Quản lý nợ công của Việt Nam hiện nay

Ths.Nguyễn Thị Lan Phương*

Ở Việt Nam, Nợ Chính phủ là khoản nợ phát sinh từ các khoản vay trong nước, ngoài nước, được ký kết, phát hành nhân danh Nhà nước, nhân dân, Chính phủ hoặc các khoản vay khác do Bộ Tài chính ký kết, phát hành, ủy quyền phát hành theo quy định của pháp luật. Nợ Chính phủ không bao gồm khoản nợ do Ngân hàng Nhà nước Việt Nam phát hành nhằm thực hiện chính sách tiền tệ trong từng thời kỳ.

Như vậy khái niệm về nợ công theo quy định của pháp luật Việt Nam được đánh giá là hẹp hơn so với quốc tế do không bao gồm các khoản nợ của doanh nghiệp nhà nước nếu các doanh nghiệp này tự đứng ra vay. Hiện nay còn tồn tại nhiều tranh cãi về khái niệm nợ công mà Việt Nam đang áp dụng cũng chính do xuất phát từ quan điểm có hay không đưa nợ của các doanh nghiệp Nhà nước tự đi vay vào nợ công.

Giải thích cho lý do Việt Nam không tính nợ của các doanh nghiệp Nhà nước tự đi vay vào nợ công là theo Luật Doanh nghiệp, doanh nghiệp là người trực tiếp chịu trách nhiệm đối với các khoản nợ phát sinh của mình. Chính phủ chỉ có trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ nợ trong trường hợp các doanh nghiệp được Chính phủ bảo lãnh vay đang gặp khó khăn và tạm thời không có khả năng trả nợ. Thêm vào đó, theo Luật Tổ chức tín dụng, các tổ chức tín dụng có trách nhiệm thẩm định, quyết định việc cho vay đối với các doanh nghiệp, thực hiện trích lập dự phòng và xử lý rủi ro trong trường hợp phát sinh nợ xấu.

Bảng 1: So sánh phạm vi nợ công của Việt Nam và IMF

Chỉ tiêu	IMF	Việt Nam
1. Nợ Chính phủ		
a) Nợ trong nước		
- Trái phiếu, tín phiếu	V	V
- Vay Quỹ BHXH, SCIC	V	V
- Vay tồn kho bạc, Quỹ tích lũy	V	X
b) Nợ nước ngoài	V	V
2. Nợ được Chính phủ bảo lãnh (bao gồm cả DNNN)		
a) Vay trong nước	V	V
b) Vay nước ngoài	V	V
3. Nợ của chính quyền địa phương		
- Trái phiếu chính quyền địa phương	V	V
- Vay tồn ngân khoa bạc	V	X
- Vay ngân hàng phát triển	X	X
- Vay lại vốn vay nước ngoài của Chính phủ	X	X
- Vay khác	V	V
4. Nợ tự vay tự trả của Doanh nghiệp nhà nước	X	V

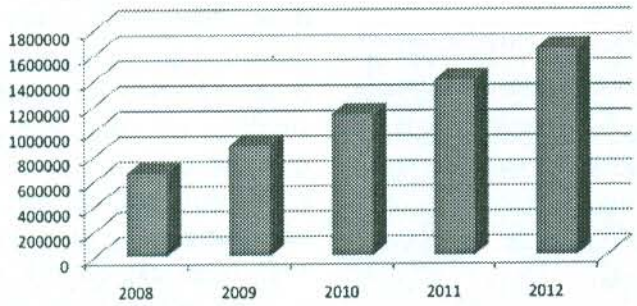
Thực trạng nợ công

Trong giai đoạn 2008-2012, Việt Nam đã gia tăng liên tục nợ công, từ mức 657.940 tỷ đồng lên mức 1.641.297 tỷ đồng để bù đắp cho thâm hụt ngân sách hàng năm. Trong đó mức nợ trong nước tăng với tốc độ cao hơn nợ nước ngoài. Điều này cho thấy một xu hướng dịch chuyển cơ cấu nợ công với tỷ trọng ngày càng gia tăng của nợ trong nước. Đây là xu hướng phù hợp để đảm bảo đạt được mục tiêu nợ nước ngoài không quá 50% tổng nợ công đã được nêu trong chiến lược nợ công và nợ nước ngoài quốc gia giai đoạn 2011-2020 và tầm nhìn 2030.

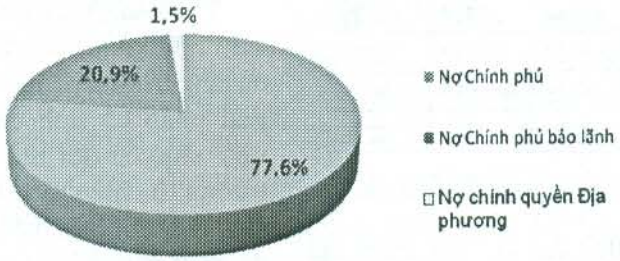
Theo các chuyên gia kinh tế, mặc dù nợ công liên tục tăng trong giai đoạn 2008-2012 nhưng tỷ lệ nợ công/GDP vẫn đang trong ngưỡng an toàn cho phép. Hiện nay theo cách tính của Việt Nam, năm 2012 tỷ lệ nợ công/GDP của Việt Nam là 55,6%, thấp hơn mức an toàn 65% đã được xác định trong chiến lược nợ công và nợ nước

* Bộ Tài chính

Biểu đồ 1.Nợ công Việt Nam giai đoạn 2008-2012 (tỷ đồng)



Biểu đồ 2.Cơ cấu nợ công của Việt Nam năm 2012



ngoài quốc gia giai đoạn 2011-2020 và tầm nhìn 2030. Tuy nhiên, nếu tính theo thông lệ quốc tế, tức là sẽ bao gồm cả nợ của các doanh nghiệp nhà nước tự đi vay thì tỷ lệ thực nợ công/GDP sẽ cao hơn. Hiện nay chưa có thống kê đầy đủ quy mô nợ tự vay của các doanh nghiệp nhà nước nên chưa xác định được tỷ lệ nợ công/GDP chính xác. Tuy nhiên, căn cứ vào hiện trạng thực tế của các doanh nghiệp nhà nước hiện nay, quy mô tự vay của các doanh nghiệp sẽ không nhỏ. Nếu chúng ta không thống kê đầy đủ, công bố minh bạch thì việc quản lý nợ công sẽ tiềm ẩn nhiều rủi ro, vì thực chất nợ tự vay của các doanh nghiệp nhà nước vẫn phải dùng vốn của Nhà nước để trả nợ.

Bảng 2: Nợ công của Việt Nam giai đoạn 2008-2012

Đơn vị: Tỷ đồng

	2008	2009	2010	2011	2012
Tổng số	**657940**	**877753**	**1124638**	**1392020**	**1641297**
1. Nợ chính phủ	***501811***	***696365***	***882750***	***1092761***	***1273940***
a) Nợ nước ngoài	312001	411117	527403	666372	726314
b) Nợ trong nước	189810	285248	355347	426389	547626
2. Nợ chính phủ bảo lãnh	***137732***	***162863***	***225513***	***288375***	***343237***
a) Nợ nước ngoài	47840	68446	89108	116734	150586
b) Nợ trong nước	89892	94417	136405	171641	192651
3. Nợ CQĐP	***18397***	***18525***	***16375***	***10884***	***24120***
4. Nợ công/GDP	***44,5***	***52,9***	***56,8***	***54,9***	***55,6***
a) Nợ chính phủ/GDP	34	42	44,6	43,1	43,2
b) Nợ chính phủ bảo lãnh/GDP	9,3	9,8	11,4	11,4	11,6
c) Nợ CQĐP/GDP	1,2	1,1	0,8	0,4	0,8

Nguồn: Cục Quản lý nợ và Tài chính Đối ngoại, Bộ Tài chính

Tỷ lệ các khoản nợ thuộc nợ công được giữ khá ổn định qua các năm. Năm 2012, đa số nợ công là nợ chính phủ 77,6%, nợ chính phủ bảo lãnh 20,9% và chỉ 1,5% là nợ của chính quyền địa phương.

