

LẠM BÀN VỀ NỢ CÔNG VÀ QUẢN LÝ HIỆU QUẢ NỢ CÔNG HIỆN NAY TẠI VIỆT NAM

PGS.TS. NGUYỄN ĐÌNH HÒA*

Nợ công không chỉ là nỗi bận tâm của nước nghèo mà còn cả của nước giàu, đồng thời là vấn đề chung của nhân loại vì nó là không khí sống của thương mại hiện đại và là một phần quan trọng không thể thiếu trong chính sách tài chính của mỗi quốc gia. Hãng tin CNBC dẫn số liệu từ Viện Tài chính Quốc tế (IIF) cho biết khối nợ toàn cầu đã đạt mức 217 nghìn tỷ USD vào cuối tháng 3/2017, tương đương 327% tổng sản phẩm trong nước (GDP) của cả thế giới.[4]

Vì vậy, nợ công cần phải được quản lý và sử dụng hợp lý, hiệu quả, minh bạch nếu không thì khủng hoảng nợ công có thể xảy ra với bất kỳ quốc gia nào tại bất cứ thời điểm nào và để lại những hậu quả nghiêm trọng. Đây là chủ đề “nóng” với nhiều vấn đề quan trọng được đưa ra bàn luận, mổ xẻ từ nghị trường của Quốc hội (QH), các hội nghị, hội thảo cũng như được dư luận xã hội quan tâm nhưng chưa có sự đồng thuận cao, trong đó nổi lên 3 nội dung: phạm vi nợ công; ai là người quản lý nợ công và vấn đề an toàn nợ công của Việt Nam. Do đó, bài viết góp phần trao đổi và phân tích làm rõ thêm những vấn đề nêu trên.

Từ khóa: Nợ công, phạm vi nợ công; an toàn nợ công; cơ quan quản lý nợ công.

Public debt and effective management of public debt in Vietnam

Public debt is not only a concern of the poor but also of the rich country, and is the common problem of mankind as it is the living air of modern commerce and an essential and indispensable part of each country's financial policy. CNBC news agency cited data from the Institute of International Finance (IIF) said the global debt volumes reached US \$ 217 trillion at the end of March/2017, 327% of the equivalent domestic product (GDP) of the world. Therefore, public debt must be managed and used in a rational, efficient and transparent manner; otherwise the public debt crisis may occur to any country at any time and leave behind consequences. The topic of “hot” with many important issues to be discussed, dissected from the Congress, conferences, seminars as well as social attention but no co-interest. High pros, in which emerged 3 contents: public debt range; Who is managing public debt and public debt security in Vietnam? Therefore the article contributes to the discussion and analysis further clarifies the issues mentioned above.

Keywords: Public debt, public debt; Public debt security; Public debt management agency.

1. Phạm vi nợ công

1.1. Sự khác biệt trong cách tính nợ công của Việt Nam và thế giới

Phạm vi nợ công của hầu hết các nước đều bao gồm nợ của Chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh (các khoản bảo lãnh của Chính phủ (CP) mà người được bảo lãnh không trả được nợ, CP phải

trả thay). Một số nước còn quy định phạm vi nợ công bao gồm cả nợ chính quyền địa phương (Anh, Canada, Hoa Kỳ, Phần Lan, Bồ Đào Nha, Bungaria, Thổ Nhĩ Kỳ, Ba Lan, Ấn Độ, Philippines, Đài Loan, Macedonia), nợ của một số doanh nghiệp nhà nước (Thái Lan, Thổ Nhĩ Kỳ, Macedonia, Anh), nợ khu vực an sinh xã hội (Ba Lan, Thổ Nhĩ Kỳ).

*Phó Giám đốc Trường Đào tạo và Bồi dưỡng Nghiệp vụ kiểm toán

Mặc dù, khái niệm về nợ công tương đối rõ ràng và mang tính trực quan cao là các nghĩa vụ nợ của Nhà nước, nhưng cách thức tính toán và phạm vi bao hàm có sự khác biệt nhất định giữa các quốc gia. Để đảm bảo khả năng so sánh và kiểm soát rủi ro nợ công trên phạm vi toàn cầu, Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) đưa ra một khung tiếp cận chung trong tính toán về nợ công được sử dụng như chuẩn mực trong thống kê [5]. Cách tiếp cận của IMF bao gồm hai cấu phần chính, xác định các chủ thể nợ công và các công cụ nợ công. Theo định nghĩa của IMF, nợ công bao gồm nợ của Chính phủ trung ương và Chính quyền địa phương. Trong đó, nợ Chính phủ trung ương không chỉ bao gồm nợ của các cơ quan ở cấp Trung ương như các bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan lập pháp, tư pháp, Chủ tịch nước (Tổng thống) mà còn bao gồm các đơn vị sử dụng vốn ngân sách nằm ngoài Chính phủ (các đơn vị thực hiện một chức năng chuyên biệt của Chính phủ về y tế, giáo dục, an sinh xã hội, xây dựng... được kiểm soát và tài trợ tài chính hoàn toàn bởi Chính phủ Trung ương) và các quỹ an sinh xã hội.

Theo cách tiếp cận của Ngân hàng Thế giới (WB), nợ công được hiểu là nghĩa vụ nợ của bốn nhóm: (1) Nợ của Chính phủ Trung ương và các Bộ, ban, ngành Trung ương; (2) Nợ của các cấp chính quyền địa phương; (3) Nợ của Ngân hàng Trung ương; và (4) Nợ của các tổ chức độc lập mà Chính phủ sở hữu trên 50% vốn, hoặc việc quyết lập ngân sách phải được sự phê duyệt của Chính phủ hoặc Chính phủ là người chịu trách nhiệm trả nợ trong trường hợp tổ chức đó vỡ nợ. Trong trường hợp của Việt Nam, đây chính là nhóm các Tập đoàn, Tổng công ty Nhà nước, gọi tắt là DNNN.

