NỢ CÔNG CỦA VIỆT NAM: DỰ BÁO NHỮNG RỦI RO VÀ GIẢI PHÁP PHÒNG NGỪA

PGS.,TS. VŨ SỸ CƯỜNG – *Học viện Tài chính*

Theo ước tính của Chính phủ, nợ công đến cuối năm 2016 sẽ tăng lên gần 64% GDP, vẫn thấp hơn mức trần 65% GDP được Quốc hội quy định và trong ngưỡng an toàn khuyến cáo của các tổ chức quốc tế, tuy nhiên, vẫn thiếu hụt nguồn cho chi đầu tư, do đó, việc cải thiện hiệu quả sử dụng vốn vay là hết sức cấp bách trong giai đoạn hiện nay. Đề cập đến những thách thức trong quản lý nợ công, bài viết gợi ý một số giải pháp về chính sách nhằm vượt qua khó khăn, quản lý nợ công an toàn và bền vững tại Việt Nam.

Thâm hụt ngân sách và nợ công của Việt Nam

Vài năm trở lại đây, do quy mô ngân sách nhà nước (NSNN) so với GDP có xu hướng giảm đi song quy mô chi NSNN lại chưa có những thay đổi tương ứng, nên Chính phủ buộc phải vay nợ và hệ quả là mức nợ công tăng nhanh. Chính sách tài khóa 2015 cũng như trong những năm sắp tới đứng trước những thách thức rất lớn. Đó là, phải vừa giữ quy mô thu NSNN ở mức hợp lý nhằm đáp ứng được yêu cầu duy trì tăng trưởng kinh tế, ổn định kinh tế vĩ mô; vừa phải đảm bảo nhu cầu chi tiêu cho phát triển kinh tế và an sinh xã hội. Do đó, cải thiện hiệu quả sử dụng vốn vay là hết sức cấp bách trong giai đoạn hiện nay.

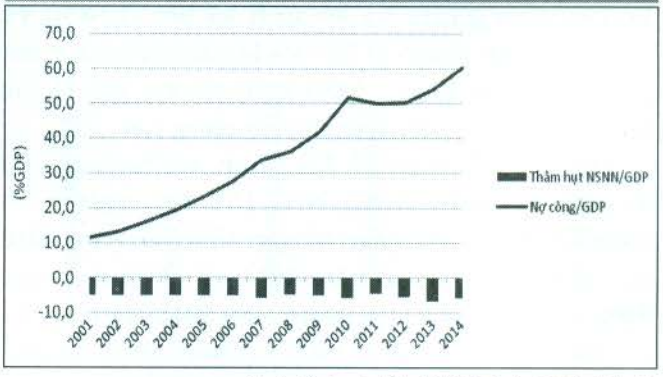
Theo Luật Quản lý Nợ công số 29/2009/QH12, nợ công của Việt Nam bao gồm: Nợ chính phủ; Nợ được Chính phủ bảo lãnh và Nợ chính quyền địa phương. Xét theo nguồn hình thành, nợ công của Việt Nam được hình thành từ 3 nguồn chính: (i) Do tích lũy từ thâm hụt NSNN hàng năm; (ii) Do các khoản chi tiêu công cho các công trình/dự án bằng nguồn trái phiếu chính phủ, vốn vay ODA, vốn vay của chính quyền địa phương (Hiện chưa được tính vào cân đối NSNN hàng năm theo Luật NSNN 2002); (iii) Nợ của các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) được Chính phủ bảo lãnh.

Cách đây 13 năm, năm 2001, tỷ lệ nợ công của Việt Nam là 11,5% GDP, đến năm 2010, con số này đã tăng gần 5 lần (khoảng 51,7% GDP). Trong 3 năm kế tiếp, từ 2010-2013, nợ công đi ngang và tăng tiếp lên 54,2% (xem hình 1). Nhưng năm 2014, nợ công dự tính tăng lên tới 60,3% GDP.

