

Nợ công - Những vấn đề đặt ra

Ths.Lê Thanh Hương*

Luật Quản lý Nợ công quy định nợ công bao gồm: nợ chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh, và nợ của chính quyền địa phương. Luật Quản lý Nợ công cũng đã dành những chương riêng để quy định về mục đích, điều kiện hình thức vay, đối tượng được phép vay, vay lại, cấp bảo lãnh chính phủ, việc sử dụng vốn, trả nợ và trách nhiệm của các cơ quan liên quan đối với nợ chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh và nợ của chính quyền địa phương. Các quy định trong Luật nhìn chung là tương đối đầy đủ và phù hợp với nguyên tắc và chuẩn mực chung về quản lý nợ.

Việt Nam thiếu một mô hình quản lý nợ tập trung và rõ ràng, mặc dù Luật Quản lý Nợ công gần đây đã nỗ lực tập trung hóa các hoạt động quản lý nợ công theo hướng thống nhất và xuyên suốt.

Trong vai trò quản lý chung, Chính phủ có nhiệm vụ và thẩm quyền thống nhất về quản lý nợ công; quyết định chính sách, giải pháp cụ thể nhằm thực hiện các chỉ tiêu an toàn về nợ công được Quốc hội thông qua; phê duyệt đề án phát hành trái phiếu quốc tế của Chính phủ; thanh tra, kiểm tra về huy động, phân bổ, sử dụng vốn vay, trả nợ và quản lý nợ công. Thủ tướng Chính phủ có nhiệm vụ và thẩm quyền phê duyệt kế hoạch vay, trả nợ chi tiết hàng năm; phê

duyet chương trình quản lý nợ trung hạn cho giai đoạn 3 năm liền kề, phê duyệt đề án xử lý nợ, cơ cấu lại khoản nợ, danh mục nợ; quyết định cấp bảo lãnh chính phủ và một số thẩm quyền khác.

Bộ Tài chính sẽ là cơ quan giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về nợ công. Bộ Tài chính là cơ quan đầu mối xây dựng mục tiêu, định hướng huy động, sử dụng vốn vay và quản lý nợ công trong từng giai đoạn 5 năm; chương trình quản lý nợ trung hạn; hệ thống các chỉ tiêu giám sát nợ chính phủ, nợ công, nợ nước ngoài của quốc gia và kế hoạch vay, trả nợ chi tiết hàng năm của Chính phủ. Bộ Tài chính còn chịu trách nhiệm trực tiếp quản lý các khoản vay của Chính phủ như xây dựng, ban hành chế độ quản lý tài chính đối với các khoản vay; thực hiện cấp phát từ nguồn vốn vay của Chính phủ cho các chương trình, dự án đầu tư và các mục tiêu khác đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt; hướng dẫn và tổ chức cho vay lại nguồn vốn vay nước ngoài của Chính phủ...

Các cơ quan liên quan, như: Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Ngân hàng Nhà nước chịu trách nhiệm tham gia với Bộ Tài chính trong một số công việc liên quan đến quản lý nợ công trong phạm vi chức năng quản lý nhà nước được giao thuộc thẩm quyền của Bộ.

Điều đáng lưu ý là, ngoài các chức năng phối hợp theo thẩm quyền quản lý, cả Bộ Kế hoạch và Đầu tư cùng Ngân hàng Nhà nước đều được giao nhiệm vụ tham gia với Bộ Tài chính trong việc xây dựng mục tiêu, định hướng huy động, sử dụng vốn vay và quản lý nợ công trong từng giai đoạn 5 năm; chương trình quản lý nợ trung hạn và kế hoạch vay, trả nợ chi tiết hàng năm của Chính phủ; tham gia xây dựng hệ thống các chỉ tiêu giám sát nợ chính phủ, nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia... Quy định chung như vậy sẽ rất khó để tạo động cơ cho các cơ quan liên quan trong việc chủ động tham gia và phối hợp tích cực với Bộ Tài chính, cũng như rất khó để minh định giữa trách nhiệm phối hợp với trách nhiệm cuối cùng trong quản lý nợ công.

