

NỢ CÔNG VÀ ĐỊNH HƯỚNG CƠ BẢN XỬ LÝ NỢ CÔNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

PGS, TS. Phạm Thị Khanh^(*)

1. Nhận thức, tình hình và vấn đề đặt ra về nợ công của Việt Nam

- Nhận thức cơ bản về nợ công

Theo Luật Quản lý nợ công của Việt Nam⁽¹⁾, nợ là khoản phải hoàn trả (bao gồm khoản gốc, lãi, phí và chi phí khác có liên quan tại một thời điểm, phát sinh từ việc vay của chủ thể được phép vay vốn theo quy định của pháp luật Việt Nam).

Theo đó, nợ công của quốc gia là khoản nợ phải trả, phát sinh từ các khoản nợ:

- Nợ của Chính phủ: là khoản nợ phát sinh từ các khoản vay trong nước, nước ngoài, được ký kết, phát hành nhân danh Nhà nước, nhân danh Chính phủ hoặc các khoản vay khác do Bộ Tài chính ký kết, phát hành, ủy quyền phát hành theo quy định của pháp luật.

- Nợ được Chính phủ bảo lãnh: là khoản nợ của doanh nghiệp, tổ chức tài chính, tín dụng vay trong nước, nước ngoài được Chính phủ bảo lãnh.

- Nợ của chính quyền địa phương: là khoản nợ do UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (UBND cấp tỉnh) ký kết, phát hành hoặc ủy quyền phát hành).

Như vậy, theo Luật, *nợ công bao gồm 3 khoản: Nợ của Chính phủ, nợ do Chính phủ bảo lãnh và nợ của chính quyền địa phương*. Mọi khoản nợ phát sinh (chẳng hạn, vay ODA, vay khi phát hành trái phiếu (vay trong nước và vay ngoài nước), vay của doanh nghiệp, tập đoàn kinh tế...) có sự bảo lãnh của Chính phủ, hay chính quyền địa phương đứng ra vay đều là nợ công - nợ của quốc gia.

Ngoài ra, hiểu theo nghĩa rộng, nợ công không chỉ bao gồm 3 khoản nợ như đã nêu mà còn cộng với các nghĩa vụ nợ của Ngân hàng Trung ương; các nghĩa vụ nợ của các đơn vị trực thuộc Chính phủ ở mọi cấp.

Trong một thời gian khá dài, ở Việt Nam, khái niệm hay định nghĩa về nợ công

^(*) Học viện Chính trị – Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh

⁽¹⁾ Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, Luật số 29/2009/QH 12: *Luật Quản lý nợ công*, ban hành ngày 17/06/2009

chưa thật rõ ràng và minh bạch. Có những ý kiến cho rằng, nợ công chỉ thuần túy là nợ của Chính phủ. Các khoản nợ phát sinh do doanh nghiệp, tập đoàn... vay khi có bảo lãnh của Chính phủ, khoản nợ phát sinh do chính quyền địa phương vay dường như không được tính vào hợp phần nợ công của quốc gia.

Cách hiểu chưa chuẩn xác hoặc thiếu minh bạch về nợ công dẫn đến việc đo lường, tính toán về nợ công chưa đúng, gây nên những hệ lụy rất khó lường trong hoạch định chiến lược phát triển nền kinh tế nói chung, chính sách về nợ công nói riêng; có thể gây nguy hiểm khi nợ công vượt ngưỡng

an toàn⁽¹⁾ cho phép của nền kinh tế hiện thực.