Theo đó, nợ công theo tiêu chuẩn quốc tế sẽ bằng nợ công theo tiêu chuẩn Việt Nam cộng với nợ của: NHNN, DNNN, tổ chức bảo hiểm xã hội và ASXH và một số địa phương.

Theo định nghĩa trong Luật Quản lý nợ công 2009, chủ thể nợ công ở Việt Nam bao gồm nợ của Chính phủ, nợ chính quyền địa phương và các tổ chức khác trong trường hợp các khoản nợ được CP bảo lãnh. Như vậy, so sánh với định nghĩa nợ công của IMF, nợ công Việt Nam không bao gồm các đơn vị sử dụng vốn ngân sách ngoài Chính phủ (được CP đảm bảo khả năng thanh toán như Ngân hàng Chính sách Xã hội, Ngân hàng Phát triển Việt

Nam) và các quỹ ASXH. Tuy nhiên, việc không tính đến nghĩa vụ tài chính tại các DNNN thông thường, CP không đảm bảo thanh toán, là đúng với quy ước của IMF. Tuy nhiên, cũng phải nhận thức một thực tế rằng ở các nước phát triển, số DNNN rất ít hay không đáng kể do đó việc tính nợ của DNNN hay không tính không có ý nghĩa thống kê nhưng ở Việt Nam thì DNNN là một bộ phận quan trọng của kinh tế nhà nước, giữ vai trò chủ đạo nắm giữ một khối lượng lớn tài sản của quốc gia lại có ý nghĩa thống kê rất lớn. Do đó, theo chúng tôi QH, CP nên cân nhắc để đưa nợ của DNNN vào nợ công thì phù hợp hơn với thông lệ quốc tế và thực tiễn đã xảy ra ở Việt Nam. Bởi như trường hợp của Vinashin, dù nợ của Vinashin không được tính vào nợ công, nhưng khi Tập đoàn này mất khả năng thanh toán trên thị trường quốc tế, CP đã không thể lờ đi trách nhiệm trả nợ của mình, bởi nếu không gánh trách nhiệm đó thì mức tín nhiệm của Trái phiếu Chính phủ (TPCP) sẽ bị hạ xuống thấp, lãi suất TPCP buộc phải tăng lên mà vẫn không thể phát hành đủ để bù vào bội chi ngân sách hàng năm. Những chi phí của những hệ lụy này là không nhỏ để khắc phục so với việc đối xử nó là nợ công. Ngoài ra còn xảy ra một thực tế là DNNN đã bị các chủ nợ bắt giữ tài sản của các con nợ này khi tham gia giao thông trên vùng biển quốc tế với giá trị không hề nhỏ.

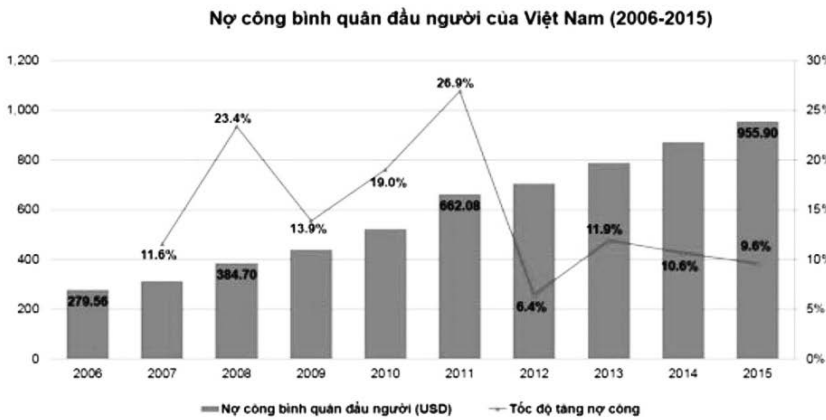
1.2. Đặc điểm nợ công của Việt Nam hiện nay

- *Nợ công của Việt Nam chiếm tỉ lệ cao và tăng nhanh.* Theo số liệu chính thức từ Bộ Tài chính (BTC), tỉ lệ nợ công tăng từ 51,7% năm 2010 lên 53,3% GDP năm 2013 sau khi đã giảm còn khoảng 50% trong giai đoạn 2011-2012. Tỉ lệ nợ công được ước tăng lên khoảng 60,3% tổng sản phẩm quốc nội (GDP) năm 2014 và khoảng 64% GDP năm 2015.

Theo đồng hồ nợ công toàn cầu (The Global Debt Clock) trên trang Economist.com, tại thời điểm 11h20 ngày 1/1/2017, tổng nợ công của Việt Nam 94,854 tỷ USD; tương đương nợ chiếm 45,6% GDP; nợ theo bình quân 1.039 USD/người; mức gia tăng nợ 9,3%/năm. [6]

- Nợ công chủ yếu là nợ Chính phủ

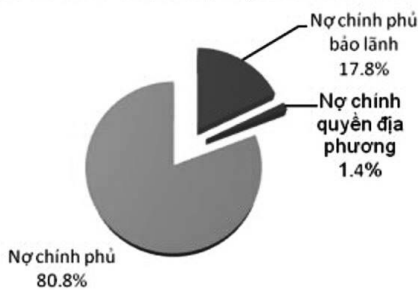
Nợ Chính phủ chiếm tỉ lệ tương đối ổn định, khoảng 79% tổng nợ công trong giai đoạn 2010-2013 (BTC, 2014). Tỉ lệ này có xu hướng tăng nhẹ, nguyên nhân một phần do Chính phủ hạn chế



Nguồn: Economist Intelligence Unit

cấp bảo lãnh cho các khoản vay kể từ 2013 theo Quyết định 689/QĐ-TTg.

