

ĐẦU TƯ VÀ QUẢN LÝ NỢ CÔNG TỪ GÓC NHÌN NGHIÊN CỨU TRONG NƯỚC VÀ CHUYÊN GIA KINH TẾ NƯỚC NGOÀI

Lê Thành Ý*

Đầu tư công đã thu hút được sự quan tâm rộng lớn của lãnh đạo nhiều nước từ nửa cuối thế kỷ trước. Trong bối cảnh khủng hoảng nợ công châu Âu trở thành tâm điểm gây bất ổn định kinh tế toàn cầu; từ vai trò đối với phát triển kinh tế, đặc biệt trong lĩnh vực xây dựng cơ sở hạ tầng, giới nghiên cứu và các nhà hoạch định chính sách nước ta đã bỏ nhiều công sức phân tích, đánh giá tình hình nhằm tìm kiếm giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư. Từ diễn đàn của nhiều hội thảo, bài viết đề cập đến một số khía cạnh được dư luận xã hội quan tâm.

1. Khái quát về đầu tư công và thực trạng ở nước ta

Trong nền kinh tế toàn cầu, hàng hóa lưu thông là đòi hỏi tất yếu của hoạt động thị trường; hàng hóa công cộng được quan niệm là loại sản phẩm một người dùng nhưng rất khó loại trừ người khác đồng thời sử dụng. Nói cách khác, việc tiêu thụ hàng hóa công của cá nhân ít ảnh hưởng đến khả năng cung ứng hàng hóa đó cho nhiều người cùng sử dụng. Từ bản chất hàng hóa công cộng, đầu tư công được hiểu đó là phần chi tiêu thêm vào lượng vốn vật chất để có sản phẩm cho những dịch vụ công ích tương lai. Đầu tư công hình thành từ nguồn vốn ngân sách nhà nước, trái phiếu chính phủ hoặc tiền viện trợ nước ngoài. Những nguồn vốn này có thể đầu tư vào các dự án thuần túy công ích hoặc có mục đích kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước. Đầu tư công hay chi tiêu chính phủ, là các khoản chi để cung ứng hàng hóa, dịch vụ công, là một thành phần quan trọng trong tổng cầu. Kinh tế học hiện đại cho rằng đầu tư công có tác dụng thúc đẩy tổng cầu thông qua số nhân tài chính (Bách khoa toàn thư mở Wikipedia 2012).

Quan hệ tương tác giữa đầu tư công và

tăng trưởng kinh tế được các nhà phân tích giải thích thông qua ảnh hưởng của đầu tư công và đầu tư tư nhân đến toàn bộ nền kinh tế. Đầu tư công nếu có khả năng bổ trợ, tạo được hiệu ứng lan tỏa, sẽ giúp doanh nghiệp tư nhân thu được lợi nhuận cao hơn và kích thích họ tiếp tục mở rộng đầu tư. Từ thực tế ở nhiều quốc gia, đầu tư công vào lĩnh vực hạ tầng, giáo dục và y tế đã ảnh hưởng tích cực đến phát triển kinh tế, thúc đẩy tăng trưởng bền vững. Ngược lại, nếu không đúng hướng, đầu tư công sẽ chen ép (crowd out), cạnh tranh nguồn lực tạo bất lợi cho đầu tư tư nhân, khả năng này càng được nhân lên nếu thực hiện bởi doanh nghiệp nhà nước độc quyền.

Phân tích tình hình đầu tư công ở nước ta trong giai đoạn 2000-2010 cho thấy, vốn đầu tư từ khu vực nhà nước (theo giá cố định năm 1994), đã gia tăng bình quân hàng năm trên 11%. Tổng vốn đầu tư xã hội ở Việt Nam được xác định theo 3 khu vực kinh tế (nhà nước, ngoài nhà nước và có vốn đầu tư nước ngoài). Nguồn đầu tư công từ khu vực nhà nước (bao gồm cả dùng vào mục đích kinh doanh) năm 2011 đã chiếm trên 38,9% tổng vốn đầu tư xã hội và tương đương với 27,4% GDP của khu vực này. Mặc dù tỷ trọng vốn nhà nước có xu thế giảm, song vẫn cao hơn nhiều 2 khu vực còn lại cả về cơ cấu

