

THỰC TRẠNG VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ NỢ CÔNG TẠI VIỆT NAM

● ĐỖ THỊ DIÊN

TÓM TẮT:

Nợ công, nợ nước ngoài và quản lý nợ công đang là chủ đề được thảo luận sôi nổi trên các diễn đàn, từ phạm vi toàn cầu đến mỗi quốc gia. Trong những năm gần đây, việc thực hiện kế hoạch vay và trả nợ công đã đạt được những kết quả tương đối toàn diện: chính sách quản lý nợ công đã phát huy vai trò tích cực, qua đó góp phần huy động nguồn lực quan trọng cho đầu tư phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội, tăng cường kỷ luật kỷ cương tài chính - ngân sách,... Song việc quản lý nợ công ở nước ta trong những năm qua cũng gặp phải không ít khó khăn, thách thức. Để khắc phục những khó khăn, hạn chế trên, thời gian tới, cần tiếp tục hoàn thiện thể chế, chính sách về quản lý nợ công; nâng cao hiệu quả sử dụng vốn, tái cơ cấu nợ theo hướng bền vững,... Bài viết bàn về thực trạng và một số kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nợ công tại Việt Nam.

Từ khóa: nợ công, vay trong nước, vay nước ngoài, quản lý nợ công.

1. Những thành tựu đạt được trong công tác quản lý nợ công

Trong giai đoạn 2010 - 2021, việc quản lý nợ công ở nước ta đã cơ bản đáp ứng được các mục tiêu đề ra và đạt được một số kết quả quan trọng, cụ thể như sau:

Thứ nhất, các chỉ tiêu an toàn nợ công được kiểm soát chặt chẽ, nằm trong giới hạn trần nợ được Quốc hội phê chuẩn và giảm dần qua các năm gần đây (Bảng 1).

Đến cuối năm 2020, các chỉ tiêu nợ công, nợ Chính phủ so với GDP có xu hướng tăng trở lại

trước chính sách nới lỏng tài khóa để hỗ trợ nền kinh tế phục hồi sau đại dịch Covid-19, tuy nhiên vẫn đảm bảo duy trì trong giới hạn nợ được Quốc hội cho phép.

Thứ hai, huy động được khối lượng vốn lớn cho ngân sách nhà nước (NSNN) và cho đầu tư phát triển, góp phần thực hiện thành công kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và hằng năm. Hầu hết vốn vay nợ công được sử dụng trực tiếp cho các dự án đầu tư phát triển và trả nợ các khoản vay phát sinh trong giai đoạn trước cho đầu tư công, góp phần hoàn thiện hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật

Bảng 1. Các chỉ tiêu giám sát nợ công giai đoạn 2010 - 2021 (%)

Chỉ tiêu	Nợ công so với GDP	Nợ chính phủ so với GDP	Nợ nước ngoài của quốc gia so với GDP
2010	56,3	44,6	42,2
2011	54,9	43,2	41,5
2012	50,8	39,4	37,4
2013	54,5	42,6	37,4
2014	58,0	42,6	37,4
2015	61,0	49,2	42,0
2016	63,6	52,6	44,7
2017	62,5	51,8	45,2
2018	58,4	50,0	46,0
2019	56,1	49,2	45,8
2020	56,8	50,8	47,9
2021	43,7%	39,5%	39,0%
Tầm nhìn 2030	60,0	50,0	45,0

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ các Bản tin nợ công của Bộ Tài chính (từ năm 2010 - 2020 và số liệu ước tính năm 2021 từ nguồn Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia)

kinh tế - xã hội đồng bộ, thúc đẩy tăng trưởng và ổn định kinh tế vĩ mô trong những năm qua.

Thứ ba, thực hiện thanh toán trả nợ đầy đủ, đúng hạn, đảm bảo nghĩa vụ nợ đã cam kết với chủ nợ, góp phần cải thiện hệ số tín nhiệm quốc gia. Nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ so với thu NSNN duy trì trong giới hạn được Quốc hội cho phép, bình quân giai đoạn 2010 - 2020 là khoảng 19,2% (so với mức trần không quá 25%).

