

Tháng 4/2017

“BẮT MẠCH” NỢ CÔNG VIỆT NAM*

NGUYỄN XUÂN THÀNH

ĐỖ THIÊN ANH TUẤN

Tóm tắt

Nhiều người đều nhận thấy các cam kết mạnh mẽ của Chính phủ thời gian qua nhằm cắt giảm bội chi ngân sách và kiểm soát gia tăng nợ công quá mức có nguy cơ vượt trần cho phép vào cuối năm nay. Điều này một mặt thể hiện sự quyết liệt của Chính phủ nhằm kiểm soát bằng được nợ công ở giới hạn an toàn nhưng mặt khác cũng cho thấy nợ công đang ở mức cao không thể xem nhẹ. Tuy nhiên thực tế kết quả đạt được lại không như mong đợi nếu như không muốn nói có xu hướng càng xấu hơn. Phân tích trong bài viết này cho thấy bội chi ngân sách cao và kéo dài chính là nguyên quan trọng dẫn đến tình trạng gia tăng nhanh chóng của nợ chính phủ. Trong khi đó, mặc dù nợ của chính quyền địa phương rất thấp và không có dấu hiệu cho thấy nguồn phát sinh nợ công cấp địa phương bởi theo quy định địa phương không có bội chi ngân sách. Tuy nhiên thực tế chính ngân sách trung ương đã gánh phần bội chi ngân sách thay cho địa phương nên vô hình trung điều này đã che đậy bản chất của thâm hụt ngân sách và làm mờ yếu kém tài khóa ở cấp địa phương. Các khoản nợ do chính phủ bảo lãnh cũng có xu hướng tăng nhanh trong những năm gần đây trong khi chi phí vay nợ bảo lãnh luôn cao hơn chi phí vay nợ của chính phủ. Tình trạng kém hiệu quả trong các dự án đầu tư công cũng như vấn đề đội vốn đầu tư trong các dự án cơ sở hạ tầng do các DNNN làm chủ đang đẩy gánh nặng tài trợ lên ngân sách và góp phần đáng kể vào mức độ gia tăng nợ công trong những năm gần đây. Bài viết cũng dự báo xu hướng nợ công Việt Nam đến năm 2030 dựa trên một số kịch bản giả định. Tất cả các kịch bản dự báo cho thấy nợ công sẽ tiếp tục xu hướng tăng lên trong tương lai với mức độ tùy thuộc vào triển vọng tăng trưởng kinh tế và nỗ lực cắt giảm bội chi ngân sách của Chính phủ.

Để kiểm soát nợ công hiệu quả, bài viết gợi ý Chính phủ cần tiếp cận nợ công theo các cấu phần và nguồn hình thành nên nợ công. Theo đó, chính phủ phải nỗ lực cắt giảm bội chi ngân sách xuống mức bình quân 3% GDP mỗi năm hoặc có thể theo đuổi mục tiêu cắt giảm ngân sách theo Chiến lược quản lý nợ công kết hợp với nỗ lực cải thiện kết quả tăng trưởng kinh tế và duy trì ổn định vĩ mô; duy trì sự cân bằng hoặc nỗ lực đạt thặng dư ngân sách cơ bản; quản lý chặt bội chi ngân sách địa phương trên cơ sở thiết kế lại cách thức trợ cấp ngân sách của trung ương dành cho địa phương, qua đó giảm tâm lý ỷ lại và xóa bỏ tình trạng “vung tay quá

* Bài viết được chuẩn bị cho Diễn đàn Kinh tế Việt Nam 2016. Đây là bản thảo, đề nghị không trích dẫn hay phổ biến khi chưa được sự đồng ý bằng văn bản của (các) tác giả.

trán”; chuyển vào cân đối ngân sách các khoản chi ngoài ngân sách nhằm đảm bảo tính cân đối và lành mạnh hóa ngân sách, phát huy vai trò giám sát của Quốc hội; lập dự toán ngân sách một cách khoa học và chặt chẽ hơn; kiểm soát và minh bạch hóa các khoản bảo lãnh chính phủ; tăng cường kỷ cương kỷ luật tài khóa và minh bạch hóa ngân sách cũng như tình hình tài chính của các dự án đầu tư công nhằm phát huy vai trò giám sát của người dân; cải thiện chuẩn mực và chất lượng báo cáo nợ công.

Mục lục

1.	Bối cảnh	1
2.	Phân tích các cấu phần của nợ công	3
2.1.	Nợ của Chính phủ	5
2.2.	Nợ Chính phủ bảo lãnh	17
2.3.	Nợ của chính quyền địa phương	22
3.	Dự phóng xu hướng nợ công	29
4.	Một số gợi ý chính sách	33

Danh mục hình

Hình 1. Chưa giàu đã già nợ nần nhiều.....	1
Hình 2. Cấu trúc nợ công của Việt Nam năm 2015.....	3
Hình 3. Các quả bong bóng nợ công và nợ nước ngoài của Việt Nam	4
Hình 4. Tình trạng “phạm qui” bội chi ngân sách (tỉ VNĐ).....	6
Hình 5. Tỷ lệ bội chi ngân sách quyết toán so với dự toán (% GDP)	7
Hình 6. Tỷ lệ quyết toán ngân sách hàng năm so với dự toán	9
Hình 7. Mức vượt quyết toán thu – chi ngân sách hàng năm so với GDP	10
Hình 8. Ước tính bội chi ngân sách nếu giữ được kỷ luật tài chính (% GDP).....	11
Hình 9. Bội chi ngân sách cơ bản của Việt Nam.....	12
Hình 10. So sánh tỷ lệ thu ngân sách so với GDP của Việt Nam với các nước trên thế giới (% GDP)	13
Hình 11. Đóng góp ngân sách từ nguồn thu đầu thô (% GDP).....	14
Hình 12. Tương quan giữa giá đầu thô và thu ngân sách từ đầu thô của Việt Nam	15
Hình 13. So sánh tỷ lệ chi ngân sách so với GDP của Việt Nam với các nước trên thế giới (% GDP)	17
Hình 14. Nợ chính phủ bảo lãnh của các DNNN.....	17
Hình 15. Lãi suất vay nợ hiệu dụng của nợ công.....	19
Hình 16. Tình trạng “nguyệt thực” về nợ công ở Việt Nam.....	23
Hình 17. Tình hình kết dư ngân sách trung ương và địa phương hàng năm (tỉ VNĐ).....	24
Hình 18. Điều chỉnh lại mức bội chi ngân sách trung ương và bội chi ngân sách địa phương	25
Hình 19. Top 10 địa phương có tỷ lệ phụ thuộc ngân sách nhiều nhất năm 2013.....	26
Hình 20. Top 10 địa phương có mức độ tự chủ tài khóa tốt nhất năm 2013	27
Hình 21. Tình trạng bất hợp lý trong thu – chi ngân sách giữa các Vùng kinh tế (nghìn VNĐ).....	28
Hình 22. Các kịch bản dự báo xu hướng nợ công (% GDP).....	30
Hình 23. Tình hình vay ngoài ngân sách của Chính phủ những năm qua (tỉ VNĐ)	32

Danh mục bảng

Bảng 1. Tỷ lệ bội chi ngân sách bình quân thời kỳ theo quyết toán và dự toán (% GDP).....	7
Bảng 2. Tình trạng đội vốn đầu tư của một số dự án đầu tư công (tỉ VNĐ).....	21
Bảng 3. Mục tiêu của chiến lược quản lý nợ công của Việt nam đến năm 2030	31

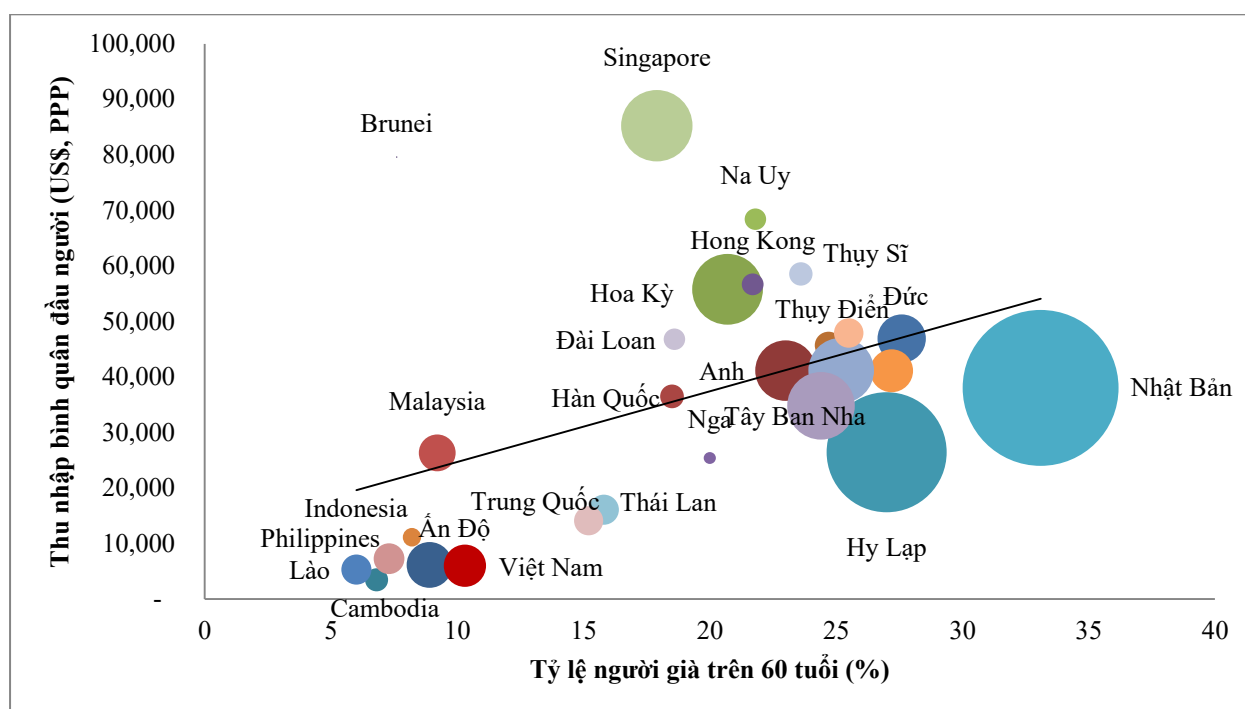
Danh mục phụ lục

Phụ lục 1. Mô hình dự báo nợ công	37
Phụ lục 2. Thứ tự các địa phương có tỷ lệ phụ thuộc ngân sách trung ương nhiều nhất	40
Phụ lục 3. Thứ tự các địa phương có tỷ lệ tự chủ ngân sách trung ương nhất.....	40
Phụ lục 4. Tỷ lệ thu ngân sách so với thu nhập bình quân đầu người của 63 địa phương.....	41
Phụ lục 5. Tỷ lệ chi ngân sách so với thu nhập bình quân đầu người của 63 địa phương.....	42
Phụ lục 6. Tình trạng “bội chi” ngân sách các bộ, cơ quan trung ương 2013 (Tỉ VNĐ)	43
Phụ lục 7. Tình trạng “bội chi” ngân sách của các bộ, cơ quan trung ương (Tỉ VNĐ)	43
Phụ lục 8. Quan hệ giữa mức độ minh bạch ngân sách với trình độ phát triển kinh tế.....	44
Phụ lục 9. So sánh xếp hạng minh bạch ngân sách của Việt Nam với các nước khác	44

1. Bối cảnh

Thái Lan bắt đầu già hóa dân số từ năm 2001, tức trước Việt Nam gần 10 năm. Vào thời điểm đó, thu nhập bình quân đầu người của Thái Lan là 1.897 USD, tương đương 2.538 USD theo thời giá 2015. Mỗi người dân Thái Lan khi đó cũng chỉ gánh số nợ công xấp xỉ 466 USD, tức tương đương 24,6% thu nhập của họ. Singapore già hóa dân số sớm hơn từ năm 1998 nhưng vào thời điểm đó thu nhập bình quân đầu người của người dân Singapore đã lên đến 21.824 USD và mỗi người dân Singapore gánh hơn 18.000 USD nợ công. Hàn Quốc đạt mức thu nhập bình quân đầu người 12.197 USD vào năm bắt đầu già hóa dân số 1997 trong bối cảnh tỷ lệ nợ công lý tưởng ở mức 8,8% thu nhập. Nhật Bản đã già hóa dân số từ năm 1967 ở mức thu nhập chỉ 1.228 USD nhưng thu nhập này tương đương với 8.720 USD theo thời giá 2015.

Hình 1. Chưa giàu đã già nợ nần nhiều



Nguồn: Tính toán từ cơ sở dữ liệu của World Bank (WDI), IMF, và UN

Ghi chú: Kích thước các hình thể hiện quy mô nợ công so với GDP

Việt Nam bắt đầu bước sang giai đoạn dân số già từ năm 2015 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. Trong khi đó, rất nhiều nước có thu nhập cao hơn nhiều so với Việt Nam như Brunei, Malaysia, Indonesia, Philippines những lại có cơ cấu dân số trẻ hơn Việt Nam. Các nước như Ấn Độ, Cambodia, Lào có thu nhập thấp hơn Việt Nam nhưng lại có dân số trẻ hơn trong khi người dân ở những nước này lại không phải gánh nợ công quá nhiều như người dân Việt Nam. So với mức bình quân 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. Hơn nữa người dân Việt Nam hiện 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.

Phân tích bối cảnh này để cho thấy rằng Việt Nam không thể tiếp tục trì hoãn cải cách hay chậm chạp trong nỗ lực kiểm soát nợ công của mình trước khi dân số chuyển sang giai đoạn già hóa nhanh hơn. Theo một số dự báo, Việt Nam sẽ cần khoảng 25-30 năm để chuyển từ dân số vàng sang già hóa dân số, thậm chí có thể chỉ mất khoảng 15 năm.¹ Theo số liệu dự báo của Quỹ Dân số Liên hợp Quốc (UNFPA), đến năm 2033, tỷ lệ dân số trên 60 tuổi ở Việt Nam sẽ hơn 20%. Điều này có nghĩa là Việt Nam sẽ ở vào giai đoạn dân số già trong vòng 17 năm nữa. Tình trạng này chắc chắn sẽ đặt ra rất nhiều thách thức cho Chính phủ trong việc thực hiện các chính sách an sinh xã hội cũng như chính sách hưu trí cho người dân. Lo ngại hơn, nguy cơ thiếu hụt lực lượng lao động, đặc biệt là lao động có năng suất cao để có thể bù đắp ra khỏi bẫy thu nhập trung bình. Trong một báo cáo cách đây vài năm của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) cho thấy năng suất lao động của Việt Nam thuộc nhóm thấp nhất châu Á – Thái Bình Dương, thấp hơn Singapore gần 15 lần, Nhật Bản 11 lần, Hàn Quốc 10 lần, Malaysia 5 lần, Thái Lan 2,5 lần. Thực trạng này cho thấy thách thức Việt Nam chưa giàu đã già lại nợ nần nhiều đang rất hiện hữu. Câu hỏi đặt ra là bao giờ người Việt Nam mới được hưởng thành quả của tăng trưởng và có được một cuộc sống không có nợ nần? Câu trả lời bắt đầu bằng những cải cách thực chất và kiểm soát được nợ công ở mức cam kết là một trong những chỉ báo cho thấy điều đó.

Thời gian qua người dân không hiếm khi nghe thấy những cam kết cải cách nhưng dường như con số thực tế lại không chứng minh điều đó. Trong Chiến lược quản lý nợ công cũng như trong Chiến lược tài chính đến năm 2020 được ban hành từ năm 2012, Chính phủ đưa ra mức trần bội chi ngân sách cho năm 2015 là 4,5% GDP, sau đó giảm tiếp về mức 4% GDP cho giai đoạn 2016-2020. Thực tế thâm hụt ngân sách năm 2015 theo báo cáo của Chính phủ đã lên đến 6,11% GDP, chưa kể hai năm liền trước 2013 và 2014, thâm hụt ngân sách cũng ở mức rất cao, lần lượt là 6,6% và 6,61% GDP. Điều đáng nói là những con số bội chi ngân sách này không những đã vượt trần bội chi do Chính phủ tự cam kết mà còn vượt trần bội chi do Quốc hội giới hạn. Tương tự, nợ Chính phủ cuối năm 2015 đã đạt 50,3% GDP, tức cũng vượt trần cho phép. Đối với nợ chính phủ bảo lãnh, tình trạng nhiều tập đoàn, tổng công ty nhà nước vay nợ nhưng đến hạn không trả được nợ khiến Chính phủ phải đứng ra trả thay cũng là một nguyên nhân gây căng thẳng ngân sách và sức ép lên nợ công. Trong khi đó, nợ chính quyền địa phương theo thống kê chỉ chiếm một phần rất nhỏ trong cơ cấu nợ công và có vẻ như không đáng quan ngại. Thế nhưng, điều “có vẻ” này đang khiến cho nhiều người nhầm tưởng rằng chính quyền địa phương không phải là tác nhân gây ra nợ công và do đó thiếu sự tập trung trong chính sách quản lý nợ công. Tuy nhiên với tình trạng bao cấp chi tiêu ngân sách từ trung ương cho địa phương như hiện nay đã vô hình trung che đậy nguồn gốc làm tăng thâm hụt ngân sách và do đó gia tăng nợ công ở Việt Nam. Ngoài ra, ở một số bộ ngành, tình trạng thiếu kỷ luật trong chi

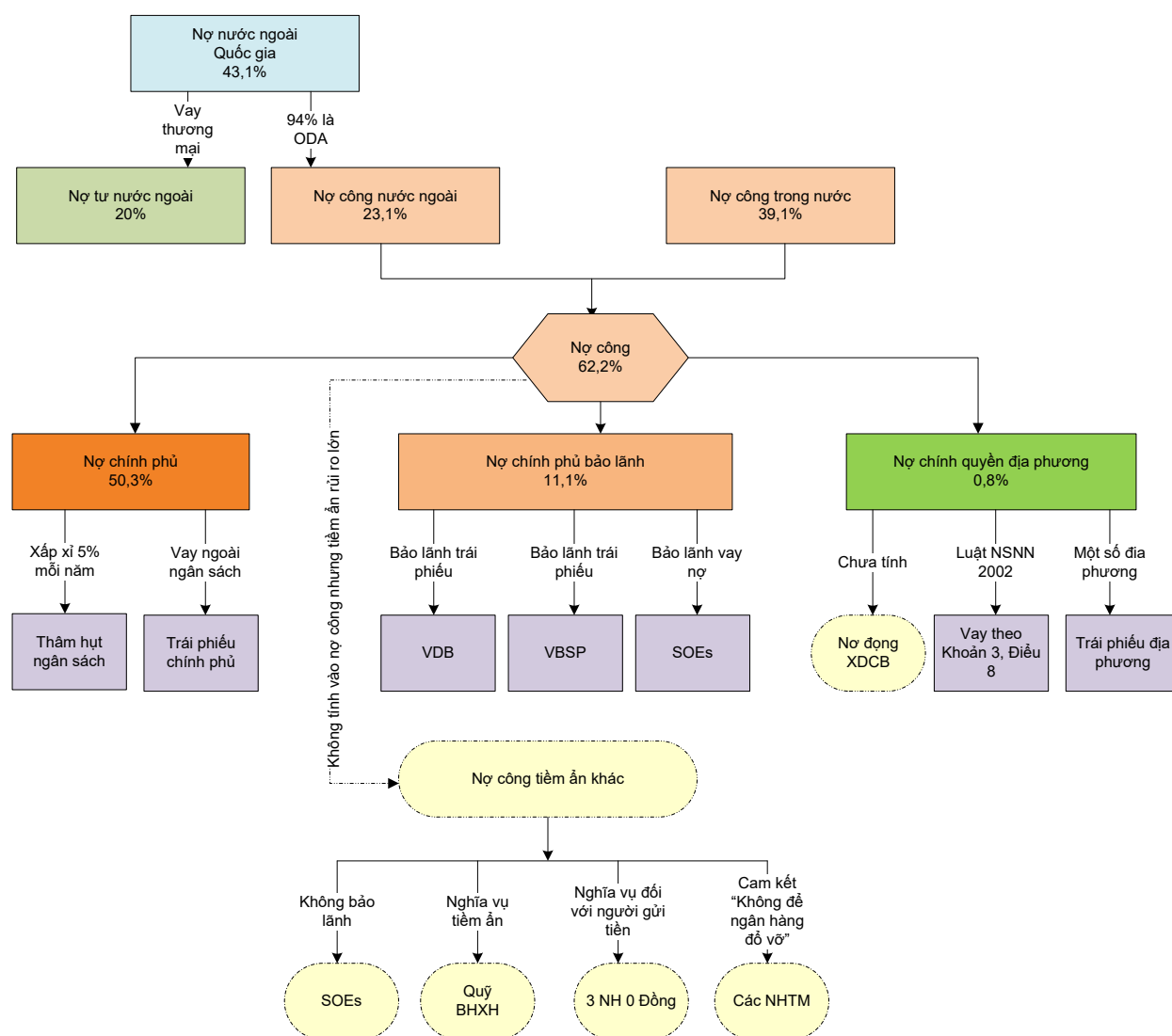
¹ <http://baotintuc.vn/xa-hoi/viet-nam-co-toc-do-gia-hoa-dan-so-nhanh-nhat-the-gioi-20110708094726258.htm>.

tiêu ngân sách cũng góp phần không nhỏ làm trầm trọng hơn tình trạng khó khăn ngân sách hàng năm.

