

HỘI THẢO KHOA HỌC: KHỦNG HOẢNG NỢ CÔNG Ở LIÊN MINH CHÂU ÂU VÀ NHỮNG GỢI MỞ ĐỐI VỚI VIỆT NAM

TÚ AN
tổng thuật

Khủng hoảng nợ công đang là vấn đề phức tạp của các nền kinh tế trên thế giới, đặc biệt là Liên minh châu Âu (EU). Khủng hoảng nợ công như một cơn bão bất nguồn từ Hy Lạp khoảng hai năm nay và đang lan rộng tại châu Âu. Cơn bão này đã đi đến đâu? Ảnh hưởng của nó như thế nào? EU đã đối phó ra sao? Việt Nam có thể và cần rút ra những bài học gì? Đây cũng là chủ đề chính của cuộc Hội thảo khoa học do Viện Nghiên cứu châu Âu (Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam) tổ chức ngày 25/4/2013 tại Hà Nội, trong khuôn khổ đề tài cấp Nhà nước *KX.01.09/11-15 “Khủng hoảng nợ công ở một số nước Liên minh châu Âu và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam”*. Hai phiên thảo luận tại Hội thảo đã tập trung nêu bật những vấn đề về *khủng hoảng nợ công ở Liên minh châu Âu; hiện trạng nợ công ở Việt Nam và bài học kinh nghiệm từ châu Âu*.

Khủng hoảng nợ công ở Liên minh châu Âu

Khái niệm nợ công được đề cập khá đa dạng trong hoạt động quản lý nợ của mỗi quốc gia. Tuy nhiên, việc thống

nhất để đưa ra một khái niệm chuẩn về nợ công còn tùy thuộc vào thực tiễn hoạt động quản lý nợ của mỗi nước. Theo Ngân hàng Thế giới (WB), nợ công là nợ của khu vực công bao gồm các nghĩa vụ nợ của: (1) Chính phủ trung ương và các bộ; (2) Các cấp chính quyền địa phương; (3) Các thể chế độc lập nhưng nguồn vốn hoạt động của nó do ngân sách nhà nước quyết định (trên 50% vốn thuộc sở hữu nhà nước) và trong trường hợp vỡ nợ, nhà nước phải trả nợ thay cho thể chế đó; (4) Nợ của ngân hàng trung ương [3]. Còn theo quan điểm của Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF), nợ công bao gồm nợ của khu vực tài chính công và nợ khu vực phi tài chính công [7]. Đối với Việt Nam, nợ công được phân định rõ ràng, bao gồm: nợ Chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh; nợ của chính quyền địa phương (không bao gồm nợ của doanh nghiệp nhà nước, nợ của ngân hàng trung ương) [7].

Khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu từ năm 2008 đã làm bùng nổ cuộc khủng hoảng nợ công ở các nước thành viên EU, ảnh hưởng nghiêm

trọng đến tình hình kinh tế, chính trị, xã hội của các nước trong EU. Khởi phát từ Hy Lạp, kéo theo hàng loạt các nước thành viên như Ireland, Bồ Đào Nha, Tây Ban Nha, Italia và hiện nay là Síp. Các thành viên khu vực đồng tiền chung châu Âu (Eurozone) đang lún sâu vào nợ công, thâm hụt ngân sách nặng nề. Các nền kinh tế đầu tàu của châu Âu như Anh, Pháp, Đức cũng bị ảnh hưởng nghiêm trọng, nợ công cao xấp xỉ 100% GDP, thâm hụt ngân sách cao gấp 3-4 lần mức trần cho phép [4]. Khủng hoảng nợ công tại Hy Lạp và các nước trong EU làm dấy lên tình trạng lo ngại Liên minh tiền tệ châu Âu bị phá vỡ. Đến thời điểm này có thể nói khủng hoảng nợ vẫn chưa được giải quyết và tình trạng bất ổn trong khu vực vẫn đang gây ra những lo ngại cho các nước khác [7].

