

Bảo đảm an toàn nợ công ở Việt Nam: Nhiệm vụ khó khăn!

TẠ ĐỨC THANH*

Theo đánh giá của Nguyễn Xuân Thành, Đỗ Thiên Anh Tuấn (2016), từ năm 2015, Việt Nam đã bắt đầu bước sang giai đoạn dân số già, với mức thu nhập xấp xỉ 2.110 USD, nhưng mỗi người dân Việt Nam đã phải gánh hơn 1.300 USD nợ công, tương đương 62,2% thu nhập tính theo GDP đầu người. So với mức bình quân của các nước, ở “độ tuổi” của Việt Nam, thì lẽ ra đã phải đạt thu nhập tương đương Malaysia, tức khoảng xấp xỉ 10.000 USD. Tuy nhiên, thực tế, Việt Nam mới chỉ đạt mức thu nhập bằng 1/5 của Malaysia, nhưng đã gánh số nợ công lên đến trên 62% thu nhập, trong khi người dân Malaysia chỉ gánh số nợ công chưa tới 52% thu nhập của họ. Câu chuyện nợ công và tính an toàn của nợ công vẫn tiếp tục “nóng” trong cả năm 2016.

BỨC TRANH NỢ CÔNG CỦA VIỆT NAM

Theo Báo cáo thẩm tra về mục tiêu, định hướng huy động, sử dụng vốn vay và quản lý nợ công giai đoạn 2016-2020 của Ủy ban Tài chính Ngân sách, nợ công tính đến năm 2015 là 2.608 nghìn tỷ đồng, bằng 62,2% GDP. Tuy vẫn trong giới hạn cho phép song tốc độ tăng bình quân cả giai đoạn 2011-2015 là khá cao, đạt 18,4%/năm, gấp hơn 3 lần tốc độ tăng trưởng GDP. Đặc biệt, tỷ lệ nợ chính phủ/GDP tăng từ 39,3% năm 2011 lên 50,3% năm 2015 (vượt giới hạn trần cho phép 50%). Báo cáo này cũng cho thấy, năm 2016 dự nợ có thể sẽ vượt ngưỡng 65% nếu tính cả khoản 14.295 tỷ đồng phát hành thêm để bổ sung vốn cho các dự án trên tuyến Quốc lộ 1A và đường Hồ Chí Minh đoạn qua Tây Nguyên theo Nghị quyết số 99/2015/QH13, ngày 11/11/2015 của Quốc hội. Như vậy, đến nay, con số nợ công đang ở ngưỡng rất đáng báo động.

Trên cơ sở các cấu phần về nợ công theo Điều 1 của Luật Quản lý nợ công năm 2009 bao gồm 3 thành phần: (i) nợ chính phủ; (ii) nợ được Chính phủ bảo lãnh; (iii) nợ chính quyền địa phương, có thể khái quát bức tranh nợ công của Việt Nam như sau:

(1) Nợ chính phủ: Đây là khoản nợ phát sinh từ các khoản vay trong nước, nước ngoài, được ký kết, phát hành nhân danh Nhà nước, nhân danh 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. Theo báo cáo của Bộ Tài chính, tính đến cuối năm 2015, tổng số nợ chính phủ là 1,8 triệu tỷ đồng, chiếm 80% tổng dư nợ công và tương đương 50,3% GDP năm 2015.

Vậy, lần đầu tiên Chính phủ đã không giữ được mục tiêu duy trì nợ chính phủ ở mức dưới 50% GDP theo Chiến lược Nợ công và Nợ nước ngoài của Quốc gia giai đoạn 2011-2020 và tầm nhìn đến 2030 ban hành theo Quyết định số 958/QĐ-TTg, ngày 27/07/2012 (Chiến lược Nợ công).

(2) Nợ do Chính phủ bảo lãnh: Theo định nghĩa trong Luật Quản lý nợ công (năm 2009), nợ được Chính phủ bảo lãnh là khoản nợ của doanh nghiệp, tổ chức tài chính, tín dụng vay trong nước, nước ngoài được Chính phủ bảo lãnh. Báo cáo của Bộ Tài chính cho thấy, tính đến cuối năm 2015, tổng số cam kết bảo lãnh nợ của Chính phủ là gần 26 tỷ USD. Trong đó, số nợ thực tế được Chính phủ bảo lãnh khoảng 21 tỷ USD, chiếm hơn 81% tổng số cam kết bảo lãnh, xấp xỉ 18% tổng nợ công, tức hơn 11% GDP.