Thực tế cho thấy, một trong những yếu tố dẫn đến quy mô nợ công tăng nhanh là do thâm hụt NSNN. Trong vòng 15 năm trở lại đây, Việt Nam liên tục ở trong tình trạng thâm hụt NSNN. Trong giai đoạn 2004-2008, thâm hụt NSNN không bao gồm chi trả nợ gốc của Việt Nam chỉ khoảng 1,4%GDP song con số này đã tăng lên gấp đôi, ở mức 3,1% GDP trong giai đoạn 2009-2014. Nếu tính cả chi trả nợ gốc thì thâm hụt NSNN đã tăng từ mức gần 5% lên 5,5% trong cùng giai đoạn này. Năm 2015, theo ước tính thì bội chi NSNN cũng sẽ có thể vượt mức 5%.

Xét về cơ cấu của nợ công với GDP, đến cuối 2014, nợ Chính phủ chiếm 46,9% còn lại là nợ Chính phủ bảo lãnh và nợ chính quyền địa phương. Nếu chia theo nguồn gốc của nợ công thì nợ công trong nước là khoảng 32% GDP, còn nợ công nước ngoài là 28% GDP. Cũng theo ước tính của Chính phủ thì

HÌNH 1: THÂM HỤT NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ NỢ CÔNG 2001-2014



Nguồn: Tổng hợp từ số liệu Bộ Tài chính, năm 2014 là số ước tính

BẢNG 1: MỘT SỐ CHỈ TIÊU VỀ BỀN VỮNG NỢ CÔNG CỦA VIỆT NAM 2010-2014 (%)

Chỉ tiêu	2010	2011	2012	2013	2014
Nợ công/thu NSNN	190,7	192,9	224	263,3	280,9
Nợ chính phủ/thu NSNN	151,1	151,4	174	184,4	218,5
Nợ công nước ngoài/thu NSNN	105,3	108,5	119,4	115,8	130,4
Nợ nước ngoài/dự trữ ngoại hối	367,9	385,4	231,6	249	211,7
Nghĩa vụ nợ Chính phủ/thu NSNN	14,8	15,3	21	22,6	24,7

Nguồn: Bản tin nợ của Bộ Tài chính và Báo cáo số 177/BC-CP

nợ công đến cuối 2016 sẽ tăng lên gần 64%, vẫn thấp hơn mức trần 65% GDP được Quốc hội quy định và trong ngưỡng an toàn khuyến cáo của các tổ chức quốc tế như Ngân hàng Thế giới hay Quỹ Tiền tệ quốc tế. Tuy nhiên, vấn đề đáng lưu ý là tốc độ tăng nhanh chóng của quy mô nợ công trong vài năm gần đây.

Nếu xem xét cấu trúc nợ công so với tổng thu NSNN thì quy mô nợ công của Việt Nam đã tăng từ 1,93 lần tổng thu NSNN vào năm 2011 lên 2,36 lần vào năm 2013 và ước sẽ là 2,14 lần tổng thu NSNN năm 2014. Quy mô nợ công tăng nhanh so với thu NSNN sẽ tạo ra áp lực rất lớn với nguồn trả nợ. Một thay đổi trong cấu trúc nợ công của Việt Nam giai đoạn gần đây là sự thay đổi tỷ lệ của nợ trong nước so với nợ nước ngoài với xu hướng chuyển từ vay nợ nước ngoài giai đoạn sang vay nợ nội địa. Theo Bản tin nợ công (Bộ Tài chính), nợ công nước ngoài tính đến cuối năm 2013 là 26,6% GDP, chiếm tỷ trọng khoảng 49% tổng nợ công và có xu hướng giảm đi trong giai đoạn 2011-2013. Nợ công trong nước có xu thế tăng lên và đã chiếm tỷ lệ 51% tổng nợ công năm 2013.

Xét về kỳ hạn các khoản vay và lãi suất thì đa số các khoản vay nước ngoài có kỳ hạn dài (lên tới hàng chục năm) và lãi suất thấp. Ngược lại, các khoản nợ công trong nước, chủ yếu thông qua phát hành trái phiếu chính phủ (TPCP) có lãi suất hữu hiệu khoảng 10% và chủ yếu có kỳ hạn ngắn từ 2-5 năm (Phạm Thế Anh và cộng sự, 2012). Những năm gần đây lãi suất TPCP và TPCP bảo lãnh đã có xu hướng giảm chung cùng mặt bằng lãi suất trong nước, từ mức đỉnh khoảng 11% năm 2011 xuống còn khoảng 6% năm 2014. Cụ thể năm 2013, năm 2013 lãi suất trung bình nợ trong nước của Chính phủ (chiếm 38% nợ công) lên tới 8,9% trong khi lãi suất trung bình nợ nước ngoài (chiếm 39,8% tổng nợ công) thấp hơn nhiều. Nếu chuyển sang số tuyệt đối thì năm 2013, Chính phủ đã chi trả 125,7 nghìn tỷ đồng nợ gốc và 57,6 nghìn tỷ đồng trả lãi. Năm 2014, con số ước tính là 150,7 nghìn tỷ cho trả nợ gốc (tăng gần 20% so với năm 2013) và 58,2 nghìn tỷ cho trả nợ lãi.

