

BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

VIỆN NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ KINH TẾ TRUNG ƯƠNG

LÊ VĂN CƯỜNG

QUẢN LÝ NỢ CÔNG NHẪM BẢO ĐẢM AN TOÀN  
TÀI CHÍNH QUỐC GIA CỦA VIỆT NAM

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

Hà Nội - Năm 2023

BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

VIỆN NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ KINH TẾ TRUNG ƯƠNG

LÊ VĂN CƯỜNG

QUẢN LÝ NỢ CÔNG NHẪM BẢO ĐẢM AN TOÀN  
TÀI CHÍNH QUỐC GIA CỦA VIỆT NAM

Ngành: Quản lý kinh tế

Mã số: 9.31.01.10

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC

PGS. TS. Nguyễn Trọng Thản

Hà Nội - Năm 2023

## LỜI CAM ĐOAN

Tác giả cam đoan đề tài luận án tiến sĩ “*Quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia của Việt Nam*” là công trình nghiên cứu độc lập của tác giả. Các số liệu trong luận án là hoàn toàn trung thực và có trích dẫn nguồn gốc rõ ràng. Nội dung luận án chưa từng được sử dụng để bảo vệ lấy bất kỳ học vị hoặc đề tài nào.

Tôi xin cam đoan những vấn đề nêu trên là đúng sự thực, nếu sai tôi xin hoàn toàn chịu trách nhiệm.

*Hà Nội, ngày      tháng      năm 2023*

**Tác giả luận án**

**Lê Văn Cường**

## LỜI CẢM ƠN

Luận án này được thực hiện và hoàn thành tại Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương. Tôi xin bày tỏ lòng biết ơn sâu sắc nhất tới các thầy giáo, cô giáo ở Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương đã luôn tạo điều kiện tốt nhất cho tôi trong quá trình học tập và nghiên cứu. Tôi xin bày tỏ lòng biết ơn PGS.TS. Nguyễn Trọng Thái đã hướng dẫn và tận tình giúp đỡ tôi trong quá trình nghiên cứu và hoàn thành Luận án. Bản thân tôi đã nghiên cứu và học được nhiều kiến thức mới về khoa học, đặc biệt về phương pháp luận để giải quyết các vấn đề trong nghiên cứu khoa học cũng như thực tiễn hiện nay. Trong suốt quá trình học tập và nghiên cứu, để hoàn thiện được luận án này, tôi cũng đã nhận được sự hướng dẫn và giúp đỡ tận tình của các đồng nghiệp, bạn bè và gia đình, luôn động viên, chia sẻ và tạo điều kiện tốt nhất để tôi hoàn thành luận án này.

Mặc dù đã có nhiều cố gắng, nhưng không thể tránh khỏi những hạn chế và thiếu sót nhất định khi thực hiện Luận án, tôi rất mong nhận được sự đóng góp ý kiến của quý Thầy, cô giáo và bạn đọc.

Tôi xin trân trọng cảm ơn!

*Hà Nội, ngày      tháng      năm 2023*

**Tác giả luận án**

**Lê Văn Cường**

## MỤC LỤC

|                                                                                                                                     |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT.....</b>                                                                                                    | <b>iv</b>  |
| <b>DANH MỤC BẢNG, BIỂU.....</b>                                                                                                     | <b>vi</b>  |
| <b>DANH MỤC SƠ ĐỒ, HÌNH VẼ.....</b>                                                                                                 | <b>vii</b> |
| <b>MỞ ĐẦU.....</b>                                                                                                                  | <b>1</b>   |
| <b>Chương 1: TỔNG QUAN CÁC CÔNG TRÌNH VÀ HƯỚNG NGHIÊN CỨU CỦA LUẬN ÁN.....</b>                                                      | <b>5</b>   |
| <b>1.1. Tổng quan các công trình nghiên cứu có liên quan đến quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia .....</b>      | <b>5</b>   |
| 1.1.1. Tổng quan các công trình nghiên cứu nước ngoài có liên quan đến quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia..... | 5          |
| 1.1.2. Tổng quan các công trình nghiên cứu trong nước có liên quan đến quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia..... | 10         |
| 1.1.3. Khoảng trống tiếp tục được nghiên cứu trong luận án.....                                                                     | 15         |
| <b>1.2. Mục tiêu, đối tượng, phạm vi nghiên cứu.....</b>                                                                            | <b>15</b>  |
| 1.2.1. Mục tiêu nghiên cứu.....                                                                                                     | 15         |
| 1.2.2. Đối tượng nghiên cứu.....                                                                                                    | 16         |
| 1.2.3. Phạm vi nghiên cứu.....                                                                                                      | 16         |
| 1.2.4. Câu hỏi nghiên cứu.....                                                                                                      | 16         |
| <b>1.3. Cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu.....</b>                                                                            | <b>17</b>  |
| 1.3.1. Cách tiếp cận và khung phân tích .....                                                                                       | 17         |
| 1.3.2. Phương pháp nghiên cứu.....                                                                                                  | 19         |
| <b>Chương 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ QUẢN LÝ NỢ CÔNG NHẪM BẢO ĐẢM AN TOÀN TÀI CHÍNH QUỐC GIA.....</b>               | <b>21</b>  |
| <b>2.1. Cơ sở lý luận về quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia .....</b>                                          | <b>21</b>  |
| 2.1.1. Một số khái niệm.....                                                                                                        | 21         |
| 2.1.2. Đặc điểm, phân loại nợ công.....                                                                                             | 31         |

|                                                                                                                         |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 2.1.3. Mối quan hệ giữa quản lý nợ công và bảo đảm an toàn tài chính quốc gia.....                                      | 34        |
| 2.1.4. Chủ thể, đối tượng và mục tiêu của quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia.....                  | 42        |
| 2.1.5. Nội dung quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia.....                                            | 44        |
| 2.1.6. Chỉ tiêu đánh giá nợ công và quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia.....                        | 50        |
| 2.1.7. Các yếu tố ảnh hưởng đến quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia.....                            | 54        |
| <b>2.2. Kinh nghiệm quốc tế về quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia và bài học cho Việt Nam.....</b> | <b>59</b> |
| 2.2.1. Kinh nghiệm quản lý nợ công của Ấn Độ.....                                                                       | 59        |
| 2.2.2. Kinh nghiệm quản lý nợ công của Thái Lan.....                                                                    | 60        |
| 2.2.3. Kinh nghiệm quản lý nợ công của Nhật Bản.....                                                                    | 61        |
| 2.2.4. Kinh nghiệm quản lý nợ công của Trung Quốc.....                                                                  | 63        |
| 2.2.5. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam về quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia.....                 | 64        |
| <b>Chương 3. THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NỢ CÔNG NHẪM BẢO ĐẢM AN TOÀN TÀI CHÍNH QUỐC GIA CỦA VIỆT NAM.....</b>                   | <b>66</b> |
| <b>3.1. Thực trạng nợ công và an toàn tài chính quốc gia của Việt Nam.....</b>                                          | <b>66</b> |
| 3.1.1. Thực trạng nợ công của Việt Nam.....                                                                             | 66        |
| 3.1.2. Thực trạng an toàn tài chính quốc gia của Việt Nam.....                                                          | 71        |
| 3.1.3. Nợ công với an toàn tài chính quốc gia.....                                                                      | 76        |
| <b>3.2. Đánh giá thực trạng quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia của Việt Nam.....</b>               | <b>81</b> |
| 3.2.1. Ban hành khuôn khổ pháp lý về quản lý nợ công.....                                                               | 81        |
| 3.2.2. Xây dựng chiến lược, chương trình và kế hoạch quản lý nợ công.....                                               | 89        |
| 3.2.3. Tổ chức bộ máy quản lý nợ công.....                                                                              | 96        |

|                                                                                                                                               |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.2.4. Kiểm tra, giám sát quản lý nợ công.....                                                                                                | 105        |
| <b>3.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia của Việt Nam .....</b>                               | <b>112</b> |
| 3.3.1. Công tác chỉ đạo điều hành của Chính phủ.....                                                                                          | 112        |
| 3.3.2. Nguồn lực thực hiện.....                                                                                                               | 113        |
| 3.3.3. Các yếu tố kinh tế vĩ mô.....                                                                                                          | 114        |
| <b>3.4. Đánh giá chung về quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia của Việt Nam .....</b>                                      | <b>119</b> |
| 3.4.1. Những kết quả đạt được.....                                                                                                            | 119        |
| 3.4.2. Những hạn chế, bất cập.....                                                                                                            | 122        |
| 3.4.3. Nguyên nhân của những hạn chế, bất cập.....                                                                                            | 124        |
| <b>Chương 4. GIẢI PHÁP QUẢN LÝ NỢ CÔNG NHẪM BẢO ĐẢM AN TOÀN TÀI CHÍNH QUỐC GIA CỦA VIỆT NAM ĐẾN NĂM 2030.....</b>                             | <b>128</b> |
| <b>4.1. Bối cảnh quốc tế, trong nước .....</b>                                                                                                | <b>128</b> |
| 4.1.1. Bối cảnh quốc tế và khu vực.....                                                                                                       | 128        |
| 4.1.2. Bối cảnh trong nước.....                                                                                                               | 129        |
| <b>4.2. Quan điểm, mục tiêu và định hướng hoàn thiện quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia của Việt Nam đến năm 2030...</b> | <b>131</b> |
| 4.2.1. Quan điểm.....                                                                                                                         | 131        |
| 4.2.2. Mục tiêu .....                                                                                                                         | 132        |
| 4.2.3. Định hướng hoàn thiện quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia đến năm 2030.....                                        | 132        |
| <b>4.3. Giải pháp hoàn thiện quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia .....</b>                                                | <b>133</b> |
| 4.3.1. Hoàn thiện thể chế về quản lý nợ công.....                                                                                             | 133        |
| 4.3.2. Xây dựng chiến lược, kế hoạch quản lý nợ công.....                                                                                     | 136        |
| 4.3.3. Tổ chức bộ máy quản lý nợ công.....                                                                                                    | 139        |
| 4.3.4. Kiểm tra, giám sát trong quản lý nợ công.....                                                                                          | 141        |
| 4.3.5. Một số giải pháp khác.....                                                                                                             | 142        |

|                                                                            |            |
|----------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ.....</b>                                          | <b>146</b> |
| <b>TÀI LIỆU THAM KHẢO.....</b>                                             | <b>148</b> |
| <b>DANH MỤC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ.....</b>                     | <b>158</b> |
| <b>DANH MỤC CÁC VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ<br/>NỢ CÔNG.....</b> | <b>159</b> |
| <b>PHIẾU ĐIỀU TRA KHẢO SÁT.....</b>                                        | <b>164</b> |
| <b>PHỤ LỤC.....</b>                                                        | <b>175</b> |

## DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

| <b>Từ viết tắt</b> | <b>Cụm từ tiếng việt</b>        |
|--------------------|---------------------------------|
| BTC                | : Bộ tài chính                  |
| BOT                | : Xây dựng vận hành chuyên giao |
| BHXXH              | : Bảo hiểm xã hội               |
| BLCP               | : Bảo lãnh Chính phủ            |
| CSTK               | : Chính sách tài khóa           |
| CSTT               | : Chính sách tiền tệ            |
| CQĐP               | : Chính quyền địa phương        |
| DNNN               | : Doanh nghiệp nhà nước         |
| HĐND               | : Hội đồng nhân dân             |
| KT-XH              | : Kinh tế- xã hội               |
| KTVM               | : Kinh tế vĩ mô                 |
| NHPTVN             | : Ngân hàng Phát triển Việt Nam |
| NHCSXH             | : Ngân hàng chính sách xã hội   |
| NSNN               | : Ngân sách Nhà nước            |
| NSTW               | : Ngân sách trung ương          |
| NSDP               | : Ngân sách địa phương          |
| NHTM               | : Ngân hàng thương mại          |
| PPP                | : Đối tác công tư               |
| QLNC               | : Quản lý nợ công               |
| TCTD               | : Tổ chức tín dụng              |
| TPCP               | : Trái phiếu Chính phủ          |
| UBND               | : Ủy ban nhân dân               |

| <b>Từ viết tắt</b> | <b>Cụm từ tiếng anh</b>                               | <b>Cụm từ tiếng việt</b>                              |
|--------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| ADB                | Asia Development Bank                                 | Ngân hàng phát triển Châu Á                           |
| ATIGA              | ASEAN Trade in Goods<br>Agreement                     | Hiệp định thương mại hàng hóa<br>ASEAN                |
| ASEAN              | Association of Southeast<br>Asian Nations             | Hiệp hội các quốc gia Đông<br>Nam Á                   |
| FDI                | Foreign direct investment                             | Vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài                       |
| ICOR               | Incremental Capital-Output<br>Ratio                   | Hệ số sử dụng vốn                                     |
| IDA                | International Development<br>Association              | Hiệp hội phát triển quốc tế                           |
| ODA                | Official Development Aids                             | Vốn viện trợ phát triển chính<br>thức                 |
| IMF                | International Monetary Fund                           | Quỹ tiền tệ quốc tế                                   |
| UNCTAD             | United nations conference on<br>trade and development | Hội nghị Liên hợp quốc về<br>thương mại và phát triển |
| WTO                | World trade organization                              | Tổ chức thương mại thế giới                           |
| WB                 | World Bank                                            | Ngân hàng thế giới                                    |
| MTDS               | Medium Term Debt Strategy                             | Chiến lược quản lý nợ trung hạn                       |
| DeMPA              | Debt Management<br>Performance Assessment             | Công cụ đánh giá kết quả quản<br>lý nợ                |

## **DANH MỤC BẢNG BIỂU**

|                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------|-----|
| Bảng 2.1. So sánh phạm vi nợ công giữa Việt Nam và các tổ chức quốc tế    | 24  |
| Bảng 2.2: Mục tiêu của một số chính sách                                  | 36  |
| Bảng 2.3: Mô hình tổ chức của các cơ quan quản lý nợ công                 | 49  |
| Bảng 3.1: Tỷ lệ đầu tư trên GDP và ICOR cả nước                           | 75  |
| Bảng 3.2: Các văn bản quy phạm pháp luật về Quản lý nợ công               | 82  |
| Bảng 3.3: Chương trình quản lý nợ trung hạn và kế hoạch vay, trả nợ công  | 90  |
| Bảng 3.4: Mức độ phù hợp của chiến lược, chương trình và kế hoạch nợ công | 94  |
| Bảng 3.5: Đánh giá về phối hợp giữa các cơ quan trong quản lý nợ công     | 101 |
| Bảng 3.6: Đánh giá về số lượng cán bộ tham gia vào quản lý nợ công        | 103 |
| Bảng 3.7: Đánh giá về số lượng các đợt kiểm tra giám sát                  | 109 |
| Bảng 3.8: Hiệu quả, mức độ ảnh hưởng của công tác kiểm tra, giám sát      | 111 |

## **DANH MỤC SƠ ĐỒ, HÌNH VẼ**

|                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| Sơ đồ 1.1: Khung nghiên cứu của luận án                               | 18 |
| Sơ đồ 2.1. Các thành phần của khu vực công theo IMF                   | 23 |
| Sơ đồ 2.2: Phối hợp chính sách kinh tế vĩ mô và chính sách quản lý nợ | 38 |
| Sơ đồ 2.3: Các mục tiêu quản lý nợ công                               | 43 |
| Sơ đồ 2.4: Chiến lược quản lý nợ và khung kinh tế tổng thể            | 45 |
| Sơ đồ 2.5: Cơ cấu quản lý nhà nước đơn giản hoá                       | 48 |
| Sơ đồ 3.1: Cơ cấu tổ chức bộ máy quản lý nợ công của Việt Nam         | 97 |
| Hình 2.1: Khuôn khổ ổn định tài chính                                 | 35 |
| Hình 2.2: Các cơ chế truyền dẫn giữa nợ công và tăng trưởng kinh tế   | 40 |
| Hình 3.1: Quy mô nợ công và tỷ lệ nợ công/GDP qua các năm (%)         | 66 |
| Hình 3.2: Cơ cấu tỷ lệ nợ công so với GDP qua các năm (%)             | 67 |
| Hình 3.3: Cơ cấu nợ trong nước và nợ nước ngoài (%)                   | 67 |
| Hình 3.4: Nợ nước ngoài quốc gia/GDP (%GDP)                           | 68 |

|                                                                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Hình 3.5: Cơ cấu nợ nước ngoài theo nhà tài trợ đa phương                                                     | 68  |
| Hình 3.6: Kỳ hạn và lãi suất phát hành qua các năm                                                            | 69  |
| Hình 3.7: Tỷ lệ các loại đồng tiền vay nợ                                                                     | 69  |
| Hình 3.8: Nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ/Thu NSNN (%)                                                | 71  |
| Hình 3.9: Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia so với xuất khẩu                                            | 71  |
| Hình 3.10: Tình hình cân đối thu-chi, bội chi ngân sách nhà nước                                              | 74  |
| Hình 3.11: Thị trường vốn trong nước qua các năm/GDP (%)                                                      | 80  |
| Hình 3.12: Trái phiếu Chính phủ bảo lãnh qua các năm                                                          | 81  |
| Hình 3.13: Mức độ kịp thời các văn bản về quản lý nợ công                                                     | 85  |
| Hình 3.14: Mức độ đồng bộ pháp luật về quản lý nợ công                                                        | 86  |
| Hình 3.15: Mức độ đầy đủ về khuôn khổ pháp luật quản lý nợ                                                    | 86  |
| Hình 3.16: Tính kịp thời trong việc xây dựng và ban hành chiến lược, chương trình và kế hoạch quản lý nợ công | 92  |
| Hình 3.17: Tính đồng bộ trong quá trình xây dựng và xác định các mục tiêu chỉ tiêu về quản lý nợ công         | 93  |
| Hình 3.18: Đánh giá về phân định chức năng, nhiệm vụ giữa các cơ quan quản lý nợ công                         | 101 |
| Hình 3.19: Xây dựng và lập kế hoạch kiểm tra, giám sát quản lý nợ công                                        | 108 |
| Hình 3.20: Mối quan hệ giữa tăng trưởng tín dụng và GDP                                                       | 116 |
| Hình 3.21: Lãi suất cho vay và huy động thực qua các năm                                                      | 117 |
| Hình 3.22: Quy mô dự trữ ngoại hối giai đoạn 2010-2021                                                        | 118 |

## MỞ ĐẦU

### 1. Lý do nghiên cứu đề tài Luận án

Quản lý nợ công đóng vai trò quan trọng trong quá trình phát triển kinh tế của mỗi quốc gia. Nợ công là công cụ quan trọng để tài trợ nhu cầu vốn cho nền kinh tế, đáp ứng nhu cầu đầu tư, phát triển sản xuất, tạo động lực để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế quốc gia. Đối với Việt Nam, mặc dù nợ công vẫn nằm trong giới hạn an toàn, song việc quản lý nợ công nhằm bảo đảm nhu cầu tài chính cho phát triển kinh tế - xã hội, không để xảy ra khủng hoảng nợ công, gây ảnh hưởng tiêu cực đến phát triển xã hội, uy tín quốc gia là vấn đề có ý nghĩa then chốt trong tăng trưởng kinh tế. Dư nợ công của Việt Nam đã giảm từ mức đỉnh 63,7% GDP năm 2016 xuống còn 38,0% GDP năm 2022, tốc độ tăng nợ công giảm từ trung bình 18,1%/năm giai đoạn 2011-2015 xuống còn khoảng 6,4%/năm giai đoạn 2016-2020, tỷ trọng nợ trong nước tăng từ 39,1% năm 2011 lên 60,1% năm 2016 và 68,9% tổng dư nợ Chính phủ năm 2022, lãi suất vay nợ giảm dần, kỳ hạn trả nợ tăng dần, cơ sở nhà đầu tư được mở rộng, góp phần giảm rủi ro danh mục nợ Chính phủ.