Điều đáng lo ngại là, trong số 26 tỷ USD cam kết bảo lãnh nợ của Chính phủ, bảo lãnh vay nước ngoài chiếm hơn 21,8 tỷ USD, tương đương 84%. Trong khi việc vay nợ nhiều sẽ khiến cho doanh nghiệp gặp rủi ro do biến động lãi suất, thì việc vay nợ nước ngoài còn khiến cho bên đi vay gặp thêm rủi ro biến động tỷ giá. Trong trường hợp rủi ro xảy ra bên đi vay không trả được nợ, trách nhiệm trả nợ đương nhiên thuộc về Chính phủ.

* ThS., Trưởng Cao đẳng Kinh tế - Kỹ thuật Thương mại | Email: taducthanh@gmail.com

Lo ngại này không phải là không có cơ sở. Điển hình như trường hợp Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN). Nợ do Chính phủ bảo lãnh cho Tập đoàn này đã chiếm hơn 1/3 tổng số nợ cam kết bảo lãnh của Chính phủ. Theo Báo cáo tài chính của EVN cuối năm 2014, thì nợ nước ngoài của EVN đã vượt 162.000 tỷ đồng, tương đương 7,2 tỷ USD. Thế nhưng, hiệu quả hoạt động của Tập đoàn này lại là dấu hỏi lớn. Bởi, báo cáo của kiểm toán độc lập cho thấy, các khoản ghi nhận lỗ tỷ giá của các công ty con trong Tập đoàn là rất lớn. Cụ thể: Tổng công ty Truyền tải điện Quốc gia trong năm 2014 là hơn 1.682,21 tỷ đồng; Công ty Cổ phần Nhiệt điện Quảng Ninh là 1.260,46 tỷ đồng; Tổng công ty Phát điện 3 là 810,94 tỷ đồng; Tổng công ty Phát điện 1 là gần 641,75 tỷ đồng và Công ty Nhiệt điện Hải Phòng là 392,12 tỷ đồng.

Không những vậy, vấn đề hiệu quả tài chính của nhiều dự án đầu tư do các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) làm chủ đầu tư được Chính phủ bảo lãnh cũng là vấn đề rất đáng quan ngại. Bởi, tình trạng kém hiệu quả tài chính trong các dự án đầu tư công này sẽ đẩy gánh nặng nợ trực tiếp sang vai của Chính phủ. Điển hình là các dự án nghìn tỷ đắp chiếu, hoặc hoạt động kém hiệu quả được báo chí phản ánh gần đây, như: Dự án mở rộng Gang Thép Thái Nguyên (TISCO) giai đoạn 2; Nhà máy Dạm Ninh Bình; Nhà máy Sản xuất xơ sợi Polyester Đình Vũ Hải Phòng (PVTex); Nhà máy Bột giấy Phương Nam Long An; Nhà máy Ethanol Bình Phước... Trường hợp điển hình là Dự án mở rộng Gang Thép Thái Nguyên giai đoạn 2 do TISCO làm chủ đầu tư. Dự án này được khởi công từ năm 2007 với mức vốn đầu tư ban đầu là 3.834 tỷ đồng. Tuy nhiên, đến thời điểm hiện tại, tổng mức đầu tư đã tăng lên đến 8.104 tỷ đồng và vẫn chưa thể hoàn thành. Thậm chí con số sau khi được rà soát lại lên đến hơn 9.030 tỷ đồng.

Trong bối cảnh đó, Thủ tướng Chính phủ đã quyết định, từ năm 2017, tạm dừng phê duyệt chủ trương cấp bảo lãnh cho các dự án mới để đảm bảo an toàn nợ công. Trong trường hợp đặc biệt cấp thiết, Thủ tướng Chính phủ sẽ xem xét, quyết định cấp bảo lãnh đối với từng trường hợp cụ thể.