Năm 2014, hệ số tín nhiệm quốc gia của Việt Nam về phát hành nội tệ, ngoại tệ và trần nợ hiện đang được Fitch Ratings, Moody's và S&P đánh giá ở mức BB- và B1 và có triển vọng ổn định. Điều đó có nghĩa là có rủi ro nhưng vẫn ở mức an toàn và chưa có nguy cơ lâm vào khủng hoảng nợ công.

Dự báo những rủi ro trong giai đoạn tới

Mặc dù nợ công của Việt Nam được đánh giá là vẫn trong ngưỡng an toàn, song với việc NSNN liên tục thâm hụt ở mức cao và nhu cầu vay vốn cho các dự án đầu tư vẫn tiếp tục tăng, thực trạng này đặt ra yêu cầu cần phải xem xét và dự báo kịch bản rủi ro mà Việt Nam có thể sẽ gặp phải trong giai đoạn tới.

Thứ nhất, rủi ro về khả năng trả nợ.

Hiện nay, do quy mô nợ công tăng nhanh và nhiều khoản vay nợ trong quá khứ bắt đầu đến hạn phải trả, cho nên quy mô gánh nặng trả nợ bắt đầu tăng lên trong vài năm gần đây. Giai đoạn 2011 - 2014 tốc độ tăng trả nợ lãi hàng năm trung bình là 27,5 %, cao hơn rất nhiều so với tốc độ tăng chi cân đối ngân sách hàng năm. Tỷ lệ chi NSNN dành cho trả nợ lãi đã tăng từ 3% chi cân đối NSNN năm 2006 lên đến 6,6% năm 2014. Theo ước tính hiện nay, Việt Nam đã phải dành gần 1/4 tổng thu NSNN hàng năm chỉ để hoàn thành nghĩa vụ nợ gồm nợ gốc, nợ lãi, số chi trả nợ năm 2014 gần bằng 50% tổng chi cân đối NSNN cho đầu tư phát triển. Nếu tiếp tục duy trì tốc độ tăng nhanh quy mô nợ công như những năm gần đây, thì nợ công Việt Nam có thể sẽ vượt ngưỡng an toàn và có thể chịu rủi ro về khả năng trả nợ.

Sở dĩ tỷ lệ nợ công/GDP của Việt Nam hiện nay vẫn nằm trong giới hạn cho phép của Quốc hội là do vào năm 2013, Tổng cục Thống kê đã điều chỉnh phương pháp tính GDP, bổ sung thêm giá trị kinh doanh của ngành Ngân hàng và dịch vụ nhà tự có, tự ở của dân cư cho GDP của cả các năm trước đó. Chưa kể, cơ sở để Quốc hội/Chính phủ đặt ra mục tiêu hay trần nợ công lại ở thời điểm đầu kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội giai đoạn 2011–2015 là dựa vào giá trị GDP theo phương pháp cũ. Nếu sử

dụng GDP của phương pháp cũ, tỷ lệ nợ công/GDP và nợ chính phủ/GDP của Việt Nam đã lần lượt đạt xấp xỉ 59,6% và 46,5% vào năm 2013 và ước tính sẽ vượt các ngưỡng cho phép 65% và 50% vào cuối năm 2014.

Việc tăng nhanh của quy mô nợ công khiến nghĩa vụ chi trả nợ gốc và nợ lãi ngày càng nặng hơn. Nghĩa vụ nợ Chính phủ (bao gồm chi trả nợ gốc và nợ lãi) đã tăng gần gấp đôi trong giai đoạn 2010–2014, từ 87,1 nghìn tỷ đồng trong năm 2010 lên 185,8 nghìn tỷ đồng trong năm 2013, và khoảng 208,9 nghìn tỷ đồng trong năm 2014. Nếu so với tổng thu NSNN thì nghĩa vụ trả nợ của Chính phủ đã là 22,6% trong năm 2013 và ước khoảng 26,7% vào năm 2014, chính thức vượt ngưỡng 25% đặt ra trong Chính phủ (2012).