* Lê Thành Ý, Tiến sĩ, Chi hội nhà báo Tạp chí Quản lý Kinh tế, Hội Nhà báo Việt Nam.

vốn lẫn tỷ lệ so với GDP tạo ra. Đầu tư công so với GDP liên tục gia tăng khiến nợ công có chiều hướng tăng mạnh, năm 2010 ở mức 56,6% và 2011 lên tới 58,7% GDP cả nước. Nợ công gia tăng và có mức cao so với các nước trong khu vực được coi là nguy cơ tiềm ẩn của khủng hoảng tiền tệ và bất ổn định kinh tế. Nợ công gây hiệu ứng nghịch cho

hiệu suất tăng trưởng cả trong ngắn hạn và dài hạn; nợ công cao tạo gánh nặng lớn cho nền kinh tế với hậu quả làm giảm hoặc trì hoãn đầu tư tư nhân (Sở Đình Thành 2012). Động thái thay đổi cơ cấu đầu tư xã hội và so với GDP tạo ra của các lĩnh vực kinh tế được thể hiện trong bảng 1

Bảng 1. Cơ cấu đầu tư và tỷ trọng so với GDP của các khu vực kinh tế 2000-2011

Đơn vị %

Năm	Kinh tế nhà nước		Kinh tế ngoài nhà nước		Vốn đầu tư nước ngoài	
	Tỷ trọng %	So GDP%	Tỷ trọng %	So GDP%	Tỷ trọng %	So GDP%
2000	59,1	24,9	22,9	9,6	18,0	7,6
2005	47,1	29,3	38,0	16,0	14,9	9,1
2010	38,1	32,6	36,1	19,5	25,8	20,5
2011(sơ bộ)	38,9	27,4	35,2	16,7	25,9	18,0

Nguồn: Tổng cục Thống kê 2008-2012

Nguồn đầu tư công ở Việt Nam được hình thành từ ngân sách nhà nước, tiền vay và vốn của doanh nghiệp nhà nước. Trong đó, nguồn ngân sách có xu hướng liên tục gia tăng từ 43,1% (2000) lên 64,3%(2009); vốn vay có chiều hướng giảm, song lại tiếp tục

tăng trở lại sau năm 2009; còn vốn của doanh nghiệp nhà nước liên tục giảm mạnh (25,3% năm 2000 xuống 18,6% năm 2010 và năm 2011 chỉ còn 14,5%). Cơ cấu vốn và tỷ trọng so với GDP của nguồn vốn đầu tư công giai đoạn 2000-2011 được thể hiện trong bảng 2.

Bảng 2. Cơ cấu vốn và tỷ trọng so với GDP của đầu tư công giai đoạn 200-2011

Đơn vị %

Năm	Ngân sách		Vốn vay		Doanh nghiệp	
	Tỷ trọng %	So GDP%	Tỷ trọng %	So GDP%	Tỷ trọng %	So GDP%
2000	43,6	10,9	31,1	7,7	25,3	6,3
2005	54,4	15,3	22,3	7,0	23,3	8,9
2010	44,8	14,6	36,6	11,9	18,6	6,1
2011(sơ bộ)	52,1	12,4	33,4	9,6	14,5	5,4

Nguồn: Tổng cục Thống kê 2008-2012.

Trong tổng nguồn vốn đầu tư công, từ 40% đến 45% được dùng vào xây dựng phát triển kết cấu hạ tầng (điện, nước, vận tải, viễn

thông...); đầu tư cho nông nghiệp giảm mạnh; đối với khoa học công nghệ, giáo dục đào tạo và y tế xã hội cũng theo chiều hướng giảm

dân. Riêng với quản lý nhà nước, an ninh quốc phòng và tổ chức chính trị xã hội lại có xu thế

tăng nhanh. Cơ cấu đầu tư theo ngành những năm 2005-2010 được thể hiện ở bảng 3.

