

Cân đối ngân sách nhà nước, nợ công và các chuẩn mực quốc tế

BÙI THỊ MAI HOÀI

Trường Đại học Kinh tế TP.HCM - maihoai@ueh.edu.vn

SỬ ĐÌNH THÀNH

Trường Đại học Kinh tế TP.HCM - dinhthanh@ueh.edu.vn

BÙI DUY TÙNG

Trường Đại học Kinh tế TP.HCM - tungbd@ueh.edu.vn

Ngày nhận:

27/08/2015

Ngày nhận lại:

30/01/2015

Ngày duyệt đăng:

15/09/2015

Mã số:

2014-H-S6

Tóm tắt

Mô hình bền vững tài khoá yêu cầu thu, chi ngân sách phải ổn định và giới hạn ngân sách chính phủ cần được đảm bảo. Tuy nhiên, mô hình này bỏ qua thực tế rằng giới hạn ngân sách chính phủ là một quá trình động gắn với vai trò của chính phủ. Nghĩa là, sự mở rộng can thiệp của chính phủ có ảnh hưởng đến tình hình ngân sách và nợ công. Mục tiêu của nghiên cứu này nhằm đánh giá tính bền vững tài khoá và nợ công của VN. Tác giả tiếp cận mô hình nghiên cứu của Trehan & Walsh (1991) và Hakkio & Rush (1991) để kiểm định tính đồng liên kết giữa thu nhập và chi tiêu của chính phủ nhằm đánh giá tính bền vững nợ công và rủi ro tài khoá. Kết hợp với phân tích các khía cạnh thể chế, kết quả nghiên cứu phát hiện tài khoá và nợ công của VN là không bền vững; và chứa nhiều rủi ro tiềm ẩn.

Abstract

A fiscal sustainability model requires that budget revenue and expenditure be in balance while government budget constraints, ensured. Yet, it becomes problematic as failing to address the dynamism of the budget constraints, associated with the government's role (i.e. extending its intervention may affect public debt and finance). On adopting approaches by Trehan and Walsh (1991) and Hakkio and Rush (1991), which empirically tests cointegration between government revenue and its spending, this study's aim is to assess the issue of public debt and fiscal sustainability in Vietnam. The findings, on the ground of analyzing institutional factors, demonstrate that no sustainability, as well as potential risk, is reflected by Vietnam's public debt and fiscal policy.

Từ khóa:

Cân đối ngân sách, tài khoá và nợ công bền vững, đồng liên kết.

Keywords:

Budget balance, fiscal sustainability, public debt, cointegration.

1. Giới thiệu

Chủ đề cân đối ngân sách, nợ công nhận được khá nhiều sự quan tâm của các nhà quản lý và nghiên cứu kinh tế. Cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008 cùng với cuộc khủng hoảng nợ công xảy ra ở châu Âu đã đặt ra nhiều tranh luận về tính bền vững trong cân đối ngân sách, nợ công cũng như quản lý ngân sách theo các chuẩn mực quốc tế. Trong bối cảnh nợ công của các nước châu Âu, Catrina (2013) cho rằng thực hiện chính sách cân đối ngân sách thông qua biện pháp cắt giảm chi tiêu là không khả thi. Sự bền vững tài chính công đòi hỏi một hỗn hợp chính sách vĩ mô hướng tới giới hạn sự can thiệp tùy tiện của các nhà chính trị trong cấu trúc chi tiêu ngân sách. Allen (2013) phân tích các vấn đề chi tiêu chính phủ và nợ công của Mỹ trong mối quan hệ với vai trò của kế toán công. Kết quả cho thấy nợ công của Mỹ là không bền vững trong khi cần thiết phải thực hiện các hoạt động chi tiêu công một cách kịp thời để giải quyết các vấn đề kinh tế. Allen (2013) cho rằng để biết tường tận bức tranh nợ công và chi tiêu công của nước Mỹ cần phải hiểu rõ các nguyên tắc kế toán công và các nguyên tắc khác có liên quan.

Ở VN, Luật Ngân sách nhà nước năm 2002, và tiếp đến là Luật Quản lý nợ công 2009 đã thiết lập các nguyên tắc cân đối ngân sách và quản lý nợ công. Dựa trên các nguyên tắc này, các đánh giá chính thức của VN đều cho rằng nợ công VN là bền vững (Bộ Tài chính, 2014). IMF (2010, 2014) đánh giá cân đối ngân sách nhà nước ở VN còn nhiều khác biệt so với chuẩn mực quốc tế nên quản lý ngân sách nhà nước thiếu minh bạch và trách nhiệm giải trình. Nguyễn Quỳnh Thơ (2013) cho rằng để cải thiện tình trạng cân đối ngân sách VN cần đa dạng hoá nguồn thu, khai thác các nguồn thu trong nước, giảm nguồn thu phụ thuộc từ bên ngoài; đồng thời phân bổ chi tiêu ngân sách nên tập trung vào các lĩnh vực thiết yếu: Giáo dục, y tế, và cơ sở hạ tầng. Theo đánh giá của Ủy ban Kinh tế của Quốc hội và UNDP (2013), rủi ro nợ công của VN chủ yếu đến từ phần nợ trong nước. Nợ nước ngoài tuy quy mô khá lớn nhưng nhờ được hưởng lãi suất thấp và kì hạn dài nên gánh nặng trả nợ hàng năm là tương đối thấp trong những năm tới. Tuy nhiên, trạng thái an toàn này chỉ được đảm bảo nếu như VN ổn định được tỉ giá hối đoái.

Mục tiêu của nghiên cứu này nhằm đánh giá tính bền vững của tài khoá và nợ công của VN. Tác giả tiếp cận mô hình của Trehan & Walsh (1991) và Hakkio & Rush (1991) kiểm định đồng liên kết giữa thu nhập và chi tiêu của chính phủ. Đồng thời, kết hợp với phân tích các khía cạnh thuộc về thể chế, những khác biệt về chuẩn mực trong

nước và quốc tế về đo lường các chỉ tiêu thống kê tài chính để đánh giá tính bền vững nợ công và rủi ro tài khoá.

2. Tổng quan về cân đối ngân sách và bền vững nợ công

2.1. Lí thuyết cân đối ngân sách và bền vững nợ công

Cân đối ngân sách nhà nước là hành động xác định nhu cầu cần được tài trợ của chính phủ trong năm tài khoá sau khi đã cân đối các khoản chi với các khoản thu ngân sách. Về thực chất, cân đối ngân sách là việc xác định thâm hụt ngân sách cần được tài trợ thông qua vay nợ nhằm đạt được mục tiêu của chính sách tài khoá (Blejer & Cheasty, 1991).

Thuật ngữ tài khoá bền vững nhấn mạnh đến tính cân bằng giữa hiện giá của chi tiêu và thu nhập của chính phủ (Mendoza & Oviedo, 2003). Vì thế, chính sách kinh tế của một quốc gia được xem là bền vững nếu quốc gia đó thoả mãn các điều kiện ràng buộc ngân sách (Alvarado & cộng sự, 2004). Về mặt lí thuyết, tính bền vững tài khoá hàm ý tổng các khoản nợ phải trả phù hợp với khả năng thanh toán của chính sách tài khoá (Mendoza & Oviedo, 2003). Trong điều kiện các ràng buộc ngân sách liên thời gian, tính bền vững được định nghĩa là tỉ lệ nợ công/GDP trở lại mức ban đầu sau cú sốc (Afonso, 2000). Để đảm bảo chính sách tài khoá bền vững, sau khi xác định mức tích lũy nợ vay trong quá khứ, chính phủ phải liên tục duy trì mức thặng dư ngân sách cơ bản. Tương tự, Gunter (2003) và Burnside (2003) định nghĩa tính bền vững tài khoá là khả năng mà chính phủ có thể trả nợ vay hiện tại và tương lai mà không cần sử dụng đến các chính sách xoá nợ hoặc cơ cấu lại thời hạn trả nợ.