2. Phân tích các cấu phần của nợ công

Điều 1 của Luật Quản lý nợ công 2009 định nghĩa nợ công bao gồm 3 thành phần: (i) nợ chính phủ, (ii) nợ được Chính phủ bảo lãnh, và (iii) nợ chính quyền địa phương. Cách định nghĩa này chưa thể bao quát hết được các cấu phần của nợ công, đặc biệt không tính hết được rủi ro nợ công phát sinh từ các nghĩa vụ nợ tiềm ẩn hay các khoản chi phí có thể dồn gánh nặng tài trợ lên ngân sách trong tương lai, chẳng hạn như rủi ro mất cân đối Quỹ BHXH hay nghĩa vụ nợ tiềm ẩn trong các dự án đầu tư công hoặc tình trạng kém hiệu quả của một số DNNN.²

Hình 2. Cấu trúc nợ công của Việt Nam năm 2015

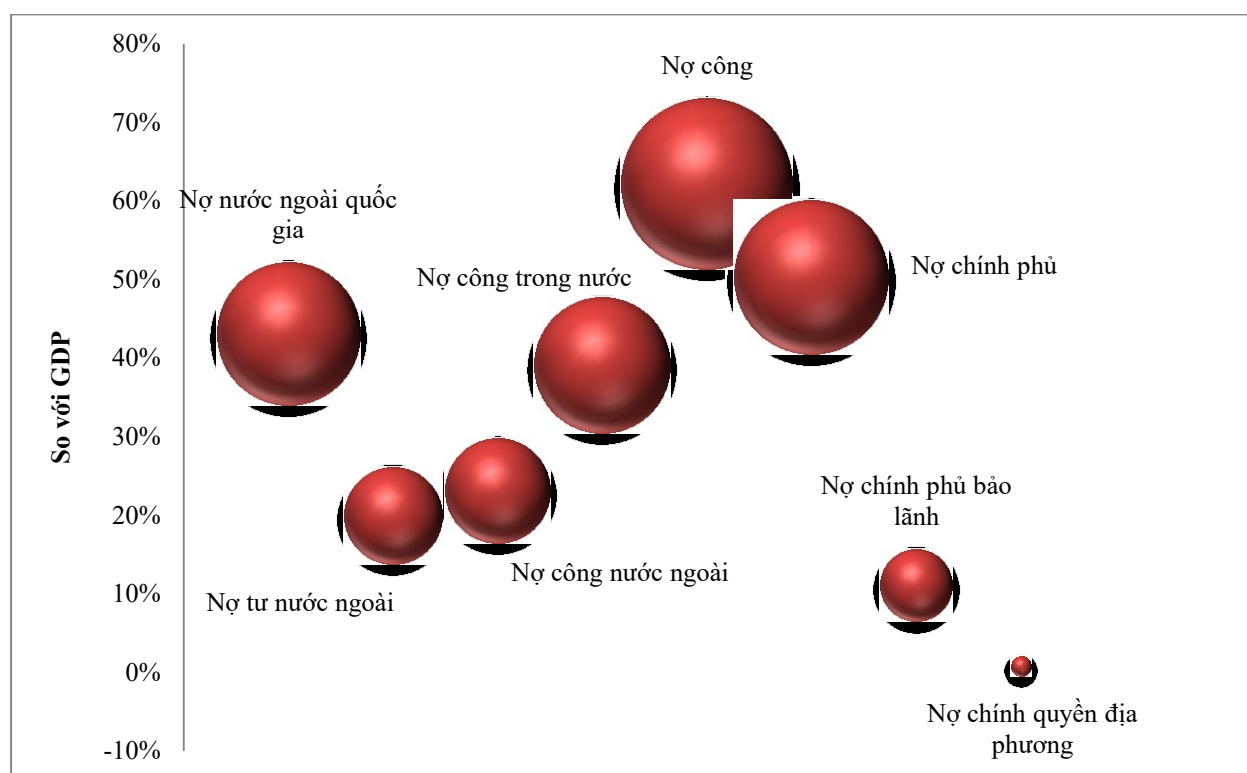


Nguồn: Tổng hợp và tính toán của tác giả

² Bài này sẽ không làm rõ thế nào là chuẩn mực về định nghĩa của nợ công. Để tìm hiểu thêm định nghĩa có tính bao quát hơn xem thêm Đỗ Thiên Anh Tuấn (2015) “Các mô thức quản lý nợ công và vấn đề của Việt Nam.”

Trong một tính toán của mình vào năm 2015, Bộ Kế hoạch và Đầu tư cho rằng tỷ lệ nợ công vào cuối năm 2014 đã lên đến 66,4% GDP, tức có nghĩa là đã vượt trần nợ công cho phép là 65% GDP.³ Trong khi đó, Bộ Tài chính lại phản bác con số này của Bộ KH-ĐT và cho rằng nợ công chỉ ở mức 59,6% GDP.⁴ Việc tranh cãi này giữa hai Bộ không làm thay đổi quy mô và bản chất rủi ro vốn có của nợ công bởi có một thực tế không thể tranh cãi là nợ công đang có xu hướng tăng lên và tăng nhanh. Báo cáo của Chính phủ cho biết đến cuối năm 2015 nợ công đã đạt 62,2% GDP. Dự kiến đến cuối năm 2016, nợ công sẽ áp sát trần ở mức 64,9% và dù chưa vượt trần chính thức nhưng rõ ràng con số này chỉ “đánh lừa thị giác” bởi nó không khác biệt có ý nghĩa với con số 65% GDP. Cũng giống như trường hợp khủng hoảng nợ công của Hy Lạp, dù có kìm nén đến một mức độ nào đó thì nợ công rồi cũng sẽ bùng ra. Hiện tại thì nợ chính phủ cũng đã vượt trần 0,3% từ hơn nửa năm nay nhưng cuối cùng thì không ai phải chịu trách nhiệm gì cả.

Hình 3. Các quả bóng bóng nợ công và nợ nước ngoài của Việt Nam



Nguồn: Tính toán từ số liệu báo cáo nợ công của Bộ Tài chính

Ghi chú: Diện tích các quả bóng là quy mô của khoản nợ

Cho đến hiện tại thì Việt Nam vẫn có thể xoay trở được để trả nợ công nhưng tình hình khó khăn ngân sách cho thấy Chính phủ đã buộc phải đi vay để trả nợ cũ. Trừ phần nợ lãi tăng thêm, đảo nợ gốc không làm gia tăng tổng nợ công. Tuy nhiên chúng ta không thể nhìn vào con số tổng để lạc quan là nợ công không có rủi ro bởi vì chính bản chất của hành vi đảo nợ đã cho

³ <http://www.thesaigontimes.vn/136081/No%CC%A3-cong-tinh-lai-da-len-664-GDP.html>

⁴ <http://www.tienphong.vn/Kinh-Te/bo-tai-chinh-bac-con-so-no-cong-664-gdp-916505.tpo>.

thấy con nợ đang gặp tình trạng khó khăn tài chính và đã không tự tạo ra được dòng tiền để trả nợ. Một chủ nợ thì không thể cho phép con nợ đảo nợ nhiều lần nhưng việc đi vay người này để trả nợ cho người kia không khác gì là trò chơi Ponzi. Chỉ là một cá nhân nhưng Charles Ponzi (1882-1949) đã có thể gây hoảng loạn cho cả một thị trường tài chính, một chính phủ thì không thể chơi trò chơi tương tự với nền kinh tế và người dân của mình.

Có lẽ điều chúng ta lo ngại nhất hiện nay là không rõ quả bong bóng nào trong số những quả bong bóng nợ công ở Hình 3 sẽ nổ trước. Liệu Chính phủ có thể làm gì để xì hơi các quả bong bóng nợ công này kịp thời trước khi chúng nổ tung?

2.1. Nợ của Chính phủ

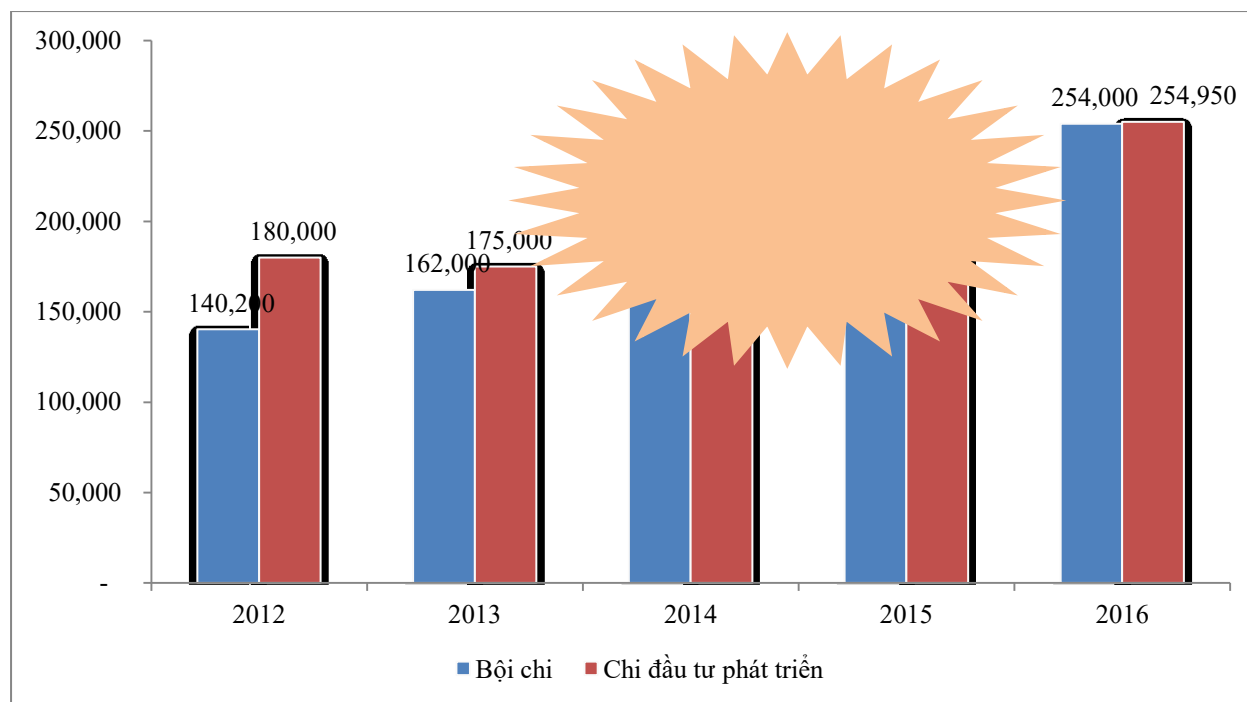
Nợ chính phủ là khoản nợ phát sinh từ các khoản vay trong nước, nước ngoài, được ký kết, phát hành nhân danh Nhà nước, nhân danh Chính phủ hoặc các khoản vay khác do Bộ Tài chính ký kết, phát hành, uỷ quyền phát hành theo quy định của pháp luật. Theo báo cáo của Bộ Tài chính, tính đến cuối năm 2015, tổng số Nợ Chính phủ là 1,8 triệu tỉ đồng, chiếm 80% tổng dư nợ công và tương đương 50,3% GDP năm 2015. Như vậy, nợ lần đầu tiên, Chính phủ đã không giữ được mục tiêu duy trì nợ chính phủ ở mức dưới 50% GDP. Tuy nhiên, ở đây có một điều rất đáng hoan nghênh đó là thay vì điều chỉnh trần nợ công để “đánh lừa thị giác” như thường thấy, Chính phủ vẫn giữ trần nợ công ở mức cũ và chấp nhận để nợ công vượt trần như là một tín hiệu cho thấy tình trạng đã đến mức khó khăn như thế nào. Theo Chiến lược quản lý nợ công, chính phủ vẫn còn không gian và thời gian để giữ cho nợ chính phủ không vượt quá 55% GDP vào năm 2020 và giảm xuống 50% vào năm 2030. Để có thể có liệu pháp khả thi, điều quan trọng trước hết là phải “bắt mạch” được nguồn gốc nợ của chính phủ.

Nguồn gốc chủ yếu làm phát sinh nợ chính phủ chính là bội chi ngân sách. Mặc dù không có một chuẩn mực quốc tế nào để khẳng định rằng mức bội chi ngân sách bao nhiêu là an toàn nhưng rất nhiều bằng chứng nghiên cứu lý thuyết cũng như thực nghiệm đều cho thấy rằng việc để bội chi ngân sách ngay cả ở mức thấp nhưng kéo dài đều rất nguy hiểm. Luật Ngân sách Nhà nước (NSNN) Việt Nam không ghi rõ giới hạn bội chi ngân sách hàng năm được phép là bao nhiêu nhưng có đặt ra một số giới hạn trần gián tiếp. Cụ thể, từ Luật NSNN 1996 cho đến gần đây nhất là Luật NSNN 2015 đều có quy định: *“số bội chi phải nhỏ hơn số chi đầu tư phát triển.”* Tuy nhiên trong một vài năm gần đây, trước tình hình khó khăn của ngân sách, quy định này đã bị “phạm qui” đôi lần. Cụ thể, theo dự toán ngân sách năm 2014 và 2015 cho thấy, mức bội chi ngân sách đều vượt trên mức chi cho đầu tư phát triển. Mới đây, Kiểm toán Nhà nước đã công bố báo cáo kiểm toán ngân sách nhà nước năm 2014, theo đó mức chi đầu tư phát triển trong năm 2014 là 248.400 tỉ đồng, trong khi bội chi ngân sách lên đến 249.300 tỉ đồng. Điều này có nghĩa là ngân sách năm 2014 đã “phạm qui” hơn 900 tỉ đồng so với quy định của Luật NSNN 2002.

Đến đây có vài câu hỏi đặt ra là phải chăng Luật NSNN đã không còn hiệu lực? Điều luật này không có giá trị pháp lý? Ai phải chịu trách nhiệm cho việc vi phạm quy định này? Điều này

cho rằng tính kỷ cương kỷ luật tài khóa rất lỏng lẻo, không hẳn là do quy định của luật pháp lỏng lẻo mà quan trọng hơn chính là kỷ luật tuân thủ.

Hình 4. Tình trạng “phạm qui” bội chi ngân sách (tỉ VNĐ)

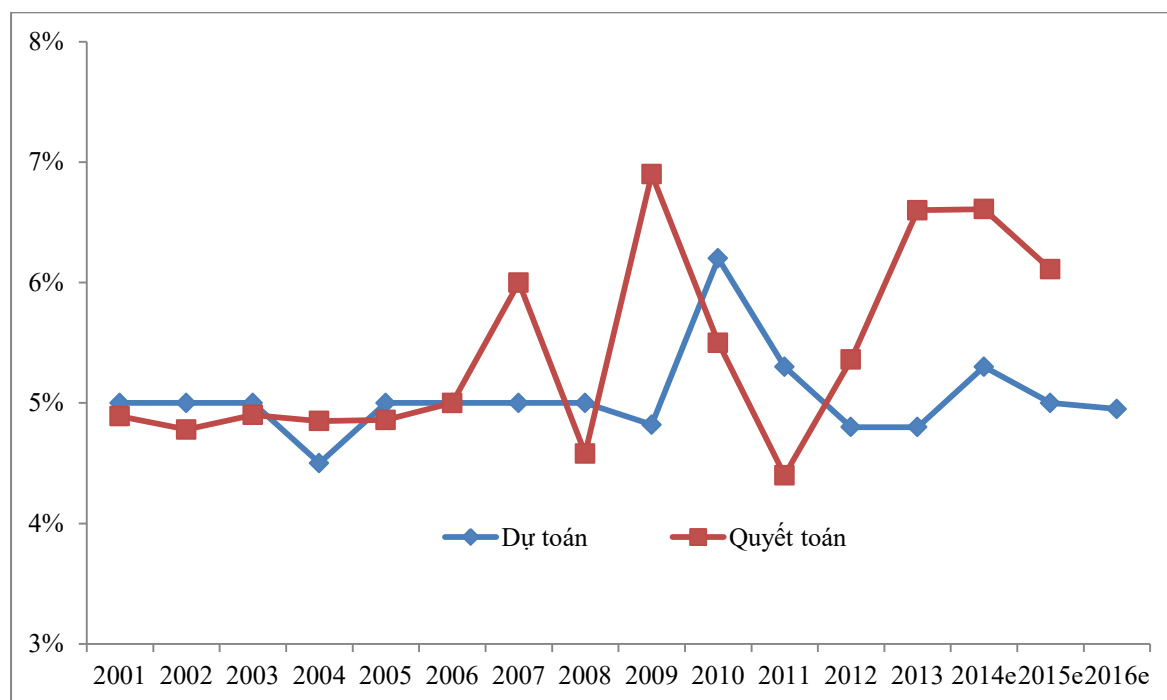


Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo dự toán ngân sách hàng năm của Bộ Tài chính

Về cơ sở khoa học, không có một mối quan hệ có ý nghĩa nào giữa hai chỉ tiêu *số bội chi ngân sách* với *số chi cho đầu tư phát triển* cả, nhưng việc đưa ra quy định như vậy có thể tạm chấp nhận như một *cơ chế ràng buộc động* về bội chi ngân sách. Tức là cho phép chính phủ có thể tăng bội chi ngân sách miễn là tăng chi cho đầu tư phát triển ở mức không thấp hơn mức bội chi đó. Tuy nhiên, cơ chế ràng buộc ngân sách như vậy không đảm bảo giúp tạo ra tính lành mạnh của ngân sách. Bởi vì: (i) chính phủ có thể dễ dàng sử dụng thủ tục kế toán để làm tăng bội chi ngân sách bằng cách hạch toán tăng chi cho khoản mục đầu tư phát triển mà vẫn không vi phạm quy định; (ii) chi đầu tư phát triển chỉ là yếu tố đầu vào (input), không phải kết quả đầu ra (output) hay mục đích cuối cùng của chi ngân sách.

Thay cho chỉ tiêu này, thông lệ cũng như quy định của nhiều nước thường đặt giới hạn trần bội chi ngân sách so với GDP. Hiệp ước Maastricht (1992) về sự ra đời của Liên minh châu Âu (EU) có một điều khoản yêu cầu các nước thành viên phải duy trì một chính sách tài khóa lành mạnh. Theo đó, các quốc gia này phải đảm bảo duy trì nợ công trong giới hạn 60% GDP và thâm hụt ngân sách hàng năm không lớn hơn 3% GDP. Các thống kê tài chính quốc tế cũng thường sử dụng chỉ tiêu này, tất nhiên không phải là thước đo duy nhất, để đo lường quy mô bội chi ngân sách của các quốc gia. Điều đáng nói là ngay cả Luật NSNN 2015 cũng không đặt ra chỉ tiêu cũng như mức trần bội chi ngân sách theo hướng như vậy.

Hình 5. Tỷ lệ bội chi ngân sách quyết toán so với dự toán (% GDP)



Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo ngân sách hàng năm của Bộ Tài chính

Trên thực tế, Quốc hội sẽ quyết định mức bội chi ngân sách từng năm theo đề nghị của Chính phủ. Mức trần bội chi ngân sách thường được mặc định là 5% GDP nhưng mức cụ thể sẽ được Quốc hội quyết định dựa vào dự toán ngân sách do Chính phủ trình. Tính bình quân trong 15 năm, giai đoạn 2001-2015, bội chi ngân sách theo dự toán có năm thấp hơn và cũng có năm cao hơn nhưng bình quân là 5% GDP, trong khi đó tính theo quyết toán lại cao hơn nhiều, đạt mức 5,4%. Điều đáng chú ý là chênh lệch bội chi ngân sách giữa số quyết toán và dự toán ngày càng được nói rộng hơn. Đáng quan ngại hơn, bội chi ngân sách bình quân theo số dự toán giai đoạn 5 năm 2011-2015 chỉ 5,04% GDP nhưng quyết toán lại tăng lên đến 5,82% GDP. Điều này phần nào cho thấy khoảng cách ngày càng xa giữa cam kết với thực hiện. Tính kỷ cương, kỷ luật tài khóa không những không được cải thiện mà thậm chí còn có xu hướng xấu hơn.

Bảng 1. Tỷ lệ bội chi ngân sách bình quân thời kỳ theo quyết toán và dự toán (% GDP)

	Giai đoạn 15 năm 2001-2015	Giai đoạn 10 năm 2006-2015	Giai đoạn 5 năm 2011-2015
Dự toán	5,05%	5,12%	5,04%
Quyết toán	5,42%	5,71%	5,82%

Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo ngân sách hàng năm của Bộ Tài chính

Liệu Việt Nam có thể giảm được bội chi ngân sách theo lộ trình cải cách tài khóa như cam kết hay không? Câu trả lời tùy thuộc vào nỗ lực của Chính phủ chứ không phải “định mệnh.” Để

chứng minh điều này, trước hết chúng ta hãy xem khả năng Việt Nam có thể đạt được các mục tiêu thu – chi ngân sách hàng năm theo đúng dự toán hay không.

Hình 6 cho thấy tỷ lệ quyết toán ngân sách hàng năm so với dự toán. Theo đó, số quyết toán ngân sách mỗi năm luôn cao hơn nhiều so với dự toán ngân sách trước đó, cả ở phương diện thu lẫn chi. Tình trạng này thể hiện sự bất cập lớn trong công tác lập dự toán ngân sách ở Việt Nam những năm qua. Trục trặc này đã kéo dài cho thấy Việt Nam đã không có nỗ lực đáng kể nào để cải thiện tình hình. Việc lập dự toán ngân sách rất thiếu căn cứ thực tiễn cũng như không có phương pháp khoa học đáng tin cậy. Các con số dự toán hết sức sơ sài, nếu như không muốn nói là hình thức. Hãy nhìn lại các con số dự toán ngân sách các năm. Hầu hết các con số này đều rất chẵn ở đơn vị tính rất cao hàng trăm tỉ, thậm chí là nghìn tỉ. Điều này làm cho những người phân tích chính sách không khỏi suy đoán rằng đó là những con số ước đoán chung chung chứ không phải được dự phóng một cách cẩn thận và tỉ mỉ. Dự toán ngân sách hiện nay cũng không đưa vào phần dự toán thu và chi chuyển nguồn, trong khi khoản mục này đang có xu hướng tăng cao trong nhiều năm trở lại đây. Chúng tôi sẽ có dịp bàn sâu về vấn đề này trong một bài phân tích khác. Bài này chúng ta tạm thời bỏ qua những bất cập trong công tác lập dự toán ngân sách.

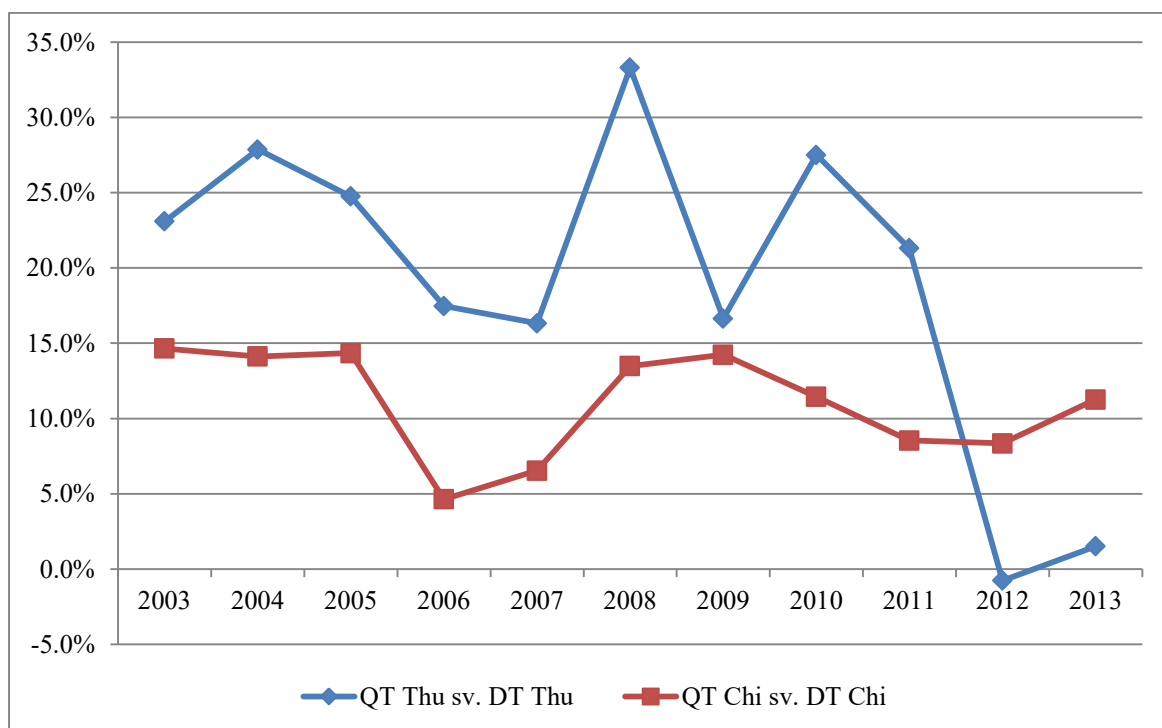
Ở phương diện thu ngân sách, số quyết toán luôn cao hơn rất nhiều so với số dự toán. Bình quân 10 năm giai đoạn 2003-2013, số quyết toán luôn cao hơn gần 20% so với số dự toán. Cá biệt có một vài năm, mức chênh lệch lên đến 33% (2008) và 28% (2004, 2010). Năm 2012 có lẽ là năm hiếm hoi thu ngân sách đã không đạt mức dự toán đề ra.⁵ Chênh lệch giữa số quyết toán thu ngân sách so với dự toán hàng năm là không hề ít, tương đương đến hơn 4% GDP mỗi năm trong giai đoạn 2003-2013. Tình trạng thu ngân sách luôn vượt xa so với dự toán có một phần nguyên nhân quan trọng là do các địa phương cố tình lập dự toán ngân sách thấp hơn so với khả năng thực tế để có thể dễ dàng hơn trong việc đạt được chỉ tiêu thu ngân sách được giao, đồng thời lại được thưởng vượt thu theo quy định. Với cơ chế khuyến khích này đã khiến cho nhiều địa phương có động cơ che đậy bớt nguồn thu vì điều đó có lợi hơn cho việc đánh giá thành quả lãnh đạo địa phương mình.⁶ Tạm thời chưa bàn đến động cơ khuyến khích ngược

⁵ Do chưa công khai báo cáo quyết toán ngân sách các năm gần đây nên chưa có số liệu cập nhật hơn để phân tích.

