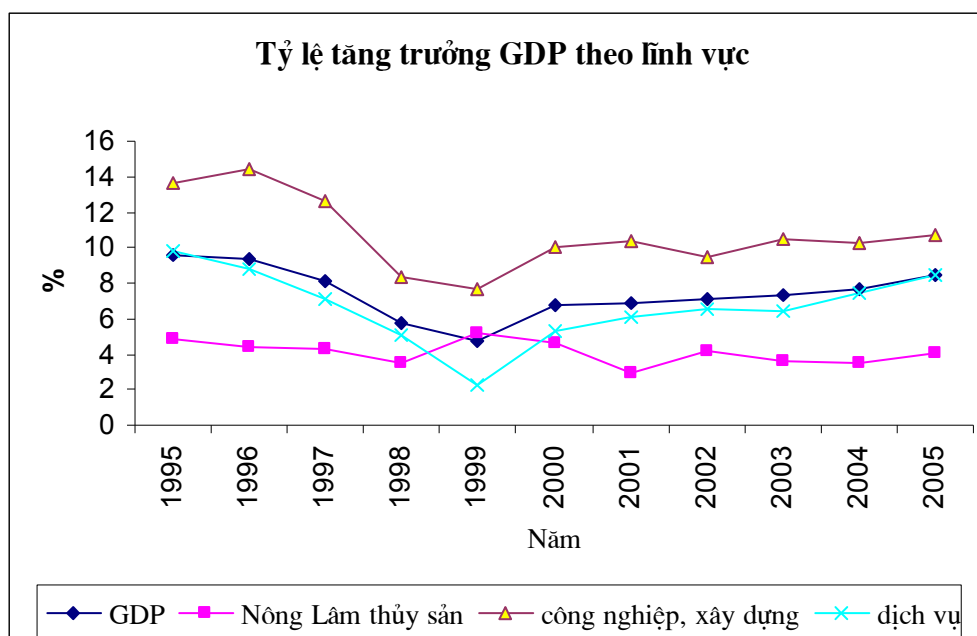
2.1.1.1. Tình hình tăng trưởng kinh tế

Bảng 2-1 Tăng trưởng GDP và 3 lĩnh vực kinh tế, giai đoạn 1995-2005

Năm	GDP, tỷ đồng, giá so sánh 1994	Tỷ lệ tăng trưởng GDP hàng năm, %	Tỷ lệ tăng trưởng các lĩnh vực kinh tế hàng năm, %		
			Nông, lâm, thủy sản	Công nghiệp, xây dựng	Dịch vụ
1995	195.567	9,54	4,80	13,60	9,83
1996	213.833	9,34	4,40	14,46	8,80
1997	231.264	8,15	4,33	12,62	7,14
1998	244.596	5,76	3,53	8,33	5,08
1999	256.272	4,77	5,23	7,68	2,25
2000	273.666	6,79	4,63	10,07	5,32
2001	292.535	6,89	2,98	10,39	6,10
2002	313.247	7,08	4,17	9,48	6,54
2003	336.242	7,34	3,62	10,48	6,45
2004	362.092	7,69	3,50	10,20	7,47
2005	392.989	8,43	4,04	10,65	8,48
Trung bình		7,44	4,19	10,73	6,66

Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2006, [39]

Trong giai đoạn 1995-2005 nền kinh tế Việt Nam đạt được tốc độ tăng trưởng cao liên tục. Tỷ lệ tăng trưởng GDP trung bình hàng năm trong cả giai đoạn này là gần 7,5%. GDP năm 2005 bằng 2 lần GDP của năm 1995 (bảng 2.1).



Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2006, [39]

Biểu đồ 2-1 Tỷ lệ tăng trưởng GDP giai đoạn 1995-2005

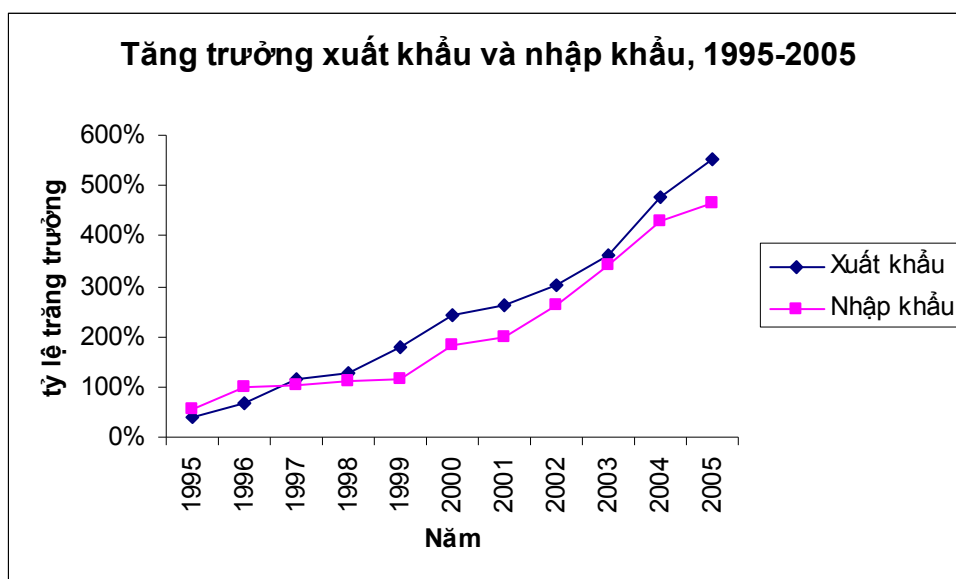
Đóng góp lớn nhất cho tăng trưởng GDP là ngành công nghiệp và xây dựng với tỷ lệ tăng trưởng trung bình giai đoạn cao nhất trong ba lĩnh vực, đạt gần 11%. Lĩnh vực dịch vụ cũng tăng trưởng tương đối tốt với 6.6% trung bình giai đoạn. Lĩnh vực nông-lâm-thủy sản tăng chậm nhưng cũng đạt mức trung bình trên 4% mỗi năm (Biểu đồ 2.1).

Bảng 2.1 trình bày số liệu về tăng trưởng GDP trong giai đoạn này, chia thành 3 lĩnh vực nông-lâm-thủy sản, công nghiệp-xây dựng và dịch vụ.

2.1.1.2. Tình hình xuất nhập khẩu

Lĩnh vực ngoại thương có mức tăng trưởng đặc biệt cao. Kim ngạch xuất khẩu hàng năm tăng trung bình 17,5%, trong khi kim ngạch nhập khẩu

tăng 16,9%. Mặc dù vẫn nằm trong tình trạng thâm hụt ngoại thương, song việc xuất khẩu hàng năm tăng nhanh hơn nhập khẩu đã giúp cho Việt Nam cải thiện đáng kể cán cân thanh toán trong giai đoạn này và tăng dự trữ ngoại tệ. Xu hướng tăng GDP, xuất khẩu và nhập khẩu trong giai đoạn 1995-2005 được tóm tắt trên Biểu đồ 2.2.



Biểu đồ 2-2 Tăng trưởng xuất nhập khẩu giai đoạn 1995-2005

Các ngành xuất khẩu đạt được thành tích đặc biệt ấn tượng. Tỷ lệ tăng trưởng xuất khẩu trong một số năm đạt đến trên 20%. Tính trung bình trong suốt giai đoạn xuất khẩu đã tăng trưởng liên tục 16% mỗi năm. Tốc độ tăng trưởng xuất khẩu cao đóng góp một phần rất lớn trong việc giảm thâm hụt cán cân thanh toán của Việt Nam và tăng tích lũy ngoại tệ. Trong giai đoạn này, do nhu cầu nhập khẩu các đầu vào cao và tăng liên tục, nền kinh tế vẫn trong tình trạng thâm hụt ngoại thương. Xu hướng tăng trưởng xuất khẩu-nhập khẩu và cân đối ngoại thương được tóm tắt trên Bảng 2.2.

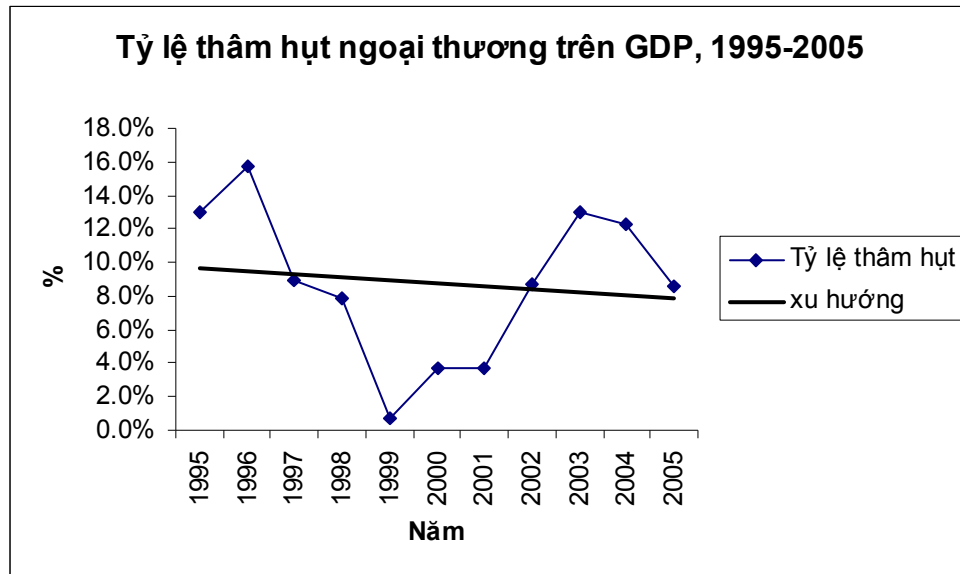
Như nhiều nền kinh tế đang phát triển khác, Việt Nam là nước luôn nằm trong trạng thái thâm hụt ngoại thương (xem biểu đồ 2.3). Năm 1999 thâm hụt ngoại thương giảm gần đến không, tuy nhiên do yêu cầu đầu tư thâm hụt ngoại thương lại tăng trở lại nhưng với mức độ thấp hơn trước. Năm 2005

thâm hụt ngoại thương đã giảm hẳn so với 2003 và 2004. Biểu đồ 2.3 cho ta thấy thâm hụt ngoại thương của cả giai đoạn có xu hướng giảm.

Bảng 2-2 Xuất nhập khẩu giai đoạn 1995-2005 (tỷ đồng, giá so sánh 1994)

Năm	Xuất khẩu (tỷ đồng)	Nhập khẩu (tỷ đồng)	Tỷ lệ tăng trưởng xuất khẩu (%)	Tỷ lệ tăng trưởng nhập khẩu (%)	Thâm hụt thương mại	Thâm hụt thương mại /GDP(%)
1995	51,388	76,912			-25,525	-13.1
1996	62,925	96,641	22.5	25.7	-33,715	-15.8
1997	79,283	100,063	26.0	3.5	-20,779	-9.0
1998	84,328	103,601	6.4	3.5	-19,273	-7.9
1999	103,122	104,915	22.3	1.3	-1,793	-0.7
2000	127,162	137,293	23.3	30.9	-10,131	-3.7
2001	135,249	145,947	6.4	6.3	-10,697	-3.7
2002	148,897	175,987	10.1	20.6	-27,090	-8.6
2003	172,135	215,760	15.6	22.6	-43,625	-13.0
2004	214,395	258,786	24.6	19.9	-44,391	-12.2
2005 sơ bộ	242,248	276,119	13.0	6.7	-33,872	-8.6
Trung bình			17.0	14.1		-8.3

Nguồn: IMF, 2000, 2003, 2005, 2006; Tổng cục Thống kê, 2006. [53-58], [39]



Biểu đồ 2-3 Tỷ lệ thâm hụt ngoại thương trên GDP, 1995-2005

2.1.1.3. Dự trữ ngoại tệ, lạm phát và thâm hụt ngân sách

Trong lĩnh vực tài chính và tài khoá, cũng có một số điểm được cải thiện. Bảng 2-3 trình bày một số chỉ số tài chính vĩ mô của Việt Nam trong giai đoạn đang xét do IMF công bố. Về tổng thể, lạm phát có xu hướng giảm, mặc dù có sự tăng nhẹ trở lại kể từ năm 2003. Năm 1995, lạm phát còn ở mức khá cao - gần 17%, song đã giảm dần và đạt đến đỉnh cao -1,6% vào năm 2000. Nói cách khác, theo đánh giá của IMF thì đồng tiền Việt Nam đã lên giá 1,6% trong năm này. Tuy nhiên, trong hai năm cuối kỳ 2004-2005, lạm phát tăng lên đến 7,7 và 8,3%, vượt quá mức được coi là “hợp lý” (3-5%) đối với một nền kinh tế đang đà tăng trưởng theo như lý thuyết. (xem Bảng 2-3). Đây là xu hướng bất lợi.

Cân đối tài khoá vẫn nằm trong tình trạng thâm hụt trong tất cả các năm của giai đoạn này. Theo báo cáo ngân sách chính thức thì thâm hụt ngân sách chỉ ở mức không đáng kể – từ vài phần nghìn đến dưới 3%. Tuy nhiên, cân đối tài khoá, bao gồm các nguồn thu từ thuế, từ việc bán tài sản và bán trái phiếu Chính phủ trừ đi các khoản chi tiêu của Chính phủ, trong đó có chi tiêu ngoài ngân sách, thì thâm hụt ở mức từ vài phần trăm đến 6,4% trong giai đoạn 2000-2005. Đây là mức thâm hụt không lớn nhưng đáng lưu ý.

Bảng 2-3 Một số chỉ số tài chính cơ bản, 1995-2005

Năm	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Lạm phát, %	16,9	5,6	3,2	7,7	4,2	-1,6	-0,4	4	3,2	7,7	8,3
Cân đối ngân sách chính thức, %	-0,5	-0,2	-1,7	-0,1	-0,8	-2,7	-2,8	-1,4	-1,2	0,9	-1,2
Cân đối tài khoá chung bao gồm cả chi ngoài ngân sách, % (*)							-5	-4,7	-6,4	-2,8	-5,9
Cân đối tài khoá không bao gồm đầu mỏ, %							-12,4	-11,5	-13,5	-10,7	-14,6
Dự trữ ngoại tệ bao gồm cả vàng, triệu USD	1323	1673	1857	1765	2711	3030	3387	3692	5620	6314	8557
Dự trữ ngoại tệ bao gồm cả vàng, % thay đổi so với năm trước		26,5	11,0	-5,0	53,6	11,8	11,8	9,0	52,2	12,3	35,5
Nợ nước ngoài, % trên GDP (**)	35	36,6	35,7	36,3	34,2	38,6	38,5	35,2	34,2	33,9	32
Lãi suất thực của tiền gửi 3 tháng							5,1	2,8	3,3	-2,7	-0,9
Lãi suất danh nghĩa của tiền gửi 3 tháng							5,9	7,0	6,3	6,7	7,8
Lãi suất thực của tiền cho vay ngắn hạn (dưới 1 năm)							8,0	5,6	6,9	1,0	3,0
Lãi suất danh nghĩa của tiền cho vay ngắn hạn (dưới 1 năm)							8,8	9,9	10,0	10,7	12

Chú thích:

* Cân đối tài khoá bao gồm cả tiền thu từ việc phát hành trái phiếu Chính phủ

** Từ năm 1995 đến 1999 chỉ tính nợ bằng ngoại tệ có thể chuyển đổi (bỏ qua nợ với Liên bang Nga)

Nguồn: IMF, 2000, 2003, 2005, 2006, [53-58]

Cân đối tài khoá cũng cho thấy sự phụ thuộc đáng kể của ngân sách vào nguồn thu từ khai thác dầu mỏ. Việc giá dầu thô trên thị trường thế giới tăng liên tục và giữ ở mức kỷ lục trong nhiều tháng trong thời kỳ 2000-2005 đã góp phần ổn định ngân sách. Nếu bỏ ra ngoài các khoản thu chi về dầu mỏ thì thâm hụt tài khoá tăng lên đến mức trên 10 – 14,6 %. Sự phụ thuộc vào giá dầu thô của ngân sách là một điểm bất lợi, vì thực tiễn đã cho thấy giá dầu thế giới biến động rất lớn. Một trong các chiến lược của những quốc gia xuất khẩu dầu mỏ có tầm nhìn xa là hình thành Quỹ dự phòng rủi ro từ các nguồn thu có được do giá dầu tăng.

Do xuất khẩu tăng nhanh, trong đó có sự đóng góp của giá dầu xuất khẩu, dự trữ ngoại tệ đã tăng mạnh. Đây là một thuận lợi lớn cho chính sách thu hút nguồn vốn nước ngoài.

Theo đánh giá của IMF, lãi suất tiền gửi và lãi suất cho vay ở Việt Nam được đặt quá thấp. Chẳng hạn, năm 2005 mặc dù lãi suất danh nghĩa là 7,8% một năm cho tiền gửi kỳ hạn 3 tháng, song lãi suất thực chỉ là -0,9% do lạm phát hàng năm 8,3%. Tương tự như vậy, lãi suất cho vay ngắn hạn (thời hạn dưới 1 năm) danh nghĩa là 12%, nhưng lãi suất thực chỉ là 3%. Chính sách ghìm lãi suất ở mức thấp như vậy có lợi cho các nhà đầu tư lớn, song không khuyến khích tiết kiệm và gây tổn thất cho số đông dân cư đặc biệt là những người thuộc nhóm thu nhập thấp. Đặc biệt, tác động không mong muốn nhất của chính sách này là làm méo mó thị trường tài chính, khiến cho những tín hiệu thị trường chuyển tới những người tham gia bị sai lệch dẫn đến các quyết định đầu tư không hiệu quả. Hậu quả cuối cùng là làm giảm mức hiệu quả chung của đầu tư trong nước.

Tốc độ tăng trưởng cao và ổn định, đồng thời xuất khẩu tăng vọt là những yếu tố khiến cho Việt Nam được cộng đồng các nhà tài trợ nhất trí đánh giá là nền kinh tế đáng tin cậy để đầu tư những khoản tín dụng lớn. Tình hình này tạo điều kiện cho Việt Nam được sử dụng nguồn vốn vay ưu đãi trong nhiều năm mà không phải đi vay thương mại.

Những chính sách và hoạt động chủ động hội nhập, đặc biệt là các hoạt động đàm phán nhằm mục tiêu gia nhập WTO góp phần tạo lòng tin từ phía các nhà cung cấp tín dụng ưu đãi. Trong 11 năm liên tục, Việt Nam đã tiến hành đàm phán song phương và đa phương về WTO và lần lượt đạt được thoả thuận về những vấn đề quan trọng như chính sách thuế nhập khẩu, mở cửa thị trường dịch vụ, bảo đảm quyền sở hữu trí tuệ, hoàn thiện hệ thống văn bản pháp quy, khuyến khích phát triển khối doanh nghiệp tư nhân v.v., và chính thức gia nhập WTO vào năm 2006.

Tóm lại, tình hình phát triển kinh tế – xã hội trong hơn 10 năm vừa qua là rất thuận lợi. Trong điều kiện như vậy, nguồn vốn vay từ nước ngoài chủ yếu là ODA có điều kiện ưu đãi, làm giảm rất nhiều rủi ro từ nợ nước ngoài đối với cân đối kinh tế vĩ mô.

2.1.2 Nợ nước ngoài giai đoạn 1995-2005

2.1.2.1.Cơ sở dữ liệu nợ nước ngoài

Số liệu về nợ nước ngoài ở Việt Nam do Bộ Tài chính tổng hợp và báo cáo cho IMF trong các bản Báo cáo nợ quốc gia hàng năm. Số liệu về nợ nước ngoài cho đến nay chưa được công khai trong hệ thống số liệu thống kê hàng năm của Tổng cục Thống kê. Các số liệu trình bày trong luận án này được trích từ các Phụ lục số liệu thống kê của các quốc gia do IMF tổng hợp và công bố trên mạng Internet. Cụ thể các số liệu thống kê về nợ nước ngoài của Việt Nam được lấy từ Báo cáo vào các năm 2000, 2003, 2005 và 2006.

Báo cáo năm 2000 công bố số liệu nợ nước ngoài của Việt Nam giai đoạn 1995-1999, Báo cáo năm 2003 công bố số liệu giai đoạn 1997 đến 2002. Báo cáo năm 2005 bao gồm chuỗi số liệu từ năm 2000 đến năm 2004. Và Báo cáo năm 2006 đưa ra số liệu của các năm 2002-2005. Số liệu đưa ra trong các Báo cáo này có sự khác biệt đáng kể, có lẽ do hệ thống ghi nhận và báo cáo nợ nước ngoài của nước ta còn đang trong giai đoạn hình thành. Chẳng hạn, theo

Báo cáo năm 2000 tổng nợ nước ngoài của nước ta năm 1998 là 10.319 triệu đôla Mỹ, trong đó nợ của khu vực tư nhân là 3.994 triệu. Tuy nhiên Báo cáo năm 2003 công bố các số liệu tương ứng của năm 1998 như sau: Tổng nợ nước ngoài là 9.847 triệu đôla Mỹ, trong đó nợ tư nhân là: 3.665 triệu đôla.

Bảng 2-4 Nợ nước ngoài của Việt Nam 1995-2005

Năm	Nợ, triệu USD (1)	Tỷ giá hối doái, 1 USD (IMF) (2)	Nợ, tỷ VND giá hiện hành	Hệ số giảm phát GDP, 1994 = năm cơ sở (3)	Nợ, tỷ VND giá so sánh 1994
1995	7 259	11 038	80 124	0,854	68 458
1996	9 029	11 033	99 615	0,786	78 302
1997	9 578	11 706	112 119	0,737	82 676
1998	9 847	13 297	130 938	0,678	88 713
1999	9 756	13 944	136 037	0,641	87 169
2000	12 027	14 170	170 419	0,620	105 600
2001	12 316	14 806	182 349	0,608	110 833
2002	12,345	15,244	188 186	0.585	110 028
2003	13,535	15,586	210 955	0.548	115 629
2004	15,390	15976	245 875	0.508	124 854
2005	16,924	15920	269 430	0.469	126 374

Nguồn: IMF, 2000, 2003, 2005, 2006; Tổng cục Thống kê, 2006. [53-58], [39]

Để đạt được sự nhất quán trong chuỗi số liệu nợ, chúng tôi lựa chọn những số liệu được công bố trong thời gian gần đây nhất. Tức là nếu số liệu đã có trong Báo cáo nợ quốc gia năm 2006 thì sẽ sử dụng số liệu đó thay cho toàn bộ những gì công bố trong các báo cáo trước đó. Những số liệu nào Báo cáo năm 2006 không có sẽ được tìm kiếm trong Báo cáo năm 2005, nếu không có mới lấy số liệu công bố vào năm 2003 hoặc năm 2000.

Trong tất cả các Báo cáo nợ quốc gia, nợ nước ngoài của Việt Nam được đo lường bằng triệu đôla Mỹ ở mức giá hiện hành. Để có thể so sánh chuỗi giá trị 11 năm 1995-2005, chúng tôi quy đổi toàn bộ các giá trị này về đồng tiền Việt Nam mức giá so sánh năm 1994, sử dụng tỷ giá hối đoái hàng năm giữa đồng đôla Mỹ và đồng Việt Nam của IMF và hệ số giảm phát GDP tính theo số liệu của Tổng cục Thống kê. Quá trình quy đổi này được trình bày trong Bảng 2.4.

Số liệu về các cấu phần của tổng nợ – bao gồm nợ công cộng và nợ tư nhân, số liệu về nghĩa vụ trả nợ cũng được quy đổi tương tự trong các tính toán ở phần dưới.

2.1.2.2. Nợ dài hạn và nợ ngắn hạn

Nợ nước ngoài của Việt Nam bao gồm chủ yếu là nợ trung và dài hạn. Nợ ngắn hạn chỉ chiếm từ 4 đến 11% trong thời kỳ trước năm 2000, còn kể từ năm 2001 đến nay tỷ lệ nợ ngắn hạn tụt xuống dưới 2% tổng nợ tích lũy hàng năm. Tình hình này được trình bày bằng số liệu cụ thể trên Bảng 2-5 và Biểu đồ 2-4.

Do những thành công trong phát triển kinh tế và chính sách thu hút viện trợ, giai đoạn này Việt Nam nhận được khối lượng hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) lớn từ các nhà tài trợ song phương và đa phương. Tổng nợ nước ngoài, đặc biệt là nợ công cộng dưới hình thức vay ODA tăng nhanh. Tỷ lệ tăng trung bình hàng năm của nợ nước ngoài đạt trên 7,3%.

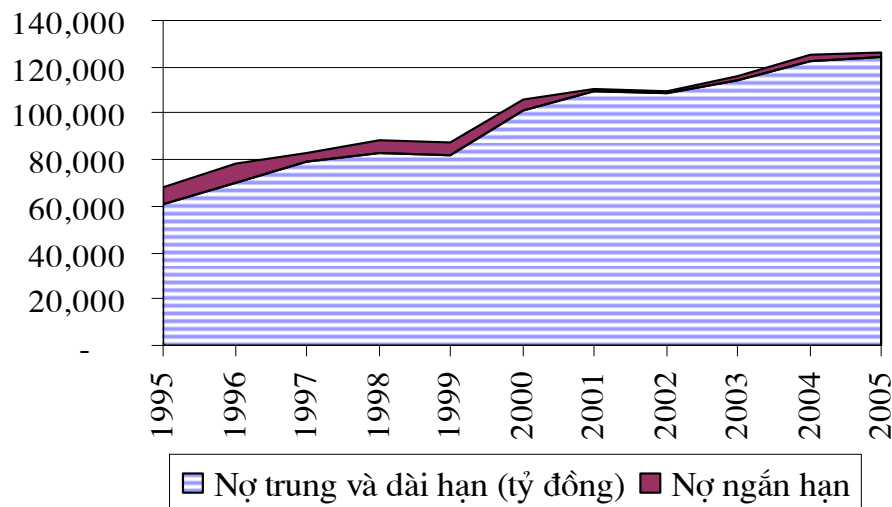
Bảng 2-5 Tổng nợ nước ngoài và cơ cấu nợ ngắn hạn, nợ dài hạn, 1995-2005

Đơn vị tính: Triệu USD, %

Năm	Tổng nợ	Nợ trung và dài hạn		Nợ ngắn hạn	
		Số tiền	Tỷ trọng so với tổng nợ	Số tiền	Tỷ trọng so với tổng nợ
1995	7,259	6,478	89.2	781	10.8
1996	9,029	8,024	88.9	1,005	11.1
1997	9,578	9,185	95.9	393	4.1
1998	9,847	9,173	93.2	674	6.8
1999	9,756	9,199	94.3	557	5.7
2000	12,027	11,499	95.6	528	4.4
2001	12,316	12,202	99.1	114	0.9
2002	12,345	12,183	98.7	162	1.3
2003	13,535	13,347	98.6	188	1.4
2004	15,390	15,142	98.4	248	1.6
2005	16,924	16,628	98.3	296	1.7

Nguồn: IMF, 2000, 2003, 2005, 2006. Quy đổi thành đồng Việt Nam giá so sánh năm 1994 theo tỷ giá hối đoái của IMF và hệ số giảm phát của Tổng cục Thống kê. [53-58], [39]

Tổng nợ nước ngoài, 1995-2005
(tỷ đồng, giá so sánh 1994)



Biểu đồ 2-4 Tổng nợ nước ngoài, 1995-2005

2.1.2.3. Nợ công và nợ tư nhân

Phân theo chủ sở hữu nợ, nợ công chiếm tỷ trọng chủ yếu trong tổng nợ trung và dài hạn của Việt Nam trong cả giai đoạn (xem Biểu đồ 2.5). Nợ tư nhân chiếm hơn 30% vào đầu giai đoạn, sau đó tỷ trọng nợ tư nhân tăng dần đến năm 1998, đạt khoảng 40%, sau đó giảm dần và ổn định ở mức dưới 20% từ năm 2002.