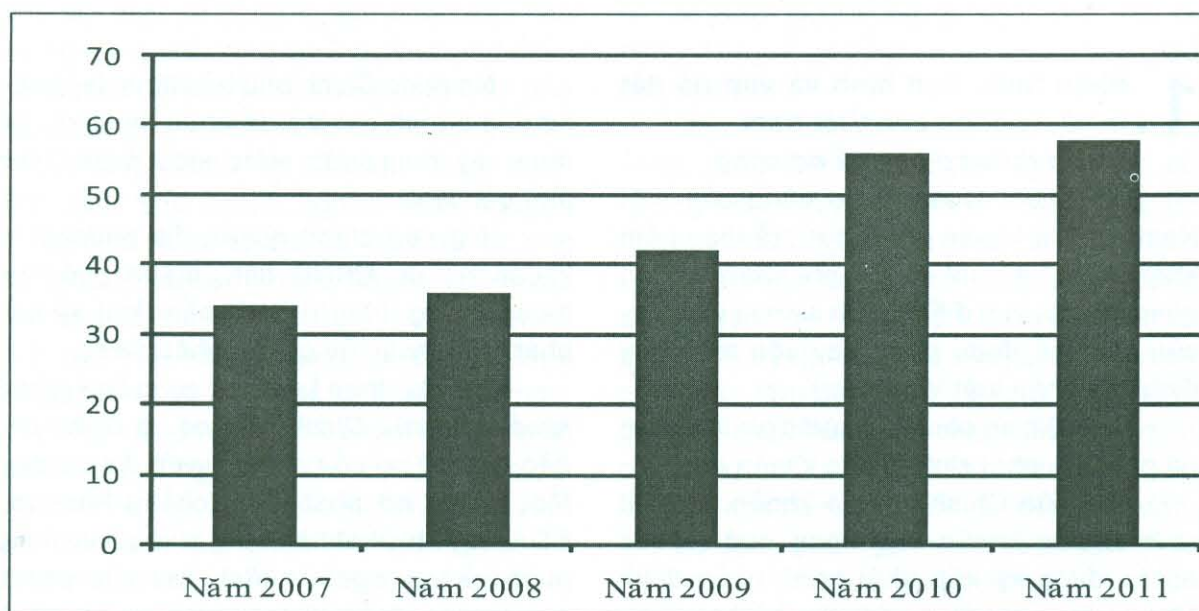
Việc hiểu đúng nội hàm của khái niệm nợ công là tiền đề, điều kiện tiên quyết trong xây dựng và thực hiện chiến lược về huy động, sử dụng và quản lý nợ công hiệu quả, thúc đẩy nền kinh tế Việt Nam phát triển năng động và bền vững trong tương lai.

- Khái quát về tình hình nợ công của Việt Nam và những vấn đề đặt ra

Theo nhiều nguồn tài liệu, đặc biệt là Báo cáo của Ủy ban giám sát Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, nợ công của nước ta trong những năm gần đây có xu hướng tăng nhanh (xem *Biểu đồ 1*).

Như vậy, trong giai đoạn 2007-2011,

Biểu đồ 1: Tình hình nợ công của Việt Nam, giai đoạn 2007-2011
Đơn vị tính: % GDP



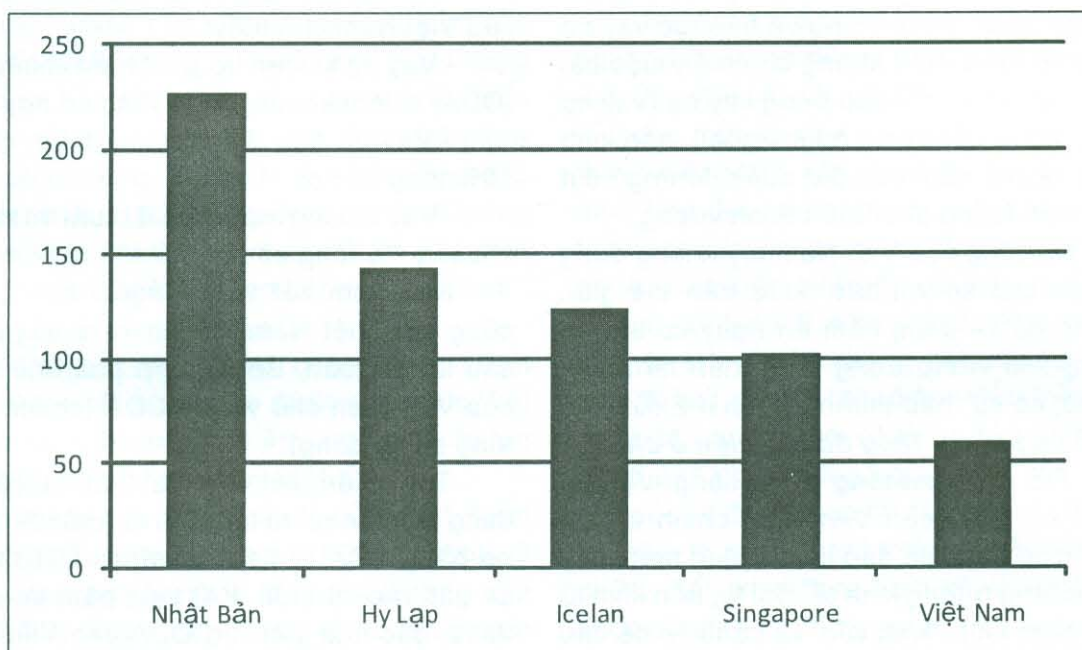
Nguồn: Báo cáo của Ủy ban giám sát Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam về tình hình nợ công, năm 2012