Thứ hai, rủi ro tăng nợ công do kỷ luật tài khóa chưa được triển khai quyết liệt, nhất là kỷ luật về chi ngân sách và cân đối ngân sách.

Trong giai đoạn 2011–2020, Việt Nam đã đặt ra những giới hạn cụ thể cho cân đối ngân sách hàng năm. Cụ thể, giới hạn trần của bội chi ngân sách được dự kiến dưới mức 4,5% GDP cho giai đoạn 2011–2015, 4,0% GDP cho giai đoạn 2016–2020 và 3,0% GDP cho giai đoạn sau 2020. Bên cạnh kỷ luật về chỉ tiêu thâm hụt ngân sách/GDP ở trên, Luật NSNN 2002 và Luật NSNN 2015 đều quy định về nguyên tắc mức thâm hụt NSNN không được vượt quá chi đầu tư. Quy định này nhằm tránh trường hợp Chính phủ phải đi vay để tiêu dùng.

Trong thực tế, tình hình tuân thủ kỷ luật về thâm hụt ngân sách của Việt Nam trong những năm gần đây vẫn chưa hiệu quả. Trong giai đoạn 2006–2010, mức thâm hụt ngân sách mục tiêu cho cả giai đoạn là 5,0% GDP. Tuy nhiên, ngoại trừ các năm 2006 và 2008, mức thực hiện thâm hụt ngân sách trong giai đoạn này luôn vượt xa mục tiêu đề ra. Tương tự giai đoạn 2011–2015, mục tiêu của Chính phủ là đưa mức thâm hụt ngân sách giảm dần xuống còn 4,5% GDP vào năm 2015 nhưng thực tế lại cho thấy, mức thâm hụt ngân sách những năm qua ngày càng trầm trọng hơn. Thâm hụt ngân sách của các năm 2012 và 2013 đã lên tới xấp xỉ 5,5% GDP và chưa có dấu hiệu cải thiện nhiều trong năm 2014 và 2015.

Tình trạng bội chi lớn hơn chi NSNN cho đầu tư phát triển đã làm giảm tính bền vững nợ công và tạo ra rủi ro lớn cho NSNN. Ngoài ra, việc cho phép điều chỉnh theo hướng tăng lên của TPCP được phát hành cũng gây nên những áp lực không nhỏ cho nợ công. Trong kế hoạch ban đầu vốn đầu tư từ TPCP giai đoạn 2011-2015 chỉ là 225.000 tỷ nhưng sau đó đã được nâng lên thêm 170.000 tỷ đồng.

Kỷ luật tài khóa lỏng lẻo được thể hiện rõ nhất ở chi NSNN. Trong những năm qua, chi ngân sách liên tục gia tăng với tốc độ cao và vượt xa con số dự toán. Cụ thể, trung bình thực hiện chi NSNN đã tăng 22,6% mỗi năm trong giai đoạn 2006–2010 và 8,0% trong giai đoạn 2011–2013. Trong khi đó, chi đầu tư từ NSNN có số vượt dự toán lớn nhất, trung bình vượt dự toán tới 42,3% mỗi năm trong giai đoạn 2011–2014.

Bên cạnh đó, việc phân cấp mạnh mẽ nhưng quy trình NSNN lại mang tính lồng ghép lớn và thời gian thực hiện tương đối ngắn làm cho việc lập dự toán, quyết toán ở các cấp mang tính hình thức. Kết quả tính toán ngân sách năm 2013 cho thấy, trung bình số liệu quyết toán chi ngân sách địa phương cao gấp 1,7 lần số dự toán, trong đó, có tỉnh chênh lệch lên đến 2,2 lần.

Thứ ba, rủi ro trong hiệu quả sử dụng nợ công.

Theo quy luật của phát triển sau giai đoạn đầu bùng nổ thì khi trở thành nước có thu nhập trung bình, tốc độ tăng trưởng kinh tế khó có thể duy trì ở mức cao. Tuy nhiên, Việt Nam vẫn chỉ là nước có thu nhập trung bình thấp với dân số đang già hóa nhanh, năng suất lao động bình quân thấp và giảm dần, gây áp lực lớn tăng quy mô nợ công nhanh hơn mức tăng trưởng kinh tế.