Các đại biểu tham dự Hội thảo cho rằng, nợ công châu Âu do rất nhiều nguyên nhân từ bên ngoài và bên trong tạo ra, nhưng tựu chung lại khủng hoảng nợ của các nước này xuất phát từ ba nguyên nhân chính. *Thứ nhất* là khả năng quản trị tài chính công yếu kém cùng với những khoản chi tiêu của chính phủ quá lớn, vượt quá khả năng kiểm soát. *Thứ hai*, có thể xem xét các nguyên nhân thông qua hai công cụ của chính sách tài khóa là việc huy động nguồn thu (thuế, vốn vay) và hiệu quả chi tiêu công. *Thứ ba*, do chính sách tiền tệ không linh hoạt, duy trì tỷ giá lãi suất quá thấp... [9].

Trường hợp của Hy Lạp: Nguồn thu ngân sách bị giảm sút là nhân tố dẫn tới tình trạng thâm hụt ngân sách và gia tăng nợ công; việc tiết kiệm trong nước thấp dẫn tới phải vay nợ nước ngoài cho chi tiêu công cũng là nguyên nhân dẫn

đến nợ công cao, tỷ lệ tiết kiệm trong nước liên tục bị giảm xuống nên đầu tư trong nước phụ thuộc khá nhiều vào các dòng vốn từ bên ngoài. Lợi tức trái phiếu liên tục giảm do gia nhập EU (1981) và làn sóng bán tháo trái phiếu từ dân chúng cho thấy Hy Lạp đã để tuột khỏi tay kênh huy động vốn sẵn có. Điều đó buộc Chính phủ Hy Lạp phải tăng cường vay nợ tài trợ cho chi tiêu công. Do sự thiếu minh bạch trong các số liệu thống kê của Chính phủ, nên niềm tin của các nhà đầu tư đã được Hy Lạp tạo dựng lên với tư cách là thành viên của Eurozone đã không còn. Hệ quả là làn sóng rút vốn ồ ạt khỏi ngân hàng Hy Lạp, đẩy quốc gia này rơi vào tình trạng khó khăn trong việc huy động vốn trên thị trường vốn quốc tế.

Nợ công ở Ireland do vỡ bong bóng bất động sản; khủng hoảng hệ thống ngân hàng; do tác động của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu.

Trường hợp của Bồ Đào Nha là do bất ổn về tài chính; tỷ lệ tăng trưởng kinh tế thấp (dưới 1%/năm suốt thập kỷ đầu thế kỷ XXI); ngân sách và cán cân thanh toán bị thâm hụt triền miên.

Ngoài ra, còn có các nguyên nhân khác làm gia tăng khủng hoảng nợ công châu Âu, bao gồm: chính phủ các nước thành viên không có phản ứng trước sự giảm lãi suất ở mỗi quốc gia sau khi gia nhập Eurozone, do sự điều chỉnh của các ngân hàng châu Âu, cụ thể là mối tương quan giữa rủi ro chính phủ và rủi ro ngân hàng. Các ngân hàng Eurozone giữ lượng trái phiếu lớn, họ đã kinh doanh chênh lệch lãi suất và các nhà điều hành ngân hàng đã giữ tổng lượng kỳ phiếu của mình quá lớn nhằm nắm giữ tài sản có giá trị xác định và ít rủi

ro, nhưng do xảy ra khủng hoảng nợ công dẫn đến hàng loạt các ngân hàng gặp khó khăn. Bên cạnh đó, còn có các nhà đầu cơ nợ công trong khu vực đồng Euro. Các nhà đầu cơ và ngân hàng đã mua các khoản nợ công ở các quốc gia ngoài khu vực đồng Euro với tỷ lệ lãi suất ngang với khoản nợ của Đức. Điều này dẫn đến hậu quả làm mất đi những khoản bảo hiểm rủi ro thông thường, dẫn đến thâm hụt công quá mức với tăng trưởng tiềm lực kém [9].

