

# NỢ CÔNG NGẦM CỦA VIỆT NAM – THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

TS. Đặng Ngọc Đức, Ths. Lê Quốc Anh

Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: lequocanh161@gmail.com

*Khủng hoảng nợ công đã trở thành vấn đề rất nghiêm trọng đối với các quốc gia khác ở Châu Âu và là mối quan ngại đối với nhiều quốc gia ở các châu lục khác, vì vậy việc nghiên cứu về quản lý nợ công đã được thu hút được sự quan tâm của rất nhiều nhà khoa học, lãnh đạo và quản lý trong thời gian gần đây. Rất nhiều nguyên nhân của khủng hoảng nợ công và những bài học kinh nghiệm được tổng kết để xây dựng những giải pháp và khuyến nghị ngăn ngừa khủng hoảng nợ công. Tuy nhiên, trên thực tế “nợ công ngầm” mới thực sự là hiểm họa dẫn đến khủng hoảng nợ công và những biến động khó lường về nhiều mặt của nền kinh tế - xã hội ở các nước. Bài viết này tập trung phản ánh sâu hơn về nợ công ngầm, bao gồm: (1) làm rõ tác động của nợ công ngầm như là nguyên nhân cơ bản của khủng hoảng nợ công ở các nước; (2) phân tích thực trạng về nợ công ngầm ở Việt Nam, trên cơ sở đó, (3) đề xuất một số giải pháp kiểm soát và hạn chế tác động của nợ công ngầm, góp phần lành mạnh hóa và ngăn chặn khủng hoảng nợ công ở nước ta.*

**Từ khóa:** Nợ công, khủng hoảng nợ công, nợ công ngầm, nợ công của Việt Nam.

## 1. Nợ công và nợ công ngầm

Bắt đầu từ đầu năm 2010, khủng hoảng nợ công của các nước trong khu vực Eurozone đã chính thức được ghi nhận và đánh dấu bởi tình hình nợ công của Hy Lạp, với quy mô ước tính lên tới 216 tỷ Euro và mức nợ lũy kế được dự báo vượt mức 120% GDP. Nợ công và những nguy cơ tiềm ẩn trở thành tâm điểm chú ý và tập trung nghiên cứu.

Có nhiều quan niệm khác nhau về nợ công, tuy nhiên hai quan niệm được sử dụng rộng rãi nhất là quan niệm của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) và của Ngân hàng thế giới (WB). Quan niệm về nợ công của IMF nhấn mạnh vào tính chất “tài chính công”, cho rằng *nợ công bao gồm nợ của khu vực tài chính công (bao gồm nợ của các tổ chức tiền tệ và phi tiền tệ thuộc sở hữu nhà nước) và nợ của khu vực phi tài chính công (bao gồm nợ của chính phủ và chính quyền địa phương, các doanh nghiệp và tổ chức phi tài chính nhà nước)*. Trong khi đó, quan điểm của WB lại nhấn mạnh vào “chủ thể của nợ công”, xác định *nợ công là toàn bộ những khoản nợ của chính phủ và những khoản nợ được chính phủ bảo lãnh*.

Tuy vậy, về cơ bản, quan niệm chung về nợ công được thống nhất sử dụng hiện nay là phần nợ dùng để chi tiêu cho khu vực công và tài sản công sẽ là nguồn trả nợ. Mục đích của huy động nợ công là để bù đắp thâm hụt của Ngân sách nhà nước (NSNN) do vậy có thể nói rằng nợ công chính là thâm hụt ngân sách lũy kế tới một thời điểm nào đó.

Trong quá trình phát triển của các quốc gia, tác động của nợ công đã được ghi nhận ở cả hai mặt tích cực và tiêu cực. Nếu sử dụng đúng đắn và hiệu quả, nợ công có thể được coi là một công cụ tối ưu để bù đắp thâm hụt và đáp ứng nhu cầu chi tiêu công mà không dẫn đến lạm phát và những hậu quả từ việc tăng thuế. Nhưng ngược lại, nếu việc quản lý và sử dụng kém hiệu quả, số dư nợ công sẽ được lũy kế rất nhanh theo tần suất và quy mô phát hành nợ của chính phủ. Khi nợ công tăng cao đến mức độ nhất định, tích lũy vốn và đầu tư của cả hai khu vực đều giảm, ảnh hưởng xấu đến các hoạt động kinh tế - xã hội cũng như định hướng phát triển kinh tế và hệ số tín nhiệm quốc gia. Khi ở mức quá cao, nợ công sẽ làm giảm sự độc lập về kinh tế và chính trị, giảm hệ

số cạnh tranh của đất nước. Do đó, nợ công vừa là “cứu cánh” cho các nước khi cần thực hiện chiến lược đầu tư nhằm giải quyết các “nút thắt” cho các vấn đề kinh tế - xã hội, nhưng cũng có thể là “bom nổ chậm” nếu không có biện pháp kiểm soát việc quản lý và sử dụng một cách hiệu quả hoặc quá lạm dụng nợ công.