Đối với các bộ và cơ quan ngang bộ khác, Luật Quản lý Nợ công cũng trao quyền phê duyệt đề án vay, phát hành trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh, đề án vay lại vốn vay của Chính phủ thuộc thẩm quyền. Quy định này thực ra đang trao quyền hạn mở rộng cho các bộ trong việc chủ động xây dựng và thực hiện các đề án vay nợ. Mặc dù Luật cũng yêu cầu các đề án này phải được trình Bộ Tài chính thẩm định, song không có tiêu thức kinh tế nào được quy định để Bộ Tài chính dựa vào đó mà đưa ra ý

kiến. Điều cũng cần lưu ý đối với việc quản lý nợ của các bộ, ngành, đó là các cơ quan này không có nguồn thu được phân cấp như các địa phương, mà chỉ được phân bổ ngân sách từ ngân sách trung ương. Chính vì vậy, việc quản lý các phương án vay nợ, quyết định đi vay và trả nợ của các bộ, ngành cần phải được kiểm soát chặt chẽ, nâng cao tính tự chủ, nhưng phải đi liền với cơ chế ràng buộc trách nhiệm “cứng” và trách nhiệm giải trình đầy đủ.

Luật Quản lý Nợ công cũng trao nhiệm vụ và quyền hạn cho các chính quyền địa phương được tự chủ hơn trong việc lập và phê duyệt các kế hoạch vay và trả nợ của chính quyền địa phương. Đặc biệt, Luật đã phân tách khá rõ giữa thẩm quyền phê duyệt thuộc HĐND tỉnh với thẩm quyền lập kế hoạch của UBND tỉnh. Ngoài ra, chính quyền địa phương còn được trao quyền tự chủ trong việc xây dựng kế hoạch vay vốn để đầu tư, lập đề án vay, phát hành trái phiếu và trả nợ (UBND) và tự quyết định vay vốn để đầu tư, thông qua đề án vay, phát hành trái phiếu và trả nợ (HĐND). Đối với các trường hợp này, vai trò của Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư chỉ là theo dõi và tổng hợp thông tin, thay vì là vai trò giám sát. Cũng cần lưu ý rằng, mặc dù luật đã cố gắng bóc tách thẩm quyền lập và phê duyệt kế hoạch vay, trả nợ giữa UBND với HĐND, nhưng trên thực tế không phải lúc nào vai trò và thẩm quyền của hai cơ quan này cũng được phân định một cách rõ ràng. Trong trường

hợp này, sự phân tách giữa quyền lập và phê duyệt sẽ dễ rơi vào hình thức, đặc biệt đối với các nguồn vay lại vốn vay của Chính phủ. Khi đó, vai trò giám sát và thanh tra của Chính phủ, hoặc của Bộ Tài chính với tư cách là cơ quan quản lý nợ công thống nhất cần phải được phát huy.

Nguyên tắc này thực tế đang được áp dụng đối với trường hợp vay thông qua phát hành trái phiếu, khi đó đề án phát hành trái phiếu phải được Bộ Tài chính chấp thuận bằng văn bản trước khi thực hiện. Tuy nhiên, điều quan trọng là để tránh cơ chế xin - cho, quy định cũng cần ban hành các tiêu chí vay nợ trái phiếu của chính quyền địa phương, mà dựa vào đó Bộ Tài chính đưa ra các báo cáo thẩm tra và có ý kiến khuyến cáo, thay vì quyền chấp thuận. Hơn nữa, trong khi các kế hoạch vay nợ phi trái phiếu không phải thông qua Bộ Tài chính, thì việc phát hành trái phiếu địa phương lại phải thông qua Bộ Tài chính có thể sẽ tạo ra động cơ các địa phương tăng cường hoạt động vay nợ thay vì chúng khoán hóa các khoản nợ đó thông qua trái phiếu địa phương.