Hội thảo nhận định, khủng hoảng nợ công lan rộng sẽ gây ra những tác động chính. Trước hết, chính phủ sẽ gia tăng việc vay nợ dưới hình thức phát hành tín phiếu hoặc trái phiếu để bù đắp lỗ hổng chi tiêu. Để vay được nợ, lãi suất trái phiếu buộc tăng lên. Lãi suất tăng làm nợ gốc và lãi càng lớn đến một lúc nào đó chính phủ không còn khả năng trả nợ. Tiếp đến, nợ công cao nếu được tài trợ bằng các khoản vay từ ngân hàng trung ương sẽ dẫn đến tình trạng lạm phát cho nền kinh tế. Lạm phát cao là hậu quả của chính sách cung tiền thiếu hợp lý và thiếu minh bạch trong việc tài trợ cho các khoản nợ của chính phủ. Một vấn đề khác là khi nợ công tăng cao gây ra sự bất ổn trong nền kinh tế làm yếu nền kinh tế trong cạnh tranh quốc tế và từ đó làm giảm sút nguồn thu của ngân sách nhà nước. Tình trạng giảm thu tăng chi làm cho mức độ bội chi trở nên trầm trọng. Cuối cùng, khi chính phủ gặp khó khăn về ngân sách sẽ phải đi vay bên ngoài và dẫn đến nợ công ngày càng tăng lên [7].

Đối phó với khủng hoảng nợ công và duy trì tăng trưởng kinh tế, Ủy ban châu Âu đã, đang và sẽ chuẩn bị ban hành các chính sách chung cho tất cả

các nước thành viên như sau: 1/ Tăng cường kỷ luật tài khóa (khống chế mức thâm hụt ngân sách không quá 5%, nước nào vi phạm sẽ phải nộp phạt 1%/GDP vào Quỹ bình ổn châu Âu (EFSE); 2/ Tái phân bổ các nguồn lực cho việc tạo công ăn việc làm (hỗ trợ thành lập doanh nghiệp mới, dạy nghề cho người lao động, ưu đãi tín dụng cho doanh nghiệp vừa và nhỏ, tăng chỗ thực tập cho sinh viên tại doanh nghiệp); 3/ Giảm gánh nặng thủ tục hành chính nhằm tạo thuận lợi cho sinh hoạt của người dân nói chung và đặc biệt cho công việc kinh doanh của các doanh nghiệp; 4/ Tăng khả năng di chuyển lao động qua biên giới thông qua việc điều chỉnh qui định về công nhận bằng cấp, chứng chỉ nghề nghiệp bao gồm cả việc cấp thẻ hành nghề châu Âu, hộ chiếu kỹ năng châu Âu, bổ sung các quyền hưu trí cho lao động nhập cư; 5/ Phát triển thương mại điện tử bao gồm cả việc sử dụng chữ ký điện tử và giải quyết tranh chấp trực tuyến; 6/ Thỏa thuận về tiêu chuẩn hóa; 7/ Sử dụng năng lượng hiệu quả; 8/ Đơn giản hóa qui định về kế toán và qui định mua sắm công; 9/ Hiện đại hóa qui định về bảo hộ quyền nhằm phát huy hiệu quả của nền kinh tế kỹ thuật số; 10/ Gỡ bỏ rào cản thương mại để khuyến khích xuất khẩu và đầu tư; và 11/ Ngân hàng trung ương châu Âu (ECB) tái cấp vốn cho các ngân hàng thương mại để mở rộng tín dụng cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ, đồng thời tăng cường chế tài đối với các giao dịch đầu cơ tài chính phi sản xuất [8].

Nhiều đại biểu cũng phân tích các giải pháp khác phục khủng hoảng nợ công ở châu Âu, bao gồm:

