

## **Phát hành trái phiếu địa phương: phải thận trọng và gắn với dự án**

**TBKTSG:** *Hiện nay nhiều địa phương muốn phát hành trái phiếu địa phương, theo ông, tại sao như vậy?*

- Ông **Nguyễn Xuân Thành**: Đầu năm 2011, Chính phủ có Nghị định 01 về phát hành trái phiếu chính phủ. Vào tháng 5-2012, Bộ Tài chính có Thông tư 81 hướng dẫn về phát hành trái phiếu chính quyền địa phương tại thị trường trong nước. Việc ra đời chính sách mới trùng lắp với bối cảnh kinh tế hiện nay. Năm 2012 là năm đầu tiên thu ngân sách giảm mạnh (những năm trước dù tăng trưởng thấp, nhưng ngân sách chỉ tăng chậm chứ không giảm). Chỉ tiêu phát hành trái phiếu chính phủ hiện đã bị khống chế theo kế hoạch được Quốc hội phê chuẩn (giai đoạn 2011-2015). Để tạo nguồn thu mà không bị giới hạn thì trái phiếu chính quyền địa phương được coi như một lối ra.

Việc ban hành các văn bản trên cũng có thể coi như Chính phủ bật đèn xanh cho các địa phương rộng đường huy động vốn. Hiện nay, Đà Nẵng và TPHCM đã có kế hoạch với số vốn huy động mỗi địa phương là 5.000 tỉ đồng.

**TBKTSG:** *Như vậy các quy định hiện hành đối với việc vay nợ của địa phương, theo ông, đã đủ chặt chẽ chưa?*

- Khung pháp lý hiện nay về việc phát hành trái phiếu của địa phương thực ra khá chặt chẽ. Thông tư 81 quy định hai điều kiện để địa phương phát hành trái phiếu là nhằm bổ sung cho ngân sách và để phục vụ các công trình có khả năng hoàn vốn mà ngân sách không bố trí được vốn. Để được phát hành trái phiếu, UBND tỉnh, thành phố thuộc trung ương phải lập đề án, HĐND phải phê duyệt, sau đó trình Bộ Tài chính và Bộ Tài chính chấp thuận mới được phát hành. Xét về thủ tục pháp lý, quy định như trên là khá chặt chẽ bởi ở nhiều nước, địa phương vay nợ bằng trái phiếu không cần trung ương cho phép.



*Công trình xây dựng cầu Bình Lợi thuộc dự án Tân Sơn Nhất - Bình Lợi - vành đai ngoài tại TPHCM, địa phương vừa huy động 5.000 tỉ đồng thông qua phát hành trái phiếu.*

Các văn bản pháp quy cũng nêu ra hai nguồn vốn để trả nợ. Nếu phát hành trái phiếu địa phương nhằm bổ sung cho ngân sách thì nguồn dùng trả lãi và nợ gốc là ngân sách địa phương. Đối với trái phiếu phục vụ các công trình có khả năng hoàn vốn thì nguồn trả nợ là nguồn thu từ các công trình đó. Trong trường hợp nguồn thu không đủ trả nợ sẽ dùng ngân sách của địa phương.

Quy định có nói đến trách nhiệm của HĐND phải giám sát việc vay nợ, trả nợ nhưng không nói rõ nếu địa phương không trả được nợ thì sao. Ở đây, chỉ có một điểm chưa rõ ràng là trách nhiệm của trung ương đối với việc hoàn trả trái phiếu của chính quyền địa phương. Về định nghĩa, khái niệm và quy định hiện nay thì trái phiếu chính quyền địa phương thuộc trái phiếu chính phủ và được tính vào nợ công theo Luật Ngân sách, Luật Quản lý nợ công và Nghị định về trái phiếu chính phủ. Nhưng văn bản pháp lý không nói rõ trái phiếu này có được Chính phủ bảo lãnh không và trong trường hợp địa phương không trả được nợ thì Chính phủ có trả không.

**TBKTSG: Vậy thì có nên hạn chế các địa phương vay vốn bằng trái phiếu?**

- Nhu cầu phát hành trái phiếu của địa phương là chính đáng và cần khai thác. Nhìn vào hai đợt phát hành của TPHCM và Đà Nẵng, mỗi địa phương huy động 5.000 tỉ đồng, đều không gắn với công trình cụ thể mà nhằm bổ sung cho ngân sách, tạo sự linh hoạt cho địa phương trong việc sử dụng vốn. Hiện nay, tính độc lập của ngân sách địa phương rất thấp. Ngân sách TPHCM được giữ lại rất ít, chỉ 23%, không đủ xây dựng những công trình lớn. Các công trình hạ tầng mang tính hệ thống của thành phố hiện phải dựa vào vốn ODA, PPP, BOT, BT nhưng thời gian qua cũng bị tắc. Đà Nẵng thì nổi lên như địa phương đã dũng cảm huy động vốn, phát triển hạ tầng nhanh và chất lượng trong khi có địa phương có tiền mà làm không xong hoặc lãng phí nguồn lực.