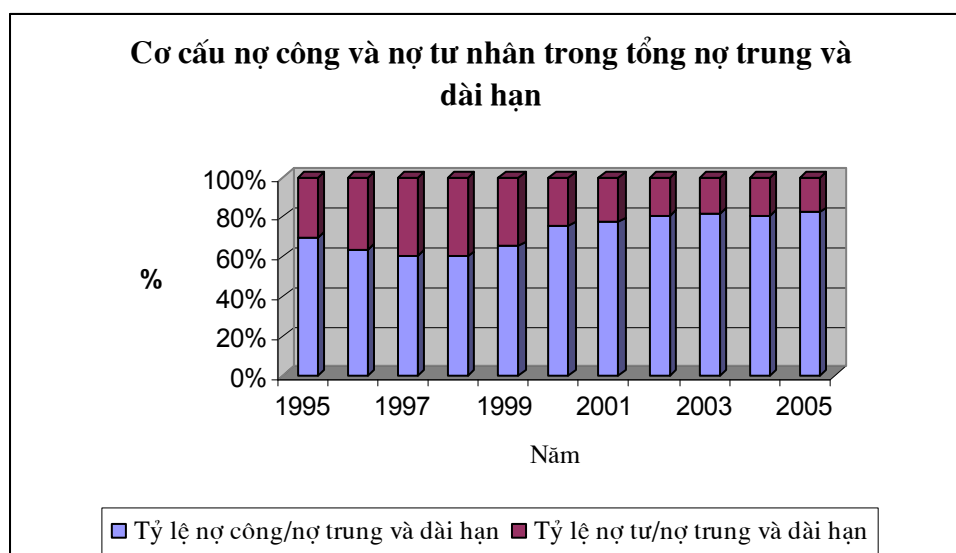
Cho đến nay, các doanh nghiệp tư nhân ở Việt Nam vẫn chỉ có khả năng tiếp cận rất hạn chế với nguồn vốn vay nước ngoài. Phần lớn nợ tư nhân thuộc về các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (FDI). Theo báo cáo, tính đến cuối năm 2002, các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài đã vay nợ 2,9 tỷ USD, nợ của các doanh nghiệp trong nước được Chính phủ bảo lãnh là 0,9 tỷ USD. Toàn bộ nợ nước ngoài của các doanh nghiệp tư nhân trong nước chưa đến 40 triệu USD. [21]

Số liệu về nợ nước ngoài trung và dài hạn tích lũy hàng năm của khu vực công và tư nhân được trình bày trên Bảng 2-6.

Bảng 2-6 Cơ cấu nợ công và nợ tư nhân trong tổng nợ trung và dài hạn, giai đoạn 1995-2005

Năm	Nợ trung và dài hạn	Nợ công		Nợ tư		Tỷ trọng nợ công trong tổng nợ
		Số tiền	Tỷ trọng trong tổng nợ trung và dài hạn	Số tiền	Tỷ trọng trong tổng nợ trung và dài hạn	
1995	6,478	4,525	69.9	1,953	30.1	62.3
1996	8,024	5,081	63.3	2,943	36.7	56.3
1997	9,185	5,562	60.6	3,623	39.4	58.1
1998	9,173	5,508	60.0	3,665	40.0	55.9
1999	9,199	5,978	65.0	3,221	35.0	61.3
2000	11,499	8,620	75.0	2,879	25.0	71.7
2001	12,202	9,402	77.1	2,800	22.9	76.3
2002	12,183	9,790	80.4	2,393	19.6	79.3
2003	13,347	10,889	81.6	2,458	18.4	80.5
2004	15,142	12,248	80.9	2,894	19.1	79.6
2005	16,628	13,632	82.0	2,996	18.0	80.5

Nguồn: IMF, 2000, 2003, 2005, 2006, [53-58]



Nguồn: IMF, 2000, 2003, 2005, 2006, [53-58]

Biểu đồ 2-5 Tỷ lệ nợ công và nợ tư nhân trong tổng nợ trung và dài hạn giai đoạn 1995-2005

2.1.2.4. Tình hình trả nợ nước ngoài

Theo Báo cáo nợ quốc gia, Việt Nam mới bắt đầu trả nợ từ năm 1995 (IMF, 2000). Tổng cộng trong 11 năm 1995-2005, đã có hơn 17,8 tỷ đôla được dùng trả cho các chủ nợ nước ngoài, trong đó 8,85 tỷ (49,7%) là từ khu vực công, và xấp xỉ 9 tỷ (50,3%) từ khu vực tư nhân. Tính trung bình trong giai đoạn này, mỗi năm có khoảng 1,6 tỷ đôla được dùng để trả nợ, tương đương 5,1% GDP hàng năm. [53-58] Trong thời kỳ 1995-1999, một phần tiền trả nợ là các khoản thanh toán với Nga về nợ đối với Liên Xô cũ. Đến năm 2000, hai Chính phủ Việt Nam và Nga đã nhất trí thanh khoản số nợ này, và tổng giá trị thanh toán nợ từ năm 2000 trở đi chỉ còn liên quan đến những khoản vay mới. Số liệu về trả nợ nước ngoài phân theo chủ vay nợ được trình bày trên Bảng 2-7.

Bảng 2-7 Cơ cấu trả nợ theo chủ vay nợ, giai đoạn 1995-2005

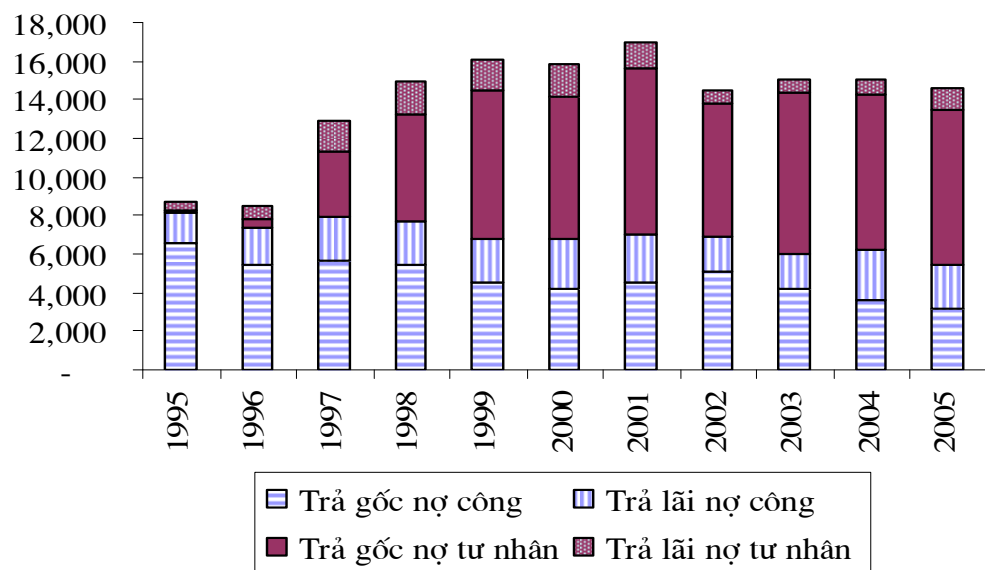
Năm	Tổng trả nợ (Triệu USD)	Trả nợ công (Triệu USD)	Trả nợ tư nhân (Triệu USD)	Trả nợ công/ tổng trả nợ (%)	Trả nợ tư nhân/ tổng trả nợ (%)
1995	920	884	52	96.1	5.7
1996	994	855	139	86.0	14.0
1997	1,507	930	576	61.7	38.2
1998	1,674	864	809	51.6	48.3
1999	1,807	766	1,041	42.4	57.6
2000	1,809	779	1,029	43.1	56.9
2001	1,894	789	1,105	41.7	58.3
2002	1,637	782	855	47.8	52.2
2003	1,768	703	1,065	39.8	60.2
2004	1,858	775	1,083	41.7	58.3
2005	1,952	725	1,227	37.1	62.9
Cộng	17,820	8,853	8,981		

Nguồn: IMF, 2000, 2003, 2005, 2006, [53-58]

Tỷ lệ trả nợ này chưa phản ánh hết yêu cầu trả nợ thực tế, vì cho đến nay, nhiều khoản vốn vay ODA vẫn còn trong thời kỳ ân hạn. Điều này thể hiện trên số liệu chi tiết về trả nợ của khu vực công và khu vực tư nhân. Phần lớn trả nợ gốc là của khu vực tư nhân. Khu vực công chỉ chiếm 42,3% trong tổng số 117,08 ngàn tỷ đồng (13,14 tỷ đôla) vốn gốc đã trả. [53-58] Điều này có nghĩa là tác động của việc trả nợ cho đến nay chưa thực sự thể hiện rõ đối với nền kinh tế. Song, tác động này sẽ tăng lên trong những năm tới, khi mà nhiều món nợ công đến hạn.

Trong tổng số 36,1 ngàn tỷ đồng lãi nợ đã trả trong giai đoạn này, khu vực công chiếm trên 66%. Số liệu chi tiết về trả nợ nước ngoài phân theo vốn gốc và lãi nợ và các chủ vay nợ được tóm tắt trên Biểu đồ 2.6.

Trả nợ nước ngoài, 1995-2005
(Tỷ đồng, giá so sánh 1994)



Nguồn: IMF, 2000, 2003, 2005, 2006. Quy đổi thành đồng Việt Nam giá so sánh năm 1994 theo tỷ giá hối đoái của IMF và hệ số giảm phát của Tổng cục Thống kê. [53-58], [39]

Biểu đồ 2-6 Trả nợ nước ngoài phân theo chủ vay nợ, 1995-2005

2.2. Thực trạng quản lý nợ nước ngoài

2.2.1 Khung thể chế và tổ chức quản lý nợ

2.2.1.1. Khung thể chế quản lý nợ nước ngoài ở Việt Nam

Cho đến cuối năm 2005, văn bản pháp quy cao nhất điều chỉnh hoạt động vay trả nợ nước ngoài của Việt Nam là Nghị định của Chính phủ số 90 (1998) và các Quyết định, Thông tư hướng dẫn thi hành. Đó là Quyết định số 233 (1999) ban hành Quy chế Bảo lãnh Chính phủ đối với vay nước ngoài của các Doanh nghiệp và Tổ chức tín dụng và Quyết định của Bộ trưởng Tài chính số 02 (2000) ban hành quy chế cho vay lại vốn viện trợ và vốn vay nước ngoài.

Năm 2002 Luật Ngân sách sửa đổi xác định những định hướng chính trong việc tổ chức hệ thống quản lý nợ nước ngoài, quy định Bộ Tài chính chịu trách nhiệm thống nhất quản lý nhà nước về vay trả nợ của Chính phủ, vay trả nợ nước ngoài của quốc gia và xây dựng chiến lược, kế hoạch vay trả nợ trong nước, ngoài nước. [34] Năm 2003, Bộ Tài chính có Quyết định về việc tổ chức lại Vụ Tài chính đối ngoại và Ban quản lý và tiếp nhận viện trợ quốc tế – những đơn vị chủ chốt giúp việc cho Bộ trong công tác lập kế hoạch, theo dõi và quản lý nợ nước ngoài. Nghị định số 134 (2005) của Thủ tướng Chính phủ về Quy chế quản lý vay và trả nợ nước ngoài thay thế cho Nghị định 90 (1998) nói trên. Tiếp đó, một loạt các Quy chế và Quyết định mới được ban hành trong năm 2006 chứng tỏ quyết tâm thể chế hoá các lĩnh vực quản lý nợ nước ngoài để tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước toàn diện trong lĩnh vực này.

Quy chế thu thập, báo cáo, tổng hợp, chia sẻ và công bố thông tin về nợ nước ngoài ban hành tháng 10 năm 2006 và Quy chế cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ đối với các khoản vay nước ngoài ban hành tháng 11 năm 2006 (thay thế cho bản Quy chế bảo lãnh của Chính phủ ban hành từ năm 1999).

Quyết định của Bộ trưởng Tài chính ban hành Quy chế lập, sử dụng và quản lý Quỹ tích lũy trả nợ nước ngoài vào tháng 10 năm 2006. Các cố gắng này cho thấy một hệ thống lập kế hoạch và quản lý nợ nước ngoài với nhiều đổi mới đang dần hình thành.

Sau đây luận án sẽ phản ánh hệ thống tổ chức quản lý nợ nước ngoài dựa trên những văn bản pháp quy mới nhất trong lĩnh vực này.

2.2.1.2. Hệ thống tổ chức quản lý nợ nước ngoài của Việt Nam

Nợ nước ngoài của Việt Nam do nhà nước thống nhất quản lý toàn diện. Cụ thể, từ khâu huy động vốn, tiếp nhận, phân bổ sử dụng, quản lý, theo dõi và giám sát đều phải được các cơ quan đã được phân công thực hiện. [12] Chiến lược nợ nước ngoài và các kế hoạch vay và trả nợ trung và dài hạn của quốc gia phải được Quốc hội phê duyệt. Thủ tướng Chính phủ là cấp cao nhất của nhà nước có thẩm quyền phê duyệt chiến lược nợ dài hạn, chương trình quản lý nợ trung hạn và Kế hoạch hàng năm về vay và trả nợ nước ngoài. [12] Thủ tướng Chính phủ cũng trực tiếp phê duyệt một số các nội dung cụ thể có tầm quan trọng chiến lược, như:

- Danh sách các dự án có sử dụng vốn vay nước ngoài;
- Danh sách các chương trình, dự án được đề xuất sử dụng nguồn vốn vay hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) phục vụ các mục tiêu đặc biệt;
- Bảo lãnh của Chính phủ do Bộ Tài chính cấp cho các khoản vay nợ của các tổ chức;
- Bảo lãnh của Chính phủ do Ngân hàng Nhà nước cấp cho các khoản vay nợ của các tổ chức;
- Sử dụng vốn vay nước ngoài không phải theo dự án;
- Sử dụng các nguồn lấy từ tiền phát hành trái phiếu ra quốc tế;

- Tổng số dư nợ ngắn hạn bao gồm cả mức dư nợ thư tín dụng chậm trả cho ngân hàng;
- Các điều kiện vay hoặc các sửa đổi điều kiện vay nằm ngoài các quy định hiện hành (số 02/2000) về việc vay lại nguồn vốn vay nước ngoài của nhà nước.

Các bộ, ngành được phân công làm tham mưu cho Thủ tướng Chính phủ trong việc hoạch định chính sách, xây dựng kế hoạch vay và trả nợ nước ngoài và thực hiện chức năng quản lý nhà nước về nợ nước ngoài bao gồm:

- Bộ Tài chính
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư
- Ngân hàng Nhà nước Việt Nam
- Bộ Tư pháp
- Văn phòng Chính phủ
- Quỹ Hỗ trợ Phát triển (nay là ngân hàng Phát triển). [12]

Trên thực tế, các chức năng quản lý nợ nước ngoài chủ yếu thuộc về ba cơ quan là Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Chức năng của các cơ quan này trong hệ thống quản lý nợ nước ngoài được mô tả trên Sơ đồ tổ chức ở Hình 2-1. Trong phạm vi sơ đồ, chỉ có các chức năng chính yếu được lược tả.

Bộ Tài chính

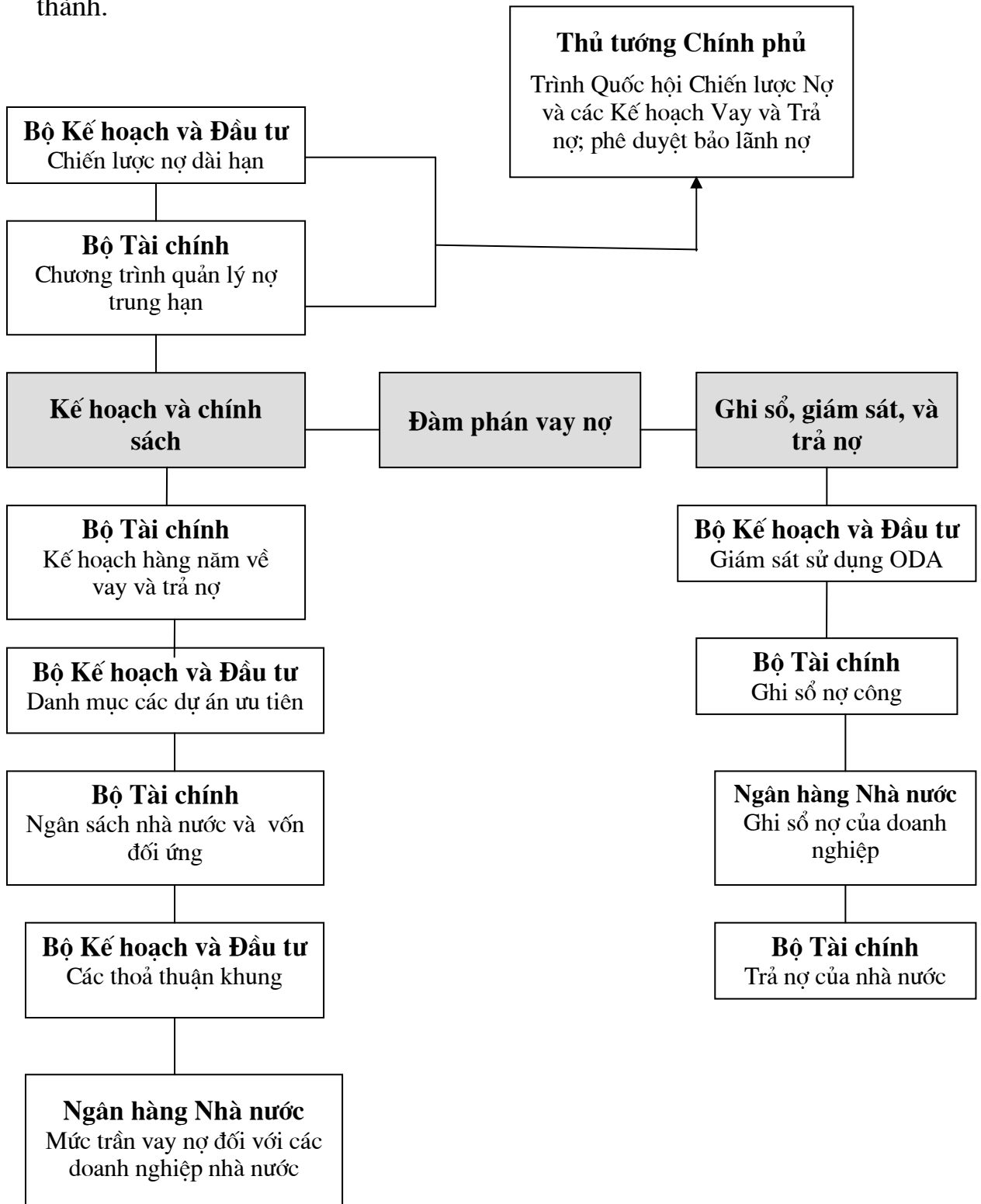
Theo định hướng của Luật Ngân sách (2002) trách nhiệm thống nhất quản lý tài chính công được tập trung vào Bộ Tài chính. Điều 21.5 Luật Ngân sách trao cho Bộ Tài chính quyền và trách nhiệm thực hiện việc thống nhất quản lý nhà nước đối với nợ và trả nợ nước ngoài của nhà nước và quốc gia. [34] Quy chế quản lý vay và trả nợ nước ngoài của Chính phủ ban hành tháng 11 năm 2005 cũng xác định Bộ Tài chính là cơ quan đầu mối của Chính phủ

thực hiện việc quản lý nhà nước về vay và trả nợ nước ngoài. [12, Điều 6] Đây là một hướng chuyển đổi chức năng quản lý nợ phù hợp hơn với thực tiễn quốc tế. Thời gian trước khi có Luật Ngân sách 2002, các chức năng lập kế hoạch vay nợ nước ngoài và quản lý dự án sử dụng nợ nước ngoài được tập trung chủ yếu tại Bộ Kế hoạch và Đầu tư trong khi chức năng bảo lãnh và đảm bảo việc trả nợ được trao cho Bộ Tài chính (và một phần cho Ngân hàng Nhà nước), dẫn đến tình trạng đứt đoạn trong quản lý, giám sát nợ và không đảm bảo tính trách nhiệm cao trong việc giám sát nợ. Thực tế này đến nay vẫn còn tồn tại, song việc xác định Bộ Tài chính là cơ quan đầu mối chịu trách nhiệm về tổng thể nợ nước ngoài là một sự chuyển dịch quan trọng để đi đến hoàn thiện hệ thống quản lý nợ quốc gia.

Theo quy định mới nhất của Chính phủ, [12] Bộ Tài chính chủ trì việc xây dựng Chương trình quản lý nợ trung hạn và Kế hoạch hàng năm về vay và trả nợ nước ngoài và trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt các văn kiện này. Trong các hoạt động này, Bộ Tài chính có trách nhiệm phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

Bộ Tài chính cũng chủ trì việc xây dựng và trình Thủ tướng Chính phủ ban hành hệ thống các chỉ tiêu giám sát nợ quốc gia, quy trình thu thập, báo cáo, tổng hợp, chia sẻ và công bố thông tin về nợ nước ngoài. [12]. Thu thập thông tin một cách có hệ thống và xây dựng được một cơ sở dữ liệu cập nhật về vốn vay nước ngoài là khâu hết sức quan trọng để đảm bảo hiệu quả quản lý tài chính nguồn vốn vay và đảm bảo theo dõi được các cân đối vĩ mô của nền kinh tế. Các nước đang phát triển đã thành công trong việc sử dụng có hiệu quả nợ nước ngoài thường có hệ thống báo cáo nợ nước ngoài rất cập nhật. Chẳng hạn, ở Thái Lan, Ủy ban về chính sách nợ quốc gia do Bộ trưởng Tài chính đứng đầu trực tiếp theo dõi và báo cáo bốn tháng một lần trước Chính phủ về giải ngân các dự án tài trợ bằng vốn nước ngoài và cơ cấu nợ nước ngoài. Đây là quy trình nhằm kiểm soát sớm việc vay nợ nước ngoài và chỉ ra những khoản vay không nhất quán với chính sách tài khoá của Chính

phủ. [79] Hệ thống báo cáo như vậy ở nước ta đang còn trong quá trình hình thành.



Nguồn: Quy chế quản lý vay và trả nợ, 2005; Dự án xây dựng năng lực quản lý nợ nước ngoài, 2004. [12], [19]

Hình 2-1 Hệ thống quản lý nợ nước ngoài

Theo Quy chế thu thập, báo cáo, tổng hợp, chia sẻ và công bố thông tin về nợ nước ngoài của Thủ tướng Chính phủ ban hành tháng 10 năm 2006, Bộ Tài chính chịu trách nhiệm báo cáo trước Thủ tướng Chính phủ định kỳ hàng năm về:

- Dư nợ nước ngoài của quốc gia, phân loại theo chủ đi vay, loại hình vay (ODA và thương mại), thời hạn vay và chủ nợ (hoặc nhóm chủ nợ);
- Đánh giá tình hình thực hiện và kế hoạch vay và trả nợ nước ngoài của Chính phủ (bao gồm toàn bộ nợ công);
- Đánh giá tình hình thực hiện và kế hoạch vay và trả nợ nước ngoài của doanh nghiệp;
- Tổng hạn mức vay thương mại nước ngoài của doanh nghiệp, tổ chức thuộc khu vực công và của cả nước. [15, Điều 5 và 8]

Bộ Tài chính đại diện cho Chính phủ thực hiện trách nhiệm bảo đảm nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của Chính phủ, bao gồm các chức năng:

- Tổ chức thực hiện việc trả nợ nước ngoài của Chính phủ từ ngân sách nhà nước;
- Thành lập và vận hành Quỹ tích lũy trả nợ nước ngoài;
- Xây dựng và trình Thủ tướng Chính phủ duyệt và tổ chức thực hiện các phương án xử lý nợ, cơ cấu lại nợ nước ngoài của Chính phủ khi cần thiết. [12, Điều 6.1.i]

Với phân công trách nhiệm như vậy, Bộ Tài chính trên thực tế là cơ quan chủ chốt trong việc hoạch định và triển khai chiến lược về nợ nước ngoài của quốc gia và chịu trách nhiệm chủ yếu về hiệu quả của chiến lược này. Việc gắn khâu lập kế hoạch vay vốn nước ngoài với trách nhiệm trả nợ vào cùng một đơn vị là Bộ Tài chính giúp tăng cường sự điều phối sử dụng nguồn

vốn vay nước ngoài và các hoạt động giám sát nhằm đảm bảo hiệu quả sử dụng nguồn vốn vay.

Đối với nguồn vốn vay thương mại, Bộ Tài chính chủ trì lập kế hoạch huy động và sử dụng vốn vay thương mại của Chính phủ trong trường hợp cần vay thương mại nước ngoài. Bộ Tài chính cũng chịu trách nhiệm đánh giá sau dự án đối với các chương trình, dự án sử dụng vốn vay thương mại nước ngoài của Chính phủ và các chương trình, dự án sử dụng vốn vay thương mại nước ngoài được Chính phủ bảo lãnh. [12, Điều 6b, 6l] Việc theo dõi và thực hiện quản lý nhà nước đối với các khoản vay thương mại của khu vực doanh nghiệp được giao cho Ngân hàng Nhà nước Việt Nam thực hiện.