⁽¹⁾ Chỉ tiêu an toàn về nợ công trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm, bao gồm: Nợ công so với GDP; nợ nước ngoài của quốc gia so với GDP; trả nợ Chính phủ so với tổng thu ngân sách nhà nước và nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia so với tổng kim ngạch xuất khẩu.

nợ công của Việt Nam tăng nhanh, tốc độ tăng trung bình khoảng 5%/năm. Trong đó, nợ trong nước chiếm 42% và nợ nước ngoài chiếm 58%, cao hơn nợ trong nước đến 16%.

Biểu đồ 2: Nợ công/GDP của một số nước trên thế giới và Việt Nam

Đơn vị tính: %



Nguồn: [Http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/nank/2186_rank.html](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/nank/2186_rank.html)

Tuy nhiên, nếu so sánh về con số thực nợ công của Việt Nam và các quốc gia khác, với tư cách là “chú ấu” nợ công của thế giới thì con số này còn khá khiêm tốn.

Số liệu *Biểu đồ 2* cho thấy, nợ công của các nước phát triển, như Nhật Bản là rất cao: 225,8%/GDP; Singapore: 102%/GDP.

Vấn đề đặt ra là tại sao các nước phát triển, là những nước giàu về kinh tế, có cuộc sống thịnh vượng vượt trội so với các nước khác, nhất là các nước đang phát triển mà vẫn có tỷ trọng nợ công/GDP cao?

Có nhiều lời giải cho vấn đề trên, song, cội nguồn hay bản chất của nợ công và nợ công ở mức độ cao là ở chỗ: Nhu cầu thỏa mãn cuộc sống của con người là vô hạn, trong khi nguồn lực (tài chính) luôn là giới hạn và khan hiếm. Để đáp ứng những nhu cầu ngày càng cao của con người, các chủ thể kinh tế, trong đó có nhà nước, doanh

nh nghiệp, chính quyền địa phương... buộc phải tìm kiếm nguồn lực phục vụ quá trình sản xuất - kinh doanh hiện tại và luôn có hướng mở rộng trong tương lai. Tất yếu, các chủ thể kinh tế phải tiến hành vay nợ và làm cho nợ công có xu hướng tăng lên.

Xét ở góc độ này, nợ công và nợ công có xu hướng tăng lên là một yêu cầu khách quan của mọi nền kinh tế, không phân biệt chế độ chính trị - xã hội trong điều kiện toàn cầu hóa hiện nay. Các quốc gia không vay nợ, hoặc nợ công ở mức rất thấp không phải là tín hiệu tốt, mà nó thể hiện đó là một nền kinh tế đóng, chưa phát triển và không theo kịp với quá trình toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế hiện nay.

Tuy nhiên, nợ công và nợ công tăng dần, đạt ở mức cao có đảm bảo tính an toàn và phát triển bền vững hay không còn phải phụ thuộc vào “sức khỏe” của mỗi nền kinh

tế. Vấn đề không phải cứ vay nợ, đầu tư có tăng trưởng kinh tế và tăng trưởng bằng mọi giá là có phát triển, là sẽ tích lũy được nguồn lực tài chính, trả được nợ và tiếp tục vay nợ để phát triển. Nếu không có chiến lược bài bản, căn cơ và dài hạn trong vay nợ (vay nợ trong nước và vay nợ nước ngoài), nền kinh tế sẽ bị phá sản, đưa đất nước đến ngõ cụt trên con đường phát triển thịnh vượng.