Biểu đồ 4: Cơ cấu nợ công Việt Nam năm 2015



Nguồn: Bộ Tài chính

- Nợ trong nước có tỷ lệ lớn hơn nợ nước ngoài trong cơ cấu nợ công

Tỉ trọng nợ trong nước có xu hướng tăng lên từ mức 44,4% năm 2010 lên 54,5% năm 2014.

Do nợ trong nước chiếm tỷ trọng lớn, rủi ro khủng hoảng nợ công ở Việt Nam chưa đến mức nguy hiểm dù tỷ lệ nợ công/GDP đã ở mức khá cao. Mặc dù vậy, nợ công nội địa cũng gây những tác động tiêu cực nhất định đến nền kinh tế như làm tăng lãi suất và thu hẹp nguồn vốn dành cho khu vực tư nhân và gây áp lực lạm phát.

- Áp lực trả nợ hàng năm lớn do kỳ hạn trái phiếu nội địa ngắn

Do đặc điểm thị trường tài chính kém phát triển và các rủi ro vĩ mô lớn, TPCP chủ yếu được phát hành ở kỳ hạn ngắn dưới 5 năm. Kỳ hạn trung bình của các trái phiếu phát hành mới là 2,97 năm vào năm 2012. Sau đó, trái phiếu kỳ hạn dài đã được đẩy mạnh phát hành nhiều hơn,

tuy nhiên kỳ hạn ngắn vẫn chiếm 60%, trung hạn 25%, còn lại 15% là dài hạn.

- Quản lý nợ công phân tán, sử dụng nợ công dàn trải kém hiệu quả

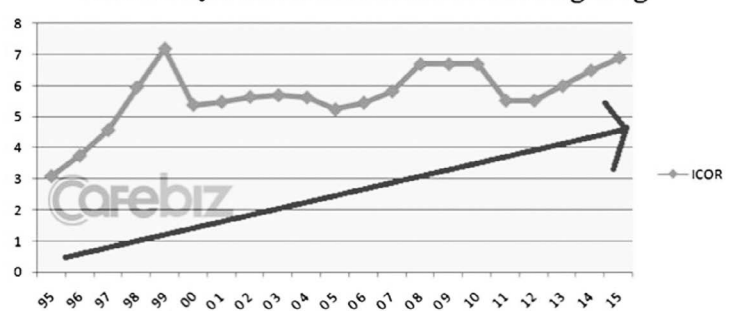
Tồn tại lớn nhất về quản lý nợ công hiện nay ở Việt Nam đó là phân tán có tới 3 cơ quan cùng quản lý gồm: Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư (KHĐT) và Ngân hàng Nhà nước. “Một người đi đàm phán

đi vay, một người phân bổ số nợ vay, một người đi trả nợ. Đây là điểm bất hợp lý mà chẳng quốc gia nào giống như chúng ta”, như Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Thị Kim Ngân nói tại nghị trường QH. [7]

Thực trạng này dẫn đến “cha chung không ai khóc” và hệ lụy là không có số liệu tổng hợp đầy đủ, chính xác kịp thời, do đó gây khó khăn không nhỏ cho ngay cả cơ quan KTNN trong việc tiếp cận số liệu để kiểm toán.

Năm 2015, tăng trưởng kinh tế đã dần hồi phục, với tăng trưởng GDP đạt 6,68% - mức cao nhất kể từ năm 2008 đến nay, hiệu quả đầu tư đã có bước cải thiện, với ICOR giai đoạn 2011-2015 đạt 6,91, giảm so với giai đoạn 2006-2010 (là 6,96). Điều này có nghĩa là, nếu giai đoạn 2006-2010, Việt Nam cần 6,96 đồng vốn để tạo ra được 1 đồng sản lượng, thì giai đoạn 2011-2015 chỉ cần đầu tư 6,91 đồng. Rất đáng ghi nhận khi trong bối cảnh tổng vốn đầu tư toàn xã hội so với GDP giảm mạnh (còn khoảng 32,6% GDP vào năm 2015) thì tốc độ tăng trưởng vẫn duy trì ở mức hợp lý. Song cũng cần thẳng thắn, ICOR của Việt Nam còn cao, hiệu quả đầu tư

ICOR Việt Nam sau 20 năm có xu hướng tăng



Nguồn: <http://cafebiz.vn>

còn thấp so với nhiều nền kinh tế trong khu vực. Đây là hệ lụy của việc đầu tư dàn trải và sử dụng nợ công kém hiệu quả.

2. Cơ quan nào sẽ quản lý nợ công

Hiện cũng không có chuẩn mực quốc tế hay thông lệ quốc tế chung về mô hình quản lý nợ công mà tùy thuộc vào thể chế, bối cảnh và đặc thù mỗi nước mà có các quy định về mô hình tổ chức quản lý nợ công phù hợp. Yêu cầu đặt ra là việc xác định mô hình tổ chức cơ quan quản lý nợ công cũng như phương thức và cách thức phối hợp giữa các cơ quan có liên quan đến quản lý nợ công cần phải gắn với các mục tiêu về quản lý nợ công.