Nguồn vốn vay trong nợ chính phủ rất đa dạng. Vay nợ chính phủ trong nước bao gồm: trái phiếu chính phủ, chiếm 73,5% vay trong nước, Bảo hiểm xã hội, 16,7%, Quỹ tích lũy, tồn kho Kho bạc nhà nước và năm 2012 có vay từ SCIC. Vay nợ chính phủ nước ngoài chủ yếu vay từ nguồn ODA, chiếm 86,4% vay nước ngoài, ngoài ra còn vay từ nguồn vay ưu đãi và vay thương mại. Như vậy, khi Việt Nam bắt đầu vươn lên trở thành nước có thu nhập trung bình, các nguồn vốn vay từ ODA sẽ bị cắt giảm. Vì vậy, trong thời gian tới, nhu cầu vay trong nước sẽ phải tiếp tục tăng lên để bù đắp phần cắt giảm của ODA.

Với tỷ lệ thâm hụt ngân sách năm 2013 từ 4,8% đến 5,3% GDP điều đó chứng tỏ, nhu cầu vay nợ công ngày càng gia tăng và được thể hiện rõ ở biểu đồ 3 khi huy động nợ công luôn cao hơn trả nợ công trong giai đoạn 2008-2012 và đặc biệt là chênh

Bảng 3: Huy động vốn vay Chính phủ giai đoạn 2008 - 2012

Đơn vị: Tỷ đồng

	2008	2009	2010	2011	2012
Tổng số	**93537**	**200426**	**208957**	**235089**	**284578**
1. Vay trong nước	***61107***	***132537***	***124993***	***156500***	***192284***
a) Trái phiếu chính phủ	40327	38404	68292	80447	141342
b) BHXH	5000	13000	33000	19000	32000
c) Quỹ tích luỹ		13500	4500		1000
d) Tồn kho KBNN	15780	67633	19201	56223	11942
e) SCIC					6000
g) Quỹ cải cách DN				830	
2. Vay nước ngoài	***32430***	***67889***	***83964***	***78589***	***92294***
a) Vay ODA	28019	61034	58407	68687	79724
b) Vay ưu đãi	1980	4703	6625	7552	9320
c) Vay thương mại	2431	2152	18932	2350	3250

Nguồn: Cục Quản lý nợ và Tài chính Đối ngoại, Bộ Tài chính

lệch giữa vay thêm và trả cũng liên tục tăng.

Năm 2013, với tình trạng thu ngân sách gặp rất nhiều khó khăn, khả năng mức thâm hụt ngân sách sẽ tăng cao. Đặc biệt trong bối cảnh hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp giảm sút, nhiều doanh nghiệp phá sản, dừng sản xuất đồng thời việc thực hiện chính sách miễn giảm, giãn thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế VAT và Chính phủ cần thực hiện các giải pháp tháo gỡ khó khăn cho nền kinh tế sẽ làm giảm nguồn thu nhưng nhu cầu chi tiêu Chính phủ tăng. Theo báo cáo tình hình kinh tế xã hội 6 tháng đầu năm 2013 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tổng thu ngân sách Nhà nước 6 tháng đầu năm 2013 đạt 324,42 nghìn tỷ đồng, bằng 39,8% dự toán năm (cùng kỳ năm 2012 đạt 42,8%), tổng chi ngân sách nhà nước đạt 409,13 nghìn tỷ đồng, bằng 41,8% dự toán năm (cùng kỳ năm 2012 đạt 41,7%), thâm hụt ngân sách 6 tháng đầu năm bằng 84,71 nghìn tỷ đồng. Như vậy, việc điều chỉnh tỷ lệ thâm hụt ngân sách năm 2013 lên mức trên 5,3% là phù hợp. Điều này cũng đồng nghĩa với việc mức gia tăng nợ công năm 2013 sẽ tiếp tục tăng cao.