Việc đảm bảo an toàn tài chính quốc gia nhằm huy động tối đa các nguồn lực tài chính cho phát triển, thực hiện phân phối sử dụng hiệu quả các nguồn lực tài chính là yếu tố quyết định. Cùng với đó, việc quản lý nợ công đòi hỏi quy trình chặt chẽ với sự tham gia của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm bảo đảm khả năng chống chịu của nền tài chính quốc gia trước các biến động kinh tế bất lợi từ bên trong và bên ngoài, đồng thời bảo đảm khả năng trả nợ của đơn vị sử dụng vốn vay và đảm bảo cán cân thanh toán vĩ mô và an toàn tài chính quốc gia.

Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XIII đã nhận định: “Trong những năm tới, tình hình thế giới và trong nước có cả thuận lợi, thời cơ và khó khăn, thách thức đan xen; đặt ra nhiều vấn đề mới, yêu cầu mới nặng nề, phức tạp hơn đối với sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc...”. Trong bối cảnh thế giới và khu vực có nhiều diễn biến nhanh chóng, phức tạp, khó lường, khó khăn nhiều hơn thuận lợi, ảnh hưởng sâu, rộng đến các quốc gia, đặc biệt là các nước đang phát triển, có độ mở lớn về kinh tế, trong đó có Việt Nam và rất khó để thích ứng,

ứng phó kịp thời. Điều này đã tạo áp lực rất lớn trong công tác lãnh đạo, chỉ đạo, quản lý, điều hành thực hiện các mục tiêu, định hướng phát triển KTXH 05 năm và hàng năm. Hoà bình, hợp tác, hội nhập phát triển vẫn là xu thế lớn, nhưng gặp nhiều thách thức, cạnh tranh chiến lược của các nước lớn ngày càng gay gắt. Đại dịch Covid-19 gây hậu quả nặng nề, kéo dài; xung đột Nga - Ucraina diễn biến phức tạp; hầu hết các chuỗi cung ứng bị đứt gãy; lạm phát tăng cao, các nước thắt chặt chính sách tiền tệ, tăng lãi suất, dẫn đến suy giảm tăng trưởng và gia tăng rủi ro trên các thị trường tài chính, tiền tệ; thị trường xuất khẩu bị thu hẹp, xu hướng dịch chuyển sản xuất, dòng vốn đầu tư toàn cầu ngược trở lại các nước phát triển; các thách thức an ninh truyền thống, phi truyền thống, an ninh năng lượng, an ninh lương thực, nguồn nước xuyên biên giới gia tăng; biến đổi khí hậu, thiên tai, động đất...diễn ra với tần suất cao hơn, tác động, ảnh hưởng sâu sắc đến an toàn tài chính quốc gia và ninh chính trị, kinh tế, xã hội trên phạm vi toàn cầu. Điều này đặt ra yêu cầu về việc tăng cường quản lý nợ công bảo đảm an toàn tài chính quốc gia trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế là đòi hỏi cấp thiết.

Việt Nam trở thành nước có thu nhập trung bình nên chi phí vốn vay nước ngoài của Chính phủ sẽ tăng lên do nguồn vốn ODA giảm mạnh. Trong khi đó nhu cầu vốn đầu tư phát triển kinh tế- xã hội ngày càng tăng, tỷ trọng chi đầu tư phát triển khoảng 29-30% tổng chi NSNN. Xu hướng trong giai đoạn tới Việt Nam sẽ gia tăng việc sử dụng các khoản vay ưu đãi và vay thương mại trong và ngoài nước theo cơ chế thị trường, đòi hỏi Chính phủ phải linh hoạt, chủ động lựa chọn trong đa dạng các công cụ nợ gắn liền với các đặc điểm chi phí- rủi ro khác nhau để phù hợp với diễn biến thị trường có nhiều biến động. Các chỉ số nợ của Việt Nam vẫn nằm trong tầm kiểm soát với ngưỡng an toàn, trong khi thâm hụt ngân sách nhà nước vẫn duy trì ở mức cao và nhu cầu nguồn vốn đầu tư phát triển kinh tế- xã hội còn lớn.

Công tác tổ chức và quản lý nợ công còn phân tán ở các cấp Bộ, ngành, địa phương gây khó khăn cho công tác giám sát chỉ tiêu an toàn nợ công, phân định trách nhiệm trả nợ trong trường hợp chương trình, dự án sử dụng nợ công không hiệu quả. Hoạt động quản lý nợ công rất đa dạng và phức tạp, phụ thuộc

vào nhiều yếu tố bên trong và bên ngoài. Hệ thống thông tin, số liệu về tình hình huy động, sử dụng vốn vay, trả nợ công chưa được cập nhật thường xuyên; chế độ báo cáo chưa chấp hành đầy đủ, chậm so với yêu cầu và chất lượng không cao, nhất là đối với khu vực nợ doanh nghiệp được Chính phủ bảo lãnh và nợ chính quyền địa phương.

Từ các lý do nêu trên, xuất phát từ thực tiễn về quản lý nợ công, từ lý luận về quản lý nợ công, quan điểm, đường lối của Đảng, chính sách của Nhà nước ở trên cho thấy việc nghiên cứu vấn đề quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia của Việt Nam qua việc phân tích và đánh giá thực trạng nợ công, quản lý nợ công, mối quan hệ giữa các chỉ tiêu đánh giá nợ công và an toàn tài chính quốc gia, tìm ra những yếu tố ảnh hưởng đến quản lý nợ công. Trên cơ sở đó đề ra những định hướng, giải pháp tăng cường quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia là yêu cầu cấp thiết hiện nay, do vậy nghiên cứu sinh quyết định lựa chọn nghiên cứu đề tài “*Quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia của Việt Nam*”.

## **2. Những điểm mới của Luận án**

### **2.1. Về lý luận**

Luận án hệ thống hóa và góp phần làm sâu sắc hơn cơ sở lý luận về nợ công, quản lý nợ công, các nhân tố ảnh hưởng đến quản lý nợ công, mối quan hệ giữa nợ công và an toàn tài chính quốc gia.

Làm rõ mục tiêu, nội dung quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia.

Phân tích và làm rõ mối quan hệ giữa các chỉ tiêu đánh giá về nợ công với an toàn tài chính quốc gia.

### **2.2. Về thực tiễn**

Luận án đã làm rõ và phân tích các tiêu chí đánh giá về nội dung quản lý nợ công nhằm huy động nguồn vốn vay nợ công phục vụ cho đầu tư phát triển bảo đảm an toàn tài chính quốc gia.

Luận án đã phân tích, đánh giá thực trạng về nợ công, nội dung quản lý nợ công và phân tích mối quan hệ giữa các tiêu chí đánh giá về nợ công, quản lý nợ công với các chỉ tiêu an toàn tài chính quốc gia.

Qua kết quả phân tích đánh giá thực trạng nợ công và quản lý nợ công cung cấp cơ sở thực tiễn cho việc đề xuất quan điểm, mục tiêu, định hướng và các giải pháp quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia.

### **3. Kết cấu của Luận án**

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo và phụ lục, kết cấu luận án gồm 4 chương:

Chương 1. Tổng quan các công trình và hướng nghiên cứu của luận án

Chương 2. Cơ sở lý luận và kinh nghiệm quốc tế về quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia.

Chương 3. Thực trạng quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia của Việt Nam.

Chương 4. Giải pháp quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia của Việt Nam đến năm 2030.

## Chương 1

### TỔNG QUAN CÁC CÔNG TRÌNH VÀ HƯỚNG NGHIÊN CỨU CỦA LUẬN ÁN

#### 1.1. TỔNG QUAN CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CÓ LIÊN QUAN ĐẾN QUẢN LÝ NỢ CÔNG NHẪM BẢO ĐẢM AN TOÀN TÀI CHÍNH QUỐC GIA

##### 1.1.1. Tổng quan các công trình nghiên cứu nước ngoài có liên quan đến quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia

###### 1.1.1.1. Nợ công, quản lý nợ công với bảo đảm an toàn tài chính

Mankiw, N.G, (2015), “*Principles of economics, 7<sup>th</sup> edition, Cengage Learning, Stamford*”. Tác giả cho rằng nợ công bắt nguồn từ sự mất cân bằng thu-chi của NSNN. Khi các khoản chi ngân sách lớn hơn số thuế, phí, lệ phí thu được, nhà nước phải đi vay trong và ngoài nước để trang trải thâm hụt ngân sách. Các khoản vay này phải được hoàn trả cả gốc và lãi khi đến hạn. Tại mỗi thời điểm, tổng giá trị lũy kế cả gốc và lãi chưa hoàn trả của các khoản vay sẽ cấu thành tổng quy mô nợ công, còn được gọi là nợ chính phủ, nợ nhà nước, hay nợ chủ quyền.

World Bank (2007), “*Managing Public Debt, From Diagnostics to Reform Implementation*”. Báo cáo của Ngân hàng thế giới đã chỉ ra rằng đối với các nước đang phát triển, nâng cao hiệu quả quản lý nợ công đóng vai trò quan trọng trong việc giảm thiểu tính dễ bị tổn thương đối với các cuộc khủng hoảng tài chính. Quản lý nợ công tốt bao gồm phải quản lý rủi ro tốt và quản lý dòng tiền mặt, có sự phối hợp hiệu quả giữa chính sách về tiền tệ, quản trị tốt, khả năng tổ chức và quản lý nhân sự tốt. Việc thực hiện hiệu quả các chiến lược quản lý nợ đòi hỏi phải phát triển thị trường nợ chính phủ trong nước phát triển.

World Bank (2017), “*Developing the domestic government debt market: From diagnostics to reform implementation*”. Báo cáo đã chỉ ra rằng quản lý nợ công là rất quan trọng đối với các thị trường mới nổi và các nước đang phát triển muốn xây dựng nền kinh tế phát triển mạnh, theo định hướng thị trường với các hệ thống tài chính lành mạnh có khả năng chống khủng hoảng. Quản lý nợ công hiệu quả, đòi hỏi các nước phát triển thị trường nợ chính phủ trong

nước, bao gồm: Thị trường sơ cấp và tiền tệ hiệu quả; Tiếp cận cơ sở đầu tư đa dạng; phát triển thị trường thứ cấp; hệ thống thanh toán và lưu ký chứng khoán hiệu quả; quy định về thể chế mạnh mẽ. Trình tự để cơ quan có thẩm quyền thực hiện vay trong thị trường nội địa, bao gồm việc lựa chọn các công cụ, kỹ thuật phát hành và các mối quan hệ với các tổ chức trung gian tài chính.

IMF và WB (2005), “*Debt sustainability assessments (DSAs)*” và “*Debt sustainability framework (DSF)*”. IMF và WB đã xem xét và đưa ra khuyến nghị quyết định vay nợ của các quốc gia thu nhập thấp theo hướng gắn nhu cầu vay nợ với khả năng trả nợ của các quốc gia này, có tính đến hoàn cảnh cụ thể của từng quốc gia. Bên cạnh đó, khuôn khổ này đồng thời cung cấp hướng dẫn cho các quyết định cho vay và cấp ngân sách của các bên cho vay và các nhà tài trợ chính thức để đảm bảo nguồn lực cho các quốc gia thu nhập thấp được cung cấp theo các điều khoản phù hợp với tính bền vững của nợ trong dài hạn cũng như mức độ tiến triển hướng tới đạt được các mục tiêu thiên niên kỷ (Millennium Development Goals, MDGs) của các nước này. Khung này đóng vai trò như một “hệ thống cảnh báo sớm” các nguy cơ tiềm ẩn về tình trạng nợ nần để có thể thực hiện hành động phòng ngừa kịp thời. Tuy nhiên, cần lưu ý là khung này chỉ áp dụng cho nợ nước ngoài thay vì toàn bộ nợ công.

Cecchetti, G.S., M. S. Mohanty và F. Zampolli (2010), “*The Future of Public Debt: Prospects and Implications, Monetary and Economic Department, Bank for International Settlement*”. Dựa trên lý thuyết ràng buộc ngân sách chính phủ, nhóm tác giả đã đưa ra mô hình xác định trần nợ công, trong điều kiện chính phủ có sự ràng buộc về giới hạn vay nợ. Trong đó, ngưỡng an toàn nợ công được xem là một chỉ tiêu động, phụ thuộc vào khả năng vay nợ mới, in thêm tiền và thặng dư ngân sách của chính phủ.

Caner, M., T. Grennes và F. Koehler-Geib (2010), “*Finding the Tipping Point- When Sovereign Debt Turns Bad, World Bank Policy Research Working Paper*”, nhóm tác giả thực hiện nghiên cứu trên bộ số liệu theo năm của 101 nước phát triển và đang phát triển trong giai đoạn trải dài từ năm 1980 đến năm 2008. Các ước lượng đã đưa ra ngưỡng nợ công/GDP chung cho tất cả các quốc gia là 77%. Nếu nợ công vượt quá ngưỡng này, mỗi phần trăm tăng thêm của

nợ sẽ làm giảm đi 0,017% của tăng trưởng thực tế hàng năm. Tác động này thậm chí còn trầm trọng hơn khi được xem xét riêng ở các nước đang phát triển, với ngưỡng nợ là 64% GDP. Ở các quốc gia này, mỗi điểm phần trăm vượt ngưỡng trên sẽ làm giảm tới 0,02% tăng trưởng kinh tế.

António Afonso và João Tovar Jalles (2011), “*Growth and Productivity: The role of Government Debt, Department of Economics, School of Economics and Management*”. Tác giả chỉ ra mối quan hệ giữa nợ chính phủ và tăng trưởng kinh tế, chủ yếu là ở các nước phát triển. Cụ thể là với các nước có tỷ lệ nợ chính phủ trên 90% GDP, thì 10% tăng lên của tỷ lệ nợ kéo theo 0,2% giảm xuống trong tăng trưởng kinh tế. Nghiên cứu này còn chỉ ra ngưỡng nợ công chung cho các nước phát triển và đang phát triển là khoảng 59% trên GDP.

Reinhart, C., và Rogoff, K., (2010), “*Growth in a Time of Debt*”, nhóm tác giả đã nghiên cứu liên quan đến xác định trần nợ công dựa trên bộ số liệu của 44 quốc gia trong giai đoạn khoảng 20 năm. Kết quả cho thấy, trong khi mối quan hệ giữa nợ công và tăng trưởng là tương đối yếu ở các mức nợ bình thường, nhưng khi tỉ lệ nợ công/GDP của một quốc gia vượt quá mức trần là 90%, thì GDP của quốc gia đó sẽ giảm 0,1% và ngược lại, nếu tỉ lệ này dưới 90% thì tăng trưởng GDP bình quân đạt khoảng 3-4%”, và khẳng định điều này đúng với mọi quốc gia dù ở trình độ phát triển nào đi chăng nữa. Bên cạnh đó, dựa trên số liệu về nợ nước ngoài kể từ sau cuộc khủng hoảng tài chính 2007-2008, Reinhart và Rogoff cũng đã phân tích và chỉ ra rằng, đối với các quốc gia đang phát triển, khi nợ nước ngoài chạm mức 60% GDP, tăng trưởng kinh tế sẽ bắt đầu suy giảm 2%, và nếu như vượt quá 90% GDP, mức tăng trưởng sẽ giảm đi tới một nửa.

IMF và WB (2017), “*Reviews of Debt Sustainability Framework (DSF) for Low Income Countries: proposed reforms, IMF Policy Papers*”, tác giả đã có một số thay đổi trong việc phân loại quốc gia theo khả năng chịu đựng nợ và khung đánh giá mức độ an toàn. Theo đó, có thể thấy rằng, WB và IMF đã thận trọng hơn trong việc phân loại quốc gia bằng cách cập nhật hệ thống đánh giá mới sử dụng chỉ số CI- đánh giá khả năng chịu đựng nợ của một quốc gia, thay vì chỉ dùng CPIA- chỉ số về chất lượng thể chế và chính sách như trước kia. Có

thể thấy các biến số bên cạnh CPIA trong công thức CI còn có các chỉ số thể hiện năng lực trả nợ như GDP và tăng trưởng GDP của một nước. Không những thế, cấu thành của CI còn có tốc độ tăng trưởng GDP của thế giới, cho thấy sự đánh giá quốc gia trên cơ sở tương quan quốc tế. Bên cạnh đó, kiều hối và nhập khẩu là hai nguồn thu ngoại tệ chủ yếu, thể hiện khả năng chi trả các khoản nợ nước ngoài cũng được đưa vào công thức; Dự trữ ngoại hối lớn giúp Chính phủ tránh được những cú sốc trước những biến động ngoại tệ hay đảm bảo khả năng thanh khoản khi những khoản vay ngoại tệ ngắn hạn đáo hạn.

#### ***1.1.1.2. Một số nghiên cứu về ngưỡng an toàn nợ công***

Tsangyao Chang and Gengnan Chiang (2011), “*Regime-switching effects of debt on real GDP per capita the case of Latin American and Caribbean countries*”. Trong bài viết này, tác giả phân tích làm rõ mối quan hệ nợ và GDP thực tế trên đầu người thay đổi theo cấp độ nợ và các đặc điểm quốc gia khác trong một bảng cân bằng gồm 21 nước Mỹ Latinh và Caribê trong giai đoạn 1992 - 2006. Các kết quả thực nghiệm chỉ ra rằng tồn tại hai giá trị ngưỡng của 32,88% và 55,89%. Tỷ lệ này thấp hơn tiêu chí Maastricht và Hiệp định tăng trưởng và ổn định cho rằng tổng tỷ lệ nợ bên ngoài trên GDP ở mức 60% tại các quốc gia OECD. Cả hai ngưỡng được thể hiện thành ba cơ chế. Trong cơ chế trung gian (kích thích), tỷ lệ nợ trên GDP có tác động tích cực đến GDP thực tế trên đầu người, đó là phù hợp với quan điểm kích thích (Eisner, 1984). Tuy nhiên, tác động trở nên tiêu cực và phù hợp với cơ chế tác động lan tỏa (Friedman 1977, 1985). Theo nghiên cứu của tác giả, tồn tại tỷ lệ nợ tối ưu 55,89%. Điều này cho thấy rằng vượt qua giới hạn này sẽ đe dọa tăng trưởng kinh tế ở các quốc gia này.

Stephen G. Cecchetti, M. S Mohanty và Fabrizio Zampolli (2010), “*The future of public debt: prospects and implications, BIS Working Papers*”. Nhóm tác giả cho rằng ngưỡng an toàn tỷ lệ nợ công trên GDP chỉ nên xem là một chỉ tiêu trong bộ chỉ tiêu đo lường an toàn nợ công và nó là một chỉ tiêu động. Chỉ tiêu này cao hay thấp không đáng lo ngại mà nó còn phụ thuộc vào thặng dư ngân sách trong tương lai của Chính phủ, khả năng vay mới, hiệu quả sử dụng vốn đầu tư và in thêm tiền.

Marek Dabrowski (2014), “*Factors Determining a Safe Level of Public Debt, Moscow*”, tác giả xác định các yếu tố đảm bảo mức an toàn nợ công và cho rằng an toàn nợ công chủ yếu được xem xét thông qua ngưỡng an toàn- tỷ lệ nợ công/GDP. Tuy nhiên, có nhiều nghiên cứu chỉ ra rằng con số này chưa phản ánh đầy đủ an toàn nợ công của một quốc gia mà chỉ nên xem xét như một chỉ tiêu trong bộ chỉ tiêu đo lường an toàn nợ công. Mặt khác, bản thân chỉ tiêu này cũng rất khác nhau giữa các quốc gia và không có một tỷ lệ chung cho mọi quốc gia.