Nợ công của Việt Nam tuy không đứng ở mức cao so với các nước trên thế giới, nhưng đã và đang tiềm ẩn nguy cơ bất ổn mang tính vĩ mô trong phát triển nền kinh tế mở, có sự "hậu thuẫn" mạnh mẽ của các khoản nợ công. **Điều đó thể hiện ở chỗ:**

Thứ nhất, xét tổng số nợ công: Về bản chất, nợ công của Việt Nam chính là các khoản nợ dành để đầu tư cho phát triển, đẩy mạnh tăng trưởng kinh tế. Bởi lẽ, nền kinh tế Việt Nam luôn "khát vốn" và cần vốn để đầu tư phát triển. Thực tế, nền kinh tế nước ta đã đạt được tốc độ tăng trưởng khá ngoạn mục trong nhiều năm, khá ổn định, ngay cả khi có tác động của cuộc khủng hoảng kinh tế thế giới, nền kinh tế vẫn có mức tăng trưởng khá trong năm 2011, 2012, có tích lũy cho nền kinh tế.

Tuy nhiên, xét trên bình diện tổng thể, dài hạn và trên quan điểm phát triển, có thể thấy rằng, các khoản nợ công chưa phát huy được tác dụng thúc đẩy nền kinh tế phát triển bền vững. Qua khảo sát, đánh giá hiệu quả về kinh tế và tác động về mặt xã hội của các ngành, lĩnh vực thuộc doanh nghiệp nhà nước, được hậu thuẫn lớn của các khoản nợ công, như: Công nghiệp xi măng, công nghiệp thép, công nghiệp đóng tàu; khoản đầu tư trích từ nợ công của quốc gia vào cảng biển, sân bay... cho thấy những ngành công nghiệp này đang thua lỗ lớn, thất thoát vốn và nợ đọng rất nghiêm trọng. Nhiều doanh nghiệp, tập đoàn kinh tế, một thời được cho là những "quả đấm thép" của nền kinh tế Việt Nam hiện nay đang kiệt sức

và việc tìm kiếm nguồn "năng lượng" mới để hồi sinh rất khó khăn.

Thứ hai, xét về cơ cấu nợ công hiện nay của Việt Nam cho thấy:

- Vay nợ từ viện trợ phát triển chính thức (ODA) chiếm khoảng 75% tổng số nợ;
- Vay ưu đãi, lãi suất khá thấp, chiếm 19% tổng số nợ;
- Vay thương mại, theo lãi suất thị trường khoảng 7% tổng số nợ.

Nếu xem xét về bề ngoài cơ cấu nợ công của Việt Nam, dễ nhận ra đây là cơ cấu nợ an toàn. Bởi vì, hợp phần nợ công của Việt Nam chủ yếu là ODA (chiếm 75% tổng số nợ công).

Tuy nhiên, xét về thực chất, cơ cấu nợ đang tiềm ẩn rủi ro lớn. Bởi vì, khả năng vay nợ bằng ODA từ năm tài chính 2013 trở đi sẽ gặp rào cản lớn. Kết thúc năm tài chính 2012, các nhà viện trợ ODA cho Việt Nam không cam kết bất cứ một khoản vay ODA mà mở rộng sang hướng "đối thoại" khi Việt Nam muốn vay ODA.

Cần nhận rõ bản chất của ODA là xuất khẩu tư bản. Mặc dù, ODA là nguồn vốn ưu đãi, với lãi suất thấp, thời gian vay dài... nhưng mục tiêu của việc cho vay ODA vẫn là tìm kiếm lợi nhuận của các nước tư bản phát triển. Vì vậy, nợ công có nguồn gốc từ ODA chịu những ràng buộc khắt khe: Lãi suất vay ODA có xu hướng tăng trong năm tài chính; vay ODA phải có vốn đối ứng, nghĩa là nội lực phải mạnh; Việt Nam muốn tiếp nhận ODA phải tuân thủ những yêu cầu của đối tác viện trợ: đầu tư theo chỉ định, chủ yếu vào phát triển kết cấu hạ tầng, nước sạch, trồng rừng... giá trị nhận được từ ODA được tính từ việc cung ứng máy móc, thiết bị, công nghệ... tức là bằng hiện vật chứ không bằng giá trị.