Xu hướng hiện nay là hợp nhất các chức năng liên quan đến quản lý nợ công vào một cơ quan để hạn chế sự chia cắt trong các khâu của quy trình quản lý nợ. Hiện tồn tại 3 mô hình tổ chức cơ quan quản lý nợ công, gồm: (i) Cơ quan quản lý nợ thuộc Bộ Tài chính; (ii) Cơ quan quản lý nợ thuộc Ngân hàng Trung ương và (iii) Cơ quan quản lý nợ độc lập. Trong ba mô hình này đều có những ưu và nhược điểm khác nhau, song mô hình cơ quan quản lý nợ thuộc BTC đang được nhiều quốc gia áp dụng (Úc, Hà Lan, Anh, Bỉ, Pháp, Nhật Bản, Malaysia, Philippines, Thái Lan...). Mô hình cơ quan quản lý nợ thuộc BTC với ưu điểm là có sự kết nối trong các khâu của quy trình quản lý nợ, tạo điều kiện thuận lợi trong việc trao đổi chia sẻ thông tin, qua đó xác định được mục tiêu quản lý nợ, gắn kết hài hòa và hiệu quả với mục tiêu của chính sách tài khóa, bao gồm cả các vấn đề liên quan đến việc huy động và phân bổ nguồn lực. Đến nay, mô hình cơ quan quản lý nợ độc lập hay thuộc Ngân hàng Trung ương cũng chỉ xuất hiện ở một số ít quốc gia.

Trong 25 năm qua, các nước thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) đã áp dụng một số mô hình thể chế khác nhau như: Cơ quan quản lý nợ thuộc Bộ Tài chính (Italia, Hy Lạp); cơ quan quản lý nợ là cơ quan độc lập trong BTC (Australia, New Zealand, Hà Lan, Anh, Bỉ, Pháp); cơ quan quản lý nợ thuộc Ngân hàng Trung ương (Đan Mạch), cơ quan quản lý nợ có quyền tự quyết cao, trực thuộc CP (Thụy Điển, Áo, Bồ Đào Nha, Ai Len...)

Do đó, theo chúng tôi, cần xác định rõ vai trò, nhiệm vụ, mục đích của các cơ quan chủ trì/liên quan, đồng thời đảm bảo cơ chế phối hợp trong

quản lý nợ công; nên tập trung các chức năng quản lý nợ công vào một đơn vị, tổ chức để nâng cao trách nhiệm giải trình; tuy nhiên cũng cần tách trách nhiệm và mục đích chính sách tài khóa, tiền tệ và chính sách quản lý nợ để tránh mâu thuẫn về lợi ích.

Một điểm chung trong hầu hết các luật về nợ công của các nước là xác định rõ thẩm quyền trong vay nợ, trả nợ và thực thi các nghiệp vụ quản lý nợ, và chỉ có một cơ quan duy nhất thay mặt Chính phủ quản lý về vay nợ của Chính phủ (là Bộ Tài chính), và đối với nợ của Chính quyền địa phương thì giao Chính quyền địa phương chịu trách nhiệm quản lý và trả nợ.

Các nước cũng trao quyền chủ động khá lớn cho cơ quan quản lý nợ (BTC). Thông thường BTC không phải trình Chính phủ/Nội các phê duyệt từng khoản vay riêng lẻ, mà thực hiện các hoạt động vay, trả nợ và cơ cấu lại nợ theo kế hoạch, chương trình khung được duyệt với những hạn mức và điều kiện khung đã xác định (các nước gọi là chiến lược quản lý nợ), như trường hợp của Ba Lan, Thái Lan, Rumani. Công tác nghiệp vụ quản lý nợ cụ thể được Bộ Tài chính hoặc Bộ trưởng Bộ Tài chính giao cho Văn phòng quản lý nợ. Tại nhiều nước (Úc, Mỹ, Ba Lan, Malaysia, Thái Lan,...) đơn vị quản lý nợ là cơ quan trực thuộc BTC. Tại một số nước khác (Anh, Hungary, Đan Mạch...), đơn vị này là cơ quan riêng biệt nằm ngoài BTC và ký hợp đồng với BTC để thực hiện các nghiệp vụ quản lý nợ cho Chính phủ.

Vừa qua tại nghị trường QH, một số Đại biểu cho rằng không nên tập trung vào một Bộ để tăng cường sự giám sát lẫn nhau giữa các Bộ. “Nếu quy về một đầu mối trong quản lý nợ công sẽ gây ra sự xáo trộn không cần thiết”. “Phân công nhiệm vụ giữa Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch Đầu tư và Ngân hàng Nhà nước một cách khoa học, chặt chẽ, không chồng chéo giữa các cơ quan của CP, đảm bảo sự giám sát lẫn nhau”. “Không nên tập trung vào một bộ để tăng cường sự giám sát lẫn nhau giữa các bộ”. Theo chúng tôi những ý kiến này là không thuyết phục, bởi lẽ chức năng giám sát là không thuộc 3 cơ quan này, mà quyền năng giám sát tối cao nợ công là của QH trong đó có các vị Đại biểu QH này. Nếu quy về một mối mà đảm bảo sự công khai minh bạch và hiệu quả thì không ngại “gây ra sự xáo trộn” mà phải kiên quyết đột phá để cắt bỏ những “khối u” này.[7]

3. An toàn nợ công

3.1. Rủi ro nợ công hiện nay của Việt Nam

Để xác định được mức an toàn nợ công, trước hết chúng ta cần phải nhận diện đầy đủ các rủi ro nợ công hiện nay của chúng ta.

