

KINH NGHIỆM QUẢN LÝ NỢ CÔNG TRÊN THẾ GIỚI – BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

ThS. Nguyễn Xuân Trường
Trường ĐH Ngân hàng TP.HCM

Tóm tắt: Khủng hoảng nợ công ở các nước trong khu vực đồng tiền chung châu Âu bắt nguồn từ Hy Lạp, đang đặt ra cho các nước trên thế giới vấn đề quản lý và sử dụng nợ công một cách hiệu quả. Việt Nam cũng không là ngoại lệ, nợ công tăng nhanh cùng với quá trình phát triển đòi hỏi chúng ta cần quản lý chặt chẽ, hiệu quả, tránh lãng phí nguồn lực. Vì vậy, việc học tập kinh nghiệm từ các nước trên thế giới về vấn đề này là hết sức cần thiết trong quá trình hội nhập và phát triển đất nước.

Từ khóa: Quản lý nợ công, khủng hoảng tài chính.

Đặt vấn đề

Nền kinh tế thế giới sau cuộc khủng hoảng tài chính năm 2008 đã lấy đà tăng trưởng bình quân 5% vào năm 2010 nhưng mọi việc trở nên xấu đi khi các nước châu Âu lâm vào cuộc khủng hoảng mới, khủng hoảng nợ công, làm chao đảo hệ thống tài chính toàn cầu. Nợ chính phủ của các nước đã gia tăng nhanh chóng, đến quý I/2012, nợ công thế giới khoảng 45.056 tỷ USD, tăng khoảng 45% so với năm 2008 (Economics, 2012).

Vay nợ để đầu tư, tăng trưởng kinh tế là vấn đề hết sức bình thường, nhưng vấn đề đặt ra là vay nợ bao nhiêu, quản lý nợ công như thế nào để quốc gia vừa tăng trưởng vừa bảo đảm khả năng trả nợ lại là vấn đề quan tâm. Theo BIS (2010) đến năm 2011 nợ công ở các nước phát triển đã tăng 100% GDP (BIS Working Paper No 300, 2010). Một số quốc gia có nợ công gia tăng, chẳng hạn của Nhật Bản là 226%GDP, Mỹ là 90,4%, Liên minh Tiền tệ châu Âu (EU) là 80,3%... Do đó, việc học tập kinh nghiệm quản lý nợ công ở các nước trên thế giới là hết sức cần thiết đối với các nước. Trong bài viết này tác giả sẽ đề cập nợ công và quản lý nợ công ở các nước phát triển và đang phát triển nhằm đúc kết kinh nghiệm cho Việt Nam.

Kinh nghiệm quản lý nợ công của nhóm các nước phát triển

Nghiên cứu khảo sát về nợ công của các nước EU. Trong giai đoạn khủng hoảng tài chính 2008-2010, thâm hụt ngân sách quốc gia đã dẫn đến sự gia tăng nhanh chóng việc vay mượn để bù đắp. Nợ công đã gia tăng nhanh chóng trong Liên minh châu Âu, từ 66,2% lên 88,5% GDP bằng khoảng 1/3 tổng nợ trước khủng hoảng trong giai đoạn 2007-2012. Nợ công của EU tăng nhanh chủ yếu giải quyết các khoản nợ đến hạn từ các nước như Hy Lạp, Ireland, Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha; trong khi đó, nợ công Nhật Bản gia tăng chóng mặt từ 160-226% GDP, còn Mỹ từ 40-90% (ECB, 2011).

Các nước trong EU là tâm điểm của khủng hoảng nợ công. Mặc dù các nước khu vực đồng tiền chung châu Âu phải tuân thủ một số quy định của Hiệp ước Maastricht năm 1992 như thâm hụt ngân sách không quá 3% GDP, nợ công không quá 60% GDP và lạm phát không quá 1,5%/năm. Dưới góc độ tài chính, các nước vẫn chủ động trong thu chi ngân sách và điều hành kinh tế vĩ mô nhưng không được quyền in tiền cũng như điều hành tiền tệ.