Cần lưu ý rằng, trái phiếu địa phương cũng là một dạng tài sản tài chính và nó cũng góp phần làm tăng độ sâu tài chính cho thị trường trái phiếu trong nước. Như vậy, Luật Quản lý Nợ công đã tiến thêm một bước trong tiến trình mở rộng phân cấp ngân sách cho chính quyền địa phương, đặc biệt ở phương diện vay nợ để tài trợ ngân sách.

Việc trao thêm quyền chủ động này là phù hợp với xu thế nâng cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho chính quyền địa phương. Song, đi liền với việc mở rộng phân cấp ngân sách, đặc biệt là phân cấp về thẩm quyền phê duyệt kế hoạch vay nợ, thực hiện vay nợ và trả nợ cho chính quyền địa phương, thì Chính phủ cũng phải tăng cường chức năng giám sát để đảm bảo nợ công nằm trong giới hạn cho phép và bền vững.

Các lãnh đạo địa phương thường có vai trò quan trọng trong các quyết định vay nợ của địa phương mặc dù về mặt cơ chế có vẻ như là một quyết định tập thể (thông qua UBND hay HĐND). Chính vì vậy, điều quan trọng là phải ràng buộc được trách nhiệm và trách nhiệm giải trình cụ thể của người có thẩm quyền ra quyết định vay nợ, tránh tư duy nhiệm kỳ, tình trạng vay nợ và đầu tư gấp gáp, dẫn đến tình trạng nợ quá mức như kinh nghiệm của Trung Quốc gần đây, hoặc ngay cả tình trạng nợ động xây dựng cơ bản của các chính quyền địa phương ở Việt Nam những năm qua.

Về phát triển thị trường trái phiếu chính phủ

Thị trường trái phiếu chính phủ có vai trò hết sức quan trọng trong việc hỗ trợ cho nhu cầu phát hành, giao dịch và quản lý rủi ro danh mục nợ trái phiếu của Chính phủ. Chính vì vậy, trong chiến lược quản lý nợ công, điều quan trọng không thể không đề cập là phải xây dựng một thị trường trái phiếu nội địa

nói chung, thị trường trái phiếu chính phủ nói riêng, theo hướng ngày càng tăng dần độ sâu và thanh khoản. Rất tiếc là cả Luật Quản lý Nợ công và Nghị định 79 đều không đề cập đến vai trò của việc phát triển thị trường trái phiếu chính phủ. Chỉ đến năm 2012, yêu cầu phát triển một thị trường trái phiếu chính phủ mới được đề cập trong Chiến lược nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia giai đoạn 2011-2020, tầm nhìn đến năm 2030. Nhìn chung, các quan điểm phát triển thị trường trái phiếu chính phủ được quy định trong Quyết định 958 là phù hợp, song điều quan trọng hơn nữa là chiến lược cũng cần phải đề ra giải pháp, lộ trình và nguồn lực cho sự phát triển đó. Hơn nữa, chiến lược phát triển thị trường trái phiếu chính phủ cũng phải được đặt trong tổng thể đề án tái cơ cấu thị trường tài chính, trong đó có cả thị trường cổ phiếu và thị trường trái phiếu nội địa.

Việt Nam hiện nay hầu như không có một chuẩn mực báo cáo nợ đầy đủ, kịp thời và chuyên nghiệp. Tính đến tháng 6/2014, Bộ Tài chính mới công bố 2 bản tin nợ công, trong đó bản tin nợ công gần nhất cũng chỉ mới có số liệu đến cuối năm 2012. Kết cấu và nội dung của bản tin nợ công bất hợp lý và nghèo nàn thông tin. Đây có thể xem là một sự thụt lùi trong việc thiết kế chuẩn mực báo cáo nợ công của Bộ Tài chính. Thực ra, đánh giá về năng lực, Bộ Tài chính vẫn có thể thiết kế một chuẩn mực báo cáo về nợ công tốt hơn nhiều so với hiện nay, song vấn đề là động cơ, liệu Bộ Tài chính có sẵn lòng cung

cấp nhiều hơn các thông tin về nợ công cho công chúng hay không?

