

GIẢI PHÁP XỬ LÝ NỢ CÔNG VIỆT NAM HIỆN NAY

Solutions process public debt in Vietnam nowadays

Trần Ngọc Hoàng¹, Nguyễn Nam Hải²

¹Khoa Sau Đại học Trường Đại học Lạc Hồng, Đồng Nai, Việt Nam

²Ban Kiểm soát Hội Kế toán tỉnh Đồng Nai, Việt Nam

Đến tòa soạn: 27/07/2017; Chấp nhận đăng: 07/08/2017

Tóm tắt. Nợ công đang là một trong những vấn đề nóng bỏng nhất xét ở khía cạnh tác động qua lại đến bội chi Ngân sách nhà nước và tăng trưởng kinh tế ở nước ta hiện nay. Bài viết đã chỉ ra nợ công là một trong những nguồn lực quan trọng góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nước ta trong thời gian qua. Sau đó, đã đi sâu phân tích chỉ ra những tồn tại, hạn chế trong quản lý nợ công và các nguyên nhân sâu xa làm cho nợ công nước ta không ngừng gia tăng tính đến 31/12/2016. Trên cơ sở đó, bài viết đã đưa ra một số giải pháp đổi mới quản lý nợ công, góp phần làm cho nợ công thực sự là lực đẩy cần thiết để hình thành hệ thống cơ sở hạ tầng nước ta hoàn chỉnh đồng thời có tác động tích cực đến việc lành mạnh hóa NSNN qua đó, tạo bộ phận cho nền kinh tế nước ta cất cánh vững chắc trong điều kiện hội nhập quốc tế hiện nay

Từ khóa: Kinh tế vĩ mô; Tài chính công

Abstract. The public debt, one of the hottest issues in term of the mutual effect on the state budget deficit and the economic growth of Vietnam nowadays, is interested of people. Firstly, this paper confirmed that public debt has been one of the important resources contributed to the economic growth of our country in the past few years. Then, it also shown out the shortcomings, limitations in the management of public debt and the deepy causes that have made the public debt incessantly increased as of December 31, 2016. From these findings, the article has introduced a number of innovative solutions to public debt management, to make the public debt become a necessary driving-force to establish a comprehensive infrastructure system, and positively influence on the health of national budget so that a firm platform is set up for the sustainable development of our national economy in the current context of international integration.

Keywords: Macroeconomics; Public finance

1. GIỚI THIỆU VỀ NỢ CÔNG

Thuật ngữ nợ công mặc dù đã được sử dụng khá phổ biến trên thế giới ở những thập kỷ cuối của thế kỷ XX. Tuy nhiên, đối với Việt Nam, chỉ từ năm 2000 đến nay, nhất là sau khi Việt Nam có Luật quản lý nợ công năm 2009, nợ công mới được quan tâm, nghiên cứu, trao đổi khá phổ biến.

Như đã biết: trong thời đại ngày nay, bội chi Ngân sách nhà nước (NSNN) là một hiện tượng phát sinh khá phổ biến ở hầu hết các nước. Thực tế cũng cho thấy: để quản lý nền kinh tế xã hội (KTXH) một cách hiệu quả, Nhà nước cần sử dụng tổng hợp các công cụ kinh tế tài chính vĩ mô, trong đó, chi tiêu công là một công cụ quan trọng. Khi đó, chi tiêu công không chỉ bó hẹp trong phạm vi tổng thu NSNN trong cân đối, mà Nhà nước có thể chủ động mở rộng bội chi NSNN trong giới hạn kiểm soát được nhằm tạo ra động lực kích thích nền kinh tế tăng trưởng. Để có nguồn đảm bảo đáp ứng bội chi NSNN trong điều kiện nguồn thu từ nền KTXH còn hạn hẹp, Chính phủ các nước thường sử dụng nhiều nguồn, nhưng nguồn mang tính chủ lực và có tác động lan tỏa tích cực đó chính là nguồn vay nợ trong và ngoài nước hay còn gọi là nợ công.

Theo Luật quản lý nợ công năm 2009 của Việt Nam thì Nợ công bao gồm: Nợ chính phủ, Nợ được Chính phủ bảo lãnh và Nợ chính quyền địa phương.

Để đánh giá đúng đắn bản chất, vai trò của nợ công như là một nguồn lực chính yếu cho sự phát triển KTXH của một nước, cần đánh giá các nhân tố có ảnh hưởng, tác động qua lại đến nợ công qua dạng thức cơ bản sau:

$d = B/(gy-i)$ trong đó, d là tỷ lệ nợ công so với GDP; B là tỷ lệ bội chi NSNN/GDP (không bao gồm nợ vay); gy là tốc độ tăng trưởng GDP, i là lãi suất thực.

Dạng thức trên nhấn mạnh: tùy theo tốc độ tăng trưởng kinh tế và lãi suất vay nợ trên thị trường, Nhà nước có thể quyết định mức bội chi ngân sách để ổn định tỷ lệ nợ vay/GDP. Qua đó, cũng cho thấy: nợ công chịu ảnh hưởng bởi các nhân tố chủ yếu sau:

- Bội chi ngân sách nhà nước (B);
- Tăng trưởng kinh tế, thông qua chỉ tiêu GDP (gy)
- Lãi suất thực (i); bao gồm hai loại: (a) lãi suất thực tế đồng nội tệ trừ đi nhân tố lạm phát (π). (b) lãi suất đồng ngoại tệ, trong đó bao hàm cả rủi ro về tỷ giá hối đoái.