Bảng 1: Cân bằng ngân sách và cán cân vãng lai của các quốc gia thành viên EU giai đoạn trước khủng hoảng (2000-2007)

Thâm hụt ngân sách		Cán cân vãng lai	
Quốc gia	Trung bình (%/GDP)	Quốc gia	Trung bình (%/GDP)
Hy Lạp	-5,4	Bồ Đào Nha	-9,4
Bồ Đào Nha	-3,7	Hy Lạp	-8,4
Ý	-2,9	Tây Ban Nha	-5,8
Pháp	-2,7	Ireland	-1,8
Đức	-2,2	Ý	-1,3
Áo	-1,6	Pháp	0,4
Hà Lan	-0,6	Áo	1,6
Bỉ	-0,4	Bỉ	3,0
Tây Ban Nha	0,3	Đức	3,2
Ireland	1,5	Hà Lan	5,4
Luxembourg	2,3	Phần Lan	5,9
Phần Lan	4,1	Luxembourg	10,6

Nguồn: ECB (2011)

Tuy nhiên, 20/27 nước thành viên trong EU vi phạm các nguyên tắc nêu trên. Đây được xem là một trong những nguyên nhân gây nên cuộc khủng hoảng nợ công hiện nay ở các nước trong EU như Hy Lạp, Ireland, Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha (Nguyễn Nhâm, 2012).

Trong giai đoạn 2000-2007, tăng trưởng bình quân của Hy Lạp khoảng 4,2%/năm so với trung bình 3,1%, dẫn đến việc chi tiêu công trở nên hào phóng và duy trì các lĩnh vực nhà nước đa ngành (chiếm 40% GDP và trả lương cho 800 ngàn công chức/5 triệu người ở độ tuổi lao động). Cơ bản tài chính năm 2008 đã ảnh hưởng nghiêm trọng hai ngành mang về nguồn thu chính cho quốc gia là du lịch và vận tải biển. Tuy nhiên, chính phủ vẫn chi tiêu quá mức, tăng 87% trong khi nguồn thu chỉ tăng 31%, làm cho thâm hụt ngân sách lên đến 13% GDP, nợ công lên đến 150% GDP vào tháng 10/2009 (đến tháng 6/2011 nợ công của Hy Lạp khoảng 350 tỷ EUR), dẫn đến tăng trưởng âm, lạm phát tăng cao và thất nghiệp gia tăng.

Đối với Ireland và Tây Ban Nha tuy không có vấn đề về thâm hụt ngân sách nhưng có nợ tư nhân cao. Nợ tư nhân biến thành nợ công khi chính phủ ra tay giải cứu các ngân hàng trong cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu, quốc hữu hóa ngân hàng và chi tiền tái cấp

vốn cho các ngân hàng trong nước. Cụ thể là Ireland đã quốc hữu hóa hai ngân hàng lớn là Bank of Ireland và Allied Irish Bank. Chính phủ buộc phải làm như vậy vì các ngân hàng gánh nhiều nợ xấu sau khi cho vay quá mạnh vào bất động sản khi nền kinh tế tăng trưởng cao, gây ra hiện tượng bong bóng bất động sản. Chính phủ cũng có lỗi khi không khống chế việc cho vay thiếu trách nhiệm của các ngân hàng. Vì vậy, khi nợ công tăng đột ngột làm cho chính phủ không đủ tiền trả nợ, phải cầu viện EU, IMF. Nợ công của Ireland lên đến 70% GDP và nợ xấu ngân hàng ở Tây Ban Nha lên đến 6,1%, tương ứng khoảng 110,7 tỷ EUR (Vũ Thị Phương Dung và Lê Thu Hương, 2011).

Trường hợp Bồ Đào Nha là sự kết hợp hai ví dụ nêu trên, vừa thâm hụt ngân sách cao và nợ tư nhân lớn. Tổng nợ chính phủ và nợ tư nhân khoảng 300% GDP (chưa tính nợ ngân hàng), 70% là nợ nước ngoài. Thâm hụt ngân sách khoảng 130% GDP. Tăng trưởng kinh tế thấp (khoảng 1,3%/năm) nhưng chi trả phúc lợi cao. Hệ quả là Bồ Đào Nha không đủ tiền để trả các khoản nợ đến hạn (Vũ Thị Phương Dung và Lê Thu Hương, 2011).