Thứ tư, khuôn khổ pháp lý, chính sách về quản lý nợ công, nợ Chính phủ đã từng bước được hoàn thiện, hiệu quả quản lý nhà nước về nợ công được nâng cao trong tình hình mới theo hướng chặt chẽ, hiệu quả hơn theo Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị. Luật Quản lý nợ công số 20/2017/QH14 được Quốc hội thông qua nhằm thể chế hóa chủ trương của Đảng, Nhà nước về quản lý nợ công an toàn, bền vững, hiệu quả. Các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn luật

như Nghị định của Chính phủ, các thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính đã kịp thời được ban hành, góp phần tạo hành lang pháp lý trong công tác quản lý nhà nước về nợ công, phù hợp với thông lệ quốc tế.

Thứ năm, những năm qua, Chính phủ đã chỉ đạo Bộ Tài chính tập trung thực hiện các giải pháp để phát triển thị trường trái phiếu chính phủ (TPCP) theo hướng bền vững, gắn phát hành TPCP với tái cơ cấu danh mục TPCP theo hướng kéo dài kỳ hạn, giảm áp lực trả nợ ngắn hạn và chi phí vay vốn. Cả năm 2020 kỳ hạn phát hành bình quân khoảng 13 - 13,5 năm, tăng khoảng 1,9 lần so với năm 2015 (6,9 năm); thời gian đáo hạn bình quân (ATM) danh mục TPCP đạt khoảng 7,6 - 7,8 năm, cao hơn nhiều so với giai đoạn trước (năm 2011 là 1,84 năm và 2015 là 4,44 năm). Trong khi kỳ hạn bình quân TPCP đạt mức cao kỷ lục thì lãi suất phát hành bình quân TPCP liên tục

giảm cho thấy hiệu quả của công tác phát hành TPCP. Trong giai đoạn 2016-2020, mặt bằng lãi suất đã giảm từ mức 6,5% - 8,0%/năm đối với các kỳ hạn từ 5 năm đến 30 năm thời điểm đầu năm 2016 xuống còn khoảng từ 1,2% - 3,3%/năm (thời điểm cuối tháng 10/2020), trong đó kỳ hạn 5 năm đến 30 năm có lãi suất thấp nhất từ trước đến nay. Việc lãi suất phát hành TPCP giảm đã tạo điều kiện cho Chính phủ tăng vay nợ tại thị trường trong nước, giảm vay nợ nước ngoài, qua đó góp phần tái cơ cấu nợ công theo hướng bền vững.

Thứ sáu, thành quả củng cố tài khóa và kiểm chế nợ công tạo dư địa dự phòng chính sách để ứng phó với rủi ro vĩ mô, góp phần cải thiện hệ số tín nhiệm quốc gia. Cùng với nỗ lực nâng cao chất lượng quan hệ hợp tác với các tổ chức xếp hạng tín nhiệm (XHTN), những thành tựu kinh tế - xã hội nước ta đạt được được ghi nhận và phản ánh thông qua hệ số tín nhiệm quốc gia của Việt Nam từng bước được cải thiện. Việc nâng bậc XHTN quốc gia là thông điệp có ý nghĩa hết sức tích cực, góp phần nâng cao uy tín của quốc gia, giảm chi phí huy động vốn nước ngoài của cả Chính phủ và doanh nghiệp (DN).

2. Một số tồn tại, hạn chế trong công tác quản lý nợ công

Trong giai đoạn tác giả nghiên cứu (2010 - 2021), bên cạnh những kết quả đạt được trên, công tác quản lý nợ công cũng phải đối diện với không ít khó khăn, hạn chế.

Một là, cơ cấu nợ đã có sự thay đổi, tuy nhiên đặc điểm danh mục nợ chính phủ vẫn tiềm ẩn rủi ro; điều kiện vay vốn ODA, ưu đãi nước ngoài kém thuận lợi hơn trước đây. Đặc điểm chi phí - rủi ro danh mục nợ Chính phủ ghi nhận thách thức kếp về điều kiện vay vốn nước ngoài trở nên đắt đỏ hơn, trong khi thị trường vốn trong nước còn chưa thực sự phát triển. Quy mô thị trường trái phiếu trong nước còn nhỏ, trong khi tiềm lực tài chính của các tổ chức tài chính phi ngân hàng còn hạn chế, việc tập trung phát hành TPCP kỳ hạn dài với mức lãi suất thấp trong trung, dài hạn là tương đối khó khăn.