Carmen M. Reinhart và Kenneth S. Rogoff (2010), “*American Economic Review: Papers & Proceedings*”, tác giả đã dựa trên số liệu quan sát của 44 nền kinh tế với số liệu thống kê trong khoảng hai thế kỷ về nợ chính phủ trung ương, lạm phát và tăng trưởng. Phát hiện mới của các tác giả là kể cả các nước tiên tiến và các nước thị trường mới nổi, ngưỡng nợ nguy hiểm là 90%GDP. Khi các quốc gia có mức nợ công vượt quá con số này, tăng trưởng kinh tế sẽ bắt đầu suy giảm. Khi dư nợ nước ngoài chạm mức 60%GDP, tăng trưởng kinh tế sẽ bắt đầu suy giảm đối với các nước thị trường mới nổi. Nhóm tác giả cho rằng ảnh hưởng ngược chiều nhất của nợ công lên tăng trưởng kinh tế là gánh nặng về thuế trong tương lai và sự bất ổn do gánh nặng này gây ra, có tới 84% các cuộc khủng hoảng tiền tệ trên toàn cầu kéo theo các cuộc khủng hoảng nợ công kéo dài.

Tsangyao Chang và Gengnan Chiang (2014) “*Threshold Effect of Debt-to-GDP ratio on GDP per Capita with Panel Threshold Regression Mode. The Case of OECD Countries*”, nhóm tác giả cho rằng thâm hụt ngân sách, nợ công và mối quan hệ của chúng với các biến số kinh tế vĩ mô khác đã được kiểm chứng và cho thấy tồn tại một giá trị ngưỡng duy nhất của tỷ lệ nợ/GDP có thể dẫn đến hiệu ứng ngưỡng và phản ứng không đối xứng của GDP bình quân đầu người so với tỷ lệ nợ/GDP ở các nước OECD. Kết quả của nhóm nghiên cứu phù hợp với quan điểm kích thích kinh tế (Eisner 1984) nhưng không phù hợp với quan điểm số đông (Friedman 1990) trong giai đoạn nghiên cứu. Kết quả chỉ ra rằng giá trị ngưỡng của tỷ lệ nợ/GDP là 66,63%, cao hơn tiêu chí Maastricht và Hiệp định ổn định và tăng trưởng, trong đó quy định hai tiêu chí tài chính, đó là tỷ lệ thâm hụt ngân sách/GDP là 3% và tỷ lệ nợ công/GDP là 60%.

### 1.1.1.3. Mô hình tổ chức quản lý nợ công

Awadzi, Elsie Addo (2015), “*Designing Legal Frameworks for Public Debt Management, IMF Working Paper*”. Theo tác giả xét tổng quan về tổ chức công tác quản lý nợ công, đối với cơ quan lập pháp (Quốc hội), thông lệ tốt nhất cho rằng cơ quan này nên tập trung vào phê duyệt khuôn khổ chung và công tác giám sát, cụ thể là phân định và giao thẩm quyền vay nợ cho cơ quan hành pháp và xác định những quy định chung về thực hiện thẩm quyền về quản lý nợ cũng như giám sát quản lý nợ công bằng cách phê duyệt dự toán ngân sách hàng năm. Ở cấp độ cơ quan hành pháp, vai trò giám sát của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ trong quản lý nợ cũng có ý nghĩa quan trọng thông qua việc phê duyệt chiến lược nợ và xem xét các báo cáo nợ trước khi trình lên Quốc hội.

World Bank (2009), “*Công cụ đánh giá kết quả quản lý nợ*”, theo WB thông lệ tốt trên thế giới cho thấy khuôn khổ pháp lý nên quy định thẩm quyền quản lý nợ chỉ thuộc về một cơ quan, thường là một đơn vị thuộc Bộ Tài chính, để thay mặt cho Chính phủ và tuân thủ theo khuôn khổ và quy định của pháp luật. Bộ phận/cơ quan nợ chuyên trách này được gọi là văn phòng quản lý nợ (DMO- Debt Management Office), có vai trò giúp giảm đầu mối quản lý, khắc phục tình trạng phân tán và tăng cường sự phối hợp trong quản lý nợ. Do đó, ngày càng nhiều quốc gia chuyển sang áp dụng mô hình một văn phòng/cục/cơ quan duy nhất để thống nhất quản lý nợ công.

IMF (2017), “*Reviews of Debt Sustainability Framework for Low Income Countries: proposed reforms, IMF Policy Papers*”, IMF cho rằng đối với các quốc gia thu nhập thấp, nước nào có khuôn khổ chính sách và thể chế tốt hơn sẽ có khả năng duy trì một mức nợ cao hơn. Do đó, chia các quốc gia thành ba nhóm tương ứng với môi trường chính sách được đánh giá là mạnh, trung bình và yếu dựa trên chỉ số đánh giá của WB về thể chế và chính sách của các quốc gia (CPIA) và đưa ra các mức ngưỡng nợ.

### 1.1.2. Tổng quan các công trình nghiên cứu trong nước có liên quan đến quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia

#### 1.1.2.1. Các nghiên cứu trong nước liên quan đến nợ công, quản lý nợ công hướng tới an toàn tài chính quốc gia.

Nguyễn Đức Độ và Nguyễn Thị Minh Tâm (2010), “*Vấn đề nợ công tại các nước phát triển và tác động đến kinh tế Việt Nam*”, đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ, Học viện Tài chính, Hà Nội. Tác giả đã đề cập khá cụ thể về tác động của nợ công đến các biến số kinh tế vĩ mô và những ảnh hưởng của khủng hoảng nợ công thế giới đến nền kinh tế Việt Nam. Tuy nhiên, đề tài chưa phân tích cụ thể tác động của khủng hoảng nợ công của các nước phát triển đến nợ công Việt Nam trong bối cảnh mới.

Nguyễn Xuân Thành và Đỗ Thiên Anh Tuấn (2016) với bài viết “*Bắt mạch nợ công Việt Nam*”, nhóm tác giả cho thấy bội chi ngân sách cao và kéo dài chính là nguyên nhân quan trọng dẫn đến tình trạng gia tăng nhanh chóng của nợ chính phủ. Để kiểm soát nợ công hiệu quả, tác giả gợi ý Chính phủ cần tiếp cận nợ công theo các cấu phần và nguồn hình thành lên 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... Tuy nhiên, bài viết chưa đề xuất đầy đủ các giải pháp nhằm kiểm soát nợ công bền vững trong tương lai.

Đinh Lâm Tân và Nguyễn Hữu Khánh (2021), “*Chiến lược nợ công ở Việt Nam: Những vấn đề đặt ra cho giai đoạn 2021-2030*”, Tạp chí Thông tin khoa học xã hội, Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam. Nhóm tác giả đề xuất đổi mới việc xây dựng Chiến lược nợ công giai đoạn 2021-2030, gồm: Nâng cao chất lượng xây dựng chiến lược, kế hoạch và hoàn thiện quy trình và phối hợp trong quản lý nợ công và nợ nước ngoài, chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ; Phân biệt rõ hơn nợ địa phương và nợ trung ương; Đánh giá khả năng chịu đựng rủi ro trong quá trình xây dựng chiến lược... Tuy nhiên, nhóm tác giả chưa phân tích rõ về mối quan hệ giữa quản lý nợ công với các chỉ tiêu an toàn tài chính quốc gia.

Phạm Thế Anh (2012) với bài viết “*Nợ công và tính bền vững ở Việt Nam: quá khứ, hiện tại và tương lai*”, tác giả đã đánh giá toàn diện thực trạng và dự báo nợ công của Việt Nam nhằm nhận diện các rủi ro và thách thức trong việc giám sát và quản lý nợ công.

Trần Thị Hà (2017) với bài viết “*Một số vấn đề về nợ công hiện nay và giải pháp tăng cường quản lý nợ công*”. Tác giả đã chỉ ra những nguyên nhân nợ công Việt Nam tăng trong thời gian qua là do tăng trưởng kinh tế Việt Nam chậm lại, do bội chi NSNN diễn ra liên tục tăng và ở mức cao, do việc tổ chức quản lý nợ công còn hạn chế, cả về hành lang pháp lý, tổ chức quản lý và con người thực hiện. Trên cơ sở đó, tác giả đề xuất giải pháp quản lý nợ công trong thời gian tới. Tuy nhiên, tác giả chưa đề cập đến giải pháp gắn quản lý nợ công với sử dụng vốn đầu tư công và cơ cấu lại ngân sách nhà nước.

Đỗ Thiên Anh Tuấn (2013), “*Tương lai nợ công của Việt Nam: xu hướng và thử thách*”. Trong nghiên cứu này tác giả đưa ra dự báo tỷ lệ nợ công của Việt Nam sẽ còn tiếp tục tăng lên trong những năm tới với mức độ khác nhau tùy theo các viễn cảnh của nền kinh tế và tài khóa. Trong trung hạn, tỷ lệ nợ công sẽ giảm xuống tùy vào khả năng của Chính phủ trong việc cắt giảm thâm hụt ngân sách. Siết chặt kỷ luật tài khóa, giảm dần bội chi và tiến đến gia tăng tích lũy ngân sách là phương cách hữu hiệu nhất để giảm tỷ lệ nợ công về mức an toàn và đảm bảo an ninh tài khóa cho Chính phủ Việt Nam. Tuy nhiên, tác giả chưa đề cập đến giải pháp để kiểm soát bội chi và giải pháp nhằm giảm thâm hụt ngân sách.

Trần Ngọc Hoàng (2017), “*Giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý nợ công của Việt Nam*”. Tác giả đã chỉ rõ nợ công chịu ảnh hưởng bởi các nhân tố chủ yếu: bội chi ngân sách nhà nước, tăng trưởng hay suy thoái kinh tế, thông qua chỉ tiêu GDP, Lãi suất trên thị trường đồng nội tệ và ngoại tệ. Ngoài ra, nợ công nếu vay nước ngoài thì còn chịu rủi ro về biến động tỷ giá hối đoái. Trong quá trình sử dụng theo thời gian, nợ công sẽ chịu ảnh hưởng bởi nhân tố lạm phát. Từ đó, tác giả đề xuất giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nợ công của Việt Nam. Tuy nhiên, tác giả chưa tập trung đi sâu phân tích giải pháp làm thế nào để kiểm soát sự gia tăng của nợ công và nâng cao hiệu quả sử dụng nợ công.

Trần Kim Chung (2018), “*Giải pháp nào để nợ công trở thành công cụ thúc đẩy phát triển*”, tác giả cho rằng nợ công là một vấn đề thường gặp của các quốc gia đang phát triển và quản lý nhà nước về nợ công là quản lý các khoản thiếu hụt của kinh tế vĩ mô. Đối với một nền kinh tế đã bước vào giai đoạn có thu nhập trung bình (thấp), phát triển nền kinh tế gắn liền với việc thu hẹp và tiến đến xóa bỏ

được các khoản nợ công. Để thành công cần có chiến lược dài hạn và kế hoạch trung hạn, ngắn hạn đủ tốt, khả thi và được kiểm soát chặt chẽ. Tuy nhiên, tác giả chưa phân tích sâu và đề xuất giải pháp về việc kiểm soát các chỉ tiêu an toàn nợ công như mức trả nợ so với thu ngân sách nhà nước; khả năng trả nợ, nợ nước ngoài so với GDP, nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia so với tổng kim ngạch xuất nhập khẩu.

Lê Thị Khương (2016), *“Bàn về nợ công Việt Nam hiện nay”*, Trường Cao đẳng Kinh tế- Kế hoạch Đà Nẵng: Tác giả cho rằng tình hình sử dụng nợ công ở Việt Nam chưa đạt được hiệu quả cao vì còn tình trạng chậm trễ trong giải ngân vốn, hiệu quả đầu tư chưa cao thể hiện qua chỉ số ICOR của Việt Nam còn cao, hiệu quả đầu tư thấp so với nhiều nền kinh tế trong khu vực. Qua đó, tác giả đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả sử dụng và quản lý nợ công ở Việt Nam. Tuy nhiên, tác giả chưa đề xuất những giải pháp tổng thể để nâng cao giải ngân và hiệu quả sử dụng vốn đầu tư công, gắn với giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý sử dụng nợ công với đầu tư công.

Hoàng Ngọc Âu (2018), *“Quản lý nợ công ở Việt Nam trong hội nhập quốc tế”*, Luận án tiến sĩ, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh. Tác giả phân tích lý luận về nội dung, tiêu chí và nhân tố ảnh hưởng đến quản lý nợ công và đánh giá thực trạng quản lý nợ công trong điều kiện hội nhập quốc tế, chưa đi sâu phân tích kỹ về các chỉ tiêu đánh giá nợ công với các chỉ tiêu về an toàn tài chính quốc gia trong điều kiện hội nhập kinh tế thế giới ngày càng sâu rộng.

#### **1.1.2.2. Các nghiên cứu liên quan đến ngưỡng nợ công**

Võ Hữu Hiền (2017), *“An toàn nợ công và các kịch bản quản lý”*, tác giả cho rằng an toàn nợ công là khi các nghĩa vụ trả nợ (gốc và lãi) của một quốc gia được thực hiện một cách đầy đủ mà không cần sử dụng đến các biện pháp xử lý/gia hạn nợ, đặc biệt là đối với các chủ nợ nước ngoài. Khả năng thanh toán nợ chủ yếu phụ thuộc vào quy mô của khoản nợ so với khả năng chi trả, được đo lường theo GDP, tổng kim ngạch xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ, hoặc tổng thu ngân sách nhà nước. Tương tự như vậy, một quốc gia được xem là có khả năng thanh toán các khoản nợ nước ngoài nếu như giá trị chiết khấu của cán cân thương mại trong tương lai lớn hơn giá trị hiện tại của dư nợ nước ngoài.

Nguyễn Trọng Nghĩa (2019), “*Nợ công bền vững kinh nghiệm quốc tế và một số gợi ý cho Việt Nam*”, luận án tiến sĩ, Đại học Kinh tế, Đại học quốc gia Hà Nội. Thông qua nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế trong quản lý nợ công và các cuộc khủng hoảng nợ công gần đây, kinh nghiệm của một số nước cũng như đi sâu phân tích diễn biến, nguyên nhân, thực trạng nợ công ở Việt Nam. Tác giả rút ra bài học thực tiễn trong việc bảo đảm nợ công bền vững, đồng thời gợi ý một số vấn đề và các định hướng giải pháp nhằm đảm bảo nợ công bền vững ở Việt Nam trong trung và dài hạn.

Đào Văn Hùng (2014), “*Xác định phạm vi nợ công, trần nợ công an toàn của Việt Nam giai đoạn 2014- 2020*”, đề tài nghiên cứu cấp Bộ, Học viện Chính sách và Phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tác giả đã đưa ra định nghĩa về “Ngưỡng nợ công tối ưu” là ngưỡng nợ công mà tại đó quy mô nợ công được xem như mức nợ thận trọng, đảm bảo tính bền vững của chính sách tài khóa và tối ưu hóa tăng trưởng kinh tế. Khi nợ công vượt ngưỡng này thì sẽ không tạo ra động lực cho đầu tư phát triển vì phần lớn nguồn lực sẽ phải dùng cho việc trả nợ nên sẽ làm giảm đầu tư phát triển và kìm hãm tăng trưởng kinh tế. Như vậy, “ngưỡng nợ công tối ưu” là một chỉ tiêu quan trọng để quản lý, kiểm soát nợ công ở mức tối ưu của nền kinh tế và là cơ sở tham khảo để tính toán chỉ tiêu trần nợ công của quốc gia. Tác giả đã xác định ngưỡng nợ công tối ưu cho Việt Nam là 68% GDP.

Phạm Thế Anh và cộng sự (2014), “*Hiệu ứng ngưỡng của nợ công và hàm ý chính sách cho Việt Nam*”. Tác giả sử dụng mẫu dữ liệu bao gồm 78 quốc gia mới nổi và đang phát triển trong giai đoạn 2001-2011, nghiên cứu này đã chỉ ra ngưỡng nợ công là khác nhau giữa các quốc gia, dao động từ 12-57% GDP.

Viện nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (2015), “*Bài thảo luận chính sách, CS-10- những đặc điểm của nợ công ở Việt Nam*”, báo cáo đã phân tích những điểm khác biệt trong thống kê nợ công của Việt Nam so với thông lệ quốc tế về các chủ thể nợ cũng như các công cụ nợ. Với cách tiếp cận này, Việt Nam đã bỏ qua rủi ro phát sinh từ các đơn vị sử dụng vốn ngân sách nằm ngoài Chính phủ và các quỹ bảo hiểm xã hội (BHXH). Bên cạnh đó, bài viết đã đánh giá về những đặc điểm bất lợi của nợ công Việt Nam hiện nay. Từ đó, đề xuất một số khuyến nghị

về sự cần thiết phải đồng bộ hóa chuẩn mực thống kê về nợ công Việt Nam để giúp kiểm soát tốt hơn những rủi ro nợ công trong tương lai.

### **1.1.3. Khoảng trống tiếp tục được nghiên cứu trong luận án**

Từ việc tổng quan các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước có thể thấy các công trình nghiên cứu đã tập trung phân tích, đánh giá cả lý thuyết và thực nghiệm về nợ công, quản lý nợ công đối với các nước phát triển, các nền kinh tế mới nổi và các nước đang phát triển theo từng khía cạnh của quản lý nhà nước về nợ công. Tuy nhiên, chưa có công trình nghiên cứu sâu và đầy đủ về nội dung quản lý nhà nước về nợ công.

Các nghiên cứu trước đây tập trung nghiên cứu và chỉ ra các nhân tố khác nhau tác động và ảnh hưởng đến nợ công nói riêng, quản lý nợ công nói chung, nhưng chưa nghiên cứu nào phân tích, chỉ rõ các yếu tố ảnh hưởng và các chỉ tiêu đánh giá về nội dung quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia.

Luận án tiếp tục nghiên cứu và tiếp cận một cách đồng bộ và đầy đủ các tiêu chí đánh giá về nội dung quản lý nợ công với các tiêu chí bảo đảm an toàn tài chính quốc gia, chỉ rõ các yếu tố ảnh hưởng đến quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia, đáp ứng huy động đủ nguồn vốn với chi phí và rủi ro thấp nhất để đầu tư phát triển kinh tế- xã hội trong bối cảnh kinh tế thế giới có nhiều biến động và đặc biệt sau đại dịch Covid 19 và trong điều kiện Việt Nam ngày càng hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế thế giới.

## **1.2. MỤC TIÊU, ĐỐI TƯỢNG, PHẠM VI NGHIÊN CỨU**

### **1.2.1. Mục tiêu nghiên cứu**

#### ***1.2.1.1. Mục tiêu chung***

Trên cơ sở phân tích thực trạng quản lý nợ công, Luận án đề xuất phương hướng và chính sách về giải pháp để tăng cường quản lý nợ công nhằm bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn.

#### ***1.2.1.2. Mục tiêu cụ thể***

1). Hệ thống và làm rõ hơn cơ sở lý luận về quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia.

2). Đánh giá thực trạng quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia của Việt Nam.

3). Đề xuất phương hướng và giải pháp nhằm tăng cường quản lý nợ công bảo đảm an toàn tài chính quốc gia của Việt Nam đến năm 2030.

### **1.2.2. Đối tượng nghiên cứu**

Luận án nghiên cứu các vấn đề liên quan đến nợ công và quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia.

### **1.2.3. Phạm vi nghiên cứu**

*1.2.3.1. Phạm vi về nội dung:* Luận án tập trung nghiên cứu về quản lý nợ công bao gồm: Ban hành khuôn khổ pháp lý về quản lý nợ công; Xây dựng chương trình, kế hoạch quản lý nợ công; Tổ chức bộ máy quản lý; Công tác kiểm tra, giám sát quản lý nợ công. Đánh giá các chỉ tiêu an toàn về nợ công trong mối quan hệ với các chỉ tiêu an toàn tài chính nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia.

*1.2.3.2. Phạm vi về không gian:* Nghiên cứu quản lý nợ công và các yếu tố ảnh hưởng đến quản lý nợ công của Việt Nam nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia trong phạm vi cả nước.

*1.2.3.3. Phạm vi về thời gian:* Phân tích thực trạng nợ công, thực trạng quản lý nợ công giai đoạn 2016-2020, đề xuất giải pháp thực hiện đến năm 2030.