Kinh nghiệm của các nước cũng đã cho thấy, quản lý nợ công hiệu quả, an toàn không chỉ giới hạn ở việc duy trì mức nợ công trong phạm vi các chỉ số (các ngưỡng) nợ đề ra. Điều quan trọng là phải đánh giá được mức độ rủi ro liên quan đến danh mục nợ công để chủ động có biện pháp đối phó thích hợp, có thể là rủi ro tỷ giá hoặc lãi suất (rủi ro thị trường) hay rủi ro về kỳ hạn, rủi ro thanh khoản, rủi ro tái tài trợ nợ. Các nước có thị trường vốn phát triển, tính thanh khoản cao, thường quan tâm nhiều đến rủi ro thị trường; trong khi các nước có thị trường vốn chưa phát triển thì lại thường quan tâm nhiều hơn đến rủi ro kỳ hạn và quay vòng vốn (tái tài trợ nợ). Các cuộc khủng hoảng tài chính gần đây cho thấy yếu tố rủi ro kỳ hạn là rất quan trọng đối với các nước đang phát triển. Các quốc gia có cơ cấu về thời hạn vay không phù hợp, nếu khi gặp biến động sẽ không thể quay vòng nợ, do đó rất dễ rơi vào vòng xoáy của khủng hoảng nợ.

Theo chúng tôi, nợ công của ta hiện nay có những rủi ro sau đây:

a) Nợ phân tán và kỷ luật ngân sách lỏng lẻo

Ràng buộc ngân sách của Việt Nam quá lỏng lẻo mà giới chuyên môn gọi là ràng buộc ngân sách mềm, là biểu hiện của kỷ cương, kỷ luật tài khóa yếu kém. Chính điều này làm cho các quyết định chi tiêu hay vay nợ dễ bị lạm dụng và tùy tiện. Biểu hiện rõ nhất là con số quyết toán ngân sách luôn cao hơn nhiều so với dự toán. Nợ công phải lấy chiến lược tài chính quốc gia và chính sách tài khóa làm kim chỉ nam, phải tuân thủ những ràng buộc này.

b) Nghĩa vụ nợ tiềm ẩn tăng nhanh

Không chỉ Chính phủ vay mà bản thân DNNN cũng đi vay nhưng hiệu quả kém khiến cho nghĩa vụ nợ tiềm ẩn của Chính phủ tăng lên. Mặc dù theo Luật Nợ công chỉ những khoản nợ DNNN được Chính phủ bảo lãnh mới tính vào nợ công, song có cơ sở để cho rằng cả những khoản nợ không được bảo lãnh cũng có thể biến thành nợ công. Tình

trạng “bảo lãnh ngầm” của Chính phủ đối với các khoản nợ của DNNN (cả các dự án PPP) đang tạo ra tâm lý y lại nguy hiểm.

c) Áp lực tỷ giá và rủi ro khủng hoảng tiền tệ

Trong cơ cấu nợ công thì nợ công nước ngoài của Việt Nam chiếm khoảng 47% tổng nợ công và hơn 76% tổng nợ nước ngoài của quốc gia. Nợ công nước ngoài cộng với nợ tư nhân nước ngoài hiện chiếm trên 37% GDP. Nợ nước ngoài có rủi ro rất khác so với nợ trong nước. Chẳng hạn, khi đồng tiền mất giá, nợ nước ngoài tính bằng nội tệ sẽ tăng lên khiến cho việc thanh toán nợ của Chính phủ trở nên khó khăn hơn nhiều. Điều này cũng tạo thách thức rất lớn cho việc điều hành tỷ giá hiện nay. Hơn nữa, bản thân các DNNN cũng vay nợ ngoại tệ rất nhiều nên càng có động cơ để gây áp lực khiến cho NHNN khó điều chỉnh tỷ giá mà điển hình là đề nghị hạch toán lỗ tỷ giá vào giá thành sản xuất điện của các Tập đoàn Than và Khoáng sản (TKV) hay Điện lực Việt Nam (EVN) vừa qua. Như vậy, công cụ tỷ giá của NHNN vô hình trung bị biến thành công cụ quản lý rủi ro tỷ giá cho các DNNN. Khi chính sách tỷ giá bị trói buộc cũng khiến cho chính sách tiền tệ giảm hiệu lực và nguy cơ thường trực đối diện với rủi ro khủng hoảng tiền tệ.

d) Rủi ro nợ thương mại và trò chơi Ponzi (đào nợ)

Nợ công nước ngoài của Việt Nam chủ yếu vẫn là nợ ưu đãi nhưng vay thương mại cũng đã tăng nhanh với lý do là Việt Nam đã chuyển sang nước thu nhập trung bình. Ngay cả các khoản ODA thì loại ODA vốn vay đang chiếm tỷ trọng ngày càng lớn, từ mức gần 80% giai đoạn 1993-2000, lên 93% giai đoạn 2006-2010, và 95,7% giai đoạn 2011-2012. Trong khi đó, vay thương mại tăng lên cũng có nghĩa là lãi suất vay nợ cũng tăng lên. Lãi suất tăng lên cùng với mức nợ công cao sẽ làm tăng tốc độ gia tăng nợ công rất nhanh, có nguy cơ vượt ra ngoài tầm kiểm soát của trò chơi Ponzi.

đ) Chi tiêu lãng phí và đầu tư sai địa chỉ

Có một thực trạng chung là các Chính phủ thường có xu hướng muốn chi tiêu nhiều hơn so với nguồn thu.