Trong khâu đàm phán vay vốn nước ngoài, Bộ Tài chính được giao các chức năng:

- Tổ chức đàm phán, ký kết các điều ước quốc tế về vay và bảo lãnh vay vốn nước ngoài của Chính phủ;
- Đại diện cho người vay đối với các khoản vay nước ngoài của Nhà nước, Chính phủ; [12, Điều 6.1.d, 6.1.đ]

Các chức năng của Bộ Tài chính trong lĩnh vực quản lý các khoản vay vốn nước ngoài bao gồm:

- Tổ chức đăng ký khoản vay;
- Xây dựng chế độ quản lý tài chính; xây dựng và ban hành Quy chế cho vay lại trong nước vốn vay nước ngoài của Chính phủ; hướng dẫn và tổ chức cho vay lại vốn vay nước ngoài của Chính phủ và thu hồi vốn cho vay lại; báo cáo Thủ tướng Chính phủ tình hình sử dụng nguồn vốn này;
- Quản lý bảo lãnh của Chính phủ theo Quy chế cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ đối với các khoản vay nước ngoài; [12, Điều 6.1.e, 6.1.g]

Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Trước khi có Luật Ngân sách 2002, Bộ Kế hoạch và Đầu tư chịu trách nhiệm chủ yếu về toàn bộ lĩnh vực thu hút, lập kế hoạch, điều phối và quản lý nguồn vốn từ nước ngoài (mà tuyệt đại đa số là vốn vay các tổ chức đa phương và song phương dưới hình thức ODA). Nghị định số 90/1998/NĐ-CP ngày 7 tháng 11 năm 1998 quy định Bộ Kế hoạch và Đầu tư chịu trách nhiệm:

“Xây dựng chiến lược quốc gia về vay và trả nợ nước ngoài và tổng hợp kế hoạch dài hạn về vay và trả nợ nước ngoài của cả nước phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế xã hội của quốc gia trong từng thời kỳ và chiến lược quốc gia về vay và trả nợ nước ngoài;

Phối hợp với Bộ Tài chính và Ngân hàng nhà nước quản lý vay nợ nước ngoài ở cấp vĩ mô;...”[9]

Sau khi có Luật Ngân sách 2002, xu hướng chuyển dịch một số nhiệm vụ để Bộ Kế hoạch và Đầu tư tập trung nhiều hơn vào chức năng lập kế hoạch chiến lược về phát triển kinh tế – xã hội được thể hiện ngày càng rõ trong các văn bản pháp quy của Thủ tướng Chính phủ ban hành. Quy chế quản lý vay và trả nợ nước ngoài ban hành năm 2005 xác định trách nhiệm của Bộ Kế hoạch và Đầu tư là:

- Chủ trì xây dựng và trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược nợ dài hạn trong chiến lược tổng thể về huy động vốn đầu tư cho nền kinh tế;
- Chủ trì, thống nhất với Bộ Tài chính xây dựng và trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt danh mục chương trình, dự án được cấp phát hoặc vay lại nguồn vốn vay nợ nước ngoài của Chính phủ;
- Phối hợp với Bộ Tài chính xây dựng hệ thống các chỉ tiêu giám sát nợ, Chương trình quản lý nợ trung hạn, Kế hoạch hàng năm về vay và trả nợ nước ngoài của quốc gia và giám sát các chỉ số vĩ mô về nợ nước ngoài của quốc gia;

- Phối hợp với Bộ Tài chính xây dựng quy trình thu thập, báo cáo, tổng hợp, chia sẻ và công bố thông tin về nợ nước ngoài trình Thủ tướng Chính phủ ban hành;

[12], Điều 6.2.a-d)

Quy chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức của Thủ tướng Chính phủ ban hành năm 2006 xác định Bộ Kế hoạch và Đầu tư:

- Là cơ quan đầu mối trong việc thu hút, điều phối, quản lý ODA; chủ trì soạn thảo chiến lược, chính sách, quy hoạch thu hút và sử dụng ODA; hướng dẫn cơ quan chủ quản xây dựng danh mục chương trình, dự án yêu cầu tài trợ ODA của từng cơ quan để tổng hợp thành Danh mục yêu cầu tài trợ ODA trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt;
- Chủ trì soạn thảo, trình ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý và sử dụng ODA;
- Đánh giá chung về hiệu quả sử dụng nguồn vốn ODA; báo cáo tổng hợp theo định kỳ (6 tháng, một năm), đột xuất và theo yêu cầu đặc biệt của Đảng và Nhà nước về tình hình quản lý, thực hiện các chương trình, dự án và hiệu quả thu hút, sử dụng nguồn vốn ODA;
- Làm đầu mối xử lý các vấn đề liên quan đến nhiều Bộ, ngành; kiến nghị Thủ tướng Chính phủ quyết định biện pháp xử lý các vấn đề về ODA thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ. [14]

Chức năng lập kế hoạch, điều phối và quản lý ODA cũng được quy định trong Nghị định 61/2003/NĐ-CP ngày 6/6/2003 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Theo Nghị định này, Bộ Kế hoạch và Đầu tư “là cơ quan chủ trì việc thu hút, điều phối và quản lý ODA; chịu trách nhiệm chính về việc xây dựng chi tiết các chiến lược và kế hoạch thu hút và sử dụng ODA.” [11, Điều 7]

Ngân hàng Nhà nước Việt Nam

Luật Ngân sách 2002 quy định trách nhiệm của Ngân hàng Nhà nước là phối hợp cùng với Bộ Tài chính trong việc xây dựng các chiến lược và kế hoạch vay và trả nợ, xây dựng và thực hiện các kế hoạch vay nợ để bù đắp các khoản bội chi ngân sách của nhà nước.

Theo Quy chế quản lý nợ nước ngoài, Ngân hàng Nhà nước chịu trách nhiệm về một loạt các lĩnh vực quản lý nhà nước cụ thể, bao gồm:

Đối với khu vực nợ công: quản lý nhà nước đối với việc vay và trả nợ; hướng dẫn và kiểm tra việc bảo lãnh vay nước ngoài; chủ trì xây dựng hạn mức vay thương mại của khu vực công. [12, Điều 6, khoản 3]

Đối với khu vực tư nhân: giám sát việc vay và trả nợ nước ngoài; dự báo mức vay nước ngoài hàng năm gửi Bộ Tài chính để tổng hợp vào hạn mức vay thương mại hàng năm trình Thủ tướng Chính phủ duyệt. Mặc dù các doanh nghiệp có quyền vay trực tiếp từ nước ngoài, song các khoản vay này phải được đăng ký với Ngân hàng Nhà nước và nằm trong phạm vi mức trần đi vay cố định hàng năm. Các doanh nghiệp cũng phải báo cáo định kỳ hàng quý cho Ngân hàng Nhà nước về các khoản giải ngân vốn vay và trả nợ của họ. [26]

Ngân hàng Nhà nước có trách nhiệm tổng hợp tình hình vay và trả nợ hàng năm của các doanh nghiệp, tổ chức thuộc khu vực công và tư nhân để báo cáo Thủ tướng Chính phủ và Bộ Tài chính; giám sát các luồng tiền liên quan đến vay và trả nợ nhằm phục vụ cho việc tổng hợp cán cân thanh toán quốc tế, điều hành chính sách tiền tệ và ngoại hối.

Cũng theo Quy chế quản lý vay và trả nợ nước ngoài (2005) Ngân hàng Nhà nước sẽ phải thiết lập được hệ thống cảnh báo sớm về rủi ro từ nợ của khu vực doanh nghiệp.

2.2.2 Cơ chế quản lý nợ

Cơ chế quản lý nợ bao gồm một loạt các quy trình và thủ tục kiểm soát, giám sát, phân tích và báo cáo để cơ quan quản lý nợ có thể đảm bảo hoàn thành được các chức năng ghi sổ và quản lý nợ.

Các chức năng ghi sổ được phân chia giữa các đơn vị thuộc Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Ngân hàng Nhà nước. Bộ Tài chính thực hiện việc ghi nhận và lập báo cáo về nợ nước ngoài của Chính phủ và nợ của các doanh nghiệp nhà nước có sự bảo lãnh của Chính phủ. Hoạt động này do Vụ Tài chính Đối ngoại đảm trách. Vụ Tài chính Đối ngoại cũng theo dõi dòng nợ trong nước bằng ngoại tệ.

Cùng trong phạm vi nhiệm vụ của Bộ Tài chính, Kho bạc Nhà nước làm công việc phát hành trái phiếu kho bạc và ghi nhận các khoản nợ trong nước có liên quan đến trái phiếu kho bạc tính bằng đồng nội tệ. Vụ Ngân sách Nhà nước ghi sổ nợ trong nước của các chính quyền các tỉnh. Các chính quyền các tỉnh không có thẩm quyền đi vay nước ngoài. Bộ Kế hoạch và Đầu tư là cơ quan đầu mối về thông tin, ghi nhận, giám sát và báo cáo về các khoản vay nợ ODA. Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã xây dựng được một cơ sở dữ liệu về ODA.

2.2.2.1. Cơ chế quản lý vay và trả nợ nước ngoài khu vực tư nhân

Vay nợ nước ngoài của các doanh nghiệp FDI và doanh nghiệp tư nhân được quản lý bằng những biện pháp chặt chẽ qua hệ thống Ngân hàng Nhà nước. Thông tư của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam số 09/2004 quy định cơ chế vay trả nợ nước ngoài đối với các doanh nghiệp.

Hình thức vay nước ngoài

Theo thông tư này, các khoản vay nước ngoài của doanh nghiệp có thể bao gồm các hình thức vay như: vay tài chính (bằng tiền), nhập khẩu hàng hóa, dịch vụ trả chậm theo phương thức mở thư tín dụng, nhờ thu qua ngân hàng được phép hoặc bằng các hình thức trả chậm khác, thuê tài chính nước ngoài và các loại hình vay nước ngoài khác.

Doanh nghiệp ký hợp đồng vay nước ngoài tự chịu trách nhiệm về năng lực pháp lý, năng lực tài chính, khả năng thực hiện hợp đồng. Doanh nghiệp phải sử dụng vốn vay đúng mục đích và phù hợp với quy định của Việt Nam. Doanh nghiệp phải tự chịu rủi ro và trách nhiệm trước pháp luật trong việc ký và thực hiện hợp đồng vay nước ngoài.

Điều kiện vay nước ngoài

Đối với các ***khoản vay ngắn hạn*** mục đích vay phải phù hợp với phạm vi hoạt động của doanh nghiệp theo giấy đăng ký kinh doanh hoặc giấy phép đầu tư. Các doanh nghiệp phải đáp ứng các điều kiện vay do Thống đốc ngân hàng quy định về đối tượng được vay, thời hạn và chi phí khoản vay, ký quỹ đối với các khoản vay ngắn hạn tại Ngân hàng thương mại hoạt động tại Việt Nam.

Đối với các ***khoản vay trung và dài hạn***, các doanh nghiệp phải có dự án đầu tư hoặc phương án sản xuất kinh doanh được cấp có thẩm quyền phê duyệt theo quy định của pháp luật, khoản vay nước ngoài phải dùng để đáp ứng nhu cầu sản xuất kinh doanh theo đúng quy định trong giấy phép hoạt động của doanh nghiệp, hợp đồng vay nợ nước ngoài phải phù hợp với quy định, các thỏa thuận trong hợp đồng vay nợ phải phù hợp với các quy định của Việt Nam.

Đăng ký vay trả nợ nước ngoài

Đối với các khoản vay ngắn hạn, các doanh nghiệp không phải đăng ký với ngân hàng, tuy nhiên hợp đồng vay nợ phải phù hợp với các điều kiện quy định. Đối với các khoản vay trung và dài hạn, các doanh nghiệp phải đăng ký vay trả nợ nước ngoài với Ngân hàng Nhà nước trong vòng 30 ngày kể từ ngày ký hợp đồng và trước khi rút vốn. Hồ sơ đăng ký phải tuân thủ theo quy định. Sau khi kiểm tra thẩm định hồ sơ Ngân hàng tiến hành xác nhận đăng ký dựa trên kế hoạch tổng hạn mức vay nước ngoài hàng năm đã phê duyệt và chính sách quản lý ngoại hối của Nhà nước.

Rút vốn và trả nợ nước ngoài

Các giao dịch rút vốn và trả nợ được thực hiện qua 01 ngân hàng được phép. Các giao dịch rút vốn phải tuân thủ các quy định như xuất trình hợp đồng vay nợ, văn bản xác nhận đăng ký...

Chế độ báo cáo

Các ngân hàng chi nhánh chịu trách nhiệm gửi cho Ngân hàng Nhà nước các tài liệu liên quan đến việc xác nhận đăng ký vay cho các doanh nghiệp. Các doanh nghiệp thực hiện chế độ báo cáo ngân hàng về số liệu vay, trả nợ theo quy định, các ngân hàng chi nhánh báo cáo định kỳ số liệu về vay trả nợ của các doanh nghiệp.

2.2.2.2. Cơ chế quản lý nợ nước ngoài khu vực công

Cơ chế quản lý vay thương mại của Chính phủ

Tùy theo nhu cầu về vốn đầu tư phát triển, Chính phủ có thể huy động nguồn vốn vay thương mại nước ngoài thông qua các hình thức vay trực tiếp như vay tài chính, vay tín dụng xuất khẩu, phát hành trái phiếu Chính phủ ra thị trường vốn quốc tế hoặc các hình thức phù hợp khác, trong khuôn khổ hạn mức vay thương mại hàng năm của Chính phủ được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Nguồn vay thương mại nước ngoài của Chính phủ chỉ được sử dụng cho các mục đích sau:

- Cho vay lại đối với chương trình, dự án đầu tư phát triển trọng điểm của Nhà nước có nhu cầu nhập khẩu thiết bị, công nghệ, có khả năng hoàn vốn trực tiếp và trả được nợ vay hoặc
- Để đảo nợ nước ngoài của Chính phủ theo nguyên tắc đảm bảo có lợi và với chi phí thấp nhất cho ngân sách nhà nước.

Trường hợp Chính phủ có nhu cầu vay thương mại nước ngoài, Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư lập đề án huy động và kế

hoạch sử dụng vốn vay trình Thủ tướng Chính phủ xem xét và quyết định cho từng trường hợp cụ thể. Trường hợp phát hành trái phiếu dưới danh nghĩa Nhà nước hoặc Chính phủ để vay vốn trên thị trường vốn quốc tế, thực hiện theo quy định hiện hành của Chính phủ về phát hành trái phiếu quốc tế.

Tháng 10 năm 2005 lần đầu tiên Chính phủ Việt Nam phát hành trái phiếu ra nước ngoài và đã thành công. Tổng số tiền phát hành là 750 triệu USD với lãi suất 7.125% năm tính theo lãi suất cố định. Toàn bộ số tiền trên được sử dụng cho VINASHIN vay lại. [42] Mức lãi suất 7.125% cao hơn rất nhiều so với lãi suất huy động ngoại tệ trong nước, tuy nhiên đó là lãi suất chấp nhận được so với những nước có cùng hệ số tín nhiệm như Phillipnes, Indonesia. Thành công của lần đầu tiên phát hành trái phiếu ra thị trường quốc tế có ý nghĩa rất lớn đối với Việt Nam. Đó là sự ghi nhận của quốc tế đối với sự hiện diện của Chính phủ Việt Nam trên thị trường vốn quốc tế và mở ra một phương pháp vay nợ nước ngoài mới. Tuy nhiên cũng phải hết sức thận trọng với loại hình vay này vì chi phí vay rất cao, nếu việc sử dụng vốn vay không có hiệu quả, không tạo được nguồn trả nợ sẽ tạo thêm gánh nặng nợ cho Chính phủ, có thể gây ra tình trạng khó khăn tài chính như một số nước đã gặp phải.

Sau đợt phát hành trái phiếu này Chính phủ Việt Nam đã ban hành các quy định liên quan đến việc phát hành trái phiếu ra thị trường quốc tế. Các tổng công ty có thể phát hành trái phiếu trong những khuôn khổ nhất định. Tổng công ty Điện lực Việt Nam được phép phát hành khoảng 500 triệu USD trái phiếu trong năm tới để tài trợ cho các dự án điện. [8]

Trái phiếu bằng USD với lãi suất 6.875%, hạn thanh toán vào tháng 1-2016 đã được bán ra để huy động vốn cho công ty Công nghiệp đóng tàu biển Việt Nam. Nhu cầu mua trong đợt phát hành này cao gấp 6 lần so với tổng giá trị chào bán.

Vốn vay nước ngoài của Chính phủ có thể được sử dụng để cấp phát trực tiếp hoặc gián tiếp hoặc cho vay lại tùy theo đối tượng đầu tư. Các

chương trình dự án đầu tư cơ sở hạ tầng, phúc lợi xã hội và các dự án thuộc lĩnh vực khác không có khả năng thu hồi vốn trực tiếp, bao gồm cả trường hợp ngân sách địa phương được vay lại vốn vay nước ngoài từ ngân sách trung ương để cấp phát cho chương trình, dự án là đối tượng cấp vốn của ngân sách nhà nước. Cơ chế cấp phát thực hiện theo cơ chế cấp phát vốn ngân sách nhà nước.

Cơ chế tài chính sử dụng vốn vay nước ngoài của Chính phủ

Bảng 2-8 Thực hiện nguồn vốn ODA của Chính phủ, 1995-2005

	Tổng số vốn cam kết (*)	Tổng số vốn vay đã ký kết	Giải ngân vốn vay		Cơ cấu sử dụng vốn vay	
			Số tiền	Tỷ lệ giải ngân so với vốn ký kết	Tỷ trọng cấp cho cân đối NSNN (Bằng tiền, XDDB, HCSN)	Tỷ trọng cho vay lại
1995	2,371.3	1,166.7	323.9	27.8	60.9	39.1
1996	2,490.9	1,792.0	554.0	30.9	76.1	23.9
1997	2,471.4	1,630.2	540.8	33.2	54.1	45.9
1998	2,265.0	1,765.9	821.1	46.5	46.6	53.4
1999	2,150.0	1,809.6	970.4	53.6	45.2	54.8
2000	2,100.0	1,321.5	1,297.9	98.2	47.7	52.3
2001	2,400.0	2,290.0	1,016.2	44.4	65.4	34.6
2002	2,500.0	1,515.3	1,073.4	70.8	70.4	29.6
2003	2,839.9	1,643.1	1,257.5	76.5	59.7	40.3
2004	3,406.4	2,200.0	1,395.3	63.4	56.5	43.5
2005	3,735.0	2,250.0	1,431.5	63.6	71.0	29.0
1995-2005	28,729.9	19,384.4	10,682.0	55.1	59.2	40.8

Nguồn: Báo cáo của Bộ Tài Chính, 2006 [7]

Các chương trình, dự án đầu tư phát triển có khả năng thu hồi vốn toàn bộ hoặc một phần (bao gồm cả các dự án cơ sở hạ tầng): áp dụng cơ chế cho vay lại toàn bộ hoặc cho vay lại một phần và cấp phát một phần từ ngân sách nhà nước tùy theo khả năng hoàn vốn.

Bảng 2.8 mô tả tình hình thực hiện nguồn vốn ODA của Chính phủ giai đoạn 1995-2005. Tình hình giải ngân được cải thiện đáng kể vào những năm cuối giai đoạn, từ dưới 28% năm 1995 tăng lên trên 63 % vào năm 2005. Vốn vay được sử dụng phần lớn để cấp phát, tỷ lệ cấp phát chiếm gần 60% tổng số vốn vay. Tỷ lệ có dao động qua các năm và có xu hướng tăng nhẹ. Số tiền giải ngân vốn vay của năm 2005 gấp hơn 4.4 lần số tiền giải ngân năm 1995.

Cơ chế cho vay lại

Nguồn vốn vay ODA của Chính phủ được cho vay lại trực tiếp đến các doanh nghiệp nhà nước, thông qua các tổ chức được uỷ quyền là Quỹ hỗ trợ phát triển (nay là Ngân hàng Phát triển Việt Nam), các ngân hàng thương mại nhà nước và Ngân hàng Chính sách Xã hội (cơ quan cho vay lại). Quỹ Hỗ trợ Phát triển là tổ chức tài chính phi lợi nhuận của nhà nước có nhiệm vụ tiếp nhận nguồn vốn trong nước và nước ngoài để cho các doanh nghiệp vay ưu đãi và hoàn trả nợ theo chính sách hỗ trợ đầu tư phát triển của nhà nước. Khoảng 80% nguồn vốn cho vay lại được chuyển qua Quỹ Hỗ trợ Phát triển. [78] Ngoài nguồn vốn của Chính phủ rót vào dùng để cho các doanh nghiệp vay lại, Quỹ Hỗ trợ Phát triển cũng có nguồn vốn riêng của Quỹ và các nguồn phân bổ khác của nhà nước để cho vay các dự án đầu tư phát triển của khối doanh nghiệp.

Trung bình hơn 40% vốn vay ODA được sử dụng cho vay lại. Năm 2005 các dự án vay lại lớn như: chương trình phát triển của Vinashin với số vốn 750 triệu USD, dự án nâng cao hiệu suất ngành điện với số vốn vay hơn 30 triệu USD, dự án tài chính nông thôn 2 với số vốn 24,7 triệu USD. Năm 2004 các

dự án lớn vay lại nguồn vốn ODA là: Điện Phú Mỹ với số vốn vay 71,6 triệu USD, tài chính nông thôn 2 với số vốn trên 69 triệu USD.

Điểm khác biệt đáng chú ý giữa hai công cụ cho vay lại - Quỹ Hỗ trợ Phát triển và các ngân hàng thương mại – là ở chỗ Quỹ Hỗ trợ Phát triển có nhiệm vụ chính là hỗ trợ tín dụng cho các dự án công cộng, các dự án ưu tiên đầu tư của Chính phủ với mức lãi suất và các điều kiện vay ưu đãi. Trong khi đó, các ngân hàng thương mại cung cấp vốn vay với lãi suất và các điều kiện thị trường. Với kênh cho vay lại là Quỹ Hỗ trợ Phát triển, Chính phủ đứng ra chịu rủi ro tín dụng thay cho các doanh nghiệp nhà nước. Trong khi đó, nếu cho vay lại thông qua các ngân hàng thương mại thì ngân hàng lãnh lấy trách nhiệm về rủi ro tín dụng.

Cơ chế người cho vay và người đi vay cùng chịu rủi ro có ưu điểm là khi đó bên cho vay cũng sẽ có động cơ thực sự để cùng bên đi vay thẩm định hiệu quả của dự án đầu tư. Kết quả là nguồn lực được dùng vào những dự án có hiệu quả nhất, có tính cạnh tranh cao nhất. Đây là một ưu điểm của cơ chế thị trường. Ưu điểm này sẽ mất đi khi kênh cho vay là Quỹ Hỗ trợ Phát triển. Đây là điều rất cần sự cân nhắc thận trọng trong việc lựa chọn cơ chế cho vay lại của Chính phủ.

Việc đầu tư tín dụng có trợ cấp của Chính phủ qua Quỹ Hỗ trợ phát triển cũng hàm chứa nguy cơ rủi ro về mặt hiệu quả nếu như thiếu quy chế chặt chẽ và những tổ chức độc lập và có năng lực để thẩm định tính hiệu quả của các dự án nhận được tín dụng.

Trong bối cảnh quá trình cải cách và cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước đang được đẩy mạnh, việc cung cấp tín dụng ưu đãi cho các doanh nghiệp nhà nước cần hết sức minh bạch và hạn chế, để tránh tác động ngược, cản trở quá trình cải cách doanh nghiệp theo hướng nâng cao khả năng cạnh tranh.

Cơ chế cấp bảo lãnh nợ

Theo Quy chế cấp và quản lý bảo lãnh của Chính phủ 2006, Bộ Tài chính chịu trách nhiệm thay mặt Chính phủ cấp bảo lãnh của Chính phủ cho các doanh nghiệp và tổ chức được bảo lãnh. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam là cơ quan thẩm định phương án vay nợ và xác nhận đăng ký các khoản vay đã được bảo lãnh. [17, (Điều 4 và Điều 5)]

Các doanh nghiệp, tổ chức kinh tế, tổ chức tín dụng trong nước được quyền trực tiếp đàm phán và ký hợp đồng vay nợ với người cho vay nước ngoài, song để được cấp bảo lãnh, các dự án vay nước ngoài phải thuộc một trong 4 nhóm:

- (1) Dự án đầu tư trọng điểm được Quốc hội hoặc Thủ tướng Chính phủ phê duyệt;
- (2) Dự án nhập thiết bị công nghệ cao và thuộc lĩnh vực ưu tiên đầu tư của nhà nước;
- (3) Dự án được tài trợ bằng tín dụng hỗn hợp, tức là vốn tín dụng thương mại đi cùng nguồn vốn ODA;
- (4) Dự án vay của các tổ chức tín dụng được Ngân hàng Nhà nước thẩm định và đề nghị cấp bảo lãnh Chính phủ. [17, Điều 7]

Theo Điều khoản này của Quy chế, trên thực tế hầu hết các dự án muốn được cấp bảo lãnh trước hết phải lọt vào danh sách các chương trình và dự án ưu tiên do Bộ Kế hoạch và Đầu tư thẩm định. Nói cách khác là phải trải qua một quá trình lập kế hoạch nhiều bước tại các cấp Bộ ngành, các UBND tỉnh và Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Mức bảo lãnh cao nhất là 80% tổng mức đầu tư của dự án vay được cấp bảo lãnh. Đồng thời mức bảo lãnh phải nằm trong hạn mức cấp bảo lãnh của Chính phủ do Bộ tài chính cân đối hàng năm trên cơ sở hạn mức thương mại nước ngoài hàng năm của doanh nghiệp và tổ chức thuộc khu vực công và dự

báo vay nước ngoài hàng năm của khu vực tư nhân đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. [17, Điều 10] Như vậy, có thể thấy rằng hạn mức cấp bảo lãnh của Chính phủ được kiểm soát chặt chẽ và cân đối hàng năm. Trên thực tế, số lượng nợ của các doanh nghiệp và tổ chức được cấp bảo lãnh của Chính phủ không lớn. Theo một số báo cáo, vào năm 2004 tổng lượng nợ được bảo lãnh tích lũy là khoảng 1,1 tỷ đôla Mỹ trong đó bao gồm cả nợ trong nước được bảo lãnh (tương đương khoảng 7% tổng nợ nước ngoài tích lũy cùng kỳ). [78]

Trong trường hợp đơn vị được cấp bảo lãnh không trả được nợ đầy đủ và đúng hạn, một số điều khoản phạt sẽ được áp dụng, bao gồm:

- Cho vay bắt buộc: đơn vị được cấp bảo lãnh không hoàn thành nghĩa vụ trả nợ phải ký vay bắt buộc khoản vay từ Quỹ tích lũy trả nợ nước ngoài dùng để trả nợ thay cho đơn vị, với lãi suất cho vay bắt buộc theo mức cao hơn 2 mức lãi suất sau: (1) lãi suất quy định tại hợp đồng vay; (2) lãi suất LIBOR 6 tháng đối với đồng tiền vay theo Hợp đồng vay cộng thêm 2%.
- Thu nợ qua “tài khoản đặc biệt”: biện pháp bắt buộc mở “tài khoản đặc biệt” được áp dụng với những đơn vị đi vay được cấp bảo lãnh vi phạm các cam kết trả nợ trong 2 lần liên tiếp. Khi đó, toàn bộ doanh thu của đơn vị sẽ buộc phải chuyển vào “tài khoản đặc biệt” và dùng để ưu tiên thanh toán trả nợ nước ngoài đã được Chính phủ bảo lãnh. [17, Điều 20]

Tổng số tiền bảo lãnh của Chính phủ trong giai đoạn 1995-2006 đạt hơn 3,4 tỷ USD, trong số đó phần lớn là do Bộ Tài chính bảo lãnh các khoản vay của các doanh nghiệp Nhà nước. Ngân hàng chỉ bảo lãnh một phần rất nhỏ cho các doanh nghiệp tư. Doanh nghiệp Nhà nước có số vốn vay được bảo lãnh lớn nhất là Tổng công ty Hàng không Việt Nam, lớn thứ hai là Tổng công ty Điện lực, tiếp theo là Tổng công ty Dầu khí, các công ty xi măng và công ty xây dựng cũng được bảo lãnh số vốn vay tương đối lớn.

