

Nợ công ở Việt Nam hiện nay: Thực trạng và giải pháp

ThS. Nguyễn Tuấn Tú*

*Cục Quản trị Tài vụ - Bộ Ngoại giao,
Số 40 Trần Phú, Ba Đình, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 26 tháng 06 năm 2012

Tóm tắt. Trong bối cảnh nợ công châu Âu đang lan rộng và cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu chưa tìm ra lối thoát, nhiều chuyên gia nghiên cứu đã cảnh báo nợ công của Việt Nam cũng đang ở mức nguy hiểm và có xu hướng gia tăng nhanh. Có rất nhiều rủi ro tiềm ẩn trong chỉ tiêu công, trả nợ công và quản lý nợ công ở Việt Nam, đòi hỏi phải có cái nhìn nghiêm túc về vấn đề này để có những giải pháp quản lý nợ công một cách hiệu quả trong thời gian tới. Bài viết phân tích thực trạng nợ công hiện nay ở Việt Nam, những nguyên nhân dẫn đến nợ công và đề xuất một số giải pháp kiểm soát nợ công trong bối cảnh nợ công ở nhiều nước trên thế giới tiếp tục lan rộng và khó kiểm soát.

Từ khóa: Nợ công, GDP, khủng hoảng, ngân sách, thâm hụt, quản lý, rủi ro.

1. Thực trạng nợ công ở Việt Nam hiện nay

Theo Luật Quản lý nợ công của Việt Nam năm 1999, nợ công bao gồm: nợ chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh và nợ chính quyền địa phương. Theo báo cáo của Bộ Tài chính, cơ cấu nợ công của Chính phủ tính đến ngày 31/12/2010 như sau: nợ chính phủ chiếm 80%, nợ được Chính phủ bảo lãnh chiếm 19% và nợ chính quyền địa phương chiếm 1%. Trong cơ cấu nợ công tính đến ngày 31/12/2010, nợ trong nước chiếm 42% và nợ nước ngoài chiếm 58%. Trong cơ cấu nợ nước ngoài, nợ song phương chiếm 46,66%, nợ đa phương chiếm 44,59%, còn lại các khoản nợ tín dụng thương mại, tín dụng tư nhân và trái phiếu... (Hình 1).

Cùng với sự phát triển nhanh chóng của nền kinh tế, nợ công ở Việt Nam có xu hướng tăng lên rất nhanh. Theo đánh giá của Bộ Tài chính, nợ công Việt Nam năm 2007 chiếm khoảng

33,8% GDP, năm 2008 chiếm 36,2% GDP, năm 2009 chiếm 41,9% GDP, năm 2010 chiếm 52,6% GDP và năm 2011 chiếm 58,7% GDP. Còn theo đánh giá của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF), nợ công Việt Nam tăng từ 31,7% GDP năm 2001 lên 42,2% GDP năm 2005, đạt 52,7% GDP năm 2010. Tính trong giai đoạn 2007-2011, nợ công Việt Nam đã tăng khoảng 25%, đạt mức tăng trung bình 5%/năm. Tính theo tốc độ tăng trung bình, đến năm 2019, dự báo nợ công Việt Nam sẽ đạt mức 100% GDP. Nợ công tăng cao khiến thâm hụt ngân sách của Việt Nam luôn ở mức lớn, dừng ở mức -5,8% GDP năm 2010 theo đánh giá của Bộ Tài chính, và ở mức -6% năm 2010 theo đánh giá của IMF (Bảng 1).

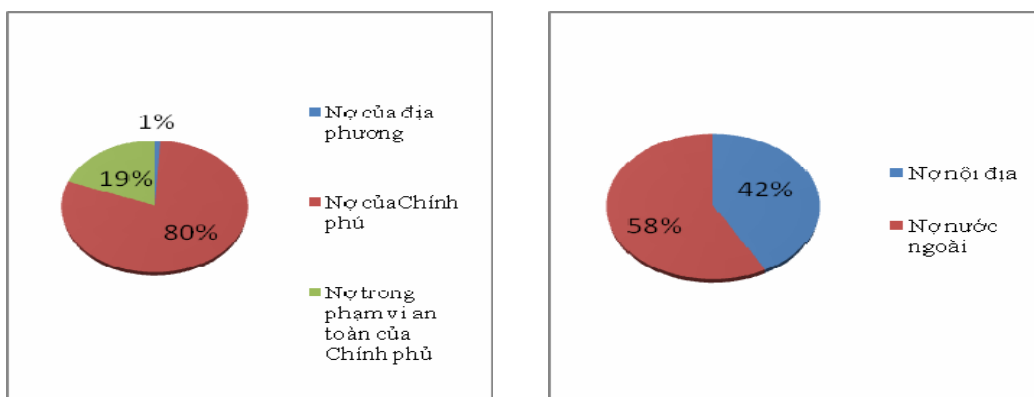
Nếu so sánh với một số nước đang gặp khủng hoảng nợ công ở châu Âu như Hy Lạp, Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha hoặc Mỹ thì tình hình nợ công của Việt Nam hiện nay vẫn được đánh giá là khá an toàn. Vào thời điểm công bố khủng hoảng cuối năm 2009, nợ công ở Hy Lạp đạt mức 115% GDP, còn ở các nước Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha nợ công đều khoảng 100%

* ĐT: 84-903438074

Email: tuantu3784@gmail.com

GDP, thâm hụt ngân sách của các nước này đều gấp 3-4 lần cho phép.. Đối với Việt Nam, các tổ chức xếp hạng quốc tế mặc dù duy trì mức tín nhiệm nợ công là B+ nhưng họ đều cho rằng nợ công Việt Nam năm 2011 là khoảng 58,4% GDP (theo đánh giá của IMF) và mức nợ công

này đã cao hơn rất nhiều so với mức trung bình 37% đối với hạng B. Trong khu vực châu Á, Việt Nam là nước có tỷ lệ nợ công/GDP cao hơn nhiều so với Trung Quốc, Indonesia, Campuchia, Hàn Quốc, Đài Loan, Thái Lan, Philippines (Hình 2).