⁶ Xem Đỗ Thiên Anh Tuấn (2015) để hiểu rõ hơn cơ chế khuyến khích ngược trong việc huy động nguồn thu và chi ngân sách địa phương hiện nay.

này, tình trạng vượt thu ngân sách thường xuyên cho thấy Việt Nam hoàn toàn có thể cải thiện được nguồn thu ngân sách của mình và làm cho dự toán ngân sách trở nên sát thực hơn với thực tế cũng như khả năng mà các địa phương có thể đạt được.

Hình 6. Tỷ lệ quyết toán ngân sách hàng năm so với dự toán



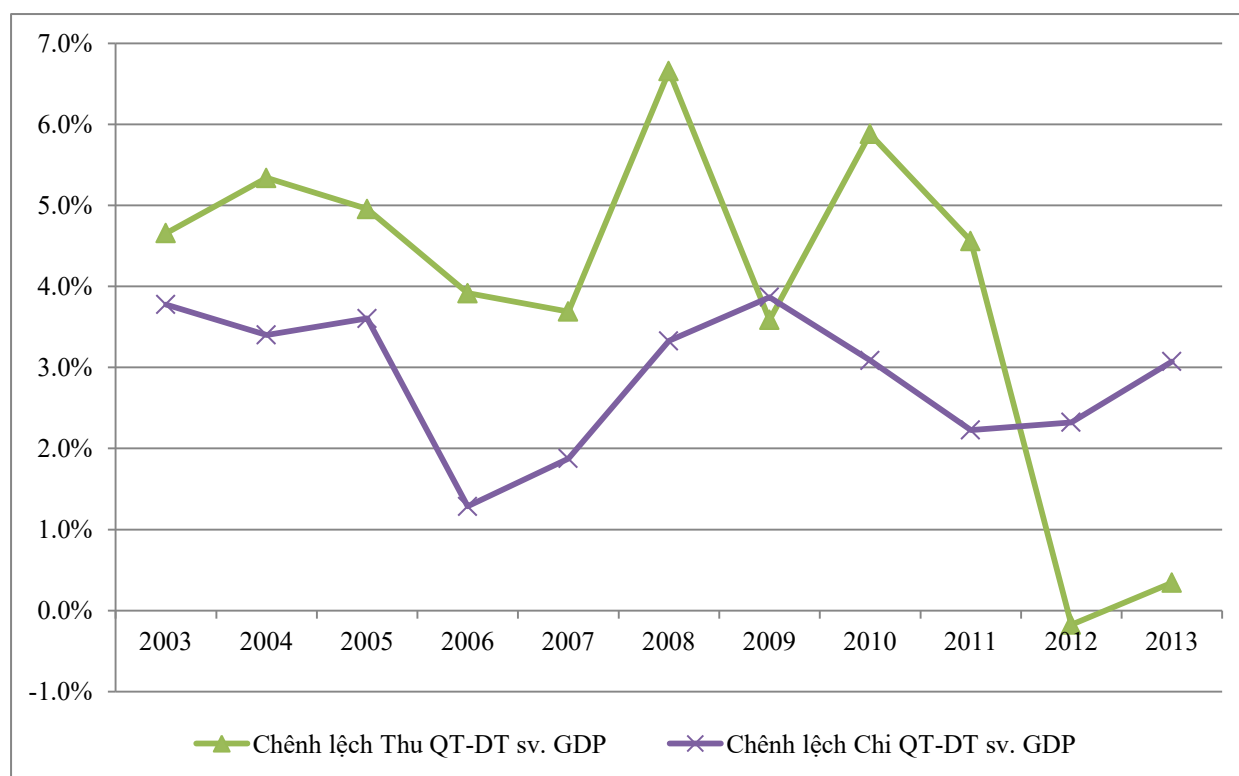
Nguồn: Tính toán từ báo cáo ngân sách hàng năm của Bộ Tài chính

Ở phương diện chi ngân sách, tình trạng chi vượt dự toán cũng thường xuyên diễn ra, mặc dù với tỷ lệ thấp hơn so với thu ngân sách. Tính bình quân 10 năm giai đoạn 2003-2013, chi ngân sách thực tế luôn vượt dự toán hơn 11%.⁷ Mức chênh lệch giữa số quyết toán chi ngân sách so

⁷⁷ Nhân đây cũng xin được nói thêm rằng mức chi đầu tư phát triển thực tế quyết toán thường cao hơn nhiều so với dự toán về cả số tuyệt đối lẫn tỷ trọng không hẳn là điều đáng mừng. Một số người cho rằng việc chi đầu tư phát triển vượt dự toán có thể chấp nhận được, thậm chí có thể khuyến khích bởi nó giúp bổ sung vốn đầu tư và tạo ra tăng trưởng cho nền kinh tế. Chúng tôi cho rằng, chưa kể vấn đề kỷ luật ngân sách, tình trạng chi đầu tư phát triển vượt dự toán không hẳn là giúp cải thiện kết quả kinh tế, thay vào đó tình trạng này một phần có thể là biểu hiện của

với dự toán này cũng không hề nhỏ, tương đương hơn 2,9% GDP mỗi năm trong giai đoạn 2003-2013 (Hình 7). Khác với tình trạng vượt thu dự toán do động cơ che giấu nguồn thu của các địa phương, việc vượt chi so với dự toán đương nhiên không phải do địa phương muốn che giấu nhu cầu chi tiêu của địa phương mình. Ngược lại, các địa phương luôn muốn tăng dự toán chi tiêu ngân sách lên càng nhiều càng tốt. Các bộ, cơ quan ngang bộ, các đơn vị sử dụng dự toán ngân sách nhà nước cũng có động cơ như vậy. Vậy câu hỏi nguyên nhân của tình trạng này là gì? Đó là do tính kỷ luật kỷ cương tài khóa không nghiêm mà chúng ta gọi là cơ chế ràng buộc ngân sách mềm (soft budget constraint). Tình trạng này nếu đã xảy ra một lần thì người ta sẽ tin rằng nó sẽ xảy ra ở những lần kế tiếp. Tương tự, nếu đã xảy ra ở một địa phương nào đó thì các địa phương khác cũng nghĩ rằng nó phải được áp dụng ở địa phương họ. Chính điều này đang tạo ra tâm lý ỷ lại giữa các địa phương và giữa các nhiệm kỳ kế tiếp nhau.

Hình 7. Mức vượt quyết toán thu – chi ngân sách hàng năm so với GDP



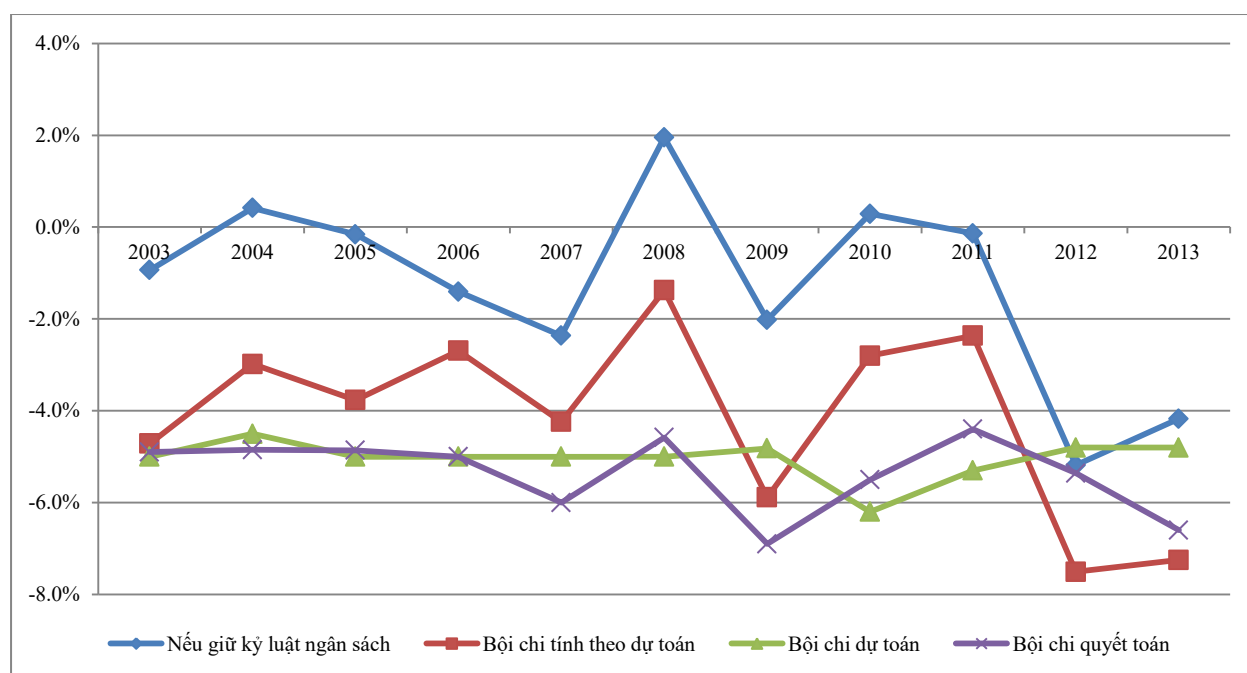
Nguồn: Tính toán từ quyết toán ngân sách hàng năm của Bộ Tài chính

Nếu giả sử Chính phủ kiên quyết giữ được kỷ luật chi ngân sách theo đúng dự toán đã được duyệt, trong khi đó nguồn thu vẫn được huy động đúng với khả năng các địa phương có thể đạt được, khi đó bội chi ngân sách sẽ được kéo giảm rất đáng kể, thậm chí có năm còn có được thặng dư ngân sách. Hình 8 cho thấy nếu Chính phủ giữ được kỷ luật tài khóa, bội chi ngân sách sẽ giảm được rất đáng kể. Thậm chí có một vài năm như 2004, 2008 và 2010 Việt Nam còn

hiện tượng đội vốn đầu tư của rất nhiều dự án đầu tư công của Việt Nam. Chúng tôi sẽ bàn thêm về vấn đề này ở phần sau.

có được thặng dư ngân sách. Đây chính là hàm ý chính sách quan trọng và cũng là sự chỉ dẫn cần thiết để chính phủ có thể kéo giảm được bội chi ngân sách xuống mức mục tiêu cam kết như đã đề ra từ rất lâu trong *Chiến lược tài chính* và *Chiến lược quản lý nợ công* đến năm 2020.

Hình 8. Ước tính bội chi ngân sách nếu giữ được kỷ luật tài chính (% GDP)

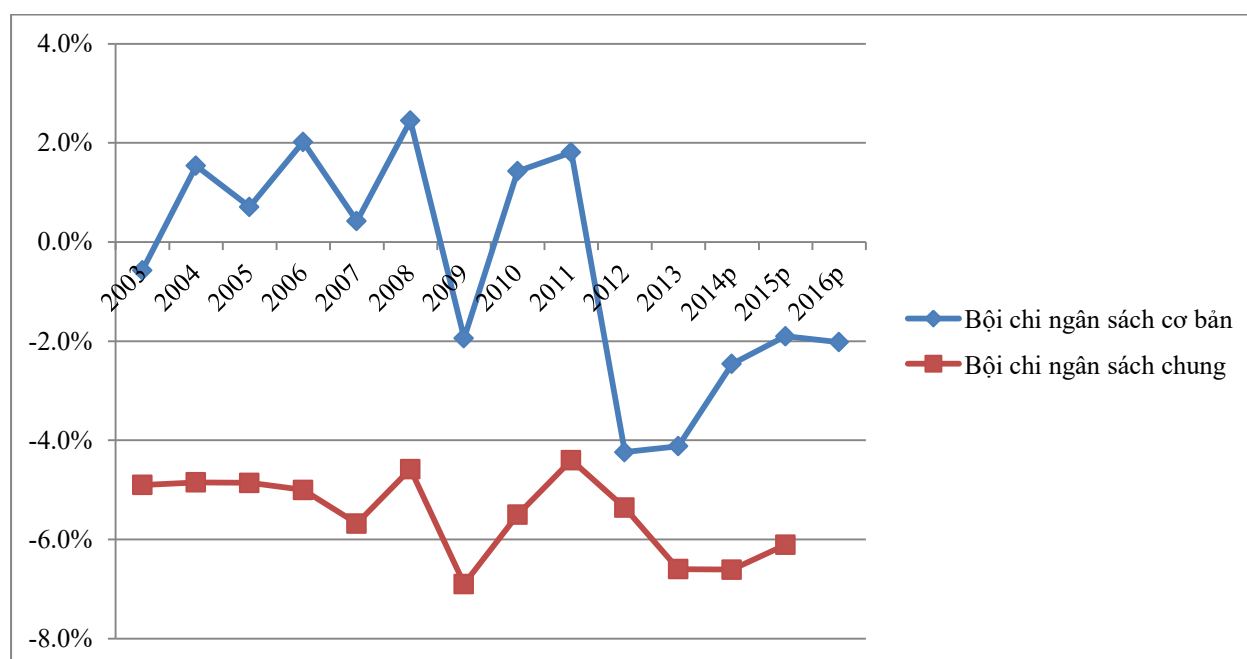


Nguồn: Tính toán từ báo cáo ngân sách hàng năm của Bộ Tài chính

Ghi chú: Bội chi dự toán là mức bội chi theo dự toán đã được Quốc hội thông qua. Bội chi tính theo dự toán là bội chi tính trên cơ sở số thu thực tế dựa trên dự toán thu của Quốc hội trừ đi số chi thực tế dựa trên dự toán chi của Quốc hội. Bội chi theo quyết toán là số bội chi tính theo số quyết toán của Quốc hội. Điều này là vì việc tính bội chi ngân sách theo quyết toán ngân sách có bao gồm cả các khoản thu, chi chuyển nguồn, thu kết dư ngân sách, thu huy động đầu tư, trong khi tính bội chi ngân sách trong dự toán ngân sách không bao gồm các khoản mục này.

Tiếp cận ở một khía cạnh khác, đó là dựa vào cán cân ngân sách cơ bản. Khác với cán cân ngân sách tổng thể, cán cân ngân sách cơ bản sẽ không tính phần chi trả nợ. Cách tính này có hàm ý rằng nếu bỏ qua gánh nặng trả nợ, chỉ tính thuần túy thu – chi ngân sách cho các hoạt động cơ bản của nhà nước thì cán cân ngân sách của một quốc gia đạt thặng dư hay thâm hụt. Theo định nghĩa này, cán cân ngân sách cơ bản của Việt Nam không hẳn là quá căng thẳng cho đến những năm gần đây. Tính toán ở Hình 4 cho thấy bội chi ngân sách của Việt Nam sẽ giảm đáng kể, thậm chí là thặng dư nhẹ trong nhiều năm. Cho đến năm 2011, trừ một vài năm có thâm hụt nhẹ, cán cân ngân sách cơ bản của Việt Nam đạt thặng dư từ 0,5% cho đến gần 2% GDP. Từ năm 2012 tình hình có vẻ trở nên căng thẳng thật sự khi ngay cả cán cân ngân sách cơ bản cũng bị thâm hụt nặng nề. Tính bình quân giai đoạn 2003-2015, cán cân ngân sách cơ bản chỉ thâm hụt khoảng 0,4% GDP trong khi thâm hụt tổng thể lên đến 5,5% GDP. Điều này cho thấy rằng: (i) nghĩa vụ trả nợ công mỗi năm đang lấy đi một phần đáng kể chiếc bánh ngân sách quốc gia; (ii) nếu bỏ qua gánh nặng trả nợ hiện tại, Việt Nam hoàn toàn có thể nỗ lực để thu hẹp dần thâm hụt ngân sách, thậm chí có thể đạt được cân bằng và thặng dư nhẹ. Hàm ý đối với Việt Nam là có một điều không thể và một điều có thể. Điều không thể là, dù muốn dù không, Việt Nam vẫn phải tiếp tục trả nợ cho những gì mà nó đã vay trước đây. Điều có thể là, chỉ là muốn hay không, Việt Nam có thể duy trì được trạng thái cân bằng của cán cân cơ bản để không làm phát sinh nghĩa vụ nợ mới.

Hình 9. Bội chi ngân sách cơ bản của Việt Nam

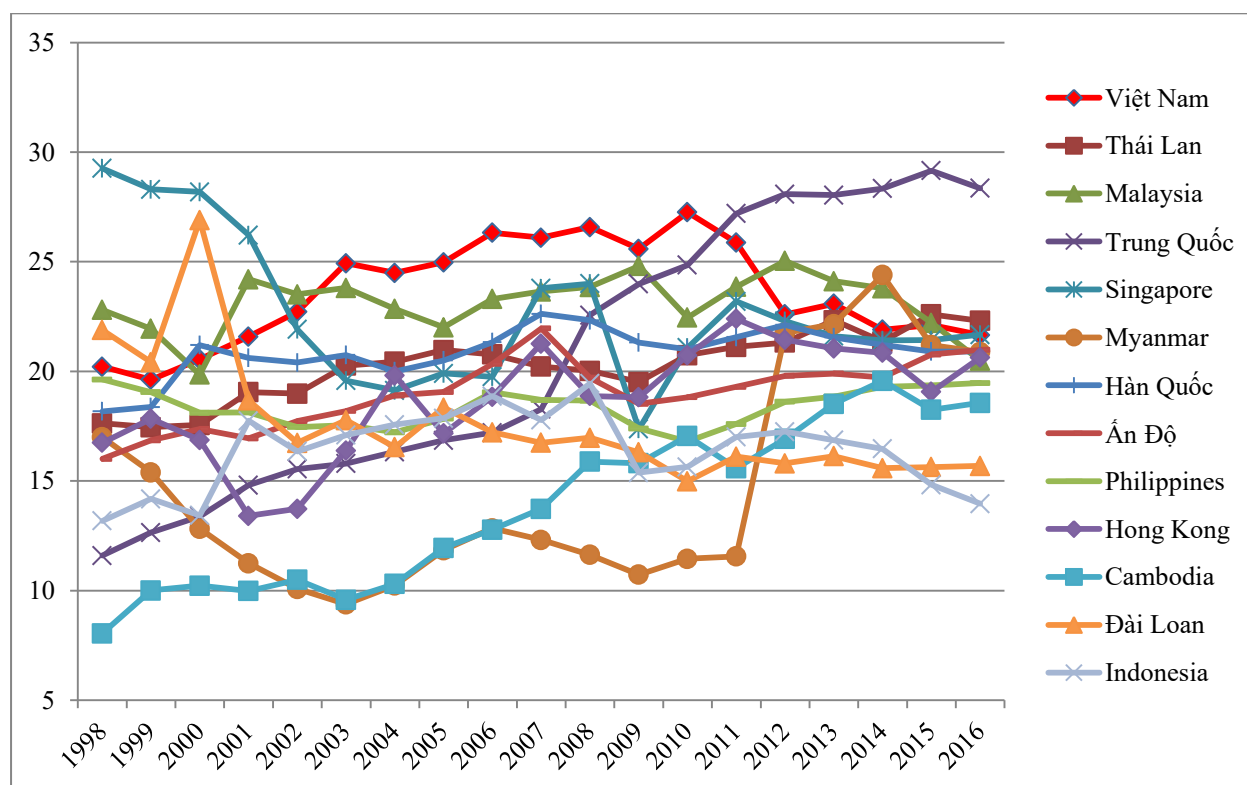


Nguồn: Tính toán từ số liệu báo cáo của Bộ Tài chính

Ghi chú: Bội chi ngân sách cơ bản không tính chi trả nợ và viện trợ. Do các năm 2014-2016 chưa có báo cáo quyết toán chi tiết nên số bội chi ngân sách cơ bản tính theo số dự toán, trong khi bội chi ngân sách chung những năm này dựa theo báo cáo của Chính phủ.

Như vậy, một yêu cầu quan trọng để giảm nợ công là cần phải giảm được bội chi ngân sách. Tuy nhiên câu hỏi của Việt Nam là để giảm bội chi ngân sách, Chính phủ cần phải tăng thu hay giảm chi? Khuyến nghị gần đây của IMF cho rằng Việt Nam cần phải cải thiện nguồn thu. Chúng tôi đồng ý với quan điểm cần phải cải thiện nguồn thu nhưng phải hiểu như thế nào để đúng với bối cảnh Việt Nam? Như đã phân tích ở trên, Việt Nam cần phải nỗ lực cải thiện nguồn thu trên cơ sở giảm động cơ che đậy nguồn thu ngân sách của chính quyền địa phương, tái cơ cấu các khoản thu đang thiếu bền vững hiện nay, cải cách cơ sở của một số sắc thuế, đồng thời cũng phải nỗ lực chống gian lận thuế, thất thu thuế, chuyển giá, giảm vai trò của nền kinh tế ngầm⁸... Tuy nhiên, điều này không đồng nghĩa với khuyến nghị Việt Nam cần theo đuổi mục tiêu tăng tỷ lệ thu ngân sách so với GDP trong thời gian tới.