Ràng buộc ngân sách của chính phủ cung cấp một khuôn khổ cơ bản để phân tích các điều kiện bền vững tài khoá. Ràng buộc ngân sách cho thời điểm “ t ” thể hiện ở phương trình (1):

$$G_t + (1 + r_{t-1})B_{t-1} = B_t + T_t \quad (1)$$

Trong phương trình này, G_t là chi tiêu của chính phủ tại thời điểm t , r_{t-1} là lãi suất trái phiếu chính phủ tại thời điểm $t-1$, B_{t-1} và B_t lần lượt là nợ vay của chính phủ lũy kế đến thời điểm $t-1$ và t , và T_t là số thu thuế trong năm t . Chi tiêu của chính phủ cộng với chi phí trả nợ năm hiện hành (lãi vay và vốn gốc) bằng số thu

thuế năm hiện hành cộng với nợ mới phát hành. Phương trình (1) luôn đúng tại mọi thời điểm.

$$\text{Tại } t + 1: B_{t+1} = (1 + r_t)B_t + G_{t+1} - T_{t+1} \quad (2)$$

$$\text{Tại } t + 2: B_{t+2} = (1 + r_{t+1})B_{t+1} + G_{t+2} - T_{t+2} \quad (3)$$

Thay (2) vào (3) ta có:

$$B_{t+2} = (1 + r_{t+1})[(1 + r_t)B_t + G_{t+1} - T_{t+1}] + G_{t+2} - T_{t+2} \quad (4)$$

Hay:

$$B_t = \frac{B_{t+2}}{(1 + r_{t+1})(1 + r_t)} + \frac{T_{t+1} - G_{t+1}}{(1 + r_t)} + \frac{T_{t+2} - G_{t+2}}{(1 + r_{t+1})(1 + r_t)} \quad (5)$$

Tiếp tục đến thời điểm $(t+s)$ ta có:

$$B_t = \frac{B_{t+s}}{\prod_{v=1}^s (1 + r_{t+v-1})} + \sum_{v=1}^s \frac{T_{t+v} - G_{t+v}}{\prod_{v=1}^s (1 + r_{t+v-1})} \quad (6)$$

Phương trình (1) được xem như điều kiện tối thiểu, nợ vay năm tiếp theo của chính phủ được dùng để trả nợ vay trong năm cũ và để tài trợ cho thâm hụt ngân sách các năm tiếp theo. Phương trình (1) chỉ cho thấy rằng buộc về giá trị nợ tại một thời điểm, cho nên cần phải xem xét thêm ràng buộc liên thời gian:

Hàm chiết khấu được định nghĩa:

$$P_t = \left(\prod_{v=1}^s (1 + r_{t+v-1}) \right) \quad (7)$$

Trong điều kiện không có “Trò chơi Ponzi” (No-Ponzi game), có nghĩa là chính phủ không thể phát hành nợ mới vô thời hạn để trả gốc và lãi của nợ cũ thì giá trị hiện tại của nợ vay trong tương lai phải bằng 0 khi xem xét trong một khoảng thời gian dài.

$$\lim_{t \rightarrow \infty} P_t B_t \leq 0 \quad (8)$$

Từ (6) và (8) ta có:

$$B_t \leq \sum_{v=1}^{\infty} \frac{T_{t+v} - G_{t+v}}{\prod_{v=1}^s (1 + r_{t+v-1})}$$

Yêu cầu về ràng buộc ngân sách áp đặt giới hạn cho cân bằng ngân sách cơ bản: Giá trị hiện tại của thặng dư ngân sách phải lớn hơn hoặc bằng giá trị của khoản nợ công ban đầu. Có nghĩa là trong dài hạn, ngân sách chính phủ sẽ phải bội thu để thanh toán đầy đủ các nghĩa vụ nợ.

Chia hai vế của phương trình (1) cho GDP ta có:

$$\begin{aligned} \frac{G_t}{Y_t} + (1 + r_{t-1}) \frac{B_{t-1}}{Y_t} &= \frac{B_t + T_t}{Y_t}; \text{ với } Y_{t-1}(1 + y_t) = Y_t \text{ ta có:} \\ \frac{G_t}{Y_t} + \frac{(1 + r_{t-1}) B_{t-1}}{(1 + y_t) Y_{t-1}} &= \frac{B_t + T_t}{Y_t} \\ x_t + \frac{(1 + r_{t-1})}{1 + y_t} b_{t-1} &= b_t \end{aligned} \quad (9)$$

Trong đó : x và b lần lượt là tỉ lệ thâm hụt ngân sách cơ bản và tỉ lệ nợ trên GDP; y là tốc độ tăng trưởng của GDP. Phương trình (9) cho thấy tỉ lệ nợ sẽ tăng nếu tại cùng một thời điểm, ngân sách nhà nước bị thâm hụt và lãi suất danh nghĩa lớn hơn tốc độ tăng trưởng GDP. Nếu trong trường hợp tốc độ tăng trưởng sản lượng của nền kinh tế lớn hơn lãi suất danh nghĩa, chính phủ có thể giữ mức thâm hụt ngân sách ổn định trong khi tốc độ tăng của nợ trong tương lai giảm; thực tế, khả năng này khó có thể xảy ra. Khi tốc độ tăng trưởng kinh tế lớn hơn lãi suất của vốn, nền kinh tế đang rơi vào tình trạng năng động không hiệu quả (Dynamic Inefficiency) (Blanchard, 1991); tích lũy vốn dư thừa khiến lãi suất giảm. Vì vậy, trong tình trạng này, chính phủ nên tăng nợ vay để gây áp lực lên lãi suất; từ đó kìm hãm tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế và làm giảm tốc độ tích lũy vốn.

Ràng buộc ngân sách nhà nước cũng được thể hiện dưới dạng:

$$\Delta b_{t+1} = b_{t+1} - b_t = (i - n)b_t + x_{t+1} \quad (10)$$

Trong đó: i là lãi suất thực và n là tốc độ tăng trưởng GDP thực. Để giảm tỉ lệ nợ, cân bằng ngân sách tổng thể bắt buộc phải lớn hơn chi phí sử dụng nợ:

$$-x_{t+1} \geq (i - n)b_t \quad (10a)$$

Như vậy, nếu lãi suất thực lớn hơn tốc độ tăng trưởng thực của GDP thì nợ công sẽ tăng mãi mãi, trừ khi ngân sách nhà nước thặng dư.

Trong trường hợp bền vững tài khoá được định nghĩa như là duy trì một tỉ lệ nợ công/GDP không đổi ($\Delta b_{t+1} = 0$), phương trình (10a) giải thích thặng dư ngân sách cơ bản sẽ cân bằng với chênh lệch giữa lãi suất thực và tốc độ tăng trưởng thực trong dài hạn. Do thuế là nguồn thu chính của chính phủ, phương trình (10a) được viết lại thành:

$$t = g + b(i - n) \quad (10b)$$

Kết hợp phương trình (10a) và (10b), tính bền vững tài khoá sẽ đạt được một khi thặng dư cơ bản trong ngân sách hoặc tăng trưởng thực lớn hơn lãi suất thực.

Về mặt lý thuyết, bền vững tài khoá đạt được khi các hoạt động ngân sách tuân theo hàm ràng buộc ngân sách liên thời gian để cân bằng hiện giá của chi tiêu với thu nhập của chính phủ mà không cần sử dụng các biện pháp như tái cơ cấu lại chi tiêu hay tăng thuế.

2.2. Mô hình thực nghiệm về tính bền vững của tài khoá và nợ công

Có nhiều nghiên cứu thực nghiệm tiến hành phân tích về tính bền vững của tài khoá và nợ công như Cuddington (1997), Chalk & Hemming (2000), de Haan & Zelhorst (1990), Easterly & Schmidt-Hebbel (1993), Hakkio & Rush (1991), Issler & Lima (2000), Sargent (1999), và Trehan & Walsh (1991).