(3) Nợ của chính quyền địa phương: Nợ của chính quyền địa phương chủ yếu phát sinh do chính quyền địa phương đi

vay để bổ sung vốn đầu tư xây dựng công trình kết cấu hạ tầng theo quy định tại Khoản 3, Điều 8 của Luật Ngân sách nhà nước. Một số địa phương, như: TP. Hồ Chí Minh, Hà Nội, Đồng Nai, Đà Nẵng đã thực hiện phát hành trái phiếu địa phương. Trong xu hướng đẩy mạnh tính tự chủ và phân cấp tài khóa, việc phát hành trái phiếu của chính quyền địa phương có thể sẽ tiếp tục được mở rộng thêm ở nhiều địa phương khác. Điều này sẽ đặt ra nhiều thách thức mới cho Chính phủ trong việc vừa đẩy mạnh phân cấp ngân sách, vừa đảm bảo nâng cao năng quản lý nợ của chính quyền địa phương (Đỗ Thiên Anh Tuấn, 2015).



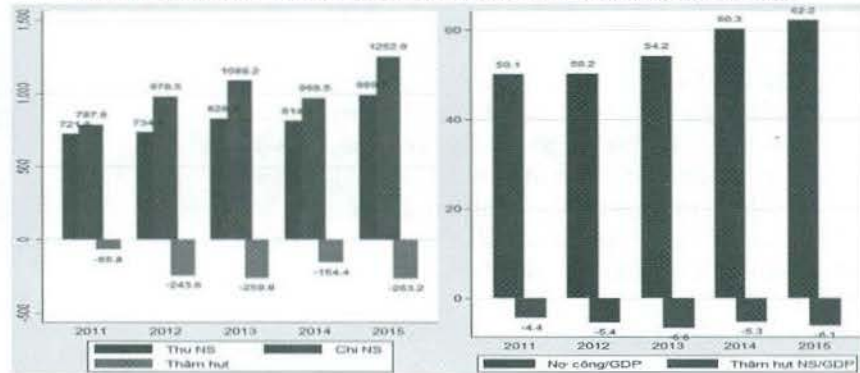
Do những khác biệt trong cách hiểu nợ công của Việt Nam và thế giới, nên con số nợ công được Bộ Tài chính công bố hiện đang gặp khá nhiều tranh cãi về việc liệu chúng ta đã tính đúng, tính đủ hay chưa?!

Báo cáo về nợ công của Bộ Tài chính cho thấy, nợ của chính quyền địa phương có vẻ như không đáng quan ngại. Tính đến cuối năm 2015, nợ của chính quyền địa phương chỉ khoảng 33,5 nghìn tỷ đồng, chiếm 1,5% tổng số dư nợ công và tương đương gần 0,9% GDP. Rõ ràng nếu chỉ nhìn vào những con số này, thì nợ của chính quyền địa phương không phải quá đáng ngại. Tuy nhiên, như phân tích của Đỗ Thiên Anh Tuấn (2015), số nợ của chính quyền địa phương hiện nay đã chưa được tính đầy đủ. Trong những năm qua, tình trạng nợ đọng xây dựng cơ bản nổi lên như một mối nguy mới cho việc quản lý ngân sách và nợ công. Bởi, theo báo cáo của Kiểm toán Nhà nước, qua kiểm toán Chương trình Mục tiêu Quốc gia về xây dựng nông thôn mới, một số địa phương nợ xây dựng cơ bản là 16.736 tỷ đồng, trong đó các xã đạt chuẩn nông thôn mới nợ 4.448 tỷ đồng. Mặc dù số nợ này không quá lớn, nhưng đối với mỗi địa phương có nợ đọng lớn, thì đó là một bài toán không đơn giản.

Tuy nhiên, cần lưu ý rằng, khái niệm về nợ công phổ biến của quốc tế lại có phạm vi rộng hơn nhiều. Theo Hệ thống quản lý nợ và phân tích tài chính của Hội nghị Liên hợp quốc về thương mại và phát triển (UNCTAD), nợ công không chỉ bao gồm nợ chính phủ, nợ được chính phủ bảo lãnh và nợ của chính quyền địa phương, mà còn bao gồm các nghĩa vụ nợ của ngân hàng trung ương, các đơn vị trực thuộc chính phủ (bao gồm cả doanh nghiệp nhà nước) ở tất cả các cấp chính quyền và một số khoản nợ ngầm định khác.