Thời hạn vay trong khoảng từ 5 đến 12 năm, lãi suất rất khác nhau, từ % đến lãi suất LIBOR, hoặc EURIBOR. Nhiều khoản vay có thời gian ân hạn từ 1 đến 3 năm. Dư nợ tính đến cuối năm 2006 là gần 1 tỷ USD.

2.2.3 Theo dõi và đánh giá tình hình nợ nước ngoài

Phân tích đánh giá mức độ nợ là một khâu hết sức quan trọng trong quy trình quản lý nợ nước ngoài. Trước năm 2006 Việt Nam chưa có quy định rõ ràng về việc theo dõi và đánh giá tình hình nợ nước ngoài. Bộ Tài chính có thực hiện theo dõi nợ qua một số chỉ tiêu, nhưng các chỉ tiêu này không được công bố chính thức. Các chỉ số đánh giá tình hình nợ nước ngoài của Việt Nam chỉ được công bố trên trang web của IMF. Năm 2006 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành các quy định liên quan đến việc xây dựng, quản lý hệ thống chỉ tiêu đánh giá, giám sát tình hình nợ nước ngoài của quốc gia và ban hành quy định về việc chia sẻ thông tin.

Theo quyết định số 231/2006 của Thủ Tướng Chính phủ, đánh giá, giám sát tình trạng nợ nước ngoài là việc Chính phủ, cơ quan quản lý nhà nước liên quan thông qua hệ thống chỉ tiêu nợ nước ngoài thực hiện theo dõi, đánh giá thường xuyên tình trạng nợ nước ngoài, phân tích danh mục nợ để kịp thời phát hiện những dấu hiệu mất cân đối trong thanh toán quốc tế của nền kinh tế, các khó khăn tài chính trong việc trả nợ nước ngoài của khu vực công và tư nhân, quản lý tốt rủi ro nhằm điều chỉnh chính sách vay nợ và danh mục nợ phù hợp, kịp thời, đảm bảo bền vững nợ theo các ngưỡng an toàn và an ninh tài chính quốc gia. [16]

Cơ quan chủ trì đánh giá, giám sát nợ là Bộ Tài chính. Cơ quan phối hợp thực hiện việc đánh giá, giám sát là Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Tổng cục Thống kê, Bộ Thương mại; các Bộ, cơ quan ngang Bộ, ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có sử dụng vốn vay nước ngoài của Chính phủ.

Các chỉ tiêu chính đánh giá, giám sát theo ngưỡng an toàn nợ bao gồm: Giá trị hiện tại của nợ nước ngoài so với GDP (PV FD/GDP); Giá trị hiện tại của nợ nước ngoài so với kim ngạch xuất khẩu hàng hoá và dịch vụ (PV FD/EX); Giá trị hiện tại của nợ nước ngoài so với thu ngân sách nhà nước (PV FD/GR); Nghĩa vụ trả nợ hàng năm so với kim ngạch xuất khẩu hàng hoá và dịch vụ (DS/EX); Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài hàng năm so với thu ngân sách nhà nước (DS/GR); Dự trữ ngoại hối nhà nước so với tổng số nợ nước ngoài ngắn hạn (FR/STD). Bảng 2-9 mô tả ngưỡng an toàn về nợ đến năm 2010.

Ngoài ra còn có một số chỉ tiêu phụ trợ khác như: Tổng nợ nước ngoài, cơ cấu nợ nước ngoài; Lãi suất vay bình quân của các khoản vay nước ngoài; Kỳ hạn vay bình quân của các khoản vay nước ngoài. Các chỉ tiêu giám sát, đánh giá nợ nước ngoài của Chính phủ, khu vực công và khu vực tư nhân được xác định trên cơ sở đặc điểm của từng khu vực.

Bảng 2-9: Ngưỡng an toàn về nợ nước ngoài giai đoạn 2007-2010

CHỈ TIÊU	TƯƠNG QUAN	NGƯỠNG AN TOÀN (%)
Giá trị hiện tại của nợ nước ngoài so với GDP (PV FD/GDP)	Không vượt quá mức	45
Giá trị hiện tại của nợ nước ngoài so với kim ngạch xuất khẩu hàng hoá và dịch vụ (PV FD/EX) (trong điều kiện tỉ lệ kim ngạch xuất khẩu hàng hoá và dịch vụ tối đa chỉ bằng 20-25% GDP. Trường hợp tỉ lệ kim ngạch xuất khẩu hàng hoá và dịch vụ so với GDP cao hơn mức này, tỉ lệ này cần được xem xét trong mối quan hệ chặt chẽ với tỉ lệ PV FD/GR)	Không vượt quá mức	200
Giá trị hiện tại của nợ nước ngoài so với thu ngân sách nhà nước (PV FD/GR)	Không vượt quá mức	200
Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài hàng năm so với kim ngạch xuất khẩu hàng hoá và dịch vụ (DS/EX)	Không vượt quá mức	25
Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài hàng năm so với thu ngân sách nhà nước (DS/GR)	Không vượt quá mức	30
Dự trữ ngoại hối nhà nước so với tổng số nợ nước ngoài ngắn hạn (FR/STD)	Không dưới mức	200

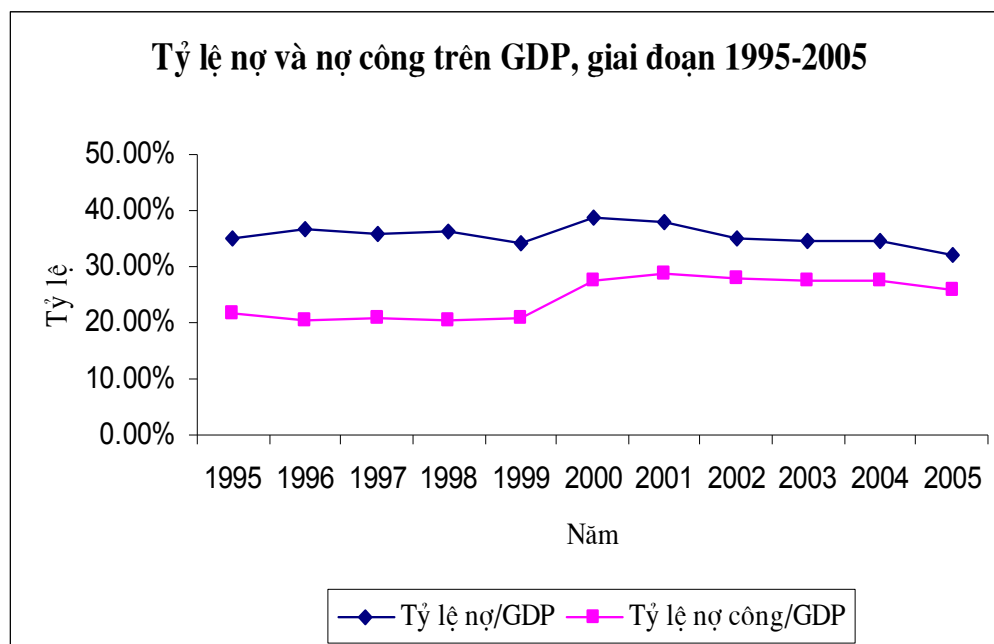
Nguồn: Nghị định 131/2006 [16]

Việc phân tích (và dự báo) tính bền vững nợ thường sẽ được thực hiện hai năm một lần. Có nhiều chỉ số kinh tế vĩ mô có thể cho phép đánh giá và dự báo được các vấn đề nợ. Không phải trong tất cả các trường hợp các dự báo đều chính xác, thêm nữa các đánh giá và dự báo đều có một độ trễ nhất định so với thực tế, do vậy người ta thường phải sử dụng cùng lúc nhiều chỉ số để kiểm tra chéo.

Sau đây là đánh giá tình hình nợ nước ngoài của nước ta trong giai đoạn 1995-2005 thông qua một số các chỉ số về nợ.

Tỷ lệ nợ nước ngoài trên GDP và nợ công trên GDP

Biểu đồ 2.7 tóm tắt xu hướng của tổng nợ nước ngoài và nợ công trong giai đoạn 1995-2005 được biểu diễn bằng các đường gấp khúc. Như phần trên đã nói, nợ của khu vực công chiếm đến 80% tổng nợ nước ngoài của Việt Nam, nên xu hướng của nợ công quyết định xu hướng nợ nước ngoài ở nước ta.



Nguồn: tính toán theo số liệu của Tổng cục Thống kê, 2006; IMF, 2000, 2003, 2005 và 2006. [53-58], [39]

Biểu đồ 2-7 Tỷ lệ nợ nước ngoài trên GDP, 1995-2005

Có thể thấy rằng trong khi khối lượng nợ tăng gần như liên tục mỗi năm thì các chỉ số tỷ lệ nợ trên GDP, tính bằng phần trăm, dao động tương đối ít, trên một số năm còn có chiều hướng giảm (xem biểu đồ 2.7). Nguyên nhân là do GDP thực tế tăng trưởng cao hơn tỷ lệ tăng của nợ. Nhìn chung trên toàn bộ thời kỳ này, chỉ số tổng nợ trên GDP của năm cuối kỳ 2005 thấp hơn năm đầu kỳ 1995 (32.16% so với 35,01%).

Tuy nhiên, tỷ lệ nợ công trên GDP có xu hướng tăng: đầu kỳ, năm 1995 nợ công chiếm 21.82%, cuối kỳ, năm 2005 nợ công tăng lên 25.90%, trong khi đó nợ tư nhân lại có xu hướng giảm: đầu kỳ nợ tư nhân chiếm 9.42%, cuối kỳ giảm xuống còn 5.69%.

Tuy nhiên, tỷ lệ nợ trên GDP chỉ có ý nghĩa tại một thời điểm nhất định. Theo đà tích tụ tổng nợ, lãi nợ phải trả sẽ tăng lên. Khi lãi nợ phải trả bắt đầu cao hơn tỷ lệ tăng trưởng GDP thì tỷ lệ nợ trên GDP sẽ tăng. Điều này sẽ được xem xét trong các phần dưới.

Tỷ lệ giá trị hiện tại ròng của nợ trên xuất khẩu

Theo tính toán của Dự án Quản lý Nợ Nước ngoài, vào thời điểm năm 2002 tỷ lệ giá trị hiện tại ròng của nợ trên xuất khẩu của Việt Nam là khoảng 70%. Theo tiêu chí của WB và IFM, một nước thuộc nhóm nghèo mắc nợ cao (HIPC) sẽ có mức nợ được coi là chấp nhận được nếu như giá trị hiện tại ròng của tổng dòng vốn trả nợ (cả gốc và lãi) của nước đó không vượt quá 150% tổng giá trị xuất khẩu hàng năm. (Dự án Quản lý Nợ Nước ngoài, 2004). So với tiêu chí của các nước HIPC thì Việt Nam đã vượt rất xa. Chúng ta có thể tham khảo số liệu về giá trị hiện tại ròng của các khu vực trên thế giới vào cùng thời điểm năm 2002 trên bảng 2-10.

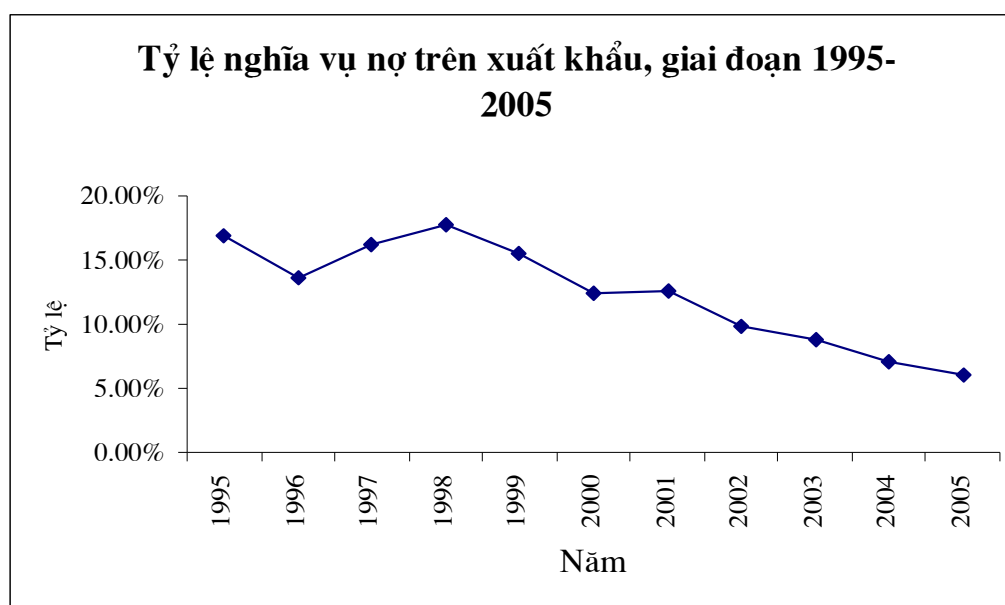
Xét theo tỷ lệ giá trị hiện tại ròng của nợ trên xuất khẩu, Việt Nam có tình trạng nợ thuận lợi trên mức trung bình của các nước đang phát triển và ngang mức trung bình của khu vực Đông Á và Thái Bình Dương.

Bảng 2-10 Giá trị hiện tại ròng của nợ trên xuất khẩu của các khu vực

Đơn vị tính: %

TT	Khu vực địa lý	Chỉ số giá trị hiện tại ròng của nợ trên xuất khẩu
1	Đông Á và Thái Bình Dương	71,1
2	Châu Âu và Trung Á	110,1
3	Mỹ Latinh và Caribê	173,6
4	Trung đông và Bắc Mỹ	86,9
5	Nam Á	138,6
6	Tiểu vùng Hạ Sahara (châu Phi)	164,5
	Tổng cộng các nước đang phát triển	112,8

Nguồn (Loser, 2004) [63],

Tỷ lệ trả nợ trên xuất khẩu

Nguồn: tính toán theo số liệu của Tổng cục Thống kê, 2006; IMF, 2000-2006. [53-58], [39]

Biểu đồ 2-8 Tỷ lệ trả nợ trên xuất khẩu hàng năm, 1995-2005

Như tóm tắt trên Biểu đồ 2.8, tỷ lệ tăng trưởng xuất khẩu của Việt Nam những năm vừa qua cao hơn rất nhiều so với tỷ lệ tăng của nợ nước ngoài. Tình hình này được phản ánh bằng tỷ lệ trả nợ trên xuất khẩu giảm dần. Năm 2005, tỷ lệ trả nợ trên xuất khẩu đạt 6,02%, là mức rất thuận lợi so với chỉ tiêu nước có khả năng thanh toán của IMF áp dụng cho các nước HIPC là 20%. [19]. Tuy nhiên, kết quả này đạt được trong bối cảnh nhiều chương trình vay nợ ODA còn đang trong thời kỳ ân hạn. Kết quả này có thể thay đổi nhanh chóng trong trung hạn.

2.3. Đánh giá chung về quản lý nợ nước ngoài ở Việt Nam

2.3.1 Những thành tựu nổi bật của công tác quản lý nợ nước ngoài

2.3.1.1. Quản lý nợ nước ngoài đã góp phần quan trọng vào phát triển kinh tế và thu hút nguồn vốn ODA

Nền kinh tế tăng trưởng nhanh, trong đó nổi bật là các ngành xuất khẩu, đã tạo điều kiện thuận lợi rất lớn cho Việt Nam trong quá trình thu hút nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) từ các nước công nghiệp phát triển. Cùng với chiến lược tăng trưởng và chủ động hội nhập, Chính phủ đã có những chính sách có hiệu quả trong việc thu hút nguồn vốn ưu đãi, mà kết quả là những cam kết hỗ trợ ngày càng tăng của các nhà tài trợ quốc tế. Cam kết ODA dành cho Việt Nam năm 2007 đạt mức kỷ lục: 4.445 tỷ USD, tăng trên 700 triệu USD so với năm 2006. “đây là con số vượt ngoài dự kiến của cả Chính phủ Việt Nam và các nhà tài trợ”, hai vị đồng chủ tọa Hội nghị CG là Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư Võ Hồng Phúc và Giám đốc Quốc gia của Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam ông Klaus Rohland cùng chung nhận xét. [2]

Những hoạt động của Chính phủ trong việc thực hiện cải cách hành chính, đặc biệt là những nỗ lực trong việc xây dựng chiến lược toàn diện về

tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo, đã khẳng định năng lực làm chủ sở hữu và sử dụng nguồn vốn vay một cách có hiệu quả của Việt Nam.

Những biện pháp cải cách nhằm xây dựng môi trường pháp lý và thể chế phù hợp và tạo điều kiện thuận lợi cho sự phát triển của nền kinh tế thị trường, tạo môi trường đầu tư và kinh doanh thông thoáng theo hướng mở cửa và hội nhập, khuyến khích các doanh nghiệp tư nhân và đầu tư trực tiếp của nước ngoài cũng góp phần đáng kể trong việc xây dựng niềm tin lâu dài của cộng đồng tài trợ quốc tế đối với đường lối đổi mới của Chính phủ Việt Nam. Niềm tin đó là điều kiện rất quan trọng cho những thoả thuận cho vay lớn và dài hạn dành cho phát triển. Tình hình này tạo điều kiện cho Việt Nam được sử dụng nguồn vốn vay ưu đãi trong nhiều năm mà không phải đi vay thương mại.

Trong giai đoạn đang xét, lạm phát và thâm hụt tài khoá đã được kiểm chế ở mức thấp, dự trữ ngoại tệ đã tăng đáng kể. Nền tài chính được củng cố tạo điều kiện thuận lợi để ổn định môi trường kinh tế vĩ mô, quản lý nước ngoài một cách hiệu quả và bền vững.

2.3.1.2. Khung thể chế quản lý nợ nước ngoài đã được từng bước hoàn thiện

Việc hoàn thiện khung thể chế về quản lý nợ nước ngoài thời gian vừa qua là một bước tiến lớn. Trong vài năm gần đây, khung thể chế về quản lý nợ nước ngoài đã liên tục được đổi mới nhằm đáp ứng tốt hơn các yêu cầu quản lý nợ của quốc gia và phù hợp hơn với thực tiễn quốc tế.

Năm 2002 Chính phủ ban hành Luật Ngân sách Nhà nước, đây là lần đầu tiên quản lý nợ được đề cập đến trong một văn bản có tính pháp quy dưới hình thức luật. Luật ngân sách xác định những định hướng chính trong việc tổ chức hệ thống quản lý nợ nước ngoài, xác định Bộ Tài chính là cơ quan có nhiệm vụ “thống nhất quản lý nhà nước về vay trả của Chính phủ và vay trả nợ

của quốc gia” và “... xây dựng chiến lược, kế hoạch vay nợ, trả nợ trong nước, ngoài nước...” [34, khoản 1 và 5]

Nghị định 134/2005 ban hành Quy chế quản lý vay và trả nợ nước ngoài đã tạo ra một khuôn khổ pháp lý toàn diện và rõ ràng hơn về quản lý nợ nước ngoài. Những thay đổi, bổ sung cơ bản nhất của văn bản này có thể tóm tắt như sau: (1) định nghĩa, bổ sung một số khái niệm và đưa ra cách phân loại mới về nợ nước ngoài, phù hợp hơn với thông lệ quốc tế; (2) xác định rõ ràng hơn mục tiêu quản lý nợ nước ngoài, trong đó nhấn mạnh các mục tiêu đáp ứng nhu cầu huy động vốn cho phát triển với chi phí thấp nhất, phân bổ và sử dụng vốn có hiệu quả, giảm thiểu rủi ro, đảm bảo an toàn về nợ và an ninh tài chính quốc gia; (3) khẳng định nguyên tắc Chính phủ thống nhất quản lý toàn diện nợ nước ngoài của quốc gia; (4) bổ sung và quy định rõ khái niệm, phạm vi, nội dung của công cụ quản lý nợ như chiến lược nợ dài hạn, chương trình quản lý nợ trung hạn và kế hoạch vay trả nợ hàng năm; (5) phân công rõ ràng trách nhiệm của các cơ quan Chính phủ trong quản lý nợ nước ngoài, xác định rõ nguyên tắc và nội dung cơ bản của quản lý nợ nước ngoài. [12]

Tiếp đó, một loạt các Quy chế và Quyết định mới được ban hành trong năm 2006 chứng tỏ quyết tâm thể chế hoá các lĩnh vực quản lý nợ nước ngoài để tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước toàn diện trong lĩnh vực này. Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế thu thập, báo cáo, tổng hợp, chia sẻ và công bố thông tin về nợ nước ngoài tháng 10 năm 2006 và Quy chế cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ đối với các khoản vay nước ngoài tháng 11 năm 2006 (thay thế cho bản Quy chế bảo lãnh của Chính phủ ban hành từ năm 1999). Quyết định của Bộ trưởng Tài chính ban hành Quy chế lập, sử dụng và quản lý Quỹ tích lũy trả nợ nước ngoài vào tháng 10 năm 2006. Các cố gắng này cho thấy một hệ thống lập kế hoạch và quản lý nợ nước ngoài với nhiều đổi mới đang dần hình thành.

2.3.1.3. Hệ thống tổ chức quản lý nợ nước ngoài đã hoàn thiện và từng bước được cải tiến

Việc Chiến lược quản lý vay và trả nợ nước ngoài đến năm 2010 được thông qua là một bước tiến chứng tỏ bước trưởng thành của hệ thống quản lý nợ nước ngoài quốc gia. Kế hoạch hành động của Chính phủ trong giai đoạn 2006-2008 nhằm thực hiện Chiến lược quản lý vay và trả nợ nước ngoài đã xác định được những định hướng cơ bản, hứa hẹn những bước tiến mới trong quá trình hoàn thiện lĩnh vực quản lý nhà nước rất thiết yếu này.

Việc xác định Bộ Tài chính là cơ quan đầu mối chịu trách nhiệm về tổng thể nợ nước ngoài là một sự chuyển dịch quan trọng để đi đến hoàn thiện hệ thống quản lý nợ quốc gia. Đây cũng là một hướng chuyển đổi chức năng quản lý nợ phù hợp hơn với thực tiễn quốc tế. Việc gắn khâu hoạch định chiến lược, kế hoạch vay vốn nước ngoài với trách nhiệm trả nợ vào cùng một đơn vị là Bộ Tài chính giúp tăng cường sự điều phối sử dụng nguồn vốn vay nước ngoài và các hoạt động giám sát nhằm đảm bảo hiệu quả sử dụng nguồn vốn này.

Để giúp Bộ Tài chính đảm đương vai trò đầu mối quản lý nợ nước ngoài một cách hiệu quả, năm 2003 Vụ Tài chính đối ngoại và Ban quản lý và tiếp nhận viện trợ quốc tế – những đơn vị chủ chốt giúp việc cho Bộ trong công tác lập kế hoạch, theo dõi và quản lý nợ nước ngoài, đã được tổ chức lại và củng cố. Các chức năng nhiệm vụ của Ngân hàng Nhà nước trong lĩnh vực quản lý nợ nước ngoài cũng được xác định rõ hơn.

2.3.1.4. Năng lực cán bộ đang từng bước được nâng cao

Lực lượng cán bộ quản lý nợ nước ngoài, đặc biệt các cán bộ vụ Tài chính đối ngoại, Bộ Tài chính cũng đã được đào tạo nâng cao năng lực thông qua các khóa bồi dưỡng, các hoạt động của các dự án xây dựng năng lực quản lý nợ nước ngoài. Năng lực cán bộ được nâng cao thể hiện rất rõ trong các văn bản pháp quy có chất lượng hơn, phù hợp hơn với thông lệ quốc tế và thực tiễn

hoạt động của nền kinh tế, tạo thuận lợi cho những đối tượng phải tuân thủ và những người thực thi và giám sát.

2.3.2 Một số tồn tại trong quản lý nợ nước ngoài

2.3.2.1. Tồn tại trong quản lý vĩ mô

Về mặt kinh tế vĩ mô, nền tài chính chưa hoàn toàn thoát khỏi tình trạng bị ức chế, thể hiện ở việc tín dụng vẫn chủ yếu rót vào các doanh nghiệp nhà nước theo các điều kiện ưu đãi, trong khi các doanh nghiệp tư nhân chỉ được tiếp cận một cách hạn chế; lãi suất thực bị giữ ở mức quá thấp. Nền tài khoá thâm hụt thường xuyên và phần nào phụ thuộc vào nguồn thu từ dầu mỏ.

Cơ chế cấp bảo lãnh và cho vay lại nguồn ODA của Chính phủ nói chung vẫn có xu hướng tập trung tín dụng ưu đãi vào các doanh nghiệp nhà nước, trong khi chưa có những dấu hiệu đáng kể cho thấy rằng hiệu quả của các dự án được tài trợ đã được thẩm định một cách nghiêm ngặt, với chất lượng cao và do các cơ quan thẩm định thích đáng. Việc phân bổ các nguồn tín dụng ưu đãi như vậy có khả năng gây tác động cản trở quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước theo hướng nâng cao tính cạnh tranh và hiệu quả hoạt động. Thêm vào đó, việc ưu đãi cho các doanh nghiệp nhà nước như vậy vi phạm các quy định của WTO mà nước ta nay đã là thành viên đầy đủ, do vậy chính sách này cần được cân nhắc lại một cách kỹ lưỡng. Một tác động tiêu cực nữa của chính sách này, đó là nó hạn chế khả năng tiếp cận với nguồn vốn vay nước ngoài của các doanh nghiệp tư nhân nói chung, qua đó làm hạn chế tiềm năng phát triển.