Trehan & Walsh (1991) đã phân tích tính bền vững của cân đối ngân sách và nợ công trong điều kiện không có trò chơi Ponzi. Họ sử dụng phương pháp kiểm định tính dừng sai phân bậc 1 của nợ công. Tương tự, Hakkio & Rush (1991) sử dụng kỹ thuật kiểm định đồng liên kết giữa thu nhập và chi tiêu của chính phủ để đánh giá tính bền vững nợ công và tài khoá. Trehan & Walsh (1991) đề xuất phương trình dưới đây để kiểm định tính dừng của nợ công:

$$(1 - Lag)^2 Deb_t = \alpha_0 + \alpha_1 t + \delta(1 - Lag)Deb_{t-1} + \sum_{j=1}^m \delta_j (1 - Lag)^2 Deb_{t-j} + \varepsilon_t \quad (14)$$

Với các giả thuyết: $H_0: \delta_0 = 0$ và $H_1: \delta_0 < 0$. Nếu giả thuyết H_0 bị bác bỏ, có nghĩa là quá trình $(1 - Lag)Deb_{t-1}$ dừng. Điều này đồng nghĩa với giả thuyết H_1 cân đối

ngân sách và nợ công bền vững được chấp nhận. Nếu giả thuyết H_0 được chấp nhận, quá trình $(1 - Lag)Deb_{t-1}$ chỉ dừng trong sai phân bậc nhất, điều này hàm ý chuỗi nợ công không tuân thủ điều kiện bền vững. Tuy nhiên, theo Afonso (2000), kiểm định tính dừng chỉ là điều kiện cần trong việc xem xét tính bền vững của cân đối ngân sách và nợ công. Kiểm định đồng liên kết (Hakkio & Rush, 1991) có dạng:

$$E_t + i_t Deb_{t-1} - R_t = \sum_{n=0}^{\infty} \frac{1}{(1+\mu)^{n-1}} [\Delta Rv_{t+n} - \Delta Exp_{t+n}] + \lim_{n \rightarrow \infty} \frac{Deb_t}{(1+\mu)^{n+1}} \quad (15)$$

Với $Exp_t = E_t + (i_t - \mu)Deb_{t-1}$, và giả định lãi suất thực là một quá trình dừng với trung bình μ . Kiểm định tính bền vững của nợ công dựa trên tính dừng trong điều kiện không có trò chơi Ponzi, có nghĩa là $\lim_{n \rightarrow \infty} \left(\frac{1}{(1+\mu)^{n+1}} \right) \Delta Deb_t = 0$ thì phương trình (15) có thể viết lại như sau:

$$Exp_t - R_t = \sum_{n=0}^{\infty} \frac{1}{(1+\mu)^{n-1}} [\Delta Rv_{t+n} - \Delta Exp_{t+n}] \quad (16)$$

Phương trình (16) hàm ý kiểm định tính bền vững của nợ công có thể được thực hiện thông qua kiểm định đồng liên kết giữa chi tiêu và thu nhập của chính phủ thể hiện trong phương trình (17) như sau:

$$R_t = \varphi_1 + \varphi_2 Exp_t + v_t \quad (17)$$

Kĩ thuật này cho phép chúng ta kiểm định liệu thâm hụt tài khoá có ổn định hay không. Nếu giả thuyết H_0 : *Không có đồng liên kết giữa chi tiêu và thu nhập của chính phủ* được chấp nhận, điều này dẫn đến kết luận cân đối ngân sách và nợ công là không bền vững. Nếu H_0 bị bác bỏ với $\varphi_2 = 1$ thì cân đối ngân sách và nợ công bền vững. Tuy nhiên, nếu H_0 bị bác bỏ với $\varphi_2 < 1$ thì cân đối ngân sách và nợ công có thể không còn bền vững một khi tốc độ tăng trưởng của chi tiêu lớn hơn thu nhập của chính phủ.

Nhiều nghiên cứu thực nghiệm làm rõ gắn kết sự ổn định tài khoá và ràng buộc ngân sách, nhưng cũng bị chỉ trích trong bối cảnh ràng buộc ngân sách không trung thực. Kế toán cần phải xác định rõ ràng và trung thực mối tương quan tổng thể giữa các khoản vay của chính phủ với tất cả nguồn lực và sử dụng nguồn thu của chính phủ. Cho nên, phân tích nợ công và tài khoá bền vững theo chuẩn quốc tế phải căn cứ trên giả thiết các điều chỉnh về mức độ và thành phần nguồn thu thuế hoặc chi tiêu cơ bản phải thích hợp với các điều chỉnh ràng buộc ngân sách, đảm bảo thanh toán tất cả các khoản nợ, tránh vỡ nợ.

3. Tình hình tài khoá và nợ công của VN

Được cho là một trong những quốc gia thành công ở châu Á, VN duy trì tỉ lệ tăng trưởng trung bình 7,5% trong giai đoạn 2000–2008. Cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu 2008 làm kinh tế VN tăng trưởng chậm lại và duy trì ở mức khoảng 6% giai đoạn 2008–2014. Đây là tỉ lệ thấp nhất kể từ cuộc khủng hoảng tài chính - tiền tệ châu Á năm 1997 (IMF 2012, 2014).

3.1. Tình hình cân đối tài khoá

Theo Luật Ngân sách nhà nước năm 2002, bội chi ngân sách chỉ áp dụng cho ngân sách trung ương và được bù đắp bằng nguồn vay trong và ngoài nước. Chi ngân sách bao gồm chi trả nợ gốc và lãi các khoản tiền do Chính phủ vay; bội chi ngân sách bao gồm toàn bộ các khoản vay để bù đắp chênh lệch thu, chi ngân sách. Như vậy, phần vay được phản ánh 2 lần trong chi ngân sách: Lần thứ nhất khi sử dụng nguồn vay để chi, lần thứ hai khi chi trả nợ gốc khi đến hạn (Bộ Tài chính, 2014b). Trong khi cách tính của IMF không bao gồm chi trả nợ gốc vào chi ngân sách¹. Bảng 1 trình bày sự khác biệt về quy mô bội chi ngân sách do khác biệt cách tính bội chi theo quy định của VN và chuẩn mực quốc tế. Nếu tính theo chuẩn mực quốc tế thì bội chi ngân sách VN là thấp hơn nhiều và gần sát với thống kê của IMF và ADB.

Bảng 1

Bội chi ngân sách VN (2001–2013) (đơn vị: %GDP)

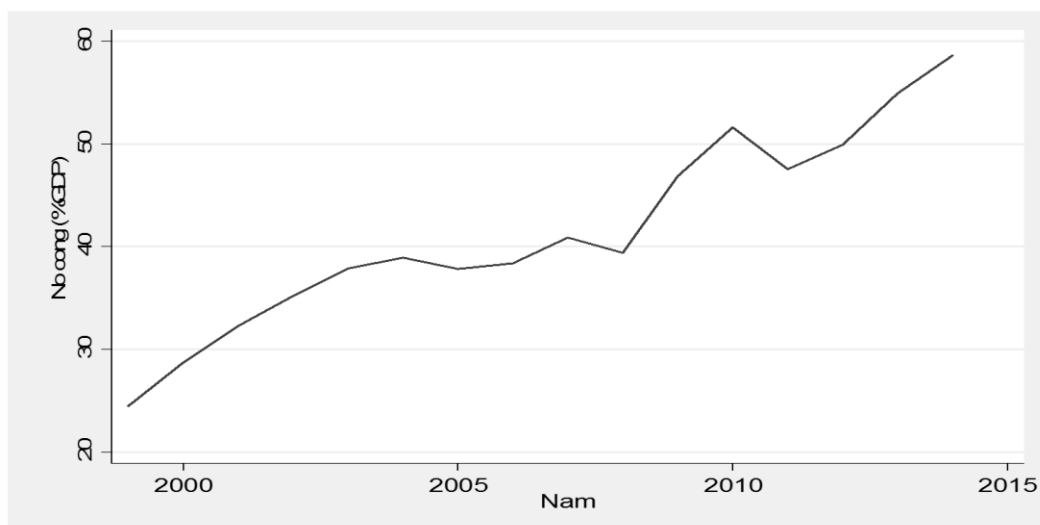
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bộ Tài chính VN (gồm nợ gốc)	2,5	2,5	-4,9	-4,9	-4,86	-4,99	-5,65	-4,58	-6,9	-5,5	-4,9	-4,8	-6,6
Bộ Tài chính VN (Không gồm nợ gốc)			-1,8	-1,1	-0,9	-0,9	-1,76	-1,81	-3,69	-2,36	-3,14	-3,1	-3,3
IMF	-2,78	-2,35	-3,25	-0,19	-1,31	0,3	-2,18	-0,54	-7,17	-2,8	-1,1	-6,8	-5,6
ADB	-3,5	-2,3	-2,2	0,1	-1,0	1,2	-0,9	0,6	-4,2	-2,1	-0,5	-4,4	-4,7*

Nguồn: IMF (2012, 2014), ADB (2014) và Bộ Tài chính VN (2014).

