

VẤN ĐỀ MINH BẠCH THÔNG TIN TRONG QUẢN LÝ NỢ CÔNG Ở VIỆT NAM

Hiện nay, quy mô nợ công của Chính phủ Việt Nam đang có xu hướng gia tăng nhanh chóng và đã tiến sát mức ngưỡng kiểm soát của Quốc hội nên cần phải tăng trưởng tính hiệu quả của công tác quản lý nợ công. Luật Quản lý nợ công năm 2009 đã bộc lộ những tồn tại, hạn chế cần được sửa đổi, bổ sung để phù hợp với thông lệ quốc tế cũng như tình hình nợ công tại Việt Nam. Chính vì vậy, Dự thảo luật Quản lý nợ công dự kiến sẽ được Quốc hội thông qua tại kỳ họp thứ 5.

Nội dung dự thảo Luật Quản lý nợ công sửa đổi đã khắc phục được nhiều hạn chế của Luật hiện hành. Tuy nhiên, vẫn tồn tại một số vấn đề gây tranh luận và cần được lưu ý xem xét, có thể kể đến như tính cập nhật và đầy đủ của hệ thống số liệu thống kê về nợ công, phạm vi nợ công, ngưỡng an toàn nợ công và việc có nên hay không thống nhất đầu mối quản lý nợ công vào một cơ quan duy nhất, cụ thể là Bộ Tài chính đã đưa ra số liệu báo cáo đến cuối năm 2016, nợ công của Việt Nam đã lên đến 94,8 tỷ USD, tương đương với 64,73% GDP và đã sát mức trần cho phép là 65% GDP. Tuy nhiên, để có số liệu đánh giá sát trong quản lý và điều hành kinh tế xã hội cần có sự minh bạch thông tin về nợ công. Việc xây dựng cơ sở dữ liệu về nợ công là rất quan trọng trong đó Bộ tài chính là cơ quan đầu mối và thống nhất quản lý. Bên cạnh đó, tại Kỳ họp thứ 2 Quốc hội khóa XIV, đã thông qua Nghị quyết số 25 về kế hoạch tài chính 5 năm giai đoạn 2016- 2020, trong đó đặt ra một số mục tiêu như bảo đảm an toàn nợ công, nợ công hằng năm không quá 65% GDP; nợ Chính phủ không quá 54% GDP; nợ nước ngoài của quốc gia không quá 50% GDP... và một số nhiệm vụ, giải pháp như: hoàn thiện hệ thống pháp luật về quản lý nợ công theo hướng điều chỉnh phạm vi nợ công hợp lý, phù hợp với thông lệ quốc tế và thực tế của Việt Nam.

Với chức năng nhiệm vụ được giao Bộ tài chính là cơ quan đầu mối xây dựng và quản lý thống nhất cơ sở dữ liệu về nợ công theo quy trình cụ thể như: tổ chức thông tin về nợ công, cơ chế cung cấp, báo cáo và công bố thông tin về nợ công.

1. Về tổ chức thông tin về nợ công

Quy trình tổ chức thông tin về nợ công được tiến hành trên cơ sở thu thập, tổng hợp, báo cáo về tình hình ký kết vay, rút vốn, trả nợ nước ngoài của Chính phủ, nợ nước ngoài được Chính phủ bảo lãnh, cho vay lại và thu hồi vốn cho vay lại của Chính phủ; thu thập, tổng hợp, báo cáo về tình hình vay, trả nợ trong nước của Chính phủ; vay, trả nợ của chính quyền địa phương; vay, trả nợ của các tổ chức vay trong nước được Chính phủ bảo lãnh và chia sẻ các số liệu, tài liệu về nợ công giữa các cơ quan có liên quan cũng như công bố các báo cáo về nợ công.