Những yếu tố trên đây đã hạn chế tính chủ động trong lựa chọn ngành, lĩnh vực phát triển cũng như công nghệ mới, hiện đại của Việt Nam. Bởi vì, những công nghệ do

ODA cung cấp thường là những công nghệ lạc hậu từ 2-3 thế hệ, ảnh hưởng rất lớn đến năng suất, chất lượng và đặc biệt là năng lực cạnh tranh của sản phẩm cũng như của cả nền kinh tế. Nguy cơ tụt hậu ngày càng xa hơn của nền kinh tế là hiện hữu. Hơn nữa, nợ ODA dù có lâu năm (30 - 40 năm) vẫn phải trả nợ, trong khi lãi suất tăng sẽ là gánh nặng nợ nần quá sức cho thế hệ tương lai, nhất là khi thế hệ cha, anh đầu tư phát triển bằng các khoản nợ công bị thất thoát, lãng phí và kém hiệu quả.

Thứ ba, xét về khả năng trả nợ: Cán cân thu – chi của ngân sách nhà nước Việt Nam luôn ở trạng thái âm, nghĩa là chi lớn hơn thu (thâm hụt ngân sách).

Thâm hụt ngân sách của Việt Nam trong nhiều năm diễn biến không ổn định và có xu hướng chung là tăng lên (không quá 5%GDP). Tuy nhiên, trong kế hoạch 5 năm (2011-2015), đầu tư công của Việt Nam được chủ động điều chỉnh giảm, dẫn đến

nợ cũng sẽ thấp hơn. Và, con tàu kinh tế Việt Nam tiếp tục bước vào thời kỳ phát triển mới, khó khăn hơn.

Thứ tư, xét về chiến lược trong huy động nguồn lực, trong đó có nguồn lực tài chính đáp ứng yêu cầu tăng trưởng, phát triển kinh tế trong thời kỳ đẩy mạnh CNH, HĐH cho thấy, Việt Nam vẫn chưa thực hiện được mục tiêu đặt ra là phát huy nội lực, tranh thủ ngoại lực; nội lực đóng vai trò quyết định trong phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam. Bởi vì, nội lực thể hiện ở khả năng tích lũy vốn, phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng, giao thông, mạng lưới điện, viễn thông... ở nước ta còn hạn chế. Điều này gián tiếp phản ánh chủ trương nghị quyết của Đảng qua các kỳ đại hội, chính sách của Nhà nước ta chưa thực sự được thấm nhuần trong tổ chức, triển khai thực hiện và chậm đi vào cuộc sống.

2. Định hướng cơ bản xử lý vấn đề nợ công ở Việt Nam trong thời gian tới

Bảng: Thâm hụt ngân sách của Việt Nam, giai đoạn 2005 - 2012

Đơn vị tính: %/GDP

Nguồn	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	DK 2012
Mof *	-4,9	-5,0	-5,7	-4,6	-6,9	-5,6	-4,9	-4,8
Mof **	-0,9	-0,9	-1,8	-1,8	-3,7	-2,8	-2,1	-3,1
IMF	-3,3	-0,2	-2,5	-2,5	-9,0	-5,7	...	...
ADB	-1,1	1,3	-1,0	-1,0	-6,6	...	...	...

Ghi chú: * Thâm hụt ngân sách bao gồm cả chi phí nợ gốc

** Thâm hụt ngân sách không bao gồm chi trả nợ gốc

Nguồn: Theo Mof, World Economics Outlook (IMF, 2011) và Key Economic Indicators (ADB, 2011)

mức độ và tốc độ tăng trưởng giảm. Cặp bài trùng giữa: ổn định vĩ mô, kiềm chế lạm phát và tăng trưởng hợp lý được đặt ra, nhưng điều đó dường như là không thể. Năng lực tích lũy của nền kinh tế thấp, khả năng trả

Một là, cần nhận thức rõ, nợ công là khoản nợ tất yếu, phát sinh ở mọi nền kinh tế trong điều kiện toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế. Bởi vậy, cần loại bỏ quan điểm: xử lý nợ công phải triệt để - không nên

vay nợ, đặc biệt là nợ nước ngoài. Trái lại, là một quốc gia đang phát triển, Việt Nam cần thiết phải mở rộng các mối quan hệ đối ngoại, thực hiện tốt chủ trương đa dạng hóa, đa phương hóa, tất cả các nước trên thế giới đều là bạn của Việt Nam; đẩy mạnh huy động tổng lực các nguồn vốn, trong đó, nợ công từ nguồn nước ngoài vẫn giữ vị trí quan trọng trong đẩy mạnh phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam thời gian tới.