### **1.2.4. Câu hỏi nghiên cứu**

Luận án nghiên cứu nhằm trả lời những câu hỏi sau:

- 1) Nợ công có mối quan hệ như thế nào với an toàn tài chính quốc gia?
- 2). Đánh giá quản lý nhà nước về nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia bằng tiêu chí nào?
- 3). Nợ công của Việt Nam hiện nay có ở trạng thái bảo đảm an toàn tài chính quốc gia không?
- 4). Những yếu tố chủ yếu nào ảnh hưởng đến quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia?
- 5). Cần thực hiện định hướng, giải pháp nào để quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia?

### **1.3. CÁCH TIẾP CẬN VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU**

#### **1.3.1. Cách tiếp cận và khung phân tích**

##### ***1.3.1.1. Cách tiếp cận***

1). Cách tiếp cận lịch sử/lôgic: Luận án hệ thống hóa cơ sở lý luận và tổng quan các tài liệu trong nước và nước ngoài về nợ công, quản lý nợ công, các yếu tố tác động và ảnh hưởng đến quản lý nợ công. Nhận diện các vấn đề còn chưa được làm rõ, từ đó xác định phạm vi nghiên cứu của luận án.

2). Cách tiếp cận hệ thống: quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia là một quá trình và gắn kết trong mối quan hệ tổng thể với phát triển kinh tế- xã hội. Tiếp cận từ những mục tiêu, định hướng, chiến lược phát triển kinh tế- xã hội và tài chính quốc gia; huy động, phân bổ và sử dụng hiệu quả nguồn vốn vay nợ công phục vụ cho đầu tư phát triển

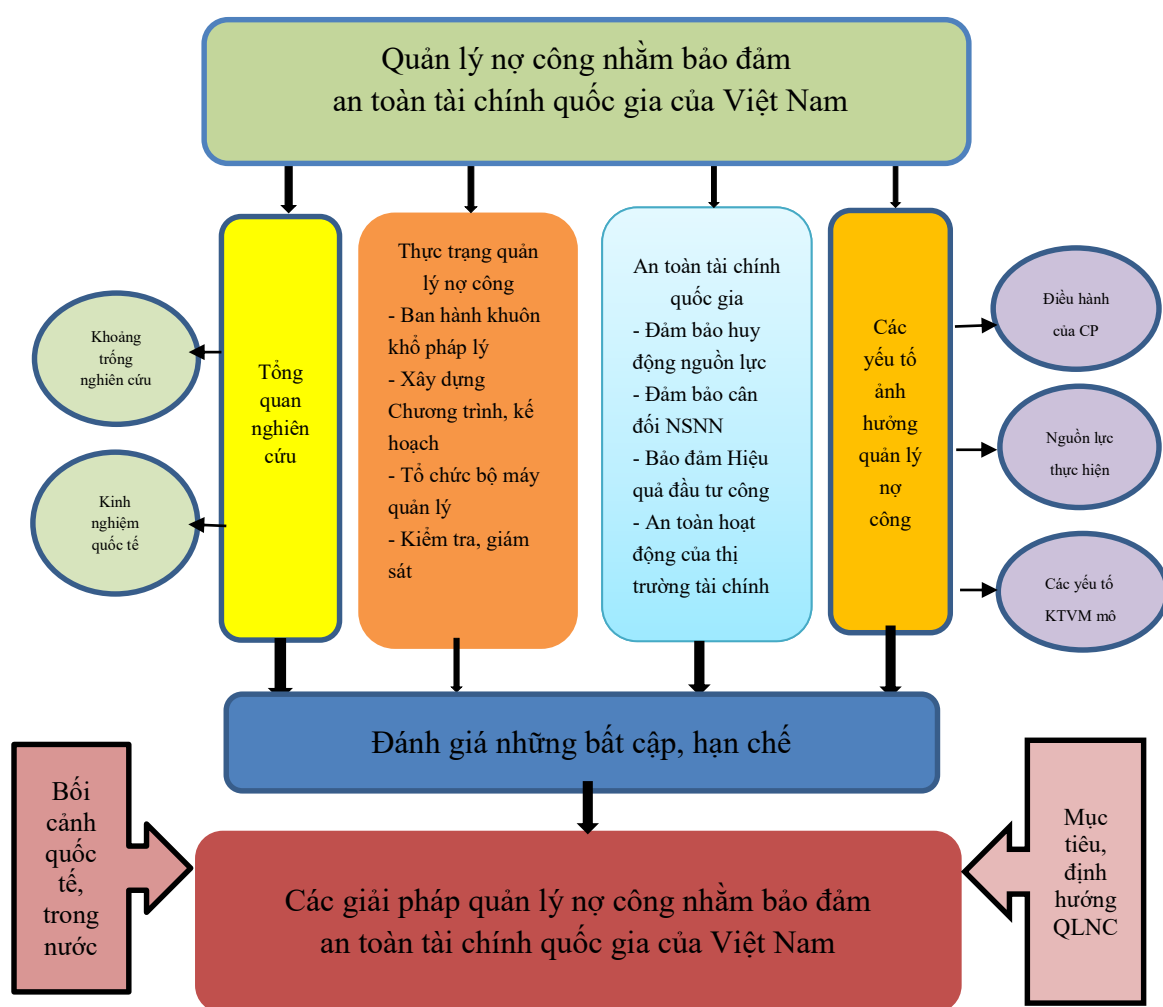
3). Cách tiếp cận từ thực tiễn thông qua đánh giá thực trạng quản lý nợ công và các yếu tố ảnh hưởng đến quản lý nợ công, từ đó làm căn cứ, đề xuất quan điểm, mục tiêu và giải pháp quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia.

4). Cách tiếp cận từ cơ chế, chính sách của nhà nước về quản lý kinh tế vĩ mô: Tiếp cận trên phương diện Nhà nước đã ban hành và thực hiện những cơ chế, chính sách, chiến lược, quy hoạch để quản lý nợ công trong mối quan hệ với các chỉ tiêu an toàn về tài chính nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia.

##### ***1.3.1.2. Khung phân tích vấn đề của luận án***

Trên cơ sở xác định mục tiêu quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia. Luận án nghiên cứu tổng quan các công trình nghiên cứu và cơ sở lý luận về quản lý nợ công, tìm ra những khoảng trống và bài học kinh nghiệm từ các nước. Qua phân luận án phân tích thực trạng quản lý nợ công theo các nội dung: Ban hành khuôn khổ pháp lý về quản lý nợ công; Xây dựng chương trình, kế hoạch quản lý nợ công; Tổ chức bộ máy quản lý và công tác kiểm tra, giám sát quản lý nợ công. Đánh giá thực trạng quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia theo các khía cạnh: Quản lý nợ công nhằm đảm bảo huy động nguồn lực phục vụ cho đầu tư phát triển; Đảm bảo cân đối NSNN; Bảo đảm hiệu quả đầu tư công; An toàn hoạt động của thị trường tài chính.

Dựa trên tổng quan nghiên cứu và trên cơ sở phân tích thực trạng nợ công, đánh giá các tiêu chí về quản lý nợ công, luận án xác định các yếu tố ảnh hưởng đến quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia như: công tác điều hành của Chính phủ; Nguồn lực thực hiện trong công tác quản lý nợ công; Các yếu tố kinh tế vĩ mô (Thâm hụt ngân sách, tăng trưởng kinh tế, lãi suất, tỷ giá) tác động ảnh hưởng đến an toàn nợ công. Qua đó, đánh giá những bất cập, hạn chế, kết hợp với bối cảnh quốc tế, trong nước và mục tiêu, định hướng quản lý nợ công đề xuất các giải pháp đồng bộ nhằm tăng cường quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia trong thời gian tới. Luận án đã tổng hợp và đề xuất khung phân tích như mô tả tại Sơ đồ 1.1.



Nguồn: Tác giả xây dựng

**Sơ đồ 1.1: Khung phân tích của luận án**

### 1.3.2. Phương pháp nghiên cứu

#### 1.3.2.1. Phương pháp thu thập thông tin, số liệu thứ cấp

Phương pháp thu thập số liệu thứ cấp: Thông tin, số liệu thứ cấp phục vụ cho nghiên cứu được thu thập từ các báo cáo khoa học, báo cáo chuyên đề, bài báo, số liệu thống kê đã được của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước, từ các báo cáo của các cơ quan quản lý nhà nước, chủ yếu từ Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, một số trường đại học, Viện nghiên cứu Quản lý kinh tế trung ương, Viện chiến lược và chính sách tài chính, Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia; nguồn từ các báo cáo phân tích của các tổ chức quốc tế như WTO, IMF, WB, OECD...

Nguồn tài liệu thứ cấp này sau khi thu thập đã được tác giả xử lý, tổng hợp, phân tích, thống kê và so sánh để thấy rõ tổng quan về quản lý nợ công. Trên cơ sở đánh giá thực trạng quản lý nợ công, luận án đề xuất giải pháp quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia đến năm 2030.

#### *1.3.2.2. Phương pháp thu thập số liệu sơ cấp*

Để thu thập số liệu sơ cấp để đánh giá thực trạng quản lý nợ công, nghiên cứu sinh đã xây dựng bảng hỏi thông qua Phiếu điều tra khảo sát để thu thập thông tin, số liệu từ các cán bộ, công chức, chuyên gia và nhà khoa học.

*Đối tượng điều tra:* nghiên cứu sinh đã sử dụng phương pháp gửi phiếu điều tra thông qua việc sử dụng bảng hỏi điều tra để điều tra khảo sát 40 cán bộ quản lý là lãnh đạo quản lý, chuyên viên, nhà khoa học, chuyên gia tại 11 cơ quan Bộ ngành, Viện nghiên cứu, Trường đại học: Bộ Tài chính gồm 4 cán bộ, công chức là lãnh đạo quản lý và các chuyên viên; Bộ Kế hoạch và Đầu tư khảo sát 5 cán bộ, công chức là lãnh đạo quản lý và chuyên viên; Ngân hàng Nhà nước Việt Nam gồm 4 cán bộ, công chức; Bộ Nội vụ bao gồm 3 cán bộ quản lý, chuyên viên; Tổng cục Thống kê gồm 4 cán bộ công chức; Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương gồm 2 chuyên gia; Viện Chiến lược phát triển bao gồm 3 chuyên gia và nhà khoa học; Ủy ban giám sát tài chính quốc gia bao gồm 3 chuyên gia, cán bộ lãnh đạo; Viện Chiến lược và chính sách tài chính 3 cán bộ nghiên cứu và chuyên gia; Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh bao gồm 5 cán bộ nghiên cứu, nhà khoa học; Trường đại học Kinh tế- Đại học Quốc gia, gồm 4 giảng viên và các nhà khoa học, chuyên gia để khảo sát và ghi nhận các

nhận định, đánh giá của các nhà khoa học, chuyên gia, các nhà quản lý về các vấn đề có liên quan đến đánh giá thực trạng quản lý nợ công.

*Nội dung phiếu điều tra khảo sát:* Thông tin chung về người trả lời khảo sát; *Phần 1:* Đánh giá về việc ban hành hệ thống văn bản pháp luật về quản lý nợ công; *Phần 2:* Đánh giá về chiến lược, chương trình và kế hoạch quản lý nợ công; *Phần 3:* Đánh giá về cơ cấu tổ chức bộ máy trong quản lý nợ công, cán bộ quản lý nợ công; *Phần 4:* Đánh giá về công tác kiểm tra, giám sát quản lý nợ công. (Chi tiết xem bảng điều tra ở Phụ lục).

- Thời gian điều tra: năm 2022

#### *1.3.2.3. Phương pháp phân tích thông tin, số liệu.*

Trong từng nội dung nghiên cứu cụ thể của luận án, có thể sử dụng một số phương pháp nghiên cứu sau: phương pháp thống kê, mô tả, phương pháp diễn giải, quy nạp, phương pháp so sánh đối chiếu và kiểm chứng trên số liệu thống kê, phương pháp tổng hợp phân tích các số liệu sơ cấp và thứ cấp để phân tích và làm sáng tỏ các vấn đề lý luận và thực tiễn. Luận án sử dụng hình thức nghiên cứu tại bàn và nghiên cứu tại hiện trường: Nghiên cứu tại bàn được sử dụng để tìm kiếm và phân tích các thông tin số liệu liên quan đến cơ sở lý luận về nợ công và quản lý nợ công; Nghiên cứu tại hiện trường có thể được tiến hành dưới các hình thức như tham dự hội thảo, tọa đàm khoa học chuyên đề, tham vấn ý kiến chuyên gia, điều tra khảo sát...

## Chương 2

# CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ QUẢN LÝ NỢ CÔNG NHẪM BẢO ĐẢM AN TOÀN TÀI CHÍNH QUỐC GIA

## 2.1. CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ QUẢN LÝ NỢ CÔNG NHẪM BẢO ĐẢM AN TOÀN TÀI CHÍNH QUỐC GIA

### 2.1.1. Một số khái niệm

#### 2.1.1.1. Khái niệm về nợ công

Xét từ yếu tố lịch sử, nợ công là thuật ngữ quen thuộc với nhiều Chính phủ, đặc biệt là với Chính phủ các nước đang phát triển, khi nhu cầu chi tiêu luôn lớn hơn so với nguồn thu tập trung, vì vậy, vay mượn trở thành một nhu cầu có tính chất thường trực đối với các Chính phủ.

Xét về bản chất kinh tế, nợ công xuất phát từ thâm hụt ngân sách khi tổng chi tiêu của Chính phủ vượt quá tổng các nguồn thu. Để giảm mức thâm hụt này, Chính phủ buộc phải tăng nguồn thu hoặc cắt giảm chi tiêu.

Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (2012), “Khủng hoảng kép: khủng hoảng nợ công và khủng hoảng tiền tệ đánh giá rủi ro đối với Việt Nam”, báo cáo chuyên đề đã chỉ ra có nhiều nghiên cứu về tác động của thâm hụt ngân sách đối với các biến vĩ mô (tăng trưởng kinh tế, đầu tư, cán cân vãng lai, lãi suất, tỷ giá, lạm phát) bao gồm cả các nghiên cứu lý thuyết và thực nghiệm, trong đó có 3 quan điểm chính như sau:

Quan điểm của trường phái kinh tế tân cổ điển: Các nhà nghiên cứu trường phái tân cổ điển cho rằng gia tăng chi tiêu chính phủ (thâm hụt tài khóa tăng) làm cho tổng mức tiêu dùng hiện tại tăng lên. Trong điều kiện toàn dụng lao động, gia tăng tiêu dùng làm giảm tiết kiệm. Lãi suất do đó sẽ tăng để đạt được trạng thái cân bằng trên thị trường vốn. Lãi suất tăng lại tác động làm giảm đầu tư tư nhân (hay còn gọi là hiện tượng thoái lui đầu tư tư nhân, hiệu ứng “Crowding-out”). Các nhà nghiên cứu trên quan điểm của trường phái tân cổ điển chủ yếu cho rằng tăng thâm hụt ngân sách sẽ tác động tiêu cực đối với kinh tế vĩ mô.

Quan điểm của trường phái Keynes thì ngược lại cho rằng: Thâm hụt tài khóa hay tăng chi tiêu chính phủ hiện tại là nhân tố mở rộng tổng cầu. Do đó,

sản xuất nội địa sẽ gia tăng để đáp ứng sự tăng lên của tổng cầu. Các nhà đầu tư tư nhân lạc quan hơn về nền kinh tế nên sẽ gia tăng đầu tư. Vì vậy, thâm hụt ngân sách không những không làm thoái lui đầu tư tư nhân mà còn thúc đẩy mở rộng đầu tư tư nhân” hiệu ứng “crowding- in”. Các nhà nghiên cứu theo quan điểm của trường phái Keynes chủ yếu cho rằng thâm hụt ngân sách tạo ra những tác động tích cực đối với kinh tế vĩ mô. Tuy nhiên, hạn chế của mô hình Keynes là phải dựa trên giả định rằng các nhà đầu tư sẽ lạc quan hơn về nền kinh tế khi chính phủ gia tăng chi tiêu.

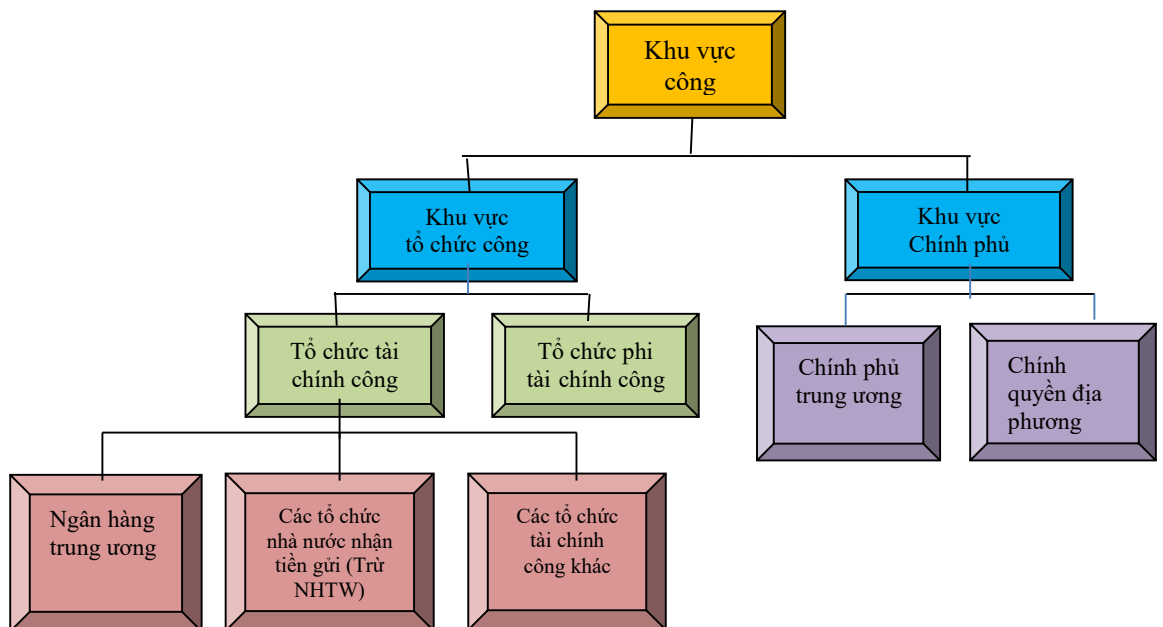
Các nhà nghiên cứu theo hướng tiếp cận của Ricardo mà tiêu biểu là Barro (1989) lại cho rằng: Thâm hụt ngân sách do gia tăng chi tiêu của chính phủ phải được bù đắp trong hiện tại hoặc tương lai với tổng giá trị hiện tại ròng của các khoản thu sẽ phải bằng tổng giá trị hiện tại ròng của các khoản chi. Do đó, việc giảm thuế hiện tại đồng nghĩa với việc tăng thuế trong tương lai. Trong dài hạn, thâm hụt ngân sách không làm thay đổi lãi suất cũng như không tác động lên các biến vĩ mô khác.

Nợ công theo quan điểm của IMF (2013): Theo nghĩa rộng nợ công là nghĩa vụ nợ của khu vực công, bao gồm các nghĩa vụ của chính phủ TW, các cấp chính quyền địa phương, NHTW và các tổ chức độc lập có nguồn vốn hoạt động do NSNN quyết định hay trên 50% vốn thuộc sở hữu Nhà nước và trong trường hợp vỡ nợ, Nhà nước phải trả nợ thay. Theo nghĩa hẹp, nợ công bao gồm nghĩa vụ trả nợ của Chính phủ TW, các cấp chính quyền địa phương và nợ của các tổ chức độc lập được Chính phủ bảo lãnh thanh toán. IMF đã chia khu vực công ra thành khu vực công tài chính và khu vực công phi tài chính.