Thông tin về nợ công được thu thập, báo cáo, chia sẻ và công bố theo các tiêu chí phân loại chủ yếu theo tiêu chí:

Thứ nhất, phân theo nguồn vay bao gồm: vay nước ngoài; vay trong nước

Thứ hai, phân theo chủ thể đi vay bao gồm Chính phủ; chính quyền địa phương; doanh nghiệp và các tổ chức tài chính, tín dụng được Chính phủ bảo lãnh;

Thứ ba, phân theo loại hình vay bao gồm: vay hỗ trợ phát triển chính thức (vay ODA); vay ưu đãi; vay thương mại;

Thứ tư, phân theo thời hạn vay bao gồm: vay ngắn hạn; vay trung – dài hạn;

Thứ năm, phân theo loại lãi suất bao gồm: lãi suất cố định; lãi suất thả nổi;

Thứ sáu, phân theo chủ nợ và nhóm chủ nợ: chủ nợ chính thức (bao gồm chủ nợ song phương là các Chính phủ hoặc cơ quan đại diện cho Chính phủ và các chủ nợ đa phương là các tổ chức tài chính quốc tế đa phương); chủ nợ tư nhân (bao gồm các ngân hàng thương mại; người sở hữu trái phiếu; các chủ nợ tư nhân khác không thuộc chính phủ hoặc không đại diện cho chính phủ);

Thứ bảy, phân theo công cụ nợ bao gồm: thỏa thuận vay; tín phiếu; trái phiếu; công trái và các công cụ nợ khác.

Việc thu thập thông tin về nợ công phải đảm bảo tính trung thực, khách quan, chính xác, đầy đủ và kịp thời đối với thông tin, dữ liệu. Đối với những

thông tin không thuộc danh mục bảo vệ bí mật Nhà nước, các tổ chức, cá nhân có thể cung cấp cho Bộ Tài chính bằng văn bản, fax hoặc dữ liệu điện tử trên vật mang tin truyền qua mạng máy tính. Trường hợp những thông tin thuộc danh mục bảo vệ bí mật Nhà nước, các tổ chức cung cấp cho Bộ Tài chính theo đúng quy định của pháp luật về bảo vệ bí mật Nhà nước. Tuy nhiên, việc thu thập thông tin vẫn còn tình trạng chông chéo, trùng lặp nên cơ liệu thống kê không chính xác trong báo cáo về nợ công hiện nay.

Bộ Tài chính có trách nhiệm tổ chức việc thu thập số liệu về các khoản vay, phát hành trái phiếu trong và ngoài nước của Chính phủ, các khoản vay của doanh nghiệp, tổ chức tài chính, tín dụng được Chính phủ bảo lãnh, các khoản vay, phát hành trái phiếu của chính quyền địa phương để lập báo cáo theo quy định của pháp luật trình Chính phủ để báo cáo Quốc hội.

Đối với các báo cáo tình hình thực hiện đề án định hướng thu hút đầu tư và sử dụng nguồn vốn ODA theo từng thời kỳ, danh mục yêu cầu tài trợ chính thức hàng năm, báo cáo quy hoạch thu hút và danh mục yêu cầu tài trợ bằng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) hàng năm; báo cáo tình hình huy động và sử dụng vốn ODA hàng năm theo quy định hiện hành về quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA; cung cấp định kỳ 6 tháng và hàng năm cho Bộ Tài chính các số liệu liên quan đến Tài khoản quốc gia, bao gồm: GDP tính theo giá thực tế, giá so sánh; Chỉ số giá cả tiêu dùng (CPI); Trị giá kim ngạch xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ; tốc độ tăng trưởng kim ngạch xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ sẽ do Bộ kế hoạch đầu tư phối hợp với Bộ Tài chính thực hiện.

Trường hợp hướng dẫn, tổ chức việc đăng ký, thu thập số liệu và báo cáo về các khoản vay nước ngoài của doanh nghiệp để lập và cung cấp cho Bộ Tài chính các báo cáo bao gồm: báo cáo tổng hợp về tình hình vay, trả nợ nước ngoài và hạn mức vay thương mại nước ngoài của doanh nghiệp, tổ chức tài chính, tín dụng; báo cáo về cán cân thanh toán quốc tế và dự trữ ngoại hối phục vụ cho hoạt động giám sát tình trạng nợ nước ngoài của quốc gia sẽ do Ngân hàng Nhà nước Việt Nam tổ chức thực hiện.