Dữ liệu của IMF cho thấy từ năm 2001 đến nay, VN đã trải qua giai đoạn mở rộng tài khoá, rồi tiếp theo là củng cố tài khoá và sau đó một lần nữa mở rộng tài khoá tích cực. Trước hết giai đoạn 2001–2003, thâm hụt ngân sách mở rộng vào khoảng 3% GDP. Một thời gian ngắn sau đó, thâm hụt ngân sách được cắt giảm và tạo ra thặng dư trong năm 2006. Tuy nhiên, hai năm sau đó đánh dấu bằng một sự mở rộng của các khoản chi đẩy tình trạng tài khoá của chính phủ trở lại thâm hụt. Sự mất cân đối trầm trọng tài khoá xảy ra trong năm 2009 khi gói kích thích kinh tế trị giá 5% của GDP trùng hợp với sự suy giảm 2% trong doanh thu dầu mỏ và đẩy thâm hụt ngân sách của VN lên đến 7% GDP. Kể từ đó, đã có những biến động mạnh trong thâm hụt ngân sách (Bảng 1) trong khi tăng trưởng kinh tế chưa có dấu hiệu phục hồi.

3.2. Sự gia tăng nợ công

Tỉ lệ nợ là chỉ số quan trọng đối với tình trạng bền vững tài khoá, mặc dù thực tế không có sự đồng thuận chung về ràng buộc an toàn. Chính phủ VN tin tưởng tỉ lệ nợ công vẫn còn nằm trong ràng buộc an toàn bởi vì chưa vượt qua giới hạn 60% (Bộ Tài chính, 2014)². Nợ công theo quan điểm của Luật quản lí nợ công (2009) là tiếp cận theo định nghĩa hẹp hay còn gọi truyền thống, bỏ qua mối quan hệ ràng buộc giữa ngân sách nhà nước và các đơn vị khu vực công. Theo đó, phạm vi nợ công ở VN bao gồm nợ chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh và nợ của chính quyền địa phương. Sau khi VN và Nga đạt được thoả thuận về xử lí các khoản nợ Liên Xô cũ (phát sinh từ những năm 1980) vào năm 2000 thì quy mô nợ công theo định nghĩa của VN được ghi nhận ở mức 32,57% GDP năm 2001. Hình 2 cho thấy quy mô nợ công VN gia tăng nhanh trong giai đoạn 2001–2013, từ 32% năm 2001 tăng lên 58,66% GDP năm 2014. Nghĩa là quy mô tăng hơn 80%.



Hình 2. Quy mô nợ công theo dữ liệu Bộ Tài chính VN (% GDP)

Nguồn: Bộ Tài chính (2014)

3.3. Sự khác biệt giữa VN và quốc tế trong đo lường các chỉ tiêu tài khoá

Theo IMF (2010b), nợ công được hiểu là nghĩa vụ trả nợ của khu vực công. Đi kèm là định nghĩa cụ thể về khu vực công, bao gồm khu vực chính phủ và khu vực các tổ chức công. Cách tiếp cận tài khoá và nợ công chính thức của VN là theo nghĩa hẹp; không dựa vào các chuẩn mực quốc tế (IMF, 2010b, 2012). Từ đó, các công bố chính thức của VN không nêu rõ trạng thái tài khoá bền vững. Các dữ liệu tài khoá chính thức hầu như loại trừ có hệ thống các khoản chi tiêu và thu ngân sách quan trọng như các khoản chi cho chương trình đầu tư quốc gia được tài trợ từ nguồn vốn ODA và các khoản nợ ngầm định khu vực công (Adam, 2012). Thêm vào đó, các khoản vay nợ qua phát hành trái phiếu chính phủ để tài trợ cho một số dự án theo mục tiêu và các chi phí tái cơ cấu vốn của doanh nghiệp nhà nước không được tính vào cân đối ngân sách và không được tính vào nợ công. Điều này dẫn đến cân đối ngân sách không phản ánh đầy đủ bội chi ngân sách.

Về hoạt động kinh tế, sự mở rộng hoạt động bảo lãnh nợ chính thức không được quan tâm thích đáng trong dữ liệu báo cáo tài khoá (Adam, 2012). Các khoản nợ bảo lãnh có khuynh hướng gia tăng trong thời gian gần đây, từ 4 tỉ USD năm 2008 tăng lên 14 - 15 tỉ USD trong 2 năm 2011–2012. Các khoản nợ bảo lãnh phần lớn là những khoản nợ thương mại của các doanh nghiệp nhà nước trong lĩnh vực vận tải và năng

lượng. Nợ bảo lãnh đe dọa tính bền vững tài khoá. Bảo lãnh của chính phủ đối với các khoản nợ vay có thể tạo ra “rủi ro đạo đức”. Từ đó, các doanh nghiệp nhà nước ít có động cơ thu hẹp rủi ro để đảm bảo thanh toán nợ khi đáo hạn.

Trong quan hệ thể chế, ngân sách nhà nước không quan tâm đến các khoản nợ bất thường của các doanh nghiệp nhà nước (SOEs), khoản nợ của các ngân hàng thương mại nhà nước (SOCBs), ngân hàng chính sách xã hội và các đơn vị kinh tế nhà nước (Quỹ bảo hiểm xã hội v.v.). Ngân hàng Thế giới (2010, 2011) cảnh báo các quan tâm về sức khỏe và tính thanh khoản của nhiều ngân hàng ở VN. Đó là: (i) Quy mô khả năng thanh toán trong khu vực ngân hàng; và (ii) Liệu trong chừng mực nhất định chính phủ sẽ tham gia tài trợ chính thức để giúp các SOCBs và các ngân hàng cổ phần chi trả thanh toán hoặc tái cấu trúc hệ thống hay không. Không có gì ngạc nhiên, chính phủ đang lưỡng lự việc mua khoản nợ của các định chế tài chính mà loại trừ được lí do rủi ro đạo đức (Adam, 2012). Theo cách tiếp cận này, Bảng 2 mô tả quy mô nợ công VN gồm nợ chính phủ và nợ của các doanh nghiệp nhà nước lên tới 128% GDP năm 2011 và 102% năm 2012; trong đó quy mô nợ của các doanh nghiệp nhà nước lên đến xấp xỉ 51% GDP.

Bảng 2

Nợ công của VN tiếp cận theo chuẩn mực IMF (2011-2013)

Chỉ tiêu	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013
	Tỉ USD	So với GDP	So với GDP
Nợ công theo định nghĩa VN	54,9	50,8%	54,2%
Nợ của chính phủ	52,1	40,1%	42%
Nợ được chính phủ bảo lãnh	14,0	10,2%	11%
Nợ của chính quyền địa phương	0,7	0,5%	1,5%
Nợ công theo định nghĩa quốc tế	128,9	101,8%	NA
Nợ công theo định nghĩa VN	66,8	50,8%	
Nợ của DNNN (trong và ngoài nước)	62,1	51%	NA

Nguồn: Tính toán từ Bộ Tài chính (2014 và 2015).

4. Đánh giá tính bền vững của tài khoá và nợ công

4.1. Phân tích thực nghiệm

(i) Dữ liệu phân tích

Trong phần này, tác giả sử dụng dữ liệu của IMF và ADB và ứng dụng cách tiếp cận thực nghiệm để kiểm định tính bền vững tài khoá ở VN. Bảng 3 tóm tắt dữ liệu thống kê các biến được sử dụng để đánh giá tính bền vững. Quy mô chi ngân sách lớn nhất là 29,91%GDP và nhỏ nhất là 15,74%GDP. Quy mô thu ngân sách lớn nhất là 26,71%GDP và nhỏ nhất là 10,48%GDP. Nếu bao gồm nợ Liên Xô cũ, quy mô nợ công lớn nhất là 450,64%GDP. Nếu loại trừ nợ Liên Xô cũ, quy mô nợ công lớn nhất là 54,97%GDP và nhỏ nhất là 4,78%GDP.