Còn theo Ngân hàng Thế giới (World Bank), nợ công còn phải bao gồm nợ của các tổ chức tự chủ là: các doanh nghiệp tài chính và phi tài chính, ngân hàng thương mại và phát triển, công ty công ích... thỏa mãn một trong các điều kiện: ngân sách của các tổ chức này phải được chính phủ phê duyệt; Chính phủ/Nhà

HÌNH: THU, CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ NỢ CÔNG, 2011-2015



Nguồn: Bộ Tài chính

nước sở hữu trên 50% hoặc có đại diện chiếm hơn 50% thành viên ban giám đốc; hoặc trong trường hợp mất khả năng thanh toán, nhà nước phải chịu trách nhiệm về nợ của các tổ chức này. Ngoài ra, UNCTAD tính cả nợ lương hưu trong khoản nợ chính phủ vào nợ công... (Vũ Xuân Tiên, 2014).

Do những khác biệt trong cách hiểu nợ công của Việt Nam và thế giới, nên con số nợ công được Bộ Tài chính công bố hiện đang gặp khá nhiều tranh cãi về việc liệu chúng ta đã tính đúng, tính đủ hay chưa?!

NHỮNG VẤN ĐỀ ĐÁNG LO NGẠI TRONG BỨC TRANH NỢ CÔNG

Một là, thâm hụt ngân sách nhà nước (NSNN) đang ngày càng gia tăng

Sau khi Chính phủ thực hiện gói kích cầu năm 2009, NSNN những năm gần đây có mức thâm hụt ngày càng tăng. Về giá trị tuyệt đối, bội chi NSNN tăng từ mức 65,8 nghìn tỷ đồng năm 2011 lên mức 263,2 nghìn tỷ đồng năm 2015. So với GDP, bội chi NSNN đã tăng từ mức 4,4% GDP năm 2011 lên mức 6,1% GDP năm 2015 (Hình), cao hơn giới hạn 5% theo quy định của Chiến lược Nợ công.

Thực tế, so với một số nước trong khu vực, Việt Nam có mức thâm hụt NSNN (% so với GDP) lớn hơn khá nhiều. Cụ thể, theo số liệu của IMF - Triển vọng kinh tế thế giới (WEO), năm 2015, thâm hụt NSNN của Việt Nam là 6,9% GDP; của Thái Lan là 1,2% GDP; của Indonesia là 2,3% GDP, của Philippines là 0,12% GDP và của Campuchia là 2% GDP (Số liệu WEO có khác biệt so với số của Bộ Tài chính do phương pháp thống kê). Theo dự báo của WEO, mặc dù bội chi NSNN của Việt Nam có xu hướng giảm trong những năm tới nhưng đến năm 2020, mức bội chi so với GDP của Việt Nam vẫn cao hơn nhiều so với các nước tương đồng trong ASEAN.

Vấn đề bất cập trong cơ cấu thu NSNN lại được đặt ra thể hiện nguy cơ thiếu bền vững do cơ cấu thu NSNN chưa hợp lý khi nguồn thu NSNN vẫn dựa rất lớn vào thu từ khai thác tài nguyên và hoạt động xuất - nhập khẩu. Đây là những lĩnh vực bị tác động rất nhiều từ các biến động trên thị trường quốc tế, đồng thời làm

cạn kiệt tài nguyên thiên nhiên lẫn tài nguyên sức lao động và nguồn lực tài chính. Rõ ràng, tính bền vững thu NSNN chỉ tăng lên khi cơ cấu thu NSNN chuyển dịch sang dựa chủ yếu vào thu từ hoạt động sản xuất, kinh doanh trong nước.

Hai là, nghĩa vụ trả nợ công đang tăng lên nhanh chóng. Nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ tăng từ 185,8 nghìn tỷ đồng năm 2013 lên 296,2 nghìn tỷ đồng năm 2015. Nếu tính cả nợ bảo lãnh chính phủ, nợ chính quyền địa phương, con số nghĩa vụ nợ còn lớn hơn rất nhiều, dự kiến năm 2015 là 418,4 nghìn tỷ đồng. Do tốc độ tăng nghĩa vụ trả nợ rất nhanh, tỷ lệ nghĩa vụ nợ trên thu NSNN cũng tăng nhanh. Nếu chỉ tính riêng nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ, tỷ lệ này là 22,4% năm 2013, tăng lên mức 29,9% năm 2015. Nguyên nhân là do giai đoạn 2010-2012, Chính phủ vay nợ ngắn hạn nhiều, chủ yếu bằng trái phiếu kỳ hạn 1-2 năm. Đây sẽ là áp lực rất lớn đối với NSNN.