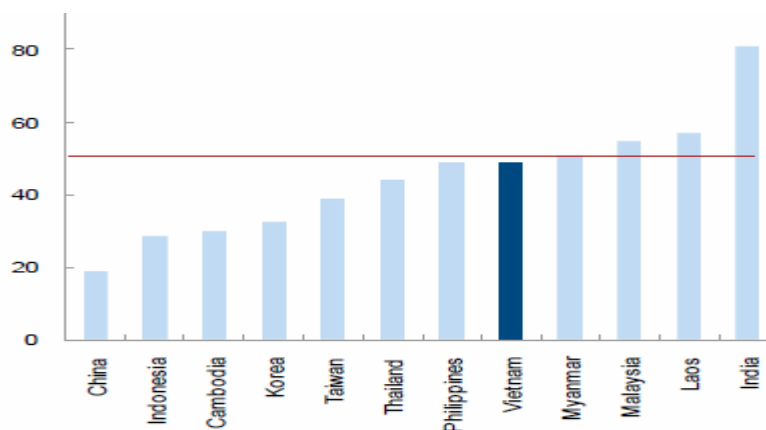
Hình 1. Cơ cấu nợ công ở Việt Nam tính đến ngày 31/12/2010.

Nguồn: Nguyen Thi Thanh Ha (2011), “An Overview of Public Debt Management in Vietnam”, Eighth UNCTAD Debt Management Conference, Geneva, 14-16/11/2011.

Bảng 1. Thâm hụt ngân sách và nợ công của Việt Nam giai đoạn 2000-2010 (% GDP)

Chỉ số	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Thâm hụt ngân sách												
Bộ Tài chính				-4,9	-4,9	-4,9	-5,0	-5,7	-4,6	-6,9	-5,8	
IMF	-4,3	-3,8	-3,3	-4,8	-1,8	-3,7	-0,4	-1,9	-0,9	-8,9	-6,0	
ADB	-4,3	-3,5	-2,3	-2,2	0,2	-1,1	1,3	-1,0	-1,9	-7,7		
Nợ công												
Bộ Tài chính		11,5	13,3	16,1	19,4	23,2	27,7	33,8	36,3	41,9	52,6	58,7
IMF		31,7	32,5	33,3	38,9	42,2	42,9	45,6	43,9	49,0	56,6	58,4

Nguồn: Bộ Tài chính, IMF, ADB, The Economist Intelligence Unit, tổng hợp từ số liệu từng năm.



Hình 2. Nợ công ở Việt Nam và một số nước châu Á tính đến 31/12/2009.

Nguồn: Benedict Bingham (2010), Vietnam: Fiscal Strategy and Public Debt, IMF Hanoi.

2. Những rủi ro tiềm ẩn của nợ công và quản lý nợ công ở Việt Nam

Rủi ro trong chi tiêu công

Trong nhiều năm qua, tình hình chi tiêu công ở Việt Nam không đạt hiệu quả cao. Vấn đề chi tiêu không đúng chế độ, sử dụng tài chính không đúng mục tiêu, không đúng nguồn, tình trạng bội chi, lãng phí và thất thoát diễn ra khá phổ biến. Số liệu của Kiểm toán Nhà nước năm 2008 công bố số tài sản mua sai chế độ, sử dụng sai mục đích của 8 bộ ngành lên đến 95 tỷ đồng. Kiểm toán Nhà nước cũng thống kê những thất thoát tiền của trong chi tiêu công ở hầu hết các dự án lên tới con số 783,8 tỷ đồng năm 2008. Trong chi tiêu thường xuyên, số tiền chi không đúng chế độ, không thuộc nhiệm vụ chi ở 16/29 tỉnh được kiểm toán vượt quá con số quy định là 800 tỷ đồng. Theo số liệu của Bộ Tài chính, tổng chi ngân sách nhà nước năm 2008 tăng 22,3% so với năm 2007 và bằng 118,9% so với dự toán. Trong đó, chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên vượt mức dự toán tương ứng ở mức 118,3% và 113,3%. Theo số liệu của Tổng cục Thống kê, trong 9 tháng đầu năm 2011, vốn đầu tư thực hiện từ Ngân sách Nhà nước là 131.364 tỷ đồng, tăng gần 24% so với cùng kỳ năm trước. Việc cắt giảm đầu tư công đôi khi còn không hiệu quả. Nhiều dự án trọng điểm đang đầu tư lại bị dừng đột ngột, chẳng hạn như xây dựng bệnh viện cấp vùng ở Tiền Giang để giảm tải cho các bệnh viện tuyến trên. Trong khi đó, một số khoản mục đầu tư cần cắt giảm như mua sắm thiết bị, máy móc, xe cộ... vẫn chưa được cắt giảm nghiêm ngặt. Trong điều kiện thế giới đang gặp khủng hoảng, mức chi công tăng cao như trên cho thấy kỷ luật đầu tư công hiện nay của Việt Nam còn lỏng lẻo.