Hình 10. So sánh tỷ lệ thu ngân sách so với GDP của Việt Nam với các nước trên thế giới (% GDP)



Nguồn: Tổng hợp từ cơ sở dữ liệu của IMF

Hình 10 cho thấy tỷ lệ thu ngân sách so với GDP của Việt Nam hiện nay là phù hợp với các nước cùng trình độ phát triển kinh tế trong khu vực nếu như không muốn nói là đang ở nhóm cao hơn so với mức bình quân của các nước. Tỷ lệ thu ngân sách hiện nay của Việt Nam chỉ

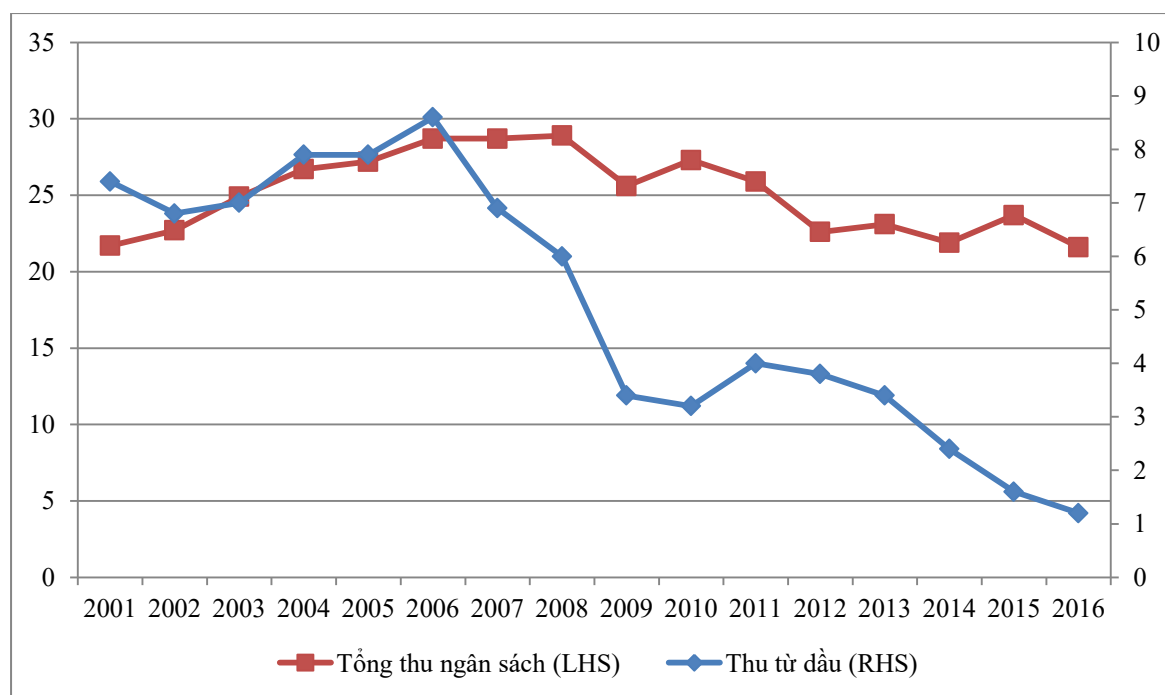
⁸ Theo World Bank (2011), quy mô khu vực kinh tế phi chính thức từ 17,6% GDP đến 35,7% GDP, mức độ thất thoát nguồn thu thuế tương ứng từ 3,5% GDP đến 6,1% GDP.

thấp hơn một số nước, đặc biệt là Trung Quốc nhưng cao hơn nhiều so với Indonesia, Philippines, Ấn Độ, Hàn Quốc... Thực ra tỷ lệ thu ngân sách của Việt Nam đã từng ở mức cao nhất trong giai đoạn 2003-2010, so với các nước được so sánh ở đây. Từ năm 2010, tỷ lệ này của Việt Nam đã giảm đáng kể, trở lại mức trung bình trên của các nước.

Dựa trên thực trạng này, IMF (2016) đã đưa ra khuyến nghị Việt Nam cần cải thiện nguồn thu nhằm lấy lại tỷ lệ thu ngân sách so với GDP như trước đây và phù hợp với một số nước trong khu vực. Nghiên cứu của IMF (2016), chủ quan hoặc vô tình, chỉ so sánh tỷ lệ thu ngân sách trên GDP của Việt Nam với Trung Quốc, Cambodia và nhóm ASEAN 4 nên đã không mô tả đúng bức tranh thu ngân sách của Việt Nam. Tuy nhiên, mặc dù giảm sút nhưng tỷ lệ thu ngân sách hiện tại của Việt Nam vẫn cao hơn so với các nước được IMF lấy so sánh, trừ Trung Quốc. Thực tế cho thấy giai đoạn trước 2008 thu NS của VN quá cao chứ không phải đó là mức hợp lý để làm cơ sở khuyến nghị quay trở lại mức thu ngân sách của giai đoạn đó. Giai đoạn từ 2008 đến nay, mức thu tính trên GDP sụt giảm một phần là do nền kinh tế suy giảm tăng trưởng chứ không phải do mức ngân sách thu thấp.

Quan trọng hơn cả là nguồn thu từ dầu sụt giảm đã khiến cho tỷ lệ thu ngân sách của Việt Nam giảm sâu. Hình 11 cho thấy tỷ lệ thu ngân sách đã giảm cùng với sự suy giảm đóng góp nguồn thu ngân sách từ dầu. Giá dầu giảm là một nguyên nhân quan trọng dẫn đến tình trạng thu ngân sách từ dầu không còn được như trước đây (xem Hình 12). Như vậy, nếu theo khuyến nghị của IMF thì để tăng tỷ lệ thu ngân sách, Việt Nam chỉ có thể tăng cường các khoản thu ngoài dầu thô. Trong khi tỷ lệ thu từ thuế ngoại thương cũng sụt giảm do các cam kết hội nhập quốc tế, Việt Nam chỉ có thể cải thiện ngân sách từ nguồn thu nội địa. Điều này có nghĩa là gánh nặng ngân sách sẽ tiếp tục dồn lên khu vực sản xuất trong nước, trong khi với sức tăng trưởng kinh tế đang bị suy giảm như hiện nay, Việt Nam đang cần một chính sách nói lỏng tài khóa (theo hướng giảm thu) chứ không phải thắt chặt.

Hình 11. Đóng góp ngân sách từ nguồn thu dầu thô (% GDP)

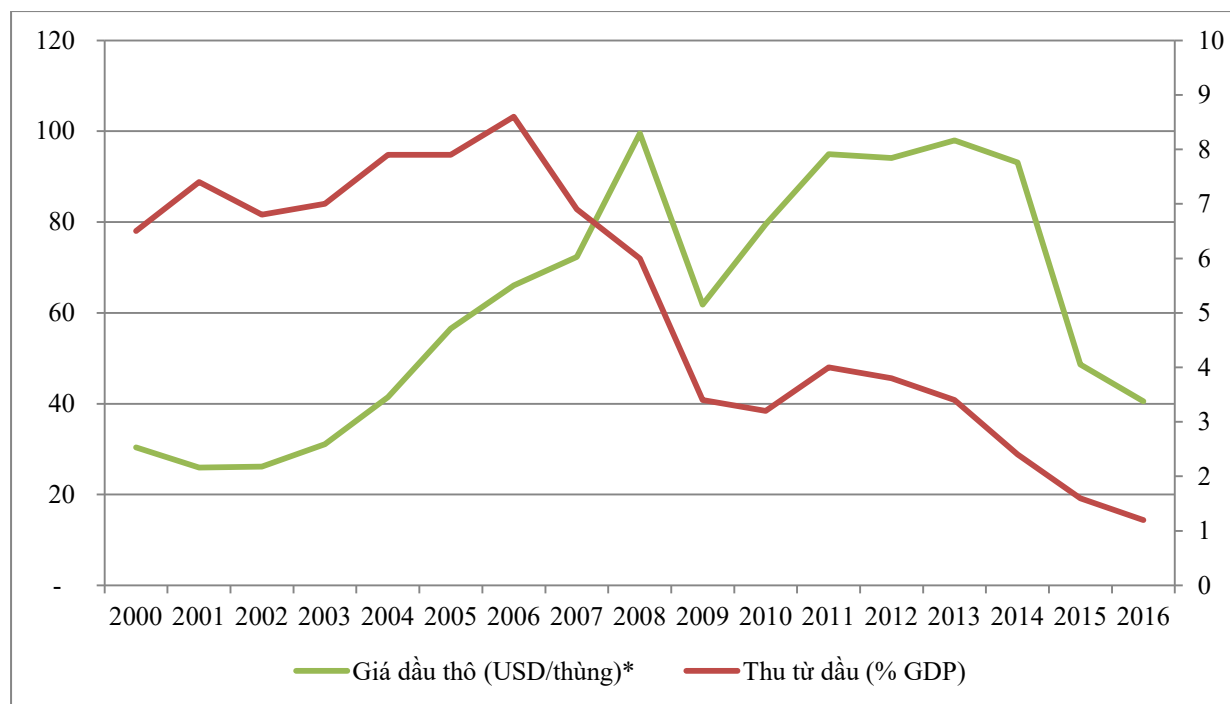


Nguồn: Số liệu trong Article IV Consultation – Staff Report các năm của IMF

Nói khác đi, không có lý do gì để Việt Nam phải nỗ lực quay lại thời kỳ trước. Tuy nhiên điều Việt Nam cần làm là tăng cường năng lực quản lý thuế, chống thất thu thuế, cải thiện nguồn thu trên cơ sở thu hẹp dần quy mô của nền kinh tế ngầm.⁹ Do bài này chỉ dừng lại ở mức độ hàm ý chính sách mà không đặt mục tiêu phân tích sâu khía cạnh này. Chúng tôi sẽ đề cập vấn đề này trong một bài phân tích khác.

Hình 12. Tương quan giữa giá dầu thô và thu ngân sách từ dầu thô của Việt Nam

⁹ Một số ước tính cho thấy quy mô nền kinh tế không chính thức của Việt Nam vào khoảng gần 16% so với nền kinh tế chính thức (xem Schneider, Buehn, Montenegro (2010), *Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 countries from 1999-2007*. Policy Research Working Paper WPS5356. The World Bank). Một số ước tính khác cho thấy cho mô nền kinh tế ngầm có xu hướng tăng lên trong giai đoạn bất ổn vĩ mô những năm gần đây (xem Duc Hong Vo and Thinh Hung Ly (2014), *Measuring the Shadow Economy in the ASEAN Nations: The MIMIC Approach*. International Journal of Economics and Finance; Vol. 6, No. 10; 2014.)

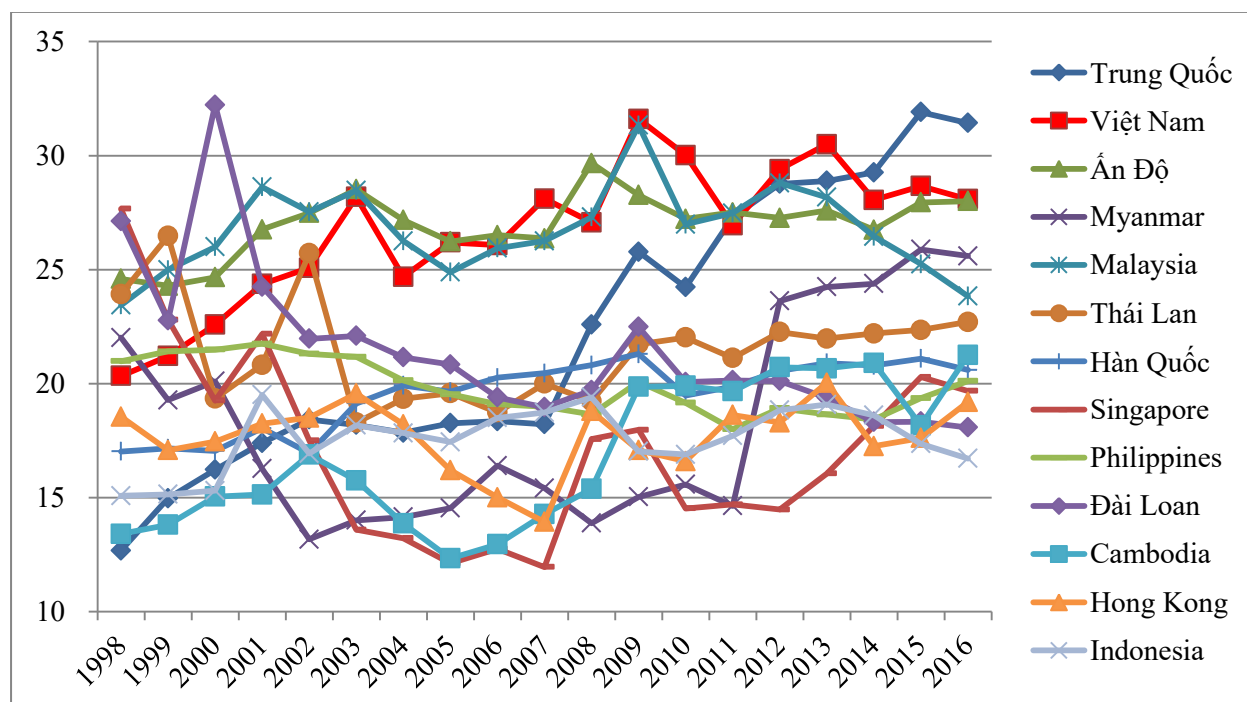


Nguồn: Giá dầu lấy từ Federal Reserve Bank of St. Louis. Thu ngân sách từ dầu thô tính theo số liệu của Bộ Tài chính.

Ghi chú: Giá dầu được tính theo giá bình quân trong năm

Trong khi đó, xét về tỷ lệ chi ngân sách so với GDP, Việt Nam cũng thuộc nhóm cao nhất trong số các nước tương đồng trong khu vực. Điều đáng nói là cuối thập niên 1990, Việt Nam chỉ thuộc nhóm nước trung vị xét về tỷ lệ chi ngân sách nhưng hiện tại Việt Nam là nước dẫn đầu cùng với Trung Quốc và Ấn Độ. Malaysia, Thái Lan, Hàn Quốc, Singapore, Philippines, Indonesia... đều có tỷ lệ chi ngân sách so với GDP rất thấp. Điều này cho thấy rằng có cơ sở thực tiễn để nói rằng tỷ lệ chi ngân sách hiện nay của Việt Nam đã ở mức tương đối cao so với nhiều nước trong khu vực có trình độ phát triển tương đồng. Do đó không có cơ sở để Chính phủ tiếp tục gia tăng vị thế ngân sách nhà nước so với quy mô nền kinh tế trong giai đoạn cải cách sắp tới.

Hình 13. So sánh tỷ lệ chi ngân sách so với GDP của Việt Nam với các nước trên thế giới (% GDP)

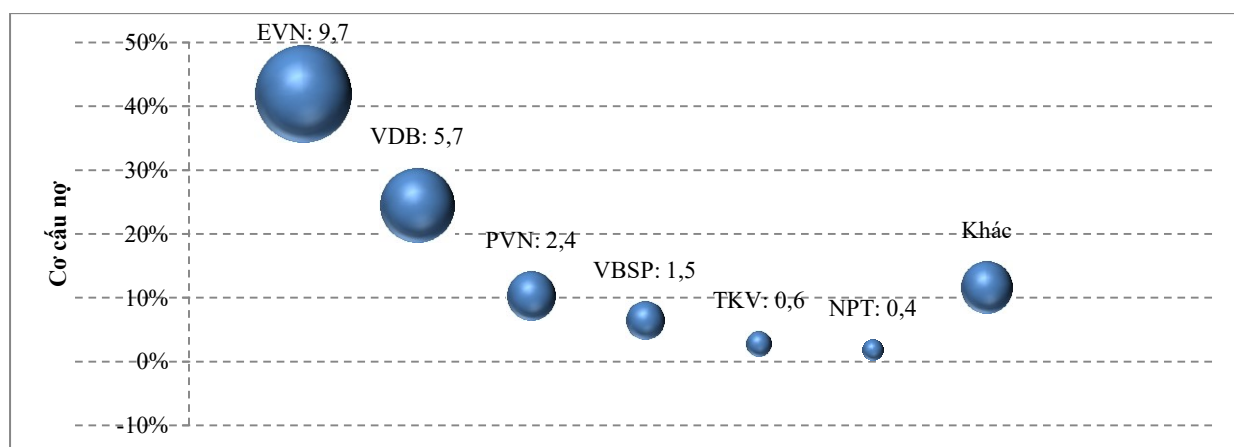


Nguồn: Tổng hợp từ cơ sở dữ liệu của IMF

2.2. Nợ Chính phủ bảo lãnh

Theo định nghĩa trong Luật Quản lý nợ công (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 tỉ USD, trong đó số nợ thực tế được Chính phủ bảo lãnh khoảng 21 tỉ USD, chiếm hơn 81% tổng số cam kết bảo lãnh, xấp xỉ 18% tổng nợ công, tức hơn 11% GDP.

Hình 14. Nợ chính phủ bảo lãnh của các DNNN



Nguồn: Tổng hợp từ nhiều nguồn khác nhau

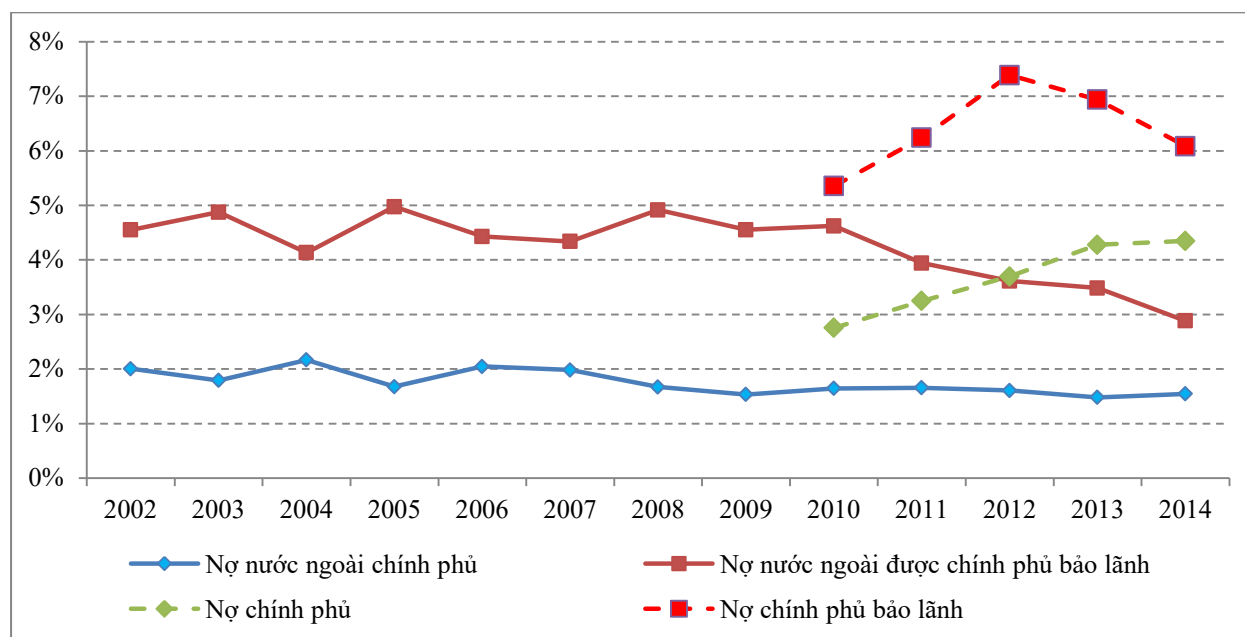
Ghi chú: Kích thước hình là quy mô nợ chính phủ bảo lãnh cho các DNNN. Đơn vị tính là tỉ USD.

Trong số 26 tỉ USD cam kết bảo lãnh nợ của Chính phủ, bảo lãnh vay nước ngoài chiếm hơn 21,8 tỉ USD, tương đương 84%. 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. Báo cáo tài chính của EVN cuối năm 2014 cho thấy nợ nước ngoài của tập đoàn này đã vượt 162.000 tỉ đồng, tương đương 7,2 tỉ USD. Đơn cử như Dự án Nhiệt điện Vĩnh Tân 4, tổng vốn đầu tư lên đến hơn 1,6 tỉ USD, trong đó 85% là vốn vay tín dụng của Ngân hàng Kexim, Ksure của Hàn Quốc và Ngân hàng JBIC của Nhật Bản. Tương tự, các đơn vị trực thuộc EVN khác cũng có khoản vay ngoại tệ lớn như Tổng công ty truyền tải điện Quốc gia vay 245 triệu USD từ Citibank, 108 triệu USD từ BNP Paribas.

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 khiến cho bên đi vay không trả được nợ, trách nhiệm trả nợ đương nhiên thuộc về Chính phủ. Báo cáo của kiểm toán độc lập cho thấy các khoản ghi nhận lỗ tỷ giá của Tổng công ty truyền tải điện Quốc gia trong năm 2014 là hơn 1.682,21 tỉ đồng, Công ty Cổ phần Nhiệt điện Quảng Ninh là 1.260,46 tỉ đồng, Tổng công ty Phát điện 3 là 810,94 tỉ đồng, Tổng công ty Phát điện là gần 641,75 tỉ đồng, và Công ty Nhiệt điện Hải Phòng là 392,12 tỉ đồng.¹⁰ Câu hỏi đặt ra là tạo sao các dự án này liên tục chịu thua lỗ? Câu trả lời không thể theo kiểu “cháy nhà thì do lửa”. Để trả lời câu hỏi này trước hết hãy so sánh với một doanh nghiệp tư nhân. Mặc dù rủi ro là điều khó tránh khỏi nhưng nếu là một doanh nghiệp tư nhân, đứng trước rủi ro tỷ giá, chủ doanh nghiệp đương nhiên sẽ phải rất cân nhắc tính toán hiệu quả tài chính trước khi vay ngoại tệ hoặc sẽ tìm cách bảo hiểm rủi ro tỷ giá để tránh thua lỗ. Trong trường hợp là một DNNN, rõ ràng ban quản trị doanh nghiệp sẽ không có động cơ đủ mạnh để làm như vậy, càng nảy sinh tâm lý ỷ lại hơn nữa một khi được Chính phủ bảo lãnh nợ vay.

¹⁰ <http://kinhdoanh.vnexpress.net/tin-tuc/doanh-nghiep/evn-duoc-chinh-phu-bao-lanh-vay-no-gan-10-ty-usd-3434906.html>.

Hình 15. Lãi suất vay nợ hiệu dụng của nợ công



Nguồn: Tính toán từ các bản tin nợ nước ngoài và nợ công của Bộ Tài chính

Gánh nặng chi phí nợ do chính phủ bảo lãnh luôn cao hơn hẳn so với nợ của chính phủ.

Hình 15 cho thấy lãi suất vay nợ hiệu dụng đối với các khoản nợ do chính phủ bảo lãnh đều cao hơn xấp xỉ 2 lần so với nợ chính phủ. Chi phí nợ công nói chung luôn cao hơn chi phí nợ nước ngoài, trong đó nợ công do chính phủ bảo lãnh vẫn cao hơn phần nợ công của chính phủ. Trong khi đó, xét về tỷ trọng thì nợ chính phủ bảo lãnh đang có xu hướng tăng lên rõ rệt. Kiểm soát sự gia tăng của nợ công không thể không tính đến việc kiểm soát chi phí tài trợ nợ. Nếu chi phí tài trợ nợ là 5%/năm thì có nghĩa là mỗi năm nợ công sẽ tăng thêm ít nhất là 5%, chưa kể các khoản nợ phát sinh mới. Trong trường hợp này, ngân sách phải đạt thặng dư ngân sách cơ bản tối thiểu là 5% so với nợ công thì mới đảm bảo nợ công không tăng thêm. Nếu chi phí tài trợ nợ là

10% thì thặng dư ngân sách cơ bản so với nợ công cũng phải tăng lên gấp đôi, tức 10%. Đối với Việt Nam khi nợ công đã ở mức trên 60% GDP, với chi phí tài trợ nợ bình quân từ 5-7%/năm, ngân sách phải đảm bảo đạt thặng dư cơ bản mỗi năm xấp xỉ từ 3 đến 4,2% GDP mới đảm bảo nợ công không tăng thêm.¹¹ Ngược lại, nếu không thể đảm bảo được mức thặng dư ngân sách cơ bản này thì không có cách nào khác Việt Nam phải tìm kiếm nguồn tài trợ nợ có chi phí thấp hơn. Một trong những cách để chính phủ có được chi phí tài trợ nợ thấp hơn đó là giảm chi phí nợ do chính phủ bảo lãnh xuống.