Hai là, việc quản lý, giám sát chỉ tiêu nợ nước ngoài của quốc gia có khó khăn, bất cập cả về công cụ quản lý cũng như phương thức quản lý. Căn cứ Nghị quyết số 25/2016/QH14 của Quốc hội, nợ nước ngoài của quốc gia không quá 50% GDP và nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia dưới 25% tổng kim ngạch xuất khẩu hàng hóa, dịch vụ. Mức trần đối với 2 chỉ tiêu này cho giai đoạn 2010-2021 được tính toán sử dụng khung phân tích bền vững nợ của Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ quốc tế cho các quốc gia thu nhập thấp và được điều chỉnh để phù hợp với điều kiện đặc thù của Việt Nam.

Ba là, nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ so với tổng thu NSNN có xu hướng tăng nhanh. Trong những năm qua, nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ so với thu NSNN diễn biến không đồng đều với xu hướng tăng nhanh vào cuối giai đoạn. Nguyên nhân chủ yếu là do các khoản TPCP trong nước phát hành trong giai đoạn trước để cân đối NSNN đã đến hạn trả nợ gốc. Mặt khác, tình hình thu NSNN năm 2020 bị sụt giảm mạnh trước tác động của dịch Covid-19, ước cả năm thu NSNN giảm 12,5% so với dự toán.

Bốn là, kỳ hạn TPCP chưa đa dạng, việc huy động vốn của Chính phủ gặp một số áp lực nhất định tại một số thời điểm; thị trường TPCP chưa hình thành đường cong lãi suất chuẩn đối với kỳ hạn ngắn và còn thiếu nhà đầu tư dài hạn. Việc thực hiện Nghị quyết số 07-NQ/TW của Bộ Chính trị, Nghị quyết số 25/2016/QH14 của Quốc hội đã góp phần tái cơ cấu nợ công theo hướng bền vững. Tuy nhiên, việc tập trung huy động TPCP kỳ hạn dài trong các năm vừa qua có một số khó khăn, cụ thể như: (i) Trên thị trường TPCP chỉ có các công cụ kỳ hạn dài từ 5 năm trở lên, không có lãi suất tham chiếu cho các kỳ hạn ngắn; (ii) Tại thời điểm thị trường có biến động mạnh không phát hành được kỳ hạn ngắn, để ổn định thị trường,...

Năm là, việc giải ngân vốn đầu tư công, trong đó có nguồn vốn vay ODA và vay ưu đãi nước ngoài của Chính phủ còn chậm.

3. Giải pháp nâng cao hiệu quả công tác quản lý nợ công giai đoạn hiện nay, tầm nhìn đến năm 2030

Để đáp ứng các yêu cầu, mục tiêu, nhiệm vụ chủ yếu của định hướng kế hoạch vay, trả nợ công, thời gian tới, cần tiếp tục triển khai các giải pháp sau:

Thứ nhất, hoàn thiện thể chế chính sách về quản lý nợ công và triển khai công cụ quản lý nợ chủ động.

Tiếp tục rà soát các luật, nghị định, đề xuất nội dung sửa đổi, bổ sung để hoàn thiện về quy định thể chế, chức năng nhiệm vụ của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ: Tài chính, Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, chính quyền địa phương đảm bảo nhất quán với quy định của Luật Quản lý nợ công năm 2017. Nâng cao hiệu quả và tăng cường năng lực quản lý nợ công, trong đó tập trung hình thành cơ quan quản lý nợ quốc gia chuyên nghiệp, hiện đại theo thông lệ quốc tế theo đúng chỉ đạo tại Nghị quyết số 07-NQ/TW của Bộ Chính trị; nâng cao trình độ công chức làm công tác quản lý nợ; củng cố, hiện đại hóa cơ sở vật chất phục vụ công tác quản lý nợ. Thống nhất thực hiện quản lý nợ chính quyền địa phương; tăng cường năng lực cán bộ quản lý nợ chính quyền địa phương đáp ứng yêu cầu theo dõi, đánh giá và quản lý rủi ro; xây dựng và kết nối hệ thống thông tin nợ chính quyền địa phương,...

Thứ hai, tổ chức huy động vốn để đáp ứng nhiệm vụ vay của NSNN với mức chi phí - rủi ro hợp lý.