Rủi ro trong trả nợ công

Như đã đề cập, nợ công của Việt Nam hiện nay gồm nợ trong nước và nợ nước ngoài. Nợ trong nước chủ yếu là trái phiếu chính phủ mà hệ thống ngân hàng thương mại mua, còn nợ nước ngoài phần lớn là nợ song phương và nợ

đa phương, trong đó nợ nước ngoài của doanh nghiệp do Chính phủ bảo lãnh chiếm một tỷ trọng rất lớn. Cả nợ trong nước và nợ nước ngoài ở Việt Nam đều rất đáng lo ngại.

Đối với vấn đề nợ trong nước, hiện nay hệ thống ngân hàng Việt Nam đang gặp rất nhiều vấn đề về tính thanh khoản và nợ xấu. Nghĩa vụ trả nợ nội địa trong 3 năm tới được ước tính trên số lượng trái phiếu chính phủ đã phát hành và sẽ đáo hạn trong vòng 3 năm tới, ước khoảng 215.000 tỷ đồng, tương đương 20% dự toán thu ngân sách nhà nước của thời điểm đó (2014). Nếu trong trường hợp xấu (chẳng hạn có biến động bất lợi về tỷ giá hoặc bong bóng bất động sản bị vỡ), hệ thống ngân hàng Việt Nam có khả năng chao đảo và có nguy cơ sụp đổ, lúc đó Chính phủ không thể đủ dự trữ ngoại tệ và dự trữ nợ để cứu giúp các ngân hàng, làm cho nền kinh tế dễ có nguy cơ sụp đổ. Nợ trong nước thông qua trái phiếu ngân hàng sẽ chỉ khiến khủng hoảng của khu vực này là tiền đề cho khủng hoảng ở khu vực kia.

Đối với vấn đề nợ nước ngoài, khả năng thanh toán nợ của Việt Nam được Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia đánh giá theo các chỉ tiêu: (i) quy mô của khoản nợ so với GDP; (ii) quy mô khoản nợ so với tổng thu ngân sách nhà nước và so với tổng giá trị xuất khẩu. Tính trong GDP, nợ nước ngoài của Việt Nam tăng từ 31,4 % năm 2006 lên 42,2% năm 2010 và nợ nước ngoài của khu vực công tăng từ 26,7% năm 2006 lên 31,1% GDP năm 2010. Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của Chính phủ so với thu ngân sách nhà nước duy trì ở mức 3,5-3,6%/năm, nghĩa vụ trả nợ trung và dài hạn so với xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ duy trì ở mức 3,3-4,2%/năm trong giai đoạn 2006-2010. Tính toán thông qua các chỉ tiêu trên, có thể thấy khả năng thanh toán nợ của Việt Nam đang giảm dần. Cụ thể, nếu xét theo chỉ tiêu quy mô của khoản nợ so với GDP thì khả năng thanh toán nợ của Việt Nam đang giảm rất nhanh kể từ năm 2008. So với tổng thu ngân sách nhà nước, năm 2010, tổng nợ công gấp

gần hai lần (chưa bao gồm nghĩa vụ trả nợ dự phòng cho các doanh nghiệp nhà nước). Còn tỷ

lệ nợ công nước ngoài với tổng giá trị xuất khẩu được tính xấp xỉ khoảng 44%.

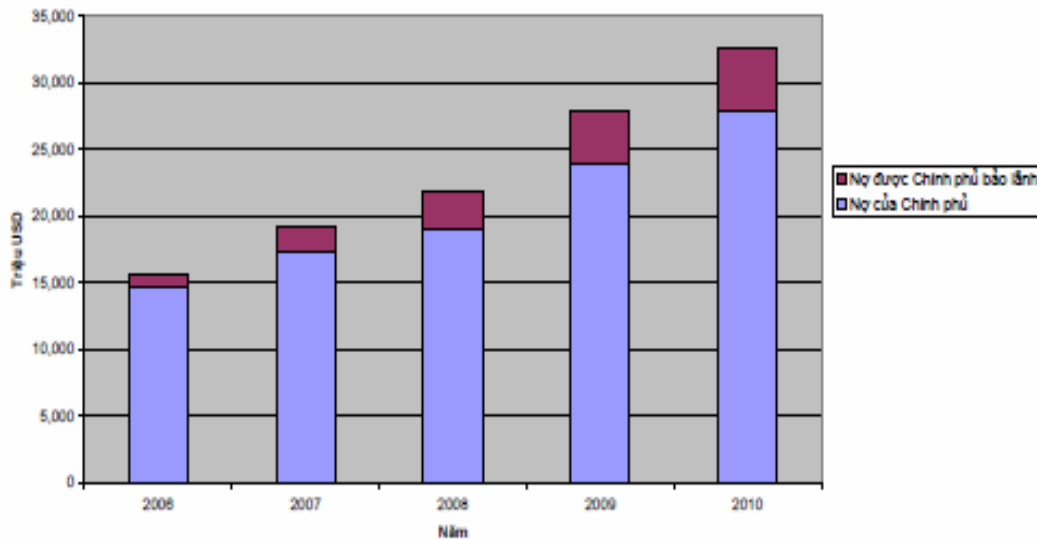
Bảng 2. Một số chỉ tiêu chính về nợ nước ngoài của Việt Nam, giai đoạn 2006-2010