Chính phủ của một quốc gia nếu luôn chi tiêu nhiều hơn so với nguồn thu từ thuế, tức là để tình trạng bội chi ngân sách kéo dài, thì nợ công sẽ tăng

nhanh. Để bù đắp vào bội chi ngân sách, Chính phủ có hai lựa chọn, hoặc là in thêm tiền để bù vào, hoặc là đi vay thêm tiền, chủ yếu thông qua phát hành Trái phiếu Chính phủ (trái phiếu trong nước và quốc tế), hoặc vay vốn ODA. Và cũng bởi vậy, biến động lãi suất Trái phiếu Chính phủ, hoặc biến động đánh giá xếp hạng Trái phiếu Chính phủ của các tổ chức xếp hạng uy tín là thước đo hết sức tiêu biểu đánh giá tín nhiệm đối với Chính phủ đó và sức khỏe của nền kinh tế đó. Pháp luật Việt Nam không cho phép in tiền để bù vào bội chi ngân sách nên chỉ có con đường đi vay và phát hành Trái phiếu Chính phủ.

Với tình trạng bội chi ngân sách kéo dài nhiều năm, đương nhiên nợ công trở thành vấn đề bức bách nhất của CP và nền kinh tế Việt Nam hiện nay; giai đoạn 2006 -2016, tỷ lệ bội chi ngân sách/GDP tăng từ mức 0,99% lên đến 8,24%.

Theo số liệu được công bố chính thức của CP, trong giai đoạn 2011-2015, nợ công tăng bình quân 18,5%/năm, gấp 3 lần so với tốc độ tăng trưởng GDP. Năm 2015, nợ công tăng gấp 2,3 lần năm 2010; gấp 7,6 lần năm 2005 và 14,8 lần năm 2001. Cách đây 15 năm, nợ công chỉ chiếm 36,5% GDP và hiện đã chiếm gần 65% GDP. Chính phủ đã phải áp dụng phương pháp vay đảo nợ để có nguồn tiền trả nợ công: năm 2013 phải đảo nợ 47.000 tỷ đồng, chỉ một năm sau đó con số đảo nợ đã tăng lên mức 106.000 tỷ đồng, con số này năm 2015 đã là 125.000 tỷ đồng, và năm 2016 tiếp tục phải đảo nợ 95.000 tỷ đồng. Việc phân bổ, sử dụng vốn vay cho đầu tư còn dàn trải, hiệu quả chưa cao, trên thực tế đã có một số dự án vay lại vốn vay ODA, ưu đãi, bảo lãnh Chính phủ phát sinh rủi ro không trả được nợ, phải thực hiện tái cơ cấu tài chính, chuyển sang hình thức Nhà nước đầu tư hoặc Quỹ Tích lũy phải ứng trả thay; còn thiếu gắn kết giữa quyết định đầu tư với cân đối trả nợ. Đầu tư dàn trải và đầu tư sai địa chỉ với 12 dự án nghìn tỷ thua lỗ là minh chứng thuyết phục.

e) Quy mô và tốc độ tăng của nợ công Việt Nam gây rủi ro cho tăng trưởng kinh tế

Để đo mức nợ công hay kiểm soát nợ công ở ngưỡng an toàn, các quốc gia cần phải xác định được các tỷ lệ nợ công/GDP.

Nhìn chung, các tổ chức tài chính quốc tế và

chuyên gia kinh tế khuyến nghị rằng, nếu nợ công/GDP quá lớn, 65%-80% GDP, thì dù vay bằng hình thức nào, GDP sẽ bị ảnh hưởng xấu, thậm chí có thể dẫn đến tăng trưởng âm, vì hầu hết tiền đều phải dùng để trả nợ chứ không còn đủ để đầu tư cho kinh tế. Còn phải đánh giá thực trạng nợ, tình hình kinh tế vĩ mô, chính sách tài khóa, tiền tệ, nhu cầu về vốn đầu tư phát triển, hệ số tín nhiệm của quốc gia... Theo các chuyên gia kinh tế, đối với các quốc gia mới nổi hay đang phát triển, nợ công/GDP ở mức 40% là tỷ lệ được đề xuất và tỷ lệ này không nên bị phá vỡ trong dài hạn.

Ngay cả khi chưa tính đúng và đủ nợ công, tỷ lệ nợ công/GDP của Việt Nam đã xấp xỉ 65%, cao thứ hai ASEAN, chỉ sau Singapore có tỷ lệ nợ công lên đến 104,7% GDP. Tuy nhiên, phần lớn nợ công của Singapore là vay từ dân cư của quốc đảo này bằng chính đồng nội tệ với mức lãi suất rất thấp nên nợ công không chịu tác động rủi ro tỷ giá hay mất khả năng chi trả. Singapore cũng là quốc gia hiếm hoi của Châu Á được đánh giá tín nhiệm ở mức cao nhất AAA (cùng với nền kinh tế Hồng Kông).

So sánh với các quốc gia đang trong giai đoạn phát triển, nợ công/GDP của họ hầu hết thấp hơn mức 40%, các quốc gia này hầu hết có mức đánh giá tín nhiệm dao động từ A- đến AA+, trong khi mức tín nhiệm của Chính phủ Việt Nam hiện ở mức BB-.

Điều này có nghĩa Việt Nam phải chi trả lãi cao hơn so với các quốc gia phát triển tương đương khi đi vay nợ và nợ phải trả hàng năm lớn hơn nhiều so với các quốc gia khác (vì quy mô nợ lớn hơn, mức lãi suất TPCP cao hơn). Kết quả là, nguồn thu từ thuế sẽ phải dành nhiều hơn cho trả nợ, giảm tỷ lệ tiền dành cho đầu tư phát triển (đầu tư cho giáo dục, y tế). Chi thường xuyên và chi trả nợ tăng nhanh khiến dư địa chi đầu tư phát triển bị hạn chế, tỷ trọng chi đầu tư phát triển trong cơ cấu chi vẫn ở mức thấp và giảm qua các năm (tỷ trọng chi đầu tư phát triển trong tổng chi NSNN giảm từ 26,5% năm 2011 xuống còn 20% năm 2016. Bình quân giai đoạn 2011-2015 là 24,3%). Đây chính là nguyên nhân khiến tăng trưởng kinh tế của Việt Nam khó bền vững, chưa tính đến hiệu quả đầu tư và các vấn đề về tham nhũng, thể chế yếu kém.