Thứ tư, rủi ro liên quan đến hoạt động quản lý nợ công.

Đó là các rủi ro thông thường của bất kỳ người vay vốn nào mà Chính phủ cũng không là ngoại lệ như rủi ro kỳ hạn, rủi ro tỷ giá, rủi ro lãi suất... Rủi ro quản lý và sử dụng vốn vay kém hiệu quả, đã dẫn đến khả năng trả nợ khó khăn.

Thứ năm, rủi ro từ các khoản nợ tiềm ẩn cũng như sự bền vững của nợ công.

Những rủi ro này bao gồm: Rủi ro không trả được nợ từ các khoản nợ được Chính phủ bảo lãnh cho các doanh nghiệp vay vốn đầu tư các dự án trọng điểm, tái cơ cấu nợ Vinashin và phát hành trái phiếu cho Ngân hàng phát triển. Rủi ro lớn từ nợ xấu có khả năng mất vốn của DNNN và doanh nghiệp tư nhân vay vốn ngân hàng trực tiếp hoặc gián tiếp sẽ chuyển thành nợ công. Rủi ro hoạt động của hệ thống ngân hàng thương mại sẽ tác động tiêu cực đến nợ công và ngược lại. Rủi ro nợ đọng bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế của các doanh nghiệp chuyển thành nợ công. Rủi ro tăng trưởng kinh tế giảm sút và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế Việt Nam thấp ảnh hưởng đến sự bền vững của nợ công. Các khoản vay nợ của chính quyền địa phương chưa được thống kê đầy đủ cũng là nhân tố có thể làm tăng gánh nặng nợ trong tương lai (Ngân hàng Thế giới, 2014).

Giải pháp nâng cao hiệu quả vốn vay và tính bền vững của nợ công

Nhằm tiếp tục sử dụng hiệu quả vốn vay, đồng thời đảm bảo tính bền vững của nợ công, cần xem xét thực hiện đồng bộ nhiều giải pháp, gồm:

Một là, hoàn thiện các vấn đề về thể chế liên quan đến ngân sách, nợ công. Cần nhanh chóng ban hành các quy định đảm bảo cho việc thực thi tốt Luật NSNN 2015, Luật Đấu thầu, Luật Đầu tư công, đánh giá lại Luật Quản lý nợ công để sửa đổi bổ sung cho phù hợp với bối cảnh mới, sửa đổi và bổ sung Nghị định 38/2013/NĐ-CP liên quan đến quản lý vốn ODA... Đồng thời, cần có kế hoạch nghiên cứu hoàn thiện các đề án về việc tăng cường cho vay lại với các cấp chính quyền địa phương và cho các định chế tài chính tự chịu rủi ro để giảm bớt áp lực của Nhà nước.

Hai là, tiếp tục thực hiện quản lý chặt các khoản vay mới. Trong Chỉ thị số 02/CT-TTg về tăng cường công tác quản lý và nâng cao hiệu quả sử dụng nợ công, Thủ tướng Chính phủ đã yêu cầu cần tính đúng, tính đủ nợ công theo quy định, đảm bảo trong giới hạn cho phép. Nợ công chỉ sử dụng cho đầu tư phát triển, xây dựng các công trình kinh tế - xã hội quan trọng, thiết yếu theo quy hoạch, thực hiện rà soát, thẩm định, đánh giá tác động lên nợ công của các chương trình, dự án sử dụng vốn vay của Chính phủ, vốn vay được Chính phủ bảo lãnh và vốn vay của chính quyền địa phương ngay từ khâu phê duyệt chủ trương đầu tư bằng nguồn vốn vay. Quản lý chặt chẽ các khoản vay có bảo lãnh của Chính phủ theo hướng siết chặt điều kiện cấp bảo lãnh, không mở rộng diện, chọn lọc có mục tiêu ưu tiên, tiến tới thu hẹp bảo lãnh Chính phủ và kiểm soát việc bảo đảm trả nợ đối với các khoản vay được Chính phủ bảo lãnh; thực hiện tăng dần tỷ lệ cho vay lại, giảm dần tỷ lệ cấp phát và thu hồi nợ đối với các khoản Chính phủ vay về cho vay lại.