Bảng 3

Thống kê mô tả các biến được sử dụng để đánh giá sự bền vững tài khoá

Biến	Số quan sát	Trung bình	Độ lệch chuẩn	Giá trị bé nhất	Giá trị lớn nhất	Nguồn
Tăng trưởng GDP đầu người	28	0,048	0,016	0,004	0,074	IMF
Thu ngân sách (%GDP)	29	20,842	4,759	10,486	26,719	ADB
Chi ngân sách (%GDP)	29	23,739	3,253	15,749	29,914	ADB
Nợ công bao gồm nợ Liên Xô cũ (%GDP)	24	99,544	106,267	32,277	450,64	IMF
Nợ công không bao gồm nợ Liên Xô cũ (%GDP)	24	30,088	15,441	4,785	54,978	IMF

(ii) Kiểm định tính dừng nợ công

Kiểm định tính dừng đối với biến nợ công/GDP trong giai đoạn 1990–2013 được trình bày trong Bảng 4. Dữ liệu nợ công được thu thập trong giai đoạn 1990–2013 theo hai tiêu chí bao gồm nợ các nước Liên Xô cũ và không bao gồm nợ các nước Liên Xô cũ. Các khoản nợ Liên Xô cũ là được tính theo đồng Rúp chuyển nhượng và phát sinh

từ những năm 80 trở về trước. Tác giả quan tâm đến nợ công đã loại trừ nợ Liên Xô cũ bởi vì biến này phản ánh đúng thực trạng nợ công của VN trong quá trình đổi mới kinh tế từ năm 1990 đến nay. Tác giả kiểm định nghiệm đơn vị (tính dừng) của nợ công theo thống kê ADF, gồm xu hướng và không xu hướng. Kiểm định Dickey-Fuller được áp dụng đối với các hồi quy được thực hiện ở các dạng sau:

$$\Delta Y_t = \beta_1 + \delta Y_{t-1} + u_t$$

Hay

$$\Delta Y_t = \beta_1 + \beta_2 t + \delta Y_{t-1} + u_t$$

Ở đây, t là biến xu hướng hoặc biến thời gian. Giả thuyết H_0 là $\delta = 0$ hoặc $\rho = 1$, có nghĩa là Y có nghiệm đơn vị (Y là không dừng). Ngược lại, giả thuyết H_1 là $\delta \neq 0$ hay $\rho < 1$, có nghĩa là Y không có nghiệm đơn vị (Y là dừng). Bảng 4 cho thấy biến nợ công (đã loại trừ nợ Liên Xô cũ) không dừng, gồm xu hướng và không xu hướng. Dựa theo Trehan & Walsh (1991), nợ công của VN là không bền vững.

Bảng 4

Kết quả kiểm định ADF đối với nợ công (%GDP)

Biến	Chiều dài độ trễ	Kiểm định ADF	
		Không xu hướng	Có xu hướng
Nợ công (%GDP) không bao nợ Liên Xô cũ	0	-0,437	-2,517
Nợ công (%GDP) bao gồm nợ Liên Xô cũ	0	-12,825 ***	-8,047 ***

Ghi chú: Giá trị MacKinnon bác bỏ giả thuyết nghiệm đơn vị ở ý nghĩa 1% (***)

(iii) Kiểm định đồng liên kết thu, chi ngân sách

Kiểm định đồng liên kết cũng được áp dụng giữa chi tiêu chính phủ (%GDP) và thu ngân sách (%GDP); trong đó vai trò biến thu ngân sách phản ánh khả năng của chính phủ để đáp ứng nhu cầu chi tiêu trong ràng buộc giới hạn ngân sách theo nghĩa hẹp. Bước đầu tiên, kiểm định tính dừng được thực hiện cho cả hai biến chi ngân sách và thu ngân sách. Kết quả cho thấy biến chi ngân sách dừng xu hướng và không xu hướng với ý nghĩa 1% và 5% ở bậc gốc, $I(0)$; biến thu ngân sách dừng xu hướng và không xu hướng với ý nghĩa 1% ở bậc 1, $I(1)$ (Bảng 5). Kết quả kiểm định tính dừng cho thấy thu ngân sách và chi ngân sách dừng không cùng bậc. Để kiểm tra tính đồng liên kết

của hai biến này, tác giả triển khai phương pháp ước lượng hai bước của Engle-Granger.

Bảng 5

Kết quả kiểm định ADF đối với biến thu, chi ngân sách (%GDP)

Biến	Chiều dài độ trễ	Kiểm định ADF	
		Không xu hướng	Có xu hướng
Thu ngân sách (%GDP)	0	-1,274	-1,428
Chi ngân sách (%GDP)	0	-3,367 **	-5,943 ***
Δ . Thu ngân sách (%GDP)	0	-4,389 ***	-4,474 ***

Ghi chú: Giá trị MacKinnon bác bỏ giả thuyết nghiệm đơn vị ở ý nghĩa 1% (***) và 5% (**).

Kết quả kiểm định được trình bày trong Bảng 6 và 7. Hệ số hồi quy của chi ngân sách là 0,503 (nhỏ hơn 1) với ý nghĩa thống kê 1% và phần dư của phương trình hồi quy dài hạn dừng không xu hướng và xu hướng ở ý nghĩa 5%. Các kiểm định Wald, Durbin, LM cho thấy mô hình thích hợp và không tự tương quan. Dựa vào kết quả kiểm định, giả thuyết không có sự đồng liên kết giữa thu và chi ngân sách bị bác bỏ. Hệ số hồi quy của chi ngân sách nhỏ hơn 1, hàm ý nhu cầu chi tiêu ngân sách tăng thêm về cơ bản không được bù đắp bởi phần tăng thu ngân sách trong dài hạn.

Bảng 6

Ước lượng quan hệ dài hạn của thu và chi ngân sách

Biến phụ thuộc: Thu ngân sách (%GDP)

Biến	Hệ số hồi quy	Giá trị thống kê (t)	Adj R ²	Prob > F
Chi ngân sách	0,503	3,93 ***	0,9002	0,0000
L1. Thu ngân sách	0,765	4,52 ***		
L2. Thu ngân sách	-0,140	-0,95		
Cons	-4,54	-1,95 *		
Kiểm định Wald	F(1, 23) =	0,89	Prob > F =	0,3540
Kiểm định DW			Prob > F =	0,6276
Kiểm định Breusch-Godfrey LM			Prob > chi ² =	0,5878

Ghi chú: (***), (*) ý nghĩa thống kê 1% và 10%.

Bảng 7**Kiểm định tính dừng phần dư**

Biến	Kiểm định ADF	
	Không xu hướng	Có xu hướng
Số dư	-4,480 **	-4,371 **

Ghi chú: Giá trị MacKinnon bác bỏ giả thuyết nghiệm đơn vị ở ý nghĩa 5% (**).

Bảng 8 trình bày kết quả ước lượng mô hình ECM giữa thu và chi ngân sách trong giai đoạn 1985-2013. Mô hình cho thấy khoảng cách ngắn hạn giữa chi ngân sách và thu ngân sách là lớn hơn 55%. Tuy nhiên, hệ số $ec(-1) = -0,104$ và không có ý nghĩa thống kê. Điều đó minh chứng có tình trạng mất cân bằng trong sự điều chỉnh quan hệ giữa thu và chi ngân sách trong ngắn hạn và dài hạn.

Bảng 8**Kiểm định mô hình ECM**

Biến phụ thuộc: Δ Thu ngân sách (%GDP)

Biến	Hệ số hồi quy	Giá trị thống kê (t)	Adj R2	Prob > F
Δ Chi ngân sách	0,445	3,52 **	0,2969	0,0067
EC(-1)	-0,104	-0,43		
Cons	0,201	0,62		

Ghi chú: (**) ý nghĩa thống kê 5%.