Đặc điểm chung của các quốc gia lâm vào khủng hoảng nợ công là có mức thâm hụt ngân sách và cán cân vãng lai lớn trước

khủng hoảng (Bảng 1). Nguyên nhân thâm hụt ngân sách lớn chủ yếu là do khi gia nhập EU các quốc gia được định giá tín nhiệm cao nên dễ dàng vay nợ, dẫn đến tăng mức chi tiêu công. Khủng hoảng tài chính năm 2008 đã ảnh hưởng đến việc vay mượn để bù đắp thâm hụt ngân sách cũng như trả các khoản nợ đến hạn. Do đó, các nước lâm vào khủng hoảng nợ công phải cầu cứu ECB cũng như IMF để giải quyết các khoản nợ.

Trong quá trình thực hiện các gói cứu trợ cho các nước nêu trên, có thể thấy được tầm quan trọng của chính sách tiền tệ linh hoạt. Các thành viên của khu vực đồng tiền châu Âu không có công cụ này nên khi thâm hụt ngân sách và thương mại tăng, họ không thể phá giá đồng bản tệ để tăng khả năng cạnh tranh cho hàng xuất khẩu. Qua đó cũng bộc lộ hai điểm yếu trong kết cấu kinh tế của các thành viên EU, đó là sự mất cân bằng về phát triển và sự tách rời giữa chính sách tiền tệ thống nhất và chính sách tài chính riêng lẻ giữa các nước thành viên.

đầu tiên trong Liên minh Kinh tế và Tiền tệ châu Âu thông qua cơ chế này.

Tóm lại, nguyên nhân chủ yếu có thể thấy ở các nước lâm vào khủng hoảng nợ công là thiếu sự kết hợp giữa chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ cũng như cơ chế quản lý trong khu vực đồng tiền chung châu Âu đã tạo ra mầm mống cho cuộc khủng hoảng hiện nay.

Nhóm các nước đang phát triển

Trong các nước đang phát triển thì nhóm các nước châu Mỹ Latin và Caribbean (LAC) đã có sự phát triển vượt bậc trong hơn một thập kỉ qua. Tính đến năm 2010, tăng trưởng bình quân hàng năm khoảng 5%, thu nhập bình quân đầu người tăng gần 4,7%, tỉ lệ thất nghiệp dưới 8%, tỉ lệ nghèo giảm từ 48,3% xuống còn 32,1%, nợ nước ngoài có xu hướng giảm. Lý do chính tác giả chọn các nước LAC xem xét nghiên cứu trong bài viết là nợ nước ngoài giảm nhưng vẫn tăng trưởng kinh tế ổn định (Bảng 2).

Bảng 2: Một số chỉ số về kinh tế vĩ mô của LAC giai đoạn 2001-2010

Chỉ số	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Thâm hụt cán cân tổng thể (%/GDP)	-3,1	-2,8	-2,9	-1,8	-1,0	0,1	0,4	-0,4	-2,9	-2,4
Nợ công của chính phủ (%/GDP)	44,9	58,2	57,3	50,9	42,8	35,8	29,9	28,5	29,9	28,5
Nợ công khu vực phi tài chính (%/GDP)	50,1	65	62,7	55,8	47,6	40,5	33,5	31,9	33,5	31,7
Lạm phát (%)	6,1	12,2	8,5	7,4	6,1	5,0	6,5	8,2	4,7	6,2

Nguồn: Statistical Yearbook for Latin America and Caribbean (2010)

Để đối phó với khủng hoảng nợ công trong tương lai, các thành viên đề nghị thiết lập một cơ chế có tên gọi “European semester”, cụ thể là thu chi ngân sách các nước thành viên phải đệ trình lên các cơ quan chức năng của Liên minh châu Âu trước khi gửi các chính phủ. Đây là một cơ chế giám sát mạnh mẽ để kiểm soát kinh tế vĩ mô, ngân sách, thâm hụt tài chính. Điều này cũng có nghĩa là các nước thành viên có sự liên kết và phối hợp với nhau chặt chẽ hơn trong chính sách kinh tế. Tháng 4/2012, Bồ Đào Nha là nước