Về ngắn hạn: Các nước trong EU 27 và Eurozone 17, đặc biệt các nước nợ công PIIGS (Bồ Đào Nha, Ireland, Italia, Hy Lạp và Tây Ban Nha) cần tuân thủ nghiêm ngặt hàng loạt các “chính sách khắc khổ” như cắt giảm chi tiêu công, tăng thuế, cắt giảm chi cho an sinh xã hội, siết chặt chi tiêu cho quốc phòng, giáo dục, y tế, đầu tư công cộng, giảm lương, thưởng, giảm biên chế, tăng thời gian làm việc, tăng độ tuổi nghỉ hưu, thậm chí phải tư nhân hóa, bán một số tài sản trong khu vực công cộng, tăng giá cước giao thông...; tăng cường vai trò của nhà nước trong việc kiểm tra, kiểm soát, giám sát chặt chẽ các hoạt động kinh tế của doanh nghiệp, trong chi tiêu, hoạt động của khu vực công, đặc biệt trong hoạt động của hệ thống tài chính - ngân hàng đất nước; cải tổ, tái cấu trúc mạnh mẽ hệ thống tài chính - ngân hàng, thực hiện nghiêm ngặt Hiệp ước “Tăng trưởng và ổn định”, siết chặt, tuân thủ Hiệp ước “Kỷ luật ngân sách”, đảm bảo thâm hụt ngân sách dưới 3% GDP và nợ công dưới 60% GDP; xây dựng EFSE và Cơ chế bình ổn châu Âu (EFSM). Phát hành trái phiếu châu Âu (Eurobond), thực hiện tốt chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ. Nâng cao vai trò lãnh đạo của ECB trong việc xây dựng Liên minh ngân hàng châu Âu [9].

Về dài hạn: Cần sửa đổi lại Hiệp ước châu Âu nhằm xây dựng nhà nước liên bang vững chắc, cải cách các thể chế siêu quốc gia, nâng cao vai trò của các thể chế chính trị liên bang như Ủy ban châu Âu, Hội đồng châu Âu, Nghị viện châu Âu, ECB, Tòa án châu Âu, Tòa kiểm toán châu Âu... đề cao tính pháp lý, thể chế, thực hiện cơ chế bỏ phiếu

quá bán thay thế dần dần cho cơ chế đồng thuận [9].

Cuộc khủng hoảng nợ công châu Âu về bản chất không hẳn là khủng hoảng kinh tế mà còn là khủng hoảng chính trị, bởi lẽ việc tiền tệ hóa số nợ công ở châu Âu đã gặp phải sự phản đối chính trị, tư tưởng và tâm lý không chỉ của ECB mà của cả các nước phát triển mạnh khác như Đức, Pháp. Khủng hoảng nợ công châu Âu chính là biểu hiện của khủng hoảng niềm tin. Niềm tin có ý nghĩa rất quan trọng trong các hoạt động kinh tế, tài chính, tiền tệ đối với mỗi quốc gia. Chỉ có lấy lại niềm tin của dân chúng và các nhà đầu tư, PIIGS mới mong thoát khỏi khủng hoảng nợ công và tăng trưởng kinh tế [2].

Hiện trạng nợ công ở Việt Nam và bài học kinh nghiệm từ châu Âu

Theo các số liệu do Cục Quản lý nợ và Tài chính đối ngoại (Bộ Tài chính) công bố vào đầu tháng 7/2011, nợ công của Việt Nam bao gồm các khoản vay trong nước và nước ngoài năm 2010 là 56,7% GDP, dự kiến năm 2011 58,7% GDP, vẫn trong ngưỡng an toàn, kiểm soát được. Nhưng nhìn lại những năm qua, nợ công ngày càng gia tăng một cách đáng lo ngại, trung bình tăng 5% mỗi năm (theo số liệu của Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia nợ 2008: 36,2% GDP, 2009: 41,9%, 2010: 56,7% và năm 2011 là 58,7% GDP). Nợ công tăng nhanh trong bối cảnh ngân sách của Việt Nam luôn bị thâm hụt, buộc Chính phủ phải vay nợ thêm, cho nên nợ nần sẽ chồng chất, lãi mẹ đẻ lãi con. Việt Nam hiện nay được xếp vào nhóm quốc gia có thu nhập trung bình nên điều kiện vay nợ nước ngoài sẽ khó khăn hơn, tức là Chính phủ sẽ phải vay nợ với