Chỉ tiêu	2006	2007	2008	2009	2010
Tổng số dư nợ nước ngoài so với GDP (%)	31,4	32,5	29,8	39,0	42,2
Nợ nước ngoài khu vực công so với GDP (%)	26,7	28,2	25,1	29,3	31,1
Nghĩa vụ trả nợ trung và dài hạn so với xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ (%)	4,0	3,8	3,3	4,2	3,4
Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của Chính phủ so với thu ngân sách nhà nước (%)	3,7	3,6	3,5	5,1	3,7
Dự trữ ngoại hối so với tổng dư nợ ngắn hạn (%)	6.380,0	10.177,0	2.808,0	290,0	187,0
Nghĩa vụ nợ dự phòng của Chính phủ so thu ngân sách nhà nước (%)	4,5	4,6	4,7	4,3	5,8

Nguồn: Bộ Tài chính, *Bản tin nợ nước ngoài số 7*, tháng 7/2011.

Trong cơ cấu vay nợ nước ngoài của Chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh chiếm một tỷ lệ tương đối lớn và có xu hướng tăng mạnh. Nợ được Chính phủ bảo lãnh phần lớn là nợ nước ngoài của các doanh nghiệp nhà nước. Trong

điều kiện doanh nghiệp nhà nước làm ăn kém hiệu quả như hiện nay, nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của các doanh nghiệp đều dồn lên vai Nhà nước.



Hình 3. Cấu trúc nợ công nước ngoài của Việt Nam, giai đoạn 2006-2010.

Nguồn: Bộ Tài chính, *Bản tin nợ nước ngoài số 7*, tháng 7/2011.

Tính thanh khoản nợ công của Việt Nam hiện nay vẫn được đánh giá là khá tốt vì các khoản vay dài hạn với lãi suất thấp chiếm tới 80% (nghĩa vụ trả nợ đến năm 2013 chiếm khoảng 10% dự trữ ngoại hối quốc gia và nợ nước ngoài chiếm 20% dự trữ ngoại hối hiện nay). Mặc dù vậy, nợ công của Việt Nam vẫn

có thể xảy ra những rủi ro về tính thanh khoản, khi thời hạn trả nợ bị xáo trộn (khoản nợ từ trung hạn và dài hạn có thể chuyển thành ngắn hạn - trong trường hợp các chủ nợ gặp khó khăn hay khủng hoảng kinh tế trong nước). Đặc biệt, rủi ro về tính thanh khoản của những khoản nợ nước ngoài ngắn hạn là

điều rất đáng lo ngại khi tỷ lệ dự trữ ngoại hối của Việt Nam trên tổng dư nợ ngắn hạn đã và đang sụt giảm với tốc độ rất nhanh, từ mức 100 lần năm 2007 xuống còn 28 lần năm 2008, còn 3 lần năm 2009 và chỉ còn gấp khoảng gần 2 lần năm 2010.

3. Nguyên nhân dẫn đến tình trạng nợ công hiện nay ở Việt Nam

Nợ công hiện nay ở Việt Nam có thể xuất phát từ một số nguyên nhân chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, mở rộng đầu tư công một cách ồ ạt nhưng không hiệu quả dẫn đến nợ công tăng mạnh. Trong nhiều năm qua, Nhà nước đầu tư rất lớn cho các công trình công cộng, đặc biệt là cơ sở hạ tầng, cảng biển, sân bay, đặc khu kinh tế... Các chuyên gia cho rằng, với tình hình tình nào cũng lập kế hoạch xây dựng cảng biển, đề trình kế hoạch làm sân bay, tỉnh nào cũng xin làm đặc khu kinh tế, thì đầu tư công dàn trải và lãng phí là điều tất yếu xảy ra. Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, mỗi năm Việt Nam cần khoảng 25 tỷ USD để đầu tư cho cơ sở hạ tầng, trong khi đó vốn huy động được hàng năm từ các nguồn của Nhà nước cũng như của tư nhân chưa đến 16 tỷ USD, phần còn lại là phải vay nợ nước ngoài. Chi tiêu và đầu tư nợ công kém hiệu quả đang đem lại những rủi ro đáng báo động cho nền kinh tế. Nó khiến mức thâm hụt ngân sách của Việt Nam luôn ở mức rất cao trong khu vực, đồng thời khiến hiệu quả đầu tư trên một đồng vốn luôn ở mức thấp. Nếu giai đoạn 2000-2005 bỏ ra gần 5 đồng có thể tạo ra 1 đồng tăng thêm của GDP, đến giai đoạn 2006-2010 phải bỏ ra 7,4 đồng mới tạo ra 1 đồng tăng thêm của GDP. Trong nhiều năm gần đây, Việt Nam đang gặp phải vấn đề thâm hụt kép: thâm hụt ngân sách và chi tiêu công đều ở mức cao. Tuy chưa đủ điều kiện để xảy ra một cuộc khủng hoảng nợ công như một số nước châu Âu và Mỹ như thời gian qua, bởi Việt Nam vẫn là một trong những nền kinh tế có tốc độ tăng trưởng kinh tế cao, nhưng một khi tốc độ tăng trưởng kinh tế suy giảm vì nhiều lý do

khác nhau thì Chính phủ buộc phải lựa chọn các gói kích thích kinh tế khiến nợ công ngày càng tăng mạnh hơn.