Một bài học kinh nghiệm trong quá khứ về quản lý nợ công ở các nước LAC là trường hợp Argentina. Những cải cách kinh tế của chính phủ trong những năm đầu thập niên 90 thế kỉ XX đã mang lại những thành công nhất định. Hệ quả là dòng vốn ồ ạt chảy vào trong nước, trong đó có dòng vốn vay của chính phủ. Từ năm 1995-2001, nợ nước ngoài của Argentina tăng từ 35% lên đến 65% GDP (Timothy, 2003). Điều này cũng không làm họ lo lắng vì nguồn dự trữ ngoại tệ dồi dào cộng với nền kinh tế tăng trưởng tốt.

Bên cạnh đó, việc áp dụng chế độ tỷ giá neo theo USD với tỉ lệ 1:1 (The Currency Board), cho phép người dân được tự do lựa chọn đồng Peso hay USD trong các giao dịch trong nước, cũng là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến khủng hoảng. Chế độ tỷ giá này làm giảm khả năng cạnh tranh của các doanh nghiệp trên thị trường thế giới khi USD tăng giá, dẫn đến quốc gia mất nguồn thu ngân sách, Chính phủ chỉ phát hành thêm tiền khi dự trữ ngoại hối tăng lên. Vì vậy, khi thâm hụt ngân sách tăng lên chỉ có thể bù đắp bằng cách vay nợ nước ngoài. Thứ hai, Ngân hàng Trung ương không đóng vai trò người cho vay cuối cùng khi các ngân hàng thương mại gặp vấn đề thanh khoản. Điều này có thể dẫn đến sự sụp đổ của hệ thống ngân hàng. Thứ ba, việc tự do chuyển đổi đồng tiền với USD dẫn đến việc chảy ngoại tệ ra nước ngoài, giảm dự trữ ngoại hối.

Với những vấn đề nêu trên, đến cuối thập niên 90, Argentina gặp phải vấn đề về bội chi ngân sách, từ năm 1997-2000 tăng từ 27% lên 30% GDP; tăng trưởng kinh tế giảm và tỉ lệ thất nghiệp gia tăng, dự trữ ngoại hối chỉ còn 2 tỷ USD. Thêm vào đó các khoản nợ nước ngoài đến hạn trả nợ, tổng nợ nước ngoài lên đến 132 tỷ USD, chiếm 1/7 nợ của các nước đang phát triển. Tất cả những vấn đề đó làm họ mất khả năng chi trả, nền kinh tế trở nên rối loạn, các nhà đầu tư nước ngoài rút vốn, tháo chạy ồ ạt ra khỏi Argentina.

Như vậy, yếu tố chính của Argentina dẫn đến khủng hoảng là vay nợ nước ngoài nhiều, đầu tư không hiệu quả, cộng với áp dụng chế độ tỷ giá không hợp lý trong dài hạn dẫn đến nguồn thu không đáp ứng nguồn chi, nền kinh tế rơi vào khủng hoảng.

Trái với trường hợp Argentina, Columbia là nước điển hình về quản lý tốt nợ công trong LAC. Giữa thập niên 1990 nợ công bắt đầu tăng mạnh, từ 14% GDP (năm 1995) đến 54% GDP (2002), trong đó 50% là nợ nước ngoài. Trước tác động từ các cú sốc từ bên ngoài,

Columbia cũng bắt đầu phát triển thị trường nợ trong nước. Đến năm 2002, hơn 80% các khoản nợ công được tài trợ từ thị trường trong nước, Chính phủ gia tăng phát hành các giấy tờ có giá (TES) để bù đắp cho các khoản thâm hụt, tỉ trọng TES/tổng tài sản ngày càng tăng cao, chiếm gần 80%. Cùng với sự phát triển của các quỹ đầu tư trong giai đoạn này đã góp phần làm giảm nợ nước ngoài của chính phủ, từ trên 50% năm 1995 xuống dưới 40% vào năm 2005 (BIS, 2006).