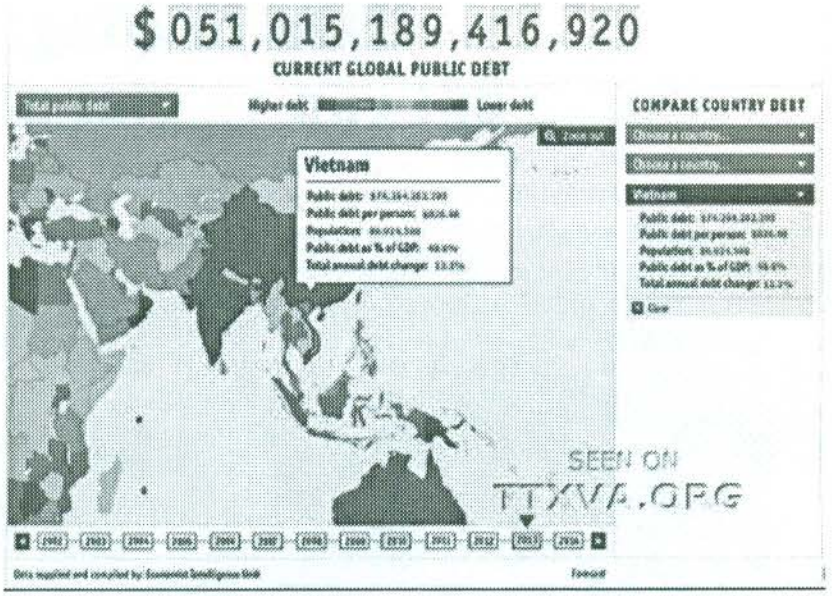
Theo dự báo của World Bank, tăng trưởng kinh tế của Việt Nam sẽ tiếp tục gặp khó khăn do chưa có sự chuyển biến tích cực trong mô hình tăng trưởng. Năm 2014, 2015 được dự báo có mức tăng trưởng GDP ở mức 5,4% và năm 2016 sẽ tăng lên 5,5%. Tức là thấp hơn nhiều so với dự kiến tăng trưởng của Việt Nam, 6,0% năm 2014 và 6,5% năm 2015 và thấp hơn rất nhiều so với kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm 2011-2015 đã đặt ra ở mức 7,0-7,5%/năm. Trước tình trạng nền kinh tế nhiều khó khăn, nguồn thu ngân sách sẽ giảm đồng thời Chính phủ lại cần can thiệp để tạo kích thích cho nền kinh tế. Nợ công sẽ lại tiếp tục được chồng chất nhiều lên và được dự báo sẽ tăng mạnh trong 3 năm tới. Sau 3 năm nếu việc sử dụng nợ công không hiệu quả, tái cấu trúc nền kinh tế không được triệt để, nền kinh tế vẫn trong trạng thái đình trệ, Việt Nam rất có thể sẽ mất ngưỡng an toàn về nợ công.

Một số kiến nghị

Thứ nhất, khắc phục các yếu kém nội tại của nền kinh tế, tạo đà tăng trưởng bền vững. Đây là giải pháp có tính dài hạn với việc chuyển đổi mô hình tăng trưởng từ chiều rộng sang chiều sâu, việc đổi mới thể chế kinh tế để phát huy sức mạnh của cơ chế thị trường và những lợi thế cạnh tranh. Những trụ cột chính của giải pháp này bao gồm xác định các lợi thế cạnh tranh quốc gia, xây dựng ngành kinh tế trọng điểm để phát huy lợi thế cạnh tranh; tập trung đầu tư hạ tầng, giáo dục và khoa học công nghệ phục vụ trực tiếp cho ngành kinh tế trọng điểm đã xây dựng; tạo môi trường bình đẳng cho khu vực ngoài nhà nước tham gia phát triển ngành.

Thứ hai, nghiên cứu và xác định lại phạm vi nợ công phù hợp với thông lệ quốc tế đáp ứng yêu cầu hội nhập KTQT, tức là cần đưa các khoản tự vay của doanh nghiệp nhà nước vào nợ công. Như trên đã đề cập, dù là các doanh nghiệp nhà nước tự vay, thực chất nhà nước vẫn phải chịu trách nhiệm bằng vốn ngân sách cho các khoản nợ của doanh nghiệp nhà nước. Đặc biệt khi ở Việt Nam có khoảng 3200 doanh nghiệp nhà nước