Trên thế giới, nợ công đang không ngừng gia tăng và có nguy cơ vượt ra khỏi tầm kiểm soát của chính phủ các nước. Đến tháng 9/2012, đồng hồ nợ công toàn cầu (Economist, 2013), đã hiển thị ở mức xấp xỉ 49.000 tỷ USD, và cứ vài giây lại cập nhật tăng thêm hàng vạn USD. Suy thoái kinh tế đã buộc chính phủ các nước tăng cường vay nợ để thực hiện các chương trình kinh tế - xã hội và kích thích tăng trưởng GDP của quốc gia. Nguy hiểm hơn, theo cảnh báo của IMF, nợ công của 10 nền kinh tế hàng đầu thế giới sẽ tăng từ 78% GDP trong năm 2007 lên 114% GDP vào năm 2014, gần bằng mức nợ công của Hy Lạp hiện nay và điều này thực sự là những hiểm họa đến mức có thể sẽ gây ra một cuộc đại suy thoái và khủng hoảng kinh tế thế giới khác. Tuy nhiên, ngoài nguyên nhân mang tính chủ quan về quản lý sử dụng kém hiệu quả, những tác động tiêu cực của nợ công đối với các quốc gia trong thời gian gần đây được quan sát thấy do nguyên nhân từ “*nợ công ngầm*” - phần nợ công không được thống kê và kiểm soát vì không được xác định là nợ công theo quan niệm chính thức và áp dụng tại các quốc gia. Nói cách khác, *nợ công ngầm của một quốc gia là các khoản nợ công không được nước đó công nhận, do vậy không được công bố minh bạch và không được kiểm soát chặt chẽ.*

Điều đáng nhấn mạnh là nợ công ngầm đã trở nên khá phổ biến trên thế giới và là nguyên nhân cơ bản làm trầm trọng hóa tình trạng nợ công ở nhiều quốc gia. Ở đa số các nước phát triển, nợ công ngầm xuất hiện một cách khách quan và đơn thuần là do quan niệm chưa chính xác hoặc chưa thống nhất theo tiêu chuẩn chung, dẫn đến một số khoản nợ công không được thống kê hoặc được đề ra ngoại bảng, như các khoản nợ chính phủ không vay nhưng phải trả thay khu vực tư nhân, các khoản trái phiếu địa phương phát hành nằm ngoài kiểm soát của trung ương,... và đặc biệt là các khoản đầu tư chiến lược về quốc phòng và an ninh là “bí mật quốc gia” và không được công bố. Song, ở một số nước khác, sự xuất hiện và gia tăng của nợ công ngầm xuất hiện mang tính chủ quan, tạo ra “nơi trú ẩn” cho những mục đích kinh tế - chính trị, đặc biệt ở các nước đang

phát triển với những hạn chế về quản lý và tình trạng thiếu minh bạch. Chính phủ của một số nước đã sử dụng nợ công ngầm như là nguồn tài chính để thực hiện các chương trình và mục tiêu nhất định, đảm bảo đạt được những “thành tựu” mà không tạo ra những dư luận xấu tại những thời điểm nhạy cảm. Song, dù được hình thành theo các phương thức khác nhau ở các nước khác nhau nhưng đặc điểm chung của nợ công ngầm là liên tục gia tăng với tốc độ rất nhanh, không chỉ bởi nhu cầu chi tiêu, tác động của lạm phát, tỷ giá,... mà theo tác động mang tính “gấp thếp”: nợ công ngầm liên tục được “phát hành” để che dấu nợ công ngầm. Khi nợ công ngầm gia tăng đến mức giới hạn, những hệ lụy khó lường đối với các quốc gia tất yếu sẽ xảy ra và có thể được khái quát như sau:

- *Nợ công ngầm cao tạo ra “ảo ảnh” và những đánh giá sai lệch tình trạng thực của nền kinh tế - xã hội*

Xét về quy mô nợ công, không nước nào bằng Hoa Kỳ. Nếu tính cả nợ của các cơ quan chính phủ và nợ của Quỹ An sinh xã hội (khoảng 32% GDP), đến ngày 31/12/2012, nợ công của Hoa Kỳ đã đạt mức kỷ lục 16.364 tỷ USD, tương đương 105% GDP và đang tăng nhanh với tốc độ gần 1.000 tỷ USD/năm. Hoặc nếu so sánh nợ công với GDP, Nhật Bản là nước đang ở mức cao nhất trong nhóm các nước phát triển. Đến tháng 9/2012, nợ công của Nhật Bản đã đến mức 12.642 tỷ USD, tương đương 219,9% GDP. Song, có thể khẳng định: khủng hoảng nợ công chưa và khó có thể xảy ra ở các nước này. Nợ công ngầm ở những nước phát triển chỉ chiếm tỷ lệ rất nhỏ, trong khi việc quản lý và sử dụng nợ công rất minh bạch và hiệu quả, tiềm lực kinh tế quốc gia vững chắc, luôn được phản ánh chính xác và cập nhật thông qua hệ thống các chỉ tiêu và báo biểu tiêu chuẩn. Trong khi đó, ở nhiều nước khác, nợ công ngầm đã góp phần “tô vẽ” làm cho “bức tranh” của nền kinh tế xã hội trở nên lạc quan hơn, trấn an chính phủ và công chúng rằng tình hình kinh tế - xã hội đang tốt đẹp. Điều này là thực sự nguy hiểm vì sẽ làm sai lệch, thậm chí vô hiệu hóa các dự đoán và dự báo, dẫn đến định hướng sai cho hoạt động sản xuất kinh doanh và tiêu dùng của nền kinh tế. Điển hình là Hy Lạp, mặc dù tiết kiệm trong nước thấp, nguồn thu Ngân sách giảm sút, tình hình tài chính không lành mạnh, nhưng vẫn được “ca ngợi” là nước có tốc độ tăng trưởng nhanh nhất châu Âu giai đoạn 2002 – 2007. Thực chất của tăng trưởng này có sự “đóng góp” rất lớn từ nợ công