Nợ công theo quan điểm của WB (2011): Theo WB thì nợ công nghĩa là nợ của khu vực công bao gồm các nghĩa vụ nợ của: (1) Chính phủ trung ương và Bộ; (2) Các cấp chính quyền địa phương; (3) Các thể chế độc lập nhưng nguồn vốn hoạt động do NSNN quyết định (trên 50% vốn thuộc sở hữu Nhà nước) và trong trường hợp vỡ nợ nhà nước phải trả nợ thay cho thể chế đó; (4) Ngân hàng trung ương. Như vậy quan điểm của WB về nợ công là tương đồng với quan niệm nợ công theo nghĩa rộng của IMF. Cho đến nay, quan niệm về nợ công của

WB được coi là thước đo toàn diện nhất để tính toán quy mô nợ công của một quốc gia.

Theo Ngân hàng Thế giới (WB) và Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF): Nợ công, theo nghĩa rộng, là nghĩa vụ nợ của khu vực công, bao gồm các nghĩa vụ của Chính phủ trung ương, các cấp chính quyền địa phương, ngân hàng trung ương và các tổ chức độc lập (nguồn vốn hoạt động do ngân sách nhà nước quyết định hay trên 50% vốn thuộc sở hữu nhà nước và trong trường hợp vỡ nợ, nhà nước phải trả nợ thay). Theo nghĩa hẹp, nợ công bao gồm nghĩa vụ nợ của Chính phủ trung ương, các cấp chính quyền địa phương và nợ của các tổ chức độc lập được Chính phủ bảo lãnh thanh toán. Sơ đồ dưới đây thể hiện các thành phần của khu vực công theo IMF.



*Nguồn: IMF (2010)*

### Sơ đồ 2.1. Các thành phần của khu vực công theo IMF

Theo thông lệ quốc tế, phạm vi nợ công bao gồm các nghĩa vụ nợ trực tiếp của Chính phủ (trung ương và địa phương) và nghĩa vụ nợ dự phòng. Khái niệm về nợ công theo quy định của pháp luật Việt Nam được đánh giá là hẹp hơn so với thông lệ quốc tế.

**Bảng 2.1. So sánh phạm vi nợ công giữa Việt Nam và các tổ chức quốc tế**

| Số liệu nợ công theo các nguồn |               | Nợ Chính phủ  |               | Nợ của doanh nghiệp và các tổ chức |                         |                           | Nợ CQĐP | Nợ của NHTW |
|--------------------------------|---------------|---------------|---------------|------------------------------------|-------------------------|---------------------------|---------|-------------|
|                                |               | Nợ trong nước | Nợ nước ngoài | Nợ được CPBL                       | Nợ của các công ty công | Nợ của các tổ chức tự chủ |         |             |
| <b>Việt Nam</b>                | <i>BTC</i>    |               |               |                                    |                         |                           |         |             |
| <b>Tổ chức quốc tế</b>         | <i>IMF</i>    |               |               |                                    |                         |                           |         |             |
|                                | <i>WB</i>     |               |               |                                    |                         |                           |         |             |
|                                | <i>UNCTAD</i> |               |               |                                    |                         |                           |         |             |

Nguồn: IMF&WB

Để đảm bảo phạm vi quản lý nợ công được bao quát và phản ánh đầy đủ nghĩa vụ trả nợ các khoản nợ khi đến hạn, *theo quan điểm của tác giả, một cách khái quát nhất, có thể hiểu “Nợ công là tổng giá trị các khoản nợ mà quốc gia đi vay nhằm bù đắp cho các khoản thâm hụt ngân sách, trách nhiệm chi trả các khoản nợ thuộc về Chính phủ của quốc gia đó”*.

#### **2.1.1.2. Khái niệm về quản lý nợ công**

Quản lý nợ công là một tiến trình lập và thực hiện chiến lược quản lý nợ của một quốc gia nhằm tạo được lượng vốn theo yêu cầu, đạt được các mục tiêu về rủi ro và chi phí cũng như các mục tiêu khác mà nhà nước đặt ra. Trong khuôn khổ kinh tế vĩ mô, vấn đề quan trọng nhất của quản lý nợ công là chính phủ phải đảm bảo quy mô và tốc độ tăng trưởng của nợ công phải bền vững, có khả năng thanh toán trong nhiều tình huống khác nhau mà vẫn đáp ứng được các mục tiêu về rủi ro và chi phí. Xét về phương diện cấu trúc, quản lý nợ công bao gồm hệ thống các yếu tố sau: Chủ thể quản lý; đối tượng quản lý; mục tiêu quản lý; công cụ quản lý; khuôn khổ và thể chế quản lý.

Theo định nghĩa của WB và IMF (2014), Quản lý nợ công là toàn bộ quá trình lập kế hoạch và tổ chức thực hiện chiến lược quản lý nợ của Chính phủ, nhằm mục tiêu huy động được nguồn vốn theo yêu cầu đặt ra với chi phí thấp nhất có thể, trong bối cảnh tầm nhìn trung và dài hạn, phù hợp với mức độ thận trọng về quản lý rủi ro. Như vậy, quản lý nợ công được hiểu là một quá trình, từ

giai đoạn thiết lập các khuôn khổ và quy trình cho việc thực hiện quản lý nợ công, cho đến việc tổ chức thực hiện các quy trình đó, bao gồm cả cơ chế phối hợp, tác nghiệp để vận hành cả hệ thống quản lý nợ nhằm đạt được các mục tiêu xác định, với tầm nhìn từ trung đến dài hạn trên cơ sở quan điểm thận trọng về các rủi ro và chi phí của nợ.

Cách tiếp cận này nêu bật hai điểm đáng lưu ý: Thứ nhất, quản lý nợ công được định nghĩa là một quá trình mang tầm chiến lược, trải dài từ khâu lập kế hoạch đến việc tổ chức thực hiện quản lý nợ chính phủ, với tầm nhìn trung và dài hạn. Quan niệm này mang tính chủ động và bao quát hơn, mở rộng khái niệm về quản lý nợ công ra khỏi không gian truyền thống là tập trung vào các hoạt động nghiệp vụ thuần túy như ghi chép thống kê và báo cáo về nợ công, quản lý sổ sách nhà đầu tư, thực hiện các khoản thanh toán gốc và lãi theo kỳ hạn... Quan trọng hơn, khái niệm này nhấn mạnh tầm nhìn trung và dài hạn trong quản lý nợ công, hướng đến việc khắc phục nhiều sai lầm thực tế đã diễn ra do thiếu tầm nhìn dài hạn mà ví dụ điển hình là việc theo đuổi mục tiêu giảm thiểu chi phí vay nợ trong kỳ ngân sách hiện hành bằng cách phát hành các công cụ nợ ngắn hạn hay vay nợ với lãi suất thả nổi, dẫn tới vòng xoáy gia tăng rủi ro tái tài trợ, rủi ro thanh khoản và đổ vỡ hệ thống. Thứ hai, theo quan niệm này, vấn đề quản lý nợ công được đặt ra như là một bài toán tối ưu hóa có ràng buộc: mục tiêu cần tối ưu hóa (giảm thiểu) là chi phí huy động vốn; số vốn cần huy động là tham số đầu vào; điều kiện ràng buộc là giới hạn về mức độ rủi ro. Ngoài ra, toàn bộ bài toán phải được xử lý trong bối cảnh thời gian là tầm nhìn trung và dài hạn. Cách đặt vấn đề này giúp các nhà hoạch định chính sách hình dung rõ hơn về khuôn khổ, tầm nhìn cũng như chức năng và nhiệm vụ của quản lý nợ công.

Trong phạm vi, nội dung nghiên cứu của luận án, *theo quan điểm của tác giả, một cách khái quát nhất, có thể hiểu “Quản lý nợ công là quá trình lập và thực hiện chiến lược, chương trình, kế hoạch nợ công của quốc gia nhằm huy động nguồn lực cho đầu tư phát triển với chi phí và rủi ro thấp nhất, bảo đảm an toàn tài chính quốc gia trong trung và dài hạn”*

### **2.1.1.3. An toàn tài chính quốc gia**

#### **a). Khái niệm về an toàn tài chính quốc gia**

Hiện chưa có sự chuẩn hóa chính thức về khái niệm an ninh/an toàn tài chính quốc gia. Theo Gadanez và Jayaram (2008), an ninh tài chính là một nội dung khó để đưa ra một khái niệm hoàn chỉnh. Hiểu theo nghĩa hẹp, an ninh tài chính có thể được định nghĩa đó là đặc trưng của một hệ thống tài chính trong trường hợp không có quá nhiều biến động, căng thẳng hoặc khủng hoảng. Tuy nhiên, cách định nghĩa này không thể hiện được sự đóng góp của hệ thống tài chính đối với hoạt động của nền kinh tế nói chung. Khái niệm rộng hơn về an ninh tài chính bao gồm cả sự vận hành trơn tru của mối quan hệ phức tạp giữa các thị trường tài chính, cơ sở hạ tầng và các tổ chức kinh tế hoạt động trong khuôn khổ pháp lý, tài khóa của một quốc gia. Qua đó, an ninh tài chính hay còn gọi là sự ổn định tài chính có thể được xem như là một điều kiện trong đó hệ thống tài chính bao gồm các trung gian tài chính, thị trường và các cơ sở hạ tầng có khả năng chịu được các cú sốc ảnh hưởng đến hoạt động của toàn bộ hệ thống tài chính.

Pochenchuk (2014) cho rằng an ninh tài chính được hiểu là việc bảo vệ các lợi ích tài chính trên tất cả các mối quan hệ tài chính, mức độ độc lập, ổn định và bền vững nhất định của hệ thống tài chính quốc gia dưới tác động của các yếu tố bất ổn bên trong và bên ngoài làm nguy hại đến an ninh tài chính. Khi xem xét an ninh tài chính của một quốc gia, cần thiết phải xét đến ổn định tài chính, ổn định tiền tệ và tính bền vững của nền tài chính công.

NHTW Châu Âu định nghĩa ổn định tài chính là tổng hòa các điều kiện mà theo đó hệ thống tài chính, gồm các trung gian tài chính, thị trường và cơ sở hạ tầng của thị trường, có khả năng chịu được các cú sốc và giảm thiểu nguy cơ gây gián đoạn chu trình trung gian tài chính nhằm đảm bảo sự phân bổ nguồn lực một cách hợp lý tới các cơ hội đầu tư có khả năng sinh lời.

Horosheva, A.S. (2008). An ninh tài chính quốc gia được hiểu là sự bảo đảm lợi ích của Nhà nước trong lĩnh vực tài chính. Theo đó, các điều kiện về hệ thống ngân sách, thuế, tiền tệ, tín dụng đảm bảo khả năng hình thành và sử dụng nguồn lực tài chính một cách hiệu quả giúp phát triển kinh tế- xã hội cũng như thực hiện nghĩa vụ tài chính quốc gia.

Theo Tetiana và cộng sự (2018), an ninh tài chính của đất nước là một hiện tượng: thứ nhất, nó là một thành phần của an ninh kinh tế và thứ hai, nó là một hệ thống phụ của an ninh quốc gia. Đồng thời, an ninh tài chính là một hệ thống đa cấp phức tạp, được hình thành bởi một số hệ thống con, mỗi hệ thống có cấu trúc và logic của sự phát triển. Ở mức độ phát triển hiện nay của các quan hệ thị trường, mức độ an toàn tài chính thích hợp là một đảm bảo cho sự phát triển bền vững của bất kỳ quốc gia. Trong các tài liệu kinh tế, an ninh tài chính được coi là một hiện tượng phức tạp, chịu ảnh hưởng của một số yếu tố. Nó là một thành phần quan trọng không chỉ về kinh tế, mà còn về an ninh quốc gia và bảo mật của mỗi người (Hacker, Rehm, & Schlesinger, 2010). Toàn cầu hóa hệ thống tài chính thế giới ảnh hưởng đáng kể đến an ninh tài chính của từng quốc gia, đặc biệt là các nền kinh tế đang chuyển đổi phụ thuộc đáng kể vào dòng vốn công và tư. An ninh tài chính, như một phần không thể thiếu của an ninh kinh tế, có tác động đáng kể đến mức độ tăng trưởng kinh tế trong nước. Chìa khóa để bảo mật tài chính là tính minh bạch của các quá trình xảy ra trong tài chính công và lĩnh vực ngân hàng.

Trần Thọ Đạt và Tô Trung Thành (2015) cho rằng an ninh tài chính là trạng thái ổn định tài chính, khả năng nhận diện và kiểm soát một cách hữu hiệu các cú sốc. Trần Thọ Đạt và Tô Trung Thành (2016) cũng cho rằng an ninh tài chính tiền tệ là trạng thái mà hệ thống tài chính có thể thực hiện được các chức năng một cách ổn định, hiệu quả, an toàn và bền vững. Khi xảy ra các cú sốc hệ thống tài chính vẫn có khả năng chống đỡ và phục hồi ở mức độ cao để vẫn có thể tiếp tục thực hiện được các chức năng hiệu quả và không bị gián đoạn.

Trong nghiên cứu này, để đảm bảo quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia, *theo quan điểm của tác giả, một cách khái quát nhất, có thể hiểu “An toàn tài chính quốc gia là trạng thái ổn định, phân bổ nguồn lực hiệu quả và bền vững của hệ thống tài chính, khả năng chống đỡ được các cú sốc, giảm thiểu nguy cơ gây gián đoạn chu trình tài chính, đảm bảo duy trì và phục hồi sự toàn vẹn và thống nhất của hệ thống tài chính”.*

*b). Phân loại an toàn tài chính quốc gia*

Theo Pochenchuk (2014), an ninh tài chính là tình trạng của hệ thống tài chính quốc gia, nơi các điều kiện tài chính cần thiết để phát triển kinh tế - xã hội ổn định của đất nước được tạo ra, sự bền vững của nó đối với các cú sốc và mất cân bằng tài chính được cung cấp, các điều kiện để duy trì sự toàn vẹn và thống nhất của hệ thống tài chính quốc gia được tạo ra. An ninh tài chính được phân loại thành 6 lĩnh vực sau:

(1). An ninh ngân hàng là mức độ bền vững tài chính của các tổ chức ngân hàng, cho phép đảm bảo tính hiệu quả của hệ thống ngân hàng, hoạt động và bảo vệ bên ngoài và bên trong các yếu tố gây mất ổn định bất kể điều kiện hoạt động của nó như thế nào.

(2). An ninh khu vực tài chính phi ngân hàng là mức độ phát triển thị trường chứng khoán và bảo hiểm cho phép đáp ứng đầy đủ nhu cầu của xã hội trong các công cụ và dịch vụ tài chính cụ thể.

(3). Bảo đảm nợ là mức độ phù hợp của các khoản nợ bên trong và bên ngoài có tính đến chi phí và hiệu quả sử dụng các khoản vay và tỷ lệ tối ưu giữa chúng đủ để đáp ứng các nhu cầu kinh tế - xã hội thực tế không đe dọa chủ quyền quốc gia và hệ thống tài chính của quốc gia đó.

(4). An ninh ngân sách là trạng thái cung cấp khả năng thanh toán và tài chính tính bền vững của tài chính công cho phép các cơ quan quốc gia thực hiện hiệu quả nhất các chức năng của mình.

(5). An ninh tiền tệ là trạng thái tỷ giá hối đoái hình thành với đặc điểm là xã hội tin tưởng cao vào đồng tiền quốc gia, tính bền vững của nó, tạo điều kiện tối ưu cho sự phát triển của nền kinh tế, thu hút đầu tư nước ngoài vào đất nước, cũng như bảo vệ tối đa trước những cú sốc trên thị trường tiền tệ quốc tế.

(6). An toàn tín dụng là trạng thái của hệ thống tiền tệ-tín dụng cung cấp cho mọi đối tượng của nền kinh tế với chất lượng và các nguồn tín dụng có sẵn với số lượng và theo các điều kiện thuận lợi cho việc đạt được mục tiêu tăng trưởng kinh tế của đất nước.

Theo Tetiana và cộng sự (2018): Toàn cầu hóa hệ thống tài chính thế giới ảnh hưởng đáng kể đến tình trạng an ninh tài chính của từng quốc gia, đặc biệt

là các nền kinh tế đang chuyển đổi phụ thuộc đáng kể vào quốc tế dòng vốn công và tư. An ninh tài chính, như một phần không thể thiếu một phần của an ninh kinh tế, có tác động đáng kể đến mức độ tăng trưởng kinh tế trong nước. Chìa khóa để bảo mật tài chính là tính minh bạch của các quá trình xảy ra trong tài chính công và lĩnh vực ngân hàng. Mức độ an ninh tài chính của đất nước, đặc biệt là về an ninh tài chính ngân sách và an ninh tiền tệ.

(1). An ninh tài chính của đất nước là một hiện tượng: thứ nhất, nó là một thành phần của an ninh kinh tế và thứ hai, nó là một hệ thống phụ của an ninh quốc gia. Đồng thời, an ninh tài chính là một hệ thống đa cấp phức tạp, được hình thành bởi một số hệ thống con, mỗi hệ thống có cấu trúc và logic của sự phát triển. Ở mức độ phát triển hiện nay của các quan hệ thị trường, mức độ an toàn tài chính thích hợp là một đảm bảo cho sự phát triển bền vững của bất kỳ quốc gia. Trong các tài liệu kinh tế, an ninh tài chính được coi là một hiện tượng phức tạp, chịu ảnh hưởng của một số yếu tố. Nó là một thành phần quan trọng không chỉ về kinh tế, mà còn về an ninh quốc gia và bảo mật của mỗi người (Hacker, Rehm, & Schlesinger, 2010). An ninh ngân sách là trạng thái đảm bảo khả năng thanh toán và tính bền vững tài chính của nền tài chính công, cho phép các cơ quan nhà nước thực hiện hoạt động hiệu quả nhất có thể (Bộ Phát triển kinh tế và thương mại của Ukraine, 2013).

(2). An ninh tiền tệ là mức độ ổn định của nó là một trong những đặc điểm quan trọng đối với bất kỳ quốc gia phát triển nào. Chính sách tỷ giá hối đoái đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo sự ổn định của thị trường ngoại hối. Do đó, người ta đặc biệt chú ý đến sự thay đổi của nó.

### *c). Đo lường an toàn tài chính quốc gia*

Để đối phó với khủng hoảng tài chính, tiền tệ nhiều nghiên cứu và ngân hàng trung ương các quốc gia phát triển cũng như các tổ chức quốc tế bắt đầu xây dựng các nguyên tắc và thực hiện giám sát sự lành mạnh hệ thống tài chính, ngân hàng. Theo đó, các tác giả đã áp dụng mô hình cũng như các phương pháp để tính toán và ước lượng chỉ số an ninh tài chính tổng hợp cho các nước, hàng loạt các công cụ giám sát được phát triển và ứng dụng, trong đó có bộ chỉ số định lượng. Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF), (2001) đã xây dựng bộ chỉ số để đánh giá sức

khỏe, sự lành mạnh khu vực tài chính, ngân hàng của các quốc gia, tháng 6/2001, IMF đã thông qua bộ chỉ số lành mạnh tài chính FSIs (Financial Soundness Indicators). Tháng 9/2013, IMF đã mở rộng, điều chỉnh bộ chỉ số FSIs để phù hợp với sự phát triển của khu vực tài chính cũng như nhu cầu của người sử dụng. Đối với khu vực ngân hàng, bộ chỉ số FSIs phản ánh tình trạng về vốn, chất lượng tín dụng, mức độ tập trung tín dụng, khả năng sinh lời, thanh khoản và trạng thái ngoại tệ. Tuy nhiên, bộ chỉ số này vẫn có hạn chế xuất phát từ mức độ phát triển khác nhau giữa các quốc gia, sự khác biệt về chuẩn mực kế toán và định dạng thông tin thu thập.