Bảng 3. Cơ cấu đầu tư vào các lĩnh vực kinh tế - xã hội giai đoạn 2005-2010

Năm	Đơn vị %				
	2005	2007	2008	2009	2010
Ngành KTKT					
Nông lâm thủy sản	7,14	6,75	7,21	5,86	5,86
Công nghiệp-xây dựng	39,72	41,23	34,59	40,57	40,48
Thương mại, giao thông bưu điện	29,39	27,91	32,64	30,69	30,54
Khoa học công nghệ-GD đào tạo	6,75	7,21	7,23	5,50	5,55
Y tế trợ giúp xã hội	3,37	3,27	3,34	2,87	2,70
Hành chính, Đảng đoàn, Quản lý	8,29	8,91	10,17	9,08	9,67
Nghệ thuật giải trí, hoạt động khác	5,53	4,71	4,82	5,45	5,20

Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2008-2012

Đáng lưu ý trong đầu tư công là Chính phủ thường ưu tiên lựa chọn doanh nghiệp nhà nước(DNNN); hầu hết vốn ODA được giao cho DNNN để thực hiện các dự án phát triển cơ sở hạ tầng. Cùng với định hướng này, việc phân cấp thực hiện ngân sách lại chuyển mạnh về phía địa phương làm cho quan hệ đầu tư thay đổi, đưa tỷ lệ phân bổ vốn đầu tư công ở trung ương từ 60% xuống còn 43,5% vào năm 2011 và hiệu quả mang lại rất thấp.

2. Tác động đầu tư công đến tăng trưởng GDP và với khu vực tư nhân

Đầu tư công có tác động hỗ trợ hay chèn ép đầu tư tư nhân là vấn đề được quan tâm trong nhiều nghiên cứu; nhìn chung, giả thuyết *lấn át* đã được không ít người khẳng định. Ở Việt Nam nhiều tác giả đã nghiên cứu về đầu tư và hiệu quả của đầu tư công; tuy nhiên, còn thiếu những công trình chuyên sâu về quan hệ giữa đầu tư công và của khu vực tư nhân, đặc biệt là việc thực nghiệm kiểm định. Gần đây, Trung tâm nghiên cứu Kinh tế và Chính sách thuộc Đại học Quốc gia Hà Nội (VEPR) đã vận dụng mô hình VECM, sử dụng 3 biến số để phân tích mối tương quan giữa đầu tư nhà nước,

đầu tư tư nhân với tăng trưởng GDP trong giai đoạn từ 1986 đến 2011. Kết quả thu nhận được cho phép vận dụng để kiểm tra chiều hướng tác động và kiểm định nhân quả cả trong ngắn hạn và dài hạn. Mối quan hệ nhân quả thể hiện tác động của đầu tư công đến sản lượng, cũng như ảnh hưởng của đầu tư tư nhân và mức sản lượng đến đầu tư công. Do đầu tư công và sản lượng không thể hiện rõ đối với đầu tư tư nhân, các nhà phân tích cho biết, đầu tư tư nhân dường như chỉ là một biến ngoại sinh yếu (Nguyễn Đức Thịnh 2012).

Phân tích chuỗi thống kê những năm 1986-2010 (theo giá cố định 1994), các nhà nghiên cứu nhận thấy, sau 1 thập niên tăng 1% vốn đầu tư công đã thu hẹp 0,48% đầu tư tư nhân và cho rằng, hiện tượng đầu tư công lấn át đầu tư tư nhân được thể hiện rõ nét. Nhận xét *lấn át* đầu tư tư nhân còn được phân tích bởi các DNNN là đối tượng được nhà nước dành ưu tiên thực hiện dự án phát triển cơ sở hạ tầng, đã khuếch đại thêm sự chèn ép của đầu tư công. Kết quả nghiên cứu còn cho thấy, tác động đầu tư đến tăng trưởng GDP của khu vực nhà nước thấp hơn khu vực tư nhân. Theo đó, tăng 1% vốn đầu

tư tư nhân đã đóng góp 0,33% vào tăng trưởng GDP, còn khu vực nhà nước chỉ tạo được 0,23% tổng lượng trong cân bằng dài hạn (Nguyễn Đức Thịnh 2012).