Với mức nợ công của Chính phủ như hiện nay, nhiều ý kiến cho rằng đầu tư công tiếp tục có xu hướng đi vay nước ngoài với lãi suất cao, khiến nợ công của Việt Nam càng tăng nhanh, gây khả năng dễ bị tổn thương đối với nền kinh tế vĩ mô. Theo Cục Quản lý nợ và Tài chính đối ngoại, lãi suất trung bình nợ nước ngoài của Chính phủ tăng từ 1,54%/năm vào năm 2006 lên 1,9%/năm vào năm 2009 và năm 2010 đạt 2,1%/năm. Với thực trạng này, chi phí trả lãi đang trở thành gánh nặng ngày càng gia tăng của Chính phủ. Trong khi nợ nước ngoài của khu vực công tăng cao những năm gần đây, thì tỷ lệ dự trữ ngoại hối so với tổng dư nợ ngắn hạn lại có xu hướng giảm mạnh. Điều này cho thấy việc trả nợ nước ngoài ở Việt Nam tuy vẫn ở trong mức độ an toàn, nhưng có nguy cơ mất an toàn trong nhiều năm tới khi Việt Nam đã trở thành nước có thu nhập trung bình, không còn được hưởng ưu đãi từ nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) trong khi vay nợ từ các ngân hàng thương mại nước ngoài gặp rất nhiều khó khăn.

Thứ hai, chính sách kích cầu của Chính phủ trong những năm qua đã khiến bội chi ngân sách của Việt Nam tăng cao và Chính phủ buộc phải vay nợ để bù đắp ngân sách, dẫn đến nợ công tăng cao. Năm 2008, Chính phủ chi 1 tỷ USD để kích cầu đầu tư và tiêu dùng, đến năm 2009, Chính phủ lại tung hai gói kích cầu với tổng trị giá 9 tỷ USD. Nhờ các gói kích cầu này, nền kinh tế Việt Nam đã có nhiều thay đổi tích cực trong khủng hoảng, nhưng đó cũng là một trong những nguyên nhân khiến nợ công gia tăng. Ngân sách nhà nước vốn đã rất căng thẳng vì nguồn thu từ thuế giảm trong những năm khủng hoảng kinh tế toàn cầu, cùng với giá dầu thế giới giảm khiến doanh thu của Chính phủ bị ảnh hưởng, cho nên việc tung ra các gói kích cầu trên đã ảnh hưởng mạnh đến tài chính công.

Thứ ba, nợ của khu vực doanh nghiệp nhà nước ngày càng lớn. Mặc dù trong cơ cấu nợ công của Việt Nam hiện nay chưa tính đến nợ của khu vực doanh nghiệp nhà nước, nhưng trong cơ cấu nợ của doanh nghiệp do Chính phủ bảo lãnh hầu hết là các khoản vay ngắn hạn, vì vậy trong trường hợp doanh nghiệp không có khả năng trả nợ, Chính phủ sẽ là người phải trả nợ thay cho doanh nghiệp.

Hơn thế, nhiều chuyên gia cho rằng, việc không tính nợ của doanh nghiệp nhà nước trong cơ cấu nợ công của Việt Nam là điều khó lường trước được rủi ro, có khả năng đưa Việt Nam rơi vào cái bẫy khủng hoảng nợ công nếu không kiểm soát tốt nợ của doanh nghiệp nhà nước. Theo báo cáo của Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương, đầu tư của 22/100 doanh nghiệp nhà nước lớn năm 2010 tương đương 17 tỷ USD (17% GDP), và nếu tính cả 100 doanh nghiệp nhà nước thì quy mô đầu tư của khu vực doanh nghiệp này là rất lớn, trong đó phần lớn là đi vay. Theo báo cáo của Chính phủ gửi Quốc hội vào ngày 1/11/2010, nợ của 81/91 doanh nghiệp nhà nước (chưa tính Vinashin) trong năm 2009 là 813.435 tỷ đồng, tương đương 49% GDP. Nếu tính cả nợ của Vinashin, nợ của khu vực doanh nghiệp nhà nước vào cuối năm 2009 tương đương 54,2% GDP. Rõ ràng nợ của cả doanh nghiệp nhà nước và Chính phủ đều tăng rất nhanh trong một thời gian rất ngắn, trong đó mức tăng nợ của khu vực doanh nghiệp nhà nước thật sự đáng lo ngại. Nếu nhìn vào con số tuyệt đối, sau khi trừ đi các khoản nợ nước ngoài và với những tính toán thận trọng nhất thì trong năm 2009, khu vực doanh nghiệp nhà nước chiếm không dưới 60% trong tổng tín dụng nội địa tăng thêm của toàn nền kinh tế. Đây là bằng chứng cho thấy các doanh nghiệp nhà nước là đối tượng được hưởng lợi nhiều nhất từ chương trình hỗ trợ lãi suất và kích cầu của Chính phủ năm 2009. Với mức nợ của doanh nghiệp nhà nước lớn như trên, Chính phủ không nên loại nợ của doanh nghiệp nhà nước ra khỏi nợ công của Việt Nam bởi nếu doanh nghiệp nhà nước không trả được nợ thì ngân sách sẽ phải gánh.

