

# Một số giải pháp cho vấn đề nợ công

Nguyễn Trang Nhung



Hình minh họa. Trung tâm TP Hồ Chí Minh nhìn từ bên kia sông Sài Gòn.

AFP

Trong bài viết “[Nợ công cao do đâu?](#)”, tôi đã nêu ra một số nguyên nhân của tình trạng nợ công cao, bao gồm (1) bội chi ngân sách kéo dài, (2) đầu tư công không hiệu quả, (3) kỷ luật ngân sách yếu kém (4) phân cấp ngân sách không hiệu quả, và (5) chi phí lãi vay cao. Ngoài ra là một số nguyên nhân khác, như thông tin thiếu minh bạch và nghĩa vụ nợ phát sinh. Sau đây là một số giải pháp cho vấn đề.

## Tăng hiệu quả chi ngân sách

Nhiều năm qua, chi thường xuyên chiếm tỷ trọng lớn, trong khi chi đầu tư chiếm tỷ trọng nhỏ trong tổng chi ngân sách. Không những thế, chi thường xuyên có xu hướng tăng và chi đầu tư có xu hướng giảm. Tỷ lệ giữa chi thường xuyên và chi đầu tư là khoảng 70:30 giai đoạn 2011 – 2015, so với khoảng 63:37 giai đoạn 2006 – 2010.[1] Chi thường xuyên tăng, cao hơn mức tăng thu, chủ yếu là để phục vụ các chính sách về an sinh xã hội, chi lương, phụ cấp và trả lãi vay, trong đó, chi lương tăng nhanh chủ yếu do tăng lương cơ sở và tăng số công chức, viên chức, đặc biệt ở địa phương, với tốc độ cao hơn tốc độ tăng dân số.[2]

Cơ cấu chi tiêu có phần bất hợp lý nêu trên đòi hỏi các cơ quan quản lý rà soát các nhiệm vụ chi, đặc biệt là các nhiệm vụ chi thường xuyên. Đối với các nhiệm vụ chi thường xuyên không cấp thiết, có thể cắt giảm hoặc lùi thời gian thực hiện. Một giải

pháp để giảm chi thường xuyên là tinh giản biên chế, hướng tới việc sử dụng nhân lực khu vực công một cách hiệu quả. Bên cạnh đó, các cơ quan nhà nước cần thúc đẩy chi đầu tư (với điều kiện là đầu tư có hiệu quả), đồng thời áp dụng nguyên tắc tài khóa vàng, là vay chỉ để đầu tư mà không để chi tiêu. Ngoài ra, chi tiêu tổng thể nên được giới hạn trong mức tối ưu cho các nước đang phát triển là 15 – 20% GDP.[3]

### Tăng hiệu quả đầu tư công

Đa phần các dự án đầu tư công không hiệu quả chủ yếu do các nguyên nhân: (1) quy trình đầu tư không chặt chẽ, (2) lạm dụng ngân sách mềm, (3) đầu tư dàn trải, không chọn lọc và không nhắm đến hiệu quả. Do đó, để tăng hiệu quả đầu tư công, điều cần thiết là điều chỉnh quy trình đầu tư, hạn chế hoặc ngăn ngừa lạm dụng ngân sách mềm và đầu tư có chọn lọc.

Về quy trình đầu tư, hiện nay, các doanh nghiệp thực hiện các dự án đầu tư công chủ yếu là các doanh nghiệp nhà nước (DNNN), trong khi các cơ quan phê duyệt, giám sát các dự án lại là các cơ quan chủ quản của các doanh nghiệp này. Hơn nữa, không ít dự án được chỉ định thầu, mà BOT Cai Lậy là một ví dụ, thay vì được tổ chức đấu thầu công khai, minh bạch. Các trường hợp như vậy cần được chấm dứt hoặc ràng buộc bằng các quy định sửa đổi về quy trình đầu tư.



Hình minh họa. Trạm thu phí BOT Bến Lức, Đức Hòa. Photo: RFA

Để tránh ngân sách mềm bị lạm dụng, nguyên tắc ngân sách cứng cần được áp dụng (ngoại lệ, nếu có, chỉ được chấp nhận với các ràng buộc nghiêm ngặt). Theo đó, nhà nước cần hạn chế tối đa các ưu đãi cho các DNNN trong các dự án đầu tư mà các doanh nghiệp này thực hiện, bởi làm vậy dẫn tới tâm lý ỷ lại của các doanh nghiệp này. Liên quan tới giải pháp này là hai giải pháp bên dưới về kỷ luật ngân sách và nghĩa vụ nợ phát sinh.