Môi quan hệ nhân quả của đầu tư công hiệu quả thấp so với đầu tư từ các khu vực kinh tế khác còn được xem xét trong mối quan hệ giữa lượng vốn bỏ ra và kết quả nhận về thông qua hệ số ICOR. Theo Bùi Trinh (2009), hệ số ICOR tổng thể của nền kinh tế trong giai đoạn 2000-2007 ở mức 5,2; trong đó, khu vực nhà nước 7,8; FDI 5,2 và

khu vực ngoài nhà nước là 3,2. PGS Lê Xuân Bá (2012) nhận xét, trong giai đoạn 1995-2010, tốc độ gia tăng ICOR luôn tỷ lệ nghịch với tốc độ tăng trưởng GDP; điều này thể hiện trong mối tương quan giữa hệ số ICOR với đầu tư xã hội và tăng trưởng GDP (xem bảng 4). Đáng lưu ý là, những chỉ số ICOR này của nền kinh tế quá cao so với nhiều nước như Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan trong thời kỳ phát triển tương đương với kinh tế nước ta hiện nay, chỉ số ICOR của các quốc gia này thường chỉ dao động từ 2,7 đến 3,2.

Bảng 4. Quan hệ ICOR với đầu tư xã hội và tăng trưởng GDP

Đơn vị %

Năm \ Chỉ tiêu	Hệ số ICOR	Đầu tư xã hội/GDP	Tăng trưởng GDP
1995	3,35	31,7	9,54
1999	6,80	32,8	4,77
2004	5,01	40,7	7,79
2009	7,80	42,7	5,32
2010	6,30	41,9	6,78

Nguồn: Lê Xuân Bá, 2012.

3. Nhân tố hạn chế đầu tư công từ tầm nhìn nghiên cứu

Những bất cập của đầu tư công và đầu tư công hiệu quả thấp đã được nhiều nghiên cứu tập trung phân tích. Từ những kiến giải đưa ra, cơ chế đầu tư công thường có những nhóm liên quan đến các giai đoạn đầu tư, bao gồm xác định cách thức phân bổ nguồn vốn nhà nước, thực hiện dự án đầu tư và giám sát để đảm bảo dự án đạt được mục đích đề ra. Giám sát đầu tư được xem là khâu quyết định chất lượng đầu tư công, giám sát hiệu quả sẽ góp phần làm giảm nợ công và thâm hụt ngân sách.

Ở Việt Nam, phân cấp đầu tư công đã thực hiện mạnh mẽ từ năm 2000; việc phân quyền quyết định và phân bổ kế hoạch đầu tư phát triển đã được tiến hành từ cuối thập

niên 1990. Luật đầu tư 2005 cho phép UBND cấp tỉnh được quyền lựa chọn hình thức đầu tư công, nhà đầu tư cũng như cấp giấy chứng nhận đầu tư. Từ năm 2006 đến nay, tất cả các dự án nhóm A,B,C đều thuộc quyền thẩm định và phê duyệt của chính quyền địa phương; Chính phủ chỉ phê duyệt dự án trọng điểm quốc gia do Quốc hội quyết định chủ trương. Về giám sát đầu tư, hệ thống luật pháp Việt Nam quy định thuộc quyền Quốc hội từ phân bổ nguồn vốn đến thực thi các dự án công. Song trên thực tế, các cơ quan chuyên môn của Quốc hội mới thực hiện được giám sát đầu tư ở cấp vĩ mô, chưa giám sát việc thực thi các công trình, dự án cụ thể.

Tìm hiểu về những bất cập về đầu tư công, giới nghiên cứu cho rằng nguyên nhân

sâu xa của vấn đề này bắt nguồn từ cơ chế đầu tư. Cơ chế phân bổ nguồn vốn đầu tư công ở Việt Nam đi theo xu hướng phân quyền, nhưng lại không tạo được sự cân bằng trong huy động nguồn vốn địa phương. Cơ chế này cho phép cấp tỉnh phê duyệt dự án đầu tư sau đó trình lên Trung ương để xin ngân sách. Cùng với cơ chế “xin-cho”, quy hoạch ở cấp trung ương chưa hoàn thiện cũng là nhân tố giúp chính quyền địa phương dễ dàng xây dựng các dự án để đòi hỏi vốn Trung ương; tình trạng này khiến không ít địa phương cùng đua nhau thành lập các khu công nghiệp, cảng hàng không và cảng biển cho riêng mình.