ngầm: tiếp cận dễ dãi với vốn đầu tư nước ngoài để tài trợ chi tiêu công và việc thực hiện nhiều “kỹ thuật” che giấu thực trạng yếu kém của tài chính nhà nước. Song, việc sử dụng vốn không hiệu quả đã làm chi phí sử dụng nợ chính phủ không ngừng gia tăng. Điển hình là lãi suất trái phiếu chính phủ đã tăng từ mức 3,47% đến 9,73% trong khoảng từ tháng 01/2010 đến tháng 7/2010 và nhảy vọt lên 26,65%/năm vào tháng 7/2011. Đến khi những cố gắng che giấu thực trạng tài chính nhằm phù hợp với các quy định của EU của Hy Lạp không thành công, 8,7 tỷ Euro chỉ cho quốc phòng với lý do “bí mật quốc gia” bị phanh phui thì lòng tin của các nhà đầu tư đã thực sự đổ vỡ bởi nhận thấy Hy Lạp đã rơi vào tình cảnh nợ công vượt khả năng kiểm soát. Mâu thuẫn trong nội bộ các nước thuộc Eurozone đã lên tới đỉnh điểm khi một số nước không muốn trợ giúp Hy Lạp, đến mức có những dự đoán về sự đổ vỡ của cả khối và mô hình đồng tiền chung bị phá sản. Một cách may mắn, cuối cùng thì Hy Lạp tạm thời thoát hiểm, nhưng đã “châm ngòi” và kéo toàn bộ khu vực Eurozone vào cuộc khủng hoảng nợ công.

*- Làm suy giảm hiệu quả kinh tế chung của quốc gia*

Nợ công ngầm góp phần làm cho tổng giá trị và chi phí các khoản nợ của chính phủ từ trung ương đến địa phương tăng lên, từ đó làm tăng chi phí cho việc thực hiện các mục tiêu ổn định và phát triển kinh tế - xã hội nói chung. Hơn nữa, nợ công ngầm lại được sử dụng vào các chương trình và dự án chiến lược chủ yếu để cung cấp hàng hóa công cộng thuần túy, ít hoặc không có khả năng hoàn vốn trực tiếp. Hậu quả là vốn vay đã không chỉ khó hoàn trả được mà còn loại trừ cơ hội nguồn vốn đáp ứng cho nhu cầu sản xuất - kinh doanh, do vậy làm hiệu quả chung của nền kinh tế. Đây thực sự là một lựa chọn đối nghịch khó có thể được chấp nhận, nhất là ở các nước mà các doanh nghiệp đang khát vốn, chỉ số ICOR còn khá thấp hoặc hiệu quả biên của vốn đầu tư ở nhiều lĩnh vực vẫn còn ở mức cao so với các nước khác.

*- Tạo ra nguy cơ bất ổn định của nền kinh tế vì nợ xấu*

Như đã đề cập trên đây, do nợ công ngầm thường được dùng vào chương trình, dự án nhằm tạo ra hàng hóa công cộng thuần túy, không có khả năng hoàn vốn trực tiếp và rất khó xác định hiệu quả kinh tế, nên cũng chính là “mảnh đất màu mỡ” của tệ nạn tham ô, tham nhũng. Các “nhóm lợi ích” thao túng

nền kinh tế tích cực tạo nợ công ngầm để đầu tư tràn lan vào cơ sở hạ tầng chưa hoặc không thiết thực cũng như chi tiêu lãng phí cho việc xây dựng trụ sở, mua sắm thiết bị đắt tiền, tổ chức các sự kiện rầm rộ,... để có cơ hội tham ô, tham nhũng. Những khoản chi tiêu rất lớn này cùng với “tiêu cực phí” cuối cùng sẽ trở thành khoản chi Ngân sách nhà nước và gia tăng nợ quốc gia, tạo áp lực đối với khả năng trả nợ, phát sinh nợ xấu và làm cho nền kinh tế ngày càng bất ổn hơn.