Tình huống Columbia là đã phát triển thị trường nợ nội địa, giảm phụ thuộc vào đi vay trong nước ngắn hạn và vay nước ngoài, tránh được các cú sốc từ bên ngoài tác động đến nền kinh tế.

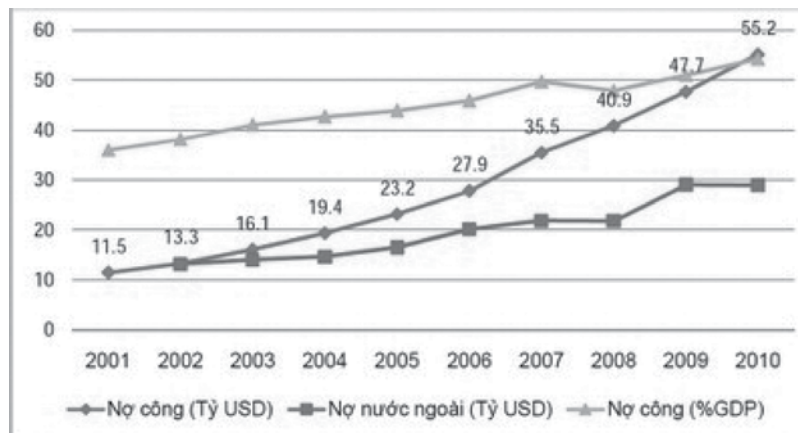
Bài học cho Việt Nam

Bài học thứ nhất, quản lý nợ công theo mục tiêu cụ thể

Theo hướng dẫn về quản lý nợ công của IMF và WB (2003), các quốc gia mà IMF khảo sát cho thấy mục tiêu chung về nợ công là đáp ứng nhu cầu tài chính công với chi phí thấp nhất. Bên cạnh đó duy trì và phát triển thị trường sơ cấp và thứ cấp hiệu quả cho nợ trong nước của chính phủ, tức là sử dụng nội lực của mình để phát triển, tránh phụ thuộc quá nhiều từ bên ngoài. Từ đó phát triển thị trường nợ cho khu vực tư nhân. Đến năm 2010, nợ công Việt Nam có xu hướng tăng nhanh, từ 11,5 % GDP lên đến 55,2% GDP (Biểu đồ 1). Vì vậy, việc đề ra mục tiêu cụ thể cho quản lý nợ công là hết sức cần thiết.

Bài học thứ hai, kết hợp chặt chẽ giữa quản lý nợ công với chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ

Điều này có thể thấy được từ các nước là thành viên của EU, với chính sách tiền tệ được thực hiện bởi Ngân hàng Trung ương châu Âu, trong khi đó nợ do các nước thành viên quản lý. Đây là một trong những khiếm

Biểu đồ 1: Nợ công Việt Nam giai đoạn 2001-2010


Nguồn: Trích từ Mai Thu Hiền và Nguyễn Thị Như Nguyệt (2011)

khuyết mà các nước thành viên đang khắc phục để tránh những vết xe đổ tương tự trong tương lai, Việt Nam cũng lâm vào hoàn cảnh tương tự. Theo Luật Quản lý nợ công 2009, Bộ Tài chính được giao nhiệm vụ quản lý nợ công nhưng Ngân hàng Nhà nước lại quản lý chính sách tiền tệ. Điều này dẫn đến các cơ quan này chưa có tiếng nói chung, cũng như sự phối hợp chặt chẽ để tạo tính hiệu quả cao giữa thực thi chính sách tài khóa và tiền tệ.