Về các dự án thực hiện ở cấp địa phương, khâu giám sát thuộc thẩm quyền của Hội đồng Nhân dân. Do cơ quan phê duyệt, thực thi và giám sát đều thuộc chính quyền địa phương trong khi vốn cấp lại thuộc trung ương, nên tình trạng làm đẹp kết quả thực hiện để đảm bảo hiệu quả dự án đã diễn ra phổ biến. Trong báo cáo thường niên kinh tế Việt Nam 2012, nhóm tác giả thực hiện đã phát hiện nhiều bất cập của cơ chế đầu tư công và cho rằng, cơ chế hiện hành khuyến khích địa phương vẽ ra dự án để xin được càng nhiều càng tốt ngân sách từ trung ương, trong khi lại chưa có cơ chế giám sát độc lập, thiếu chuyên trách và hiệu quả nên đầu tư công đã bộc lộ nhiều hạn chế (Nguyễn Đức Thành, (2012).

Trong thực thi các dự án đầu tư công, nguồn vốn huy động của Chính phủ thường do phát hành trái phiếu và nhà nước sở hữu 100% vốn thông qua doanh nghiệp nhà nước. Theo các nhà phân tích, cách làm này có thể dẫn đến hiện tượng chen ép đầu tư tư nhân trên nhiều khía cạnh khác nhau. Do đầu tư công lớn, nguồn tín dụng thương mại giảm, mặt bằng lãi suất nâng cao khiến doanh nghiệp tư nhân tiết giảm đầu tư mở rộng sản xuất. Đầu tư công thực hiện bởi

DNNN, hàng hóa và dịch vụ cung cấp từ khu vực này cạnh tranh độc quyền với khu vực tư nhân đã làm suy giảm động cơ tham gia đầu tư của khu vực tư nhân. Mặt khác, hệ lụy đầu tư công kém hiệu quả buộc chính phủ phải tăng thu ngân sách qua thuế và phí hoặc vay mới để trả nợ cũ khiến nền kinh tế có thể rơi vào bất ổn, trì trệ hoặc gia tăng lạm phát. Trong tình huống này, doanh nghiệp tư nhân không chỉ ngừng mở rộng mà thậm chí phải thu hẹp sản xuất để tránh nguy cơ phá sản.

Nhìn nhận về tốc độ tăng và tỷ trọng trong tổng đầu tư nhà nước, các nhà phân tích cho rằng, những ngành có thể mạnh trong phát triển dài hạn của đất nước như nông, lâm nghiệp, thủy sản và khoa học, giáo dục, đào tạo lại là những ngành chiếm vị thế yếu nhất trong chính sách đầu tư của nhà nước. Việc không chú ý đúng mức tới đầu tư cho nông nghiệp trong chính sách phát triển 10 năm qua đã gây nhiều vấn đề bất ổn trong nông nghiệp. Tình trạng đầu tư chông chéo, trùng lặp diễn ra phổ biến cùng với lãnh đạo tỉnh nào cũng cố gắng để có khu công nghiệp, cảng biển, khu đô thị, khu kinh tế mở... phản ánh tính chủ động của nhiều địa phương nhưng lại là biểu hiện thiếu chiến lược theo vùng và sự phát triển nặng tính cục bộ địa phương, đã làm suy giảm hiệu quả đầu tư công và làm cho nợ công ngày càng thêm nặng (Tài chính Online 2011)

Từ những hạn chế của cơ chế đầu tư công nặng về sở hữu nhà nước; chính phủ Việt Nam đã có Quyết định 71/2010 nghiên cứu thí điểm, tạo khung khổ pháp lý nhằm huy động được nguồn vốn tư nhân để phát triển hạ tầng kỹ thuật và dịch vụ công trong xây dựng mối quan hệ đối tác nhà nước-tư nhân (PPP). Với hàm nghĩa cho phép chính quyền công và các đối tác tư nhân cùng phối hợp để thiết kế, đầu tư, xây dựng, quản lý hoặc bảo

tồn một dự án công ích. Quyết định 71 mở ra khả năng hấp dẫn cho việc khai thác mô hình đối tác hoặc các phương thức đầu tư cho các dịch vụ thiết yếu, được coi là một hướng đổi mới để nâng cao hiệu quả và tác động của đầu tư công song việc triển khai mở rộng lại là vấn đề không đơn giản.