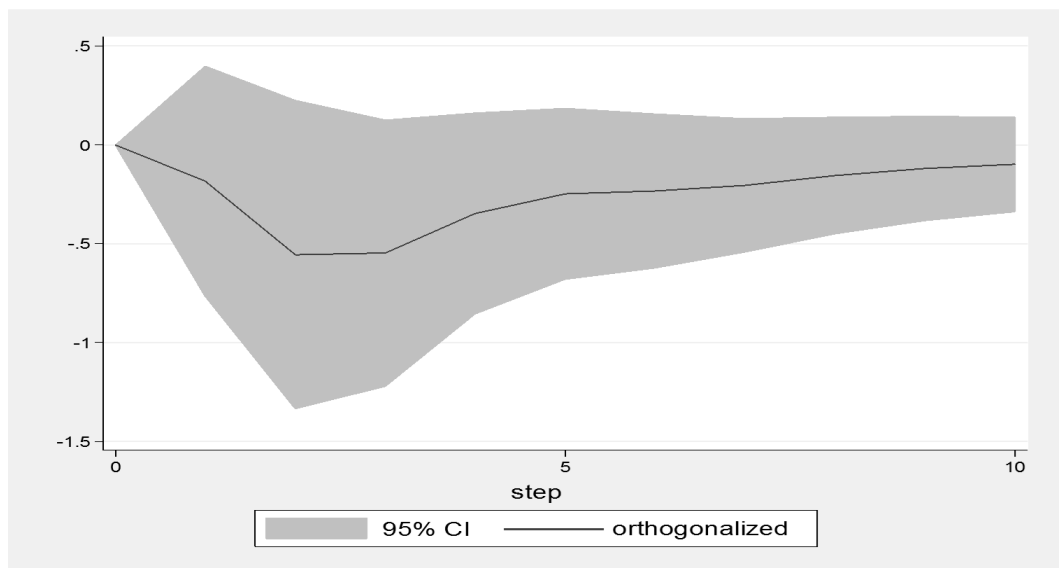
Tiếp đến, tác giả kiểm tra hàm phản ứng của thu ngân sách đối với chi ngân sách. Dựa vào các tiêu chí AIC, HQIC và SBIC, tác giả lựa chọn độ trễ tối ưu của mô hình là 1. Hàm phản ứng của thu ngân sách đối với chi ngân sách được mô tả qua Hình 3. Hàm phản ứng của thu ngân sách có xu hướng giảm sau một thời gian nhất định mới trở về trạng thái cân bằng. Với chiều hướng này, nhu cầu chi tiêu ngân sách tăng thêm về cơ bản không được bù đắp bởi tăng thu ngân sách. Kết quả kiểm định quan hệ nhân quả Granger khẳng định chi ngân sách có quan hệ Granger với thu ngân sách với ý nghĩa 1%, trong khi chiều ngược lại thì không có ý nghĩa thống kê. Nghĩa là, sự thay đổi của chi ngân sách có làm thay đổi thu ngân sách (Bảng 9).

Bảng 9**Kiểm định quan hệ Granger**

Quan hệ Granger	Chi2	Df	Prob > chi2
Thu ngân sách -> chi ngân sách	2,6107	1	0,106
Chi ngân sách -> thu ngân sách	17,985	1	0,000 ***

Ghi chú: (***) ý nghĩa thống kê 1%.

Tóm lại, kết quả thực nghiệm cho thấy tình hình tài khoá và nợ công của VN không bền vững. Nợ công có khuynh hướng gia tăng trong khi không tồn tại đồng liên kết giữa thu và chi ngân sách. Quy mô thu ngân sách có khuynh hướng giảm, không đáp ứng nhu cầu chi tiêu ngân sách. Theo IMF (2008, 2010, 2014), mặc dù chính phủ VN nỗ lực mở rộng cơ sở thuế, độ nổi thuế (Tax Buoyancy) lại giảm. Trong bối cảnh mức độ tăng trưởng kinh tế không được cải thiện, việc thực hiện chính sách tài khoá mở rộng nhằm điều chỉnh chu kỳ kinh tế sẽ làm gia tăng thâm hụt tài khoá và nợ công (IMF, 2014).



Hình 3. Phản ứng thu ngân sách đối với chi ngân sách

4.2. Đánh giá khả năng tổn thương tài khoá và sự bền vững nợ công

Kết quả phân tích thực nghiệm cho thấy tài khoá và nợ công VN đang đương đầu nhiều thách thức liên quan đến tính bền vững của hệ thống. Tuy nhiên, điều này có thể bị chệch bởi vì phân tích tính bền vững tài khoá còn phụ thuộc vào định nghĩa nợ. Ở phần này, tác giả bàn luận tính bền vững liên quan đến các khía cạnh: Cơ cấu cân đối tài khoá, cấu trúc thu chi ngân sách; cách thức quản lý tài khoá; chuẩn mực kế toán và đo lường tài khoá, v.v..

Trong cơ cấu cân đối tài khoá, chi trả nợ vay có khuynh hướng gia tăng

Trong cân đối ngân sách, chi trả vay có khuynh hướng gia tăng, dẫn đến gia tăng bội chi tài khoá và nợ công (Bảng 10). Trong những năm gần đây, chi trả nợ ở mức 1,5%GDP, chiếm khoảng 25% bội chi tài khoá. Điều này làm giảm đáng kể nguồn vốn vay để tài trợ cho tái cấu trúc kinh tế.

Bảng 10

Cân bằng ngân sách cơ bản và chi trả nợ vay (%GDP)

Các chỉ tiêu	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 *
Nợ công	46,9	48,4	46,7	48,5	51,6	54,8	57,1
Thâm hụt tài khoá tổng thể	-6,0	-2,8	-1,1	-6,8	-5,6	-6,6	-6,1
Thâm hụt tài khoá cơ bản	-4,9	-1,6	-0,0	-5,6	-4,2	-5,1	-4,6
Chi trả nợ vay	1,1	1,2	0	1,2	1,4	1,5	1,5

Nguồn: IMF (2014) (*) là số dự toán.

Sự tổn thương tài khoá: Vấn đề cấu trúc thu chi ngân sách

Xét khía cạnh thu ngân sách, sự tổn thương liên quan đến nguồn thu phụ thuộc nhiều vào thu từ dầu thô, SOEs, thuế xuất nhập khẩu, và thu từ đất (IMF, 2010 và 2014; Rosengard & cộng sự, 2010). Bảng 11 cho thấy nguồn thu từ dầu thô đóng vai trò rất quan trọng trong cân đối ngân sách. Trong những năm 2010–2011, nguồn thu này đóng góp hơn 50% trong cân đối ngân sách. Đến những 2014–2015, đóng góp nguồn thu này trong cân đối ngân sách có giảm sút do sự sụt giảm của giá dầu thô thế giới. Nhìn chung, nguồn thu ngân sách của VN dễ bị tác động tiêu cực bởi các cú sốc của kinh tế trong và ngoài nước. Suy thoái kinh tế làm giảm cơ sở thuế, kéo theo

nguồn thu thuế và tổng thu ngân sách bị suy giảm; từ 23% GDP năm 2007 xuống còn 22% năm 2009 và 20% GDP năm 2012. Khả năng để phục hồi nguồn thu ở mức như trước năm 2007 là rất khó khăn, do chính sách giảm thuế và nhiều nguồn thu có thể giảm trong những năm tới.

Bảng 11

Trạng thái cân bằng tài khoá VN

Các chỉ tiêu	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 *
Thâm hụt tài khoá (có nguồn thu từ dầu thô) (%GDP)	-6,0	-2,8	-1,1	-6,8	-5,6	-6,6	-6,1
Thâm hụt tài khoá (loại trừ nguồn thu từ dầu thô) (%GDP)	-8,3	-4,8	-4,0	-9,4	-7,6	-7,7	-6,9
Chênh lệch tuyệt đối (2-1)	2,3	2	2,9	2,6	2	1,1	0,8
Chênh lệch (%)	27,7%	50%	72,5%	27,6%	28,5%	14,2%	12%

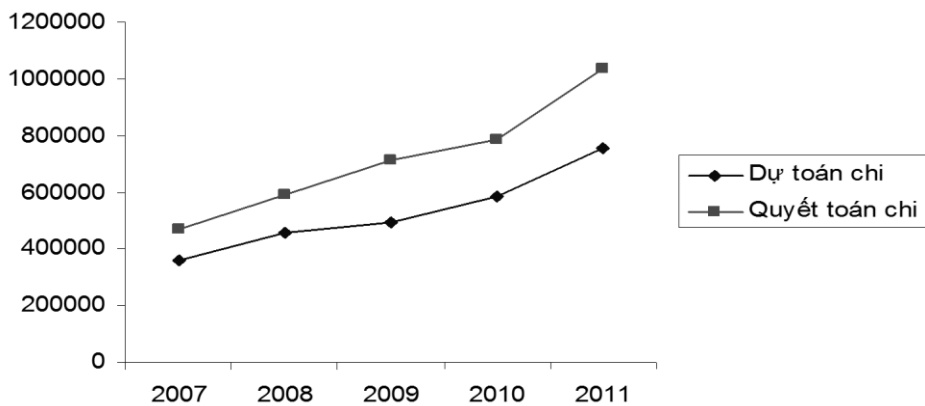
Nguồn: IMF (2014). (*) Là số dự toán.