Thực tế cũng cho thấy: nợ công đã và đang trở thành nguồn lực quan trọng thúc đẩy tăng trưởng kinh tế ở nhiều nước như: Mỹ, Singapore, Trung Quốc... với điểm chung là Chính phủ đã sử dụng nợ công với tỷ trọng khá cao. Điểm nhấn ở đây là: việc huy động, phân bổ, sử dụng nợ công luôn gắn liền với các chương trình, dự án KTXH thiết thực, có khả năng thu hồi vốn cao đồng thời luôn gắn với tỷ lệ bội chi NSNN trong giới hạn kiểm soát được (khoảng 5%/năm) và ngược lại. Cuộc khủng hoảng nợ công ở Châu Âu các năm 2009-2012 càng làm sáng tỏ nhận định trên. Đây là bài học kinh nghiệm quý báu cho Việt Nam.

2. THỰC TRẠNG NỢ CÔNG Ở VIỆT NAM

Ở Việt Nam, những năm qua, nợ công cũng đã đóng góp nhất định vào sự phát triển KTXH nước ta. Thể hiện trên các mặt sau:

(i) Về quy mô nợ công: Trong giai đoạn 2011- 2015, quy mô huy động từ vay nợ đạt bình quân 14% GDP, chiếm

¹PGS.TS Sử Đình Thành và cộng sự, Tài chính công và Phân tích chính sách thuế, tr. 272, NXB Lao Động, 2010.

khoảng 44% vốn đầu tư toàn xã hội, với tốc độ tăng bình quân 19%/năm, tăng nhanh hơn rất nhiều so với tốc độ tăng trưởng GDP bình quân cùng kỳ là 5,9%/năm. Về tỷ lệ nợ công trên GDP, nếu năm 2001 là 36,5% thì đến năm 2015 là 61,3% GDP và năm 2016 đã là 64,73% GDP.

(ii) *Về cơ cấu nợ công*: Trong giai đoạn 2011- 2015, vay nợ Chính phủ chiếm bình quân 76% gấp 3,1 lần so với 5 năm trước, bảo lãnh Chính phủ chiếm 19%, gấp 2,2 lần và vay của chính quyền địa phương chiếm 4,2%. Riêng năm 2015, vay nợ Chính phủ chiếm tỷ trọng 80,8%, năm 2016, vay nợ Chính phủ chiếm tỷ trọng 80,5%. Có thể nói, vay nợ Chính phủ ngày càng mang tính chi phối trong nợ công.

Còn về cơ cấu nguồn vay nợ, trong giai đoạn 2011-2015, xu hướng chung là tỷ trọng vay trong nước ngày càng được nâng lên còn tỷ trọng vay nước ngoài ngày càng được giảm xuống. Đến cuối năm 2016, trong danh mục nợ vay của Chính phủ, cơ cấu vay trong nước và vay ngoài nước khoảng 59% và 41%, tức là đã được cải thiện khá nhiều so với các năm trước (thời điểm cuối năm 2011 là 38,9% và 61,1%; năm 2015 khoảng 57% và 43%). Ngân hàng Thế giới và Quỹ tiền tệ Quốc tế cũng có nhận định rằng: cơ cấu nợ công của Việt Nam đang từng bước được điều chỉnh theo hướng bền vững hơn.

Riêng cơ cấu đồng tiền trong danh mục nợ của Chính phủ tập trung vào một số đồng tiền chính bao gồm: đồng Việt Nam chiếm tỷ trọng 55%; USD chiếm tỷ trọng 16%; JPY chiếm tỷ trọng 13% và EUR chiếm tỷ trọng khoảng 7%, còn lại là các đồng tiền khác. Điều này góp phần giảm thiểu rủi ro về tỷ giá.

(iii) *Về tình hình sử dụng nợ công*: nợ công của Việt Nam đã góp phần quan trọng vào việc hình thành mới, nâng cấp, mở rộng đồng bộ hệ thống kết cấu hạ tầng; nhiều công trình quan trọng, thiết yếu được đưa vào sử dụng, tạo diện mạo mới cho đất nước, tạo hiệu ứng lan tỏa tích cực trong đầu tư phát triển của các thành phần kinh tế.

Trên tổng thể, nợ công đã trở thành nguồn tài trợ chính cho đầu tư phát triển KTXH nước ta thông qua chi NSNN, đã góp phần giữ vững nhịp độ tăng trưởng kinh tế nước ta ở mức khá cao trong giai đoạn 2011-2015, đạt bình quân 5,9%, riêng năm 2016 đạt 6,21%. Trong vòng 10 năm trở lại đây, GDP của Việt Nam đã có bước tăng trưởng tới hơn 3 lần, nếu năm 2006, GDP/đầu người đạt 715 USD thì năm 2015 là 2.019 USD, năm 2016 là 2.215 USD. Quy mô và tiềm lực của nền kinh tế tiếp tục tăng lên.

Bên cạnh những kết quả trên đây, nợ công của Việt Nam cũng đã và đang bộc lộ nhiều hạn chế thể hiện trên các mặt sau:

Bảng 1. Tổng hợp các nhân tố có tác động qua lại với nợ công Việt Nam

Chỉ tiêu	2012	2013	2014	2015	2016
1. Tăng trưởng GDP	5,03 %	5,42 %	5,98 %	6,68%	6,21 %
2. Tỷ giá (ở 31/12 mỗi năm)	20.828	21.036	21.400	22.475	22.159
3. Biến động tỷ giá	0%	1%	1,01%	1,05%	-1,4%
4. Chỉ số giá	6,81%	6,04%	4,09 %	0,6%	2,66%
5. Lãi suất tiết kiệm VND kỳ hạn 12 tháng tại 01/06 hàng năm	10,4- 11%	7-10,5%	6,2-7,5%	5,7-7,4%	6,0-7,3%
6. Bội chi NS (tỷ đồng)	173.815	236.769	249.362	210.847	254.000
7. Tỷ lệ bội chi NS/GDP	5,36%	6,6%	6,33%	6,28%	5,64%
8. Nợ công (1.000 tỷ đồng)	1.279	1.528	1.826	2.608	2.914
9. Tỷ lệ Nợ công/GDP	50,8%	54,5%	58%	61,3%	64,73%

Nguồn: - Tổng cục thống kê các năm 2012 – 2016

- Ngân hàng Nhà nước Việt Nam các năm 2012 – 2016

- Ngân hàng Nhà nước Việt Nam các năm 2012 – 2016 (thu hồi vốn) và đảo nợ là các hoạt động không tạo ra giá trị mới.

- Hiệu quả đầu tư thấp, còn thể hiện qua chỉ số ICOR nước ta những năm qua. Cụ thể: giai đoạn 2011-2015, ICOR đạt 6,91, đã tiến bộ hơn so với giai đoạn 2006-2010 là 6,96. Tuy nhiên, chỉ số này vẫn còn cao, hiệu quả đầu tư còn thấp so với nhiều nền kinh tế trong khu vực [4].

- Giải ngân vốn vay còn chậm trễ: đây là hạn chế phổ biến nhưng vẫn chưa có giải pháp khắc phục kịp thời. So với nhu cầu đầu tư, việc huy động vốn vay đã thấp nhưng lại không đưa vốn vay vào sử dụng ngay được. Điển hình: Phát biểu trước Quốc hội XIV, kỳ họp thứ 3 ngày 15/06/2017, Phó Thủ tướng Vương Đình Huệ cho biết: giải ngân, phân bổ vốn đầu tư công cả năm 2016 và 5 tháng đầu năm 2017 tuy cao hơn cùng kỳ năm trước nhưng còn chậm, không phân bổ hết dự toán, có tiền không tiêu hết được. Chính sự chậm trễ này là nguyên nhân cơ bản làm giảm hiệu quả sử dụng vốn, làm tăng trưởng kinh tế không đạt kế hoạch 06 tháng đầu năm 2017, làm ảnh hưởng tiêu cực đến công tác thu NSNN...

(iii) *Về trả nợ công*: Ở đây, chỉ đề cập về trả nợ của Chính phủ vì khoản nợ này mang tính quyết định. Tỷ lệ trả nợ trực tiếp bình quân giai đoạn 2011 - 2015, khoảng 14,3% tổng thu NSNN. Nếu tính cả nghĩa vụ trả nợ phải đảo nợ thì tỷ lệ nghĩa vụ trả nợ đã lên 21% tổng thu NSNN. Trong năm 2015, con số này đã lên đến 27%, năm 2016 là 26,3%, đã vượt quá so với mức quy định Quốc hội đề ra tối đa là 25%. Đáng chú ý,

(i) *Về quy mô nợ công*: Qua bảng 1, cho thấy: nợ công trong 5 năm 2012-2016 đã tăng lên bình quân là 22%/năm và nhanh gấp hơn 3,5 lần tốc độ tăng trưởng GDP bình quân cùng kỳ là 5,9%/năm. Đáng lo ngại ở đây là tốc độ tăng của nợ công quá lớn, chưa có dấu hiệu dừng lại, dẫn đến năm 2016, tỷ lệ nợ công/GDP đã đạt 64,73%!!!, sát với ngưỡng cho phép 65% của Quốc hội. Theo thông lệ quốc tế, ngưỡng nợ công tối ưu được xác định cho các nước đang phát triển có nền tảng tốt là 60% và có nền tảng kém là 30 - 40%. Việc Quốc hội nước ta đề ra ngưỡng nợ công/GDP là 65% trong giai đoạn 2016-2020 là phù hợp.

(ii) *Về sử dụng nợ công*: hiệu quả thấp, lãng phí, bất cập trong thời gian qua, cụ thể:

- Về phân bổ và sử dụng vốn vay của Chính phủ: ở giai đoạn 2012 – 2016, khoản vốn vay này được dùng để bù đắp bội chi NSNN chiếm tỷ trọng chủ yếu 53%. Khoản được sử dụng cho đầu tư các dự án trọng điểm về giao thông, nông nghiệp, y tế, giáo dục và bố trí vốn đối ứng ODA chiếm tỷ trọng khiêm tốn 17%. Khoản còn lại 30%, phần lớn được dùng cho vay lại tập trung các ngành, các lĩnh vực cơ sở hạ tầng có khả năng thu hồi vốn như: điện, dầu khí, hàng không, đường cao tốc, cấp nước...số còn lại được dùng để đảo nợ vay. Qua đó, cho thấy: hiệu quả sử dụng nợ công là khá thấp và khả năng trả nợ là khó vì chủ yếu nợ công tập trung cho việc bù đắp bội chi NSNN (với những công trình không thể

số vay đảo nợ để trả nợ gốc hàng năm ngày càng tăng lên. Cụ thể: nếu số vay đảo nợ năm 2012 chỉ có 20.000 tỷ đồng thì năm 2015 đã tăng 125.000 tỷ đồng, năm 2016 là 95.000 tỷ đồng. Đây là điều đáng lo ngại, vì số nợ đến hạn phải trả ngày càng lớn!!!

Tóm lại, mặc dù cơ cấu nợ công nước ta thời gian qua đã được điều chỉnh theo hướng tích cực hơn và giảm thiểu rủi ro song quy mô tăng nợ công quá nhanh, chưa có dấu hiệu dừng lại, kéo theo việc sử dụng và trả nợ chưa hiệu quả, còn bất cập.

Nguyên nhân nợ công Việt Nam không ngừng gia tăng thời gian qua

Như đã trình bày ở mục 1, nợ công chịu tác động qua lại bởi nhiều nhân tố. Riêng ở Việt Nam thời gian qua, trên cơ sở số liệu ở bảng 1, cho thấy: nợ công Việt Nam không ngừng gia tăng thời gian qua là do những nguyên nhân chủ yếu sau:

(i) Bội chi NSNN diễn ra liên tục nhiều năm, với mức cao vượt trần quy định an toàn, để có nguồn bù đắp, tất yếu phải đi vay, dẫn đến nợ công ngày càng phình ra. Đây là nguyên nhân trực tiếp và chủ yếu nhất

Như đã biết, chiến lược nợ công và nợ nước ngoài của nước ta giai đoạn 2011-2020 và tầm nhìn đến 2030 đã quy định: tỷ lệ bội chi NSNN/GDP cần duy trì ở mức 5%. Nhưng thực tế, trong một thời gian dài, điển hình là giai đoạn 2012 – 2016, tỷ lệ bội chi NSNN/GDP nước ta đều vượt quá 5%, bình quân thời kỳ này là 6%. Bù đắp cho số thiếu hụt này chính là nợ công. Chính vì thế, đã góp phần làm cho nợ công thêm chồng chất, dồn tích lại đến năm 2016 đạt mức 64,73% GDP, một con số sắp đến ngưỡng báo động!!!

Nguyên nhân chính dẫn đến bội chi NSNN trong giai đoạn 2012 – 2016 là do nguồn thu thường xuyên suy giảm từ nền kinh tế chưa đầy đủ, còn dè sẻn doanh thu, thu nhập. Nguồn thu từ dầu thô sụt giảm mạnh trong những năm gần đây, dẫn đến thu NSNN không đạt so với yêu cầu thực tế. Trong khi đó, để tiếp tục duy trì tốc độ tăng trưởng kinh tế ổn định ở mức 6% trở lên và bảo đảm an sinh xã hội... chi tiêu NSNN đòi hỏi rất lớn, vượt xa nguồn thu từ nội tại nền kinh tế. Hơn nữa, việc điều hành chi tiêu NSNN chưa hiệu quả do bộ máy chính quyền các cấp còn quá cồng kềnh, chưa được tinh giản hợp lý, mua sắm xe công còn khá tràn lan, tình trạng giải ngân vốn vay thường chậm trễ... Ngoài ra, việc xuất hiện các thiên tai, dịch bệnh ngoài dự kiến cũng đòi hỏi NSNN phải chi trợ cấp. Tất cả làm cho chi tiêu ngân sách bất buộc gia tăng nhưng hiệu quả thấp. Bên cạnh đó, vấn đề kỷ luật tài khóa chưa được tuân thủ nghiêm. Cụ thể: Luật NSNN quy định nếu thu không đạt dự toán thì phải giảm chi nhưng thực tế những năm qua, chính quyền các cấp không làm được điều đó.

(ii) Tăng trưởng kinh tế Việt Nam chậm lại, chưa đạt chỉ tiêu đề ra; chất lượng tăng trưởng một số mặt còn thấp cũng là nguồn gốc sâu xa làm gia tăng nợ công

Thật vậy, như đã biết, giai đoạn 2011-2015, tăng trưởng GDP bình quân đạt 5,9%/năm, thấp hơn giai đoạn 2006-2010 là 6,3%/năm, riêng năm 2016 cũng chỉ có 6,21%, chưa đạt chỉ tiêu đề ra. Chất lượng tăng trưởng một số mặt còn thấp, năng suất nhiều ngành, lĩnh vực còn kém; hệ số sử dụng vốn (ICOR) còn cao... Chính sự tăng trưởng chậm lại, tức SXKD gặp nhiều khó khăn hơn đã làm cho nguồn thu NSNN bị giảm theo. Nhưng chi NSNN lại đòi hỏi phải nhiều hơn, đặc biệt là chi cho đầu tư phát triển nhằm kích thích nền kinh tế tăng trưởng trở lại nhưng lại vượt quá so với nguồn thu, nguồn tiết kiệm có được cùng kỳ, cụ thể: giai đoạn 2011-

2015, vốn đầu tư toàn xã hội vẫn ở mức khá cao 32 - 33% GDP, trong khi đó, tỷ lệ tiết kiệm của nền kinh tế chỉ đạt khoảng 25% GDP. Như vậy, thiếu hụt về vốn đầu tư đó, Nhà nước phải đi vay để bù đắp, dẫn đến làm cho nợ công tiếp tục gia tăng.

(iii) Lãi suất, tỷ giá và lạm phát trong thời gian qua cũng có ảnh hưởng đến việc gia tăng nợ công Việt Nam nhưng không đáng kể.

- Qua Bảng 1, cho thấy: Giai đoạn 2012 – 2016, lãi suất tiết kiệm đồng nội tệ đều có xu hướng giảm nhẹ, kéo theo lãi suất cho vay cũng giảm tương ứng. Trong cơ cấu nợ công, vay trong nước cũng chiếm hơn 55% trong giai đoạn này. Riêng lãi suất các đồng ngoại tệ mạnh như: USD, EUR, JPY... cũng đều có xu hướng giảm nhẹ nhằm khuyến khích đầu tư... Do vậy, có thể nói lãi suất cả đồng nội tệ và ngoại tệ không có tác động tiêu cực nhất định đến việc gia tăng nợ công Việt Nam trong thời gian qua.

- Qua Bảng 1, cũng cho thấy: Trong giai đoạn 2012 – 2016, tỷ giá giữa VND với USD (là đồng ngoại tệ chủ lực trong giao dịch vay nợ công nước ta) được duy trì khá ổn định, biên độ giao động chỉ khoảng 1%/năm là chấp nhận được, chỉ có ảnh hưởng chút ít đến gia tăng nợ công Việt Nam trong thời gian qua. Riêng tỷ lệ lạm phát, trong giai đoạn 2012 – 2016, nước ta đã kiểm chế được lạm phát và chỉ số này có xu hướng giảm dần vào cuối giai đoạn. Do vậy, chỉ số này cũng chỉ gây ra áp lực rất nhỏ làm gia tăng nợ công Việt Nam trong thời gian qua.

(iv) Bàn thân việc tổ chức quản lý nợ công còn hạn chế, cả về hành lang pháp lý, tổ chức quản lý và con người thực hiện. Biểu hiện:

- Các khuôn khổ pháp lý về vay nợ, trả nợ, quản lý và sử dụng các khoản vay nợ đã có nhưng hiệu lực pháp lý chưa cao. Mặt khác, công tác quản lý nợ công hiện nay ở nước ta chưa tuân thủ nghiêm túc các quy định pháp lý đã đề ra. Điển hình: thiếu chế tài kiểm soát chỉ số nợ công, thiếu các biện pháp cần thiết và có hiệu quả để quản lý nợ công của Chính phủ và chính quyền địa phương. Hơn nữa, quy định quản lý nợ công còn bất cập ở chỗ: chưa tập trung vào một đầu mối quản lý nợ công, không gắn liền trách nhiệm đi vay, sử dụng và trả nợ chặt chẽ với nhau, cụ thể: khâu đi vay được phân công cho 3 cơ quan: Bộ KH&ĐT chịu trách nhiệm về các khoản vay ODA, vay ưu đãi. NHNN thì vay các tổ chức tài chính quốc tế. Còn Bộ Tài chính thì các hình thức vay khác. Nhưng khâu trả nợ lại chưa quy định dứt khoát cơ quan nào là đầu mối đứng ra chịu trách nhiệm đến cùng việc trả nợ vay. Do vậy, 3 cơ quan này tập trung hơn vào việc đi vay vốn, sử dụng vốn chứ chưa chú trọng đúng mức đến phương án trả nợ một cách cụ thể. Chính việc chưa chú trọng đề cao trách nhiệm trả nợ là bất cập lớn, dẫn đến tình trạng nợ công hiện nay đã gần chạm trần báo động 65% GDP. Tại kỳ họp Quốc hội thứ 3, khóa XIV, ngày 30/05/2017, Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Thị Kim Ngân đã phải nhìn nhận việc quản lý nợ công nước ta như sau: “Tồn tại lớn nhất về quản lý nợ công là gì? Đó là ba cơ quan cùng quản lý nợ công”.

- Chưa có biện pháp hoặc chế tài đủ mạnh nhằm nâng cao tinh thần trách nhiệm các cơ quan có liên quan trong kiểm tra sử dụng vốn vay, đôn đốc thu hồi nợ hoặc tìm nguồn thu trả nợ đúng hạn, dẫn đến việc kiểm tra, thanh tra, kiểm toán tình hình thực hiện, chất lượng, hiệu quả các dự án sử dụng nợ công thời gian qua chưa được thường xuyên, thiếu chặt chẽ. Mặt khác, còn làm cho một số Bộ ngành, nhất là các địa phương chưa thấy hết trách nhiệm vay và trả nợ, nhận thức về nợ công còn lệch lạc, thậm chí coi nợ vay ODA như vốn cho không, nặng tư tưởng của cơ chế xin - cho, hệ quả là phát

sinh nhiều tiêu cực, tham nhũng, nợ công sử dụng kém hiệu quả.

- Năng lực quản lý nợ công nước ta còn hạn chế, đội ngũ chuyên môn còn yếu, nhất là trong quản trị rủi ro tín dụng, thanh toán... tinh thần đạo đức trách nhiệm chưa cao.

3. KẾT LUẬN VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ

Để đạt được mục tiêu tăng trưởng kinh tế bình quân 5 năm 2016-2020 đạt 6,5- 7%/năm, đến năm 2020, GDP bình quân đầu người khoảng 3.200 - 3.500 USD (theo Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XII), cần khẳng định nợ công vẫn là một trong những nguồn lực quan trọng cần thiết để hiện thực hóa mục tiêu nói trên. Do vậy, vấn đề cốt lõi nhất của nợ công nước ta hiện nay là phải mạnh dạn đổi mới quản lý nợ công thật an toàn và hiệu quả, hướng đến các mục tiêu sau: đảm bảo chỉ số nợ công, nợ Chính phủ trong giới hạn cho phép, không vượt quá 65% GDP, nợ Chính phủ không vượt quá 50% GDP, nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ không vượt quá 25% tổng thu NSNN hàng năm, từng bước giảm dần quy mô nợ công khoảng 60% GDP vào năm 2030 (theo Nghị quyết của Quốc hội khóa XIV).

Nhằm hoàn thành các mục tiêu nợ công trên trong thời gian tới, cần tập trung triển khai đồng bộ các giải pháp chủ yếu sau:

(i) *Đổi mới nợ công trước tiên phải gắn liền với tái cơ cấu NSNN theo hướng lành mạnh hóa và ổn định*, đây là giải pháp mang tính quyết định nhất. Để NSNN nước ta thực sự lành mạnh hóa, mục tiêu xuyên suốt là phải kiên quyết cắt giảm bội chi NSNN theo Nghị quyết Đại hội Đảng XII về kế hoạch phát triển KT-XH 5 năm 2016-2020 đó là: giảm dần bội chi NSNN đến năm 2020 về dưới 4% GDP. Muốn thế, cần thực hiện trên cả 2 mặt:

- Cơ cấu lại thu NSNN theo hướng thu NSNN ổn định, bền vững. Theo đó, chính sách thuế cần mở rộng đến mọi nguồn thu, phù hợp với khả năng đóng góp của người nộp thuế, chú trọng thu nội địa, tăng tỷ trọng thuế trực thu trên cơ sở phát triển SXKD, đây cũng là cách bồi dưỡng và phát triển nguồn thu một cách vững chắc. Tăng cường chống thất thu, nợ đọng thuế, xử lý cương quyết tình trạng trốn thuế qua hình thức “chuyển giá” tại các doanh nghiệp FDI. Kiên trì cải cách thủ tục hành chính thuế gắn với đẩy mạnh công tác tuyên truyền về thuế nhằm góp phần chống tiêu cực, nâng cao ý thức trách nhiệm của người nộp thuế, qua đó, huy động thuế đầy đủ và kịp thời hơn vào NSNN. Đảm bảo quy mô nguồn thu luôn ổn định và tăng dần cùng với tốc độ tăng GDP, đáp ứng được cơ bản nhu cầu chi NSNN.

- Cơ cấu lại chi NSNN theo hướng: giảm và tiết kiệm chi thường xuyên, bằng cách cương quyết tinh giản biên chế trong bộ máy nhà nước, mạnh dạn chuyển đổi từ chế độ biên chế sang hợp đồng đối với các đơn vị sự nghiệp công, đẩy mạnh dịch vụ sự nghiệp công, qua đó, thu hẹp phạm vi và giảm bớt gánh nặng chi thường xuyên cho NSNN... Thực hiện chỉ đầu tư phát triển theo hướng ưu tiên chiến lược và có sức lan tỏa tích cực. Cương quyết không đầu tư dàn trải, không xây dựng các khu hành chính với quy mô quá lớn tại địa phương. Kiểm soát chặt việc mua sắm xe ô tô trong khối nhà nước. Đặc biệt, luôn ưu tiên bố trí một khoản chi trả nợ trong dự toán chi NSNN hàng năm. Bên cạnh đó, chính quyền các cấp phải tuân thủ nghiêm kỷ luật tài khóa theo Luật NSNN (năm 2015) đã quy định: nếu thu không đạt dự toán thì phải giảm chi tương ứng. Làm được việc này, chắc chắn sẽ giảm được chi bội chi NSNN.

Các giải pháp đồng bộ về tái cơ cấu NSNN trên sẽ góp phần kiểm soát, giảm dần được bội chi NSNN, qua đó, sẽ kiểm soát và duy trì được tỷ lệ nợ công ở ngưỡng cho phép.

(ii) *Tiếp tục thúc đẩy tăng trưởng kinh tế ổn định và vững chắc, vì đây chính là nguồn gốc, cơ sở tạo ra nguồn thu NSNN vững bền để trả nợ công*, theo đó, cần tiến hành các giải pháp: Chính phủ cần ban hành các cơ chế, chính sách tạo môi trường kinh doanh thuận lợi thông thoáng, khuyến khích các thành phần kinh tế, nhất là kinh tế tư nhân mạnh dạn đầu tư phát triển. Đảm bảo quy mô đầu tư xã hội đạt 32 - 34% GDP ở giai đoạn 2016-2020. Đẩy mạnh cơ cấu lại nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao năng suất, hiệu quả và sức cạnh tranh, trong đó, vấn đề then chốt là phải chuyển nền kinh tế từ làm hàng gia công, khai thác nguyên liệu thô là chủ yếu sang tập trung chế biến sâu gắn với công nghệ hiện đại và công nghiệp 4.0 nhằm làm gia tăng giá trị sản phẩm. Tiếp tục đẩy mạnh xuất khẩu với cơ cấu mặt hàng, dịch vụ đa dạng trên cơ sở phát huy lợi thế so sánh của Việt Nam. Vì đây là nguồn duy nhất tạo ra lượng ngoại tệ để trả nợ nước ngoài của Chính phủ.

Phối hợp đồng bộ và hiệu quả chính sách tiền tệ, chính sách tài khóa và các chính sách khác để bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô và các cân đối lớn của nền kinh tế, qua đó, tạo cơ sở tăng trưởng kinh tế ở mức cao và ổn định (như mục tiêu đã đề ra).

(iii) *Điều hành lãi suất, tỷ giá và lạm phát một cách linh hoạt, qua đó giảm thiểu rủi ro về lãi suất, tỷ giá và rủi ro tín dụng của nợ công trong thời gian tới*, theo đó, cần tiến hành các giải pháp:

- Điều hành lãi suất theo cơ chế thị trường, đảm bảo sản và trần lãi suất hợp lý để khuyến khích tiết kiệm, đầu tư. Lưu ý: khi Việt Nam đã trở thành nước có thu nhập trung bình thấp vào năm 2009, điều kiện vay vốn nước ngoài cũng đã có sự thay đổi theo hướng thị trường. Các nhà tài trợ đã đang và sẽ từng bước chuyển dần từ việc cung cấp ODA sang các khoản vay với điều kiện kém ưu đãi hơn cho Việt Nam, dẫn đến lãi suất của một số khoản vay sẽ cao hơn so với giai đoạn trước đây. Do vậy, đây cũng là vấn đề Chính phủ phải chủ động cơ cấu lại nguồn vay nợ để hạn chế rủi ro lãi suất và chủ động trong trả nợ.

- Luôn đảm bảo quỹ dự trữ ngoại tệ đủ mạnh (đạt khoảng 3 tháng kim ngạch nhập khẩu) để sẵn sàng ứng phó với những biến động bất lợi về tỷ giá. Đây cũng là một trong những giải pháp góp phần đảm bảo lãi suất đồng nội tệ ổn định.

- Duy trì và kiểm soát mức độ lạm phát ở mức độ hợp lý (khoảng 5%/năm) nhằm kích cầu, hạn chế rủi ro về tỷ giá do vay nợ nước ngoài.

(iv) *Đổi mới căn bản tổ chức quản lý nợ công cả về hành lang pháp lý, cơ chế quản lý và con người thực hiện*, Tập trung vào các giải pháp sau:

- Cần hoàn thiện các khuôn khổ pháp lý về nợ công. Trước mắt, phải sửa đổi kịp thời Luật quản lý nợ công năm 2009, theo đó, quy định rõ những vấn đề trọng yếu sau:

+ Quy định tập trung một đầu mối quản lý nợ công, gắn liền trách nhiệm đi vay, sử dụng và trả nợ chặt chẽ với nhau, tuân thủ nguyên tắc: trước khi đi vay, phải xác định được phương án trả nợ vay có tính khả thi cao. Trên cơ sở rút kinh nghiệm công tác quản lý nợ công ở các nước, kiến nghị Bộ Tài chính sẽ là đầu mối thống nhất quản lý nợ công. Khi đó, sẽ nâng cao được vai trò, trách nhiệm và có cơ sở truy cứu đến cùng việc quản lý nợ công.

+ Có biện pháp chế tài đủ mạnh nhằm nâng cao tinh thần trách nhiệm các cơ quan có liên quan trong kiểm tra phân bổ

sử dụng vốn vay, đơn đốc thu hồi nợ hoặc tìm nguồn thu trả nợ đúng hạn, khi đó, sẽ thúc đẩy giải ngân vốn vay kịp thời, hạn chế được tiêu cực tham nhũng trong quá trình xét duyệt, phân bổ vốn vay, đảm bảo chất lượng, hiệu quả các công trình đầu tư công. Mặt khác, sẽ làm cho một số Bộ ngành, nhất là các địa phương nhận thức rõ trách nhiệm vay và trả nợ đúng đắn, kể cả vay ODA, từ đó, sử dụng vốn vay một cách chất chiu, tiết kiệm, có khả năng thu hồi để trả nợ.

- Ban hành quy định, cơ chế kiểm soát chặt chẽ nợ công trong giới hạn trần cho phép, đảm bảo tốc độ gia tăng dư nợ công thấp hơn tốc độ tăng trưởng kinh tế và tỷ lệ trượt giá, chỉ sử dụng nợ vay để bù đắp bội chi NSNN và chi cho đầu tư phát triển. Bên cạnh đó, cần đề cao tính tuân thủ kỷ luật tài chính trong quản lý nợ công, trong đó, chú trọng đến trách nhiệm cá nhân người điều hành, có thưởng, phạt phân minh rõ ràng nhằm đảm bảo an toàn nợ công.

- Mạnh dạn chuyển đổi phương thức quản lý đầu tư theo NSNN hàng năm sang kế hoạch tài chính trung hạn 5 năm được qui định trong Luật NSNN năm 2015, nhằm phân bổ nguồn lực nợ vay theo các ưu tiên chiến lược. Từ đó, nâng cao hiệu quả đầu tư công.

- Từng bước nâng cao trình độ, năng lực quản lý nợ công cho đội ngũ cán bộ chuyên trách nước ta hiện nay, chú trọng bồi dưỡng kỹ năng kiểm tra, phân tích đánh giá các chương trình, dự án đầu tư công không chỉ về mặt hiệu quả kinh tế đơn thuần mà còn trên các mặt xã hội, bảo vệ môi trường... để đưa ra các quyết định đầu tư hợp lý, có khả năng dự báo, nhận diện đánh giá và biết cách giảm thiểu, phân tán, xử lý các loại rủi ro liên quan đến nợ công. Bên cạnh đó, cần chú trọng nâng cao tinh thần đạo đức, trách nhiệm trong thực hiện nhiệm vụ cho đội ngũ này bằng nhiều giải pháp thích hợp.

(v) Một số kiến nghị khác

- Tiếp tục hoàn thiện cơ chế phát triển thị trường chứng khoán Việt Nam để các công cụ nợ Chính phủ được giao dịch mua bán thuận lợi, tạo kênh vay vốn chủ yếu với chi phí thấp, nhất là vốn vay trung và dài hạn cho đầu tư phát triển.

- Có cơ chế đẩy mạnh việc xã hội hóa các công trình mà các thành phần kinh tế khác có thể tham gia (giáo dục, y tế,

đường giao thông...) nhằm giảm tải chi đầu tư từ nguồn NSNN, giảm áp lực tăng nợ công.

- Cùng với việc sửa đổi kịp thời Luật quản lý nợ công năm 2009, cần xem xét sửa đổi bổ sung các luật có liên quan mật thiết khác đến quản lý nợ công như: Luật đầu tư công năm 2014, Luật NSNN năm 2015... nhằm đảm bảo tính đồng bộ và phát huy hiệu lực cao nhất.

Tóm lại, quản lý nợ công đang là một trong những vấn đề nóng bỏng nhất, quan trọng nhất xét ở khía cạnh tác động qua lại đến bội chi NSNN và tăng trưởng kinh tế ở nước ta hiện nay. Nếu Nhà nước không khắc phục kịp thời những tồn tại, yếu kém về nợ công nói trên thì nó sẽ trở thành lực cản, kìm hãm sự phát triển của nền kinh tế. Ngược lại, nếu Nhà nước ta mạnh dạn đổi mới cách thức quản lý nợ công với những giải pháp hữu hiệu sát sườn trên đây thì nợ công sẽ trở thành lực đẩy cần thiết mang tính nền tảng để hình thành hệ thống cơ sở hạ tầng nước ta đồng bộ, hoàn chỉnh đồng thời sẽ có tác động tích cực đến việc lành mạnh hóa NSNN và đảm bảo cấu trúc an ninh tài chính quốc gia, qua đó, tạo bộ phận cho nền kinh tế nước ta cất cánh vững chắc trong điều kiện hội nhập quốc tế hiện nay.

4. TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Luật Quản lý nợ công số 29/2009/QH12
 - [2] Bản tin nợ công số 4, Bộ Tài chính, 2016.
 - [3] PGS.TS Sử Đình Thành và cộng sự, Tài chính công & Phân tích chính sách thuế, NXB Lao Động, 2010.
 - [4] ThS. Lê Thị Khương “Bàn về nợ công Việt Nam hiện nay”, Tạp chí Ngân hàng, (21), 2016.
 - [5] PGS.TS Đặng Văn Thanh, “Đổi mới và nâng cao chất lượng Quản lý sử dụng nợ công ở Việt Nam”, Tạp chí Kế toán và Kiểm toán, (12), 2016.
 - [6] Văn kiện Đại hội Đảng Khóa XII.
 - [7] IMF (2001, 2014), Hướng dẫn quản lý nợ công
- Tham khảo:
<https://gso.gov.vn/>; <https://www.sbv.gov.vn/>;
<http://www.mof.gov.vn/>
<http://vov.vn/kinh-te/>
<http://plo.vn/thoi-su/>
<http://vietbao.vn/vn/lai-suat-tiet-kiem/>

TIÊU SỬ TÁC GIẢ



Trần Ngọc Hoàng

Năm sinh 1962, Nam Định, tốt nghiệp Đại học tại Trường Đại học Tài chính Kế toán TP.HCM năm 1985, Thạc sĩ tại Trường Đại học Kinh tế TP.HCM năm 1996, Tiến sĩ tại Học viện Tài chính Hà Nội năm 2004. Hiện là Giảng viên Khoa Sau Đại học Trường Đại học Lạc Hồng và là Chủ tịch Hội Kế toán tỉnh Đồng Nai. Lĩnh vực nghiên cứu: Tài chính - ngân hàng, Kế toán, Kiểm toán. Ông là tác giả của 09 bài báo khoa học đăng trên các Tạp chí khoa học chuyên ngành có ISSN.



Nguyễn Nam Hải

Năm sinh 1987, Đồng Nai, tốt nghiệp Đại học tại Trường Nộng lâm TP.HCM năm 2009, Thạc sĩ tại Trường Đại học SHUTE Đài Loan năm 1996, hiện đang Giảng viên Khoa QTKD Trường Đại học Lao động Xã hội CS II, là Phó Ban Kiểm soát Hội Kế toán tỉnh Đồng Nai. Lĩnh vực nghiên cứu: Tài chính- ngân hàng.