2.3.2.2. Tồn tại trong khung thể chế quản lý nợ nước ngoài

Mặc dù đã có rất nhiều biện pháp cải cách và hoàn thiện, song khung thể chế quản lý nợ nước ngoài vẫn đang trong quá trình chuyển đổi và xây dựng. Hiện tại, tính chất quá độ và chưa đồng nhất của khung thể chế quản lý nợ nước ngoài vẫn còn thể hiện rõ.

Có quá nhiều quy định, quy chế về quản lý nợ nước ngoài

Hiện nay có quá nhiều quy định, quy chế, thông tư khác nhau quy định các nội dung quản lý nợ nước ngoài: Luật Ngân sách (2002) có những quy định về quản lý nợ nước ngoài; Quy chế quản lý vay trả nợ nước ngoài (2005) đưa ra những quy định chi tiết về việc quản lý vay trả nợ nước ngoài; Quy chế xây dựng và Quản lý hệ thống chỉ tiêu đánh giá, giám sát tình trạng nợ nước ngoài của Quốc gia (2006) đưa ra hệ thống các chỉ tiêu đánh giá, giám sát tình trạng nợ nước ngoài và quy định trách nhiệm của các bộ ngành trong việc đánh giá nợ nước ngoài; Quy chế cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ đối với các khoản vay nước ngoài (2006) đưa ra các quy định về cấp bảo lãnh đối với các khoản vay nước ngoài của các doanh nghiệp Nhà nước; Thông tư số 09/2004/TT-NHNN của Ngân hàng Nhà nước hướng dẫn việc vay và trả nợ nước ngoài của doanh nghiệp.... Đây là một bất cập lớn, nó làm khung pháp lý quản lý nợ nước ngoài trở nên rườm rà, khó theo dõi và thực hiện. Tình trạng này làm tăng chi phí của các tổ chức, doanh nghiệp - đối tượng phải tuân thủ, cũng như chi phí của các cơ quan chịu trách nhiệm quản lý và giám sát tuân thủ.

Sự chồng chéo các quy định về quản lý nợ nước ngoài

Sự chồng chéo về quy định quản lý nợ nước ngoài thể hiện ở sự tồn tại song song của các quy định về quản lý nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và các quy định về quản lý nợ nước ngoài nói chung, trong khi phần lớn nợ nước ngoài của Việt Nam là nợ ODA. Luật Ngân sách và Quy chế quản lý vay trả nợ nước ngoài quy định Bộ Tài chính chịu trách nhiệm chính trong việc lập và thực hiện kế hoạch trung và dài hạn về vay trả nợ nước ngoài, Bộ Kế hoạch và Đầu tư chịu trách nhiệm chính trong việc xây dựng kế hoạch thu hút và trả nợ ODA. Đây là một bất cập không có lợi cho việc thực hiện có hiệu quả các chức năng quản lý nợ nước ngoài.

2.3.2.3. Tồn tại trong hệ thống quản lý nợ nước ngoài

Cũng như đối với việc hoàn thiện khung thể chế, hệ thống tổ chức quản lý nợ nước ngoài vẫn đang trong quá trình chuyển đổi và xây dựng. Tính chất chưa đồng nhất của hệ thống quản lý nợ nước ngoài vẫn còn tồn tại. Tương tự với sự tồn tại song song của các quy định về quản lý nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và các quy định về quản lý nợ nước ngoài nói chung mà trong đó phần lớn là nợ ODA là sự theo dõi và làm đầu mối song song của hai ngành cho cùng một chủ thể quản lý. Kết quả là còn khá nhiều sự chồng chéo về chức năng nhiệm vụ của hai bộ kinh tế chủ chốt này, đặc biệt là trong các lĩnh vực lập kế hoạch, chính sách, thu thập thông tin, giám sát và đánh giá hiệu quả vốn vay nước ngoài. Việc này gây lãng phí nguồn lực không cần thiết và phức tạp trong quản lý nợ.

Chức năng lập kế hoạch trung hạn và ngắn hạn về nợ nước ngoài đã được chuyển từ Bộ Kế hoạch và Đầu tư sang Bộ Tài chính. Song, sự chuyển đổi này mới được một nửa, vì Bộ Kế hoạch và Đầu tư trên thực tế vẫn phụ trách phân kế hoạch phân bổ nguồn vốn vay nước ngoài tới các đối tượng sử dụng (thông qua danh mục các chương trình và dự án sử dụng vốn vay nợ nước ngoài). Nói cách khác, trong khi Bộ Tài chính lập kế hoạch về giá trị vay nợ và trả nợ (bằng tiền) thì Bộ Kế hoạch và Đầu tư lập kế hoạch về nội dung vật chất của số tiền đi vay. Việc tách quy trình lập kế hoạch về nợ nước ngoài làm hai mảng như vậy một mặt dẫn đến một số hoạt động trùng lặp của hai cơ quan, mặt khác gây khó khăn cho quá trình lập kế hoạch, theo dõi, giám sát, thu thập thông tin và đặc biệt là đánh giá hiệu quả của việc sử dụng nguồn vốn vay ở tầm vĩ mô.

Có thể thấy khá nhiều sự chồng chéo về chức năng nhiệm vụ của hai bộ kinh tế chủ chốt, đặc biệt là trong các lĩnh vực lập kế hoạch, chính sách, thu thập thông tin, giám sát và đánh giá hiệu quả vốn vay.

2.3.2.4. Tồn tại trong cơ chế quản lý nợ nước ngoài

Phân công trách nhiệm quản lý nợ còn nhiều điểm bất hợp lý

Việt Nam hiện nay chưa có một cơ quan chuyên biệt quản lý nợ. Nhiệm vụ quản lý nợ được giao cho nhiều cơ quan khác nhau tùy theo chức năng chuyên môn của họ như Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Nhà nước, Quỹ Hỗ trợ phát triển, nay là Ngân hàng Phát triển Việt Nam. Tuy nhiên sự phân công trách nhiệm còn mang tính phân tán và còn nhiều điểm bất hợp lý.

Thứ nhất, nhiệm vụ xây dựng chiến lược nợ dài hạn bị tách rời và phân công chồng chéo: chiến lược nợ nước ngoài dài hạn được phân công cho Bộ KH&ĐT chủ trì thực hiện theo quy định của Nghị định 134/2005 (Điều 6.2), trong khi đó Luật Ngân sách Nhà nước 2002 cũng quy định nhiệm vụ của Bộ Tài chính là: "...xây dựng chiến lược, kế hoạch vay nợ trong nước và ngoài nước trình Chính phủ..." [34, Điều 21, khoản 1]

Thứ hai, Nghị định 131/2006 về Quy chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức quy định nhiệm vụ tìm kiếm, đàm phán và ký kết vốn vay ODA cho cả 3 cơ quan: Bộ KH&ĐT (đối với hiệp định khung), Ngân hàng Nhà nước (đối với hiệp định vay cụ thể với IMF, WB và ADB), Bộ Tài chính (đối với các hiệp định vay khác). Điều này không phù hợp với nguyên tắc tập trung trong quản lý nợ, đồng thời mâu thuẫn với quy định về vai trò của Bộ Tài chính như là "đại diện chính thức cho người vay đối với mọi khoản vay nước ngoài của Nhà nước và Chính phủ tại thỏa thuận cụ thể". [14, Điều 6, khoản 1.d]

Thứ ba, Nghị định 134/2005 và 131/2006 đều quy định vai trò chủ trì của Bộ KH&ĐT trong việc xây dựng và trình Thủ tướng danh mục dự án cấp phát và được vay lại từ nguồn vay nước ngoài của Chính phủ. Quy định này có vẻ mâu thuẫn với tinh thần của Luật Ngân sách Nhà nước 2002 về việc thống nhất quản lý nợ nước ngoài vào Bộ Tài chính. Hơn nữa thực tế ở hầu hết các

nền kinh tế, các vấn đề liên quan đến ngân sách nhà nước đều do Bộ Tài chính giải quyết.

Cơ chế phối hợp giữa các bộ, ngành chưa được quy định rõ ràng

Quy trình và cơ chế phối hợp hoạt động giữa các Bộ, ngành tham gia hệ thống quản lý nợ nước ngoài chưa được quy định rõ ràng. Khó khăn lớn nhất là trong khi mỗi cơ quan chịu trách nhiệm chính trong việc thực hiện một số chức năng nhất định của quản lý nợ, và để hoàn thành chức năng này đòi hỏi có sự phối hợp chặt chẽ với một hoặc nhiều các cơ quan khác, thì lại thiếu những cơ chế chính thức cụ thể để tiến hành việc phối hợp. Chẳng hạn, số liệu về nợ còn rất thiếu và chưa được cụ thể, do chức năng kiểm soát các khoản vay và thu thập số liệu bị dàn trải và chưa tập trung được vào một cơ quan đầu mối. Thông tin do vậy được lưu giữ mỗi nơi một ít. Các số liệu thu thập được nhiều khi không nhất quán và không cập nhật. Trong khi đó, chưa có một cơ chế chính thức nào để các bộ, ngành khác nhau cùng ngồi lại tổng kết và kiểm tra chéo các số liệu thu được. Tình trạng này hạn chế khả năng cập nhật, tổng hợp, phân tích, báo cáo và ra quyết định đúng lúc của các cơ quan quản lý nợ nước ngoài.

Việc cấp bảo lãnh nợ nước ngoài không khuyến khích người cho vay tham gia đánh giá rủi ro các dự án

Việc quản lý chặt chẽ khoản vay nợ nước ngoài được Chính phủ bảo lãnh là một đảm bảo để các nghĩa vụ nợ đối với các nhà tài trợ được hoàn thành đầy đủ và đúng hạn, tránh trường hợp Chính phủ phải trả nợ thay cho các doanh nghiệp. Tuy nhiên, xét từ góc độ trách nhiệm của các nhà tài trợ, khi cho vay tín dụng theo thông thường họ cũng phải chịu trách nhiệm phần nào về rủi ro thất bại của dự án vay vốn. Vì vậy trước khi quyết định cho vay họ phải nghiên cứu thận trọng các đề xuất vay vốn.

Trong trường hợp Chính phủ bảo lãnh các khoản vay của doanh nghiệp thì người chịu trách nhiệm cuối cùng là Chính phủ, người cho vay không phải

chịu rủi ro gì. Vì vậy các nhà tài trợ tín dụng không tham gia vào việc đánh giá rủi ro của các dự án vay vốn. Thay vào đó, Chính phủ hoàn toàn chịu trách nhiệm về việc này. Cơ chế này chưa khai thác được hết những tiềm năng hạn chế rủi ro từ góc độ thị trường.

2.3.2.5. Tôn tại trong quản lý cấp tác nghiệp

Cơ sở dữ liệu và ứng dụng công nghệ thông tin

Cơ sở dữ liệu về nợ nước ngoài hiện còn đang trong quá trình hình thành. Mặc dù Chính phủ đã có Quy chế về thu thập, tổng hợp, báo cáo và công bố thông tin về nợ nước ngoài (ban hành năm 2006), song việc xây dựng một cơ sở dữ liệu về nợ nước ngoài và quy trình thu thập thông tin, phân tích, tổng hợp và báo cáo còn đòi hỏi thời gian. Để đảm bảo hoàn thành được công tác này, đòi hỏi phải đầu tư nhiều vào việc nâng cao năng lực cán bộ, nguồn lực tổ chức, xây dựng phương tiện và các quy trình thực hiện.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã có một cơ sở dữ liệu về ODA, nhưng chưa xây dựng được tính nhất quán giữa cơ sở dữ liệu về ODA này và các số liệu về nợ nước ngoài do Bộ Tài chính quản lý. Xây dựng song song hai cơ sở dữ liệu về ODA và nợ nước ngoài là việc cần được cân nhắc để tránh lãng phí nguồn lực.

Ngoài ra, hai cơ sở dữ liệu về nợ nước ngoài lại được quản lý riêng rẽ tại Ngân hàng Nhà nước và Bộ Tài Chính: Bộ Tài Chính quản lý cơ sở dữ liệu về nợ nước ngoài của Chính phủ, NHNN quản lý cơ sở dữ liệu về nợ nước ngoài của doanh nghiệp. Hai hệ thống này hoạt động độc lập, không kết nối được với nhau và chủ yếu được dùng để ghi chép, theo dõi và tổng hợp một số báo cáo, việc sử dụng để phân tích dữ liệu phục vụ xây dựng kế hoạch, chiến lược còn hạn chế. Thậm chí các bộ phận liên quan đến quản lý nợ nước ngoài của Bộ Tài chính cũng chưa thể truy cập vào hệ thống dữ liệu để khai thác thông tin.

Tương tự như việc xây dựng hệ thống thông tin, một số quy định đã được ban hành đòi hỏi có thời gian để hướng dẫn, triển khai thực hiện và tích lũy kinh nghiệm để hoàn thiện. Một số quy định chưa có chế tài xử phạt vi phạm sẽ khó có tính khả thi. Chẳng hạn, nhiệm vụ tổng hợp thông tin về nợ từ khối doanh nghiệp được trao cho Ngân hàng Nhà nước, song chừng nào chưa có biện pháp để xử phạt các doanh nghiệp không chịu cung cấp thông tin thì tính khả thi của quy định này chưa thể cao.

Một số nước, chẳng hạn như Ba Lan và Indônêxia, đã áp dụng những biện pháp phạt nghiêm khắc dành cho các doanh nghiệp không tuân thủ kỷ luật báo cáo thông tin về nợ nước ngoài. [77]

Để có thể theo dõi, kiểm soát, thống kê đầy đủ về nợ nước ngoài đòi hỏi có sự phối hợp chặt chẽ và nhất thể hoá trong quy trình thu thập số liệu, thống kê và báo cáo giữa Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Hiện nay, các hoạt động tham khảo ý kiến và cùng bàn thảo giữa hai Bộ là thường xuyên, chủ yếu thông qua các cuộc họp chung, song chưa có một quy định chính thức nào về quy trình và thủ tục phối hợp cụ thể. Còn thiếu một cơ chế phối hợp giữa hai Bộ để tổng kết và rà soát một cách thường xuyên tình hình các khoản vay cũng như tổng dư nợ của cả nước, với đầy đủ chi tiết. [19]

Cảnh báo và quản lý rủi ro còn hạn chế

Cũng theo Quy chế quản lý vay và trả nợ nước ngoài (2005) Ngân hàng Nhà nước sẽ phải thiết lập được hệ thống cảnh báo sớm về rủi ro từ nợ của khu vực doanh nghiệp. Cho đến nay, quy định này mới chỉ là mong muốn của Chính phủ. Sự cần thiết phải đánh giá rủi ro từ việc vay nợ thương mại sẽ tăng lên nhanh chóng khi Việt Nam hội nhập sâu hơn vào nền kinh tế toàn cầu với sự hiện diện của các tổ chức tín dụng quốc tế trên thị trường trong nước.

2.3.2.6. Tồn tại trong đánh giá tình hình nợ nước ngoài

Việc phân tích đánh giá tình hình nợ là một chức năng của quản lý nợ. Chức năng này đòi hỏi không chỉ thu thập đầy đủ số liệu mà còn cần đến

những phương pháp đánh giá có tính khoa học. Cho đến nay, các phân tích về nợ nước ngoài mà các cơ quan quản lý thực hiện chủ yếu dựa trên các công cụ là các chỉ số nợ khác nhau. Những phân tích như vậy mới chỉ phản ánh được tình trạng nợ ở dạng tĩnh, tại một thời điểm nhất định.

Hệ thống các chỉ số đánh giá tình trạng nợ nước ngoài của một nước chỉ cho phép đánh giá mức độ nợ nần trong những thời điểm nhất định, chưa đánh giá trong một khoảng thời gian. Chỉ số nợ trên giá trị xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ là một chỉ số quan trọng đánh giá khả năng vay nợ của một nước chỉ được tính toán dựa trên số dư nợ và giá trị xuất khẩu, không tính đến các biến khác có mối liên hệ chặt chẽ đến khả năng trả nợ thực tế và diễn biến của nợ như số dư nợ ban đầu, lãi suất, tốc độ tăng trưởng của xuất khẩu và nhập khẩu.

2.3.3 Nguyên nhân của những tồn tại

2.3.3.1. Yếu tố lịch sử

Về nguyên nhân những hạn chế của hệ thống quản lý nợ nước ngoài ở Việt Nam, cần phải thừa nhận rằng yếu tố lịch sử đóng vai trò rất lớn. Quản lý nợ nước ngoài trong nền kinh tế thị trường chỉ mới được triển khai ở nước ta từ khoảng năm 1995, khi mà các dự án vay nợ ODA của các ngân hàng đa phương lớn bắt đầu giải ngân đáng kể. Kinh nghiệm và thực tiễn quản lý nợ nước ngoài trong nền kinh tế thị trường của Việt Nam chưa có nhiều, và hệ thống quản lý nợ nước ngoài còn đang trong quá trình xây dựng và hoàn thiện.

Thêm vào đó, về nhận thức vẫn còn tồn tại cách hiểu chưa đúng thực chất về ODA. Quan niệm ODA như các khoản viện trợ không phải hoàn lại nên không tính toán kỹ khả năng hoàn vốn, dẫn đến tình trạng lãng phí và tham nhũng. Quan niệm sai lầm này dẫn đến tình trạng tranh thủ nguồn vốn ODA mà không tính toán hiệu quả kinh tế, tính bền vững của dự án cũng như khả năng trả nợ.

2.3.3.2.Thiếu hụt kinh nghiệm quản lý nợ

Cho đến nay, vay nợ thương mại nước ngoài của Việt Nam cũng còn rất ít ỏi, do vậy kinh nghiệm quản lý và kiểm soát nợ thương mại còn khá hạn chế. Nhiều phương pháp phân tích, các chỉ số, các mô hình nợ, quy trình thu thập số liệu và báo cáo, hệ thống tổ chức v.v., đều là mới. Quá trình học hỏi, tiếp thu kiến thức và kinh nghiệm cũng như xây dựng thể chế và cơ chế quản lý đòi hỏi thời gian và kinh nghiệm. Một số biểu hiện kém thích ứng với các chuẩn mực và thông lệ quốc tế trong cách thức quản lý nợ nước ngoài ở Việt Nam có thể nói là điều tất yếu.

2.3.3.3.Nhiều văn bản cùng điều chỉnh một đối tượng quản lý

Phân tích về tồn tại trong khuôn khổ tổ chức quản lý nợ cho thấy việc phân công trách nhiệm quản lý còn nhiều trùng lặp và mâu thuẫn trong các văn bản pháp quy cũng như trong thực tiễn thi hành các quy định. Nguyên nhân của sự việc trên là do có nhiều văn bản cùng điều chỉnh một đối tượng quản lý. Một nguyên nhân sâu xa hơn nằm trong phân chia quyền lực của các cơ quan Chính phủ, trong đó có những “tồn tại lịch sử” rất khó thay đổi nếu không có những quyết định chính trị mạnh mẽ ở cấp cao.

2.3.3.4.Thiếu hụt đội ngũ cán bộ chuyên môn

Sự thiếu hụt về đội ngũ cán bộ chuyên môn là một trong những nguyên nhân đáng kể dẫn đến những hạn chế của hệ thống quản lý nợ nước ngoài. Trước nay ngành giáo dục Việt Nam chưa đào tạo chuyên ngành quản lý nợ nước ngoài và các chuyên ngành tài chính quốc tế dù đã được tổ chức đào tạo nhưng trên thực tế chưa đủ cập nhật và chuyên sâu để đảm bảo đáp ứng nhu cầu về kiến thức và kỹ năng quản lý nợ nước ngoài. Đội ngũ cán bộ của các cơ quan quản lý nợ nước ngoài chủ yếu vừa làm vừa học. Các khoá đào tạo và tập huấn ngắn hạn chủ yếu do các dự án ODA cung cấp, không thể đủ để giúp hình thành một lực lượng chuyên gia đảm bảo thu thập thông tin, phân tích và

dự báo cũng như tổ chức các hoạt động nghiệp vụ một cách thích đáng. Xây dựng năng lực con người hiện nay đang là một định hướng lớn của Chính phủ trong công tác triển khai Chiến lược quản lý vay và trả nợ nước ngoài đến năm 2010 nhằm khắc phục điểm yếu về cán bộ chuyên môn.

2.3.3.5. Hệ thống và quy trình thẩm định các dự án đầu tư còn yếu kém

Quản lý nợ nước ngoài bên vững có liên quan rất chặt chẽ với việc thẩm định và đảm bảo hiệu quả đầu tư. Từ phương diện này, những điểm yếu của hệ thống và quy trình thẩm định và quản lý các dự án đầu tư, vốn đã là thực tiễn nhiều năm của nước ta, đã có tác động đến công tác quản lý nợ nước ngoài. Nguồn vốn vay nước ngoài trên thực tế cũng được phân bổ cho các chương trình, dự án ưu tiên như nguồn vốn ngân sách. Bởi vậy, để nâng cao hiệu quả quản lý nợ nước ngoài trong dài hạn thì cái gốc vẫn là nâng cao hiệu quả đầu tư công cộng nói chung.

2.3.3.6. Ứng dụng công nghệ thông tin còn yếu kém

Phần mềm quản lý nợ nước ngoài đang sử dụng tại Bộ TC và NHNN chưa được hỗ trợ đầy đủ các ứng dụng như chuẩn tiếng Việt Unicode, chuẩn trao đổi dữ liệu điện tử. Việc ứng dụng công nghệ thông tin ở cấp địa phương còn yếu hơn nhiều, yếu cả về trang bị hệ thống máy tính, phần mềm quản lý và năng lực chuyên môn của cán bộ.

Kết luận

Chương 2 đã phản ánh bức tranh kinh tế vĩ mô của Việt Nam giai đoạn 1995-2005. Tình hình kinh tế khả quan của Việt Nam trong những năm cuối giai đoạn đã tạo điều kiện thuận lợi cho Việt Nam trong việc tiếp tục huy động nguồn vốn từ nước ngoài, đặc biệt là nguồn vốn ODA.

Đánh giá tình hình nợ nước ngoài của Việt Nam giai đoạn 1995-2005 cho thấy nợ công chiếm tỷ trọng chủ yếu, trong đó chủ yếu là ODA. Các doanh nghiệp tư nhân còn rất hạn chế trong việc tiếp cận các nguồn vốn vay nước ngoài. Các chỉ số đánh giá tình hình nợ nước ngoài cho thấy Việt Nam đang kiểm soát tốt tình hình nợ nước ngoài quốc gia, tuy nhiên cần phải lưu ý vì trong những năm tới nhiều khoản vay sẽ đến hạn trả nợ.

Tuy đã đạt được những thành công nhất định, công tác quản lý nợ nước ngoài ở Việt Nam vẫn còn tồn tại nhiều vấn đề cần giải quyết. Về khía cạnh vĩ mô, nền tài chính vẫn thể hiện rõ xu hướng ưu tiên cho khu vực doanh nghiệp nhà nước. Khung thể chế và hệ thống quản lý nợ nước ngoài vẫn trong trạng thái chuyển đổi, tính chất quá độ và chưa đồng nhất vẫn còn thể hiện rõ. Việc phân công trách nhiệm quản lý nợ cũng còn nhiều điểm bất hợp lý, chồng chéo, sự phối hợp giữa các bộ, ngành chưa được quy định rõ ràng.

Trong những năm gần đây việc ứng dụng công nghệ thông tin vào quản lý nợ nước ngoài đã có những tiến bộ vượt bậc, tuy nhiên vẫn chưa đáp ứng tốt nhu cầu trong quản lý nợ nước ngoài. Cơ sở dữ liệu vẫn trong quá trình hình thành, tính nhất quán trong cơ sở dữ liệu còn yếu. Quản lý rủi ro còn chưa được quan tâm đúng mức.

Công tác đánh giá nợ nước ngoài đã được tiến hành hàng năm, tuy nhiên mới chỉ dừng lại ở đánh giá mang tính chất tĩnh, chưa phản ánh được tình hình quản lý nợ nước ngoài trong một giai đoạn.

CHƯƠNG 3. GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG QUẢN LÝ NỢ NƯỚC NGOÀI Ở VIỆT NAM

3.1. Mục tiêu và nguyên tắc quản lý nợ nước ngoài

3.1.1 Mục đích quản lý nợ nước ngoài

Mục đích của quản lý nợ nước ngoài trong thời gian tới được xác định là: (1) Đáp ứng được các yêu cầu về huy động vốn của nền kinh tế với chi phí thấp nhất cho đầu tư phát triển đất nước và cơ cấu lại nền kinh tế; (2) Đảm bảo quản lý, phân bổ và sử dụng vốn có hiệu quả, giảm thiểu rủi ro và áp lực đối với các nguồn lực quốc gia (ngân sách nhà nước, quỹ dự trữ ngoại hối của quốc gia), đảm bảo an toàn nợ và an ninh tài chính quốc gia và (3) Tạo điều kiện tăng cường hội nhập kinh tế. [12]

3.1.2 Nguyên tắc quản lý nợ nước ngoài

Trên cơ sở xác định rõ mục đích quản lý nợ, các nguyên tắc quản lý nợ nước ngoài cũng được xác định rõ. Đó là:

1. Chính phủ thống nhất quản lý toàn diện nợ nước ngoài của quốc gia, từ việc huy động, tiếp nhận, phân bổ sử dụng, quản lý, theo dõi và giám sát bằng các công cụ: (a) Chiến lược nợ dài hạn, Chương trình quản lý nợ trung hạn và Kế hoạch hàng năm về vay, trả nợ nước ngoài của quốc gia được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt; (b) Các chính sách, chế độ phù hợp và phân công trách nhiệm quản lý giữa các cơ quan quản lý nhà nước theo quy định tại Quy chế Quản lý Vay và Trả nợ nước ngoài.

2. Hiệu quả của chương trình, dự án sử dụng vốn vay là tiêu chí quan trọng hàng đầu trong việc quyết định vay vốn nước ngoài.

3. Đảm bảo cân đối giữa vay và khả năng trả nợ, cân đối ngoại tệ và các cân đối vĩ mô khác của nền kinh tế về dài hạn.

4. Các cơ quan chính quyền, đoàn thể, các cơ quan quản lý hành chính các cấp và các tổ chức chính trị, xã hội, nghề nghiệp không được phép trực tiếp vay nước ngoài, trừ trường hợp đặc biệt được pháp luật hiện hành hoặc Thủ tướng Chính phủ cho phép.

5. Tất cả các khoản vay nước ngoài theo quy định tại khoản 2 Điều 2 của Quy chế này phải được đăng ký chính thức với cơ quan có thẩm quyền của Chính phủ sau khi ký kết theo Điều 6 của Quy chế này.