Ngoài ra, đối với các báo cáo tổng hợp 6 tháng và hàng năm tình hình vay, sử dụng vốn vay và trả nợ của các đơn vị trực thuộc; báo cáo về dự toán ngân sách của Bộ hàng năm, trong đó nêu rõ dự kiến các khoản rút vốn vay

nước ngoài, bố trí vốn đối ứng cho các chương trình, dự án theo đúng tiến độ chung về lập dự toán ngân sách nhà nước hàng năm của Chính phủ sẽ do các Bộ, cơ quan ngang Bộ có trách nhiệm lập các báo cáo tổng hợp.

Riêng đối với Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm lập các báo cáo kế hoạch năm và báo cáo 6 tháng, hàng năm về tình hình thực hiện vay, phát hành trái phiếu chính quyền địa phương, vay từ nguồn tài chính hợp pháp khác và trả nợ chi tiết hàng năm của địa phương mình sau khi được Hội đồng nhân dân cùng cấp phê duyệt; báo cáo tình hình thực hiện chương trình, dự án có sử dụng vốn vay, các dự án vay lại nguồn vốn vay nước ngoài của chính phủ theo quy định tại Nghị định của Chính phủ về cho vay lại nguồn vốn vay nước ngoài của Chính phủ. Các cơ quan cho vay lại có trách nhiệm thu thập tình hình, số liệu về các khoản vay về cho vay lại để lập và gửi các báo cáo định kỳ cho các cơ quan liên quan theo đúng quy định tại các thỏa thuận (hợp đồng) ủy quyền cho vay lại; Các chủ chương trình, dự án ODA có trách nhiệm thực hiện thu thập và lập báo cáo về tình hình vay và trả nợ nước ngoài theo quy định hiện hành của Chính phủ về quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA; Các doanh nghiệp, tổ chức tín dụng có trách nhiệm báo cáo về tình hình vay, trả nợ của các khoản vay trong và ngoài nước được Chính phủ bảo lãnh theo quy định tại Nghị định của Chính phủ về cấp và quản lý bảo lãnh chính phủ.

Do công tác thông tin về báo cáo nợ công cũng như trách nhiệm quản lý thông tin giữa các cơ quan có thẩm quyền chưa có sự kết nối chặt chẽ, chưa đáp ứng được yêu cầu quản lý nên tình trạng chồng chéo, trùng lặp thông tin vẫn diễn ra gây ra những ảnh hưởng xấu tới công tác quản lý nợ công của Chính phủ. Chính vì vậy, để công tác quản lý thông tin dữ liệu về nợ công được tốt cần ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý nợ công để đáp ứng mục tiêu, nhiệm vụ quản lý nhà nước về nợ công; ưu tiên nghiên cứu, ứng dụng công cụ, mô hình và các nghiệp vụ quản lý nợ tiên tiến theo chuẩn mực, thông lệ quốc tế, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ.

2. Chế độ báo cáo về nợ công

Theo quy định của luật hiện hành thì báo cáo thông tin về nợ công được thực hiện hàng năm hoặc theo yêu cầu của Quốc hội, các cơ quan của Quốc