4. Giải pháp quản lý nợ công hiệu quả ở Việt Nam trong thời gian tới

Những phân tích trên cho thấy, Việt Nam đang có nhiều dấu hiệu giống với một số nước châu Âu lâm vào tình trạng khủng hoảng nợ công, đó là: i) Tăng trưởng kinh tế giảm kể từ sau khủng hoảng tài chính Mỹ năm 2008 đến nay; ii) Thâm hụt ngân sách và nợ công lớn, có xu hướng tăng nhanh; iii) Lạm phát tăng cao và khó kiểm chế; iv) Cơ cấu nợ công nước ngoài tăng cao trong khi tỷ lệ dự trữ ngoại hối/tổng dư nợ ngắn hạn giảm mạnh; v) Nợ của khu vực doanh nghiệp nhà nước rất lớn nhưng chưa được tính vào cơ cấu nợ công; vi) Việt Nam đang bị áp lực không được vay các khoản vay ưu đãi lãi suất thấp (như ODA) mà tiền tới phải vay các khoản vay thương mại với lãi suất cao hơn, thời gian vay ngắn hơn. Những yếu tố này khiến nợ công ở Việt Nam có nguy cơ nằm trong vùng rủi ro cao, nhất là khi nền kinh tế Việt Nam vẫn tiếp tục tăng trưởng dựa vào khai thác tài nguyên thiên nhiên, thâm dụng lao động, vốn, năng suất lao động thấp. Cho đến nay, nợ công Việt Nam đã vượt ngưỡng an toàn, trong vài năm tới có khả năng tiếp tục tăng cao và thiếu bền vững.

Nhìn vào định hướng phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam từ nay đến năm 2020, có thể thấy trong thời gian tới Việt Nam sẽ tiếp tục phải đi vay để bù đắp những thiếu hụt đầu tư, bởi tỷ lệ tiết kiệm nội địa của Việt Nam hiện nay chỉ là khoảng 27% GDP, trong khi mức đầu tư toàn xã hội đòi hỏi mỗi năm là 42% GDP. Tính không bền vững của nợ công trong thời gian tới có thể quy về một số yếu tố sau đây:

Thứ nhất, Nhà nước tiếp tục đầu tư lớn để xây dựng các công trình cơ sở hạ tầng hiện đại và quan trọng như dự án đường sắt cao tốc Bắc - Nam (dự tính 56 tỷ USD), dự án xây dựng Thủ đô (60 tỷ USD), nhà máy điện hạt nhân ở Ninh Thuận (trên 10 tỷ USD)..., trong đó nguồn vốn chủ yếu lấy từ ngân sách nhà nước và nợ công. Điều này sẽ khiến nợ công, đặc biệt là nợ nước ngoài, của Việt Nam tăng nhanh trong thời gian tới.

Thứ hai, nợ công phụ thuộc vào cán cân ngân sách và tốc độ tăng trưởng kinh tế. Tốc độ tăng trưởng kinh tế cao là điều kiện cần để tăng nguồn thu và đạt thặng dư ngân sách. Tuy nhiên, nếu mô hình kinh tế ở Việt Nam không có sự đổi mới, tiếp tục dựa vào các yếu tố vốn và thâm dụng tài nguyên lao động thì tốc độ tăng trưởng kinh tế của Việt Nam trong thời gian tới sẽ giảm, dẫn đến thâm hụt ngân sách và nợ công cao hơn. Thực trạng phát triển kinh tế hiện nay ở Việt Nam cho thấy, việc đổi mới mô hình tăng trưởng ở Việt Nam đang gặp rất nhiều vấn đề khúc mắc, đặc biệt trong vấn đề phát triển nguồn nhân lực, doanh nghiệp nhà nước, công nghiệp hỗ trợ, cơ sở hạ tầng mềm... Theo dự báo năm 2011 của Economist Intelligence Unit (EIU), tốc độ tăng GDP trung bình hàng năm của Việt Nam sẽ chỉ đạt trung bình 7,4% vào năm 2015, giảm còn khoảng 5% sau năm 2020 và chỉ đạt khoảng 3-4% sau năm 2030.

Còn theo đánh giá của Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia, với mức tăng trưởng GDP bình quân mỗi năm là 7%/năm cho giai đoạn 2011-2020, nếu thâm hụt ngân sách nhà nước vẫn giữ ở mức bình quân 5,6% GDP/năm như giai đoạn 2006-2010 thì nợ công của Việt Nam (chưa tính nợ của các doanh nghiệp nhà nước do Chính phủ bảo lãnh) sẽ vào khoảng 70,8% GDP năm 2020; 75,5% GDP năm 2025 và 78,1% GDP năm 2030. Với mức nợ công được dự báo như trên, khả năng vỡ nợ của Việt Nam là khá cao.

Thứ ba, nợ công ở Việt Nam trong thời gian tới phụ thuộc rất nhiều vào tính hiệu quả của các doanh nghiệp nhà nước. Nhiều chuyên gia kinh tế cho rằng, nợ công của Việt Nam hiện rất cao, do chưa tính đến nợ của doanh nghiệp nhà nước được Chính phủ bảo lãnh nên không xác định chính xác số nợ công là bao nhiêu, vì vậy không biết được ngưỡng nguy hiểm của nền tài chính quốc gia ở mức độ nào.