6. Trường hợp dự thảo thoả thuận vay hoặc bảo lãnh vay nước ngoài có những nội dung trái hoặc chưa được quy định trong những văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam hoặc có những cam kết về thể chế, chính sách vượt thẩm quyền thì cơ quan chủ trì đàm phán thoả thuận phải lấy ý kiến các cơ quan liên quan và báo cáo Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định.

7. Việc ký kết các thoả thuận vay nước ngoài của Chính phủ thực hiện theo quy định của pháp luật về ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế. Trường hợp thoả thuận giữa cấp có thẩm quyền của Việt Nam với người cho vay có quy định khác thì thực hiện theo thoả thuận với người cho vay. [12]

3.2. Định hướng vay và trả nợ của Việt Nam trong thời gian tới

Trên cơ sở thực tế quản lý nợ nước ngoài trong thời gian qua, các mục tiêu và nguyên tắc quản lý nợ đã được xác định, các định hướng công tác chính trong Chương trình hành động thực hiện “Chiến lược quốc gia về vay và trả nợ nước ngoài đến năm 2010” đã được đưa ra, đó là: (1) Hoạch định chính sách về quản lý vay và trả nợ nước ngoài; (2) Hoàn thiện khuôn khổ pháp lý và thể chế trong quản lý nợ nước ngoài; và (3) Thu thập, tổng hợp, báo cáo, chia sẻ, công bố thông tin và đào tạo cán bộ về quản lý nợ nước ngoài. [18]

Một chiến lược quốc gia về vay và trả nợ nước ngoài, trong đó xác định được mức nợ bền vững là một công cụ quan trọng trong quản lý nợ. Bên cạnh đó việc hoàn thiện khuôn khổ pháp lý và thể chế trong quản lý nợ nước ngoài cũng rất cấp thiết để khắc phục tình trạng chồng chéo trong các quy định về

quản lý nợ nước ngoài hiện tại. Đào tạo để có được đội ngũ cán bộ có chuyên môn trong lĩnh vực quản lý nợ nước ngoài cũng rất cần thiết để nâng cao hiệu quả quản lý nợ.

Mục tiêu tổng quát của định hướng quản lý nợ nước ngoài là nhằm xác định phương hướng chủ đạo trong công tác thu hút và sử dụng vốn vay nước ngoài nhằm bổ sung có hiệu quả hơn nguồn vốn cho đầu tư phát triển kinh tế – xã hội, đồng thời tiếp thu chuyển giao công nghệ và kinh nghiệm quản lý tiên tiến, góp phần đẩy nhanh tăng trưởng, nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế trong thời kỳ từ nay đến 2010, phục vụ tốt cho sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước; bảo đảm khả năng trả nợ và tính độc lập, tự chủ của nền kinh tế trong bối cảnh đẩy mạnh hội nhập khu vực và toàn cầu. [13]

Bên cạnh mục tiêu tổng quát, định hướng cũng đưa ra mục tiêu cụ thể trong thu hút và sử dụng vốn vay nước ngoài. Mục tiêu của huy động vốn là: huy động vốn vay nước ngoài phải nhằm bổ sung, khai thác và phát huy các tiềm lực có sẵn trong nước cho đầu tư phát triển kinh tế. Việc huy động, phân bổ và sử dụng nguồn vốn vay nước ngoài phải phù hợp với quy hoạch phát triển kinh tế – xã hội của cả nước và từng ngành, địa phương, khả năng cân đối ngoại tệ và trả nợ của nền kinh tế trong từng thời kỳ.

Mục tiêu cụ thể của việc sử dụng vốn được tập trung vào hiệu quả của việc sử dụng vốn. Định hướng đã chỉ ra rằng, hiệu quả của các dự án sử dụng vốn vay nước ngoài phải là tiêu chuẩn quan trọng hàng đầu trong việc quyết định vay vốn nước ngoài. Việc tiếp tục đổi mới và hoàn thiện chính sách và cơ chế quản lý nợ nước ngoài, hoàn thiện bộ máy quản lý nợ nước ngoài phù hợp với từng thời kỳ và tăng cường phối hợp và gắn kết chặt chẽ giữa công tác quản lý nợ nước ngoài với việc xây dựng các cân đối và điều hành chính sách kinh tế vĩ mô là những điều kiện cần thiết để nâng cao chất lượng quản lý và hiệu quả sử dụng vốn, góp phần hướng dẫn và khuyến khích sử dụng vốn đúng

mục đích, tiết kiệm và xóa bỏ bao cấp trong việc quản lý và sử dụng vốn vay nước ngoài.

Các chỉ tiêu về đầu tư và nguồn vốn

Để đảm bảo mục tiêu tăng trưởng trung bình 7.5% hàng năm giai đoạn 2006-2010 tổng vốn đầu tư toàn xã hội phải đạt 1.850-1.960 nghìn tỷ đồng, tương đương với 117-124 tỷ USD, tăng khoảng 8%/năm. Trong đó huy động nguồn vốn trong nước khoảng 72%, nguồn vốn từ nước ngoài khoảng 28%. Khả năng huy động nguồn vốn ODA trong năm năm 2006-2010 khoảng 17 tỷ USD, giải ngân khoảng 10.9 tỷ USD, vốn đầu tư trực tiếp thực hiện trong giai đoạn dự kiến chiếm khoảng 19.5 tỷ USD. [35]

Ngoài hai nguồn vốn nước ngoài kể trên, nguồn vốn đầu tư gián tiếp nước ngoài thông qua phát hành trái phiếu, cổ phiếu ra nước ngoài, huy động qua thị trường chứng khoán và các nguồn vay khác để đầu tư trung và dài hạn; dự kiến có thể huy động được khoảng 4,3 tỷ USD trong giai đoạn.

Tính chung, *toàn bộ nguồn vốn đầu tư thu hút từ bên ngoài* đưa vào thực hiện trong 5 năm 2006-2010 đạt khoảng 36,5-37,5 tỷ USD, chiếm khoảng 28% tổng nguồn vốn đầu tư toàn xã hội.

Về vay và trả nợ nước ngoài:

Trong 5 năm tới cơ cấu giữa nợ nước ngoài của Chính phủ và của doanh nghiệp được điều chỉnh theo hướng ổn định các khoản vay thương mại của doanh nghiệp ở mức 1,2 tỷ USD/năm, đồng thời tăng dần số vay mới của Chính phủ từ 1,57 tỷ USD năm 2005 lên 1,73 tỷ USD năm 2010. Tính chung 5 năm 2006-2010, tổng số vay mới đạt 14,4 tỷ USD, tăng 38,6% so với 5 năm 2001-2005, trong đó vốn vay mới của Chính phủ là 8,4 tỷ USD, chiếm 58,3%, vốn vay mới của khu vực doanh nghiệp đạt 6 tỷ USD, chiếm 41,7%.

Tổng trả nợ nước ngoài bao gồm trả gốc và lãi trong 5 năm tới dự kiến đạt 11 tỷ USD, trong đó trả nợ của Chính phủ là 5,4 tỷ USD, trả nợ của doanh

nghiệp là 5,6 tỷ USD. Dịch vụ trả nợ so với kim ngạch xuất khẩu năm 2005 là 5,4%, năm 2010 giảm xuống còn 4,3%.

Dịch vụ trả nợ của Chính phủ so với tổng thu ngân sách nhà nước năm 2005 là 6,9%, năm 2010 giảm xuống còn 6,2%. Nếu trừ số nợ phải trả từ nguồn cho vay lại thông qua Quỹ tích lũy trả nợ nước ngoài (không cân đối vào ngân sách nhà nước) thì dịch vụ trả nợ của Chính phủ từ ngân sách nhà nước chỉ chiếm khoảng 2 - 4% tổng thu ngân sách nhà nước.

Dư nợ nước ngoài của toàn nền kinh tế dự kiến tăng từ 16,7 tỷ USD năm 2005 lên 24,4 tỷ USD năm 2010. Tổng dư nợ vốn vay nước ngoài so với GDP trong 5 năm tới ổn định ở mức 37,5%, tăng nhẹ so với 5 năm 2001-2005. Tỷ lệ tổng dư nợ nước ngoài so với kim ngạch xuất khẩu năm 2005 là 54,5%, năm 2010 giảm xuống còn 41,4%.

Dịch vụ trả nợ của Chính phủ so với tổng thu ngân sách nhà nước năm 2005 là 6,9%, năm 2010 giảm xuống còn 6,2%. Nếu trừ số nợ phải trả từ nguồn cho vay lại thông qua Quỹ tích lũy trả nợ nước ngoài (không cân đối vào ngân sách nhà nước) thì dịch vụ trả nợ của Chính phủ từ ngân sách nhà nước chỉ chiếm khoảng 2 - 4% tổng thu ngân sách nhà nước.

Dư nợ nước ngoài của toàn nền kinh tế dự kiến tăng từ 16,7 tỷ USD năm 2005 lên 24,4 tỷ USD năm 2010. Tổng dư nợ vốn vay nước ngoài so với GDP trong 5 năm tới ổn định ở mức 37,5%, tăng nhẹ so với 5 năm 2001-2005. Tỷ lệ tổng dư nợ nước ngoài so với kim ngạch xuất khẩu năm 2005 là 54,5%, năm 2010 giảm xuống còn 41,4%. [35]

Về phân công *nhiệm vụ công tác cụ thể* trong những năm sắp tới, Thủ tướng Chính phủ đã giao:

“Bộ Kế hoạch và Đầu tư hoàn chỉnh mô hình, quy trình và cơ chế phối hợp xây dựng Chiến lược quốc gia về vay và trả nợ nước ngoài đến năm 2010 phù hợp với việc xây dựng Chiến lược phát triển kinh tế – xã hội 5 năm và 10 năm; xây dựng phương pháp và quy trình phân tích nợ bền vững theo thông lệ

quốc tế có tính đến điều kiện đặc thù của Việt Nam; xây dựng Kế hoạch chiến lược về theo dõi và đánh giá các chương trình, dự án ODA thời kỳ 2006-2010; xây dựng phương pháp luận và quy trình đánh giá tác động của các dự án đầu tư xây dựng sau khi hoàn thành.

Bộ Tài chính chủ trì phối hợp với Bộ Tư pháp, Bộ Nội vụ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đề xuất trình Thủ tướng quyết định lộ trình cải tổ cơ cấu tổ chức trong quản lý nợ nước ngoài của Chính phủ, trước mắt là cơ chế phối hợp hoạch định chính sách và quản lý nợ nước ngoài.

Ngành Giáo dục đào tạo cần lồng ghép vấn đề vay và trả nợ nước ngoài vào giáo trình giảng dạy của các trường đại học, học viện kinh tế, tài chính, ngân hàng; cử cán bộ, chuyên gia trực tiếp tham gia giảng dạy về những vấn đề thực tiễn, phương pháp luận về quản lý nợ nước ngoài; thực hiện các chương trình đào tạo để nâng cao trình độ cán bộ trực tiếp quản lý nợ nước ngoài ở các ngành và địa phương.” [18]

3.3. Giải pháp tăng cường quản lý nợ nước ngoài

Trên cơ sở những định hướng chiến lược trong công tác quản lý nợ, những bài học kinh nghiệm quốc tế và những phân tích trong chương 2 của luận án, tác giả đã đề xuất một số giải pháp nhằm tăng cường quản lý nợ nước ngoài ở Việt Nam, đáp ứng các mục tiêu quản lý mà Chính phủ đã đề ra.

3.3.1 Về quản lý nợ vĩ mô

Để tạo một “sân chơi” công bằng cho các tác nhân tham gia nền kinh tế, cần thúc đẩy hơn nữa quá trình cổ phần hóa các doanh nghiệp Nhà nước theo hướng Nhà nước chỉ thực hiện điều tiết vĩ mô nền kinh tế, việc phát triển kinh tế dành cho khu vực tư nhân. Tuy nhiên đây là quá trình đòi hỏi thời gian, trước mắt cần thay đổi chính sách cho vay lại theo hướng: thứ nhất, mở rộng đối tượng cho vay lại. Thứ hai, áp dụng lãi suất thị trường đối với các đối tượng vay vốn nói chung, không phân biệt doanh nghiệp Nhà nước hay doanh

ng nghiệp tư nhân, chỉ áp dụng lãi suất ưu đãi trong những trường hợp đặc biệt như những dự án có thể tạo ra bước tiến đột phát trong lĩnh vực kinh tế.

Thay đổi chính sách cấp bảo lãnh của Chính phủ đối với các doanh nghiệp Nhà nước theo hướng tăng cường việc thẩm định các dự án đầu tư vay vốn nước ngoài. Các dự án phải được thẩm định một cách nghiêm ngặt bởi các cơ quan thẩm định thích đáng. Việc thực hiện các dự án này phải được giám sát, kiểm tra chặt chẽ để đảm bảo việc sử dụng vốn có hiệu quả.

Việc thẩm định các dự án đầu tư không nên thực hiện tập trung ở cấp trung ương. Cấp trung ương chỉ nên thẩm định những dự án có tầm quan trọng đặc biệt và tập trung vào việc xây dựng hệ thống các tiêu chuẩn thẩm định dự án và quan trọng hơn nữa là tập trung vào xây dựng việc quy hoạch tổng thể nền kinh tế. Như vậy, việc thẩm định các dự án sẽ được phân cấp cho các địa phương trên cơ sở quy hoạch tổng thể và hệ thống tiêu chuẩn. Cách làm này có thể nâng cao hiệu quả đầu tư cho toàn bộ nền kinh tế trên giác độ tận dụng thế mạnh của các địa phương trong các lĩnh vực khác nhau và đẩy nhanh tiến độ phê duyệt dự án. Đồng thời, cần giám sát tốt việc tuân thủ quy hoạch tổng thể của quốc gia và các tiêu chuẩn phê duyệt dự án để tránh hiện tượng vì nguồn lợi trước mắt các địa phương có thể chạy theo các dự án làm ảnh hưởng đến hệ môi trường sinh thái và phá hỏng quy hoạch chung, ảnh hưởng đến hiệu quả kinh tế lâu dài của khu vực và cả nước.

3.3.2 Về thể chế và cơ chế quản lý

3.3.2.1. Hệ thống hóa các văn bản pháp chế về quản lý nợ nước ngoài

Có ý kiến cho rằng nên tập trung các quy định về quản lý nợ nước ngoài một cách có hệ thống vào trong một văn kiện như «Luật vay trả nợ nước ngoài». Đề xuất này có thể giúp giảm đáng kể chi phí tuân thủ và tăng hiệu quả quản lý, đồng thời, hiệu lực thực hiện các quy định trên thực tế rất có thể

sẽ cao hơn nhiều vì các đối tượng tuân thủ sẽ dễ nắm bắt hơn, tính pháp lý của luật cao hơn các quy chế, quy định, nghị định hoặc thông tư.

Tuy nhiên, đề xuất này có một số nhược điểm. Thứ nhất, việc ban hành một sắc luật mới đòi hỏi nhiều thời gian chuẩn bị. Thứ hai, việc tách bạch vay trong nước và vay ngoài nước ngày càng khó vì tính giao thoa giữa hai loại vay này ngày càng lớn theo đà phát triển của thị chứng khoán, khi vay nợ của Chính phủ bằng cách phát hành trái phiếu bằng nội tệ và ngoại tệ ra thị trường sẽ ngày càng phát triển.

Đề xuất thứ hai xuất phát từ yêu cầu phải xây dựng được một hệ thống các văn bản pháp quy đồng bộ và thống nhất ở cả hai cấp độ: văn bản luật và văn bản pháp quy cấp Chính phủ.

Văn bản luật

Mục tiêu của việc hoàn thiện văn bản luật về nợ là các nguyên tắc cơ bản về quản lý nợ phải được luật pháp hóa ở mức cao nhất: quy định bằng một sắc luật riêng hoặc bằng một chương riêng trong Luật Ngân sách Nhà nước. Một phương án tương đối khả thi là soạn thảo và đưa vào Luật NSNN (dự kiến sửa đổi, bổ sung vào năm 2008) một chương riêng, trong đó đề cập các khái niệm, phạm vi quản lý và những nguyên tắc quản lý cơ bản về quản lý nợ.

Văn bản pháp quy cấp Chính phủ

Cần có kế hoạch hoàn thiện hệ thống văn bản pháp quy ở cấp Chính phủ theo hướng đáp ứng yêu cầu đồng bộ và thống nhất trong quản lý nợ. Yêu cầu đặt ra đối với việc hoàn thiện văn bản pháp quy cấp Chính phủ là tránh sự trùng lặp về nội dung giữa các văn bản khác nhau về quản lý nợ. Đề xuất trong trường hợp này là soạn thảo và ban hành Nghị định mới về Quy chế quản lý Nợ, thay thế cho Nghị định 134/2005 trên cơ sở bổ sung những nguyên tắc và nội dung về quản lý nợ chung và nguyên tắc quản lý nợ công. Đề xuất này hạn chế được các nhược điểm trong đề xuất thứ nhất và có tính khả thi hơn.

3.3.2.2. Hoàn thiện cơ chế quản lý nợ nước ngoài

Thành lập ủy ban quản lý nợ để tăng cường phối hợp giữa các bộ, ngành

Sự cần thiết: Việc quản lý nợ một cách hiệu quả phụ thuộc rất nhiều vào sự hình thành một khung thể chế tối ưu và rõ ràng cho phép các cơ quan quản lý nợ thực hiện được một cách đầy đủ và có chất lượng nhiệm vụ được giao, đáp ứng đúng nhu cầu của đất nước. Nước ta có nhiều Bộ phụ trách kinh tế, và trên thực tế chức năng đảm bảo tính nhất quán vĩ mô của vay nợ nước ngoài chưa được giao cho một bộ duy nhất nào.

Mặc dù giữa các bộ chịu trách nhiệm chính về nợ nước ngoài thường xuyên có các hoạt động trao đổi và tham khảo ý kiến, song như vậy chưa đủ để đảm bảo sự nhất quán và cập nhật của các phân tích đánh giá tình hình nợ.

Cần thiết phải có một cơ chế phối hợp chính thức, được thể chế hoá ở cấp vĩ mô để quản lý nợ một cách thống nhất và toàn diện như mục tiêu của Chính phủ đã đề ra. Nhà nước nên thành lập một Ủy ban quản lý nợ với thành phần liên bộ. Với bản chất là một cơ chế phối hợp, Ủy ban này sẽ đáp ứng được yêu cầu về cơ chế phối hợp chính thức.

Thành phần của Ủy ban quản lý nợ bao gồm đại diện của các bộ ngành tham gia quản lý nợ nước ngoài như: Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Nhà nước, Văn phòng Chính phủ, Bộ Tư pháp với chủ tịch Ủy ban là thủ tướng Chính phủ. Ủy ban quản lý nợ trực thuộc Chính phủ, các thành viên của ủy ban có quyền và nghĩa vụ ngang nhau và có nhiệm vụ thực thi các quyết định của Ủy ban.

Ủy ban quản lý nợ có thể có các cấp phối hợp và cấp tác nghiệp để giúp việc. Cấp phối hợp về bản chất là ban thư ký của Ủy ban, còn cấp tác nghiệp là cấp chịu trách nhiệm triển khai các khâu cụ thể như đàm phán, sử dụng vốn vay và trả nợ.

Chức năng nhiệm vụ của Ủy ban: Ủy ban này là cơ quan thích hợp để thực hiện các chức năng chính sách và điều tiết, tham mưu cho Thủ tướng Chính phủ về mặt chính sách nợ, xây dựng môi trường pháp luật để phân cấp và phối hợp quản lý dòng nợ nước ngoài một cách hữu hiệu, từ khâu ghi nhận nợ đến các khâu phân tích nợ, kiểm soát nợ và các hoạt động khác ở cấp tác nghiệp.

Ủy ban là cơ quan sẽ đưa ra các yêu cầu báo cáo nhất quán và cụ thể đối với các Bộ, ngành cho đến tận các tổ chức vay nợ. Đây cũng là cơ quan có thể thực hiện nhiệm vụ rà soát và đánh giá lại một cách thường xuyên cách thức tổ chức và hiệu quả quản lý của hệ thống quản lý nợ để đảm bảo phù hợp với các mục tiêu quản lý nợ của từng thời kỳ phát triển.

Ủy ban có thể tổ chức các cuộc họp định kỳ để kiểm điểm tình hình triển khai, thực hiện công việc quản lý nợ nước ngoài, cùng thảo luận các vấn đề liên quan và thống nhất kế hoạch hành động.

Trong việc phân tích thống kê tình trạng nợ, Bộ Tài chính cần xây dựng được cơ chế tổng kết và báo cáo, sao cho Bộ có thể thực hiện được các phân tích danh mục nợ và phân tích tính bền vững nợ một cách thường xuyên. Chỉ với một cơ chế hữu hiệu, Bộ mới có thể thực hiện được việc quản lý các rủi ro liên quan đến tỷ giá hối đoái, lãi suất, khả năng thanh khoản, thời hạn thanh toán v.v.. Hiện nay, cơ chế quản lý nợ chưa đáp ứng được các đòi hỏi kỹ thuật nói trên.

Hoàn thiện khuôn khổ tổ chức và phân công trách nhiệm

Yêu cầu của hoàn thiện khuôn khổ tổ chức là tránh sự trùng lặp trong phân công trách nhiệm giữa các cơ quan Chính phủ trong quản lý nợ. Việc làm trước mắt là tránh mâu thuẫn giữa hai Nghị định về quản lý nợ nước ngoài và quản lý ODA.

Trước hết là vấn đề cơ quan chủ trì trong việc xây dựng chiến lược dài hạn về nợ. Có đề xuất về việc Bộ KH&ĐT xây dựng chiến lược dài hạn nợ

nước ngoài, Bộ Tài chính xây dựng chiến lược dài hạn về nợ trong và ngoài nước trên cơ sở xây dựng chiến lược nợ trong nước và tổng hợp chiến lược nợ ngoài nước do Bộ KH&ĐT xây dựng. Tuy nhiên đề xuất này khó đảm bảo được tính thống nhất trong việc thiết kế chính sách quản lý nợ vì các chiến lược được xây dựng trên cơ sở phương pháp và cơ sở dữ liệu khác nhau. Hơn nữa chiến lược nợ nước ngoài đã được xây dựng đến năm 2010, do vậy việc đặt lại vấn đề ai chịu trách nhiệm xây dựng chưa phải là cấp bách trước mắt.

Phương án thứ hai là giao cho một cơ quan duy nhất chủ trì xây dựng chiến lược nợ, bao gồm cả nợ trong và ngoài nước. Nếu coi chiến lược nợ như một bộ phận của chiến lược phát triển kinh tế xã hội thì Bộ KH&ĐT là cơ quan phù hợp để xây dựng chiến lược nợ dài hạn. Bộ Tài chính tập trung xây dựng chiến lược trung hạn và kế hoạch hàng năm về vay trả nợ nói chung, trong đó có nợ công. Kinh nghiệm quản lý nợ ở các nước cho thấy chiến lược nợ do Bộ Tài chính hoặc các cơ quan độc lập xây dựng thường là chiến lược trung hạn và hàng năm có thể điều chỉnh.

Về lâu dài nên tập trung trách nhiệm xây dựng chiến lược nợ và quản lý nợ vào cơ quan quản lý tài chính của quốc gia, đó là Bộ Tài chính. Điều này cũng phù hợp với yêu cầu của mô hình quản lý nợ nước ngoài hiệu quả và thông lệ quốc tế.

3.3.3 Tăng cường năng lực quản lý nợ

Tăng cường năng lực về con người

Bên cạnh việc hoàn thiện thể chế và cơ chế quản lý nợ, phát triển tổ chức và nguồn nhân lực là yêu cầu cấp thiết. Các cơ quan quản lý nợ cần có đủ năng lực chuyên môn kỹ thuật, bao gồm cán bộ chuyên môn và phương tiện chuyên môn, để thống kê, phân loại, tổng hợp, phân tích, đánh giá, dự báo về các loại hình nợ.

Chủ trương của Chính phủ về việc cần lồng ghép vấn đề vay và trả nợ vào giáo trình giảng dạy của các trường đại học, học viện kinh tế, tài chính,

ngân hàng; cử cán bộ, chuyên gia trực tiếp tham gia giảng dạy về những vấn đề thực tiễn, phương pháp luận về quản lý nợ; thực hiện các chương trình đào tạo để nâng cao trình độ cán bộ trực tiếp quản lý nợ ở các ngành và địa phương là một biện pháp tăng cường đào tạo đội ngũ cán bộ.

Như đã nêu, quản lý và cảnh báo rủi ro trong vay nợ nước ngoài là hết sức cần thiết. Tuy nhiên đây là lĩnh vực phức tạp, đòi hỏi cán bộ giỏi và phải được đào tạo chuyên sâu. Tuy nhiên những cán bộ này thường hiếm. Hơn nữa có một thực tế tồn tại ở nhiều nơi là mức lương trong Bộ Tài chính không đủ lớn để thu hút và giữ chân những cán bộ cỡ này. Chính vì vậy cần có chế độ đãi ngộ đặc biệt, ví dụ áp dụng hình thức thuê chuyên gia trong nước với mức lương đủ lớn để thu hút đội ngũ cán bộ này.

Cơ sở dữ liệu cho quản lý nợ

Các kỹ thuật phân tích và đánh giá nợ trên thế giới đã tiến khá xa cùng với công nghệ thông tin. Quản lý nợ về bản chất là công việc đa chức năng. Nó đòi hỏi phải có số liệu nhất quán và những phân tích chính xác tỉ mỉ. Những yêu cầu này được công nghệ thông tin đáp ứng rất hiệu quả.

Cần hoàn thiện các tính năng hỗ trợ (chuẩn tiếng Việt Unicode, chuẩn trao đổi dữ liệu điện tử...) cho các phần mềm quản lý nợ đang sử dụng tại Bộ Tài chính. Chính phủ cần giao cho ủy ban nhân dân các địa phương nhiệm vụ theo dõi, thu thập tình hình nợ Chính phủ tại các địa phương và thiết lập hệ thống báo cáo định kỳ về nợ của các địa phương cho Bộ Tài chính. Việc ứng dụng công nghệ thông tin ngay ở các địa phương chưa thể thực hiện ngay được, vì trình độ công nghệ thông tin ở các địa phương nói chung còn chưa đáp ứng được nhu cầu.

Vấn đề khó khăn hơn là thu thập thông tin về nợ của các doanh nghiệp Nhà nước. Theo Nghị định 134/2005, Ngân hàng Nhà nước chịu trách nhiệm theo dõi, thu thập thông tin về nợ nước ngoài của các doanh nghiệp, trong đó có doanh nghiệp Nhà nước. Tuy nhiên, như đã nêu, việc ứng dụng công nghệ

thông tin trong lĩnh vực này tại NHNN còn chưa đủ mạnh để có thể đưa ra những đánh giá chính xác về tình hình nợ của các doanh nghiệp. Vì vậy, nhiệm vụ đặt ra một mặt phải hoàn thiện hệ thống thông tin về thu thập, theo dõi và quản lý nợ tại ngân hàng, mặt khác cần phải có biện pháp/quy định rõ ràng về trách nhiệm của các doanh nghiệp trong việc cung cấp thông tin.