Quản triệt nguyên tắc vay bù đắp bội chi NSNN chỉ được sử dụng cho đầu tư phát triển, chỉ chi trong khả năng của nền kinh tế và chỉ vay trong khả năng trả nợ. Các mục tiêu về tăng trưởng, bội chi, đầu tư công cần đảm bảo đồng bộ, thống nhất với mục tiêu an toàn nợ. Tổ chức huy động vốn cho NSNN và cho đầu tư phát triển với chi phí - rủi ro hợp lý. Hướng tới mục tiêu đa dạng hóa nguồn vốn và phương thức vay trong nước và nước ngoài. Đối với huy động trong nước, đa dạng hóa kỳ hạn phát hành, bao gồm cả kỳ hạn dưới 5

năm, để đáp ứng nhu cầu của các nhà đầu tư, góp phần hình thành đường cong lãi suất chuẩn với đầy đủ các kỳ hạn tham chiếu cho các công cụ nợ cũng như các thành phần kinh tế khác.

Việc huy động vốn vay nước ngoài tập trung cho một số lĩnh vực chủ chốt để đảm bảo phát huy được tối đa hiệu quả kinh tế theo quy mô; tập trung cho các dự án trực tiếp thúc đẩy tăng trưởng gắn với phát triển bền vững, các dự án có khả năng tạo nguồn thu ngoại tệ. Từng bước chuyển dịch từ vay cho chương trình, dự án sang phương thức vay hỗ trợ ngân sách để gia tăng tính chủ động, hiệu quả trong sử dụng vốn vay của Chính phủ. Phát triển đa dạng các sản phẩm, hàng hóa trên thị trường; phát triển sản phẩm trái phiếu xanh để huy động vốn trong và ngoài nước cho các dự án bảo vệ môi trường phục vụ phát triển kinh tế bền vững.

Thứ ba, quản lý nợ nước ngoài của quốc gia, trong đó bao gồm nợ tự vay tự trả của DN và tổ chức tín dụng, phù hợp. Tách bạch quản lý nợ nước ngoài khu vực công và khu vực tư nhân, cần nhắc nhở hạn mức trần đối với các khoản vay nước ngoài của DN và tổ chức tín dụng không được Chính phủ bảo lãnh theo lộ trình hợp lý.

Thứ tư, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn vay, gắn với trách nhiệm trả nợ. Theo quy định của Luật NSNN năm 2015, vay bù đắp bội chi NSNN chỉ được sử dụng cho đầu tư phát triển, không sử dụng cho chi thường xuyên. Hiệu quả sử dụng vốn vay để bù đắp bội chi theo đó gắn chặt với hiệu quả phân bổ, sử dụng đầu tư công. Đối với vốn vay được hòa đồng chung vào NSNN, bao gồm các khoản vay trong nước: Cần tập trung đầu tư cho các chương trình mục tiêu quốc gia, các dự án quan trọng quốc gia, dự án trọng điểm, có ý nghĩa lớn, tạo sự lan tỏa nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế, dự án liên vùng, liên địa phương. Vốn vay ODA, vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài chỉ được sử dụng cho chi đầu tư phát triển, không sử dụng cho chi thường xuyên. Sử dụng vốn nước ngoài tập trung cho một số lĩnh vực chủ chốt để đảm bảo phát huy được tối đa hiệu quả kinh tế

theo quy mô. Các nguồn vốn vay để đầu tư kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội phải được kiểm soát một cách chặt chẽ về mục tiêu, hiệu quả đầu tư, kế hoạch trả nợ và những tác động của vay vốn đến cân đối ngân sách, dư nợ công, nợ Chính phủ và nghĩa vụ trả nợ.

Thứ năm, tái cơ cấu nợ theo hướng bền vững, cải thiện chỉ tiêu an toàn nợ; tích cực triển khai nghiệp vụ quản lý nợ chủ động để giảm áp lực trả nợ tập trung cao vào một số thời điểm. Tiếp tục phát hành TPCP gắn với tái cơ cấu nợ công, nợ Chính phủ theo hướng ưu tiên phát hành TPCP kỳ hạn dài khi thị trường thuận lợi để vừa huy động vốn cho NSNN, vừa kéo dài kỳ hạn bình quân danh mục nợ TPCP. Tận dụng điều kiện thuận lợi của thị trường để tích cực thực hiện các nghiệp vụ mua lại, hoán đổi để cơ cấu lại danh mục nợ trong nước và nước ngoài của Chính phủ theo hướng an toàn, bền vững, góp phần giảm nghĩa vụ trả nợ gốc qua các năm, giảm áp lực thanh khoản cho NSNN.