Hai là, xây dựng chiến lược về nợ công và quản lý nợ công hiệu quả, có chất lượng cao, gắn với tầm nhìn dài hạn, có tính tới yếu tố trung hạn và ngắn hạn. Nợ công trong trung hạn và ngắn hạn được xây dựng bằng các kế hoạch cụ thể, rõ ràng, minh bạch. Các kế hoạch cụ thể trong vay nợ (trong nước, ngoài nước) phải đảm bảo mục tiêu vay, trả nợ và phát triển bền vững trong dài hạn.

Ba là, thực hiện phân bổ các khoản vay trong nước và ngoài nước hiệu quả. Việc phân bổ các khoản vay nợ phải gắn với mục tiêu, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2020 và tầm nhìn dài hạn đến năm 2030 và 2050. Điều đó đòi hỏi phải xác định đúng và trúng những ngành, lĩnh vực then chốt, có tính chất dẫn dắt tăng trưởng, phát triển kinh tế - xã hội bền vững. Đầu tư phát triển bằng các khoản nợ dài hạn trong nước, đặc biệt là khoản nợ nước ngoài luôn gắn với những rủi ro, do nhiều nguyên nhân (lãi suất tăng, khủng hoảng năng lượng, khủng hoảng tài chính, thậm chí là khủng hoảng mang tính cơ cấu toàn thế giới...). Do đó, phải chấm dứt tình trạng vay nợ ODA, vay thương mại, vay ưu đãi đầu tư tràn lan, theo hướng rải mảnh mảnh cho nhiều ngành, lĩnh vực và địa phương. Các khoản nợ công cần được đầu tư có trọng điểm, đem lại hiệu quả kép: hiệu quả kinh tế gắn liền với hiệu quả xã hội. Trong những trường hợp cụ thể, ngành, lĩnh vực quan trọng, dẫn dắt tăng trưởng kinh tế, cũng phải đặt mục tiêu đầu tư là ưu tiên hiệu

quả kinh tế, năng lực cạnh tranh của ngành, thương hiệu sản phẩm quốc gia.

Bốn là, thực hiện kiểm tra, giám sát và quản lý nợ công một cách hiệu quả. Trong đó, trước hết phải thay đổi nội dung, phương thức, lộ trình kiểm tra, giám sát tình hình nợ công của quốc gia. Kiểm tra, giám sát và quản lý nợ công phải tuân thủ theo luật định.

Đặc biệt, vấn đề phân bổ, sử dụng và quản lý nợ công của quốc gia cần được minh bạch, công khai để những khoản đầu tư phát sinh từ nợ công thực sự được kiểm tra, giám sát và quản lý hiệu quả. Đồng thời, đẩy mạnh phòng, chống tham nhũng có thể xảy ra trong đầu tư công cũng như các khoản đầu tư được lấy từ nợ công của Chính phủ.

Năm là, phát triển hệ thống tài chính mạnh, hiệu quả. Một hệ thống tài chính mạnh, năng động, hiệu quả mới có khả năng phân bổ, điều tiết tài chính - huyết mạch của nền kinh tế. Đồng thời, chính hệ thống tài chính mạnh mới có khả năng phòng vệ và ứng phó với những "cú sốc" của nền kinh tế. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo cáo của Chính phủ về tình hình nợ công, HN. 2012
2. Báo cáo của Ủy ban giám sát của Quốc hội về nợ công của Việt Nam, HN. 2012
3. Ủy ban Tài chính – Ngân sách của Quốc hội: "Mổ xẻ" vấn đề nợ công của Việt Nam, Hội thảo khoa học quốc tế: *Nợ công – kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam*, ngày 15/09/2012
4. Moody giữ triển vọng tín nhiệm nợ của Việt Nam ở mức "tiêu cực", [Http://vneconomy.vn/2012](http://vneconomy.vn/2012)
5. Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Sinh Hùng trả lời báo trí về dư nợ quốc gia: *Nợ quốc gia: "Minh cũng để phòng rồi"*, ngày 27/05/2012