Một số đề xuất

Kinh nghiệm thực thi Luật Ngân sách từ năm 2002 đến nay cho thấy, mặc dù nhìn chung các quy định trong luật ngân sách là phù hợp với nguyên tắc và chuẩn mực quản lý ngân sách quốc gia, song trên thực tế việc áp dụng các quy định đó vào thực tiễn như thế nào để phù hợp với tinh thần của Luật vẫn còn là một điều thách thức. Chẳng hạn, tính kỷ luật tài khóa, các ràng buộc ngân sách “mềm” vẫn tiếp tục diễn ra trong khi Luật Ngân sách từ khi ban hành đã cố gắng áp đặt một kỷ luật ngân sách nghiêm khắc hơn. Chính vì vậy, việc áp dụng Luật Quản lý Nợ công hiện nay có khả năng cũng không phải là ngoại lệ. Chính phủ cũng như các cơ quan liên quan có thẩm quyền và trách nhiệm trong quản lý nợ công cần phải nỗ lực nhiều, đặc biệt là phải có quyết tâm và ý chí chính trị, mới có thể làm cho các tinh thần của Luật được tuân thủ một cách trọn vẹn trên thực tế.

Có một điều đáng chú ý là năm 2009, khi Luật Quản lý Nợ công ra đời, cũng là từ năm đó nợ công của Việt Nam liên tục tăng cao, gây quan ngại cho dư luận. Năm 2014, Chính phủ phải dành một phần ngân sách không nhỏ để trả nợ, nhưng vẫn không đủ buộc phải đi vay thêm để đảo nợ. Tuy nhiên, thì các rủi ro nợ công của Việt Nam vẫn chưa thực sự được bộc lộ hết qua các con số nợ công được Bộ Tài chính công bố hiện nay.

Các thách thức và rủi ro nợ công của Việt Nam nằm ở triển vọng cải cách ngân sách và giảm thâm hụt ngân sách; các ràng buộc ngân sách lỏng lẻo, cùng với tình trạng thiếu kỷ cương, kỷ luật tài khóa; tăng trưởng kinh tế chậm lại trong khi các nỗ lực tái cơ cấu kinh tế có vẻ như đang bị chậm lại; các khoản chi cho đầu tư từ ngân sách và nguồn trái phiếu chính phủ quá lớn, nhưng hiệu quả đầu tư lại quá thấp do tình trạng “ống bơ thủng”. Bản thân các doanh nghiệp nhà nước cũng đi vay nợ quá nhiều, trong khi kết quả hoạt động lại nghèo nàn, làm tăng nghĩa vụ nợ tiềm ẩn cho ngân sách. Nợ nước ngoài quá cao cũng gây sức ép lên chính sách tỷ giá, trong khi cơ chế tỷ giá hiện nay vừa khuyến khích vay nợ mới vừa làm giảm động lực cho việc gây dựng và nuôi dưỡng ngành công nghiệp phụ trợ trong nước...

Có thể nói, chưa bao giờ vấn đề nợ công được nhắc đến nhiều như những ngày gần đây, sau khi Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Tấn Dũng đăng đàn Quốc hội và thừa nhận, nợ công đang tiếp tục tăng nhanh. Cho dù vẫn trong giới hạn cho phép, tỷ lệ trả nợ trực tiếp của Chính phủ so với tổng thu ngân sách năm 2014, nếu tính cả vay để đảo nợ và trả nợ vay về để cho vay, đã lên tới 26,2% GDP. Trong khi đó, theo quy định của chiến lược nợ công, con số này không được quá 25%.