*- Gia tăng thâm hụt Ngân sách và hạn chế khả năng huy động vốn của chính phủ*

Hầu hết các quốc gia đều có trần nợ công và khi nợ công ngầm tăng lên sẽ làm cho dư địa nợ công của nền kinh tế ngày càng hẹp lại. Chính phủ sẽ ngày càng khó khăn hơn trong việc phát hành trái phiếu mới để trả nợ cũ cũng như để tài trợ thâm hụt của Ngân sách Nhà nước và các dự án phát triển. Nếu cố gắng để huy động, Chính phủ các nước sẽ phải gia tăng lãi suất và các điều kiện vay vốn khắt khe hơn, đẩy chính phủ vào vòng xoáy gia tăng dư nợ và giảm năng lực tài trợ thâm hụt Ngân sách. Đây chính là tình thế mà chính phủ Nga gặp phải trong những tháng đầu năm 1998, sau đó là của chính phủ Argentina năm 2001 và đến năm 2010 là của chính phủ Hy Lạp. Hậu quả là kinh tế rơi vào suy thoái, thất nghiệp cao, chính trị - xã hội mất ổn định và chia rẽ sâu sắc, thậm chí, có thể gây tổn thương tinh thần và vật chất cho nhiều thế hệ.

*- Là “ngòi nổ” cho các cuộc khủng hoảng nợ công*

Cuối cùng và cũng là tác động nguy hiểm nhất, nợ công ngầm sẽ dẫn đến khủng hoảng nợ công sau khi “vỏ bọc” về sự an toàn nợ công giả tạo bị phá sản. Cộng hòa Liên bang Nga, với tài nguyên thiên nhiên giàu có nhất thế giới và trước đây từng là thành trì của Chủ nghĩa xã hội, đã từng là cường quốc kinh tế số 2 với 28 chỉ tiêu đứng đầu thế giới; Argentina với thập kỷ 1990 tăng trưởng “ngoạn mục”; Hy Lạp, nước có tốc độ tăng trưởng nhanh nhất châu Âu giai đoạn 2002 – 2007, giờ đây đã trở thành các quốc gia được nhắc đến gần với khủng hoảng nợ công. Trên thực tế, trước đó đã có những lo ngại về sự gia tăng bất thường của nợ công, nhưng chỉ đến khi những món nợ công ngầm phát lộ, gây sốc đối với các nhà đầu tư và làm rối loạn thị trường tiền tệ thì mọi cố gắng, nỗ lực cuối cùng của Chính phủ cũng không thể cứu vãn các nước này rơi vào khủng hoảng.

Những phân tích về tác động tiêu cực nghiêm trọng trên đây cho thấy nợ công ngầm cần được quan tâm nghiên cứu một cách nghiêm túc và đầy đủ hơn. Chính phủ và các nhà quản lý cần phải có các biện pháp cần thiết và hiệu quả để hạn chế và kiểm soát chặt chẽ đối với nợ công ngầm trước khi phải trả giá bằng tình trạng khủng hoảng và suy thoái kinh tế do nợ công.

## 2. Nợ công ngầm ở Việt Nam

Theo Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia, nợ công của Việt Nam năm 2007 tương đương 33,8% GDP nhưng đến năm 2010 vọt lên 56,7% GDP, tăng 22,9% GDP chỉ trong 4 năm hay mỗi năm tăng trung bình trên 5,7% GDP. Tốc độ tăng trung bình của nợ công trong giai đoạn này là 18%, cao gấp gần 3 lần tốc độ tăng trưởng của GDP. Dự nợ công tăng nhanh trong thời gian này là do tỷ lệ đầu tư công đạt ở mức cao, trung bình từ 18% – 19% GDP, trong khi đó, mức thu Ngân sách Nhà nước chỉ khoảng 28% GDP. Với nhu cầu chi tiêu rất lớn, Ngân sách Nhà nước luôn trong tình trạng thâm hụt ở mức “báo động đỏ” (trên 5% GDP) khiến Chính phủ phải đi vay nợ để bù đắp và đáp ứng nhu cầu đầu tư phát triển nền kinh tế. Đến năm 2011, nợ công của Việt Nam ở mức 54,6% GDP theo Ủy Ban Giám sát tài chính quốc gia và gần với số liệu của Bộ Tài chính (54,9% GDP), cao hơn gần 2% so với số liệu báo cáo của Chính phủ (52,9%) nhưng lại thấp hơn nhiều so với số liệu của Ủy ban Kinh tế Quốc hội (58,7% GDP). Đến năm 2012, nợ công của Việt Nam được công bố trên cổng thông tin điện tử của Chính phủ là 55,4% GDP trong khi IMF và WB đều ước lượng ở mức dưới 50% GDP.

Nợ công ở nước ta, kể cả theo nhận định của IMF và WB hay theo tính toán của Việt Nam thì đều chưa đến “ngưỡng nguy hiểm”. Tuy nhiên trong điều kiện cụ thể về sự phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam hiện nay, an toàn nợ công không thể chỉ căn cứ vào tỷ lệ nợ công trên GDP mà còn phải căn cứ vào nhiều chỉ tiêu khác như: phương thức hình thành, sử dụng và cơ cấu nợ công, tình hình kinh tế – xã hội, khoảng cách giữa lãi suất và tăng trưởng, mức thâm hụt Ngân sách, dự trữ ngoại tệ, cân đối tài khoản vãng lai và khả năng trả nợ,... và đặc biệt là các khoản nợ công ngầm mới là mối hiểm nguy thực sự.

Theo Luật Quản lý nợ công số 29/2009/QH12, nợ công của Việt Nam gồm: “*nợ chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh và nợ của chính quyền địa phương*”. Trong đó, nợ chính phủ được xác định 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, uỷ quyền phát hành theo quy định của pháp luật”.*

So với quan điểm của IMF đã nêu ở trên thì trong thành phần nợ công của nước ta đã “bỏ quên” phần nợ của các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, các doanh nghiệp có vốn nhà nước trên 50% và không phải là tổ chức tài chính khi vay không có bảo lãnh của chính phủ. Còn đối chiếu với quan điểm của WB, nước ta đã “bỏ qua” các khoản nợ của các doanh nghiệp và các cơ quan nhà nước theo cơ chế tự vay tự trả mà không có bảo lãnh của chính phủ. Điều này cho thấy nợ công ngầm ở nước ta không chỉ chắc chắn có, mà còn ở mức không nhỏ (Bảng 1). Điển hình là số nợ xấp xỉ 16,5% GDP của các doanh nghiệp nhà nước được ghi nhận trong Đề án Tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước của Bộ Tài chính năm 2012. Đây là những doanh nghiệp thuộc sở hữu là nhà nước, nhưng nợ của các doanh nghiệp này không được tính vào nợ công.

Ngoài ra, nợ công ngầm ở Việt Nam còn bao gồm cả những món nợ không được xác định là nợ công nhưng khi thực hiện nghĩa vụ trả nợ lại phải dùng tiền Ngân sách nhà nước. Cụ thể là những khoản nợ nước ngoài của khu vực tư nhân và doanh nghiệp nhà nước không được chính phủ bảo lãnh bằng 11,1% GDP. Mặc dù không phải nợ công theo luật định nhưng trên thực tế, một số khoản nợ của các Tập đoàn kinh tế nhà nước (Vinashin, Vinalines,...) đã và sẽ có thể phải dùng Ngân sách Nhà nước để trả. Nếu tính đầy đủ các khoản nợ có cùng tính chất, thì tổng nợ công của Việt Nam chắc chắn lớn hơn rất nhiều và sẽ vượt xa ngưỡng an toàn (60% GDP), thậm chí gần như toàn bộ số nợ của Việt Nam (145% GDP, *xem hình 1*).

Như vậy, nếu nợ công ngầm được xác định là khoản chênh lệch giữa nợ công tính theo thông lệ quốc tế và nợ công tính theo quan điểm Việt Nam thì hiện nay nước ta là nước có mức nợ công ngầm rất cao, từ 39% đến 51% GDP. Ngoài cách tính nợ công theo Luật Quản lý nợ công, phần nợ công ngầm lớn này còn do chúng ta chưa tính đúng, tính đủ: nhiều khoản trái phiếu chính phủ chỉ cho y tế, giáo dục, thủy lợi được để ngoại bảng, chỉ cho các công trình lớn kéo dài được phân bổ dần vào quyết toán ngân sách trong nhiều năm,...

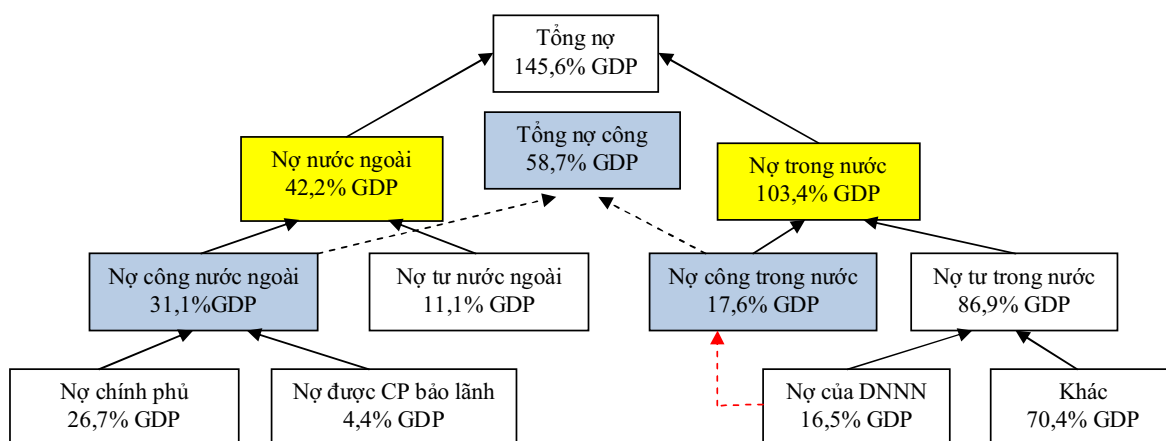
Đáng lo ngại hơn, nợ công ngầm ở nước ta đang

**Bảng 1: Nợ công của Việt Nam năm 2011**

	Tỷ đồng	Tỷ USD	So với GDP
<i>Nợ công theo định nghĩa Việt Nam</i>	1,391,478	66.8	55%
Nợ của chính phủ	1,085,353	52.1	43%
Nợ chính phủ bảo lãnh	292,210	14.0	12%
Nợ chính quyền địa phương	13,915	0.7	1%
<i>Nợ của DNNN (trong và ngoài nước)</i>	1,292,400	62.1	51%
<b><i>Nợ công theo định nghĩa quốc tế</i></b>	<b>2,683,878</b>	<b>128.9</b>	<b>106%</b>

*Nguồn và chú thích:* Vương Đình Huệ, Bộ Tài chính. Trong nợ nước ngoài của DNNN, có thể có một phần do chính phủ bảo lãnh cho nên tổng nợ có tính trùng, phải trừ đi khỏi nợ DNNN, cao nhất là 14 tỉ.