Bảng 3. Chỉ số ROA và ROE của 500 doanh nghiệp lớn nhất ở Việt Nam (%)

Năm	ROA			ROE		
	Doanh nghiệp nhà nước	FDI	Tư nhân	Doanh nghiệp nhà nước	FDI	Tư nhân
2007	3,7	26,9	3,1	25,6	62,4	34,9
2008	3,1	14,7	3,6	15,4	30,9	19,5
2009	3,6	13,7	2,6	15,3	27,6	14,5
2010	5,2	13,0	2,5	20,8	27,1	15,0
2011	2,7	9,8	2,4	10,0	24,6	16,0

Nguồn: Cơ sở dữ liệu Vietnam Report - Bảng xếp hạng VNR500 năm 2007-2011.

Đáng lo ngại nhất là hiệu quả kinh tế của các doanh nghiệp nhà nước nhìn chung rất thấp, thể hiện ở tỷ suất lợi nhuận trên tài sản (ROA) và tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu (ROE) của các doanh nghiệp nhà nước luôn thấp hơn khu vực FDI và khu vực doanh nghiệp tư nhân, đồng thời có xu hướng giảm trong 5 năm gần đây, đặc biệt giảm mạnh vào năm 2011. Điều này chứng tỏ một đồng vốn của doanh nghiệp bỏ ra trong năm 2011 chỉ thu lại chưa bằng một nửa của 5 năm trước đây (2007). Hoạt động kém hiệu quả của doanh nghiệp khiến các khoản vay do Chính phủ bảo lãnh của các doanh nghiệp nhà nước trong những năm tới rất ít có khả năng tự chi trả và đều trông đợi vào sự cứu giúp từ phía Nhà nước.

Trước những rủi ro tiềm ẩn của nợ công Việt Nam, Chính phủ và các bộ, ban, ngành đang nỗ lực tìm kiếm các giải pháp để quản lý nợ công hiệu quả, tránh xảy ra tình trạng khủng hoảng nợ công trong tương lai. Trên quan điểm phân tích thực trạng nợ công và những rủi ro trong sử dụng nợ công và trả nợ công của Việt Nam trong thời gian qua, bài viết đưa ra một số kiến nghị chính sách sau đây:

Một là, cần thay đổi cách tính nợ công, trong đó tính cả nợ của các doanh nghiệp nhà nước được bảo lãnh trong cơ cấu nợ công. Với cách tính mới này, chúng ta mới có thể tính chính xác số nợ công hiện tại là bao nhiêu, có ở ngưỡng rủi ro cao hay không, từ đó mới có thể quản lý hiệu quả nợ công.

Hai là, cần thay đổi cơ cấu nợ công theo hướng tăng tỷ trọng nợ trong nước nhiều hơn nợ nước ngoài. Nợ trong nước có thể huy động thông qua các đợt phát hành trái phiếu với lãi suất phù hợp để huy động nguồn vốn nhàn rỗi trong người dân. Nếu không thay đổi được cơ cấu nợ công theo hướng tăng cao nợ trong nước, Việt Nam sẽ rất khó khăn trong việc trả nợ nước ngoài bởi trong thời gian tới những ưu đãi từ nguồn vốn ODA cho Việt Nam sẽ giảm mạnh, buộc Chính phủ tiếp tục phải đi vay nợ tại các ngân hàng thương mại nước ngoài với lãi suất cao và thời gian ngắn hạn hơn rất nhiều. Hơn nữa, việc vay nợ các ngân hàng nước ngoài rất nguy hiểm nếu gặp những biến động bất lợi về tỷ giá.

Ba là, cần thực hiện kỷ luật tài khóa một cách rõ ràng và nghiêm ngặt để tránh tình trạng thâm hụt ngân sách triền miên và luôn ở mức cao, gây ảnh hưởng bất lợi đến nợ công. Kỷ luật tài khóa cần thực thi nhằm giảm thâm hụt ngân sách một cách cứng rắn theo lộ trình rõ ràng, chẳng hạn như thâm hụt ngân sách duy trì ở mức 4% từ nay đến năm 2020, duy trì ở mức 3% kể từ sau năm 2020...

Bốn là, phải có những lĩnh vực ưu tiên rõ ràng trong chi tiêu sử dụng nợ công. Những ưu tiên cần đặt ra là: các cơ sở hạ tầng công ích, các dịch vụ an sinh xã hội, các doanh nghiệp nhà nước không vì mục đích thương mại. Các doanh nghiệp nhà nước vì thế cũng cần phải thu hẹp theo hướng: tiếp tục phát triển các doanh nghiệp nhà nước vì lợi ích công ích và được Chính phủ bảo lãnh, đồng thời bán các doanh nghiệp nhà nước kinh doanh thương mại cho nhà đầu tư nước ngoài và tư nhân trong nước.

Năm là, cần trọng hơn đối với quản lý rủi ro nợ công của khu vực doanh nghiệp nhà nước. Nợ của doanh nghiệp nhà nước, nợ chính phủ và nợ công đều đang tăng lên rất nhanh, mỗi bộ phận nợ này có tính chất và cấu trúc khác nhau, đem lại những rủi ro khác nhau và cần phải có những biện pháp quản lý rủi ro một cách hiệu quả. Để quản lý nợ hiệu quả, cần phải tính cả

nợ của khu vực doanh nghiệp nhà nước để tránh tình trạng một hoặc vài doanh nghiệp nhà nước mất khả năng trả nợ sẽ ảnh hưởng đến các doanh nghiệp nhà nước khác, gây đổ vỡ hàng loạt hệ thống tài chính - ngân hàng do nợ xấu của các doanh nghiệp, khiến Chính phủ mất khả năng giúp doanh nghiệp trả nợ và dẫn đến tình trạng vỡ nợ như Hy Lạp và một số nước châu Âu đang gặp phải.