Ngoài vấn đề chi phí nợ, vấn đề hiệu quả tài chính của nhiều dự án đầu tư do các 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. Có rất nhiều dự án đầu tư công kém hiệu quả được báo chí phản ánh gần đây như Dự án Gang Thép Thái Nguyên (TISCO) giai đoạn 2, Nhà máy Đạm 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, v.v... Trường hợp điển hình là Dự án thép 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 tỉ đồng và vẫn chưa thể hoàn thành. Thậm chí con số sau khi được rà soát lại lên đến hơn 9.030 tỉ đồng. Hãy so sánh dự án này với một dự án thép tương tự của một doanh nghiệp khối tư nhân đó là Hòa Phát. Hòa Phát đầu tư vào dự án Khu liên hợp sản xuất gang thép tại Kinh Môn, Hải Dương. Tổng công suất của dự án này là 1,7 triệu tấn/năm và được chia làm 3 giai đoạn. Giai đoạn 1 của dự án có tổng vốn đầu tư 2.500 tỉ đồng, giai đoạn 2 là 3.300 tỉ đồng, và giai đoạn 3 là 3.800 tỉ đồng. Tất cả các dự án này đều đã đi vào hoạt động lần lượt từ các năm 2009, 2012 và 2015. Chỉ tính riêng giai đoạn 3 dự án thép của Hòa Phát (750.000 tấn/năm) thì công suất cũng đã lớn hơn 50% dự án thép giai đoạn 2 của TISCO (500.000 tấn/năm). Không chỉ có tổng vốn đầu tư thấp hơn (3.800 tỉ đồng so với 8.104 tỉ đồng, chưa kể thời giá) mà thời gian thực hiện dự án cũng nhanh hơn (Hòa Phát mất 18 tháng trong khi TISCO đến nay vẫn chưa xong). Điều đáng ngạc nhiên là với tình trạng tài chính dự án rất kém hiệu quả như vậy, Chính phủ vẫn chỉ đạo SCIC rót 1.000 tỉ đồng vào TISCO. Không chỉ SCIC, Ngân hàng Phát triển Việt Nam (VDB) cũng đã ký hợp đồng tín dụng trị giá 1.359 tỉ đồng dành cho TISCO.¹² Rõ ràng đây là một chính sách khuyến khích ngược đối với TISCO và tạo ra tâm lý y lại cho tất cả các bên. Tiếp cận tín dụng dễ dàng đã khiến cho TISCO không có động cơ đủ mạnh để cải thiện hiệu quả. VDB với tư cách là một ngân hàng lẽ ra phải có trách nhiệm giám sát khoản vay của con nợ nhưng do được bảo lãnh của Chính phủ nên cũng không có nhiều động cơ để thực hiện hiệu quả chức năng này. Đối với SCIC, điều này rõ ràng cũng đã làm ảnh hưởng đến mục tiêu và hiệu quả hoạt động của công ty này. Nỗ lực muốn biến SCIC thành một Temasek như Singapore không thành công chủ yếu là vì những lý do như vậy. Chúng tôi sẽ có dịp bàn về vấn đề này trong một bài phân tích khác.

¹¹ Lưu ý là nợ công tuyệt đối không tăng nhưng tỷ lệ nợ công so với GDP có thể giảm nếu có tăng trưởng GDP.

¹² <http://www.baoyaydung.com.vn/news/vn/hoi--dap/gang-thep-thai-nguyen-chinh-thuc-thay-tuong.html>.

Đúng như bản chất của nó, sau hàng loạt các biện pháp hỗ trợ và cấp vốn của chính phủ, dự án TISCO đến nay vẫn không thể hoàn thành. Gần đây TISCO tiếp tục đề nghị chính phủ giải cứu và bơm thêm vốn, kèm theo đó là một loạt các đề xuất ưu đãi gửi đến chính phủ nhằm làm cho dự án được hiệu quả. Tuy nhiên như đã so sánh với một dự án thép của tư nhân ở trên, chắc chắn ngay cả với các ưu đãi này cũng không thể làm cho dự án của TISCO trở nên hiệu quả được. Nếu có một chỉ báo thể hiện hiệu quả tài chính dành cho dự án TISCO thì đó chỉ là do lấy từ những ưu đãi khác, của đối tượng khác bù đắp qua chứ không phải bản chất dự án có hiệu quả nội tại.¹³ Chưa kể, nếu Chính phủ chấp nhận các đề xuất ưu đãi này dành cho TISCO thì không khác nào đi ngược lại với quan điểm lâu nay muốn tạo ra môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa các thành phần kinh tế.

Từ tình huống điển hình là Dự án thép giai đoạn 2 của TISCO cho thấy có rất nhiều lỗ hổng trong việc phê duyệt, đầu tư, cấp bảo lãnh đối với các dự án đầu tư công của các DNNN hiện nay. Vai trò giám sát hiệu quả tài chính vốn có của hệ thống ngân hàng cũng bị tê liệt do bảo lãnh của chính phủ. Trong khi đó vai trò giám sát của người dân, với tư cách là người chịu trách nhiệm cuối cùng đối với hiệu quả của các dự án đầu tư công, từ lâu nay vẫn như vậy, tức là gần như không có vai trò gì.

Bảng 2. Tình trạng đội vốn đầu tư của một số dự án đầu tư công (tỉ VNĐ)

Tên dự án	Ban đầu	Sau cùng	Mức đội vốn	Tỷ lệ đội vốn
Cải tạo QL3 đoạn Bờ Đậu-Tà Lùng	545	1.291	746	137%
Cao tốc TP.HCM-Trung Lương	6.500	9.900	3.400	52%
Đường 5 (Hà Nội)	3.131	6.664	3.533	113%
ĐSĐT số 1 Bến Thành - Suối Tiên	17.400	47.325	29.925	172%
Cầu Phú Mỹ	1.800	3.250	1.450	81%
ĐS Cát Linh - Hà Đông (triệu USD)	553	892	339	61%
Cải tạo hệ thống thoát nước QL13–Ung Văn Khiêm (TP.HCM)	40	219	179	442%
Đường Láng - Hòa Lạc (Đại lộ Thăng Long)	3.700	7.500	3.800	103%
Cao tốc Cầu Giẽ - Ninh Bình	3.734	8.974	5.240	140%
Bờ kè sông Cần Thơ	712	1.555	843	118%
Cầu Vĩnh Tuy	3.589	5.500	1.911	53%
Củng cố nâng cấp đê tả sông Hồng (Hưng Yên)	1.536	2.766	1.230	80%
Tuyến đường sắt đô thị số 2 ở Hà Nội	19.555	51.750	32.195	165%
Đường sắt đô thị Nhổn - ga Hà Nội (triệu euro)	538	1.176	638	119%

Nguồn: Tổng hợp từ nhiều nguồn khác nhau

¹³ Trong đề xuất của mình, TISCO đã đưa ra hàng loạt các “siêu giả định” để Dự án có thể đạt hiệu quả tài chính với tỷ suất nội hoàn IRR là 10,78%, và thời gian thu hồi vốn trong 17 năm. Cụ thể, tổng mức đầu tư sẽ còn là 7.871 tỉ đồng, nhưng kèm theo các cơ chế đặc thù cho Dự án như miễn một số khoản thuế, cơ chế tín dụng, khoan/giảm lãi, điều chỉnh lãi suất, thời gian vay, trả nợ ngân hàng hay không tính thuế giá trị gia tăng trong tổng mức đầu tư.

Ngoài tình trạng kém hiệu quả tài chính của dự án TISCO hay các dự án đầu tư sản xuất của các DNNN như kể ra trên đây, từ lâu người dân đã chứng kiến tình trạng đội vốn đầu tư của rất nhiều dự án đầu tư cơ sở hạ tầng, đặc biệt là các dự án giao thông. Thoạt nghe có vẻ như tình trạng này không liên quan đến nợ công nhưng thực tế có ảnh hưởng rất lớn đến tình trạng bội chi ngân sách do gánh nặng tài trợ chi tiêu ngân sách quá mức. Có một điều đáng lưu ý là trong khi hành vi để thất thoát tài sản và vốn nhà nước sẽ khiến cho đại diện sở hữu vốn nhà nước tại DNNN chịu trách nhiệm rất nặng nề thì tình trạng để cho dự án bị đội vốn đầu tư lại không chịu trách nhiệm tương xứng. Trong khi đó, về bản chất và hậu quả, hai vấn đề này không khác nhau đáng kể. Chúng tôi cho rằng cần phải nhìn nhận nghiêm túc mức độ nghiêm trọng và hậu quả của việc để cho dự án đầu tư công bị đội vốn đầu tư lên rất nhiều như những năm qua. Nếu Chính phủ không thể kiểm soát được tình trạng tổng mức đầu tư luôn bị đội lên sau khi dự án được phê duyệt do nhiều lý lẽ khác nhau, thật khó để đảm bảo duy trì được thâm hụt ngân sách mục tiêu và kiểm soát nợ công ở mức giới hạn trần cho phép trong tương lai.

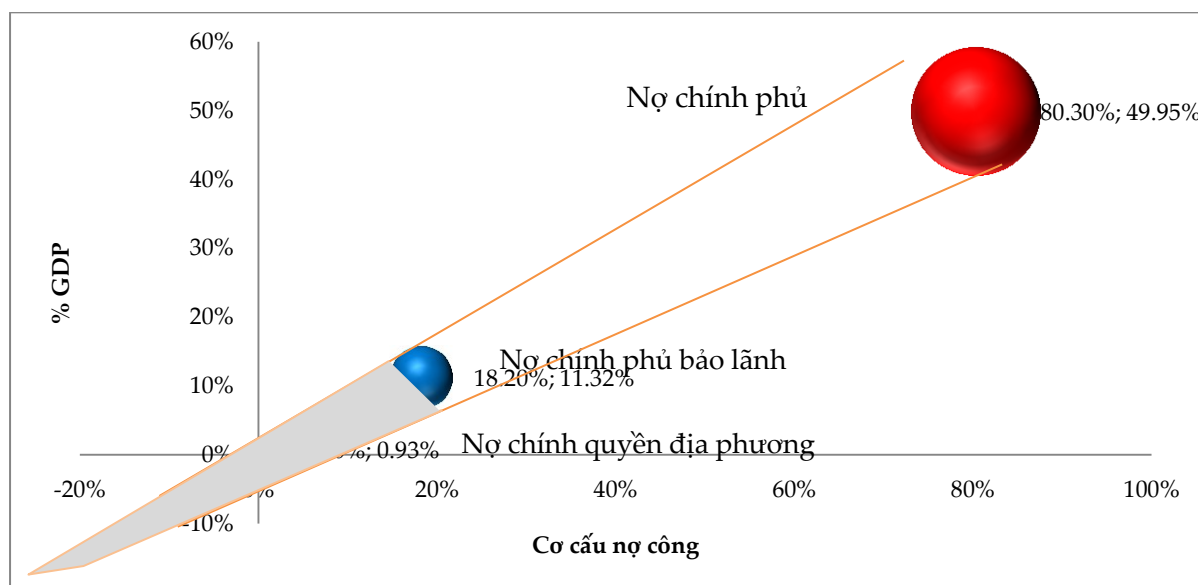
Theo thông tin mới nhất đó là từ năm 2017, Chính phủ sẽ tạm dừng phê duyệt chủ trương cấp bảo lãnh cho các dự án mới để đảm bảo an toàn nợ công. Trong trường hợp đặc biệt cấp thiết, Thủ tướng Chính phủ sẽ xem xét, quyết định cấp bảo lãnh đối với từng trường hợp cụ thể. Riêng đối với các dự án đã có chủ trương cấp bảo lãnh, Thủ tướng cũng chỉ đạo cần tăng cường công tác thẩm định và tuân thủ các tiêu chí đã được Thủ tướng phê duyệt bên cạnh các điều kiện cấp bảo lãnh theo quy định Luật Quản lý nợ công và các văn bản hướng dẫn có liên quan.¹⁴ Chúng tôi nghĩ rằng đây là một quyết định đúng đắn cho thấy Chính phủ đã nhận ra những rủi ro đang tiềm ẩn rất lớn trong các khoản bảo lãnh chính phủ đối với mức trần nợ công hiện nay. Điều này không chỉ giúp Chính phủ có thể giảm được một phần áp lực vượt trần nợ công trong vài năm tới nhưng quan trọng hơn chính là nó phát đi tín hiệu cho thấy Chính phủ đang bắt đầu siết chặt lại các khoản nợ bảo lãnh rất kém hiệu quả trong thời gian qua, giảm gánh nặng nợ công cho quốc gia và trách nhiệm của Chính phủ.

2.3. 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 NSNN năm 2002. Một số địa phương như TP.HCM, Hà Nội, Đồng Nai, Đà Nẵng đã và/hoặc đang phát hành trái phiếu chính quyền địa phương theo quy định tại Nghị định 141/2003/NĐ-CP của Chính phủ. 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). Tuy nhiên, việc phân cấp tự chủ tài khóa và vay nợ cho các địa phương có năng lực tài khóa tốt chưa hẳn là đáng ngại bằng việc bao cấp vốn cho các địa phương có khả năng tự chủ tài khóa rất kém.

¹⁴ <http://cafef.vn/dung-bao-lanh-vay-no-ong-lon-nha-nuoc-nao-se-lo-ngay-ngay-20160902221550218.chn>.

Hình 16. Tình trạng “nguyệt thực” về nợ công ở Việt Nam



Nguồn: Số liệu của Bộ Tài chính

Cho đến nay thì các 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 tỉ 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. Gần đây nhiều người lo ngại đến vấn đề nợ đọng thuộc các chương trình xây dựng nông thôn mới. 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 tỉ đồng, trong đó các xã đạt chuẩn nông thôn mới nợ 4.448 tỉ đồng.¹⁵ Mặc dù số nợ này không quá lớn so quy mô nợ công hiện tại cũng như quy mô nền kinh tế nhưng đối với mỗi địa phương có nợ đọng lớn thì đó là một bài toán không đơn giản. Hơn nữa trong bối cảnh nợ công đã ở mức cao thì dù chỉ cần một giọt nước cũng có thể làm tràn ly.

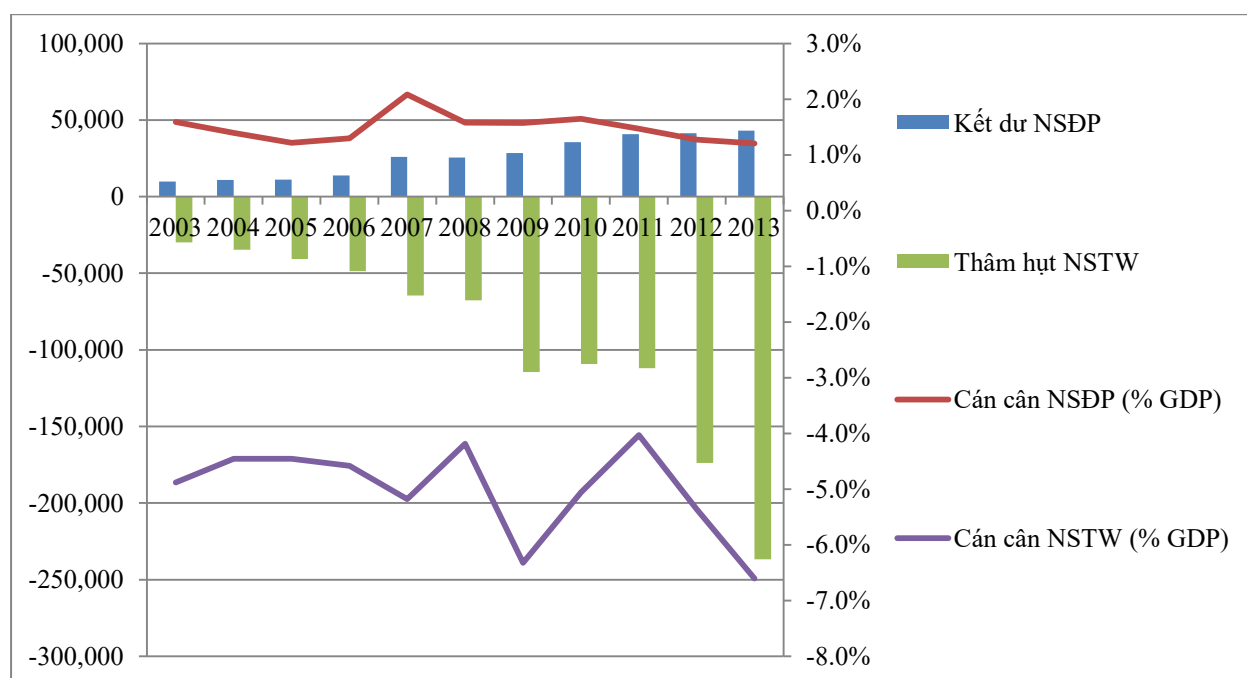
Tuy nhiên, ngay cả việc tính số nợ đọng xây dựng cơ bản của các địa phương thì vẫn chưa phản ánh hết được rủi ro nợ tiềm ẩn của khu vực này. Cho đến khi có Luật NSNN sửa đổi 2015, Việt Nam không có khái niệm bội chi ngân sách địa phương. Nói khác đi, bội chi ngân sách địa phương là không được phép. Ngân sách trung ương sẽ chuyển giao ngân sách cho địa phương nếu nguồn thu ngân sách tự có của địa phương không đáp ứng đủ nhu cầu chi tiêu. Chính điều này đã làm cho con số báo cáo bội chi ngân sách hàng năm không phản ánh đúng bản chất nguồn gốc gây bội chi ngân sách quốc gia. Cũng chính vì không xác định rõ địa chỉ gây bội chi

¹⁵ <http://thanhnien.vn/kinh-doanh/no-dong-xay-dung-nong-thon-moi-len-toi-16736-ti-dong-714021.html>.

ngân sách nằm ở các địa phương nên các giải pháp thời gian qua chỉ mang tính chung chung, thiếu khả thi, thậm chí là cào bằng.¹⁶

Số liệu quyết toán ngân sách của Bộ Tài chính giai đoạn 2003-2013 cho thấy cân đối ngân sách trung ương bình quân giai đoạn này bị thâm hụt xấp xỉ 5% GDP. Trong khi đó, cân đối ngân sách địa phương lại thặng dư bình quân 1,5% GDP. Điều này được thể hiện rất rõ khi mỗi năm ngân sách địa phương luôn có kết dư hơn 40 nghìn tỉ đồng. Kết quả này có thể khiến nhiều người nhầm tưởng các địa phương không phải là địa chỉ gây thâm hụt ngân sách.

Hình 17. Tình hình kết dư ngân sách trung ương và địa phương hàng năm (tỉ VNĐ)



Nguồn: Tính toán từ số liệu của Bộ Tài chính

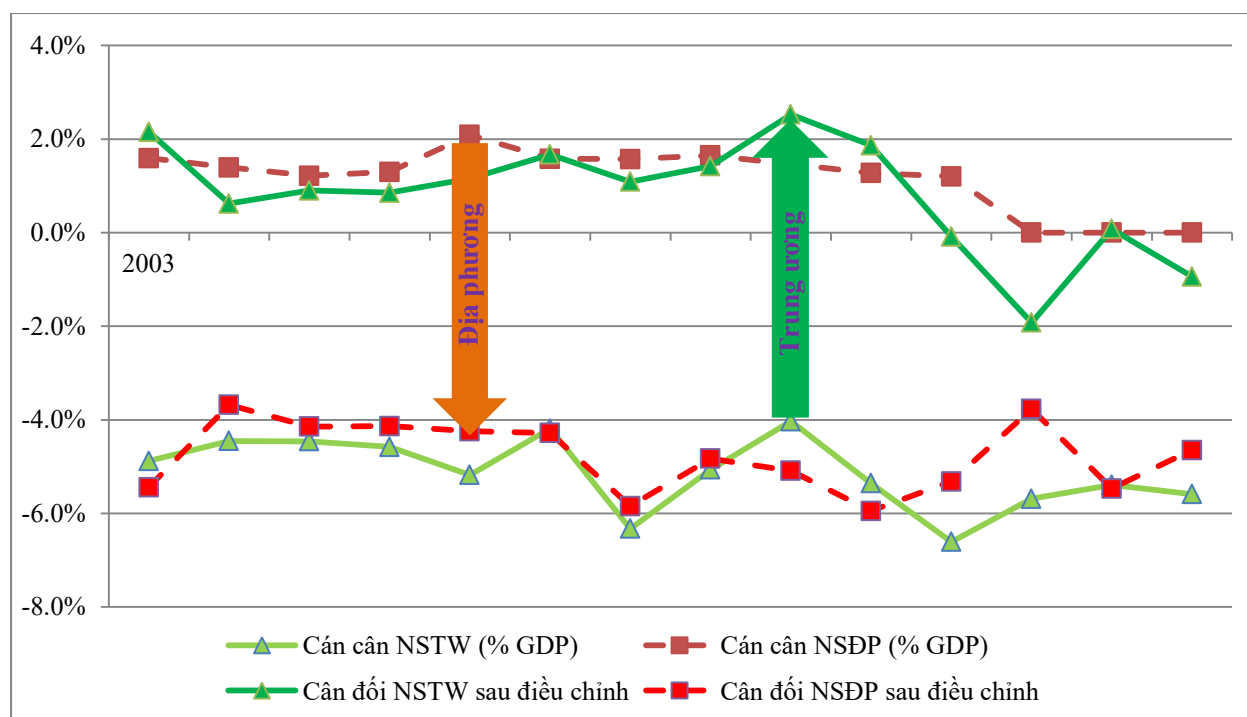
Sở dĩ các địa phương luôn có kết dư ngân sách hàng năm là do các địa phương đã được ngân sách trung ương “bao” thâm hụt ngân sách. Khoản chuyển giao ngân sách của trung ương dành cho địa phương đã làm mờ đi khoản bội chi ngân sách đáng lẽ mà nếu như không có khoản chuyển giao này thì địa phương đó đã bị bội chi ngân sách. Nếu giả sử chúng ta làm phép toán

¹⁶ Chẳng hạn như giải pháp tiết giảm 10% chi thường xuyên theo tinh thần Nghị quyết 11/NQ-CP. Ban đầu, ý tưởng này mang lại một số kết quả nhất định. Tuy nhiên dần dần các địa phương và một số cơ quan nhà nước đã nghĩ ra thủ thuật để lách quy định này. Theo đó, khi dự toán ngân sách cho chi thường xuyên, các cơ quan sẽ tìm cách làm tăng nhu cầu của mình lên cao hơn so với mức hợp lý khi không có quy định. Sau đó lại tiết giảm ngược trở lại theo đúng quy định và như vậy kết quả gần như không cải thiện có ý nghĩa. Chưa kể, phần chi ngân sách tiết giảm nhưng không được tái phân phối kịp thời cho nhu cầu chi tiêu khác khiến cho ngân sách bị lãng phí một phần nguồn lực không đáng có.

đơn giản điều chuyển ngược trở lại các khoản chi chuyển giao ngân sách dành cho các địa phương thì kết quả cho thấy một điều hết sức thú vị.

Hình 18 cho thấy bội chi ngân sách trung ương và ngân sách địa phương trước và sau khi điều chỉnh phần chi chuyển giao của ngân sách trung ương dành cho các địa phương. Theo đó, sau khi đã điều chỉnh ngân sách trung ương sẽ có thặng dư hoặc thâm hụt nhẹ, trong khi ngân sách địa phương lại bị thâm hụt nặng nề.