**Hình 1: Cơ cấu tổng nợ của Việt Nam năm 2011**



*Nguồn:* Ủy ban Kinh tế Quốc hội và Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP)

diễn biến phức tạp trong thời gian gần đây với nhiều biến thể mới. Nếu như trước đây, nợ công ngầm chủ yếu là các khoản vay bằng nội tệ trong nước của các doanh nghiệp nhà nước, thì hiện nay đã có nhiều doanh nghiệp tự vay bằng ngoại tệ ở nước ngoài như Vinashin (2003 và 2005), trong khi một số doanh nghiệp nhà nước đã ký kết các hợp đồng liên doanh không hiệu quả, buộc Chính phủ phải trả nợ thay như xi măng Đồng Bành. Mặt khác, một số cơ quan tự lo kinh phí xây dựng công sở như Bộ Giao thông vận tải, Kho Bạc Nhà nước và một vài tỉnh đã bắt đầu phát hành trái phiếu địa phương như Đà Nẵng,... Hơn nữa, trong cả nước vẫn còn hàng nghìn dự án bị kéo dài, chậm tiến độ làm tổng mức đầu tư đã gia tăng trung bình khoảng 30% hàng năm do tăng giá, tăng lãi suất và tỷ giá. Nhiều tỉnh vẫn muốn được phê duyệt dự án xây dựng cảng biển, sân bay, trong khi những nhu cầu lớn khác như bảo vệ môi trường,

tăng cường quốc phòng và an ninh để bảo vệ chủ quyền trong bối cảnh tình hình Biển Đông ngày càng phức tạp,... sẽ làm cho các khoản nợ công ngầm mới phát sinh và gia tăng những hiểm họa tiềm ẩn rất khó lường.

### 3. Khả năng kiểm soát nợ công và nợ công ngầm ở nước ta

Xét về toàn cảnh, nợ công ở nước ta vẫn có thể coi là an toàn về cơ cấu và định mức. Trên 75% số nợ nước ngoài trong số nợ công chính thức là vay ưu đãi ODA. Các khoản vay từ WB, Ngân hàng Phát triển Á Châu (ADB) và Nhật Bản chiếm tỷ trọng lớn, nhưng đều là các khoản tín dụng hỗ trợ phát triển (thời hạn dài 30 – 40 năm, lãi và phí quản lý chỉ từ 0,75 – 2%/năm) trong khi các khoản vay thương mại chỉ 7%. Thêm nữa, nợ nước ngoài của Việt Nam (58% GDP) nhưng có xu hướng giảm, tổng chi phí để trả nợ mới chỉ chiếm khoảng 15%

tổng thu Ngân sách, trong khi mức cho phép của thế giới khoảng 30%. Trên 20% (10,3/52,1 tỷ USD) nợ công là Nhà nước đi vay về để cho vay lại và theo chiến lược, nợ công của Việt Nam sẽ chỉ tăng đến 2015 và bắt đầu sẽ giảm từ 2016 nhằm tránh những “ách tắc” trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội. Mặt khác, nước ta đang quyết liệt kiềm chế nợ công bằng giảm thâm hụt Ngân sách đến mức 4,8% GDP thông qua tăng thu và giảm chi tiêu thường xuyên, nên nợ công sẽ ngày càng giảm, có thể xuống dưới 50% vào năm 2020. Ngoài ra, nếu nước ta xác định nợ công theo giá trị đồng tiền của các nước châu Âu, tỷ lệ nợ công còn thấp hơn và còn dư địa khá rộng. Do vậy, sẽ rất có lợi khi tiếp tục vay các khoản, kể cả mức ưu đãi thấp, để hoàn thành các dự án dở dang nhằm phát huy hiệu quả hơn là để kéo dài và phát sinh nợ công ngầm mới.

Nợ công ngầm lớn nhưng chưa đến mức quá lo ngại nếu kịp thời thiết lập kỷ luật Ngân sách và các doanh nghiệp nhà nước được cải cách một cách hiệu quả. Quy mô của nền kinh tế Việt Nam còn rất nhỏ (GDP năm 2011 là 122 tỷ USD), nên nợ công thực tế ở mức 106% GDP cũng chỉ xấp xỉ 125 tỷ USD. Do vậy, chỉ cần cổ phần hóa khoảng 100 doanh nghiệp nhà nước lớn, tỷ lệ nợ công đã dễ dàng được hạ xuống mức có thể kiểm soát.