lãi suất cao hơn, không được hưởng lãi suất ưu đãi như trước đây. Nhiều chuyên gia đã khuyến cáo Việt Nam về nguy cơ nợ công vượt tầm kiểm soát, đặc biệt họ cũng nêu rõ nguyên nhân khiến tỷ lệ nợ công Việt Nam ngày càng tăng lên, là do tỷ lệ đầu tư của Việt Nam trong những năm qua, trung bình từ 40%-42% GDP, trong đó khu vực công chiếm 45%. Tỷ lệ đầu tư lớn tăng liên tục nhiều năm trong khi ngân sách luôn ở tình trạng “báo động đỏ” (trên 5% GDP) khiến chính phủ phải đi vay nợ. Ở Việt Nam, nợ công chỉ là nợ chính phủ, trong khi theo thông lệ quốc tế, nợ công phải bao gồm nợ của doanh nghiệp nhà nước mà nợ công của doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam có quy mô xấp xỉ với nợ chính phủ, vì vậy con số 58,7% nợ chính phủ chưa phản ánh hết con số nợ công ở Việt Nam [9]. Tuy Việt Nam hiện đang nằm trong nhóm nước có mức nợ công trung bình của thế giới nhưng mức thâm hụt ngân sách trong thời kỳ 2005-2011 đều cao, vượt qua giới hạn an toàn. Đồng thời hiệu quả đầu tư của nền kinh tế Việt Nam lại tỷ lệ nghịch với các khoản vay ngày một lớn cùng với vấn đề nợ xấu đang đe dọa sự bất ổn của hệ thống ngân hàng và sự phục hồi, ổn định và phát triển của nền kinh tế [1]. Mặt khác, trong bối cảnh các nước PIIGS đang bị khủng hoảng nợ công nghiêm trọng, đó là lời cảnh báo đối với nợ công ở Việt Nam. Các nước châu Âu đang bị hạ mức tín nhiệm về nợ của chính phủ, nó đang lan sang hệ thống ngân hàng, vì vậy đây cũng là bài học cảnh báo cho Việt Nam [9].

Trước thực trạng đó, theo các nhà phân tích về vấn đề nợ công ở Việt Nam, có những nguyên nhân cho rủi ro nợ công do: nguồn thu cao (thuế, phí); tỷ

giá; lãi suất; điểm xếp hạng tín dụng; hệ quả của chính sách kinh tế dài hạn, những bất ổn về nền kinh tế và thị trường tài chính trong ngắn hạn [9].

Khủng hoảng nợ công tại EU cùng với thực trạng khó khăn về kinh tế tại Việt Nam hiện nay được Hội thảo đánh giá là có thể có một số tiêu cực đến nền kinh tế Việt Nam. *Thứ nhất*, xuất khẩu của Việt Nam sang EU có khó khăn. *Thứ hai*, gia tăng mức độ cạnh tranh đối với thị trường nội địa. *Thứ ba*, vốn đầu tư và tín nhiệm quốc gia của Việt Nam giảm. *Thứ tư*, theo đánh giá của WB, hiện chỉ số môi trường kinh doanh của Việt Nam đang sụt giảm. *Thứ năm*, gia tăng rủi ro tỷ giá [10].

Để phòng tránh những tác động tiêu cực từ cuộc khủng hoảng nợ công cho nền kinh tế Việt Nam, cần xuất phát từ chính nội tại nền kinh tế Việt Nam hiện nay cũng như những nguyên nhân đã gây ra khủng hoảng nợ công tại EU và từ chính những tác động của nó tới Việt Nam: 1/ có cơ chế nhà nước hữu hiệu nhằm kiểm soát hoạt động và sự lưu chuyển các nguồn tài chính; 2/ quản lý và nâng cao hiệu quả đầu tư công; 3/ chấm dứt việc các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước đầu tư dàn trải ra ngoài ngành, lĩnh vực sản xuất, kinh doanh chính; 4/ đảm bảo tính ổn định hệ thống, chủ động phòng ngừa các tác động mặt trái, những cái “bẫy” nợ nần và hiệu quả thiết thực trong quá trình tái cấu trúc cả khu vực doanh nghiệp, cũng như khu vực tài chính - ngân hàng [10].

Trên cơ sở đó, Hội thảo đã thống nhất rút ra một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam và giải pháp cho việc phòng tránh khủng hoảng nợ công tại Việt Nam.