Để tránh đầu tư dàn trải, không chọn lọc, chính phủ cần tập trung nguồn lực vào các dự án trọng điểm. Đối với các địa phương, cần điều chỉnh tỷ trọng chi đầu tư, sao cho

không quá lớn như giai đoạn 2011 – 2015, với 70% tổng chi đầu tư công, cao nhất trong các quốc gia đang phát triển với mức trung bình khoảng gần 40%.[4] (Chi đầu tư địa phương quá lớn đi kèm với rủi ro đầu tư dàn trải và hiệu suất thấp.) Cùng với đó, việc thẩm định dự án đầu tư cần có sự tham gia của các tổ chức thẩm định độc lập với nhà nước.

### **Thắt chặt kỷ luật ngân sách**

Quốc hội cần thực hiện đúng và đủ thẩm quyền của mình trong việc quyết định kế hoạch ngân sách cũng như chức năng giám sát việc thực hiện kế hoạch. Việc điều chỉnh hay thay đổi các giới hạn cho các chỉ tiêu an toàn nợ công phải được cân nhắc kỹ lưỡng thay vì được dễ dàng thông qua. Các chỉ tiêu về an toàn nợ công cần được bảo đảm tuân thủ, tránh tình trạng nói rộng phạm vi an toàn. Cụ thể, nợ công trên GDP không quá 65%, nợ chính phủ trên GDP không quá 54%, nợ nước ngoài trên GDP không quá 50% (theo Nghị quyết 25/2016/QH14 về kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia giai đoạn 2016 – 2020)[5], thâm hụt ngân sách không quá 5%, cùng các ràng buộc khác. Hơn nữa, để giảm bớt thâm hụt ngân sách, chính phủ cần hạn chế sử dụng chính sách tài khóa thuận chu kỳ như từng sử dụng trong giai đoạn 2000 – 2008, vốn là một nguyên nhân làm tăng gánh nặng nợ công. Bên cạnh đó là ràng buộc ngân sách cứng, nhằm tăng hiệu quả đầu tư công nói riêng (như trên đã nêu), cũng như tăng hiệu quả chi ngân sách nói chung.

### **Điều chỉnh phân cấp ngân sách**

Nhà nước cần thay đổi mô thức phân cấp ngân sách, theo đó, phân cấp ngân sách cần bảo đảm một số nguyên tắc sau đây: Một là phân cấp nhiệm vụ chi phải đáp ứng các yêu cầu về phát triển kinh tế – xã hội. Hai là phân cấp quyền hạn thu phải bảo đảm quyền tự chủ tài chính của mỗi địa phương, nghĩa là mỗi địa phương có thể thu ngân sách tương ứng với nhu cầu chi tiêu cần thiết cho sự phát triển. Ba là các địa phương chịu trách nhiệm chính đối với các khoản chi của mình.[6] Các khoản trợ cấp từ trung ương cho chi tiêu địa phương phải thỏa mãn các điều kiện nhất định về tính hiệu quả. Bốn là các địa phương thực hiện đầy đủ trách nhiệm giải trình với chính quyền cấp trên và người dân địa phương.

### **Kiểm soát rủi ro lãi suất, tỷ giá**

Lãi suất và tỷ giá là hai yếu tố ảnh hưởng tới nợ công. Lãi suất thực tăng sẽ làm tăng chi phí vay của nợ trong nước và nợ nước ngoài, trong khi tỷ giá (ngoại tệ so với nội tệ) tăng sẽ làm tăng chi phí vay của nợ nước ngoài (bằng ngoại tệ đó). Vì vậy, quản lý nợ trong nước cần kiểm soát rủi ro lãi suất và quản lý nợ nước ngoài cần kiểm soát rủi ro lãi suất và tỷ giá. Các công cụ phái sinh về lãi suất và đồng tiền có thể được sử dụng cho mục đích này, được quy định trong Nghị định 94/2018/NĐ-CP về nghiệp vụ quản lý nợ công, có hiệu lực kể từ 1/7/2018. Cùng với đó, để giảm rủi ro tỷ giá đối với nợ nước ngoài, tỷ trọng nợ nước ngoài cần được tiếp tục điều chỉnh theo hướng giảm.