Như vậy, nếu không có các biến động lớn và chi tiêu công trong thời gian tới là hợp lý và hiệu quả, cũng như không để nợ công ngầm mới phát sinh thêm, thì chúng ta có thể hoàn toàn an kiểm soát được nợ công và nợ công ngầm. Tuy nhiên, nước ta chỉ nên tăng mức nợ công khi các món nợ mới được sử dụng hợp lý và hiệu quả, đồng thời giảm thiểu và loại trừ những hạn chế và tiêu cực trong chi tiêu công trong thời gian vừa qua. Điều cần lưu ý là nền kinh tế Việt Nam hiện nay có rất nhiều dấu hiệu giống với tình trạng của các nước châu Âu đang có tỷ lệ nợ công cao và khủng hoảng: tăng trưởng GDP giảm mạnh sau khủng hoảng 2008, thâm hụt Ngân sách và nợ công lớn, lạm phát cao, tỷ lệ tiết kiệm ròng thấp,... trong khi, nợ nước ngoài trong nợ công lớn, hệ số ICOR cao, các trụ cột tăng trưởng đã tận khai, sản xuất trì trệ, nguồn vốn của doanh nghiệp và trong dân cạn kiệt, các ưu đãi trong vay nợ giảm dần,... Điều này cho thấy, nợ công và nợ công ngầm ở nước ta vẫn là vấn đề cần được quản lý và kiểm soát một cách linh hoạt, hiệu quả với tinh thần trách nhiệm cao. Để hạn chế tiến tới loại trừ nợ công ngầm và ảnh hưởng xấu tới nền kinh tế, một số giải pháp dưới có thể được nghiên cứu trao đổi và áp dụng.

#### **4. Một số giải pháp hạn chế nợ công ngầm và những tác động tiêu cực đối với nền kinh tế Việt Nam trong thời gian tới**

**Thứ nhất**, thiết lập kỷ luật chi tiêu ngân sách một cách chặt chẽ trên cơ sở gắn hiệu quả chi tiêu với trách nhiệm của người ra quyết định để khắc phục tình trạng chi tiêu công tràn lan và đầu tư công kém hiệu quả. Thiết lập các chỉ tiêu cụ thể để phân phối và giám sát chi tiêu Ngân sách Nhà nước căn cứ vào quy định (rule-based) và kết quả chi tiêu (result-based). Các dự án đầu tư công mới có quy mô lớn, như đường cao tốc, sân bay, cảng biển,... nhất thiết phải được các hội đồng thẩm định quốc gia có trách nhiệm phê duyệt và không có nên ngoại lệ. Mặt khác, phân định rõ trách nhiệm của từng cá nhân, từng bộ phận liên quan phải chịu trách nhiệm theo các chế tài định sẵn khi xảy ra hậu quả xấu.

**Thứ hai**, thực hiện tái cấu trúc triệt để các doanh nghiệp nhà nước, bộ phận đang sử dụng lãng phí nguồn đầu tư công và phát sinh nợ công ngầm ở nước ta hiện nay. Giải pháp này nếu được thực hiện sẽ khắc phục tình trạng đầu tư sai hướng hoặc lựa chọn đối nghịch, hạn chế tối đa các khoản nợ công kém hiệu quả và hạn chế tốc độ tăng của nợ công, góp phần đưa các khoản nợ công mới phát sinh đến nơi thực sự cần, tạo các hiệu ứng lan tỏa về lợi ích và hỗ trợ cho các quá trình phát triển, từ đó ngăn ngừa hữu hiệu việc làm phát sinh nợ công ngầm, tránh nguy cơ rơi vào “nền kinh tế nợ xấu”.

**Thứ ba**, sửa đổi Luật Quản lý nợ công theo thông lệ quốc tế, để tiến tới công khai hóa mọi khoản nợ công, nhất là các khoản nợ của các doanh nghiệp nhà nước. Trong thời gian chờ đợi sửa đổi luật, cần tổ chức kê biên tất cả các khoản nợ chưa được thống kê, đặc biệt là các khoản tự vay tự trả của các tập đoàn kinh tế, các tổng công ty nhà nước, cùng các khoản vay của các cơ quan nhà nước mà không có bảo lãnh của Chính phủ.

**Thứ tư**, thực hiện đăng ký và tổ chức giám sát việc phát hành trái phiếu của các địa phương cũng như của các doanh nghiệp nhà nước. Yêu cầu các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước báo cáo đầy đủ, chi tiết về kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh,... Giải pháp này nếu được nghiên cứu áp dụng sẽ góp phần tạo lập sự công khai, minh bạch về nợ công cũng như phân bổ sử dụng NSNN, giúp nhận diện và xác định chính xác phần nợ công ngầm hiện có, xử lý và loại bỏ các khoản nợ ngầm còn tồn đọng để các cơ quan có liên quan nắm vững, quản

lý tốt và chủ động đối phó với các rủi ro có thể xảy ra.