4. Khuyến nghị chính sách từ các nhà nghiên cứu, quản lý đầu tư và quản lý nợ công

Trong bối cảnh Chính phủ đang thực hiện tái cơ cấu đầu tư với yêu cầu cắt giảm và nâng cao hiệu quả sử dụng vốn đầu tư công, Bộ trưởng bộ Kế hoạch và Đầu tư Bùi Quang Vinh cho rằng, đã đến lúc phải thay đổi tư duy, không thể phụ thuộc vào đầu tư công, mà phải mở ra các kênh mới, tạo điều kiện cho khu vực tư nhân và nước ngoài tham gia đầu tư. Theo đó, vốn ODA cần được coi là nguồn vốn mới để thu hút khu vực tư nhân tham gia vào xây dựng các dự án quan trọng của đất nước. Để tạo chủ động cho địa phương và sử dụng vốn ngân sách nhà nước, trái phiếu chính phủ hiệu quả hơn, bộ KH&ĐT đã tập trung xây dựng dự thảo Nghị định về kế hoạch đầu tư trung hạn 5 năm để trình Chính phủ, đồng thời bộ chủ trương tăng cường hơn nữa hoạt động thanh tra, giám sát các dự án đầu tư công nhằm nâng cao hiệu quả, chấm dứt tình trạng dàn trải, lãng phí. Khung pháp lý cho hình thức hợp tác công-tư đang được bộ hoàn thiện hướng vào khuyến khích tư nhân đầu tư vào cơ sở hạ tầng, đảm bảo hài hòa lợi ích giữa nhà nước với người dân và nhà đầu tư (Thanh Hà 2012).

Tại diễn đàn công bố báo cáo thường niên kinh tế Việt Nam năm 2012, các nhà khoa học thuộc Đại học Quốc gia Hà Nội đã khuyến nghị: Trong quá trình chuyển đổi mô hình kinh tế, cần đi theo xu thế giảm dần tỷ lệ đầu tư công trong tổng vốn đầu tư xã hội, đồng thời với tăng cường mạnh mẽ

hiệu quả và chất lượng của đầu tư công. Để huy động được nguồn lực xã hội, giới nghiên cứu nhấn mạnh đến cơ hội bình đẳng giữa các nguồn vốn đầu tư khác nhau và tạo cơ chế hiệu quả để huy động tối đa nguồn vốn tư nhân, giảm dần sự phụ thuộc và trông chờ vào ngân sách. Theo đó, Nhà nước cần giảm bớt chức năng kinh doanh; không nên phân bổ đầu tư nhà nước vào những ngành mà khu vực tư nhân có thể đảm nhận. Để tạo hiệu ứng lan tỏa tích cực đến khu vực tư nhân và hỗ trợ khu vực này trong hoạt động sản xuất kinh doanh, cần chuyển trọng tâm đầu tư nhà nước ra ngoài lĩnh vực kinh tế để tập trung vào phát triển kết cấu hạ tầng, phát triển thể chế và nâng cao năng lực. Đối với quản lý đầu tư công, ý kiến thống nhất từ nhiều diễn đàn kinh tế đều cho rằng, các dự án nhận ngân sách từ trung ương phải được phê duyệt và giám sát từ cấp trung ương, sớm khắc phục tình trạng các cấp địa phương lập dự án tràn lan để xin ngân sách trung ương.

Nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư công, hình thức hợp tác công-tư (PPP) đã được các cơ quan nghiên cứu trong, ngoài nước đặc biệt quan tâm. Đến nay, chưa có những đánh giá tổng kết về tình hình PPP tại Việt Nam; nhưng theo bộ Kế hoạch và Đầu tư, cả nước có chừng 70 dự án được triển khai dưới hình thức BOT, BTO và BT; nhiều dự án đạt được những thỏa thuận mang tính thuyết phục, đáp ứng được tiêu chí PPP. Tuy nhiên, việc nhân rộng mô hình lại là vấn đề không đơn giản, do việc triển khai đòi hỏi phải có kỹ năng, kiến thức chuyên môn sâu mà doanh nghiệp nội địa không mấy hứng thú.