Bài học thứ nhất, quản lý kinh tế hiệu quả, thu hẹp khu vực công, tăng thu giảm chi, đặc biệt giảm chi tiêu cho an sinh xã hội quá mức cho phép, minh bạch hóa, đẩy mạnh sản xuất, thúc đẩy xuất khẩu, nâng cao tăng trưởng kinh tế (bài học từ Hy Lạp). *Thứ hai*, chính phủ không biến nợ xấu của doanh nghiệp, của ngân hàng thành nợ chính phủ, cải cách mạnh mẽ hệ thống ngân hàng - tài chính, kiểm soát chặt chẽ nợ công, nợ chính phủ, nợ địa phương, nợ doanh nghiệp, nợ do chính phủ bảo lãnh (bài học từ Ireland, Bồ Đào Nha, Hy Lạp) [9]. *Thứ ba*, nhìn nhận từ bài học của Síp: (i) cần thiết phải giám sát sự lành mạnh của hệ thống ngân hàng, (ii) để giải quyết triệt để vấn đề nợ xấu ngân hàng nhất định phải có sự đầu tư nghiêm túc, (iii) sử dụng nguồn vốn vay có hiệu quả, tránh thất thoát, lãng phí, đặt mục tiêu giảm dần bội chi ngân sách tiến tới mức cân bằng ngân sách [6].

Về giải pháp: (1) Thực hiện kỷ luật nghiêm ngặt chính sách tài khóa (giảm thâm hụt ngân sách xuống còn 3%); (2) Ưu tiên kiểm soát chi, tạo điều kiện giảm thu; (3) Thu hẹp doanh nghiệp nhà nước; (4) Ổn định kinh tế vĩ mô để giảm rủi ro; (5) Nâng cao chất lượng đầu tư công, thu hẹp đối tượng đầu tư công; (6) Đẩy mạnh sản xuất, tăng năng suất của nền kinh tế [9]; (7) Cần thống nhất với định nghĩa quốc tế về nợ công; (8) Cố gắng giải quyết vấn đề minh bạch thông tin số liệu; (9) Xem lại các quy định để hoàn chỉnh và thực thi đúng việc quản lý nợ công, quản lý rủi ro theo chuẩn mực quốc tế (Quy chế lập, sử dụng và quản lý Quỹ tích lũy trả nợ, Quy chế quản lý và xử lý rủi ro đối với danh mục nợ công...); (10) Sửa đổi phân cấp trung

ương - địa phương về ngân sách để có sự quản lý chặt chẽ hơn nợ công của địa phương; (11) Tham khảo kinh nghiệm châu Âu xử lý nợ công để phòng ngừa rủi ro, bài học lớn nhất của châu Âu là “vung tay quá trán” [5] □

CÁC THAM LUẬN ĐƯỢC TRÍCH DẪN

1. GS. TS. Đỗ Đức Bình, PGS. TS. Phạm Văn Hùng: Nợ công ở Việt Nam - khái quát hiện trạng và một số giải pháp.
2. PGS. TS. Phạm Thị Thanh Bình: Nợ công của nhóm PIIGS - những đặc điểm tương đồng và khác biệt.
3. PGS. TS. Nguyễn An Hà: Nợ công và khủng hoảng nợ công ở Liên minh châu Âu.
4. ThS. Đinh Công Hoàng: Cơ sở nền tảng của đồng Euro và cuộc khủng hoảng nợ công châu Âu.
5. TS. Lưu Bích Hồ: Nợ công ở nước ta - Những vấn đề được đặt ra.
6. TS. Đặng Hoàng Linh: Khủng hoảng tài chính tại Cộng hòa Síp - nguyên nhân và bài học.
7. TS. Mai Thanh Quế: Khủng hoảng nợ công và tác động của khủng hoảng nợ công đến liên minh tiền tệ châu Âu.
8. PGS. TS. Lưu Ngọc Trinh: Khủng hoảng nợ công châu Âu và bài học cho Việt Nam.
9. PGS. TS. Đinh Công Tuấn: Nợ công ở một số nước trong Liên minh châu Âu: thực trạng, nguyên nhân và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.
10. PGS. TS. Nguyễn Anh Tuấn: Khủng hoảng nợ công ở Liên minh châu Âu (EU): tác động và bài học cho Việt Nam.