f) *Nợ ngoại tệ chiếm tỷ trọng lớn trong nợ công, điều này khiến nền kinh tế sẽ khó giữ ổn định trước các biến động của thế giới và khu vực*

Cơ cấu đồng tiền của danh mục nợ của Chính phủ tập trung vào một số đồng tiền chính bao gồm: đồng Việt Nam với tỷ trọng 55%; USD chiếm tỷ trọng 16%; Yên Nhật chiếm tỷ trọng 13% và Euro chiếm tỷ trọng khoảng 7%, còn lại là các đồng tiền khác.[9].

Quốc gia chủ nợ ODA lớn nhất của Việt Nam là Nhật Bản. Mặc dù Việt Nam được vay vốn ODA từ Nhật Bản với mức lãi suất cực thấp nhưng lại phải vay bằng đồng Yên (JPY). Đồng JPY liên tục tăng giá trong khi đồng VND mất giá, điều này khiến gánh nặng trả nợ ODA cho Nhật Bản là lớn, chi phí vay vốn ODA thực tế rất cao.

Như vậy, các biến động kinh tế Mỹ, các nền kinh tế lớn, động thái lãi suất của FED hoặc đồng USD tăng giá sẽ tác động mạnh lên áp lực trả nợ công hàng năm của Việt Nam. Nền kinh tế khó giữ ổn định trước các biến động kinh tế khu vực và thế giới.

g) *Nợ ngoại tệ chiếm tỷ trọng lớn trong nợ công của Việt Nam*

Trong thời gian tới, Việt Nam sẽ khó tiếp cận hơn với ODA, Việt Nam chỉ có thể phát hành TPCP với mức lãi suất cao để có tiền đảo nợ và bù đắp bội chi. Việt Nam hiện đã trở thành quốc gia có thu nhập trung bình, nguồn vốn vay ưu đãi viện trợ phát triển ODA đang giảm dần.

Theo kế hoạch, tháng 7/2017, World Bank sẽ chấm dứt cho Việt Nam vay ODA. Đến 2019, Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB), các nhà tài trợ song phương cũng không còn dành ưu đãi ODA cho Việt Nam.

Điều này có nghĩa, để có tiền đảo nợ và bù đắp bội chi, Việt Nam buộc phải phát hành trái phiếu trong nước và quốc tế với mức lãi suất cao do tín nhiệm Chính phủ ở mức quá thấp (BB-). Không chỉ rủi ro nợ công tăng mà tăng trưởng sẽ tiếp tục chịu tác động tiêu cực hơn.

Một số nền kinh tế quy mô nợ công lớn nhưng rủi ro thấp do tín nhiệm Chính phủ cao, lãi suất thấp, vay bằng đồng nội tệ và chủ yếu là vay nợ từ người dân trong nước. Bản thân các quốc gia này cũng là chủ nợ lớn của thế giới.

h) *Quản lý nợ công còn phân tán, thiếu cơ chế phối hợp*

Hệ lụy của việc này là công tác tổng hợp báo cáo, quyết toán, thống kê số liệu nợ công chưa kịp thời, đầy đủ, chính xác theo quy định dẫn đến việc Bộ Tài chính tổng hợp nợ công có thể chưa đầy đủ các khoản nợ Chính phủ, chính quyền địa phương. Đặc biệt việc kiểm toán để xác định trách nhiệm vay, trả nợ, đánh giá hiệu quả sử dụng vốn vay, bố trí vốn đối ứng gặp rất nhiều khó khăn, vướng mắc.

3.2. **Xác định mức an toàn nợ công**

Hiện vẫn chưa có bộ tiêu chuẩn chung về ngưỡng an toàn nợ công mà có thể áp dụng đối với tất cả các quốc gia. Việc các chỉ tiêu nợ công của từng nước cần được xác định trên cơ sở các yếu tố như tình hình kinh tế vĩ mô, khả năng trả nợ, hiệu quả sử dụng nguồn vốn... Để hỗ trợ cho các nước trong quá trình hoàn thiện khuôn khổ pháp luật về nợ công, nhất là ở các nước đang phát triển, các tổ chức quốc tế như Quỹ Tiền tệ Quốc tế và Ngân hàng Thế giới cũng đã xây dựng và công bố một số chỉ dẫn cơ bản về quản lý nợ công, song những chỉ dẫn này cũng chỉ dừng ở mức tham khảo.

Theo thông lệ quốc tế, ngưỡng nợ công tối ưu (nhằm đảm bảo nợ công là động lực giúp tăng trưởng kinh tế) thông thường cho các nước phát triển là 90%, các nước đang phát triển có nền tảng tốt là 60% và có nền tảng kém là 30 - 40%. Vì vậy, mức ngưỡng nợ công/GDP được Quốc hội đề ra 65% là phù hợp với thông lệ quốc tế; và việc vượt ngưỡng tối ưu có thể tiềm ẩn rủi ro.

Nếu chỉ số nợ công/GDP của một quốc gia thể hiện quy mô nợ công so với quy mô của nền kinh tế thì chỉ số nợ công trên bình quân đầu người thể hiện trung bình mỗi người dân của quốc gia này đang gánh bao nhiêu nợ.