Thứ sáu, quản lý, kiểm soát chặt chẽ nghĩa vụ nợ dự phòng của NSNN.

Đối với nghĩa vụ nợ dự phòng từ bảo lãnh Chính phủ, khẩn trương xử lý dứt điểm các dự án gặp khó khăn trả nợ của giai đoạn trước liên quan

đến vướng mắc pháp lý, thủ tục hành chính và trách nhiệm của các đối tượng được bảo lãnh. Bổ sung chế tài để nâng cao trách nhiệm thanh toán trả nợ của đối tượng được bảo lãnh, tránh tình trạng chuyển nghĩa vụ nợ của doanh nghiệp thành nghĩa vụ nợ của Nhà nước khi Chính phủ phải trả nợ thay với vai trò là người bảo lãnh.

Tăng cường quản lý rủi ro tài khóa phát sinh từ hoạt động vay về cho vay lại, tăng trách nhiệm trả nợ vay lại của gắn với sự chủ động quyết định vay của địa phương, gắn trách nhiệm trả nợ vay lại với mức độ tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập.

Thứ bảy, phát triển thị trường vốn trong nước.

Phát triển đa dạng các sản phẩm, hàng hóa trên thị trường để đáp ứng nhu cầu của các nhà đầu tư. Phát triển nhà đầu tư dài hạn như các quỹ đầu tư, hệ thống quỹ hưu trí bổ sung tự nguyện; thu hút nhà đầu tư nước ngoài tham gia đầu tư dài hạn trên thị trường. Nghiên cứu đưa TPCP vào rổ chỉ số trái phiếu quốc tế để thu hút thêm các quỹ đầu tư, các nhà đầu tư chuyên nghiệp nước ngoài.

Thứ tám, bố trí nguồn vốn để thanh toán trả nợ đầy đủ, đúng hạn.

Thứ chín, tăng cường thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, công khai minh bạch về nợ công ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Quốc hội (2016), *Nghị quyết số 25/2016/QH14 ngày 9/11/2016 về Kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia giai đoạn 2016-2020*.
2. Quốc hội (2017), *Luật Quản lý nợ công số 20/2017/QH14*.
3. Hoàng Ngọc Âu (2018), *Quản lý nợ công ở Việt Nam trong Hội nhập quốc tế*, Luận án tiến sĩ Kinh tế, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh.
4. International Monetary Fund and World Bank. (2020). Public sector debt definitions and reporting in low-income developing countries. Retrieved from: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2020/02/11/Public-Sector-Debt-Definitions-and-Reporting-in-Low-Income-Developing-Countries-49042>.
5. Bộ Tài chính, Bản tin nợ công, https://mof.gov.vn/webcenter/portal/btcvn/pages_r/chuyen-muc-1/quan-ly-no-tai-chinh-doi-ngoai/ban-tin-no-cong.
6. M.P (2022), Năm 2021: Các chỉ tiêu nợ đều trong giới hạn an toàn, Báo điện tử Đảng cộng sản Việt Nam, <https://dangcongsan.vn/kinh-te/nam-2021-cac-chi-tieu-no-deu-trong-gioi-han-an-toan-601422.html>.

Ngày nhận bài: 12/2/2022

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 5/3/2022

Ngày chấp nhận đăng bài: 15/3/2022

Thông tin tác giả:

TS. ĐỖ THỊ DIÊN

Trường Đại học Thương mại

CURRENT SITUATION AND SOME RECOMMENDATIONS TO IMPROVE THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC DEBT MANAGEMENT IN VIETNAM

● **PhD. DO THI DIEN**

Thuongmai University

ABSTRACT:

Public debt, foreign debt and public debt management are one of the most concerning issues in the world. In recent years, the borrowing and repayment of public debt of Vietnam has achieved relatively comprehensive results. For example, the public debt management policy of Vietnam has played an active role, thereby contributing to mobilizing important resources for socio-economic infrastructure development, strengthening financial and budgetary discipline. However, Vietnam's public debt management has also faced many difficulties and challenges. To overcome these difficulties, it is necessary for Vietnam to keep improving institutions and policies on the public debt management, enhancing the efficiency of capital use, restructuring debt in a sustainable way, etc. in the coming time. This paper presents the current situation of the public debt management in Vietnam and proposes some recommendations to improve the effectiveness of the country's public debt management.

Keywords: public debt, domestic loan, foreign loan, public debt management.