Cơ chế đối tác nhà nước-tư nhân có thể bù đắp được những yếu kém trong xây dựng cơ sở hạ tầng và quản lý dịch vụ công, nhưng đây cũng không phải là một phương pháp thần kỳ để giải quyết bài toán thiếu nguồn vốn công. Chuyên gia thuộc cơ quan

Phát triển Pháp tại Việt Nam (AFD) cho biết, thực chất tiền đầu tư cho dự án hoặc dịch vụ PPP tư nhân tài trợ chính là những cash flow hay phí dịch vụ được trả cuối cùng. Để triển khai dự án, chủ đầu tư phải thực hiện nghiên cứu khả thi nghiêm túc với chi phí khá cao (nhiều dự án lên tới 5 triệu USD) cần được đảm bảo, song các nhà hoạch định chính sách lại không dễ dàng chấp nhận. Chất lượng nghiên cứu khả thi là yếu tố hấp dẫn các nhà đầu tư nước ngoài quan tâm đến đề xuất của phía Việt Nam. Song đến nay, những nghiên cứu khả thi còn quá sơ sài, chưa ước tính được những luồng lợi ích có thể mang lại cũng như chưa phân tích được đầy đủ các khía cạnh để xây dựng kịch bản đủ tin cậy (Sarah Botton, Thanh An, 2012).

Thiếu hụt tài chính của Việt Nam khiến đầu tư công thâm hụt và nợ chính phủ tăng cao, đã thu hút sự quan tâm của giới nghiên cứu và các nhà hoạch định chính sách đến quản lý nợ công. Giám đốc Ban Chính sách Kinh tế và Quản lý nợ của Ngân hàng Thế giới (W.B) Sudarshan Gooptu nhận xét, tỷ lệ nợ công với những rủi ro tài chính cao ở một số quốc gia cho thấy, không còn nhiều khoảng trống để ra quyết định hoặc khả năng đưa ra chính sách hạn chế ở nhiều nước có thu nhập trung bình và các nước đang phát triển dễ bị tổn thương trước những bước ngoặt không thuận lợi. Bài học rút ra từ khủng hoảng cho thấy, nợ tiềm ẩn là thứ được không được các chính phủ ưa thích nhưng lại là thực tế phải đối mặt và mỗi quan tâm về rủi ro đã chuyển sang gắn với nợ tiềm ẩn. Cơ cấu nợ rủi ro thường dẫn đến chính sách kinh tế, tài khóa, tiền tệ và tỷ giá không hợp lý. Từ đây, trong quản lý rủi ro tài chính, cần xây dựng chính sách về rủi ro của chính phủ đối với nợ tiềm ẩn, đảm bảo tính minh bạch và kỷ luật ngân sách (Sudarshan Gooptu, 2012)

Chia sẻ về quản lý nợ đối với Việt Nam, nguyên Thống đốc Ngân hàng dự trữ ấn Độ, GS Y.Venugopal Reddy nhấn mạnh, nợ công là khoản phí đầu tiên đánh vào các nguồn lực của đất nước. Hoạt động của Chính phủ ảnh hưởng đáng kể đến các điều kiện của thị trường tài chính, bởi Chính phủ không chỉ là khách hàng vay có đặc quyền mà còn thông qua các hoạt động nợ và nợ công để thiết lập chuẩn mực cho toàn bộ thị trường tài chính. Rủi ro nợ công bị chi phối bởi công cụ nợ, có thể được người cư trú trong nước hoặc không cư trú nắm giữ và nợ công của một quốc gia có thể được huy động bằng nội tệ hoặc ngoại tệ. Là nước có tỷ lệ nợ công lớn so với GDP, nhưng nền kinh tế ấn Độ vẫn duy trì được tỷ lệ tăng trưởng cao, giá cả và ổn định tài chính vừa phải, có sự phục hồi đáng kể sau khủng hoảng tài chính toàn cầu; một lý do quan trọng của kết quả ấn tượng này đó là hoạt động quản lý nợ công tốt của chính phủ (Venugopal Reddy, 2012)

Với kinh nghiệm từ cuộc khủng hoảng và tính chất ngày càng phát triển của cấu trúc tài chính toàn cầu Reddy cho rằng, Việt Nam nên xem xét thận trọng một số bài học về quản lý nợ công hiện có. Trước hết, quản lý nợ công phải được xem xét trong bối cảnh tư duy không ngừng đổi mới về chính sách kinh tế vĩ mô. Tư duy mới nhấn mạnh sự phối hợp giữa các chính sách kinh tế khác nhau, bao gồm cả chính sách tài khóa và đặc biệt là nợ công. Ranh giới của nghĩa vụ nợ không chỉ giới hạn trong khoản phát sinh từ sự đảm bảo quốc gia với nhiều khoản nợ tiềm ẩn trong chỉ thư bảo lãnh, thư chấp thuận, nợ của doanh nghiệp nhà nước mà còn là những khoản nợ tiềm ẩn phát sinh do những yếu kém trong hệ thống ngân hàng. Do vậy, quản lý nợ công cần được xem xét rộng hơn theo quan điểm rủi ro tài chính bắt nguồn từ các khoản nợ tiềm ẩn (Venugopal Reddy, 2012).