hội, Bộ Tài chính tổng hợp, trình Chính phủ để báo cáo Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội thông tin về nợ công trong từng lĩnh vực cụ thể như, tình hình thực hiện kế hoạch vay, bảo lãnh và trả nợ hàng năm, trong đó có số ký kết vay, số rút vốn, trị giá phát hành, trị giá bảo lãnh, số trả nợ, số dư nợ, tỷ lệ nợ so với GDP; tình hình thực hiện các chương trình, dự án sử dụng vốn vay của Chính phủ và vốn vay được Chính phủ bảo lãnh; tình hình vay, trả nợ của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và các thông tin khác có liên quan khác. Hàng năm chậm nhất là ngày ngày 20 tháng 7 các Bộ ngành, địa phương phải gửi báo cáo kế hoạch năm cho Bộ Tài chính. Trường hợp các báo cáo tình hình thực hiện 6 tháng đầu năm: các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh gửi báo cáo cho Bộ Tài chính chậm nhất là ngày 31 tháng 7 hàng năm. Sau khi tổng hợp báo cáo, Bộ Tài chính gửi cho các cơ quan có liên quan chậm nhất là ngày 31 tháng 8 hàng năm. Cùng với quy định về gửi chế độ báo cáo tình hình thực hiện hàng năm của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được thực hiện chậm nhất là ngày 15 tháng 02 của năm tài chính tiếp theo. Bộ Tài chính có trách nhiệm tổng hợp báo cáo Chính phủ để trình Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đồng thời gửi cho các cơ quan có liên quan trước ngày 31 tháng 3 của năm sau. Việc quy định như trên vẫn còn tồn tại nhiều bất cập trong công tác quản lý, hạch toán nợ công dẫn đến tình trạng đang phân tán trong đó số liệu báo cáo chủ yếu tổng hợp và thiếu sự đối chiếu. Để hoàn thiện chế độ báo cáo về nợ công cần quy định cụ thể theo hướng hàng năm hoặc theo yêu cầu, Chính phủ báo cáo Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước thông tin về nợ công, bao gồm:

Thứ nhất, tình hình nợ công và việc thực hiện các chỉ tiêu an toàn nợ công, trong đó bao gồm số liệu về dư nợ, cơ cấu nợ, đánh giá thực trạng, dự báo tình hình và các giải pháp quản lý để bảo đảm an toàn nợ công;

Thứ hai, tình hình thực hiện kế hoạch vay, trả nợ của Chính phủ, của chính quyền địa phương và hạn mức bảo lãnh Chính phủ hàng năm;

Thứ ba, tình hình đàm phán, ký kết, phê chuẩn điều ước quốc tế về nợ công;

Thứ tư, tình hình cho vay lại, cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ, trong đó bao gồm số liệu liên quan đến các dự án vay lại, bảo lãnh Chính phủ gặp khó khăn trong trả nợ và Quỹ tích lũy trả nợ phải ứng trả thay;

Thứ năm, tình hình quản lý, sử dụng Quỹ tích lũy trả nợ, trong đó bao gồm số liệu dư đầu kỳ, thu, chi phát sinh trong kỳ, số dư cuối kỳ;

Thứ sáu, tình hình thực hiện các nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội về nợ công và các thông tin khác có liên quan.

3. Công khai thông tin về nợ công

Xét ở góc độ kinh tế thì nợ công là hệ quả của việc nhà nước tiến hành vay vốn khi nhà nước mong muốn hoặc bắt buộc phải chi tiêu vượt quá khả năng thu của mình từ các khoản thuế, phí, lệ phí và các khoản thu khác. Đây cũng là một trong những quan điểm được các nhà hoạch định chính sách và các nhà làm luật có cái nhìn tổng thể trong việc xây dựng các quy định pháp luật phù hợp với tình hình kinh tế – xã hội nhằm đạt được hiệu quả trong sử dụng nợ công ở Việt Nam.