Ứng dụng công nghệ thông tin hiện đại vào quản lý nợ là cần thiết. Tuy nhiên cần phải thấy rằng việc vận hành máy tính không phải là bản thân hoạt động quản lý nợ mà chỉ là những kỹ năng phục vụ cho việc quản lý nợ. Hệ thống máy tính chỉ có ích trong trường hợp quốc gia đã có được những yếu tố cơ bản của một hệ thống quản lý nợ hiệu quả.

Một hệ thống quản lý nợ hiệu quả đòi hỏi phải có chiến lược, có cấu trúc, có cán bộ và phương tiện, có thông tin, phân tích thông tin, kiểm soát và vận hành. Thêm vào đó, để hệ thống hoạt động có hiệu quả thì việc quản lý thông tin về nợ, các hệ thống phân tích và ra quyết định phải được lồng ghép vào nhau trong một môi trường thể chế chung. Nói cách khác, các đơn vị đảm nhận các chức năng khác nhau trong quy trình quản lý nợ phải được tổ chức sao cho không có sự chồng chéo cản trở lẫn nhau và các dòng thông tin, dù là thông tin thô hay thông tin tổng hợp đều phải được chia sẻ và nhất quán. Nếu như các đơn vị quản lý nợ nằm tại các bộ, ngành khác nhau thì đây rõ ràng là một điểm bất lợi cho hệ thống quản lý nợ hiệu quả. Xu hướng tập trung các chức năng quản lý nợ vào một cơ quan duy nhất sẽ có thể mạnh về mặt hệ thống tổ chức.

3.3.4 Hoàn thiện đánh giá tình hình nợ nước ngoài

Như đã phân tích tồn tại trong việc phân tích, đánh giá tình hình nợ nước ngoài trong phần 2.3.2.6 của luận án, tác giả đưa ra đề xuất ứng dụng mô hình đánh giá tính bền vững của nợ nước ngoài của James De Pinies vào thực tế phân tích nợ bền vững ở Việt Nam. Đây là mô hình phân tích tài chính tương đối đơn giản, nhưng lại đáp ứng được yêu cầu phân tích nợ bền vững.

Với trình độ phát triển công nghệ thông tin như hiện nay, việc lập trình cho phương pháp phân tích này không phải là phức tạp.

Ứng dụng mô hình đánh giá tính bền vững của nợ nước ngoài là một trong những hướng phát triển kỹ thuật quản lý nợ phổ biến trên thế giới. Phương pháp mô hình hoá giúp các nhà quản lý có cách nhìn nhận rõ hơn về tình hình mắc nợ và nắm vững khả năng trả nợ của quốc gia, từ đó có đối sách hợp lý để đảm bảo vay nợ hỗ trợ thực sự cho quá trình tăng trưởng, ngăn ngừa sự bùng nổ của nợ nước ngoài. Mô hình James De Pinies là một mô hình đơn giản và hiệu quả, thường được sử dụng để phân tích và dự báo tính bền vững nợ trong trung hạn. Với điều kiện nước ta hiện nay, mô hình James De Pinies là một công cụ khá phù hợp và có thể ứng dụng rộng rãi. Trước khi đi vào phân tích ứng dụng mô hình chúng ta khẳng định lại các giả thiết của mô hình. Đó là các biến trong mô hình đều là biến ngoại suy và các chủ thể kinh tế không thay đổi hành vi của họ một khi hành vi đã được xác định.

Trên cơ sở phân tích các thành phần của cán cân thanh toán, mô hình James De Pinies cho phép dự báo và phân tích tính bền vững nợ của một nước trong trung hạn. Việc ứng dụng mô hình Jaime De Pinies được thực hiện trên cơ sở các số liệu về nợ nước ngoài của Việt Nam trong giai đoạn từ 1995-2005. Với những tình huống giả định khác nhau về tỷ lệ tăng trưởng nhập khẩu trên tăng trưởng xuất khẩu (b) và tỷ lệ lãi suất so với tăng trưởng xuất khẩu (a), mô hình cho phép dự báo tính bền vững nợ trong giai đoạn 2007-2010.

Số liệu về nợ, xuất khẩu, nhập khẩu và lãi suất¹ trong giai đoạn 1995-2005 được tóm tắt trên Bảng 3.1.

¹ Lãi suất áp dụng ở đây là lãi suất trả nợ thực tế, được xác định bằng cách chia tổng trả nợ cho tổng dư nợ.

Bảng 3-1 Nợ, xuất khẩu, nhập khẩu và lãi suất, 1995-2005

Đơn vị: tỷ đồng, giá so sánh 1994, và phần trăm

Năm	Nợ	Xuất khẩu	Nhập khẩu	Tăng xuất khẩu	Tăng nhập khẩu	Lãi suất	(1+r)/ (1+gx)	(1+gm)/ (1+gx)
	D	X	M	gX	gM	I	a	b
1995	68 458	51 388	76 912	15,6%	20,4%	3,4%	0,895	1,042
1996	78 302	62 925	96 641	22,5%	25,7%	4,3%	0,852	1,026
1997	82 676	79 283	100 063	26,0%	3,5%	5,5%	0,838	0,822
1998	88 713	84 328	103 601	6,4%	3,5%	5,1%	0,988	0,973
1999	87 169	103 122	104 915	22,3%	1,3%	4,6%	0,855	0,828
2000	105 600	127 162	137 293	23,3%	30,9%	4,9%	0,851	1,061
2001	110 833	135 249	145 947	6,4%	6,3%	4,4%	0,982	0,999
2002	109 083	148 897	175 987	10,1%	20,6%	2,5%	0,931	1,095
2003	113 562	172 135	215 760	15,6%	22,6%	2,2%	0,884	1,060
2004	125,294	214,395	258,786	24.6%	19.9%	2.37%	0,820	0,963
2005	126,374	242,248	276,119	13.0%	6.7%	2.89%	0.911	0.944
Trung bình giai đoạn 1995-2005				16.9%	14,7%	3,8%		

Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2006; IMF, 2000, 2003, 2005, 2006. [53-58], [39]

Từ Bảng 3.1, ta có thể xác định được các giá trị ban đầu (năm 2005) để phân tích tính bền vững của nợ trong giai đoạn 2006-2011 như sau:

Xuất khẩu $X_0 = 242\,248$ tỷ đồng

Nhập khẩu $M_0 = 276\,119$ tỷ đồng

Nợ nước ngoài $D_0 = 126\,374$ tỷ đồng

$$d_0 = D_0 / X_0 = 0,522$$

$$v_0 = M_0 / X_0 = 1,140$$

Có thể thấy trên Bảng 3.1 là tỷ lệ tăng trưởng xuất khẩu và nhập khẩu qua các năm có độ dao động lớn. Năm tăng trưởng cao nhất xuất khẩu đạt 26%, còn năm thấp nhất chỉ có 6,4%. Tương tự, tỷ lệ tăng trưởng nhập khẩu dao động từ trên 1% đến gần 40%. Kết quả là các giá trị a và b dao động tương ứng trong khoảng: a – từ 0,82 đến xấp xỉ 0,99 và b – từ 0,82 đến 1,1. (xem Bảng 3.1)

Để có được những tỷ lệ tăng trưởng và lãi suất sát thực tế nhất dùng cho phân tích tính bền vững của nợ, chúng tôi xem xét các tỷ lệ tăng trưởng trung bình của xuất khẩu, nhập khẩu trong hai thời kỳ: suốt 11 năm 1995-2005 và 5 năm gần nhất 2001-2005. Số liệu về tăng trưởng trong hai thời kỳ này được tóm tắt trên Bảng 3.2.

Bảng 3-2 Xu hướng tăng trưởng xuất khẩu, nhập khẩu và lãi suất trung bình hàng năm

	1995-2005	2001-2005
Tăng trưởng xuất khẩu gX	13.9%	16.9%
Tăng trưởng nhập khẩu gM	15.2%	14.7%
Lãi suất i	2.88%	3.85%
$a = (1+r)/(1+gX)$	0.903	0.889
$b = (1+gM)/(1+gX)$	1.011	0.981

Nguồn: Tính toán theo số liệu trên Bảng 3.1

Có thể thấy rằng cả hai chỉ số - lãi suất trên tăng trưởng xuất khẩu và tăng trưởng nhập khẩu trên tăng trưởng xuất khẩu đều có xu hướng giảm dần trong 5 năm trở lại đây so với giai đoạn 11 năm. Chỉ số lãi suất trên tăng

trường xuất khẩu chưa bao giờ vượt mức đơn vị ($a < 1$), có lẽ do cho đến nay Việt Nam chủ yếu vẫn vay ưu đãi. Trong những năm tới, cùng với quá trình hội nhập với kinh tế toàn cầu, có nhiều khả năng vay thương mại sẽ tăng lên và cùng với nó là lãi suất. Tuy nhiên, trong các phân tích dự báo cho trung hạn, chúng tôi vẫn giả định lãi suất chưa vượt mức tăng trưởng trên xuất khẩu.

Trên cơ sở số liệu trung bình của giai đoạn 5 năm và 11 năm gần nhất có được, chúng tôi thực hiện phân tích tính bền vững của nợ trên xuất khẩu với các giá trị a từ 0,88 đến 0,99 và b từ 0,95 đến 1,05. Đây là những khoảng dao động đã từng xảy ra trong giai đoạn 1995-2005 (xem Bảng 3.1) và có khả năng xảy ra cao trên thực tế.

So sánh với sơ đồ của hệ tọa độ Jaime De Pinies trên Hình 1.1, có thể thấy rằng nền kinh tế Việt Nam sẽ nằm trong hai vùng 1 và 4 ($a < 1$).

Áp dụng công thức (1.7):

$$d_t = a^t d_0 + b v_0 (b^t - a^t) / (b - a) - (1 - a^t) / (1 - a)$$

Ta thu được tỷ lệ nợ trên xuất khẩu dự báo với các giá trị a và b giả định khác nhau. Kết quả này được trình bày trên Bảng 3.3

Tỷ lệ nợ trên xuất khẩu ban đầu của Việt Nam năm 2005 là 0.522, và tỷ lệ nhập khẩu trên xuất khẩu là 1.14 (tài khoản vãng lai không bao gồm lãi nợ đang thâm hụt). Nếu như đạt được tỷ lệ tăng trưởng xuất khẩu cao hơn nhập khẩu 5% ($b = 0,95$) thì nợ trên xuất khẩu luôn có xu hướng giảm dần, ngay cả trong trường hợp giả định là lãi suất cao hơn tỷ lệ tăng xuất khẩu ($a = 1.02$). Trường hợp này, khả năng thanh toán luôn luôn được đảm bảo. Tình huống này được tóm tắt trên Biểu đồ 3.1.

Trên thực tế, tỷ lệ nợ trên xuất khẩu ban đầu của Việt Nam còn ở mức thấp và không có lý do để hạn chế nhập khẩu ở mức thấp hơn xuất khẩu đến 5% chỉ vì tránh các vấn đề nợ trong giai đoạn này.

Bảng 3-3 Tỷ lệ nợ trên xuất khẩu, 2006-2011

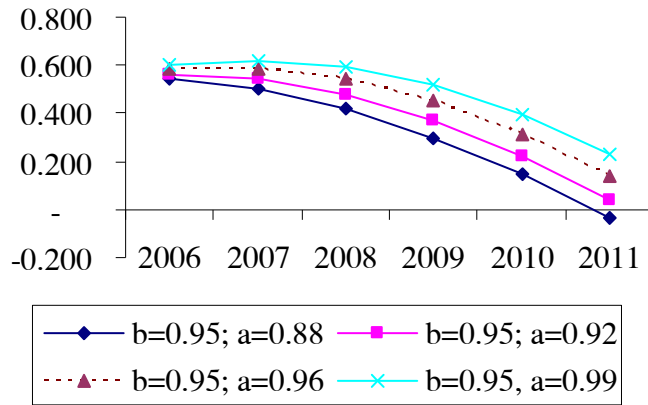
Các giá trị ban đầu của năm 2004 dùng trong dự báo: $d_0 = 0,522$;

$$v_0 = 1,14$$

b	a	2006	2007	2008	2009	2010	2011
0.95	0.88	0.542	0.506	0.422	0.300	0.146	- 0.034
	0.92	0.563	0.546	0.480	0.370	0.222	0.042
	0.96	0.584	0.589	0.543	0.449	0.313	0.139
	1.02	0.615	0.656	0.646	0.588	0.481	0.329
0.98	0.88	0.576	0.602	0.602	0.581	0.542	0.487
	0.92	0.597	0.644	0.665	0.663	0.641	0.599
	0.96	0.618	0.688	0.733	0.755	0.755	0.735
	0.99	0.633	0.722	0.787	0.831	0.853	0.854
1.00	0.88	0.599	0.667	0.727	0.779	0.826	0.866
	0.92	0.620	0.710	0.793	0.869	0.940	1.004
	0.96	0.641	0.755	0.864	0.970	1.071	1.168
	0.99	0.656	0.790	0.921	1.052	1.181	1.309
1.02	0.88	0.622	0.733	0.855	0.986	1.126	1.274
	0.92	0.643	0.777	0.924	1.084	1.256	1.439
	0.96	0.663	0.823	0.999	1.193	1.404	1.631
	0.99	0.679	0.858	1.059	1.282	1.528	1.796
1.05	0.88	0.656	0.834	1.053	1.312	1.610	1.944
	0.92	0.677	0.879	1.128	1.424	1.764	2.151
	0.96	0.698	0.926	1.209	1.546	1.939	2.389
	0.99	0.713	0.963	1.273	1.645	2.084	2.590

Nguồn: Tính toán theo công thức (1.7) và số liệu trong Bảng 3.2

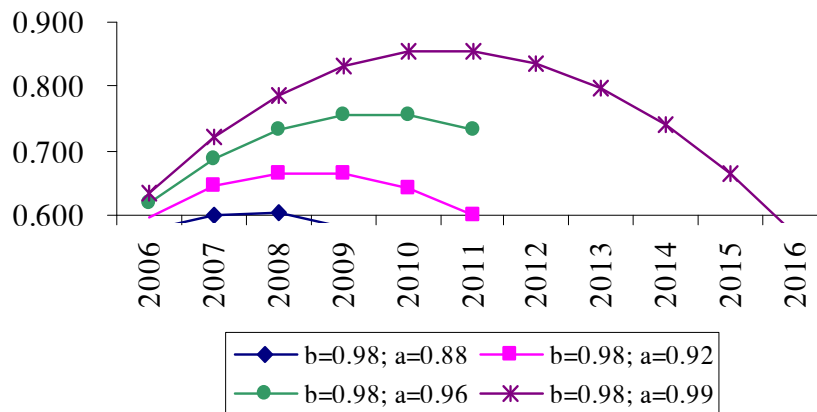
**Tỷ lệ nợ trên xuất khẩu với
b = 0.95, 2006-2011**



Nguồn: bảng 3.3 Tỷ lệ nợ trên xuất khẩu, 2006-2011

Biểu đồ 3-1 Tỷ lệ nợ trên xuất khẩu với b = 0,95, 2006-2011

**Tỷ lệ nợ trên xuất khẩu với
b = 0.98, 2006-2011**

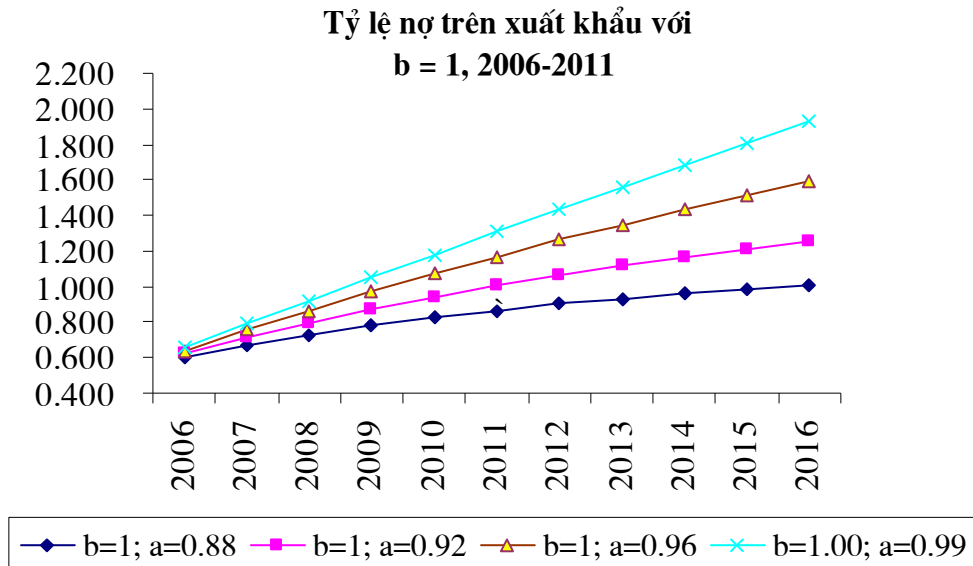


Nguồn: bảng 3.3 Tỷ lệ nợ trên xuất khẩu, 2006-2011

Biểu đồ 3-2 Tỷ lệ nợ trên xuất khẩu với b = 0,98, 2006-2011

Với $b = 0.98$ (xuất khẩu tăng nhanh hơn nhập khẩu khoảng 2%), tính bền vững của nợ được duy trì với mọi tỷ lệ lãi suất đã giả định, kể cả mức lãi suất thấp xấp xỉ bằng tăng trưởng xuất khẩu ($a=0.99$). Trong giai đoạn đang xét, tỷ lệ nợ trên xuất khẩu có xu hướng tăng dần, song tốc độ tăng giảm dần.

Nếu nhìn vào đồ thị nợ trên xuất khẩu (Biểu đồ 3.2) thì các đường cong có độ dốc giảm dần từ trái qua phải, cho thấy đồ thị sẽ đi xuống khi vượt qua điểm uốn. Với $a = 0.99$, tỷ lệ nợ trên xuất khẩu bị kiểm chế ở mức 0.854 vào năm 2011. Đây là mức hoàn toàn có thể chấp nhận được vì còn xa mức nợ không ổn định (tỷ lệ nợ trên xuất khẩu bằng 2).

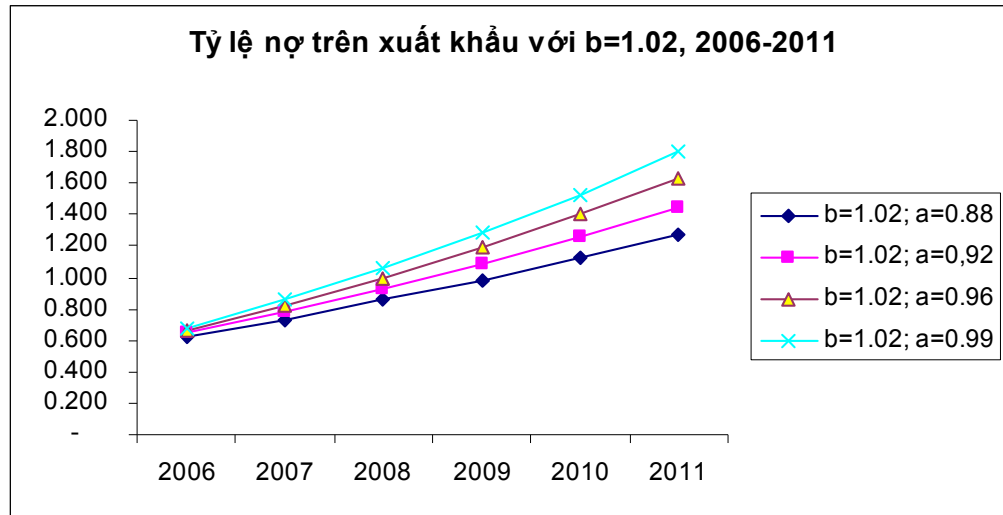


Nguồn: bảng 3.3 Tỷ lệ nợ trên xuất khẩu, 2006-2011

Biểu đồ 3-3 Tỷ lệ nợ trên xuất khẩu với $b = 1, 2006-2011$

Biểu đồ 3.3 biểu diễn xu hướng nợ trên xuất khẩu với $b = 1$ (nhập khẩu tăng ngang với xuất khẩu). Trong trường hợp này, tỷ lệ nợ trên xuất khẩu có xu hướng tăng dần rõ rệt. Việt Nam là nước có tài khoản vãng lai không bao gồm lãi suất ở tình trạng thâm hụt ($v_0 > 1$), do đó tỷ lệ nợ trên xuất khẩu không giảm dần dọc theo đường $b = 1$. Mức độ tăng của tỷ lệ nợ trên xuất khẩu phụ thuộc vào mức tăng của tỷ lệ lãi suất trả nợ và tốc độ tăng trưởng xuất khẩu a . a càng lớn, tốc độ tăng của nợ trên xuất khẩu càng tăng. Với lãi suất ở mức thấp hơn đáng kể so với tăng trưởng xuất khẩu ($a = 0,92$), thậm chí với mức $a = 0.88$, tỷ lệ nợ trên xuất khẩu vẫn có xu hướng bùng nổ, nhưng không lớn và có thể kiểm chế được. Do tỷ lệ nợ trên xuất khẩu ban đầu thấp ($d_0 = 0,522$), mức nợ trên xuất khẩu trong trung hạn là không cao. Tuy nhiên,

nếu như lãi suất cao xấp xỉ bằng tỷ lệ tăng xuất khẩu ($a = 0,99$) thì tỷ lệ nợ trên xuất khẩu sẽ tăng gần như tuyến tính. Vào năm 2011, tỷ lệ nợ trên xuất khẩu sẽ đạt khoảng 1,309.



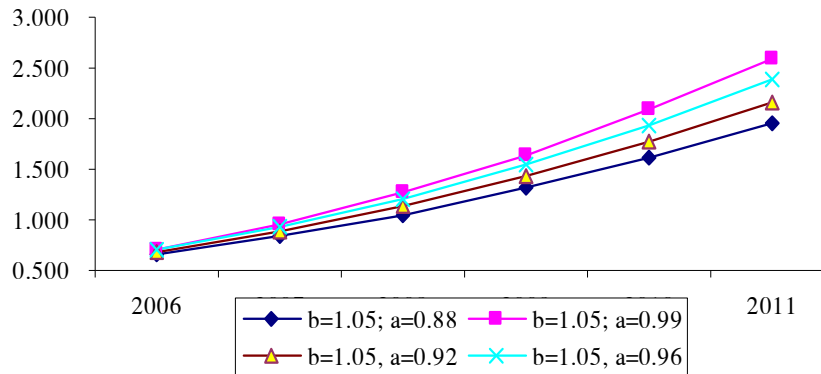
Nguồn: bảng 3.3 Tỷ lệ nợ trên xuất khẩu, 2006-2011

Biểu đồ 3-4 Tỷ lệ nợ trên xuất khẩu với $b = 1,02$, 2006-2011

Với $b > 1$ nền kinh tế Việt Nam sẽ nằm trong Vùng 4 của hệ tọa độ Jaime De Pinies. Tỷ lệ nợ trên xuất khẩu có xu hướng tăng và bùng nổ với tốc độ ngày càng cao, tùy thuộc vào độ lớn của tỷ lệ lãi suất trên tăng trưởng xuất khẩu a . Chúng ta sẽ xem xét hai trường hợp, trường hợp thứ nhất, $b=1.02$ và trường hợp thứ hai, $b=1.05$. Trường hợp thứ nhất được biểu diễn trên Biểu đồ 3.4 với các đồ thị tỷ lệ nợ trên xuất khẩu đều có dạng dốc lên. Với nhập khẩu tăng nhanh hơn xuất khẩu khoảng 2 % ($b = 1,02$) và lãi suất thấp hơn tăng trưởng xuất khẩu khoảng 12% ($a = 0,88$), tỷ lệ nợ trên xuất khẩu ban đầu sẽ tăng hơn gấp đôi sau 5 năm.

Biểu đồ 3.5 thể hiện trường hợp nhập khẩu tăng nhanh hơn xuất khẩu khoảng 5 % ($b = 1,05$) và lãi suất thấp hơn tăng trưởng xuất khẩu khoảng 12% ($a = 0,88$), tỷ lệ nợ trên xuất khẩu ban đầu sẽ tăng gần gấp ba lần và đạt mức 1.911 sau 5 năm.

**Tỷ lệ nợ trên xuất khẩu với
b = 1,05, 2006-2011**



Nguồn: bảng 3.3 Tỷ lệ nợ trên xuất khẩu, 2006-2011

Biểu đồ 3-5 Tỷ lệ nợ trên xuất khẩu với b = 1,05, 2006-2011

Những phân tích trên mô hình Jaime De Pinies chỉ ra rằng tính bền vững của nợ ở Việt Nam phụ thuộc rất nhiều vào mối tương quan giữa tăng trưởng nhập khẩu và tăng trưởng xuất khẩu. Việt Nam sẽ luôn đảm bảo được khả năng thanh toán trong điều kiện hiện nay nếu như duy trì được tỷ lệ tăng nhập khẩu thấp hơn tỷ lệ tăng xuất khẩu. Khi đó, tỷ lệ nợ trên xuất khẩu sẽ có xu hướng giảm hoặc được kiểm chế trong trung hạn.

Trong trường hợp nhập khẩu tăng ngang bằng xuất khẩu, Việt Nam sẽ trở nên nhạy cảm trước những thay đổi của lãi suất. Nếu lãi suất tăng đến mức xấp xỉ tỷ lệ tăng trưởng xuất khẩu ($a = 0,99$) thì có thể dẫn đến việc nợ trên xuất khẩu tăng theo tỷ lệ tuyến tính và đạt mức gấp 2 lần giá trị hiện nay vào năm 2011.

Việc nhập khẩu tăng trưởng cao hơn xuất khẩu là xu hướng không mong muốn do thâm hụt tài khoản vãng lai không bao gồm lãi suất sẽ tích tụ nhanh chóng, làm xấu đi khả năng thanh toán trong ngắn hạn. Trong trường hợp này tỷ lệ nợ trên xuất khẩu có xu hướng bùng nổ, nhất là khi lãi suất tăng gần bằng tỷ lệ tăng trưởng của xuất khẩu.