Ngân hàng trung ương Châu Âu (ECB) hợp tác với ngân hàng trung ương và cơ quan thanh tra giám sát các nước thành viên xây dựng Bộ chỉ số an toàn vĩ mô MPIs (Macro Prudential Indicators) nhằm phát hiện rủi ro trong hệ thống tài chính, đặc biệt là khu vực ngân hàng, tương tự như mục tiêu của IMF khi xây dựng hệ thống FSIs. Bộ chỉ số MPIs bao gồm 3 cấu phần chính: (i) Các yếu tố bên trong: đánh giá sự lành mạnh tài chính và nhận biết rủi ro của hệ thống tài chính (khả năng sinh lời, chất lượng bảng cân đối tài sản, mức độ đủ vốn); (ii) Các yếu tố tác động bên ngoài: đánh giá tác động từ các yếu tố vĩ mô, yếu tố thị trường đến hệ thống tài chính (tác động từ thị trường tài chính, tác động về giá của tài sản, chu kỳ tiền tệ); (iii) Các yếu tố lan truyền: đánh giá tác động của sự lan truyền rủi ro trên thị trường liên ngân hàng.

Tháng 11/1979, để tái cấu trúc hệ thống tài chính tại Mỹ, Cục dự trữ liên bang Mỹ (FED) đã phê duyệt hệ thống xếp hạng các tổ chức tài chính theo CAMELS: trong đó, C- mức độ đủ vốn, A- chất lượng tài sản, M- chất lượng quản lý, E- khả năng sinh lời, L- thanh khoản, S- độ nhạy thị trường. Sau đó, nhận thấy sự hữu dụng của hệ thống CAMELS, nhiều quốc gia đã sử dụng bộ chỉ số này như một công cụ giám sát lành mạnh khu vực ngân hàng. Tuy nhiên, hệ thống giám sát theo CAMELS ít có khả năng dự báo và không cung cấp đầy đủ tín hiệu để cảnh báo trong giám sát vi mô và vĩ mô.

Theo tác giả Trần Thọ Đạt và Tô Trung Thành (2015, 2016) đã dựa trên bộ tiêu chí an toàn tài chính được phát triển bởi Quỹ Tiền tệ quốc tế IMF để tính

toán để tính toán an ninh tài chính tiền tệ đối với Việt Nam. Bộ tiêu chí bao gồm 19 chỉ số phản ánh mức độ an toàn tài chính qua 3 khía cạnh sau:

Các chỉ số phản ánh sức mạnh và hoạt động kinh tế bao gồm: (1) mức độ giàu có của người dân; (2) quy mô kinh tế và mức độ phát triển; (3) triển vọng phát triển kinh tế; (4) ổn định kinh tế.

Các chỉ số phản ánh môi trường chính sách: (5) hiệu lực của chính sách tài khóa; (6) mức nợ Chính phủ/GDP; (7) chi phí tài chính (chi phí vay nợ của Chính phủ); (8) khả năng trả nợ (nghĩa vụ nợ/kim ngạch xuất khẩu); (9) rủi ro vỡ nợ (tỷ lệ nợ công/GDP); (10) sự phụ thuộc vào nước ngoài (tỷ lệ nợ nước ngoài/GDP); (11) thu chi tài khóa (thâm hụt ngân sách/GDP); (12) lạm phát và ổn định giá trị đồng tiền (CPI).

Các chỉ số liên quan đến cán cân thanh toán quốc tế và ảnh hưởng của các nhân tố bên ngoài: (13) mức độ định hướng xuất khẩu (cán cân thương mại/GDP; (14) mức độ cân bằng của cán cân thanh toán quốc tế; (15) tài khoản vốn; (16) tính thanh khoản và hợp lý của quy mô dự trữ ngoại hối; (17) mức độ phát triển tài chính (tăng trưởng tín dụng hoặc mức độ phát triển thị trường chứng khoán; (18) giá tài sản tài chính (lãi suất thực); (19) biến động tỷ giá hối đoái.

### **2.1.2. Đặc điểm, phân loại nợ công**

#### **2.1.2.1. Đặc điểm nợ công**

Về bản chất, nợ công là các khoản vay để trang trải thâm hụt ngân sách. Các khoản vay này sẽ phải hoàn trả gốc và lãi khi đến hạn. Vay nợ thực chất là cách đánh thuế dần dần, được hầu hết Chính phủ các nước sử dụng để tài trợ cho các hoạt động chi ngân sách. Tuy có nhiều cách tiếp cận rộng hẹp khác nhau về nợ công, nhưng về cơ bản, nợ công có những đặc điểm chủ yếu sau:

Nợ công là khoản nợ ràng buộc trách nhiệm trả nợ của Nhà nước. Khác với các khoản nợ thông thường, nợ công được xác định là một khoản nợ mà Nhà nước có trách nhiệm trả khoản nợ ấy. Trách nhiệm trả nợ của Nhà nước được thể hiện dưới hai góc độ trả nợ trực tiếp và trả nợ gián tiếp. Trả nợ trực tiếp được hiểu là cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ là người vay và do đó, cơ quan nhà nước sẽ chịu trách nhiệm trả nợ khoản vay. Trả nợ gián tiếp là trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền đứng ra bảo lãnh để một chủ thể trong nước vay

nợ, trong trường hợp bên vay không trả được nợ thì trách nhiệm trả nợ sẽ thuộc về cơ quan đứng ra bảo lãnh. Điều này có thể hiểu rằng, đối với các khoản bảo lãnh của Nhà nước, khi người được bảo lãnh thực hiện nghĩa vụ nợ đầy đủ thì không phát sinh nợ, do đó các khoản bảo lãnh được gọi chung là nợ dự phòng của nhà nước. Chỉ khi người được bảo lãnh không trả được nợ thì khoản nợ đó sẽ chuyển từ nghĩa vụ nợ dự phòng sang nghĩa vụ nợ trực tiếp của Nhà nước.

#### *2.1.2.2. Phân loại nợ công*

*Căn cứ theo thời hạn đi vay, nợ công gồm:* Nợ ngắn hạn, là các khoản nợ có thời hạn vay dưới một năm để bù đắp các khoản bội chi của ngân sách Nhà nước. Nguồn trả nợ ngắn hạn là các khoản thu ngân sách Nhà nước được thực hiện trong tương lai. Nợ trung và dài hạn, là các khoản nợ có thời hạn vay từ một năm trở lên để huy động vốn cho đầu tư xây dựng các công trình cơ sở hạ tầng. Nguồn trả nợ được thu từ phí, giá dịch vụ và từ nguồn thu của ngân sách Nhà nước.

*Theo phạm vi huy động vốn, nợ công được chia thành:* Nợ vay trong nước, được thực hiện bằng cách phát hành trái phiếu Chính phủ để vay dân cư, các tổ chức kinh tế- xã hội và ngân hàng trong nước. Vay nợ nước ngoài của Chính phủ là phương thức huy động vốn thông qua phát hành trái phiếu Chính phủ ra nước ngoài; kí kết các hợp đồng vay nợ với Chính phủ, với các tổ chức tài chính tiền tệ thế giới và từ nguồn ODA.

*Căn cứ vào nghĩa vụ trả nợ:* Nợ trực tiếp là các khoản nợ trực tiếp mà chính quyền trung ương và chính quyền địa phương có trách nhiệm trả nợ. Nợ dự phòng là các khoản nợ phát sinh khi một hoặc vài điều kiện xác định trước đó thay đổi.

*Căn cứ theo cấp quản lý nợ:* Nợ chính quyền trung ương gồm nợ chính phủ; nợ được Chính phủ bảo lãnh. Nợ chính quyền địa phương bao gồm: nợ do phát hành trái phiếu chính quyền địa phương; nợ do vay lại vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài; nợ của ngân sách địa phương vay từ ngân hàng chính sách của Nhà nước, quỹ dự trữ tài chính cấp tỉnh, ngân quỹ nhà nước và vay khác theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước.

*Căn cứ theo loại tiền vay bao gồm:* nợ bằng nội tệ là những khoản vay bằng chính đồng tiền của quốc gia đó. Nợ bằng ngoại tệ là các khoản vay bằng đồng tiền nước ngoài: nợ bằng đô la Mỹ, yên Nhật, bằng Euro, nợ bằng SDR (quyền rút vốn đặc biệt...).

*Căn cứ vào lãi suất vay nợ bao gồm:* nợ có lãi suất cố định là những khoản vay có lãi suất cố định từ khi vay cho đến khi đáo hạn, không bị phụ thuộc vào sự biến động của thị trường. Nợ có lãi suất thả nổi là những khoản vay nợ được điều chỉnh lãi suất khi có biến động về lãi suất trên thị trường.

### 2.1.2.3. Nguyên tắc quản lý nợ công

Ngân hàng thế giới (WB) và Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF) đã phát triển các nguyên tắc quản lý nợ công nhằm thúc đẩy các chính sách góp phần ổn định tài chính và minh bạch, giảm các tác động từ việc vay nợ bên ngoài. Để quản lý nợ công có hiệu lực, hiệu quả, bảo đảm an toàn tài chính quốc gia, quản lý nợ công phải đảm bảo các nguyên tắc:

Thứ nhất, nhà nước quản lý thống nhất về nợ công, bảo đảm việc thực thi trách nhiệm, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến quản lý nợ công từ khâu huy động, phân bổ, sử dụng vốn vay đến trả nợ các khoản vay.

Thứ hai, quản lý nợ công đảm bảo rõ ràng về vai trò và trách nhiệm của các nhà quản lý, trách nhiệm trong việc cung cấp thông tin thích hợp cho các cơ quan tài chính về số dư nợ, đảm bảo kiểm soát chặt chẽ các chỉ tiêu nợ công trong giới hạn cho phép; gắn trách nhiệm giải trình của các cơ quan đơn vị sử dụng nợ công.

Thứ ba, đảm bảo công khai, minh bạch, tăng cường trao đổi với các nhà đầu tư, được coi là thiết yếu, đặc biệt là trong thời kỳ khủng hoảng. Các thông tin về

chính sách, kế hoạch quản lý nợ công cần được công bố công khai với thông tin thích hợp về tổng số dư nợ, cơ cấu thành phần nợ và các chỉ tiêu giám sát nợ, các chỉ số rủi ro liên quan được cung cấp định kỳ để giảm thiểu sự không chắc chắn.

Thứ tư, cần phải xem xét chi tiết hơn về các chiến lược giảm thiểu rủi ro, đặc biệt là thanh khoản, rủi ro tái cấp vốn và các kế hoạch dự phòng; tăng cường tính thanh khoản của trái phiếu thị trường trong nước, trong khi thị trường trái

phiếu chính phủ trong nước chưa thực sự phát triển, như đa dạng hóa nhà đầu tư, xác định và xử lý kịp thời các khó khăn vướng mắc của nhà đầu tư.

Thứ năm, phải kiểm soát chặt chẽ các chỉ tiêu về an toàn nợ công, bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững và ổn định kinh tế vĩ mô, đảm bảo tính bền vững về quy mô và tốc độ tăng trưởng của nợ công, kiểm soát rủi ro và chi phí vay nợ. Các chỉ tiêu an toàn nợ công so với các chỉ tiêu về GDP, thu NSNN, tổng kim ngạch XNK, cán cân thương mại, dự trữ ngoại hối, dự trữ tài chính.

### **2.1.3. Môi quan hệ giữa quản lý nợ công và bảo đảm an toàn tài chính quốc gia**

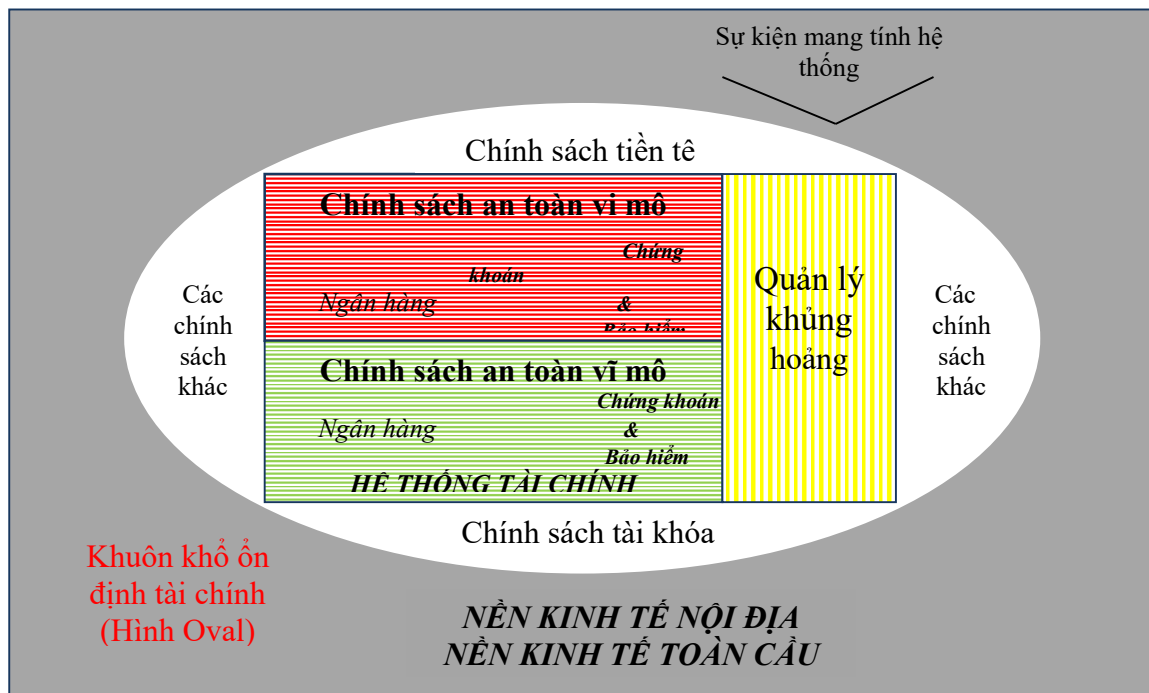
#### ***2.1.3.1. Quản lý nợ công và an toàn tài chính quốc gia***

An toàn tài chính nói chung và chính sách an toàn vĩ mô là những phạm trù hết sức mới. IMF/WB (2005) cho rằng ổn định tài chính là khả năng của hệ thống tài chính trong việc: (i) nâng cao hiệu quả phân bổ các nguồn lực kinh tế cũng như hiệu quả của các tiến trình kinh tế khác (tích lũy của cải, tăng trưởng kinh tế, giải quyết phúc lợi xã hội); (ii) đánh giá, quản lý các “rủi ro mang tính hệ thống”; và (iii) duy trì được năng lực thực hiện chức năng chính nêu trên ngay cả khi bị ảnh hưởng bởi cú sốc bên ngoài và/hoặc bởi sự hình thành những mất cân đối lớn trong nền kinh tế.

Ổn định tài chính không chỉ đóng vai trò quan trọng trong việc ổn định giá cả (mục tiêu chính của NHTW) mà còn góp phần hỗ trợ phát triển kinh tế bền vững vì sự ổn định đó tạo ra môi trường thuận lợi hơn cho cả nhà đầu tư và người gửi tiền, tăng hiệu quả của hoạt động trung gian tài chính, tăng các chức năng của các thị trường tài chính và cải thiện phân phối nguồn lực để phát triển hệ thống tài chính lành mạnh và minh bạch, giảm đi các cú sốc và rủi ro hệ thống. Một hệ thống tài chính ổn định là hệ thống hoạt động lành mạnh, tin cậy và hiệu quả, ít biến động và có khả năng hấp thụ các cú sốc. Ngược lại mất ổn định tài chính kéo theo những tình trạng như: (i) giảm tính hiệu quả của chính sách tiền tệ; (ii) làm suy yếu chức năng trung gian của hệ thống tài chính do phân phối nguồn lực không hợp lý, làm trì trệ sự phát triển của nền kinh tế; (iii) làm mất niềm tin của người dân vào hệ thống tài chính; (iv) mất nhiều chi phí để giải quyết sự yếu kém của hệ thống tài chính. Vì những lý do này, nhiều nước trên

thế giới đã bắt đầu chú trọng nhiều hơn đến ổn định tài chính khi thực thi các chính sách của quốc gia, đặc biệt trong bối cảnh xuất hiện ngày càng nhiều các nhân tố mới có khả năng gây bất ổn tài chính như mối liên kết ngày càng chặt chẽ giữa khu vực tài chính của các quốc gia và sự phát triển không ngừng của các công cụ tài chính phức tạp.

Chính sách an toàn vĩ mô, chính sách an toàn vi mô cho hệ thống tài chính và chính sách quản lý (bao gồm ngăn ngừa và xử lý) khủng hoảng được xem là ba cấu phần cốt lõi (hình chữ nhật) của ổn định tài chính. Bộ ba chính sách này cùng với các chính sách vĩ mô khác như chính sách tiền tệ, chính sách tài khóa, chính sách cạnh tranh...tạo nên một khuôn khổ toàn diện của ổn định tài chính (hình Oval), trung tâm của nền kinh tế thực.



Nguồn: IMF (2011)

**Hình 2.1: Khuôn khổ ổn định tài chính**

Tương tác giữa chính sách an toàn vĩ mô và chính sách tài khóa: IMF (2011) khẳng định mục tiêu của chính sách an toàn vĩ mô là nhằm ngăn ngừa rủi ro hệ thống lan truyền qua hệ thống tài chính mà có thể gây ra những hậu quả xấu, nghiêm trọng đối với nền kinh tế. Cụ thể hơn, Ủy ban về Hệ thống Tài chính Toàn cầu (CGFS) cho rằng: chính sách an toàn vĩ mô có hai mục tiêu tách biệt. Một là tăng cường khả năng phục hồi của hệ thống tài chính trước sự suy giảm kinh tế và các cú sốc tổng cầu bất lợi khác. Hai là ngăn ngừa các rủi ro hệ thống

phát sinh và lan truyền trong nội bộ hệ thống tài chính thông qua sự liên kết lẫn nhau của các tổ chức và xu hướng hành động thuận theo chu kỳ của các định chế tài chính mà có thể dẫn đến việc khuếch đại chu kỳ tài chính. Như vậy, có thể hiểu mục tiêu của chính sách an toàn vĩ mô là “ổn định tài chính” thông qua việc ngăn ngừa rủi ro hệ thống vốn có trong hệ thống tài chính nhằm đạt được mục tiêu cuối cùng là tăng trưởng kinh tế bền vững. Phân biệt mục tiêu của chính sách an toàn vĩ mô, chính sách an toàn vi mô và chính sách tiền tệ được thể hiện dưới đây.

**Bảng 2.2: Mục tiêu của một số chính sách**

| <b>Chính sách</b>        | <b>Mục tiêu</b>                           | <b>Mục tiêu cuối cùng</b>      |
|--------------------------|-------------------------------------------|--------------------------------|
| Chính sách tiền tệ       | Ổn định giá cả                            | Tăng trưởng kinh tế<br>ổn định |
| Chính sách an toàn vĩ mô | Ổn định tài chính                         |                                |
| Chính sách an toàn vi mô | Sự lành mạnh của<br>các tổ chức tài chính | Bảo vệ người tiêu<br>dùng      |

*Nguồn: IMF (2011)*

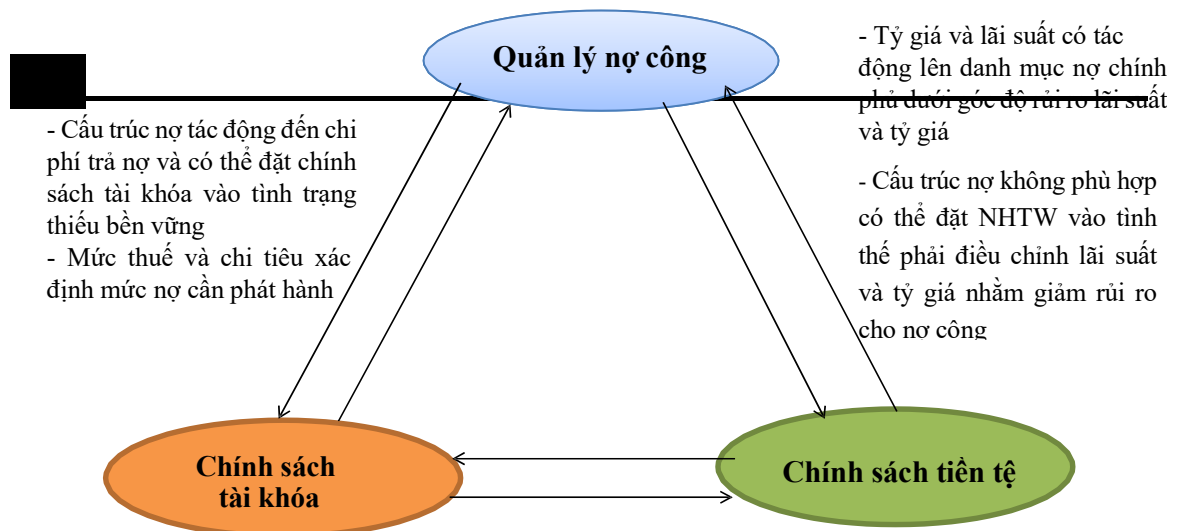
Để đảm bảo thực hiện mục tiêu ổn định tài chính có hiệu quả, chính sách an toàn vĩ mô cần phải phối hợp và đặt trong mối tương quan chặt chẽ với các chính sách khác, đặc biệt là chính sách an toàn vi mô và chính sách tiền tệ. Ba chính sách này là một sự bổ sung hữu hiệu cho nhau trong việc đảm bảo sự ổn định của toàn bộ hệ thống tài chính, nhằm hướng đến mục tiêu cuối cùng là ổn định kinh tế vĩ mô. Chính sách an toàn vĩ mô không chỉ giúp duy trì sự an toàn của nợ công mà còn giúp tránh các tác động tiêu cực từ rủi ro vỡ nợ của chính phủ lên sự an toàn của hệ thống tài chính và ngược lại.