Thực tế hiện nay, nợ công Việt Nam sẽ vượt trần mức Quốc hội cho phép và đang đối mặt nhiều rủi ro lớn, nếu vẫn duy trì tốc độ bội chi và bảo lãnh Chính phủ, thậm chí, nợ công có thể giảm bền vững ngay cả khi nền kinh tế gặp những cú sốc nhẹ. Việc công khai thông tin về nợ công hiện nay mới chỉ được tiến thực hiện một cách chung chung theo hướng công khai, cung cấp thông tin về tình hình vay, trả nợ trong nước và nước ngoài của Chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh; vay, trả nợ nước ngoài của quốc gia, nợ của chính quyền địa phương theo quy định của pháp luật thông qua hình thức phát hành Bản tin về nợ công phải được thực hiện công khai, minh bạch. Bản tin về nợ công được Bộ Tài chính phát hành 6 tháng một lần bằng tiếng Việt và được dịch ra tiếng Anh dưới dạng ấn phẩm và dữ liệu trên Trang điện tử của Bộ Tài chính dẫn đến những khó khăn nhất định trong quản lý và điều hành nền kinh tế. Chính vì vậy, cần sửa đổi các quy định của Luật quản lý nợ công hiện hành theo hướng công khai thông tin về nợ công thông qua các chỉ tiêu nợ, số liệu nợ công được công bố như nợ Chính phủ, trong đó nợ nước ngoài theo từng bên cho vay; công cụ nợ của Chính phủ theo từng hình thức huy động; nợ của chính quyền địa phương bao gồm phát hành trái phiếu chính quyền địa

phương, vay lại vốn vay ODA, vốn vay ưu đãi của Chính phủ, vay của Ngân quỹ Nhà nước, các khoản vay khác và nợ được Chính phủ bảo lãnh bao gồm nghĩa vụ nợ dự phòng của Chính phủ (dư nợ được Chính phủ bảo lãnh).

Bên cạnh đó cũng cần quy định cụ thể quyền công bố thông tin nợ công được quy định theo hướng Bộ trưởng Bộ Tài chính công bố thông tin về nợ công; Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ công bố thông tin về tình hình sử dụng vốn vay, trả nợ và dư nợ thuộc ngành, lĩnh vực phụ trách; Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh công bố thông tin về nợ chính quyền địa phương nhằm gắn trách nhiệm của các chủ thể trong việc công khai thông tin về nợ công do cơ quan mình phụ trách và các thông tin đảm bảo tính công khai, minh bạch, tránh tình trạng chồng chéo, trùng lặp thông qua các trang tin tin điện tử của Bộ Tài chính, các Bộ, ngành và địa phương có liên quan; họp báo, thông cáo báo chí và Bản tin nợ công.

4. Kết luận

Để đáp ứng yêu cầu hội và đảm bảo hiệu quả trong quản lý sử dụng tài chính công cần thiết phải sửa đổi Luật quản lý nợ công theo hướng điều chỉnh, bổ sung một số điểm về thống kê, báo cáo và công bố thông tin về nợ công khắc phục tình trạng:

- Thứ nhất, về nội dung thông tin công bố, các số liệu thống kê được quy định theo Luật không phản ánh được hết các khía cạnh của tình hình nợ công, trong đó đặc biệt quan trọng là khía cạnh về mục đích/cách thức sử dụng nguồn vốn đi vay. Số liệu thống kê cụ thể về tỷ trọng vốn vay để bù đắp thâm hụt ngân sách, tỷ trọng vốn vay để đầu tư phát triển, hay tỷ trọng vay về để cho vay lại vẫn chưa được thống kê và công bố công khai.

Thứ hai, cần quy định cụ thể về biểu mẫu báo cáo thống kê nợ công, thời điểm công bố và mức độ cập nhật của số liệu công bố. (các quy định này có thể được chi tiết hóa trong các văn bản dưới luật, nhưng nếu đưa một số nguyên tắc cụ thể vào Luật luôn thì tốt, ví dụ thời gian công bố thông tin là Quý mấy trong năm, v.v...)

Thứ ba, cần xem xét tính toán giới hạn tổng dư nợ công hiện tại quy chiếu theo GDP của năm trước đó để tránh sự bất định mà ước tính thống kê

về GDP của năm hiện tại mang lại, từ đó nâng tính chính xác của chỉ tiêu nợ công, đồng thời giảm áp lực chạy theo tăng trưởng năm nay của Chính phủ.