Quản lý nợ quốc gia là quá trình thiết lập và thực hiện một chiến lược quản lý của chính phủ để huy động lượng tiền cần thiết nhằm đạt những mục tiêu chi phí hiệu quả và phòng ngừa rủi ro. Mục tiêu quản lý nợ phải đáp ứng được nhu cầu vốn của Chính phủ: tối thiểu hóa chi phí vay trong thời gian trung, dài hạn phù hợp với quy định an toàn về rủi ro, đồng thời thúc đẩy được sự phát triển của thị trường nợ trong nước. Với tầm quan trọng của thể chế phục vụ quản lý nợ trong sạch, chuyên gia cao cấp về quản lý nợ công của W.B, bà Abba Prasad cho rằng, vấn đề cấp bách nhất mà các chính phủ phải đối mặt là phải cải cách thể chế quản lý chính sách nợ công cả về chuyên môn kỹ thuật và vận dụng kinh nghiệm quản lý rủi ro để có thể quản lý nợ nước ngoài một cách thành thạo và minh bạch. Tính chuyên nghiệp và trách nhiệm giải trình chỉ có thể đạt ở mức cao khi công việc này được giao cho một cơ quan độc lập, tự quyết định và tách khỏi quy trình chính trị (Abba Prasad 2012)

Thay cho lời kết

Đầu tư công đóng vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế xã hội, đặc biệt đối với xây dựng cơ sở hạ tầng và dịch vụ công. Nằm trong nhóm chính sách tài khóa, đầu tư công là vấn đề được chính phủ đặc biệt quan tâm trong tái cơ cấu đầu tư với quyết tâm sử dụng hiệu quả vốn ngân sách nhà nước, trái phiếu chính phủ và nguồn vốn vay. Từ những chia sẻ của giới nghiên cứu, các nhà quản lý và chuyên gia nước ngoài qua nhiều diễn đàn hội thảo; hy vọng những

quan điểm nghiên cứu và những đề xuất chính sách gợi ra sẽ là những tư liệu tham khảo có ích đối với các nhà quản lý và hoạch định chính sách đầu tư công ở nước ta./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Nguyễn Đức Thịnh (2012), *Đối diện thách thức tái cơ cấu kinh tế*, Hội thảo công bố Báo cáo thường niên kinh tế Việt Nam 2012; Hà Nội 5/2012.
- Lê Xuân Bá (2012), *Tái cơ cấu đầu tư trong tiến trình tái cơ cấu kinh tế Việt Nam*, Tạp chí Quản lý Kinh tế số 45 tháng 2/2012
- Sarah Botton, *Quan hệ đối tác Nhà nước-Tư nhân, cơ hội phát triển cho khu vực ven đô thị Việt Nam*.
- Diễn đàn Kinh tế tài chính Việt Pháp Hà Nội 3/2012
- Sử Đình Thành (2012), *Ngưỡng nợ công nghiên cứu thực nghiệm ở Việt Nam*, Tạp chí Phát triển kinh tế số 257 tháng 3/2012.
- Tài chính Online, *Đầu tư công ở Việt Nam: Thực trạng và một số khuyến nghị*
- Thanh Hà (2012), *Tiếp tục quản lý chặt chẽ và hiệu quả đầu tư công*, Tạp chí Kinh tế và Dự báo số 2 năm 2012
- Venugopal Reddy(2012), *Quản lý nợ thời kỳ ổn định: Trường hợp điển hình Ấn Độ*, Hội thảo quốc tế về quản lý nợ Hà Nội tháng 5, 2012.
- Sudarshan Gooptu (2012), *Vai trò của quản lý nợ ngày nay*, Hội thảo Quản lý nợ Hà Nội 5/2012.
- Abba Prasad (2012), *Tổ chức thể chế về quản lý nợ*, Hội thảo quốc tế về quản lý nợ tại Việt Nam - Hà Nội 5/2012.