với nhiều tập đoàn, tổng công ty, công ty lớn, quy mô nợ tự vay cũng sẽ rất lớn. Do sự ảnh hưởng của nhóm nợ này có thể rất lớn nên Chính phủ cần đặc biệt quan tâm và phải đưa vào nội dung quản lý nợ công. Trước mắt, cần rà soát, thống kê đầy đủ, chính xác quy mô nợ tự vay của tất cả các doanh nghiệp nhà nước, phân loại các khoản nợ này và đánh giá mức độ rủi ro. Nếu bao gồm cả khoản nợ này mà nợ công vẫn trong ngưỡng an toàn, chúng ta có thể công khai ngay con số và ban hành ngay các quy định chặt chẽ về việc tự vay của các doanh nghiệp nhà nước. Nếu vì đưa nhóm nợ này vào làm nợ công mất ngưỡng an toàn, chúng ta có thể chưa đưa nhóm nợ này vào báo cáo. Việc bất ngờ tuyên bố nợ công mất ngưỡng an toàn sẽ gây tâm lý xấu cho cả người dân và nhà đầu tư. Giải pháp cần làm là siết chặt tự vay của doanh nghiệp nhà nước. Phân loại doanh nghiệp nhà nước thành các nhóm cho phá sản, nhóm cổ phần hóa hoàn toàn và nhóm duy trì và phát triển đúng trong phạm vi. Nhóm cho phá sản là những doanh nghiệp làm ăn kém và bằng chính sách khối ngoài nhà nước có thể thay thế được, nhóm tư nhân hóa hoàn toàn là nhóm làm ăn tốt và khối ngoài nhà nước có thể thay thế được và nhóm duy trì, phát triển trong phạm vi cho phép chỉ là những doanh nghiệp nhà nước hoạt động trong lĩnh vực cốt yếu của nền kinh tế, xã hội mà bằng chính sách khối nhà nước vẫn không thể làm hoặc không muốn làm. Sau khi đưa nợ công về ngưỡng an toàn, cần ngay lập tức tiến hành công khai, minh bạch số liệu nợ của các doanh nghiệp nhà nước.



Nợ công Việt Nam đang trên 900 USD/ người dân

Thứ ba, tăng cường năng lực của các cơ quan nhà nước, đặc biệt là Cục quản lý nợ và tài chính đối ngoại, Bộ Tài chính trong công tác xây dựng kế hoạch vay, kiểm tra, giám sát việc sử dụng vốn vay. Lý do vay chỉ được đưa ra khi đáp ứng được mục tiêu của nợ công. Quá trình lập kế hoạch vay và sử dụng vốn vay cần đảm bảo nguyên tắc công khai, minh bạch và có sự tham gia. Đây là những điều kiện cần để việc sử dụng vốn vay cho các mục tiêu công có được hiệu quả qua đó tăng trách nhiệm giải trình của cơ quan vay và sử dụng vốn vay. Kiểm tra, giám sát và thực hiện kiểm toán việc sử dụng vốn vay cũng cần đặc biệt quan tâm và không thể bỏ qua ở các cơ quan sử dụng vốn vay. Chúng ta chỉ có thể thực hiện tốt công tác lập kế hoạch, kiểm tra, giám sát khi có cơ chế tốt và năng lực thực hiện của các cơ quan nhà nước được đảm bảo.

Thứ tư, tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp lý liên quan đến quản lý và sử dụng nợ công. Nguyên tắc xuyên suốt là phải tạo ra được cơ chế công khai, minh bạch, có sự tham gia của các bên liên quan và tăng trách nhiệm giải trình. Khi có cơ chế tốt và năng lực tốt hiệu quả sử dụng vốn vay nợ công sẽ được nâng cao và giảm thiểu các rủi ro của nợ công.

Tài liệu tham khảo

Bộ Tài chính, Đề án Tổng kết vay-trả nợ công giai đoạn 2006-2012 và kế hoạch vay-trả nợ công đến năm 2020, 2013.

Bộ Tài chính (2011), Bản tin nợ nước ngoài số 7,8.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Báo cáo tình hình Kinh tế xã hội 6 tháng đầu năm 2013.

Trường KTQD (2013), Hội thảo Khoa học nhìn lại nửa chặng đường phát triển Kinh tế xã hội 5 năm 2011 - 2015.

THƯ VIỆN TP. CẦN THƠ