Ba là, tiếp tục cơ cấu lại nợ công theo hướng tăng tỷ trọng vốn vay dài hạn để giảm áp lực trả nợ trong ngắn hạn.

Bốn là, tăng cường quản lý nợ nước ngoài của quốc gia, nhất là việc vay ngắn hạn của doanh nghiệp, tổ chức tín dụng để đảm bảo các tiêu chí nợ nước ngoài của quốc gia trong giới hạn cho phép (nợ nước ngoài của quốc gia không quá 50% GDP và nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia hàng năm so với tổng kim ngạch xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ dưới 25%).

Năm là, gắn phân cấp với tự chịu trách nhiệm trong quyết định sử dụng vốn và trả nợ vay. Đây cũng là giải pháp đã được đề cập trong Chỉ thị 02/CT-TTg năm 2015. Cụ thể là, gắn khâu huy động, phân bổ, quyết định đầu tư với khả năng bố trí nguồn lực thực hiện, khả năng trả nợ; gắn phân cấp với tự chịu trách nhiệm trong quyết định sử dụng vốn và trả nợ vay.

Sáu là, tăng cường minh bạch hóa trong công tác quản lý, thống kê và công bố thông tin về nợ công. Xem xét việc xếp hạng tín nhiệm với vay nợ của chính quyền địa phương

Bảy là, phát triển thị trường trái phiếu Chính phủ độc lập với thị trường chứng khoán nhằm tăng cường huy động nguồn vốn trái phiếu trung, dài hạn và tái cơ cấu kỳ hạn nợ công trong nước

Tám là, xem xét việc xây dựng các chỉ tiêu về an toàn nợ công phù hợp với thông lệ quốc tế và tình hình mới. Xây dựng hệ thống chỉ tiêu thống kê nợ công để nâng cao trách nhiệm giải trình và hiệu quả quản lý giám sát nợ công.

Tuy nhiên, các giải pháp trên chủ yếu mang tính kỹ thuật, để đảm bảo bền vững của nợ công thì giải pháp cơ bản nhất vẫn là phải giảm dần bội chi và tiến tới NSNN cân bằng về dài hạn. Nói cách khác là cần cơ cấu lại tổng thể cả nguồn thu và chi NSNN.

Tóm lại, để đáp ứng nhu cầu cho phát triển trong khi nguồn thu NSNN còn hạn chế thì vay nợ là cần thiết. Trong quản lý nợ công hiện nay việc công khai về nợ công đã được cải thiện tích cực, tạo được kênh thông tin quan trọng phục vụ cho việc phân tích, đánh giá, nghiên cứu về vấn đề nợ công. Thế nhưng, nợ công đang tăng nhanh, cơ cấu nợ chưa thực sự bền vững, việc sử dụng các khoản vay ngắn hạn cho đầu tư dài hạn làm phát sinh rủi ro tái cấp vốn và tạo ra áp lực trả nợ lớn trong ngắn hạn; công tác quản lý nợ công còn, thiếu sự phối hợp đồng bộ giữa các bộ, ngành và địa phương, gây khó khăn trong công tác giám sát chỉ tiêu an toàn nợ công..., vì vậy, rất cần có ngay những hành động quyết liệt và đồng bộ.

Tài liệu tham khảo:

1. *Bộ Tài chính (2014), Bản tin nợ công số 3;*
2. *Bộ Tài chính, Quyết toán và Dự toán Ngân sách Nhà nước (nhiều năm);*
3. *Ngân hàng Thế giới (2014) "Làm cho cái tổng thể lớn hơn từng phần gộp lại: Đánh giá về phân cấp tài khóa ở Việt Nam" – Báo cáo nghiên cứu (chưa xuất bản);*
4. *Phạm Thế Anh và cộng sự (2012), Nợ công và tính bền vững ở Việt Nam: Quá khứ, hiện tại và tương lai, Ủy ban Kinh tế Quốc hội và UNDP;*
5. *Vũ Sỹ Cường (2013) "Bền vững và kỷ luật tài khóa" – Chương 4 sách "Thách thức còn ở phía trước – Báo cáo Kinh tế vĩ mô 2013 – Nhóm tư vấn Uỷ ban Kinh tế Quốc hội.*

THƯ VIỆN CAO TỐC