Quản lý nợ công bảo đảm an toàn tài chính quốc gia phải đảm bảo các chỉ tiêu an toàn nợ, các chỉ tiêu giám sát về nợ công, nợ nước ngoài của quốc gia như: Nợ công so với tổng sản phẩm quốc nội (GDP); Nợ của chính phủ so với GDP; Nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của chính phủ (không bao gồm cho vay lại) so với tổng thu ngân sách nhà nước hằng năm; Nợ nước ngoài của quốc gia so với GDP; Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia so với tổng kim ngạch xuất khẩu

hàng hóa và dịch vụ. Tỷ lệ nợ công/GDP chỉ phản ánh một phần nào đó về mức độ an toàn hay rủi ro của nợ công. Mức độ an toàn hay nguy hiểm của nợ công không chỉ phụ thuộc vào tỷ lệ nợ/GDP mà quan trọng hơn, phụ thuộc vào tình trạng phát triển của nền kinh tế và khả năng trả nợ và rủi ro trong tương lai. Để đánh giá tính bền vững của nợ công, tiêu chí tỷ lệ nợ công/GDP được coi là chỉ số đánh giá phổ biến nhất cho cách nhìn tổng quát về tình hình nợ công của một quốc gia. Mức an toàn của nợ công được thể hiện qua việc nợ công có vượt ngưỡng an toàn tại một thời điểm hay giai đoạn nào đó không. Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF, 2014) đã đưa ra tổng quan các chỉ số nợ nước ngoài quốc gia, nhìn chung các chỉ số liên quan đến nợ nên được xem xét kết hợp với kịch bản trong trung hạn, cho phép phân tích tính bền vững của nợ theo thời gian và các giả định thay thế.

#### ***2.1.3.2. Quản lý nợ công với chính sách tài khóa, tiền tệ***

Theo nghiên cứu của tác giả Eriko Togo (2007) “Phối hợp quản lý nợ công với các chính sách tài khóa và tiền tệ: khung phân tích”. Nghiên cứu cho thấy giữa các chính sách vĩ mô nói trên có sự tương tác và giao thoa lẫn nhau, việc thực hiện mục tiêu của chính sách này sẽ hỗ trợ cho việc đạt được mục tiêu của chính sách kia và ngược lại. Việc quản lý nợ công cần phải được đặt trong một bối cảnh rộng lớn hơn của việc thực hiện các chính sách công nói chung, bao gồm các chính sách kinh tế vĩ mô như tiền tệ hay tài khóa, các chính sách phát triển hệ thống tài chính, và cả các chính sách tái phân phối thu nhập và đảm bảo an sinh xã hội. Chính phủ cần phải có những nỗ lực để đảm bảo rằng nợ công, xét về cả quy mô lẫn tốc độ, rủi ro và chi phí, vẫn đang trong giới hạn an toàn và đang trên đường hướng phát triển bền vững. Nói khác đi, chính phủ cần đảm bảo rằng các khoản nợ công là bền vững theo nghĩa là chính phủ có thể thanh toán được trong bất kỳ trường hợp nào, ngay cả khi điều kiện tài chính của chính phủ đang gặp trở ngại, thị trường tài chính và nền kinh tế đang gặp căng thẳng.



Lạm phát và lãi suất cao và biến động có thể làm giảm nguồn thu của chính phủ do hoạt động kinh tế của khu vực tư nhân chậm lại. Thu hồi tiền mặt và thâm hụt tài khóa có thể trực tiếp làm tăng nợ; Quản lý tài khóa yếu kém và nợ so với GDP cao có thể làm tăng sự kỳ vọng về lạm phát dẫn đến việc gia tăng lãi suất và giảm giá nội tệ.

*Nguồn: Eriko Togo (2007),*

## Sơ đồ 2.2: Phối hợp giữa chính sách kinh tế vĩ mô và chính sách quản lý nợ

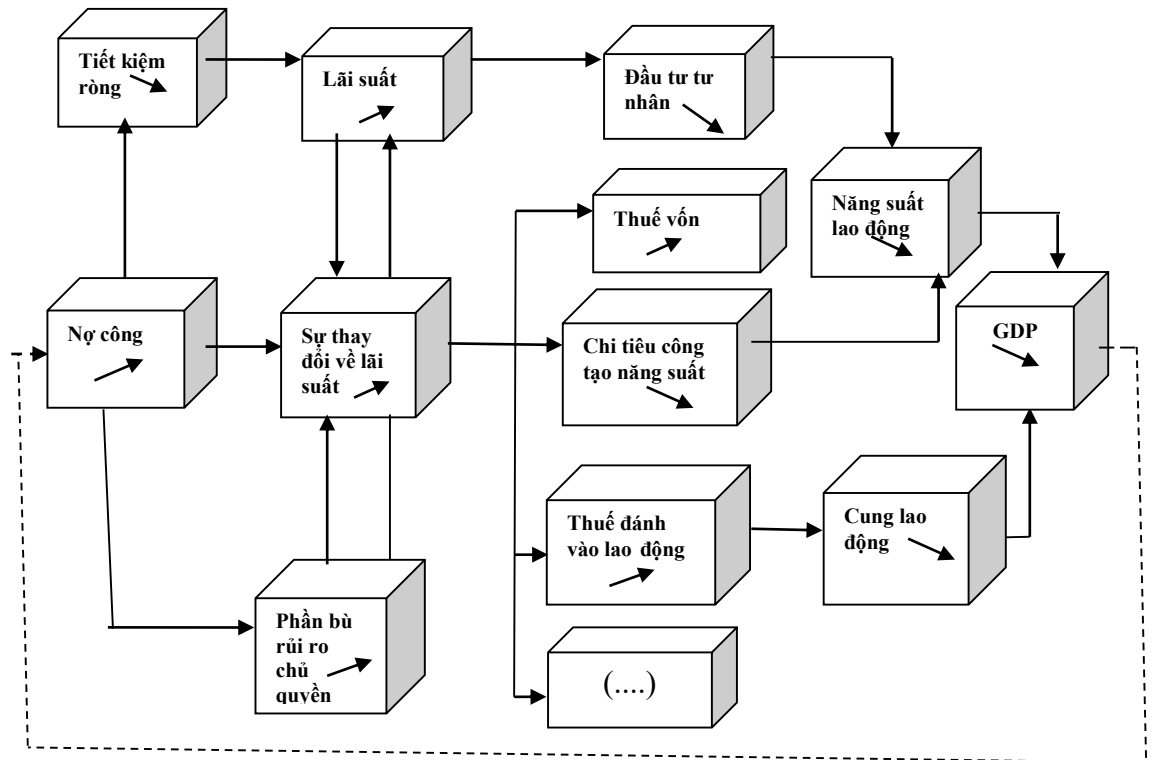
Không có một mô thức quản lý nợ công nào được cho là tối ưu vì nó phụ thuộc vào quá nhiều các yếu tố, cả bên trong lẫn bên ngoài mô thức đó. Tuy nhiên, trong nhiều mô thức quản lý nợ đó người ta vẫn tìm gặp được các yếu tố được cho là các chuẩn mực tốt cho quản lý nợ. Các chuẩn mực đó bao gồm sự công nhận đối với những lợi ích của việc phải có một chiến lược quản lý nợ đầy đủ đi cùng các mục tiêu quản lý nợ rõ ràng, sự đánh giá trên quan điểm thận trọng và thấu đáo về các rủi ro và chi phí của nợ, sự phân tách rạch ròi giữa mục tiêu quản lý nợ với mục tiêu quản lý dòng tiền và mục tiêu của chính sách tài khóa, sự cần thiết phải phát triển một khuôn khổ thể chế có hiệu lực và chính sách lành mạnh để giảm thiểu rủi ro hoạt động, sự phân công với các trách nhiệm được phân tách rõ ràng giữa các cơ quan liên quan tham gia vào quy trình quản lý nợ, và trách nhiệm giải trình đầy đủ và kịp thời đối với các đại diện đó.

Nautet và Van Meensel (2011) cho rằng có nhiều cách trong đó nợ công tăng (giảm) có thể tác động âm (dương) đến các hoạt động kinh tế trong dài hạn. Có ba cơ chế truyền dẫn chính, cụ thể như sau: Trước tiên, sự gia tăng của nợ công thường tương ứng giảm mức tiết kiệm tích cực hoặc tăng tiết kiệm tiêu cực của Chính phủ, dẫn đến giảm trong khối lượng tiết kiệm ròng quốc gia. Điều này có xu hướng đẩy lãi suất tăng. Việc tăng lãi suất gây ra đầu tư giảm và làm giảm

nguồn vốn. Tốc độ tích lũy vốn giảm làm cản trở đổi mới cải thiện năng suất. Kết quả là năng suất lao động thấp hơn. Tác động lên lãi suất phụ thuộc vào quy mô của khu vực bị ảnh hưởng bởi sự gia tăng của nợ công. Nếu sự gia tăng đó bị giới hạn trong một nền kinh tế mở nhỏ, tác động đến lãi suất thị trường giá sẽ ở mức độ vừa phải. Ngược lại, nếu nợ công tăng lên đồng thời ở các nước hình thành nên một nền kinh tế lớn khu vực, áp lực tăng lãi suất thị trường sẽ rất lớn. Ngoài ra, việc tăng nợ công dẫn đến chi phí lãi suất cao hơn, sự gia tăng của nợ công dẫn đến làm tăng chi phí về rủi ro. Chi phí rủi ro cao hơn tạo ra sự gia tăng chi phí tài chính, có thể đe dọa khả năng thanh toán khu vực công. Ngoài ra, điều đó có thể dẫn đến sự gia tăng lãi suất vay đối với các cá nhân và doanh nghiệp.

Trường hợp nợ công tăng lên kết hợp với các điều kiện ngân sách bất lợi sẽ làm tăng tiêu cực và tác động phi tuyến tính đối với lãi suất khi duy trì mức nợ cao. Trong bối cảnh này, phải chú ý đến tầm quan trọng của ngân sách, cơ cấu và điều kiện thể chế và các hiệu ứng truyền dẫn phát ra từ thị trường tài chính. Do đó, các yếu tố như thể chế yếu kém và không đầy đủ, tiết kiệm tư nhân thấp, dòng vốn nước ngoài yếu, khả năng cạnh tranh yếu của nền kinh tế, thất nghiệp cao, khu vực ngân hàng yếu hoặc độ nhạy cao đối với các hiệu ứng truyền dẫn sẽ đóng vai trò quan trọng trong việc xác định mức độ tác động của khoản nợ lên lãi suất. Tác động của già hóa dân số đối với tính bền vững của tài chính công cũng có thể là một yếu tố quan trọng.

Tác động tiêu cực của nợ công đối với hoạt động kinh tế cũng có thể được cảm nhận thông qua các cơ chế truyền dẫn khác, chẳng hạn như kỳ vọng lạm phát cao hơn, sự không chắc chắn lớn hơn và tăng biến động kinh tế vĩ mô. Cũng cần lưu ý rằng trong khi nợ có tác động âm đến tăng trưởng, mối quan hệ nhân quả ngược lại cũng hoàn toàn đúng. Nói cách khác, sự suy giảm trong tăng trưởng kinh tế có xu hướng tăng tỷ lệ nợ. Các cơ chế truyền dẫn chính giữa nợ công và tăng trưởng kinh tế cho thấy khi nợ công cao hơn trong dài hạn sẽ dẫn đến GDP thấp hơn. Nếu nợ công giảm, tác động ngược lại. Nợ công sẽ tác động xấu đến tăng trưởng kinh tế trong dài hạn và vì vậy, để bảo đảm duy trì tăng trưởng kinh tế bền vững thì các quốc gia phải hết sức thận trọng và kiểm soát chặt chẽ nợ công.



Nguồn: M. Nautet & L. Van Meensel, 2011

**Hình 2.2: Các cơ chế truyền dẫn giữa nợ công và tăng trưởng kinh tế**

### 2.1.3.3. Quản lý nợ công và hoạt động tiền tệ, ngân hàng

Vỡ nợ và tái cấu trúc nợ có khả năng gây ra những tác động tiêu cực lên tài chính quốc gia và tăng trưởng kinh tế. Đặc biệt là ở những nước đang phát triển, nơi mà ngân hàng nội địa là nơi cung cấp tín dụng chủ yếu cho chính phủ, việc vỡ nợ của chính phủ có thể gây ra sự suy yếu nghiêm trọng trong hệ thống ngân hàng, làm mất khả năng thanh toán và châm ngòi cho một cuộc khủng hoảng ngân hàng bùng nổ. Trong tình huống chính phủ vỡ nợ, các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài cũng có thể lo ngại liệu chính phủ có đủ ngoại tệ để duy trì tỷ giá hối đoái. Việc phá giá nội tệ sẽ càng làm tăng giá trị của các khoản nợ chính phủ (tính bằng đồng nội tệ) và từ đó làm gia tăng mức độ rủi ro cho khu vực ngân hàng và phi ngân hàng trong nước. Trong tình huống này, thắt chặt chính sách tiền tệ có thể được lựa chọn như một giải pháp để hạn chế sự mất giá của đồng nội tệ nhưng trong ngắn hạn thì chi phí cho sự lựa chọn này sẽ là giảm tổng cầu trong nước dẫn đến giảm tốc độ tăng trưởng và hạn chế thanh khoản trong hệ thống ngân hàng. Các vòng xoáy luẩn quẩn giữa 3 vấn đề nợ công, tăng trưởng và ổn định hệ thống tài chính, tỷ giá liên tục tiếp nối nhau có thể dẫn đến

bùng nổ cùng lúc khủng hoảng nợ công, khủng hoảng ngân hàng và khủng hoảng tiền tệ.

Nghiên cứu của Paoli, Hoggarth và Saporta (2006) đã cho thấy, giữa khủng hoảng nợ công, khủng hoảng ngân hàng và khủng hoảng tiền tệ có tác động qua lại rất mật thiết và đều có nguy cơ dẫn tới một sự suy giảm sản lượng. Mặt khác suy thoái kinh tế lại có thể là bước đệm dẫn xuất từ một cuộc khủng hoảng này sang một cuộc khủng hoảng khác.

Một cuộc khủng hoảng nợ công cũng có thể dẫn đến khủng hoảng tiền tệ một cách trực tiếp khi thâm hụt ngân sách của chính phủ không được bù đắp bởi các nguồn vốn vay từ bên ngoài buộc chính phủ phải phụ thuộc vào việc in tiền để tài trợ và do đó gây ra siêu lạm phát như trường hợp của các nước Mỹ La Tinh. Ngược lại, một cuộc khủng hoảng tiền tệ cũng có thể dẫn sang khủng hoảng nợ công. Áp lực giữ giá nội tệ khi khủng hoảng tiền tệ xảy ra khiến các nước phải đối mặt với một trạng thái cân bằng kém bền vững. Trong tình huống đó, họ phải lựa chọn phá giá nội tệ hay cố định tỷ giá. Cả hai lựa chọn này đều đòi hỏi những chi phí cao khiến chính phủ các nước phải lựa chọn dựa trên các nhân tố như trạng thái của nền kinh tế, cấu trúc thị trường tài chính, bảng cân đối của các ngân hàng, tình trạng ngân sách... Trong trường hợp chính phủ chọn cố định tỷ giá bằng cách tăng lãi suất trong ngắn hạn nhằm hạn chế dòng vốn ra và thu hút dòng vốn vào, lãi suất phải tăng cao đến mức tiếp tục duy trì được nhu cầu đầu cơ. Điều đó lại tác động đến nợ công theo hai cách: một là, tăng chi phí vay và do đó làm tăng rủi ro vỡ nợ trong tương lai; hai là chi tiêu và đầu tư trong nước giảm (do lãi suất tăng) dẫn tới suy giảm kinh tế, các nguồn thu ngân sách bị giới hạn và thâm hụt ngân sách gia tăng, đồng nghĩa với rủi ro vỡ nợ tăng lên.

#### **2.1.4. Chủ thể, đối tượng và mục tiêu của quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia**

##### **2.1.4.1. Chủ thể quản lý nợ công**

Chủ thể quản lý nợ công là nói đến cơ quan quản lý định hình và chỉ đạo hoạt động của các nhà quản lý nợ công và các tổ chức, cá nhân có liên quan đến hoạt động quản lý, sử dụng và trả nợ. Quản lý nhà nước bao gồm bộ máy

Quốc hội, Chính phủ, các Bộ, ngành và địa phương; xác định các mục tiêu, các cấp thẩm quyền và trách nhiệm giải trình. Các cơ quan quản lý nhà nước chịu trách nhiệm trong việc xây dựng khung thể chế quản lý và thực hiện chiến lược, các qui trình quản lý nợ công bảo đảm chất lượng, hiệu quả và hiệu lực. Các tổ chức, cá nhân quản lý và sử dụng nợ công có trách nhiệm báo cáo, giải trình và thực hiện nghĩa vụ trả nợ, đảm bảo các khoản vay nợ công hiệu quả, bền vững.

#### **2.1.4.2. Đối tượng quản lý nợ công**

Đối tượng quản lý nợ công bao gồm các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến hoạt động huy động, phân bổ, sử dụng vốn vay, trả nợ công và nghiệp vụ quản lý nợ công. Nợ công bao gồm nợ Chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh và nợ chính quyền địa phương.

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, bao gồm: (i) Nợ do Chính phủ phát hành công cụ nợ; (ii) Nợ do Chính phủ ký kết thỏa thuận vay trong nước, nước ngoài; (iii) Nợ của ngân sách trung ương vay từ quỹ dự trữ tài chính của Nhà nước, ngân quỹ nhà nước, quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách.

Nợ được Chính phủ bảo lãnh là khoản nợ do doanh nghiệp, ngân hàng chính sách của Nhà nước vay được Chính phủ bảo lãnh, bao gồm: (i) Nợ của doanh nghiệp được Chính phủ bảo lãnh; (ii) Nợ của ngân hàng chính sách của Nhà nước được Chính phủ bảo lãnh.

Nợ chính quyền địa phương là khoản nợ phát sinh do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh vay, bao gồm: (i) Nợ do phát hành trái phiếu chính quyền địa phương; (ii) Nợ do vay lại vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài; (iii) Nợ của ngân sách địa phương vay từ ngân hàng chính sách của Nhà nước, quỹ dự trữ tài chính cấp tỉnh.