Về khía cạnh chi tiêu, tổn thương tiềm năng liên quan đến các cam kết đưa vào thực hiện bảo hiểm y tế tổng thể vào năm 2015 và mở rộng phạm vi bảo hiểm xã hội để giảm tổn thương cho các hộ gia đình đối với các cú sốc thu nhập. Những cam kết này có thể làm gia tăng quy mô chi tiêu ngân sách theo thời gian (Adam, 2012). Sự tổn hại tiềm tàng nữa đối với chi tiêu ngân sách liên quan đến chính sách chi tiêu đầu tư công nói chung và chính sách phân cấp đầu tư công nói riêng (Ủy ban Kinh tế của Quốc hội và UNDP, 2013). Phân cấp quản lý đầu tư công đang diễn ra theo xu hướng chung là phân cấp mạnh, tăng thực quyền và tăng sự chủ động của địa phương trong huy động nguồn lực, phân bổ, sử dụng vốn ngân sách cho các hoạt động đầu tư công. Tuy nhiên, hiện có tới hơn 50 tỉnh không cân đối được ngân sách thì đa số các dự án đầu tư ở địa phương đều phải trông chờ vào nguồn trợ cấp của trung ương.

Sự tổn thương tài khoá: Vấn đề quản lý tài khoá yếu kém

Các giả định ngân sách và đề xuất dự toán ngân sách thiếu cơ sở vững chắc. Áp lực chi tiêu công gia tăng, dẫn đến đạo luật chi tiêu công hàng năm được Quốc hội thông qua nhưng khi thực hiện thì thường xuyên bị vi phạm. Tỷ lệ chi vượt so với dự toán

ngân sách tăng qua các năm, từ 31% lên 42% trong khoảng thời gian 2007–2011 (Hình 4). Quy mô đầu tư công tăng nhanh kéo theo chi thường xuyên cũng gia tăng, gây chèn lấn nhiều khoản chi cho quốc kế dân sinh khác. Việc tái cơ cấu đầu tư công trong mấy năm qua về cơ bản mang tính tình huống, ngắn hạn; chủ yếu xử lý thực trạng quyết định đầu tư vượt quá khả năng cân đối vốn, đầu tư dàn trải, không đồng bộ hơn là thiết lập một thể chế mới để quản lý một cách hệ thống nhằm nâng cao hiệu quả trong quản lý và sử dụng vốn đầu tư nhà nước.



Hình 4. Chênh lệch giữa dự toán chi và quyết toán chi ngân sách (tỷ đồng)

Nguồn: Bộ Tài chính (2014)

Sự tổn thương tài khoá: Vấn đề đo lường các chỉ tiêu thống kê tài khoá

Các tranh luận ở trên cho thấy cách thức đo lường tài khoá và nợ công của VN tạo ra những tổn thương tiềm năng đối với tài khoá do: (i) Không bao quát đầy đủ các nội dung; và (ii) Các khoản nợ bất thường của các đơn vị khu vực công. Thách thức hiện tại đối với Chính phủ là sự thiếu minh bạch về quy mô các khoản nợ bất thường của các đơn vị công (Adam, 2012). Thêm vào đó, sự phát triển kinh tế vĩ mô như hiện nay ở VN làm gia tăng sự quan tâm hơn về tình trạng sức khỏe tài chính của các SOEs và SOCBs. Các khoản nợ của các đơn vị khu vực công phần lớn là nợ xấu (IMF, 2010). Các khoản nợ bất thường ngày càng lớn, nợ công càng gia tăng và như vậy, không gian tài khoá càng bị thu hẹp, không đủ để trang trải cho các nhu cầu thiết yếu khác của xã hội. Các khoản nợ bất thường tiềm năng từ SOEs và khu vực tài chính mà không biết rõ quy mô sẽ gia tăng thêm rủi ro đối với bền vững tài khoá và nợ công (IMF, 2012). Điểm lo ngại nữa là VN không tôn trọng kỉ luật tài khoá tổng thể. Các khoản nợ trong

nước của các SOEs được Chính phủ hỗ trợ dưới các hình thức bổ sung vốn, khoan nợ, giãn nợ, chuyển nợ, xoá nợ. Tất cả các hình thức này cuối cùng đều sẽ khiến chi tiêu ngân sách tăng và ngân sách nhà nước liên tục thâm hụt (Ủy ban Kinh tế của Quốc hội và UNDP, 2013).

5. Kết luận và hàm ý chính sách

5.1. Kết luận

Mục tiêu của nghiên cứu nhằm đánh giá tính bền vững của tài khoá và nợ công của VN. Tác giả tiếp cận mô hình của Trehan & Walsh (1991) và Hakkio & Rush (1991) kiểm định đồng liên kết giữa thu nhập của chính phủ và chi tiêu của chính phủ; đồng thời, kết hợp với phân tích những khác biệt về chuẩn mực trong nước và quốc tế về đo lường các chỉ tiêu thống kê tài chính để đánh giá tính bền vững nợ công và rủi ro tài khoá, kết quả nghiên cứu cho thấy:

- Có sự khác biệt về chuẩn mực quốc tế và VN trong đo lường các chỉ tiêu thống kê tài khoá. Nguyên nhân là do VN không đánh giá đầy đủ mối quan hệ thể chế và chức năng của Nhà nước trong nền kinh tế với các đơn vị khu vực công.

- Kết quả thực nghiệm cho thấy tài khoá và nợ công của VN là không bền vững. Thu và chi ngân sách không có quan hệ đồng liên kết với nhau. Mặc dù cải cách chính sách thuế theo hướng mở rộng cơ sở thuế nhưng độ nổi của thuế vẫn không được cải thiện. Kết quả là thu ngân sách không đáp ứng nhu cầu chi tiêu ngân sách, làm cho bội chi tài khoá gia tăng (IMF, 2014).

- Quy mô bội chi tài khoá và nợ công của VN tăng nhanh. Chi trả lãi có khuynh hướng gia tăng, không gian tài khoá càng trở nên bị chật hẹp, không đủ để trang trải cho các nhu cầu thiết yếu khác của xã hội. Các khoản nợ bất thường tiềm năng từ SOEs và khu vực tài chính mà không kiểm soát được quy mô sẽ gia tăng thêm rủi ro đối với chính sách tài khoá và nợ công (Adam, 2012; IMF, 2014).

5.2. Các hàm ý chính sách

Luật Ngân sách nhà nước được Quốc hội thông qua tháng 6/2015 khắc phục tính trùng hai lần phân vay nợ trong cân đối ngân sách, hợp lý hoá bội chi ngân sách địa phương. Tuy nhiên, các khoản nợ ngầm định như nợ của doanh nghiệp nhà nước, hợp tác công tư, và các chương trình bảo đảm xã hội cũng cần được tổng hòa

vào trong khái niệm nợ công. Nghĩa là Chính phủ cần nhận thức đầy đủ các rủi ro nợ công. Sự cấu trúc hệ thống ngân hàng và SOEs cuối cùng cũng đòi hỏi tài trợ công (Adam, 2012; IMF, 2014).

Kết quả thực nghiệm cho thấy chính sách thu không đáp ứng nhu cầu chi tiêu ngân sách. Nguồn thu phụ thuộc nhiều vào thu từ dầu thô, SOEs, thuế xuất nhập khẩu, và thu từ đất (IMF, 2010; IMF, 2014; Rosengard & cộng sự, 2010). Do đó, hệ thống thuế của VN cần được hoàn thiện hướng đến đa dạng hoá và mở rộng cơ sở thuế để đảm bảo nguồn thu ngân sách bền vững. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy một hệ thống thuế đơn giản và có cơ sở thuế rộng sẽ co giãn và đàn hồi cao hơn.