## Các giải pháp khác

### ***Minh bạch hóa thông tin***

Các cơ quan nhà nước cần định kỳ, 6 tháng 1 lần theo Luật Quản lý Nợ công, công khai tình hình thu chi ngân sách nói chung và nợ công nói riêng trên các phương tiện truyền thông của mình, chẳng hạn, các cổng thông tin điện tử. Trong trường hợp người dân yêu cầu các cơ quan nhà nước giải trình khi có nghi ngờ về tình trạng sử dụng ngân sách không hiệu quả, các cơ quan nhà nước có nghĩa vụ đáp ứng, nhất là khi Luật Tiếp cận Thông tin có hiệu lực thi hành kể từ 1/7/2018. Ngoài ra, Bộ Tài chính cần xây dựng các báo cáo tài chính phù hợp với chuẩn mực quốc tế[7], theo quy định của Luật Kế toán 2015, giúp cho việc phân tích nợ công cũng như hoạch định các chính sách liên quan được thuận lợi.

### ***Hạn chế nghĩa vụ nợ phát sinh***



*Hình minh họa. Hình chụp hôm 28/2/2013 cho thấy một tàu cũ của công ty Vinashin ở công ty đóng tàu Nam Triệu, Hải Phòng. AFP*

Để hạn chế nghĩa vụ nợ phát sinh, chính phủ cần giảm thiểu các cam kết bảo lãnh, tăng cường giám sát quy trình cấp bảo lãnh và các điều kiện bảo lãnh đối với các DNNN. Bên cạnh đó, chính phủ có thể thúc đẩy và hỗ trợ các DNNN nâng cao hiệu quả quản trị, đi kèm với nâng cao trách nhiệm giải trình các hoạt động đối với các cơ quan bảo lãnh và các cơ quản lý. Quốc hội có thể xem xét việc đưa vào nợ công thành phần nghĩa vụ nợ phát sinh, trong đó đặt ra các điều kiện để đánh giá khả năng chính phủ can thiệp bằng cách bảo lãnh cho các doanh nghiệp không có khả năng chi trả. Bằng cách này, nợ công sẽ phản ánh chân thực hơn an toàn nợ công cũng như tính bền vững nợ công.

### ***Quản lý nợ theo chiến lược***

Tuy Bộ Tài chính không công bố thông tin về các khoản nợ ngắn hạn trong báo cáo thường niên, thông tin truyền thông cho thấy Việt Nam có áp lực trả nợ ngắn hạn lớn.

Đây là các khoản nợ tiềm ẩn nguy cơ gây mất an toàn nợ công, song chưa được quản lý chặt chẽ. Để quản lý các khoản nợ ngắn hạn một cách hiệu quả, Bộ Tài chính cần lập và thực hiện các chiến lược quản lý dựa theo mô thức của các quốc gia đã quản lý loại nợ này thành công. Một cách tương tự, các khoản nợ trung hạn và dài hạn cũng cần được quản lý một cách chiến lược với các công tác dự báo, phân tích, khuyến nghị của các cơ quan hữu quan.

### ***Duy trì tăng trưởng kinh tế***

Tăng trưởng kinh tế là một trong các yếu tố ảnh hưởng đến tính bền vững của nợ công. Nhìn chung, tăng trưởng kinh tế cao làm tăng tính bền vững của nợ công và ngược lại. Việc duy trì tăng trưởng kinh tế ở mức 6,5% là cần thiết để bảo đảm an toàn nợ công.[8] Tuy nhiên, tăng trưởng kinh tế tại Việt Nam hiện nay chủ yếu là nhờ vốn và lao động, mà không nhờ năng suất, đó là chưa kể một số vấn đề khác, chẳng hạn, ngày càng phụ thuộc vào FDI, nên nếu tình trạng này tiếp diễn, mục tiêu duy trì tăng trưởng kinh tế như vậy là khó khả thi. Do đó, để đạt được mục tiêu này, chính phủ cần có các chính sách phù hợp để cải thiện năng suất lao động.

#### **Chú thích:**

[1] [Đánh giá chỉ tiêu công tại Việt Nam: Chính sách tài khóa hướng tới bền vững, hiệu quả và công bằng](#)

[2] Như [1]

[3] [7 giải pháp giảm nợ công](#)

[4] Như [1]

[5] [Quốc hội cho nâng trần nợ Chính phủ không quá 54%](#)

[6] [Nguyễn Thị Hải Hà \(2013\), Nhân diện một số bất cập trong phân cấp quản lý ngân sách nhà nước](#)

[7] Như [1]

[8] [Nguyễn Xuân Thành, Đỗ Thiên Anh Tuấn \(2017\), "Bắt mạch" nợ công Việt Nam](#)

\* Bài viết không thể hiện quan điểm của Đài Á Châu Tự Do

**Nguồn:** <https://www.rfa.org/vietnamese/news/blog/some-solutions-for-public-debt-09062018115318.html>

[www.vietnamvanhien.com](http://www.vietnamvanhien.com)