Hình 18. Điều chỉnh lại mức bội chi ngân sách trung ương và bội chi ngân sách địa phương



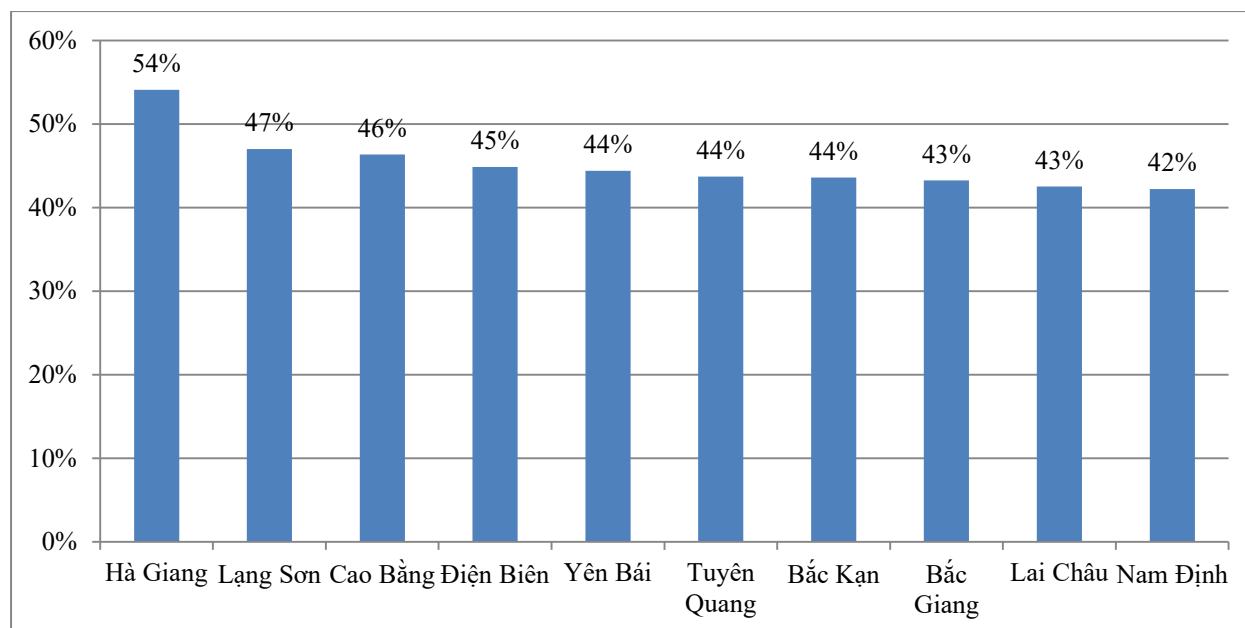
Nguồn: Tính toán từ số liệu của Bộ Tài chính

Kết quả này hàm ý rằng việc quản lý nợ công nói chung, thâm hụt ngân sách nói riêng cần phải đặt sự chú ý vào năng lực tài khóa cụ thể của các địa phương thay vì trên bình diện tổng thể chung như hiện nay. Hiện trong số 63 địa phương cả nước, có đến 50 địa phương có tỷ lệ giữ lại ngân sách hoàn toàn 100%. Tức là ngoài phần chi ngân sách trung ương được hưởng 100% theo Luật NSNN, chỉ có 13 địa phương có chia một phần tỷ lệ ngân sách với trung ương từ nguồn thu phân chia. Tuy nhiên, Quảng Ngãi vẫn phải nhận bổ sung cân đối từ ngân sách trung ương ngay cả khi có tỷ lệ ngân sách giữ lại 61%.¹⁷ Ngoài ra, tất cả 63 địa phương cả nước, kể cả các địa phương rất phát triển như TP.HCM, Hà Nội, Bình Dương, Đồng Nai, Hải Phòng... đều nhận chuyển giao có mục tiêu từ ngân sách trung ương. Nếu sử dụng thước đo tỷ lệ bổ sung cân đối từ ngân sách trung ương so với chi cân đối ngân sách địa phương làm thước đo về mức độ phụ thuộc ngân sách trung ương thì sẽ cho thấy các tỉnh Trung du và Miền núi phía Bắc là các tỉnh có mức độ phụ thuộc NSTW nhiều nhất.¹⁸ Tỷ lệ phụ thuộc ngân sách của các địa phương này lên đến xấp xỉ từ 40-50%. Tức là bình quân trong 100 đồng chi ngân sách địa phương, có đến gần 50 đồng do ngân sách trung ương chi trả. Hà Giang là địa phương có tỷ lệ phụ thuộc lớn nhất, kể đến là Lạng Sơn, Cao Bằng, Điện Biên...

Hình 19. Top 10 địa phương có tỷ lệ phụ thuộc ngân sách nhiều nhất năm 2013

¹⁷ Năm 2014, Quảng Ngãi có công văn gửi Thủ tướng xin ra khỏi nhóm tỉnh có thu nhập cao để được hưởng các chính sách như khi nguồn thu của tỉnh chưa điều tiết về ngân sách trung ương trước khi có dự án nhà máy lọc dầu Dung Quất năm 2009. Lý do là hơn 90% nguồn thu từ nhà máy lọc dầu Dung Quất sẽ phải điều tiết về ngân sách trung ương theo Luật NSNN 2002.

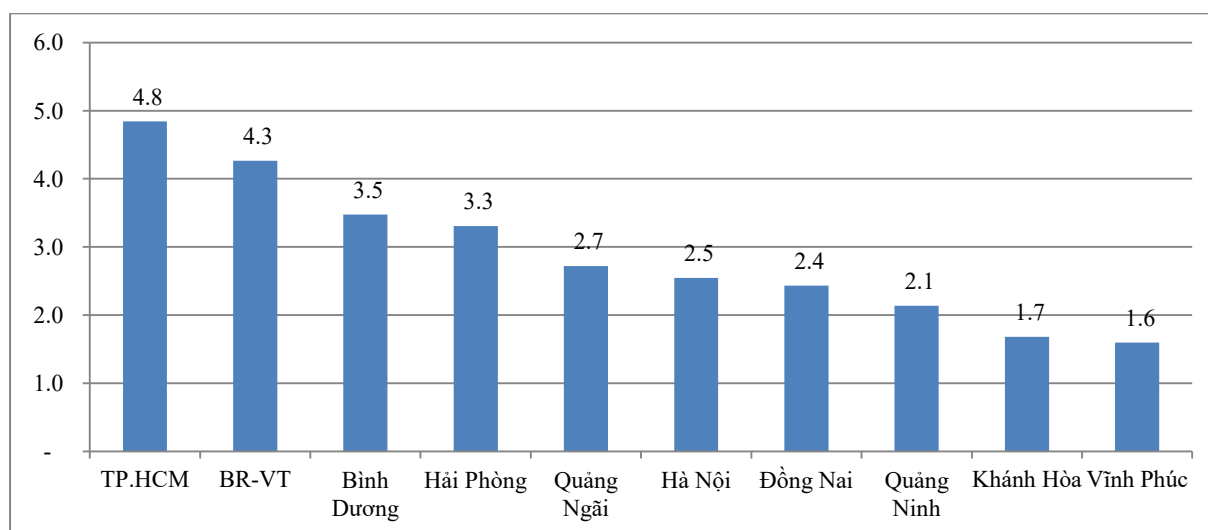
¹⁸ Thước đo này cho biết bình quân một trăm đồng chi cân đối ngân sách của địa phương, có bao nhiêu đồng được tài trợ từ nguồn bổ sung cân đối của ngân sách trung ương.



Nguồn: Tính từ số liệu quyết toán ngân sách 2013 của Bộ Tài chính

Ngược lại, nếu lấy thước đo về tỷ lệ thu ngân sách nhà nước phát sinh trên địa bàn so với chi cân đối ngân sách địa phương làm thước đo về mức độ tự chủ tài khóa chúng ta sẽ nhận thấy rằng ít có địa phương nào nằm ngoài các địa phương thuộc vùng Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Hồng. TP.HCM là địa phương dẫn đầu cả nước về khả năng tự chủ tài khóa, kế tiếp là Bà Rịa – Vũng Tàu, Bình Dương... Theo ý nghĩa này, nguồn thu ngân sách nhà nước hiện có trên địa bàn TP.HCM có thể tài trợ cho nhu cầu chi tiêu hiện tại của thành phố này đến gấp 4,8 lần.

Hình 20. Top 10 địa phương có mức độ tự chủ tài khóa tốt nhất năm 2013



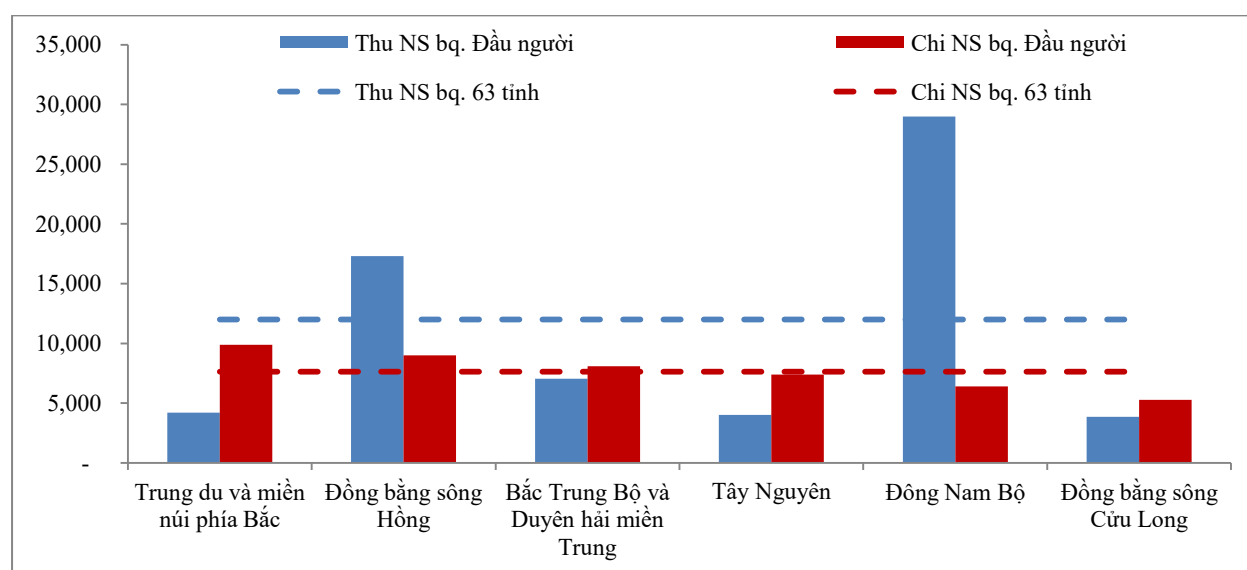
Nguồn: Tính từ số liệu quyết toán ngân sách 2013 của Bộ Tài chính

Ghi chú: Thu NSNN của Bà Rịa – Vũng Tàu đã loại trừ cho phần thu từ dầu thô.

Nhận diện thực trạng năng lực tài khóa của các địa phương là không quá khó nhưng câu hỏi hóc búa đặt ra hiện nay là làm sao để các địa phương “tự nguyện” cắt giảm chi tiêu của mình? Sẽ không có địa phương nào sẵn sàng làm điều đó, càng không có địa phương nào chấp nhận đi tiên phong để thử nghiệm cái cách cả. Nếu bỏ phiếu dựa theo số đông các địa phương thì cũng không khả thi bởi chiếm áp đảo vẫn là các địa phương có năng lực tài khóa kém và không nhiều địa phương muốn tự chủ tài khóa, đặc biệt là tự chủ về chi ngân sách. Tuy nhiên có một số nguyên tắc phân bổ ngân sách có thể đảm bảo duy trì sự công bằng giữa các địa phương nhưng vẫn giúp cải thiện hiệu quả Pareto. Trước hết chúng ta hãy phân tích tình trạng mất cân bằng ngân sách nghiêm trọng đang xảy ra giữa các địa phương hiện nay như thế nào.

Hình 21 cho thấy vùng Đông Nam Bộ đóng góp nguồn thu ngân sách chủ yếu tính bình quân trên mỗi người dân, trong khi vùng Trung du và miền núi phía Bắc lại nhận được số chi ngân sách đầu người lớn nhất tính theo số tuyệt đối. Chúng ta không nhìn thấy bất kỳ lý do hợp lý nào để giải thích thuyết phục cho tình trạng mất cân bằng tuyệt đối trong phân bổ ngân sách giữa các địa phương như vậy. Mọi người đều hiểu rằng một trong những mục tiêu của chính sách ngân sách là tái phân phối, tức đảm bảo tính công bằng về mặt phát triển giữa các vùng, địa phương. Tuy nhiên, hướng đến mục tiêu công bằng không có nghĩa là triệt tiêu hay xóa bỏ mục tiêu hiệu quả. Một chính sách tái phân phối cần được thiết kế sao cho đảm bảo *tỷ lệ chi ngân sách bình quân đầu người so với thu ngân sách bình quân đầu người* của các địa phương kém phát triển là cao hơn chứ không phải là *mức chi ngân sách bình quân đầu người tính theo số tuyệt đối* là cao hơn so với các địa phương phát triển. Nói khác đi, chính sách phân bổ ngân sách cần phải được điều chỉnh lại dựa trên nguyên tắc: *các địa phương có tỷ lệ thu ngân sách bình quân đầu người trên thu nhập cao phải đảm bảo tỷ lệ chi ngân sách bình quân đầu người trên thu nhập không thấp hơn so với tỷ lệ chi ngân sách bình quân đầu người trên thu nhập của các địa phương có tỷ lệ thu ngân sách bình quân đầu người trên thu nhập thấp và ngược lại*.

Hình 21. Tình trạng bất hợp lý trong thu – chi ngân sách giữa các Vùng kinh tế (nghìn VNĐ)



Nguồn: Tính toán từ Báo cáo quyết toán ngân sách của Bộ Tài chính 2013 và Tổng cục Thống kê

Nói khác đi, để đảm bảo mục tiêu tái phân phối, chi ngân sách cho các địa phương kém phát triển cần phải cao hơn về mặt tương đối chứ không phải cao hơn về mặt tuyệt đối so với các địa phương phát triển. Với chính sách phân bổ ngân sách như hiện nay vừa không tạo động cơ tiết kiệm, nỗ lực hướng đến tự chủ tài khóa cho các địa phương kém phát triển mà còn làm suy giảm khả năng dẫn dắt của các địa phương phát triển. Nói cách khác, chính sách phân cấp ngân sách hiện nay vô hình trung đang kéo những địa phương dẫn đầu xuống để giảm khoảng cách với các địa phương phát triển thay vì kéo các địa phương kém phát triển lên cho kịp các địa phương phát triển. Để cứu vãn nền tài khóa quốc gia trước khi quá muộn, hơn lúc nào hết cần phải có một sự đồng thuận về những cải cách, không phải giống hệt, nhưng có thể dựa theo các hàm ý đã được thảo luận trên đây. Cách thức và giải pháp cụ thể chắc chắn cần phải bàn thêm nhưng một lộ trình hướng đến đạt được nguyên tắc mới trong phân bổ ngân sách cần phải được đặt ra ngay từ bây giờ. Các địa phương có năng lực tài khóa tốt cần được trao quyền tự chủ ngân sách nhiều hơn, đặc biệt là các cơ chế huy động nguồn thu. Trong khi đó, các địa phương có năng lực tài khóa kém cần phải có lộ trình cụ thể để nâng tỷ lệ tự chủ ngân sách của địa phương mình thay vì hoàn toàn trông chờ vào ngân sách trung ương và tình trạng trợ cấp chéo từ các địa phương khác như hiện nay.¹⁹

3. Dự phóng xu hướng nợ công

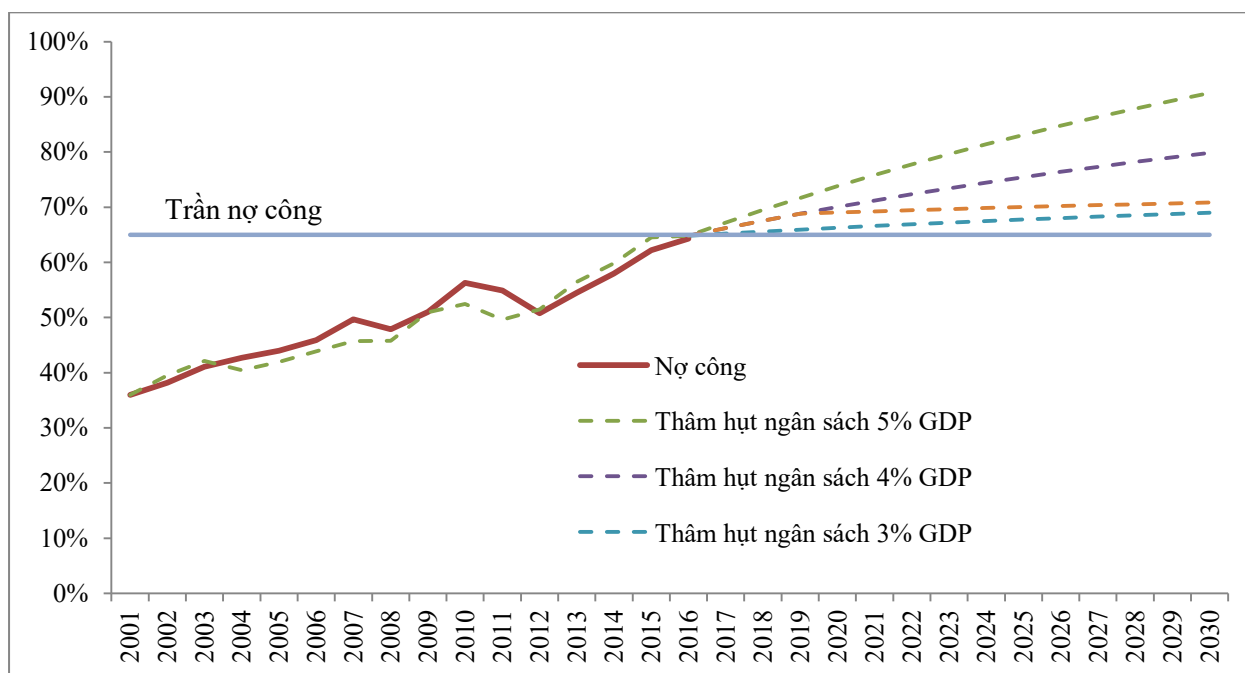
Xu hướng nợ công của Việt Nam trong thời gian tới tùy thuộc vào rất nhiều yếu tố, trong đó quan trọng nhất là mức tăng trưởng kinh tế hàng năm mà Việt Nam có thể đạt được, lạm phát, lãi suất và đặc biệt là mức bội chi ngân sách. Sử dụng mô hình của Cecchetti, Mohanty và Zampolli (2010)²⁰, dựa trên một số giả định tăng trưởng kinh tế bình quân trong giai đoạn tới là 6,5%, lạm phát 5%, lãi suất danh nghĩa 7%, chúng tôi đưa ra một số kịch bản về tỷ lệ nợ công so với GDP phụ thuộc vào thâm hụt ngân sách như sau²¹:

¹⁹ Ngoài tình trạng bội chi ngân sách của nhiều địa phương, tình trạng “vung tay quá trán” của các bộ, ngành, cơ quan trung ương cũng là nguyên nhân làm cho bội chi ngân sách cao. Xem Phụ lục 6 và Phụ lục 7 để thấy rõ hơn tình trạng này. Tuy nhiên phạm vi bài viết này sẽ không đề cập thêm vấn đề này, thay vào đó chúng tôi bàn đến trong một bài viết khác.

²⁰ Cecchetti, Mohanty và Zampolli (2010), *The Future of Public Debt: Prospects and Implications*. Monetary and Economic Department, Bank for International Settlement.

²¹ Lưu ý: Xu hướng nợ công theo dự báo trong mô hình không bao gồm các khoản nợ phát sinh ngoài ngân sách và các nợ bảo lãnh của chính phủ. Như phân tích trong bài, các khoản vay ngoài ngân sách và các khoản nợ bảo lãnh của Chính phủ đang có xu hướng tăng lên trong những năm gần đây. Do đó, cần phải cộng cả các khoản nợ ngoài ngân sách này vào để phản ánh chính xác hơn xu hướng nợ công tổng thể của Việt Nam trong tương lai.

Hình 22. Các kịch bản dự báo xu hướng nợ công (% GDP)



Nguồn: Tính toán của tác giả dựa vào dữ liệu của Bộ Tài chính với các giả định đi kèm

Ghi chú: Đường liền nét là tỷ lệ nợ công thực tế theo báo cáo. Đường không liền nét là tỷ lệ nợ công được dự báo dựa theo mô hình.

Như kết quả dự báo ở

Hình 22 cho thấy Việt Nam rất khó nếu như không muốn nói là không khả thi để có thể đưa mức nợ công về dưới 65% vào năm 2020 theo chiến lược quản lý nợ công đã đề ra. Kịch bản căng thẳng nhất là khi bội chi ngân sách vẫn duy trì ở mức 5% GDP. Khi đó, nợ công sẽ đạt mức xấp xỉ 73% vào năm 2020. Trong điều kiện có thể cải thiện được thâm hụt ngân sách xuống bình quân 4% GDP thì nợ công vào năm 2020 cũng đạt mức xấp xỉ 70%. Tình huống có thể nhất về thâm hụt ngân sách mà Việt Nam có thể đạt được là 3% GDP. Khi đó nợ công vào năm 2020 chỉ là 66% GDP. Trong trường hợp Việt Nam theo đuổi được mục tiêu về thâm hụt ngân sách như được đề ra trong chiến lược tài chính và chiến lược quản lý nợ công (xem

Bảng 3) thì quy mô nợ công vẫn đạt xấp xỉ 69% GDP vào năm 2020. Để đảm bảo nợ công không vượt 65% GDP vào năm 2020 thì đòi hỏi Chính phủ phải có một nỗ lực vượt bậc. Một trong những kịch bản để đạt được mục tiêu này là Việt Nam phải đạt tốc độ tăng trưởng kinh tế lên đến 7% bình quân mỗi năm cho đến 2020, trong điều kiện duy trì được thâm hụt ngân sách 3% GDP, lạm phát 5% và lãi suất 7%.