**Thứ năm,** thực hiện tái cấu trúc toàn diện và triệt để đầu tư công để ngăn chặn và loại trừ các dự án kém hiệu quả cũng như các nhà thầu không đủ năng lực tài chính nhằm giảm tốc độ tăng của nợ công và nợ công ngầm trong thời gian tới. Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát để giảm thiểu thất thoát, lãng phí trong đầu tư xây dựng cơ bản. Tiến hành giải quyết một cách nghiêm minh các tiêu cực trong việc đề xuất, cấp phép, triển khai, giám sát và nghiệm thu các dự án đầu tư công. Đổi mới việc quản lý đầu tư của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước để nâng cao hiệu quả đầu tư. Nhóm giải pháp này giúp giảm thiểu tối đa các thất thoát không đáng có, hạn chế việc phát sinh các chi phí phụ cho dự án, giảm bớt các tổn thất do tham nhũng và tiêu cực, tối thiểu hóa chi phí quản lý để giảm tối đa các khoản chi phí ngầm phát sinh trong hoạt động đầu tư công.

**Thứ sáu,** thành lập Hội đồng giám sát nợ công quốc gia để rà soát lại toàn bộ các dự án đầu tư công đang dở nhằm có những quyết định hợp lý về lộ trình và các điều kiện thực hiện các dự án đang đầu tư dở dang. Trên cơ sở đó, xây dựng các phương án phân bổ vốn mới cho các dự án triển vọng sớm được hoàn thành và đưa vào vận hành khai thác cũng như xử lý dần các dự án có vấn đề cùng các khoản nợ công ngầm đã hình thành nhưng không mang lại.

Để đảm bảo công tác kiểm soát và giám sát được thống nhất, hiệu quả, bên cạnh việc công khai hóa thông tin về nợ công, Chính phủ cần giao cho Hội đồng giám sát nợ công xây dựng hệ thống chỉ tiêu đánh giá hiệu quả quản lý, sử dụng nợ công theo chuẩn mực và thông lệ quốc tế. Sau khi hoàn thiện, cần nghiêm túc duy trì và thường xuyên cập nhật

với các phương thức phát hành và sử dụng nợ công.

Ngoài ra, Hội đồng giám sát nợ công cũng có trách nhiệm cảnh báo sớm về những nguy cơ tiềm tàng, đặc biệt là về sự biến động của tỷ giá, lạm phát, thâm hụt tự nhiên và các hình thức rủi ro khác, kể cả rủi ro đạo đức đối với những dự án sử dụng các nguồn vốn nợ công.

## 5. Kết luận

Nợ công và nợ công ngầm là những vấn đề không của riêng quốc gia nào. Trước những ưu thế vốn có của nợ công và nợ công ngầm, chính phủ các nước đều muốn tận dụng để bù đắp chi tiêu NSNN và thực hiện những mục tiêu kinh tế- chính trị- xã hội, mang lại lợi ích cho cộng đồng và vị thế của đất nước. Tuy nhiên, việc huy động và sử dụng nợ công cũng như duy trì nợ công ngầm cũng phải tuân thủ những nguyên tắc về giới hạn, tính hiệu quả và khả năng kiểm soát. Nếu lạm dụng nợ công và nợ công ngầm, chính phủ các nước sẽ phải gánh chịu hậu quả nặng nề, thậm chí còn có thể mất đi nhiều hơn những gì kỳ vọng đạt được. Nói một cách khác, nợ công là điều kiện cần để góp phần ổn định và phát triển thì điều kiện đủ để đạt được mục tiêu đó là phải hạn chế và kiểm soát được những nguy cơ tiềm ẩn của nợ công và nợ công ngầm. Bài học kinh nghiệm quan trọng từ các nước phát triển đối với Việt Nam chính là: (1) xác định quy mô hợp lý của nợ công; (2) thiết lập những nguyên tắc chặt chẽ và khoa học trong sử dụng; (3) xây dựng và áp dụng những chuẩn mực trong kiểm soát. Chỉ khi làm được như vậy, nợ công mới thực sự phát huy tối đa những ưu thế và các khoản nợ ngầm không thể “đánh úp chúng ta”. □

### Tài liệu tham khảo:

1. Lê Kim Sa (2012), *Nợ công của Việt Nam: Những vấn đề và tác động tiềm năng*, Tạp chí Cộng sản, truy cập ngày 10 tháng 01 năm 2013, < <http://www.tapchiconsan.org.vn/Home/PrintStory.aspx?distribution=16541&print=true> >
2. Lê Thị Minh Ngọc (2011), *Nợ công – sự tác động đến tăng trưởng kinh tế và gánh nặng của thế hệ tương lai*, Học viện ngân hàng, truy cập ngày 10 tháng 03 năm 2013, < <http://www.hvnh.edu.vn/magazine/490/1808> >.
3. Nguyễn Hà (2011), *Bộ trưởng Bộ Tài chính: Không quá lo ngại về nợ công*, VnEconomy, truy cập ngày 12 tháng 01 năm 2013, < <http://vneconomy.vn/201111028112551490P0C9920/bo-truong-bo-tai-chinh-khong-qua-lo-ngai-ve-no-cong.htm> >
4. Ngô Thế Chi (2011), *Nợ công và những tác động của nó đến nền kinh tế*, Ủy ban kinh tế, truy cập ngày 05 tháng 03 năm 2013, < <http://ecna.gov.vn/ct/ht/Lists/BaiViet/DispForm.aspx?ID=114> >.