Sáu là, cần xây dựng một cơ chế quản lý nợ công hiệu quả. Chế độ kiểm toán rất cần sự minh bạch và có trách nhiệm giải trình cao để có thể kiểm soát tốt nợ công của Việt Nam. Hiện tại, chất lượng đội ngũ kiểm toán nhà nước của Việt Nam còn thấp, chưa đủ khả năng để đánh giá, phân tích bản chất của nợ công, phân loại nợ công và đánh giá những tác động có thể xảy ra đối với nợ công. Hơn nữa, việc giám sát chi tiêu của Chính phủ cũng cần phải được thể chế hóa và bắt buộc thi hành để tránh tình trạng chi tiêu không đúng mục đích, chi tiêu vượt quá mức cho phép. Luật Ngân sách Nhà nước cũng cần phải được rà soát lại nhằm nâng cao hiệu quả của chi tiêu công. Nếu không có cơ chế quản lý nợ công hiệu quả, chúng ta không thể đánh giá thấu đáo tình hình tăng trưởng kinh tế, lượng dự trữ quốc gia là bao nhiêu, nợ công trong nước hay nợ công nước ngoài đang gặp mỗi nguy hiểm gì, do vậy nguy cơ vỡ nợ là điều không thể lường trước.

Nhìn chung cho đến nay, quản lý nợ công ở Việt Nam vẫn chưa thực hiện hiệu quả. Trong những tháng đầu năm 2012, sự phá sản của tập đoàn Vinalines lại một lần nữa cảnh báo tình trạng nợ công của Việt Nam vẫn tiếp tục tăng nhanh và theo đánh giá của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF), đến năm 2015, nợ công của Việt Nam có khả năng là 86,2 tỷ USD, chiếm 65% GDP. Vì vậy, việc triển khai kịp thời các chính sách và biện pháp quản lý nợ công là một nhiệm vụ quan trọng đối với Chính phủ và các ngành, các cấp để có thể quản lý nợ công tại Việt Nam một cách an toàn, hiệu quả.

Tài liệu tham khảo

- [1] Nguyễn Đức Thành (2011), “Nợ công ở Việt Nam: Một số phân tích và thảo luận”, Hội thảo về Kinh tế Việt Nam năm 2011, triển vọng năm 2012 và các giải pháp thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 2011-2015.
- [2] Mai Thu Hiền và Nguyễn Thị Như Nguyệt (2011), “Tình hình nợ công và quản lý nợ công ở Việt Nam”, *Ngân hàng Nhà nước Việt Nam*, Số 14.
- [3] Võ Trí Thành (2010), “Ba rủi ro lớn từ nợ công của Việt Nam”, <http://vef.vn/2010-12-04-3-rui-ro-lon-nhat-doi-voi-no-cong-cua-viet-nam>.
- [4] Nguyễn Hoài (2011), “Nợ công tại Việt Nam: Hậu họa và bài học từ lưỡi dao ”S&P””, <http://vneconomy.vn/20110813041842652p0c6/hau-hoa-no-cong-va-bai-hoc-tu-luoi-dao-sp.htm>.
- [5] Vũ Thành TỰ Anh (2010), “Tình bền vững của nợ công ở Việt Nam”, <http://www.tinkinhte.com/vietnam/phan-tich-du-bao/tsvu-thanh-tu-anh-tinh-ben-vung-cua-no-cong-o-viet-nam.nd5-dt.99635.113121.html>.
- [6] Bộ Tài chính, *Bản tin nợ nước ngoài số 7*, tháng 7/2011.
- [7] Nguyen Thi Thanh Ha (2011), *An Overview of Public Debt Management in Vietnam*, Eighth UNCTAD Debt Management Conference, Geneva, 14-16/11/2011.
- [8] Benedict Bingham (2010), *Vietnam: Fiscal Strategy and Public Debt*, IMF Hanoi.
- [9] Economist Intelligence Unit (2011), *Country Report: Vietnam*.

Vietnam’s Public debt at present: Status and solutions

MA. Nguyen Tuan Tu

*Department of Financial Management - Ministry of Foreign Affairs,
No 40 Tran Phu, Ba Dinh, Hanoi, Vietnam*

Abstract. In the context that the EU debt crisis is spreading and the global economy have not found a way out, many researchers have warned that Vietnam’s public debt is at a dangerous level and is rapidly increasing. According to the International Monetary Fund (IMF), Vietnam's public debt increased from 31.7% of GDP in 2001 to 42.2% of GDP in 2005, reaching 52.7% of GDP in 2010. If comparing to other EU countries that are in a severe public debt crisis, the Vietnam’s public debt is considered quite safe, but comparing to other Asian countries, Vietnam has a public debt/GDP ratio that is higher than China, Indonesia, Cambodia, Korea, Taiwan, Thailand and Philippines. There are many potential risks in the spending of public debt, paying public debt and public debt management in Vietnam which require a serious look on this issue in order to have effective solutions of public debt management in the future.