Bảng 3. Mục tiêu của chiến lược quản lý nợ công của Việt nam đến năm 2030

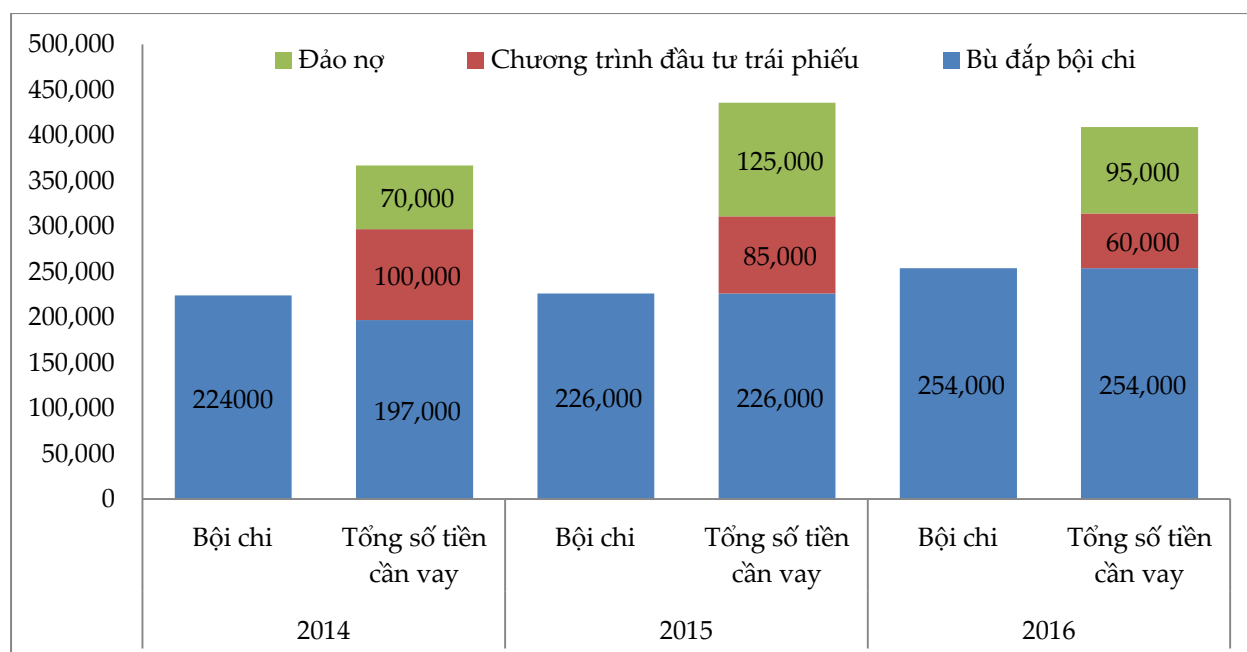
Các chỉ tiêu	2015	2016-2020	2020	2030
Nợ công so với GDP			65%	60%
Nợ chính phủ so với GDP			55%	50%
Nợ nước ngoài quốc gia			50%	45%
Nợ nước ngoài của chính phủ trong tổng nợ công			50%	
Nợ vay ODA so với tổng nợ nước ngoài của chính phủ			60%	
Nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ (không kể cho vay lại) so với thu NSNN			25%	
Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia hàng năm so với kim ngạch xuất khẩu			25%	
Tỷ lệ dự trữ ngoại hối của nhà nước so với tổng dư nợ nước ngoài ngắn hạn			200%	
Bội chi ngân sách (cả trái phiếu)	4,50%	4,00%		3%

Nguồn: Tổng hợp từ Quyết định 958/QĐ-TTg

Lưu ý rằng, dự báo xu hướng nợ công trên đây chưa tính các khoản vay ngoài ngân sách cũng như các khoản bảo lãnh của Chính phủ.

Hình 23 cho thấy tình hình vay nợ của chính phủ để bù đắp bội chi, thực hiện các chương trình đầu tư theo trái phiếu chính phủ và đảo nợ. Chẳng hạn như năm 2016, dự toán bội chi ngân sách là 254.000 tỉ đồng trong khi tổng số tiền chính phủ cần vay lên đến 409.000 tỉ đồng, gấp 1,6 lần số bội chi và tương đương với 10% GDP. Tổng số tiền Chính phủ vay nợ trong năm 2015 thậm chí còn lớn hơn, lên đến hơn 11% GDP. Như vậy tình trạng nợ công tăng cao của Việt Nam không chỉ do Chính phủ vay nợ để bù đắp bội chi mà còn để tài trợ cho các hoạt động đầu tư ngoài ngân sách. Việc gia tăng các khoản đầu tư được tài trợ từ nguồn nợ vay nằm ngoài ngân sách khiến cho bức tranh tài khóa trở nên kém minh bạch, khó kiểm soát tình trạng nợ công hơn. Nếu hợp nhất các khoản đầu tư ngoài ngân sách này vào trong ngân sách thì mức độ bội chi ngân sách chắc chắn không chỉ dừng lại ở con số bình quân 5% như báo cáo hàng năm. Vấn đề đầu tư ngoài ngân sách sẽ được chúng tôi phân tích sâu hơn trong một bài phân tích khác.

Hình 23. Tình hình vay ngoài ngân sách của Chính phủ những năm qua (tỉ VNĐ)



Nguồn: Tổng hợp từ các báo cáo kế hoạch vay nợ của Chính phủ

4. Một số gợi ý chính sách

Đưa nợ công về giới hạn an toàn không phải là vấn đề “một sớm một chiều” nhưng cũng không phải là chuyện “để đến chiều tính”. Dưới đây là một số gợi ý chính sách được rút ra từ những phân tích trên đây của chúng tôi:

Thứ nhất, Chính phủ 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.

Thứ hai, 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 ba, nguyên tắc để thu hẹp thâm hụt ngân sách là giữ kỷ luật chi ngân sách theo đúng dự toán, phần tăng thu, nếu có, sẽ dùng để giảm bội chi, tức giảm vay nợ chứ không phải vẫn giữ nguyên mức bội chi và vay nợ và tăng chi tiêu mới ngoài dự toán. Tuân thủ nghiêm ngặt nguyên tắc này sẽ vừa đảm bảo giảm được thâm hụt ngân sách đáng kể, nhờ đó giảm áp lực gia tăng nợ công trong tương lai.

Thứ tư, quy định cụ thể mức trần bội chi ngân sách trong Luật Ngân sách Nhà nước. Có thể chấp nhận mức bội chi ngân sách động bình quân cho cả thời kỳ thay vì bội chi tĩnh cho từng năm như hiện nay.

Thứ năm, chuyển các khoản chi ngoài ngân sách vào trong ngân sách để đảm bảo có thể cân đối và kiểm soát được bội chi ngân sách, duy trì tính thống nhất trong quản lý ngân sách quốc gia. Điều này cũng để nhằm tránh tình trạng lách trần bội chi ngân sách bằng cách đưa các khoản chi đầu tư ra ngoài ngân sách và sử dụng nguồn phát hành trái phiếu để tài trợ, nhờ đó giảm vai trò giám sát ngân sách của Quốc hội theo quy định của Luật NSNN.

Thứ sáu, kiểm soát chặt tình trạng đội vốn đầu tư trong các dự án đầu tư công nói chung, các dự án đầu tư cơ sở hạ tầng nói riêng. Chủ đầu tư dự án phải chịu trách nhiệm trong số vốn đầu tư được dự toán, nếu vượt dự toán phải tự bỏ tiền ra để tài trợ, nếu không phải chịu trách nhiệm cá nhân về hiệu quả tài chính của dự án được giao quản lý. Xem hành vi để đội vốn đầu tư dự án tựa như hành vi làm thất thoát vốn và tài sản của nhà nước.

Thứ bảy, kiểm soát chặt chẽ các khoản nợ bảo lãnh chính phủ, xóa bỏ tình trạng cho vay chỉ định nhằm phát huy vai trò giám sát của hệ thống tài chính. Người có thẩm quyền cấp bảo lãnh theo phân cấp phải chịu trách nhiệm đối với hiệu quả của các khoản nợ được bảo lãnh. Áp dụng nguyên tắc, các dự án đầu tư không có thất bại thị trường thì không có cơ sở để chính phủ can thiệp bằng hình thức bảo lãnh tài trợ. Nếu vì một lý do nào đó các ngân hàng thương mại không chấp nhận cho vay thì nó có nghĩa là dự án đó có vấn đề về mặt tài chính. Trừ khi dự án có hiệu quả kinh tế, việc chính phủ quyết định cấp bảo lãnh cho những dự án bị từ chối cũng có nghĩa là chấp nhận một khoản đầu tư kém hiệu quả ngay từ khi chưa được đầu tư.

Thứ tám, duy trì trạng thái cân bằng của cán cân ngân sách cơ bản, tiến đến thặng dư ở mức tối thiểu bằng với chi phí tài trợ nợ để đảm bảo nợ công không tăng thêm. Một khi tăng trưởng kinh tế được thúc đẩy, tỷ lệ nợ công so với GDP sẽ giảm xuống một cách bền vững.

Thứ chín, nỗ lực duy trì tăng trưởng kinh tế ở mức bình quân mỗi năm trên 6,5%, giữ lạm phát ổn định dưới 5% và lãi suất không quá 7% đồng thời duy trì thâm hụt ngân sách theo lộ trình đề ra trong Chiến lược quản lý nợ công sẽ giúp Việt Nam duy trì được nợ công ở mức ổn định và an toàn.

Thứ mười, chính phủ vẫn phải tiếp tục nỗ lực cải thiện nguồn thu ngân sách nhưng không phải bằng cách “tận thu”. Thay vào đó cần phải tìm cách chống thất thu cho ngân sách, chống nợ đọng thuế, gian lận thuế, chống chuyển giá, chống các hành vi gian lận thương mại, buôn lậu và trốn thuế.

Thứ mười một, khi nguồn thu ngân sách từ đầu thô và thuế ngoại thương sụt giảm, các khoản thu nội địa sẽ tăng lên là điều khó tránh khỏi. Một số khoản thuế có cơ sở thuế tiềm năng rất lớn cần phải cải cách như thuế bất động sản và thuế thu nhập dành cho người có thu nhập cao và

người sở hữu nhiều tư bản (vừa đảm bảo nguồn thu, vừa đảm bảo tính công bằng dọc của thuế).

Thứ mười hai, đánh giá lại để có biện pháp kiểm soát bội chi ngân sách ở các địa phương, tránh tình trạng “vung tay quá trán”. Tăng cường phân cấp ngân sách, đặt ra lộ trình để tiến đến tự chủ tài khóa cho các địa phương. Tỷ lệ phân chia ngân sách giữa trung ương với địa phương nên khác nhau theo từng sắc thuế thay vì sử dụng một tỷ lệ chung như hiện nay. Cần thay đổi cách thức trợ cấp ngân sách cho địa phương sao cho khuyến khích các địa phương càng tiết kiệm càng có lợi.

Thứ mười ba, giảm tư duy nhiệm kỳ bằng cách tính toán lại thành quả cho từng nhiệm kỳ và các kỳ luật tài khóa hãy bắt đầu từ mỗi nhiệm kỳ mới. Mỗi lãnh đạo mới phải cam kết giữ được kỳ luật tài khóa trong nhiệm kỳ của mình, phải chịu trách nhiệm duy trì được tối thiểu cân bằng ngân sách cơ bản bình quân cho cả nhiệm kỳ. Lấy kết quả cải thiện cán cân ngân sách cơ bản là tiêu chí đánh giá thành quả lãnh đạo.

Thứ mười bốn, phải chấn chỉnh lại công tác lập dự toán ngân sách. Theo đó, các con số hình thành nên dự toán ngân sách phải được xác định có căn cứ và chính xác hơn chứ không thể mang tính ước đoán rất khái quát và sơ sài như hiện nay. Nếu dự toán được lập sơ sài thì việc thực thi ngân sách sẽ dễ bị tùy tiện dẫn tình trạng thiếu kỷ luật kỷ cương tài khóa. Việc thông qua quyết toán ngân sách cũng từ đó có nhiều lỗ hổng khó giám sát hơn.

Thứ mười lăm, dự toán ngân sách phải bao gồm cả dự toán các khoản thu chuyển nguồn và chi chuyển nguồn, kinh phí xuất quỹ nhưng chưa quyết toán chuyển sang năm sau và số chuyển nguồn sang năm sau để chi theo chế độ. Trong khi các khoản mục này ngày càng chiếm tỷ trọng lớn trong cơ cấu thu chi ngân sách, việc lập dự toán ngân sách không bao gồm các khoản này sẽ làm giảm hiệu lực giám sát ngân sách của Quốc hội. Cũng từ đó, việc quyết định mức bội chi ngân sách dự toán không có nhiều ý nghĩa. Bội chi ngân sách tính theo dự toán không tương thích để có thể so sánh với bội chi ngân sách theo quyết toán.

Thứ mười sáu, cải thiện chuẩn mực báo cáo nợ công về cả nội dung và hình thức. Các bản tin nợ công cần phải được công bố một cách cập nhật và đúng định kỳ hơn. Người chịu trách nhiệm thiết kế và công bố bản tin nợ công phải chịu trách nhiệm về điều này.

Tài liệu tham khảo

World Bank (2011), *Cải cách thuế ở Việt Nam: Hướng tới một hệ thống hiệu quả và công bằng hơn*. Nhóm tác giả Shukla, Đức P.M., Engelschalk, Tuấn L.M. Ban Quản lý Kinh tế và Xóa đói Giảm nghèo Khu vực Châu Á và Thái Bình Dương.

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.

Cecchetti, Mohanty và Zampolli (2010), *The Future of Public Debt: Prospects and Implications*. Monetary and Economic Department, Bank for International Settlement.

Sargent và Wallace (1981), *Some Unpleasant Monetarist Arithmetic*. *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*.

Đỗ Thiên Anh Tuấn (2013), “*Tương lai nợ công của Việt Nam: Xu hướng và thử thách*.”

Đỗ Thiên Anh Tuấn (2015), “*Các mô thức quản lý nợ công và vấn đề của Việt Nam*.”

PHỤ LỤC

Phụ lục 1. Mô hình dự báo nợ công²²

Phụ lục này trình bày một cách tiếp cận đại số đơn giản nhằm phân tích và dự báo xu thế nợ công của Việt Nam trong tương lai. Mô hình được sử dụng là mô hình động về nợ công do Cecchetti, Mohanty và Zampolli (2010) phát triển và được các tác giả này dùng trong việc đánh giá và dự báo xu hướng nợ công của các nước OECD.

Chúng ta bắt đầu với đẳng thức ngân sách khu vực công hợp nhất như sau:

$$G_t + i_t D_{t-1} + D_{t-1} = T_t + D_t + (H_t - H_{t-1}) \quad (1)$$

Trong đó, G_t là mức chi tiêu ngân sách cơ bản năm t , i_t là lãi suất vay nợ danh nghĩa tính trên khoản nợ công danh nghĩa D_{t-1} . Phần bên trái của đẳng thức (1) cho biết các khoản chi tiêu ngân sách của chính phủ bao gồm: khoản chi ngân sách cơ bản G_t , chi trả lãi vay $i_t D_{t-1}$, và chi trả nợ năm trước D_{t-1} . Trong khi đó, phần bên phải của đẳng thức (1) cho biết các nguồn dùng để tài trợ cho các khoản chi này, gồm thuế T_t , các khoản vay nợ mới trong năm D_t , và in thêm tiền $(H_t - H_{t-1})$. Sắp xếp lại đẳng thức (1) bằng cách chuyển khoản trả nợ năm trước D_{t-1} sang vế phải:

$$G_t + i_t D_{t-1} = T_t + (D_t - D_{t-1}) + (H_t - H_{t-1}) \quad (2)$$

Chia hai vế của đẳng thức (2) cho GDP danh nghĩa để có được tỷ lệ so với GDP tương ứng:

$$g_t + \hat{r}_t d_{t-1} = t_t + (d_t - d_{t-1}) + (h_t - h_{t-1}) \quad (3)$$

Trong đó, $\hat{r}_t \equiv \frac{1+i_t}{(1+\pi_t)(1+\gamma_t)} - 1 \cong i_t - \pi_t - \gamma_t$

Đặt, $\omega_t = t_t - g_t$ và $s_t = h_t - h_{t-1}$

Thay vào (3) và chuyển vế một số hạng tử, ta được:

$$(d_t - d_{t-1}) = \hat{r}_t d_{t-1} - \omega_t - s_t \quad (4)$$

Đẳng thức (4) cung cấp cho chúng ta một số hàm ý quan trọng. Thứ nhất, sự thay đổi tỷ lệ nợ công so với GDP tỷ lệ với các khoản thanh toán lãi thực (lãi được điều chỉnh bởi lạm phát π_t và tăng trưởng GDP thực γ_t). Điều này có nghĩa là, khi tỷ lệ nợ trên GDP tăng lên hoặc/và lãi suất thực tăng lên sẽ càng làm tăng gánh nặng nợ trên GDP, ngay khi giả định rằng trạng thái ngân sách so với GDP không đổi cũng như ngân hàng trung ương không thay đổi cơ sở tiền. Thứ hai, tỷ lệ nợ so với GDP càng được mở rộng nếu ngân sách tiếp tục thâm hụt ($\omega_t < 0$). Một hệ quả kép là khi tỷ lệ nợ so với GDP tăng do thâm hụt ngân sách sẽ làm gia tăng gánh nặng lãi vay phải trả, và điều này lại càng gây áp lực hơn nữa đối với hoạt động ngân sách cũng như tỷ lệ nợ công trên GDP. Hơn nữa, nếu lãi suất thực hiệu dụng của khoản nợ lớn hơn tốc độ tăng trưởng

²² Trích từ Đỗ Thiên Anh Tuấn (2013)

GDP thì tỷ lệ nợ công so với GDP sẽ càng tăng lên, thậm chí trong trường hợp chính phủ có thể duy trì được trạng thái cân bằng ngân sách. Trong trường hợp này thì việc đi vay nợ mới chỉ đủ để bù đắp các khoản thanh toán lãi cho các khoản nợ đã vay mà thôi.

Tiếp tục biến đổi đẳng thức (4) bằng cách chia hai vế cho d_{t-1} , ta có:

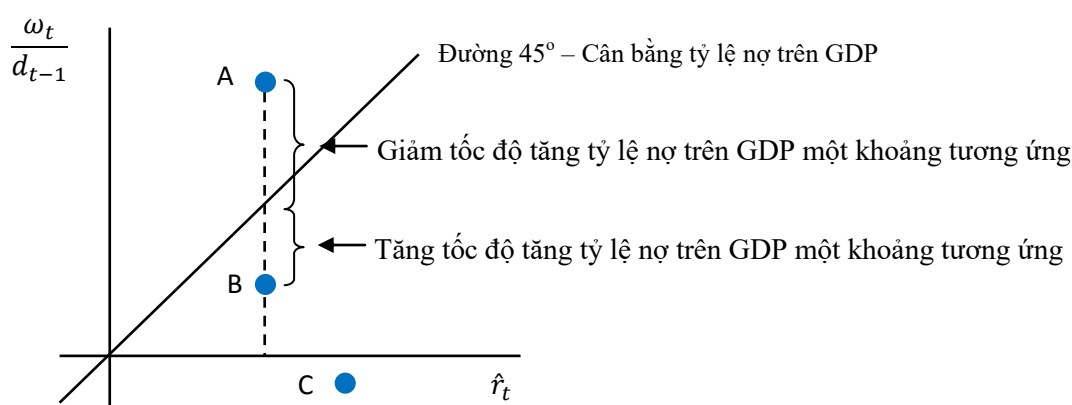
$$\frac{d_t - d_{t-1}}{d_{t-1}} = \hat{r}_t - \frac{\omega_t}{d_{t-1}} - \frac{s_t}{d_{t-1}} \quad (5)$$

Đẳng thức (5) cho thấy sự thay đổi của tỷ lệ nợ công trên GDP phụ thuộc vào mức lãi suất thực hiệu dụng, mức thâm hụt ngân sách cơ bản so với nợ, và mức thay đổi cơ sở tiền so với nợ. Giả sử tạm thời bỏ qua yếu tố tiền tệ, để tỷ lệ nợ trên GDP không đổi thì chính phủ phải duy trì được mức thặng dư ngân sách cơ bản so với nợ phải tương đương độ chênh lệch giữa lãi suất thực của khoản nợ với tăng trưởng sản lượng thực. Bằng cách biến đổi đẳng thức (5), chúng ta thấy rõ nhận xét này:

$$\frac{\omega_t}{d_{t-1}} = \hat{r}_t \Rightarrow \frac{\Omega_t}{D_{t-1}} = \hat{r}_t \quad (6)$$

Nếu như độ chênh lệch giữa lãi suất thực so với tăng trưởng sản lượng thực tăng lên, trong khi trạng thái ngân sách không được cải thiện thì tỷ lệ nợ so với GDP càng tăng và ngược lại. Biểu diễn hình học mối quan hệ (6) chính là đường 45° trên đồ thị. Các điểm trên đường này thể hiện sự cân bằng của tỷ lệ nợ công trên GDP. Các điểm nằm phía trên đường 45°, điểm A, sẽ giúp làm giảm tốc độ tăng của tỷ lệ nợ trên GDP. Ngược lại, các điểm nằm phía dưới đường 45°, điểm B, lại làm gia tăng tốc độ tăng của tỷ lệ nợ trên GDP. Các điểm nằm càng xa đường 45° thì mức điều chỉnh sẽ càng lớn. Tại điểm C sẽ có mức điều chỉnh tăng tỷ lệ nợ trên GDP rất lớn do tình trạng tài khóa đang thâm hụt. Điểm C cũng phù hợp với tình huống Việt Nam hiện nay.

Sơ đồ 1. Lãi suất thực hiệu dụng và cân bằng tài khóa cơ bản



Bên cạnh đó, việc đi vay mới lại càng làm tăng gánh nặng trả lãi trong tương lai, mà điều này lại dẫn đến việc phải phát hành thêm nợ mới và vòng xoáy cứ thế lặp lại. Nói cách khác, việc vay nợ mới để trả nợ cũ sẽ rất nguy hiểm khi các khoản nợ vay mới không tăng kịp với tốc độ tăng nhanh của khoản lãi vay phải trả. Hành động vay nợ mới chỉ để thanh toán lãi nợ cũ của chính

phủ tương tự như trò chơi Ponzi đầy rủi ro và nguy hiểm trên thị trường tài chính. Tuy nhiên, ngay cả chính phủ cũng không thể thích vay bao nhiêu cũng được vì sẽ đến lúc các áp lực chính trị buộc chính phủ phải cải cách và tiết kiệm hay ít nhất cũng phải có những ràng buộc cứng về mặt ngân sách. Bằng cách biến đổi đẳng thức (4), chúng ta sẽ chứng minh được điều này:

$$d_{t-1} = \sum_{i=0}^{\infty} \frac{\omega_{t+i} + s_{t+i}}{(1+\hat{r})^{i+1}} + \lim_{i \rightarrow \infty} \frac{d_{t+i}}{(1+\hat{r})^{i+1}} \quad (7)$$

Khi chính phủ bị ràng bởi các giới hạn vay nợ có nghĩa là giới hạn ở hạng tử thứ hai về phải của đẳng thức (7) phải tiến đến 0, khi đó:

$$d_{t-1} = \sum_{i=0}^{\infty} \frac{\omega_{t+i} + s_{t+i}}{(1+\hat{r})^{i+1}} \quad (8)$$

Đẳng thức (8) có nghĩa là, khi (và đề) chính phủ bị giới hạn vay mượn thì tỷ lệ nợ so với GDP được xác định bởi tổng giá trị hiện tại của tất cả các khoản thặng dư ngân sách cơ bản trong tương lai và cả khoản thu từ in tiền. Như vậy, nếu chính phủ không thể duy trì được trạng thái thặng dư ngân sách cơ bản thì lúc đó ngân hàng trung ương buộc phải in thêm tiền để trả nợ cũng như duy trì tỷ lệ nợ so với GDP.