Ba là, rủi ro tỷ giá. Đến nay, nợ nước ngoài của Chính phủ trên tổng dư nợ chính phủ là 50%. Điều này có thể là một rủi ro vì triển vọng đồng nội địa tiếp tục mất giá so với USD là rõ ràng. Nợ công cao, nghĩa vụ trả nợ lớn lại là rào cản trong việc sử dụng các đòn bẩy tiền tệ, tỷ giá để khuyến khích xuất khẩu. Giá trị của VND hiện đang được đánh giá là cao hơn thực tế, do đó làm cho năng lực cạnh tranh hàng xuất khẩu của Việt Nam kém hơn các nước.

Hơn nữa, khi mức thu nhập của Việt Nam tăng lên, vay ODA sẽ khó khăn hơn và Việt Nam sẽ phải vay thương mại với chi phí cao hơn. Trong hoàn cảnh đó, gánh nặng nợ sẽ tăng lên và rủi ro cũng sẽ tăng theo.

Bốn là, tính tuân thủ pháp luật về nợ công còn thấp. Khung khổ quản lý nợ công hiện nay bao gồm Luật Quản lý nợ công năm 2009, Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 và các văn bản hướng dẫn thi hành. Theo quy định của pháp luật về nợ công, Quốc hội là cơ quan quyền lực cao nhất về quản lý nợ công, có nhiệm vụ quyết định các chỉ tiêu nợ công, phê duyệt các dự toán và quyết toán NSNN và giám sát các chỉ tiêu nợ công. Có thể nói, pháp luật về nợ công đã khá đầy đủ. Tuy nhiên, việc tuân thủ quy định pháp luật về nợ công chưa chặt chẽ và tình trạng NSNN mềm vẫn diễn ra. Điều này trước hết biểu hiện ở con số quyết toán chi NSNN hàng năm luôn cao hơn nhiều

so với dự toán đề ra. Tình trạng này đã kéo dài trong nhiều năm. Quốc hội luôn phê duyệt các quyết toán NSNN mà Chính phủ trình, cho dù có khoảng cách khá lớn giữa dự toán và quyết toán. Các mục tiêu phấn đấu về giảm bội chi cũng không đạt được. Đơn cử, Chiến lược Nợ công nêu định hướng bội chi năm 2015 là 4,5%, nhưng thực tế con số này là 6,2%.

Luật Quản lý nợ công năm 2009 cũng đưa ra quy định về trách nhiệm báo cáo thông tin về nợ công, cũng như đặt ra các yêu cầu về công khai thông tin về nợ công. Tuy nhiên, Bộ Tài chính ít khi công khai nợ công và nợ nước ngoài, mà chủ yếu báo cáo khi có yêu cầu của Chính phủ, Quốc hội. Các thông tin cung cấp cũng rất khái quát, không đủ chi tiết để có thể đánh giá thực sự mức độ rủi ro của nợ công trong từng thời điểm cụ thể.

Đã vậy, công tác kiểm toán nợ công là hoạt động mà các nước thực hiện rất nghiêm ngặt, nhưng ở Việt Nam kiểm toán nợ công chưa được thực hiện đầy đủ. Bên cạnh đó, kiểm toán nợ công mới dừng lại ở kiểm toán tuân thủ, chưa thực hiện kiểm toán tài chính, kiểm toán hoạt động một cách đầy đủ. Kiểm toán Nhà nước cũng chưa thực hiện việc kiểm toán nợ công một cách độc lập, riêng biệt (chủ yếu kết hợp với kiểm toán các nội dung khác). Vì vậy, cần hoàn thiện cơ sở pháp lý cho kiểm toán nợ công trong Luật Kiểm toán nhà nước để công tác cực kỳ cấp thiết này sớm đi vào thực chất, đảm bảo hiệu quả chính sách quản lý nợ công, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô.