Bài học thứ ba là minh bạch, công khai thông tin về nợ công

Theo Luật Quản lý nợ công 2009, Bộ Tài chính có trách nhiệm quản lý nợ công. Tuy nhiên, Bộ Tài chính chủ yếu công bố thông tin định kì thông qua các bản tin nợ nước ngoài. Nhiệm vụ chính của cơ quan quản lý nợ công là phải xây dựng chiến lược quản lý nợ cũng như thiết lập qui chế quản lý nợ cũng như lựa chọn công cụ vay nợ. Từ đó, công khai thông tin về nợ công (cả số liệu quá khứ, hiện tại và dự tính cho tương lai) để tăng cường khả năng can thiệp khi có tình huống xấu xảy ra. Điều này thể hiện trách nhiệm của đơn vị quản lý nợ đối với cộng đồng.

Bài học thứ tư là hoạch định một chiến lược rõ ràng về nợ công trong tương lai

Chính phủ phải xây dựng chiến lược nợ công trên cơ sở kế hoạch phát triển kinh tế

- xã hội, kế hoạch thu chi ngân sách trong từng giai đoạn cụ thể. Kế hoạch này phải xác định rõ mục đích vay, cấu trúc vốn huy động (ngắn hạn, trung hạn và dài hạn), đối tượng sử dụng và hiệu quả dự kiến, tránh tình trạng vốn huy động không được sử dụng, trong khi vẫn trả lãi vay. Luật Quản lý nợ công 2009 của Việt Nam chỉ quy định chung chung là Quốc hội quyết định mục tiêu, định hướng huy động, sử dụng vốn vay và quản lý nợ công trong từng giai đoạn 5 năm.

Bài học thứ năm từ các nước đang phát triển là phát triển thị trường nợ trong nước

Thị trường này phát triển tốt sẽ góp phần huy động nguồn lực tài chính công, tránh phụ thuộc quá nhiều từ bên ngoài và các cú sốc từ bên ngoài tác động không tốt đến nền kinh tế.

Kết luận

Kinh nghiệm quản lý nợ công từ các nước phát triển cũng như đang phát triển được nêu trong bài viết này là những bài học quý giá đối với Việt Nam trong quá trình huy động nguồn lực tài chính để phát triển đất nước. Qua đó có những hành động thiết thực để hoạch định hiệu quả chương trình quản lý nợ công trong tương lai, tránh lãng phí nguồn lực để Việt Nam ngày càng phát triển.

Tài liệu tham khảo

1. BIS (2006). *BIS Papers No 28*. <http://www.bis.org/publ/bppdf/bispap28.htm>.
2. BIS (2010). *BIS Working Paper No 300*. <http://www.bis.org/publ/work300.pdf>.
3. IMF & WB (2003). *Guidelines for Public Debt*, www.treasury.worldbank.org/bdm/htm/guidelines_publicdebt.html.
4. Mai Thu Hiền và Nguyễn Thị Như Nguyệt (2011). *Tình hình nợ công và quản lý nợ công ở Việt Nam*. http://tks.edu.vn/portal/detail/4838_77__Tinh-hinh-no-cong-va-quan-ly-no-cong-o-Viet-Nam.html.
5. Nguyễn Nhâm (2012). *Thông tin tài chính số 5/2012*. http://nif.mof.gov.vn/portal/pls/portal/SHARED_APP,UTILS,print_preview?p_page_url=http%3A%2F%2Fnif,mof.gov,vn%2Fportal%2Fpage%2Fportal%2Fnif%2FNewdetail&p_itemid=59919115&p_siteid=293&p_persid=42972372&p_language=vi.
6. *Statistical Yearbook for Latin America and Caribbean (2010)*. <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/42167/P42167.xml&xsl=/deype/tpl-i/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>.
7. ECB (2011). *Economic, Environmental and Social Statistics*. http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-factbook-2011-2012_factbook-2011-en.
8. ECB (2012). *Statistics/Data services*. www.ecb.int.
9. Timothy (2003). *Lessons from the Crisis in Argentina*, trang 19. <http://www.imf.org/external/np/pdr/lessons/100803.htm>.
10. Vũ Thị Phương Dung và Lê Thu Hương (2011). *Nhận dạng nợ công châu Âu*. <http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/Nghiencuu-Traodoi/2011/13184/Nhan-dang-no-cong-chau-Au.aspx>.