Cái giá phải trả cho việc in tiền không chỉ để bù đắp thâm hụt ngân sách mà còn để trả nợ vay là rất lớn. Thomas J. Sargent, người được trao giải Nobel kinh tế 2011, và đồng tác giả Neil Wallace đã giải thích vấn đề này như sau: Khi chính sách tiền tệ bị thắt chặt, chẳng hạn như việc gia tăng lãi suất, sẽ làm gia tăng các khoản nợ công do việc chính phủ nay phải gánh thêm các khoản nợ lãi rất lớn. Ngược lại, khi nợ tăng lên đến mức người dân sẽ không còn muốn nắm giữ thêm trái phiếu do chính phủ phát hành hoặc lại đòi hỏi một mức lãi suất cao hơn nhiều nhằm bù đắp rủi ro quá lớn. Trong trường hợp này thì chính sách duy nhất còn hiệu lực chính là đặt ngân hàng trung ương vào sự kiểm soát của chính phủ với các chỉ định in tiền. Điều này đi ngược với mục tiêu kiểm soát lạm phát mà ngân hàng trung ương đang theo đuổi. Như vậy, việc thắt chặt chính sách tiền tệ đã gặp phải trở ngại và tạo ra một nghịch lý, đó là lạm phát có thể giảm ngày hôm nay nhưng sẽ lại tăng lên trong tương lai nếu cơ quan tài khóa vẫn tiếp tục hoang phí ngân khố quốc gia và thiếu các kỷ luật tài khóa cần thiết (Sargent và Wallace 1981).²³

²³ Sargent và Wallace (1981), *Some Unpleasant Monetarist Arithmetic*. Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review.

Phụ lục 2. Thứ tự các địa phương có tỷ lệ phụ thuộc ngân sách trung ương nhiều nhất

(Tỷ lệ phụ thuộc = *Bổ sung cân đối/Tổng chi cân đối NSDP*)

TT	Tỉnh/thành	Tỷ lệ phụ thuộc	TT	Tỉnh/thành	Tỷ lệ phụ thuộc	TT	Tỉnh/thành	Tỷ lệ phụ thuộc
1	Hà Giang	54%	22	Phú Yên	33%	43	Quảng Nam	18%
2	Lạng Sơn	47%	23	Đắk Lắk	32%	44	Bình Phước	16%
3	Cao Bằng	46%	24	Ninh Thuận	31%	45	Thừa Thiên - Huế	15%
4	Điện Biên	45%	25	Hậu Giang	31%	46	Hải Dương	13%
5	Yên Bái	44%	26	Vĩnh Long	29%	47	Long An	12%
6	Tuyên Quang	44%	27	Lào Cai	29%	48	Cà Mau	7%
7	Bắc Kan	44%	28	Gia Lai	29%	49	Tây Ninh	7%
8	Bắc Giang	43%	29	Thái Nguyên	29%	50	Hưng Yên	7%
9	Lai Châu	43%	30	Kon Tum	28%	51	Quảng Ngãi	7%
10	Nam Định	42%	31	Bạc Liêu	28%	52	Hải Phòng	0%
11	Sóc Trăng	42%	32	Đắk Nông	28%	53	Đà Nẵng	0%
12	Sơn La	41%	33	An Giang	27%	54	Khánh Hòa	0%
13	Trà Vinh	41%	34	Hà Tĩnh	27%	55	Cần Thơ	0%
14	Quảng Trị	39%	35	Lâm Đồng	27%	56	Bà Rịa - Vũng Tàu	0%
15	Thanh Hóa	38%	36	Kiên Giang	25%	57	Quảng Ninh	0%
16	Hòa Bình	38%	37	Đồng Tháp	24%	58	Bắc Ninh	0%
17	Bến Tre	38%	38	Tiền Giang	23%	59	Đồng Nai	0%
18	Nghệ An	36%	39	Ninh Bình	22%	60	Vĩnh Phúc	0%
19	Thái Bình	36%	40	Hà Nam	22%	61	Hồ Chí Minh	0%
20	Phú Thọ	34%	41	Bình Thuận	21%	62	Bình Dương	0%
21	Quảng Bình	34%	42	Bình Định	20%	63	Hà Nội	0%

Nguồn: Tính toán dựa trên dữ liệu báo cáo quyết toán ngân sách 2013 của Bộ Tài chính

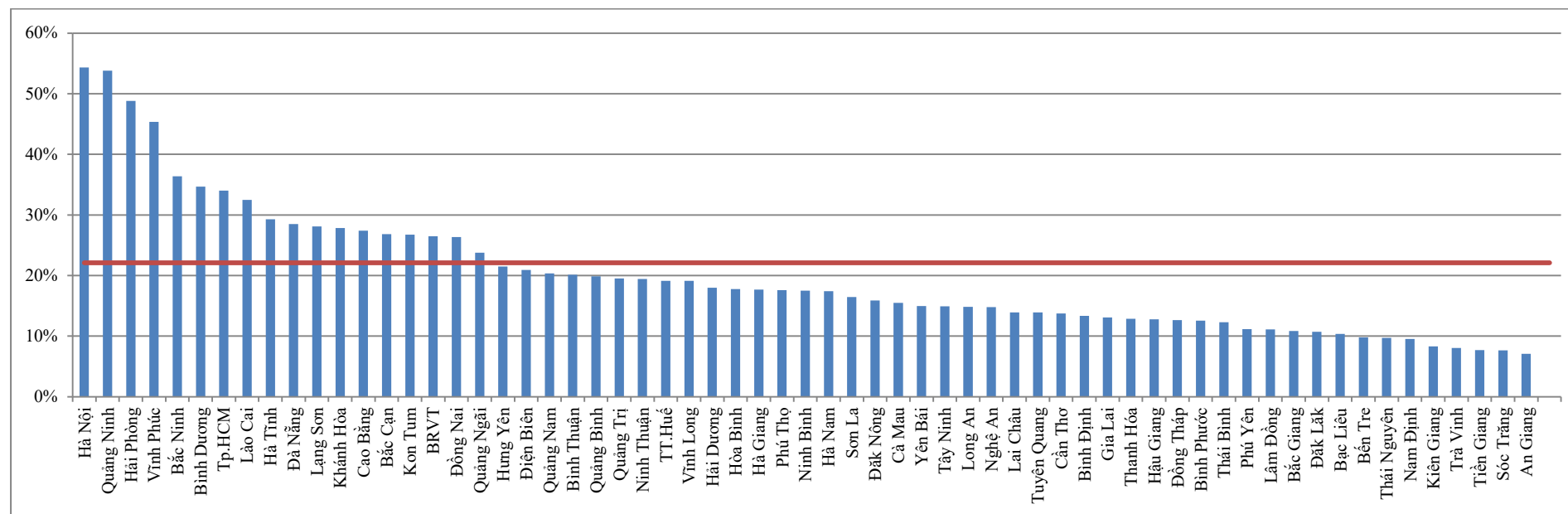
Phụ lục 3. Thứ tự các địa phương có tỷ lệ tự chủ ngân sách trung ương nhất

(Tỷ lệ tự chủ = *Tổng thu NSNN trên địa bàn/Tổng chi cân đối NSDP*)

TT	Tỉnh/thành	Tỷ lệ tự chủ	TT	Tỉnh/thành	Tỷ lệ tự chủ	TT	Tỉnh/thành	Tỷ lệ tự chủ
1	Hồ Chí Minh	4,8	22	Bình Phước	0,8	43	Hậu Giang	0,5
2	Bà Rịa - Vũng Tàu	4,3	23	Hà Nam	0,7	44	Nghệ An	0,5
3	Bình Dương	3,5	24	Quảng Nam	0,7	45	Phú Thọ	0,5
4	Hải Phòng	3,3	25	Đồng Tháp	0,7	46	Đắk Nông	0,5
5	Quảng Ngãi	2,7	26	Lạng Sơn	0,7	47	Đắk Lắk	0,5
6	Hà Nội	2,5	27	Tiền Giang	0,7	48	Quảng Bình	0,5
7	Đồng Nai	2,4	28	Bình Định	0,7	49	Trà Vinh	0,5
8	Quảng Ninh	2,1	29	Ninh Bình	0,7	50	Phú Yên	0,5
9	Khánh Hòa	1,7	30	Hà Tĩnh	0,6	51	Bắc Giang	0,5
10	Vĩnh Phúc	1,6	31	Lâm Đồng	0,6	52	Thanh Hóa	0,4
11	Bắc Ninh	1,5	32	Bến Tre	0,6	53	Sóc Trăng	0,4
12	Cần Thơ	1,4	33	Kiên Giang	0,6	54	Nam Định	0,4
13	Bình Thuận	1,2	34	Bạc Liêu	0,6	55	Hòa Bình	0,4
14	Hưng Yên	1,1	35	Lào Cai	0,6	56	Sơn La	0,4
15	Đà Nẵng	1,1	36	Ninh Thuận	0,6	57	Yên Bái	0,4
16	Tây Ninh	1,0	37	An Giang	0,6	58	Tuyên Quang	0,4
17	Long An	1,0	38	Thái Nguyên	0,6	59	Bắc Kan	0,3
18	Vĩnh Long	0,9	39	Gia Lai	0,6	60	Cao Bằng	0,3
19	Hải Dương	0,9	40	Quảng Trị	0,5	61	Lai Châu	0,3
20	Thừa Thiên - Huế	0,9	41	Thái Bình	0,5	62	Điện Biên	0,3
21	Cà Mau	0,8	42	Kon Tum	0,5	63	Hà Giang	0,2

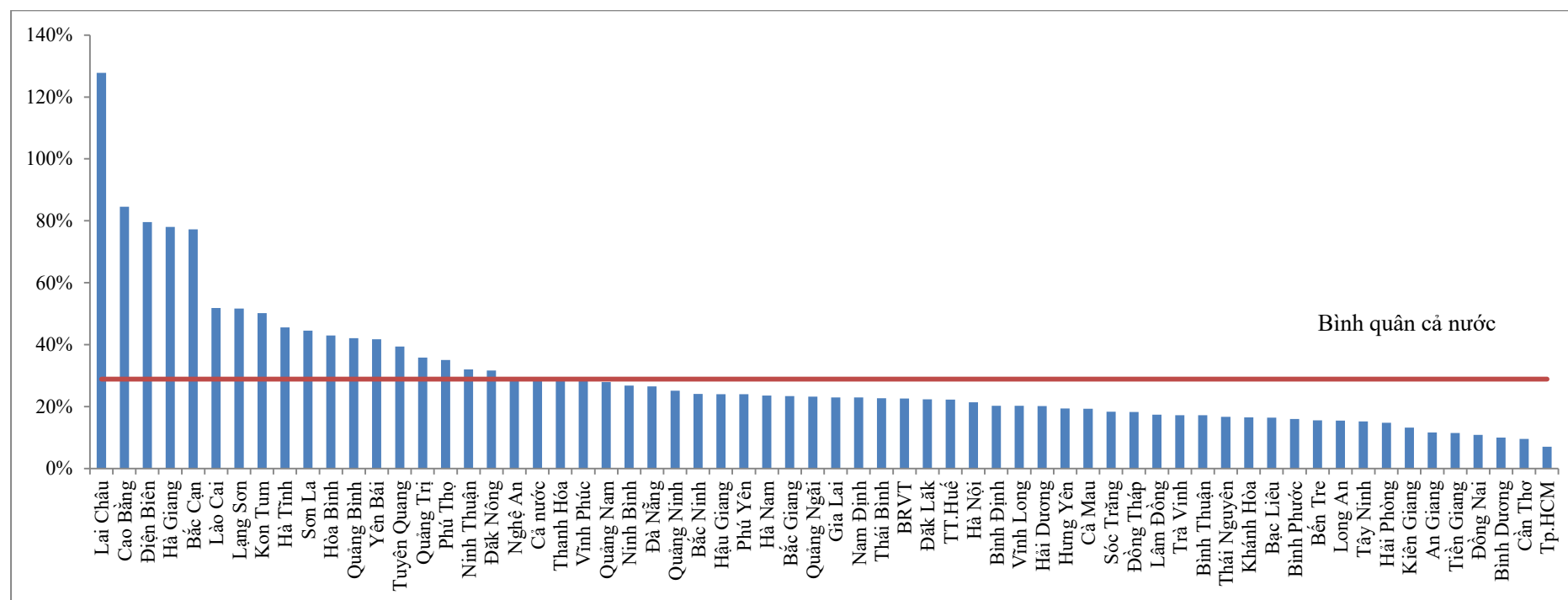
Nguồn: Tính toán dựa trên dữ liệu báo cáo quyết toán ngân sách 2013 của Bộ Tài chính

Phụ lục 4. Tỷ lệ thu ngân sách so với thu nhập bình quân đầu người của 63 địa phương



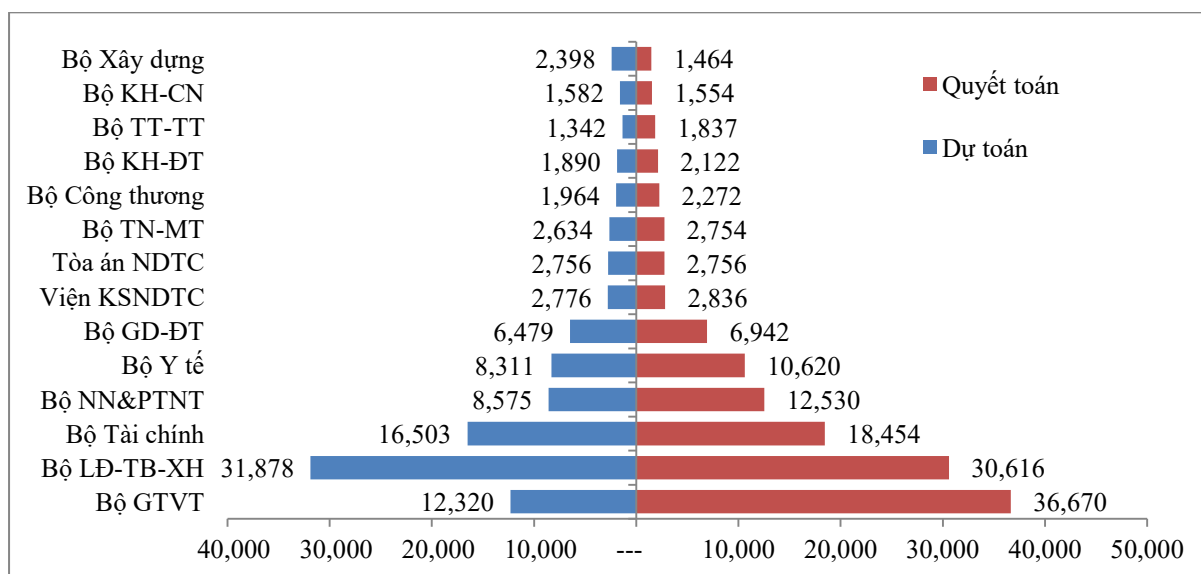
Nguồn: Tính toán từ dữ liệu quyết toán thuế của Bộ Tài chính và số liệu Niên giám Thống kê các địa phương

Phụ lục 5. Tỷ lệ chi ngân sách so với thu nhập bình quân đầu người của 63 địa phương



Nguồn: Tính toán từ dữ liệu quyết toán thuế của Bộ Tài chính và số liệu Niên giám Thống kê các địa phương

Phụ lục 6. Tình trạng “bội chi” ngân sách các bộ, cơ quan trung ương 2013 (Tỉ VNĐ)



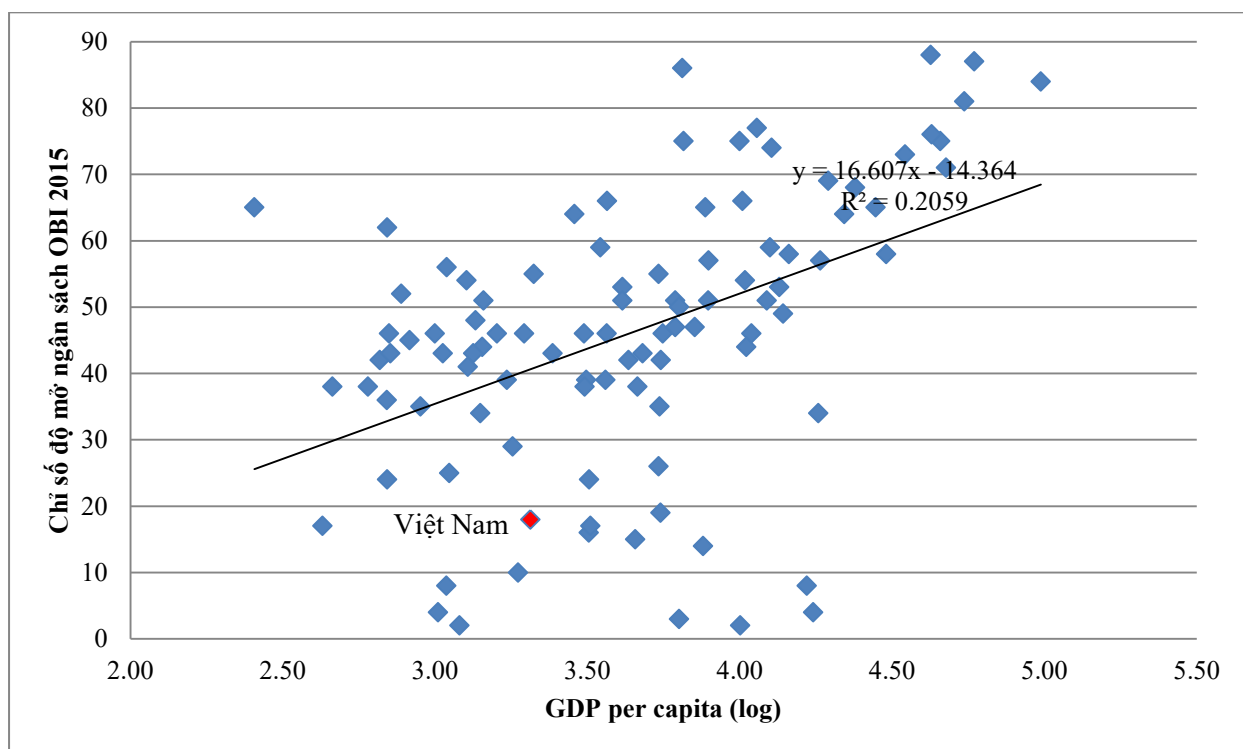
Nguồn: Tổng hợp từ số liệu của Bộ Tài chính

Phụ lục 7. Tình trạng “bội chi” ngân sách của các bộ, cơ quan trung ương (Tỉ VNĐ)

Bộ/ngành	2011			2012			2013		
	Dự toán	Quyết toán	Chênh lệch	Dự toán	Quyết toán	Chênh lệch	Dự toán	Quyết toán	Chênh lệch
Bộ GTVT	11.196	12.249	1.053	12.320	28.522	16.202	12.320	36.670	24.350
Bộ NN&PTNT	6.908	8.370	1.462	8.575	8.705	130	8.575	12.530	3.955
Bộ GD-ĐT	5.082	6.127	1.045	6.479	7.594	1.115	6.479	6.942	463
Bộ Y tế	4.318	6.827	2.509	8.311	9.658	1.347	8.311	10.620	2.309
Bộ KH-CN	735	1.352	617	1.582	1.175	-407	1.582	1.554	-28
Bộ TN-MT	2.458	2.336	-121	2.634	2.887	254	2.634	2.754	121
Bộ TT-TT	805	649	-157	1.342	1.880	539	1.342	1.837	495
Bộ Xây dựng	1.512	1.256	-255	2.398	1.526	-872	2.398	1.464	-934
Bộ Công thương	1.579	1.609	30	1.964	2.186	223	1.964	2.272	309
Bộ LĐ-TB-XH	21.014	23.814	2.801	31.878	27.411	-4.467	31.878	30.616	-1.262
Bộ KH-ĐT	1.811	1.551	-260	1.890	2.482	592	1.890	2.122	233
Tòa án NDTC	1.870	1.836	-34	2.756	2.590	-166	2.756	2.756	0
Viện KSNDTC	1.828	1.780	-48	2.776	2.583	-192	2.776	2.836	61
Bộ Tài chính	12.139	12.950	811	16.503	16.661	159	16.503	18.454	1.952
Tổng các bộ, cơ quan trung ương	123.606	139.166	15.560	165.905	179.399	13.494	165.905	201.122	35.217

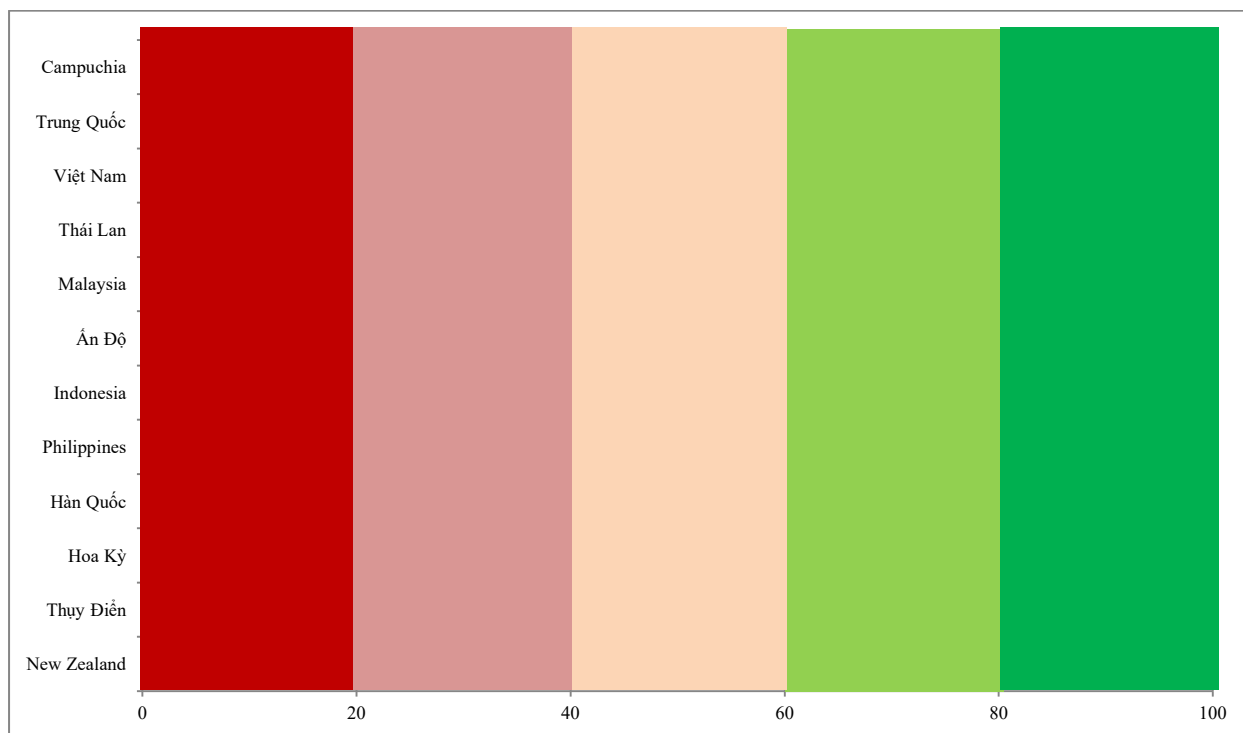
Nguồn: Tổng hợp từ số liệu của Bộ Tài chính

Phụ lục 8. Quan hệ giữa mức độ minh bạch ngân sách với trình độ phát triển kinh tế



Nguồn: Tổng chức Đối tác Ngân sách Quốc tế (International Budget Partnership)

Phụ lục 9. So sánh xếp hạng minh bạch ngân sách của Việt Nam với các nước khác



Nguồn: Tổng chức Đối tác Ngân sách Quốc tế (International Budget Partnership)