Đó là nếu năm 2010, nợ công chỉ có 1,115 triệu tỷ đồng,

(Xem tiếp trang 15)

bổ sung cho các khoản mục trình bày trong Bảng cân đối kế toán:

“27 - Chênh lệch đánh giá lại công cụ tài chính

- a - Công cụ tài chính phi phái sinh
- b - Hợp đồng tương lai
- c - Hợp đồng kỳ hạn
- d - Hợp đồng quyền chọn
- e - Hợp đồng hoán đổi

Ở Việt Nam, việc sử dụng công cụ hợp đồng tương lai còn hạn chế và thiếu những hướng dẫn kế toán cụ thể, đặc biệt là kế toán cho mục đích kinh doanh là những nội dung còn khá mới, phức tạp và đang trong quá trình hoàn thiện. Vì

vậy, với phạm vi bài viết này chúng tôi hy vọng góp phần hoàn thiện phương pháp kế toán đối với hợp đồng tương lai sử dụng cho mục đích kinh

Số đầu kỳ	Số được chuyển sang BCKQHĐKD trong kỳ	Số cuối kỳ
.....
.....
.....
.....
.....

doanh tại các doanh nghiệp hiện nay.

Tài liệu tham khảo:

Chuẩn mực kế toán quốc tế số 32 - Trình bày công cụ tài chính (IAS 32);

Chuẩn mực báo cáo tài chính quốc tế số 07 - Thuyết minh công cụ tài chính (IFRS 07);

Giáo trình chuẩn mực kế toán quốc tế (2010), NXB Tài chính - GS.TS. Ngô Thế Chi; PGS.TS. Trương Thị Thủy;

Lê Quang Sáng (2012), “Kế toán các công cụ tài chính phái sinh trong hoạt động phòng ngừa rủi ro giá trị hợp lý và dòng tiền”, Tạp chí Khoa học & Công nghệ, số 2(51)/2012;

Bộ Tài chính (2009), Thông tư số 210/2009/TT-BTC, hướng dẫn áp dụng Chuẩn mực kế toán quốc tế về công cụ tài chính;

<http://www.saga.vn>.

Nợ công - Những vấn đề đặt ra

(Tiếp theo trang 10)

thì đến năm 2013 con số này là 1,95 triệu tỷ đồng; năm 2014 gần 2,4 triệu tỷ đồng (tương đương 60% GDP) và năm 2015, dự kiến nợ công gần 2,9 triệu tỷ đồng (tương đương 64% GDP). Cũng là lần đầu tiên, đã có sự thừa nhận về chuyện phải đi vay đáo nợ, tức là vay để trả nợ chứ không còn chỉ là vay để đầu tư như trước kia. Con số được công bố cũng khá nhức nhối, đó là năm 2013 nghĩa vụ trả nợ chiếm 22,3% tổng thu ngân sách; năm 2014 chiếm 26,2% tổng thu và năm 2015 dự kiến chiếm 32,9%. Có nghĩa là, năm 2015 phải bỏ ra tới gần 1/3 tổng thu ngân sách để trả nợ. Tính trung bình mỗi

người dân Việt Nam đang mắc nợ khoảng 1.000 USD.

Khi trong cơ cấu chi ngân sách hiện nay chi thường xuyên lên tới 70%, phần còn lại mới chi cho đầu tư phát triển, chi trả nợ. “Chưa bao giờ vốn dành cho đầu tư phát triển thấp như hiện nay”, Bộ trưởng Vinh lo lắng.

Giải quyết nợ công là một câu chuyện dài, không thể trong ngày một ngày hai và nó bao gồm hàng loạt giải pháp phải thực hiện, từ tái cơ cấu khu vực doanh nghiệp nhà nước đến tái cơ cấu tổng thể nền kinh tế.

Nền kinh tế Việt Nam mấy năm gần đây đang phải đối mặt

với khó khăn, tăng trưởng chậm lại và nguy cơ sập bẫy thu nhập trung bình đang hiện hữu. Nếu sập bẫy, chuyện trả nợ sẽ thực sự khó khăn. Vì thế, bài toán lớn nhất và khó khăn nhất lúc này có lẽ là làm sao để nền kinh tế có thể tăng trưởng cao hơn, hiệu quả hơn trong nhiều năm.

Tài liệu tham khảo:

Bộ Tài chính (2013, 2014). Bản tin Nợ công số 1, số 2.

Đỗ Thiên Anh Tuấn (2010). Khủng hoảng tiền tệ: Vấn đề Việt Nam và một số gợi ý chính sách, Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright.