

THỰC TRẠNG QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG NỢ CÔNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

● NGUYỄN THỊ HẠNH

TÓM TẮT:

Theo các chuyên gia kinh tế, mức trần nợ công mà Việt Nam quy định (65% GDP) so với các nước thực ra chưa phải là cao nhất, bởi có nước lên 80-90%, thậm chí hơn 100%. Tuy nhiên, đồng nội tệ của Việt Nam lại không phải là đồng tiền dự trữ ngoại hối quốc tế nên việc duy trì tỷ lệ nợ công ở mức cao như hiện nay sẽ tiềm ẩn nhiều thách thức và rủi ro với nền kinh tế. Một trong những nguyên nhân gây ra tình trạng nợ công tăng cao chính là từ quản lý và sử dụng nợ công không hiệu quả. Vấn đề này sẽ được đề cập cụ thể trong bài viết.

Từ khóa: Nợ công, GDP, tăng trưởng kinh tế, quản lý, sử dụng.

1. Tình hình quản lý và sử dụng nợ công ở Việt Nam

1.1. Tình hình quản lý nợ công

Thứ nhất, là sự bất cập trong quy định về quản lý nợ công. Luật Quản lý nợ công 2009 đã có nhiều đóng góp tích cực quan trọng đối với quá trình huy động, sử dụng và quản lý nguồn vốn vay cũng như đảm bảo trả nợ đầy đủ và đúng hạn. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, Luật Quản lý nợ công vẫn cho thấy một số tồn tại hạn chế cần được sửa đổi, bổ sung để ngày càng phù hợp hơn với thông lệ quốc tế và thực tế tình hình nợ công tại Việt Nam.

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 3 cơ quan cùng quản lý nợ công". Có thể thấy vấn đề lớn nhất là việc 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 Kế hoạch và Đầu tư chịu trách nhiệm về các khoản vay ODA, vay ưu đãi; Ngân hàng Nhà nước thì vay các tổ chức tài chính quốc tế còn Bộ Tài chính thì các hình thức vay khác. Tuy nhiên 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. Dự thảo Luật mới hiện nay vẫn xây dựng với sự phân chia công việc cho 3 cơ quan như trên nên tình trạng chông chéo, thiếu trách nhiệm vẫn còn diễn ra.

Bên cạnh đó, phạm vi điều chỉnh của luật chưa đầy đủ và còn nhiều rủi ro. Bởi vì theo Luật quy định, nợ công không tính các khoản tự vay của các doanh nghiệp nhà nước và các đơn vị sự nghiệp. Tuy nhiên, khi các đơn vị này xảy ra sự cố phá sản, không có khả năng chi trả thì thông thường Nhà nước lại là người đứng ra dùng ngân sách chi trả thay. Vô hình chung khoản nợ của các đơn vị này trở thành khả năng gia tăng nợ công trong tương lai cho nền kinh tế.

Thứ hai, 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. Một số Bộ, ngành, nhất là các địa phương chưa thấy hết trách nhiệm vay và trả nợ, nhận thức

về nợ công còn lộn xộn, 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.

Thứ ba, 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 dao dục trách nhiệm chưa cao.

Có thể nói nguyên nhân của tình trạng nợ công tăng cao thời gian qua chủ yếu là do:

Đầu tiên là do áp lực vốn cho đầu tư phát triển, Chính phủ phải duy trì mức bội chi ngân sách nhà nước ở mức cao; phân bổ vốn đầu tư từ nguồn vốn vay nợ công còn dàn trải và hiệu quả đầu tư chưa cao, đã phát sinh những rủi ro từ các dự án sử dụng vốn vay của Chính phủ và vốn vay được Chính phủ bảo lãnh dẫn đến không trả được nợ, Chính phủ phải trả thay.

Bên cạnh đó, việc xây dựng, triển khai các công cụ nợ như chiến lược nợ dài hạn, chương trình quản lý nợ trung hạn; kế hoạch vay, trả nợ hàng năm chưa gắn kết chặt chẽ với kế hoạch tài chính - ngân sách trung hạn và kế hoạch đầu tư công trung hạn; chưa có sự phân định rõ ràng và sự phối hợp chặt chẽ giữa quản lý nợ công, quản lý ngân sách và quản lý đầu tư công.

Nguyên nhân lớn nữa là do chỉ tiêu công kém hiệu quả. Từ chủ trương đến quyết định phê duyệt, thẩm định, theo dõi, giám sát, kiểm tra, thực hiện đều không tới dẫn đến đầu tư không hiệu quả, nhiều công trình, dự án đắp chiếu, thua lỗ, lãng phí. Trong một nghiên cứu mới đây về chỉ tiêu công của Ngân hàng WB, Việt Nam là quốc gia có chi ngân sách đang tiếp tục tăng cao, trong đó chi thường xuyên ngày càng lớn với 70% tổng chi ngân sách hằng năm, thậm chí có năm lớn hơn. Đặc biệt, chi trả nợ ngày càng tăng và trở thành gánh nặng lớn với ngân sách.

1.2. Tình hình sử dụng nợ công

Trong kết cấu chi tiêu nợ công: 53% dùng để bù đắp bội chi ngân sách; 17% dùng cho đầu tư các dự án trọng điểm về giao thông, nông nghiệp, y tế, giáo dục và bố trí vốn đối ứng ODA; 30% còn lại 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... phần thừa ra 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 ngân sách (với những

công trình không thể thu hồi vốn) và đảo nợ là các hoạt động không tạo ra giá trị mới.

Một trong những vấn đề nổi cộm hàng đầu trong sử dụng vốn vay là hiệu quả thu được không cao. Hiệu quả sử dụng vốn đầu tư thể hiện qua chỉ số ICOR. Mặc dù chỉ số này ở Việt Nam đang dần được cải thiện, từ mức 6,42 năm 2016 giảm xuống còn 6,11 năm 2017 và ước tính năm 2018 là 5,97, bình quân giai đoạn 2016-2018 hệ số ICOR ở mức 6,17, thấp hơn mức 6,25 của giai đoạn 2011-2015. Tuy nhiên, chỉ số này vẫn còn cao, hiệu quả đầu tư còn thấp so với nhiều nền kinh tế trong khu vực.

Bên cạnh đó, việc sử dụng vốn đầu tư còn có tình trạng thất thoát và lãng phí. Rất nhiều dự án qua quá trình thanh tra, kiểm tra, kiểm toán phát hiện sai phạm, thu hồi số tiền rất lớn cho ngân sách. Nhiều dự án đầu tư vượt quá khả năng thực tế, không tập trung đủ nguồn lực nên dẫn đến không có khả năng thực hiện hoặc kéo dài quá lâu... đã tồn tại nhiều năm nay, khiến nhiều công trình đầu tư "đắp chiếu", không phát huy được hiệu quả, không thu hồi được vốn đầu tư. Thậm chí có những dự án vừa thực hiện xong thì ngay lập tức bị hỏng hóc, sụt lún... (tốn nhiều kinh phí để sửa chữa). Đây chính là vấn đề nan giải trong sử dụng vốn vay làm tăng chi ngân sách một cách lãng phí.

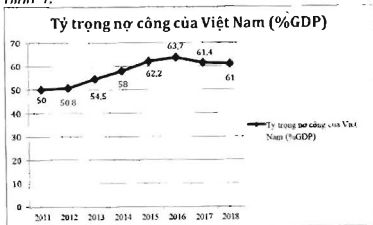
2. Một số bất cập trong quản lý và sử dụng nợ công hiện nay

Nhìn vào Hình 1 tổng hợp Tỷ trọng nợ công của Việt Nam có thể thấy ngay xu hướng ngày càng mở rộng của nợ công Việt Nam qua các năm. Nếu năm 2011, con số này mới chỉ là 50% GDP thì đến năm 2018 nợ công đã ở mức 61% GDP (Báo cáo tại hội nghị tổng kết công tác tài chính và ngân sách nhà nước năm 2018). Như vậy trong vòng 8 năm, tỷ lệ nợ công ước tính đã tăng khoảng 11 điểm phần trăm. Tốc độ tăng nhanh hơn so với tốc độ tăng GDP. Điều này gây ra sự lo sợ cho nền kinh tế khi mức trần nợ công 65% GDP luôn ở trong trạng thái có thể bị vượt qua. (Hình 1).

Ngân hàng Thế giới (WB) mới đây cũng lên tiếng cảnh báo Việt Nam thuộc nhóm quốc gia có nợ công tăng nhanh nhất. Nhận xét này được minh chứng qua Hình 2.

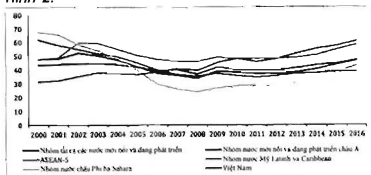
Việc nợ công của Việt Nam vài năm gần đây liên tục tăng đã bắt đầu tác động tiêu cực tới tăng trưởng kinh tế. Bởi nợ công tăng là gia tăng áp lực trả nợ. Nhất là gần đây, vay ưu đãi hầu như không còn và các khoản vay thương mại nhiều lên, Việt Nam cũng giống như các quốc gia phát triển khác

Hình 1.



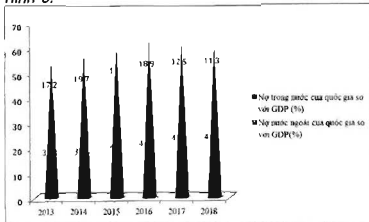
Nguồn: Viện Chiến lược và Chính sách tài chính và Hội nghị Tổng kết công tác tài chính và ngân sách nhà nước năm 2018

Hình 2.



Nguồn: IMF (2017a)

Hình 3.



Nguồn: Bản tin nợ công số 7 và Hội nghị Tổng kết công tác tài chính và ngân sách nhà nước năm 2018 - Bộ Tài chính

phải vay nợ nước ngoài bằng những ngoại tệ mạnh. Việc này khiến áp lực trả nợ ngày càng lớn làm cho tiết kiệm quốc gia giảm, kéo theo sự suy giảm của đầu tư và tăng trưởng kinh tế.

Theo Báo cáo của Chính phủ, chỉ tiêu nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia năm 2017 so với tổng kim ngạch xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ ở mức 36%, tăng mạnh so với năm 2016 (tăng 6,3%).

Nghĩa vụ trả nợ đã vượt giới hạn cho phép (dưới 25%). Nghĩa vụ trả nợ tăng nhanh chủ yếu do hoạt động rút vốn và trả nợ gốc các khoản vay nước ngoài ngắn hạn của doanh nghiệp và tổ chức tín dụng trong năm 2017 tăng mạnh. Việc gia tăng mức vay nước ngoài ngắn hạn của tổ chức tín dụng nhằm hỗ trợ nguồn vốn tín dụng ngắn hạn, điều hòa thanh khoản ngoại tệ trong hệ thống. Năm 2017, tổng trả nợ Chính phủ là 253.161,65 tỷ đồng, bằng 97% so với kế hoạch. Trong đó, trả nợ nước ngoài (gồm cả cho vay lại) là 40.791,34 tỷ đồng, (bao gồm: trả gốc 28.948,75 tỷ đồng và trả lãi 11.842,59 tỷ đồng). Năm 2018, tổng vay nợ là 341.770 tỷ đồng. Trong đó, vay 146.770 tỷ đồng để trả nợ. Căn cứ vào danh mục nợ của Chính phủ hiện hành thì nghĩa vụ trả nợ của Chính phủ trong năm 2018 khoảng 275.330 tỷ đồng. Trong đó, 216.654 tỷ đồng trả nợ trong nước; 40.206 tỷ đồng trả nợ nước ngoài trực tiếp của ngân sách Trung ương; trả nợ của các dự án vay lại nguồn vốn vay nước ngoài của Chính phủ ở mức khoảng 18.560 tỷ đồng. Có thể thấy, tình trạng chi trả nợ gốc, lãi vay tăng nhanh hơn cả tăng GDP gây áp lực lên ngân sách, bởi muốn cân đối ngân sách phải đi vay tiếp và phải bố trí nguồn trả gốc lãi, kéo theo đó là chi cho đầu tư sẽ giảm và đến khi không có nguồn thì bất buộc phải tiến hành đảo nợ liên tục. Theo chương trình quản lý nợ trung hạn giai đoạn 2016 - 2018, lượng vay để trả nợ gốc là 132,4 nghìn tỷ đồng năm 2016 và năm 2017 là 144 nghìn tỷ. Bởi vậy, Việt Nam đang phải đối mặt với những quan ngại về bền vững tài khóa. (Hình 3).

Giai đoạn 2011-2015, tỷ trọng vay nợ nước trong nước được nâng lên nhưng từ năm 2016, liên tục giảm và giảm mạnh trong năm 2017 và năm 2018. Trong khi nợ nước ngoài liên tục được mở rộng đến năm 2018 đã là 49,7% GDP sát mức trần 50% theo Quyết định số 958/QĐ-TTg ngày 27/7/2012 của Thủ tướng Chính phủ. Đây là dấu hiệu xấu cho thấy cơ cấu nợ công đang thiếu tính bền vững và đặt ra nhiều rủi ro bởi sự biến động tỷ giá của các loại ngoại tệ chính trong danh mục nợ. Đồng thời, rủi ro lãi suất cũng tăng cao với các khoản nợ nước ngoài khi nền kinh tế trong nước đang bộc lộ những rủi ro ngày càng rõ nét ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Luật Quản lý nợ công số 29/2009/QH12
 2. Bản tin Nợ công số 7, Bộ Tài chính, 2018.
 3. PGS.TS Sử Đình Thành và cộng sự, Tài chính công và Phân tích chính sách thuế, NXB Lao Động, 2010
 4. Hội nghị Tổng kết công tác tài chính và ngân sách Nhà nước năm 2018 - Bộ Tài chính.
 5. Tham khảo.
- <https://gso.gov.vn/>;
<https://www.sbv.gov.vn/>;
<http://www.mof.gov.vn>

Ngày nhận bài: 24/4/2019

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 4/5/2019

Ngày chấp nhận đăng bài: 14/5/2019

Thông tin tác giả:

ThS. NGUYỄN THỊ HẠNH

Khoa Quản trị kinh doanh

Trường Đại học Kinh tế Kỹ thuật công nghiệp

**THE CURRENT SITUATION OF VIETNAM'S
PUBLIC DEBT MANAGEMENT AND USE**

● Master. **NGUYEN THI HANH**

Faculty of Business Administration

University of Economics - Technology for Industries

ABSTRACT:

According to economic experts, the ceiling of public debt that Vietnam stipulates (65% of GDP) in comparison with other countries is not the highest. This is because the ceiling of public debt of some countries is about 80% to 90%, even over 100% of their GDP. However, the currency of Vietnam is not an international reserve currency. Hence, if Vietnam maintains a high public debt ratio, the national economy will have to face challenges and risks. This article is to discuss the inefficient management and use of public debt which is considered as one of reasons for Vietnam's high public debt ratio.

Keywords: Public debt, GDP, economic growth, management, using.