Việc ứng dụng mô hình Jaime De Pinies trên số liệu của Việt Nam giai đoạn 1995-2005 cho kết quả là mặc dù tỷ lệ nợ trên xuất khẩu hiện còn ở mức thấp, song là một nước có tài khoản vãng lai không bao gồm lãi suất thường xuyên thâm hụt, Việt Nam cần duy trì được tỷ lệ tăng trưởng nhập khẩu ở mức không vượt quá tỷ lệ tăng trưởng xuất khẩu để đảm bảo tính bền vững của nợ nước ngoài trong trung hạn.

Việc ứng dụng mô hình Jaime De Pinies cho thấy rằng sử dụng các công cụ mô hình sẽ rất hữu ích cho việc đánh giá và dự báo tính bền vững nợ ở Việt Nam, đồng thời cũng là việc hoàn toàn khả thi đối với các cơ quan quản lý nợ.

Kết luận

Trên cơ sở phân tích thực trạng quản lý nợ nước ngoài ở Việt Nam giai đoạn 1995-2005, luận án đã đưa ra một số giải pháp gợi ý nhằm tăng cường quản lý nợ nước ngoài ở Việt Nam. Các giải pháp tập trung vào khâu hoàn thiện hơn nữa khung pháp lý và hệ thống tổ chức quản lý nợ nước ngoài ở Việt Nam, vào việc tiếp tục tăng cường năng lực của đội ngũ cán bộ quản lý.

Luận án cũng đề xuất ứng dụng mô hình đánh giá tính bền vững nợ nước ngoài vào Việt Nam và ứng dụng mô hình này trên cơ sở các số liệu nợ nước ngoài giai đoạn 1995-2005 để dự báo tính bền vững nợ nước ngoài ở Việt Nam trong trung hạn (2006-2010), từ đó rút ra kết luận về tính bền vững của nợ nước ngoài ở Việt Nam và đề xuất chính sách xuất nhập khẩu để đảm bảo tính bền vững của nợ nước ngoài ở Việt Nam trong giai đoạn tới.

Tính ưu việt của mô hình Jaime De Pinies là nó kết hợp được các yếu tố như dư nợ ban đầu, lãi suất, tốc độ tăng trưởng xuất nhập khẩu để xác định khả năng vay nợ trong tương lai của một nền kinh tế.

KẾT LUẬN

Đối với các nước đang phát triển, nguồn vốn vay nước ngoài là nguồn lực bổ sung quan trọng để phát triển kinh tế và điều hoà tiêu dùng trong nước. Vay nợ nước ngoài tạo ra cơ hội để đầu tư phát triển ở mức cao hơn mức mà tiết kiệm trong nước có thể đem lại, đồng thời cùng lúc đảm bảo mức tiêu dùng của dân cư trong hiện tại, tạo điều kiện ổn định xã hội. Các nước đang phát triển có nền kinh tế thị trường đều lựa chọn cách vay nợ từ nước ngoài để đầu tư phát triển nền kinh tế ở buổi ban đầu, và trả nợ bằng nguồn tiết kiệm trong nước ở giai đoạn sau. Vay nợ để phát triển về bản chất là phương thức cân đối giữa tiêu dùng hiện tại và tiêu dùng tương lai của quốc gia. Do vậy, để vay nợ nước ngoài có hiệu quả phải đảm bảo sao cho việc vay nợ hiện tại không làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến tiêu dùng của các thế hệ tương lai.

Quản lý nợ đóng vai trò quyết định để đảm bảo hiệu quả của việc vay nợ nước ngoài. Quản lý nợ bao gồm hai loại chức năng – ghi sổ và quản lý. Ghi sổ bao gồm kiểm soát các khoản vay nợ, thu thập số liệu về nợ, phân tích thống kê và hạch toán nợ. Quản lý nợ bao gồm hoạch định chính sách vay nợ, vạch chiến lược hoạt động để thực thi chính sách đó, phân tích chính sách nợ và quản lý rủi ro. Nếu như ghi sổ là loại chức năng quan trọng trong giai đoạn đầu xây dựng hệ thống quản lý nợ, thì quản lý là loại chức năng thiết yếu cho giai đoạn trưởng thành của hệ thống quản lý nợ, khi mà quốc gia vay nợ có thể chủ động hoạch định và điều tiết các chương trình vay nợ không những của Chính phủ và khu vực công, mà của cả khu vực tư nhân rộng lớn trong nền kinh tế thị trường.

Để quản lý nợ có hiệu quả cần xây dựng được thể chế và cơ chế quản lý nợ hữu hiệu. Khung thể chế quy định các chức năng cơ bản về quản lý nợ được phân bổ như thế nào cho các cơ quan quản lý nhà nước. Cơ chế quản lý nợ bao gồm các quy trình và thủ tục kiểm soát, giám sát, phân tích và báo cáo để các cơ quan quản lý nợ có thể đảm bảo hoàn thành được các chức năng quản lý nợ đã được phân công.

Hệ thống quản lý nợ nước ngoài ở nước ta đang trong quá trình hình thành và phát triển. Trong vài năm gần đây, khung thể chế về quản lý nợ nước ngoài đã liên tục được đổi mới nhằm đáp ứng tốt hơn các yêu cầu quản lý nợ của quốc gia và phù hợp hơn với thực tiễn quốc tế. Hiện tại, tính chất quá độ và chưa đồng nhất của hệ thống quản lý nợ nước ngoài vẫn còn thể hiện rõ. Sự tồn tại song song của các quy định về quản lý nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và các quy định về quản lý nợ nước ngoài nói chung dẫn đến một số chồng chéo trong việc thực hiện các chức năng quản lý nợ của Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Ngân hàng Nhà nước.

Các phân tích cho thấy rằng trên thực tế, hệ thống quản lý nợ nước ngoài hiện nay mới chỉ thực hiện được phần nào các chức năng quản lý nợ mà một nước có nền kinh tế thị trường phát triển cần có. Đặc biệt, chưa có một ủy ban nhà nước có chức năng thống nhất quản lý nợ để theo dõi chung. Mặc dù việc trao đổi và cùng làm việc giữa các Bộ được phân công quản lý nợ diễn ra thường xuyên, song còn thiếu những cơ chế chính thức cụ thể để tiến hành việc phối hợp giữa các bộ, ngành được phân công thực hiện các lĩnh vực quản lý nợ khác nhau, làm giảm khả năng bao quát, tính thống nhất và tốc độ cập nhật tình hình về nợ. Kinh nghiệm quốc tế chỉ ra rằng một cơ quan quản lý nợ thống nhất là điều hết sức cần thiết để có được năng lực giám sát và cân đối nợ của quốc gia.

Đánh giá tính bền vững của nợ nước ngoài là một khâu quan trọng trong các chức năng quản lý nợ. Đánh giá tính bền vững của nợ nước ngoài là đánh giá khả năng đáp ứng kịp thời các nghĩa vụ trả nợ của nước vay nợ. Việc này cần được thực hiện thường xuyên nhằm dự đoán và phát hiện sớm các vấn đề về nợ có thể xuất hiện và có những giải pháp điều chỉnh kịp thời. Việc phân tích tính bền vững nợ còn có thể giúp nước đi vay phát hiện những yêu cầu điều chỉnh quá mức chặt chẽ từ phía những người cung cấp tín dụng làm tổn hại đến quá trình phát triển của nước đi vay.

Các công cụ để đánh giá tính bền vững nợ có thể là các chỉ số kinh tế vĩ mô, các chỉ số về nợ như tỷ lệ nợ trên tổng sản phẩm quốc dân, tỷ lệ nợ công trên tổng sản phẩm quốc dân, giá trị hiện tại ròng của nợ trên xuất khẩu, trả nợ hàng năm trên xuất khẩu.

Các phân tích tình trạng nợ nước ngoài của Việt Nam chỉ ra rằng cho đến nay các chỉ số nợ đang nằm trong khu vực thuận lợi. Chỉ số tổng nợ trên GDP của năm 2005 bằng khoảng 32%, thấp hơn chỉ số này vào năm 1995 (35%). Trong đó, nợ công chiếm đến trên 80% tổng nợ nước ngoài. So với thực tiễn của các nước trên thế giới và các mức đánh giá của các tổ chức đa phương, tỷ lệ nợ trên GDP như vậy cũng chưa phải là mức cao.

Chỉ số giá trị hiện tại ròng (NPV) của dòng nợ trên GDP được đánh giá vào khoảng 70%, bằng mức trung bình của các nước đang phát triển khu vực Đông Á và Thái Bình Dương thấp hơn rất nhiều so với mức trung bình của tất cả các nước đang phát triển. Nhờ xuất khẩu tăng mạnh nên tỷ lệ trả nợ trên xuất khẩu đã giảm từ mức khoảng 17% vào năm 1995 xuống còn 6% vào năm 2005.

Mô hình Jaime De Pinies là một công cụ đánh giá tính bền vững nợ của nước đi vay trong một giai đoạn xác định. Bằng cách sử dụng các đặc tính của cán cân thanh toán để dự báo chỉ số nợ trên xuất khẩu, mô hình tỏ ra hữu ích trong việc phân tích tính nhạy cảm của nước đi vay trước các biến động của các điều kiện bên ngoài như lãi suất, sự thay đổi các điều kiện xuất khẩu – nhập khẩu và các thay đổi khác gây ảnh hưởng đến tăng trưởng của nhập khẩu và xuất khẩu. Mô hình chỉ ra tầm quan trọng của thâm hụt tài khoản vãng lai đối với khả năng trả nợ của nước đi vay đồng thời cho phép xác định được một mức thâm hụt cho phép để có thể phát triển trong nước và vẫn đảm bảo khả năng thanh toán trước những người cung cấp tín dụng.

Phụ lục 1 Nợ và trả nợ của các khu vực, 1980-2005

	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Tổng nợ (tỷ đôla Mỹ)								
Châu Phi	104.2	242.1	271.6	260.8	273.8	298.1	311.9	289.4
Châu Phi: tiểu hạ Sahara	72.4	184.9	216.8	210.4	221.7	241.7	257.1	241.2
Đông và Trung Âu	91.9	160.3	308.8	316.8	366.9	459.9	561.6	604.7
Các nước thuộc Liên xô cũ và Mông cổ	20.4	89.6	200.4	189	199.3	239.3	279.6	334
Các nước Châu á đang phát triển	110.1	331.7	656.1	676.1	681	713.7	769.9	808.3
Trung Đông	59.2	102.3	165.4	161.3	162.2	174.2	200.2	221.8
Châu Mỹ La- tinh	232	452.3	764.6	776.7	767.6	789.5	795.6	754.1
Tổng cộng các khu vực	617.8	1378	2367	2381	2451	2675	2919	3012
Tổng nợ/GDP (%)								
Châu Phi	29.1	59.8	60.8	58.6	58.1	52.2	45.2	35.9
Châu Phi: tiểu hạ Sahara	25.1	57.5	63.9	62.7	62.1	55.6	48.7	38.6
Đông và Trung Âu	24.6	31.4	50.1	52.8	52.7	53.7	54	49.6
Các nước thuộc Liên xô cũ và Mông cổ	2.3	5.7	56.4	45.7	43	41.9	36.3	33.6
Các nước Châu á đang phát triển	14.5	29.9	28.4	27.9	25.8	23.8	22.2	20.3
Trung Đông	14.2	23.8	26.4	25.6	25.6	24.6	24.5	22.4
Châu Mỹ La- tinh	29	40.7	38.8	40.6	45.4	44.8	39.4	31
Tổng nợ/xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ (%)								
Châu Phi	95.3	229.3	172.4	173.9	177.2	153.4	125.5	92.4
Châu Phi: tiểu hạ Sahara	82.4	230.9	187	192.5	196.4	168.7	139.2	104.1
Đông và Trung Âu	111.9	165.7	127.3	122	127.1	125	118	110

Các nước thuộc Liên xô cũ và Mông cổ	22.7	71	121.7	113.9	111.6	106.8	91.9	85.8
Các nước Châu á đang phát triển	121.3	163.6	94.4	98.2	86.8	75	62.5	53.3
Trung Đông	26.8	71.4	62.2	65.5	61.8	53.4	47	38.6
Châu Mỹ La-tinh	205.3	283.3	212.7	224.2	221.2	205.4	168.6	131.6
Nghĩa vụ trả nợ (tỷ đôla Mỹ)								
Châu Phi	16	24.3	27	26.1	21.2	26	29.4	34.3
Châu Phi: tiểu hạ Sahara	10.1	11.8	17.1	17.4	12.2	16.4	18.2	23.6
Đông và Trung Âu	19.5	33.4	63.6	73.6	74.2	95.7	106.8	121.4
Các nước thuộc Liên xô cũ và Mông cổ	7.2	18.4	61.9	40.1	47.1	63.2	74.2	106.1
Các nước Châu á đang phát triển	10.1	35.2	93.9	100	109.8	109.3	98.1	107.5
Trung Đông	5.4	22.2	19.5	22.8	15.4	19.5	22.5	28.2
Châu Mỹ La-tinh	43.7	64.7	189.6	172.3	154.6	164.4	159	200.3
Nghĩa vụ trả nợ/xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ(%)								
Châu Phi	14.6	23	17.1	17.4	13.7	13.4	11.8	10.9
Châu Phi: tiểu hạ Sahara	11.5	14.8	14.7	15.9	10.8	11.4	9.9	10.2
Đông và Trung Âu	23.8	34.5	26.2	28.3	25.7	26	22.4	22.1
Các nước thuộc Liên xô cũ và Mông cổ	8	14.6	37.6	24.2	26.4	28.2	24.4	27.3
Các nước Châu á đang phát triển	11.1	17.4	13.5	14.5	14	11.5	8	7.1
Trung Đông	2.4	15.5	7.3	9.3	5.9	6	5.3	4.9
Châu Mỹ La-tinh	38.7	40.5	52.7	49.7	44.6	42.8	33.7	35

Nguồn: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/02/data...> [57]

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

1. Phạm Ngọc Ánh và Đỗ Đình Thu (2002), Vay nợ nước ngoài với an ninh tài chính, *Tạp chí Nghiên cứu kinh tế*, số 5/2002.
2. Báo Hà Nội mới điện tử (www.hanoimoi.com.vn/vn/15/112300)
3. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2001), *Thông tư số 06/2001/TT- BKH ngày 20 tháng 9 năm 2001 hướng dẫn thực hiện Quy chế quản lý và sử dụng nguồn Hỗ trợ phát triển chính thức* (Ban hành kèm theo Nghị định số 17/2001/NĐ-CP ngày 4 tháng 5 năm 2001 của Chính phủ.
4. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2005), *Tổng quan về tình hình thu hút và sử dụng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức giai đoạn 1995-2005*; <http://www.mpi.gov.vn/ODA/odainvn/2005/6/56065.vip>;
5. Bộ Tài chính (2000), *Chiến lược tài chính –tiền tệ Việt Nam giai đoạn 2001-2010, những vấn đề chung của chiến lược tổng thể*, Bộ Tài chính, Hà Nội, 2000.
6. Bộ Tài Chính (2006), *Quyết định của Bộ trưởng Bộ Tài chính 10/2006/QĐ-BTC ký ngày 28 tháng 2 năm 2006 về việc ban hành quy chế lập, sử dụng quỹ tích lũy trả nợ nước ngoài*
7. Bộ Tài chính. Ngân sách Nhà nước. *Quyết toán năm 2000, 2002, 2003, 2004*. <http://www.mof.gov.vn/>
8. Bloomberg: Nhà đầu tư nước ngoài muốn mua trái phiếu của Việt Nam, <http://www.nhandan.com.vn/tinbai/?top=45&sub=83&article=89794>
9. Chính phủ Việt Nam (1998), *Nghị định của Chính phủ số 90/1998/NĐ-CP ngày 7 tháng 11 năm 1998 về việc ban hành Quy chế Quản lý vay và trả nợ nước ngoài*.

10. Chính phủ Việt Nam (2001), *Nghị định của Chính phủ Số 17/2001/NĐ-CP ngày 04 tháng 5 năm 2001 Về việc ban hành Quy chế Quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức*
11. Chính phủ Việt Nam (2003), *Nghị định 61/2003/NĐ-CP ngày 6/6/2003 về việc ban hành Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Kế hoạch và Đầu tư*
12. Chính phủ Việt Nam (2005), *Nghị định của Thủ tướng Chính phủ số 134/2005/NĐ-CP ký ngày 01 tháng 11 năm 2005 ban hành Quy chế quản lý vay và trả nợ nước ngoài*
13. Chính phủ Việt Nam (2005), *Quyết định của Thủ tướng Chính phủ Số 135/2005/QĐ-TTG ngày 08/6/2005 phê duyệt định hướng quản lý nợ nước ngoài đến năm 2010*
14. Chính phủ Việt Nam (2006), *Quyết định của Thủ tướng Chính phủ Số 131/2006/NĐ-CP ngày 09/11/2006 ban hành quy chế quản lý vay và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức*
15. Chính phủ Việt Nam (2006), *Quyết định của Chính phủ số 232/2006/QĐ-TTg ngày 16 tháng 10 năm 2006 về việc ban hành Quy chế thu thập, báo cáo, chia sẻ và công bố thông tin về nợ nước ngoài*
16. Chính phủ Việt Nam (2006), *Quyết định của Thủ tướng Chính phủ Số 231, ngày 16/10/2006 về việc ban hành Quy chế xây dựng và quản lý hệ thống chỉ tiêu đánh giá, giám sát tình trạng nợ nước ngoài của quốc gia*
17. Chính phủ Việt Nam (2006), *Quyết định của Thủ tướng Chính phủ Số 272/2006/QĐ-TTg ký ngày 28 tháng 11 năm 2006 ban hành quy chế cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ đối với các khoản vay nước ngoài*
18. Chính phủ Việt Nam (2006). *Chiến lược quốc gia về vay và trả nợ nước ngoài đến năm 2010, 30/6/2006 <http://www.gov.vn/wps/portal!/ut/p/kcxml/>*

19. Dự án Quản lý Nợ Nước ngoài, 2004. *Những thành tựu quản lý nợ ở Việt Nam và những thách thức phía trước. Bài thuyết trình của Philippe Mauran, công ty tư vấn Crown Agents tại hội thảo ngày 5-8-2004 tổ chức tại Hà nội.*
20. Tào Khánh Hợp (2003), Vay nợ nước ngoài với vấn đề đảm bảo an ninh tài chính quốc gia, *Tạp chí tài chính* số 9, (467), 2003.
21. Honsson, P.O. và Mauran P., (2004), *Báo cáo Nợ Phi Chính phủ, 6-2004, Dự án Tăng cường năng lực quản lý nợ nước ngoài.* Bộ Tài chính và UNDP.
22. Khó khăn, thách thức và giải pháp trong công tác quản lý vay nợ nước ngoài, *Tạp chí Kinh tế-xã hội*, Hà Nội, 1997, số 21.
23. Kế hoạch phát triển Kinh tế – xã hội 2000-2010
24. Hoài Long (1998), Vay và sử dụng vốn WB, ADB đến năm 2000, *tạp chí Thông tin tài chính*, Hà Nội, 1998, số 23.
25. Lê Ngọc Mỹ (2005), *Hoàn thiện quản lý nhà nước về vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) tại Việt Nam*, LATS kinh tế, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân.
26. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2004), *Thông tư số 09/2004/TT-NHNN ký ngày 21 tháng 12 năm 2004 của Ngân hàng Nhà nước hướng dẫn việc vay và trả nợ nước ngoài của doanh nghiệp.*
27. Ngân hàng Thế giới (2000), *Cẩm nang hệ thống báo cáo bên nợ.* Nhóm dữ liệu phát triển, tổ dữ liệu tài chính, 1/2000.
28. Ngân hàng Thế giới (2006), *Điểm lại báo cáo cập nhật tình hình phát triển và cải cách kinh tế của Việt Nam*
29. Phạm Thị Hạnh Nhân (2003), Quản lý nợ nước ngoài: cuộc hành trình từ số âm. *Tạp chí tài chính* số 6 (464), 6 /2003.

30. Nihal Kappagoda (1996), “Cơ chế thể chế quản lý nợ, nhu cầu về tính minh bạch” *Tài liệu hội thảo về quản lý nợ nước ngoài của World Bank tổ chức tại Kiev tháng 12 năm 1996*
31. Vũ Thị Kim Oanh (2002), *Những giải pháp chủ yếu nhằm sử dụng có hiệu quả nguồn ODA tại Việt Nam*, LATS kinh tế, Trường đại học Ngoại thương.
32. Tào Hữu Phùng (2000), Nâng cao hiệu quả sử dụng vốn vay nước ngoài để đầu tư phát triển kinh tế xã hội, *Tạp chí Nghiên cứu trao đổi* số 17 (9/2000).
33. Minh Phong (1998), nền kinh tế nợ đặc trưng cho mọi quốc gia trong quá trình phát triển, *tạp chí Thông tin tài chính*, số 18, 1998.
34. Quốc hội (2002), *Luật của Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam số 01/2002/QH11 ngày 16 tháng 12 năm 2002 về ngân sách nhà nước*
35. Quốc hội (2006). *Nghị quyết của Quốc hội số 56/2006/QH11, từ ngày 16/5/2006 đến 29/6/2006 về Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm, 2006-2010.*
36. Quỹ tiền tệ Quốc tế (2003), *Thống kê nợ nước ngoài – Hướng dẫn tập hợp và sử dụng.*
37. Thái Sơn – Thanh Thảo (2002), Chính sách vay nợ của Trung Quốc trong quá trình cải cách mở cửa và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam, *Tạp chí tài chính*, số 12/2002.
38. Tôn Thanh Tâm (2004), *Giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý nguồn vốn Hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) tại Việt Nam*, LATS Kinh tế, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân.
39. Tổng cục thống kê, *Niên giám Thống kê 1995-2005*. 2006
<http://www.gso.gov.vn/>

40. Tạ Thị Thu (2002), *Một số vấn đề về chiến lược vay trả nợ nước ngoài dài hạn tại Việt Nam*, LATS kinh tế, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân.
41. Lê Huy Trọng - Đỗ Đình Thu (2003), Tăng cường huy động vốn vay nước ngoài cho đầu tư phát triển, *Tạp chí Kinh tế & Phát triển*, số 78, tháng 12/2003.
42. Vinashin (2005), Bộ tài chính phát hành trái phiếu Chính phủ ra thị trường vốn quốc tế
www.vinashin.com.vn/newsdetail.aspx?NewsID=1460-63k.
43. Vụ Ngân sách Nhà nước (2004), Thống nhất quản lý nợ và các vấn đề đặt ra. *Báo cáo tại Hội thảo chiến lược nợ, quản lý quỹ và luồng tiền*, Đỗ Sơn, 12-13/10/2004.

Tiếng Anh

44. A Factsheet - January 1999 “The IMF's response to the Asian crisis”
www.imf.org/external/np/exr/facts/asia.htm
45. Aoki, K. and Byung S. Min, "Hyperbola of External Debt: A Lesson from Asian Crisis,"
<http://72.14.235.104/search?q=cache:4RjVRSTJMjJY:www.akes.or.kr.jkr/Vol14No1/03...>
46. Bhaduri, A., Dependent and self-reliant growth with foreign borrowings”
Cambridge Journal of Economics, 1983
47. CIEM (2003), Vietnam's Economy in 2002, *National Political Publishers, Hanoi*.
48. Clime, W., “International debt”: Analisis, Experiences and Prospects”
Journal of Development and Planning, No. 16, 1985;
49. Cline, W., Debt crisis: *reexamining*, Washington, 1995
50. Craig Burnside and David Dollar (1997), “Aid, Policy and Growth”,
World Bank working papers.

51. Dick K. Nanto (1998), The 1997-98 Asian Financial Crisis. <http://72.14.235.104/rech?q=cache:38dsOgdQgYkj:www.fas.org/man/crs/crs-asia2.h...>
52. IDA & IMF (2001). *The Challenge of Maintaining Long-term External Debt Sustainability*, 4-2001.
53. IMF (2000), Vietnam: Statistical Appendix and Background Notes, 7-2000. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/02/data...>
54. IMF (2003), Vietnam: Statistical Appendix, 8-2003 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/02/data...>
55. IMF (2004), IMF Report for Selected Countries and Subjects. World Economic Outlook Database, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2004/01/data/index.htm>
56. IMF (2005), Vietnam: Statistical Appendix, 9-2005. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/02/data...>
57. IMF (2006) World Economics Outlook, statistics appendix,
58. IMF (2006), Vietnam: Statistical Appendix, 2-2006. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/02/data...>
59. Institute of Latin American Studies (1986). *The Debt Crisis in Latin America*. Nalkas Gruppen, Stockholm
60. Jaime De Pinies (1989), "Debt Sustainability and Overadjustment", *World Development*, Vol.17, No.1, pp. 29-43. 1989.
61. *Journal of development studies*, vol. 28, No.2, Jan 1992, pp 163-240, Frank Cass, London
62. Krugman, P., "What Happened to Asia?" mimeo, 1998.
63. Loser C.M (2004), *External Debt Sustainability: Guidelines for Low and Middle-income Countries*. United Nations, New York and Geneva, 3-2004.
64. Meier J. M. (1995), *Leading Issues in Economic Development*, Sixth Edition, Oxford University Press, New York

65. Morgan Guaranty. *World Financial Markets* (New York: Morgan Guaranty, various issues in 1983 and 1984)
66. Ocampo J.A., Chiappe M.L. (2003), *Counter-Cyclical Prudential and Capital Account Regulations in Developing Countries*. Expert Group on Development Issues (EGDI)
67. OECD (2004), *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries*, OECD Database, <http://new.sourcedoecd.org/>
68. Pastor M. Jr. (1990), "Capital Flight from Latin America", *World Development* 1990, Vol. 18, No.1, pp. 1-18, Pergamon Press, UK.
69. Pastor R. A, ed. (1987), *Latin American Debt Crisis: Adjusting to the Past or Planning for the Future*. Lynne Rienner Publishers, Boulder.
70. Solomon R., "A Perspective on the Debt of Developing Countries", *A Brookings Papers on Economic Activity*: 2 (1977)
71. *The World Debt Tables*, 1989-1990, p. 151
72. Theberge A. (1999), *The Latin American Debt Crisis of the 1980s and its Historical Precursors*. <http://www.columbia.edu/~ad245/theberge.pdf>.
73. Thorp R., Whitehead L. ed (1987), *Latin American Debt and the Adjustment Crisis*, Macmillan Press, London.
74. Timothy Lane (1999), *The Asian Financial Crisis: What Have We Learned?*
www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1999/09/lane.htm
75. UNCTAD, 1993. *Effective Debt Management*. 11-1993
76. UNDP (2002), *Overview of Official Assistance in Vietnam*, Hanoi, 12-2002.
77. VIE 01/010 (2003). *Legal Framework...* AusAid-SECO-UNDP, 7-2004
78. VIE 01/010 (2004). *Debt Operation....*AusAid-SECO-UNDP, 7-2004
79. WB (1998), *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, Oxford University Press.