Một điểm nữa, thời gian qua nhiều công trình lớn của địa phương đều lệ thuộc vào vốn trái phiếu chính phủ. Nhiều dự án đã được đưa vào kế hoạch nhưng nguồn vốn trái phiếu chính phủ không đủ nên đã ngưng trệ, tăng thêm sức ép vốn cho Chính phủ và địa phương. Nhu cầu huy động nợ bằng trái phiếu chính quyền đô thị là có cơ sở để đảm bảo cho các địa phương lớn có thể tự chủ về nguồn thu.

**TBKTSG: Nếu việc vay nợ của địa phương không được quản lý tốt, hệ lụy gì sẽ đến?**

- Nợ công hiện đã rất cao so với quy mô nền kinh tế, đã vượt ngưỡng an toàn theo đánh giá của chúng tôi. Nợ công của Việt Nam tính đến hết năm 2011 bằng 55% GDP trong khi ở các nước châu Á chỉ quanh ngưỡng 30%. Trái phiếu địa phương tính đến hết năm 2011 tương đương hơn 5% GDP, trong đó chủ yếu là nợ vay của TPHCM. Hiện nay nợ công của chính quyền địa phương còn thấp nhưng nếu ồ ạt làm theo phong trào thì sẽ tăng lên rất nhanh. Nếu để các địa phương phát hành trái phiếu thì phải giảm bớt trái phiếu chính phủ mới đảm bảo an toàn cho nợ công.

**TBKTSG: Và để tránh các hệ lụy như ông đã nói thì cần lưu ý điều gì?**

- Thường lúc đi vay thì người ta chỉ muốn vay được càng nhiều càng tốt và đôi khi có tâm lý “hoàn trả là chuyện của người khác”. Có hai quan ngại, thứ nhất là cách mình cấu trúc những dự án đầu tư công và quá trình quản lý đầu tư cũng như khai thác vận hành các dự án này còn quá nhiều thiếu sót, tính hiệu quả và khả năng hoàn vốn của các dự án còn rất mù mờ.

Thứ hai, chúng ta hay làm theo phong trào, từ đánh bắt xa bờ, kinh tế biển, xi măng lò đứng, nhà máy đường... mà làm theo phong trào tức là không có nhu cầu thực sự và sẽ có địa phương không trả nổi vốn.

Để việc phát hành nợ địa phương an toàn hơn, nên được thực hiện thận trọng và gắn với dự án, công trình cụ thể, có đề án rõ ràng, có khả năng hoàn vốn, như vậy mới tạo tâm lý an toàn cho nhà đầu tư. Đề án gọi vốn trái phiếu càng cụ thể, thị trường càng dễ thẩm định khả năng chi trả, HĐND và Bộ Tài chính càng dễ đánh giá khả năng trả nợ.

Nếu làm tốt, minh bạch thì việc vay nợ bằng trái phiếu chính quyền địa phương còn tốt hơn việc trung ương phát hành trái phiếu chính phủ và dùng nguồn đó tài trợ cho địa phương vì làm thế là Chính phủ ôm thêm trách nhiệm thay địa phương. Địa phương phải tự làm để chứng minh khả năng của mình và thị trường có cơ hội đánh giá các địa phương và giá vốn.

Vấn đề đáng nói nữa là các chương trình đầu tư của nước ta đều dễ mất kiểm soát, trong khi việc vay trước trả nợ sau, đòi hỏi Bộ Tài chính phải phân tích kinh tế địa phương tốt hơn. Bản thân địa phương, dù dự án vay nợ phải được HĐND thông qua, điều đó không có nghĩa việc giám sát vay nợ tốt hơn vì tâm lý địa phương là càng vay được nhiều càng tốt để đầu tư hạ tầng, tạo công ăn việc làm.

***TBKTSG: Vay trách nhiệm của Bộ Tài chính trong việc kiểm soát tình hình vay nợ của địa phương ra sao?***

- Nếu Bộ Tài chính kiểm soát chặt quá thì địa phương có nhu cầu thực sự không vay được vốn nhưng nếu bộ làm lỏng quá thì lại tạo ra phong trào vay nợ ồ ạt, không hiệu quả. Cần phải phân tích tình hình an toàn tài chính theo từng địa phương. Hàng năm, báo cáo về kinh tế xã hội của các địa phương đều na ná như nhau, đấy cũng là thách thức lớn. Cơ quan quản lý phải dựa trên cơ sở khoa học để đồng ý hay bác bỏ đề án phát hành trái phiếu của từng địa phương. Bộ Tài chính phải là người giữ cửa cuối cùng, nếu quản lý được cửa này thì vẫn có thể quản lý được nợ công.

Hồng Phúc thực hiện