Để đánh giá mức độ bền vững nợ công cũng như các rủi ro liên quan, bên cạnh quy mô nợ công trên GDP, cần phải sử dụng các chỉ tiêu khác như nghĩa vụ trả nợ hàng năm so với GDP và thu ngân sách; chi trả lãi vay so với chi thường xuyên; tỷ lệ trả lãi vay so với dư nợ; tỷ lệ giữa vay mới so với số trả nợ cũ; nghĩa vụ nợ dự phòng so với thu ngân sách. Hiện vẫn chưa có bộ tiêu chuẩn chung về ngưỡng an toàn nợ công mà có thể áp dụng đối với tất cả các quốc gia. Các chỉ tiêu nợ công của từng

nước cần được xác định trên cơ sở các yếu tố như tình hình kinh tế vĩ mô, khả năng trả nợ, hiệu quả sử dụng nguồn vốn... và tính toán các rủi ro được đề cập ở trên để cân nhắc mức an toàn nợ công phù hợp.

Kinh nghiệm của các nước cũng đã cho thấy, quản lý nợ công hiệu quả, an toàn không chỉ giới hạn ở việc duy trì mức nợ công trong phạm vi các chỉ số (các ngưỡng) nợ đề ra. Điều quan trọng là phải đánh giá được mức độ rủi ro liên quan đến danh mục nợ công để chủ động có biện pháp đối phó thích hợp, có thể là rủi ro tỷ giá hoặc lãi suất (rủi ro thị trường) hay rủi ro về kỳ hạn, rủi ro thanh khoản, rủi ro tái tài trợ nợ. Các cuộc khủng hoảng tài chính gần đây cho thấy yếu tố rủi ro kỳ hạn là rất quan trọng đối với các nước đang phát triển. Các quốc gia có cơ cấu về thời hạn vay không phù hợp, nếu khi gặp biến động sẽ không thể quay vòng nợ, do đó rất dễ rơi vào vòng xoáy của khủng hoảng nợ.

4. Các kiến nghị và đề xuất

Để quản lý và sử dụng hiệu quả và đảm bảo an toàn nợ công, chúng tôi có các kiến nghị sau đây:

Thứ nhất, cần xác định rõ phạm vi nợ công và quản lý nợ công phù hợp với thông lệ quốc tế. Chúng tôi kiến nghị nên cần đưa nợ của DNNN, nợ NHNN, nợ của tổ chức bảo hiểm xã hội và ASXH vào danh mục nợ công.[1]

Thứ hai, cần xác định rõ vai trò, nhiệm vụ, chức năng của các cơ quan quản lý nợ công; đồng thời đảm bảo cơ chế phối hợp trong quản lý nợ công linh hoạt và hiệu quả. Nên tập trung các chức năng quản lý nợ công vào một đơn vị, tổ chức đầu mối nhằm nâng cao trách nhiệm giải trình và đối với nước ta nên là Bộ Tài chính.

Thứ ba, quản lý trần nợ và ngưỡng nợ chỉ mới là điều kiện cần để kiểm soát được an toàn nợ công. Cần có thêm các chỉ tiêu chất lượng nợ công, vấn đề then chốt nhất trong quản lý an toàn nợ công là quản lý chặt chẽ nợ vay nước ngoài và các rủi ro. Tỷ lệ nợ công vay nước ngoài cao thì nguy cơ mất khả năng thanh toán và mất chủ quyền tài chính quốc gia càng cao.

Thứ tư, cần quản lý và giám sát rủi ro thông qua các chỉ số giám sát nợ công theo chuẩn mực quốc tế; quản lý mục đích và hiệu quả sử dụng nợ công,

trong đó chỉ được sử dụng nợ công vào các mục đích của chính sách công và lĩnh vực tài chính công thực sự cần thiết và có hiệu quả;

Thứ năm, tăng cường công khai, minh bạch thông tin về nợ công định kỳ hàng tháng, hàng năm, quy định rõ trách nhiệm của người công bố thông tin. Tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân, tăng cường hoạt động kiểm toán của Kiểm toán nhà nước để kiểm tra, đánh giá nợ công và quản lý nợ công cả về mức độ tin cậy, cả về tính tuân thủ, tính kinh tế, tính hiệu quả của việc vay, quản lý nợ vay, chi phí vay và trả nợ tiền vay.

Thứ sáu, thực hiện đồng bộ, hiệu quả chính sách tiền tệ, chính sách tài khóa, kiểm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, bố trí hợp lý quan hệ tích lũy và tiêu dùng, đảm bảo quy mô đầu tư xã hội đạt 32 - 34% GDP, bội chi NSNN dưới 4% GDP tạo cơ sở tăng trưởng kinh tế ở mức cao hơn hiện nay. Nâng cao kỷ luật kỷ cương quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Đình Hòa: (Chủ nhiệm) Đề tài NCKH Cấp bộ 2011, UBTC-NS QH Giám sát và kiểm toán nợ công ở Việt Nam - Thực trạng và giải pháp.
2. Nguyễn Đình Hòa: Khủng hoảng nợ công tại châu Âu và bài học cho Việt Nam. Tạp chí Khoa học Số 2 tháng 2 năm 2013.
3. <http://toquoc.vn>: Nhật Bản có tỷ lệ nợ công cao nhất thế giới. 19.7.2017.
4. <http://vneconomy.vn/the.../the-gioi-dang-no-nhieu-chua-tung-thay-20170629123648394>.
5. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual-IMF> (2001). Government finance statistics manual 2001.
6. <https://www.economist.com/>
7. <http://dantri.com.vn> 30/5/2017
8. Luật Quản lý nợ công 2009
9. http://www.mof.gov.vn/webcenter/portal/ttc/r/o/ttsk/ttsk_chitiet?dDocName
10. <http://cafebiz.vn>