GIẢI PHÁP ĐỂ ĐẢM BẢO AN TOÀN NỢ CÔNG

Mặc dù các chỉ tiêu về nợ công vẫn trong ngưỡng quy định của pháp luật,

tình hình nợ công Việt Nam đang có xu hướng xấu đi và đòi hỏi phải có những giải pháp quyết liệt, theo chúng tôi có thể là:

Thứ nhất, phải siết chặt lại kỷ cương, kỷ luật tài khóa một cách nghiêm minh. Các khoản chi ngân sách của bộ ngành và địa phương chỉ được cho phép trong giới hạn ngân sách đã dự toán. Mọi trường hợp chi vượt dự toán đều không được chấp nhận và người đứng đầu đơn vị được cấp dự toán ngân sách phải chịu trách nhiệm nếu để xảy ra tình trạng vượt chi.

Bên cạnh đó, cần yêu cầu minh bạch ngân sách và trách nhiệm giải trình độc lập. Các đơn vị sử dụng dự toán ngân sách phải định kỳ công khai đầy đủ tình hình thu - chi ngân sách của đơn vị mình trên trang thông tin điện tử để người dân có thể truy cập và giám sát. Những trường hợp công bố thông tin không kịp thời, không đầy đủ, thì người chịu trách nhiệm công bố thông tin của cơ quan, đơn vị sử dụng ngân sách đó phải chịu trách nhiệm. Người dân có quyền yêu cầu cơ quan sử dụng dự toán ngân sách cung cấp thông tin và giải trình một khi có nghi vấn về tình trạng sử dụng ngân sách không hiệu quả, lãng phí.

Thứ hai, nâng cao năng lực quản lý nợ công. Chính phủ cần sớm xây dựng thể chế quản lý nợ công đủ mạnh. Điều này đòi hỏi phải thay đổi bộ máy quản lý nợ công theo hướng tập trung vào một đầu mối, nâng cao năng lực phân tích, dự báo và thực hiện đầy đủ quy định về công khai, minh bạch về nợ công. Cơ quan quản lý nợ công cần linh hoạt sử dụng các công cụ nợ có kỳ hạn khác nhau, ở các thời điểm khác nhau để nâng cao hiệu quả nợ công, giảm gánh nặng nợ công để tránh rủi ro kỳ hạn và giảm chi phí lãi vay.

Thứ ba, thực hiện kiểm toán nợ công đầy đủ. Đây là một biện pháp quan trọng để duy trì kỷ luật NSNN. Kiểm toán độc lập nợ công sẽ góp phần giảm thiểu lãng phí NSNN, giảm các khoản chi không cần thiết và giảm nợ công. Bên cạnh đó, nâng cao hiệu quả đầu tư công bằng các biện pháp, ví dụ kế hoạch đầu tư trung hạn và lựa chọn dự án một cách thông minh, là một giải pháp quan trọng để giảm áp lực chi đầu tư trong bối cảnh NSNN hạn hẹp mà không bị ảnh hưởng về tăng trưởng. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Chính trị (2016). *Nghị quyết số 07-NQ/TW, ngày 18/11/2016 về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững*
2. Quốc hội (2009). *Luật Quản lý nợ công, số 29/2009/QH12, ngày 17/06/2009*
3. Ủy ban Tài chính Ngân sách (2016). *Báo cáo thẩm tra về mục tiêu, định hướng huy động, sử dụng vốn vay và quản lý nợ công giai đoạn 2016-2020, số 177/BC-UBTCNS14, ngày 19/10/2016*
4. Nguyễn Xuân Thành, Đỗ Thiên Anh Tuấn (2016). *Bắt mạch nợ công Việt Nam*
5. Đỗ Thiên Anh Tuấn (2015). *Các mô thức quản lý nợ công và vấn đề của Việt Nam*
6. Lê Thế Đức (2016). *Kiểm soát nợ công bằng kỷ luật ngân sách nghiêm ngặt, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số 28/2016*
7. IMF (2016). *Article IV Consultation - Press Release; Staff Report; And Statement by the Executive Director for Vietnam, IMF Country Report, No. 16/240, July 2016*