Kết quả nghiên cứu cho thấy nguyên nhân dẫn đến sự không bền vững tài khoá và nợ công của VN là do chính sách chi tiêu ngân sách tăng nhanh. Do vậy, VN cần: (i) Đảm bảo tính bền vững chi tiêu xã hội và giải quyết sự mất công bằng xã hội; (ii) Chi đầu tư phải hỗ trợ cho tăng trưởng tiềm năng; điều chỉnh phân cấp đầu tư công theo nguyên tắc đảm bảo tài khoá bền vững; tạo ra một cơ chế hiệu quả hơn để kiểm soát chặt chẽ đầu tư công của địa phương; và (iii) Hợp lý hoá chính sách tiền lương và tăng cường chất lượng cung cấp dịch vụ công cho xã hội.

Tăng cường tính kỉ luật tài khoá tổng thể và đảm bảo tính bền vững nợ công. Cần tổ chức lại hệ thống thông tin nợ công có hiệu quả, hoàn thiện các quy chế pháp lí về quyền và trách nhiệm cung cấp sử dụng thông tin của các tổ chức và cơ quan nhà nước các cấp, hỗ trợ xây dựng mạng lưới cung cấp thông tin hiện đại giữa các cơ quan quản lí nợ với các Bộ ngành, cơ quan quản lí nợ địa phương, các tổ chức cho vay lại và các chủ đầu tư sử dụng vốn vay; đồng thời thông tin nợ công phải được công khai kịp thời để nâng cao hiệu lực giám sát của xã hội. Nợ công được công khai phải gồm cả nợ trong nước và ngoài nước■

Chú thích

¹ Bội chi ngân sách nhà nước được tính toán trên cơ sở: Bội chi NSNN = Tổng thu NSNN (không bao gồm thu vay nợ) - tổng chi NSNN (không bao gồm chi trả nợ gốc).

² Chiến lược nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia giai đoạn 2011–2020 và tầm nhìn 2030: Nợ công (bao gồm nợ của Chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh và nợ của chính quyền địa phương) đến năm 2020 không quá 65% GDP, trong đó dư nợ của Chính phủ không quá 55%

GDP và nợ nước ngoài của quốc gia không quá 50% GDP (QĐ số 958/QĐ-TTg ngày 27/07/2012 của Thủ tướng Chính phủ).

Tài liệu tham khảo

- Abdelatif, L., & Shehata, A. (2006). Fiscal sustainability and the role of the state: A new analytical framework. *EcoMod*, No 272100082, 1-31. Truy cập từ <http://www.ecomod.net/sites/default/files/document.../ecomod2006/1231.pdf>
- Adam, C. (2012). Public debt sustainability and fiscal vulnerability in Viet Nam. In *Public debt sustainability in developing Asia*, Edited by Ferrarini, B., Jha, R., & Amayandi, R., Co-publication of the Asian Development Bank and Routledge.
- ADB (2012). *Public debt sustainability in developing Asia* edited by Ferrarini, B., Jha, R., & Ramayandi, R. Asian Development Bank (2012).
- ADB (2014). *Key indicators for Vietnam*. Asian Development Bank.
- Afonso, A., & Gestão, E. (2000). *Fiscal policy sustainability: Some unpleasant European evidence*. Discussion paper (Department of Economics, Instituto Superior de Economia e Gestao, Lisbon, Portugal.).
- Allen, R. D. (2013). US government spending, the national debt, and the role of accounting educators. *Journal of Accounting Education*, 31(3), 215-231.
- Alvarado, C. D., Izquierdo, A., & Panizza, U. (2004). Fiscal sustainability in emerging market countries with an application to Ecuador. *Inter-American Development Bank*, 2-45.
- Blanchard, O., Chouraqui, J. C., Hagemann, R. P., & Sartor, N. (1990). The sustainability of fiscal policy: New answers to an old question. *OECD Economic Studies*, 15(Autumn), 8-36.
- Blejer, M. I., & Cheasty, A. (1991). The measurement of fiscal deficits: Analytical and methodological issues. *Journal of Economic Literature*, 29(4), 1644-1678.
- Bộ Tài chính. (2014). *Công khai ngân sách nhà nước*. Truy cập từ [http://mof.gov.vn/portal/page/portal/mof_vn/1351583].
- Bộ Tài chính. (2014b). *Tính bội chi theo cách mới: Giảm bội chi, tăng minh bạch*. Truy cập từ [http://thoibaotaichinhvietnam.vn/pages/nhip-song-tai-chinh/2014-10-13/tinh-boi-chi-theo-cach-moi-giam-boi-chi-tang-minh-bach-14260.aspx] ngày 13/10/2014.
- Burnside, C. (2003). *Some tools for fiscal sustainability analysis*. Duke University and NBER, November 2004.
- Catrina, L. (2012). Intergenerational equity of public debt. *European Journal of Science and Theology*, 9(2013), Suppl. 2, 167-174.
- Chalk, N., & Hemming, R. (2000). *Assessing fiscal sustainability in theory and practice*. IMF Working Paper, WP/00/81, Washington, DC: International Monetary Fund.

- Cuddington, J. T. (1996). *Analysing the sustainability of fiscal deficits in developing countries*. Economics Department Georgetown University Washington, D.C., USA 20057-1036.
- de Haan, J., & Zelhorst, D. (1990). The impact of government deficits on money growth in developing countries. *Journal of International Money and Finance*, 9(3), 455-469.
- Easterly, W., & Schmidt-Hebbel, K. (1993). Fiscal deficits and macroeconomic performance in developing countries. *World Bank Research Observer*, 8(2), 211-237.
- Gunter, B. G. (2003). *Achieving long-term debt sustainability in all heavily indebted poor countries (HIPC)s*. Discussion Paper Prepared for the G-24 (XVI Technical Group Meeting in Trinidad and Tobago), February, 2003.
- Hakkio, C. S., & Rush, M. (1991). Is the budget deficit 'too large'? *Economic Inquiry* 29, 429-445.
- IMF. (2010). Vietnam 2010 Article IV Consultation-Staff Report and Public Information Notice. *IMF Country Report*, No. 10/281.
- IMF. (2010b). *Public sector debt statistics-Guide for compilers and users*. Washington, DC: IMF.
- IMF. (2012). *Vietnam 2010 article IV consultation-staff report and public information notice*. Washington, DC: IMF.
- IMF. (2014). Vietnam: IV Consultation. *IMF Country Report* 14/311.
- Issler, J., & Lima, L. (2000). Public debt sustainability and endogenous seignorage in Brazil: Time series evidence from 1947–1992. *Journal of Development Economics*, 62(1), 131-147.
- Mendoza, E., & Oviedo, P. M. (2003). *Public debt sustainability under uncertainty*. Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank. Mimeographed document.
- Nguyễn Quỳnh Thơ. (2013). Reducing the budget deficit sustainably in Vietnam: Pathway to 2020. *The Asian Conference on Sustainability, Energy & the Environment 2013*. Official Conference Proceedings 2013.
- Rosengard, J. K., Giang, T. T. Q., Ngân, Đ. V. T., Du, H. T., & Chauvin, J. P. (2010). *The unintended consequences of successful resource mobilization: Financing development in Vietnam*. Fulbright Economics Teaching Program. Truy cập từ [<http://ash.harvard.edu/extension/ash/docs/financingdevelopment.pdf>].
- Sargent, T. (1999). A primer on monetary and fiscal policy. *Journal of Banking and Finance*, 23(8), 1463-1482.
- Trehan, B., & Walsh, C. E. (1991). Testing intertemporal budget constraints: Theory and applications to U.S. federal budget and current account deficits. *Journal of Money, Credit, and Banking*, 23(2), 206-223.
- Ủy ban Kinh tế của Quốc hội và UNDP. (2013). *Nợ công và tính bền vững ở VN: Quá khứ, hiện tại và tương lai*. NXB Tri thức.

- World Bank. (2002). *Global development finance [web document]*. [Accessed on 21.10.2014]. Available from: <http://siteresources.worldbank.org/GDFINT/Resources/334952-1257197834412/FullText-Volume1.pdf>
- World Bank. (2010). *Taking stock: An update on Vietnam's recent economic developments*. Consultative Group Meeting, December 2010.
- World Bank. (2011). *Taking stock: An update on Vietnam's recent economic developments*. Consultative Group Meeting, December 2011. World Bank.
- World Bank. (2013). Điểm lại: cập nhật tình hình phát triển kinh tế VN. Hà nội 12/2013.