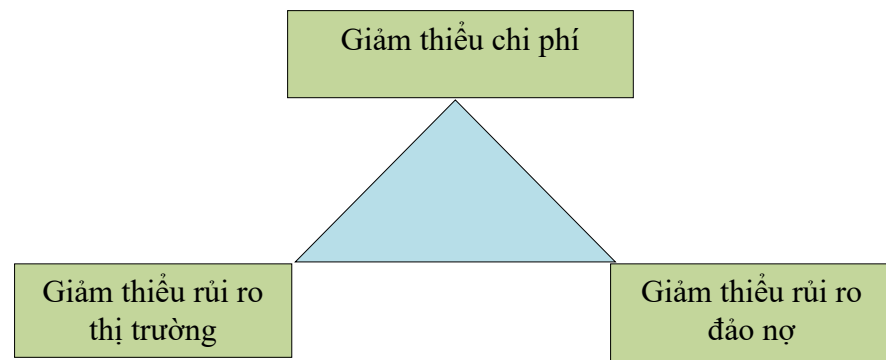
#### **2.1.4.3. Mục tiêu quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia**

Theo tài liệu hướng dẫn Quản lý nợ công của IMF và WB năm 2001: Mục tiêu chính của quản lý nợ công là đảm bảo rằng các nhu cầu tài chính của Chính phủ và nghĩa vụ chi trả của Chính phủ được đáp ứng với chi phí thấp nhất có thể trong trung và dài hạn, nhất quán với mức độ đánh giá thận trọng rủi ro, nó cần bao quát các nghĩa vụ tài chính chủ yếu được kiểm soát trong quá trình điều hành

của Chính phủ.

Cẩm nang hướng dẫn công tác quản lý nợ năm 2014 của Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ quốc tế, các mục tiêu quản lý nợ cần được xác định rõ ràng và công khai, mục tiêu của quản lý nợ nên tập trung vào đảm bảo đáp ứng được nhu cầu huy động vốn vay và thực hiện các nghĩa vụ thanh toán của Chính phủ với chi phí thấp nhất trong trung và dài hạn, gắn với rủi ro ở mức độ cần trọng. Xác lập mục tiêu quản lý nợ công là một trong những nội dung quan trọng của khuôn khổ quản lý nợ công vì nó sẽ định hướng cho hoạt động quản lý, tạo cơ sở để phối hợp chính sách quản lý nợ công với chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ.

Cách tiếp cận của Garcia (2000) cũng là cách tiếp cận mà về mặt thực tiễn quản lý nợ, nhiều chính phủ đã và đang theo đuổi. Theo đó, một cách cơ bản có thể nói rằng mục tiêu mà các chính phủ hay các cơ quan quản lý nợ hướng đến là nhằm đảm bảo tối thiểu hóa chi phí vay nợ trung bình trong dài hạn đặt trong mối liên hệ với rủi ro có thể chấp nhận được. Theo Garcia (2000) các mục tiêu quản lý nợ công được thể hiện như sau:



*Nguồn: Garcia, 2000*

### **Sơ đồ 2.3: Các mục tiêu quản lý nợ công**

Trong thực tiễn, tùy thuộc vào từng môi trường thể chế mà mỗi quốc gia sẽ cụ thể hóa một số mục tiêu khác nhau. Đối với Việt Nam mục tiêu quản lý nợ công là nhằm bảo đảm huy động nguồn lực cho đầu tư phát triển với chi phí, rủi ro thấp nhất; đảm bảo cân đối ngân sách nhà nước, hạn chế vay đảo nợ; đảm bảo hiệu quả đầu tư công và phát triển hoạt động của thị trường tài chính, đảm bảo khả năng tiếp cận thị trường vốn quốc tế, tăng cường và phát triển độ sâu thị trường vốn trong nước để tạo nên sự ổn định và phát triển bền vững. Mục tiêu

quản lý nợ công rõ ràng là rất cần thiết để giảm bớt sự không chắc chắn kế hoạch của Chính phủ và hành vi trong tương lai. Mục tiêu và khung chính sách không rõ ràng thường dẫn đến cách quản lý nợ công không hiệu quả, đặc biệt là trong thời kỳ thị trường bất ổn, dẫn đến một khoản nợ tiềm ẩn nhiều rủi ro và làm gia tăng chi phí về danh mục đầu tư cho Chính phủ, tiềm ẩn khủng hoảng.

## **2.1.5. Nội dung quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia**

### **2.1.5.1. Ban hành và thực hiện khuôn khổ pháp lý về quản lý nợ công**

Quỹ tiền tệ quốc tế và Ngân hàng thế giới (2009), Hướng dẫn đánh giá hiệu quả công tác quản lý nợ và được cập nhật năm 2015, đã hướng dẫn phương pháp đánh giá hiệu quả công tác quản lý nợ công (DeMPA), xác định khung pháp lý là một trong 15 tiêu chí được sử dụng để đánh giá công tác quản lý nợ chính phủ của một số quốc gia so với các tiêu chuẩn quốc tế đã được công nhận.

Khung khổ pháp lý về quản lý nợ công cũng rất đa dạng. Có thể được thể hiện ở các văn bản pháp luật gốc như Hiến pháp, đạo luật, luật. Dưới các văn bản pháp luật gốc thường là các văn bản thứ cấp hướng dẫn thực hiện quản lý nợ công một cách chi tiết hơn như Nghị định, Thông tư và các hình thức khác. Khung pháp lý để quản lý nợ chính phủ bao gồm pháp chế cơ bản (các luật được ban hành với sự phê duyệt của Quốc hội) và pháp chế thứ cấp hay ủy quyền (các chỉ thị hướng dẫn thi hành, nghị định, sắc lệnh...) được công bố bởi nhánh hành pháp của chính phủ.

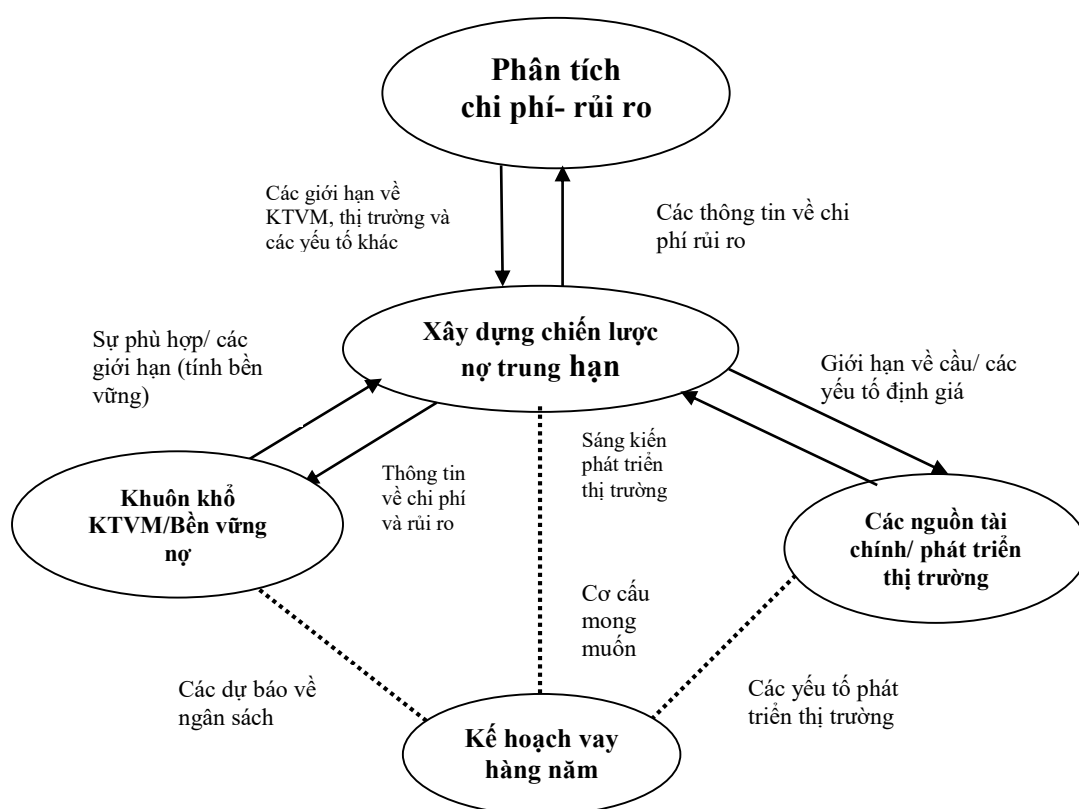
### **2.1.5.2. Xây dựng và thực hiện chiến lược, kế hoạch quản lý nợ công**

*Xây dựng chiến lược quản lý nợ công:* Chiến lược quản lý nợ công đều hướng đến việc giải quyết các yêu cầu về quản lý nợ trong dài hạn, giảm thiểu chi phí nhằm đáp ứng nhu cầu tài chính của Chính phủ, rủi ro tài khoản, đảm bảo chính sách quản lý nợ phù hợp với mục tiêu của chính sách tiền tệ hay đảm bảo các nguyên tắc của chính sách quản lý nợ công như công khai, minh bạch và khả năng dự báo. Nội dung của Chiến lược quản lý nợ công của các nước đều tập trung vào các vấn đề như phát hành các công cụ nợ, quản lý rủi ro, cơ cấu nợ, danh mục nợ, giới hạn nợ...

Ngân hàng Thế giới và IMF (2018), cập nhật phương pháp luận và công cụ phân tích mô hình phân tích chiến lược quản lý nợ công trung hạn MTDS chủ yếu nhằm lồng ghép thêm những diễn biến gần đây về quản lý nợ, như các loại

hình công cụ đa dạng hơn để quản lý danh mục nợ của nhà nước, hoặc tăng cường sử dụng các nghiệp vụ quản lý cơ cấu nợ (như mua lại nợ hoặc trao đổi nợ). Bản cập nhật cũng chỉ ra những chỉnh sửa cho công cụ phân tích, công cụ này cũng được cập nhật dựa trên ý kiến phản hồi của Ban giám đốc Ngân hàng Thế giới, IMF và các đối tượng hưởng hỗ trợ kỹ thuật.

Theo tài liệu hướng dẫn quản lý nợ công của WB và IMF (2014), mối quan hệ giữa Chiến lược quản lý nợ và khung kinh tế tổng thể (MTDS) được thể hiện như sau:



*Nguồn: IMF- WB (2014) Hướng dẫn quản lý nợ công*

## Sơ đồ 2.4: Chiến lược quản lý nợ và khung kinh tế tổng thể (MTDS)

Chiến lược dài hạn về nợ công bao gồm các nội dung như: đánh giá thực trạng nợ công và công tác quản lý nợ công trong giai đoạn thực hiện chiến lược trước đó; mục tiêu, định hướng huy động, sử dụng vốn vay và quản lý nợ công; các giải pháp, chính sách quản lý đảm bảo huy động vốn, sử dụng vốn có hiệu quả và an ninh tài chính; tổ chức thực hiện chiến lược.

Khung MTDS có cấu trúc chặt chẽ để đánh giá chi phí và rủi ro cho các phương án huy động nợ cho chính phủ và cơ cấu nợ của chính phủ. Mục đích của công cụ là nhằm hỗ trợ định lượng cho quy trình ra quyết định. Đầu ra dự

kiến nhằm cung cấp thông tin và minh họa về hệ quả của việc đi theo một chiến lược quản lý nợ cụ thể theo các kịch bản khác nhau và phép thử về ngưỡng chịu đựng. Công cụ này có thể được sử dụng để kiểm thử hệ quả của việc triển khai một kế hoạch huy động nợ cụ thể hoặc thực hiện và duy trì cơ cấu nợ cụ thể. Nhiều chỉ số về chi phí và rủi ro được lập ra giúp cán bộ quản lý nợ cân nhắc các phương án đánh đổi giữa chi phí và rủi ro của từng phương án chiến lược khác nhau.

*Xây dựng chương trình quản lý nợ trung hạn:* Chương trình quản lý nợ trung hạn được xem là yếu tố cơ bản của khuôn khổ quản lý nợ công hiệu quả. MTDS chỉ rõ chính sách trung hạn của Chính phủ đối với chiến lược nợ công (công cụ, kỳ hạn, ngoại tệ, khối lượng...) nhằm đạt được các mục tiêu quản lý nợ được cơ quan hành pháp phê duyệt. Chương trình quản lý nợ trung hạn là văn kiện cụ thể hóa nội dung chiến lược dài hạn về nợ công cho giai đoạn 3 năm liên kế phù hợp với khuôn khổ chính sách kinh tế, tài chính và kế hoạch ngân sách trung hạn của Chính phủ.

*Kế hoạch vay, trả nợ hàng năm:* Kế hoạch vay, trả nợ hàng năm cần được xây dựng, phù hợp với Chiến lược quản lý nợ và có xét đến những biến động về dòng tiền của chính phủ. Kế hoạch vay trả nợ giúp thực hiện Chiến lược quản lý nợ. Các nội dung cụ thể về quy mô và thời điểm vay nợ mới được xác định có phối hợp với dự báo dòng tiền của chính phủ trong điều kiện kế hoạch chấp hành ngân sách dự kiến, có xét đến những đặc điểm cụ thể của thị trường hoặc hành vi của chủ nợ, và mục tiêu phát hành ổn định và định kỳ trên thị trường trong nước. Kế hoạch vay nợ hàng năm cần được chia sẻ với ngân hàng trung ương vì kế hoạch đó có tác động quan trọng đến đánh giá của ngân hàng trung ương về tình hình thanh khoản.

*Tổ chức thực hiện chiến lược, chương trình, kế hoạch quản lý nợ công:* Ngân hàng Thế giới xây dựng một chương trình hợp tác với các đối tác khác để hỗ trợ các nước đang phát triển cải thiện việc quản lý nợ. Mục tiêu của chương trình là giúp tăng cường năng lực và thể chế ở các nước đang phát triển để họ có thể quản lý nợ chính phủ một cách hữu hiệu và bền vững từ trung đến dài hạn. Nền tảng của chương trình này là công cụ đánh giá kết quả quản lý nợ (Debt

Management Performance Assessment, DeMPA), một phương pháp luận để đánh giá kết quả thông qua một tập hợp toàn diện các chỉ báo kết quả bao gồm nhiều chức năng quản lý nợ chính phủ. Tập hợp chỉ báo dự kiến sẽ là một tiêu chuẩn được công nhận quốc tế trong lĩnh vực quản lý nợ và có thể áp dụng ở tất cả các nước đang phát triển.

DeMPA làm rõ các điểm mạnh và điểm yếu trong hoạt động quản lý nợ chính phủ ở mỗi nước. DeMPA được lập mô hình sau các chỉ báo về trách nhiệm giải trình tài chính và chi ngân sách (Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA). Có thể xem đây là một công cụ đánh giá quản lý nợ chính phủ toàn diện và chi tiết hơn so với mức độ phản ánh qua các chỉ báo PEFA. Hai khung phân tích này bổ trợ lẫn nhau: DeMPA có thể được sử dụng để thực hiện việc đánh giá chi tiết về các yếu tố cơ bản dẫn đến thứ hạng PEFA kém trong lĩnh vực quản lý nợ; như một sự lựa chọn, nếu thực hiện DeMPA trước PEFA, thì trong phân tích PEFA, ta có thể sử dụng các kết quả DeMPA làm thông tin đánh giá các chỉ báo liên quan.

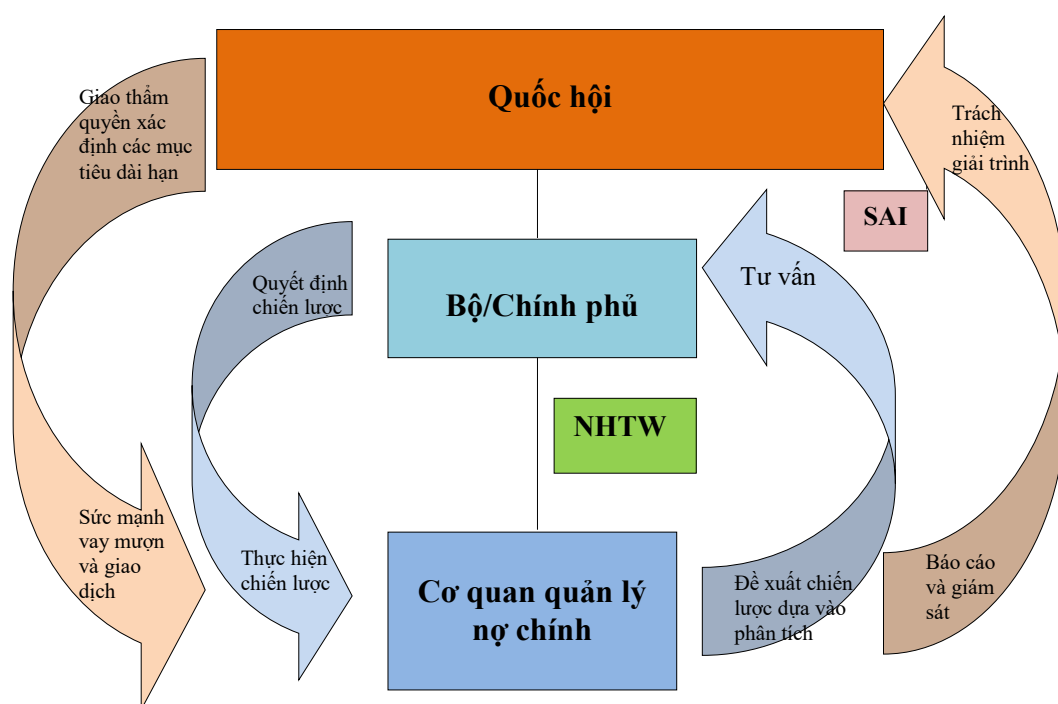
Phạm vi bao trùm của khung phân tích DeMPA là các hoạt động quản lý nợ chính phủ và các chức năng liên quan mật thiết như phát hành bảo lãnh nợ vay, cho vay lại nguồn vốn vay, dự báo ngân lưu và quản lý số dư tiền mặt. Các chỉ báo kết quả quản lý nợ bao gồm tập hợp 15 chỉ báo DPI có mục đích là đo lường kết quả quản lý nợ chính phủ và nắm bắt những yếu tố tuyệt đối cần thiết để thực hiện quản lý nợ vững chắc. Mỗi chỉ báo bao gồm các bình diện đánh giá, phản ánh thông lệ hoạt động vững chắc. Việc đánh giá được tổng hợp vào một báo cáo kết quả quản lý nợ.

#### ***2.1.5.3. Xây dựng bộ máy quản lý nợ công***

Mô hình tổ chức quản lý nợ công nói đến cơ cấu quản lý giúp định hình và chỉ đạo hoạt động của các nhà quản lý nợ chính phủ. Quản lý nhà nước bao gồm bộ máy luật pháp bao quát (lập pháp, các nghị định của Chính phủ...) xác định các mục tiêu, các cấp thẩm quyền và trách nhiệm giải trình. Quản lý nhà nước cũng bao gồm khung quản lý, bao trùm những vấn đề như xây dựng và thực hiện chiến lược, các qui trình hoạt động, các hoạt động bảo đảm chất lượng và trách nhiệm báo cáo.

Cơ cấu quản lý bảo đảm rằng có sự phân định rõ ràng giữa một bên là cấp độ chính trị (Quốc hội, Chính phủ hay hội đồng bộ trưởng, và Bộ Tài chính) ấn định các mục tiêu quản lý nợ dài hạn chung và chiến lược và một bên là các cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện chiến lược.

Theo WB (2009) “*Công cụ đánh giá kết quả quản lý nợ DeMPA*”, cơ cấu quản lý nhà nước đơn giản hóa được thể hiện như sau:



Nguồn: WB- Công cụ đánh giá kết quả quản lý nợ DeMPA (2009)

### Sơ đồ 2.5. Cơ cấu quản lý nhà nước đơn giản hoá

Mỗi một mô hình quản lý nợ đều có những ưu điểm và hạn chế khác nhau. Điều quan trọng là môi trường thể chế của quốc gia đó như thế nào, cách thiết kế các quy trình và chuẩn mực cho quản lý nợ, các hoạt động điều phối với các chính sách kinh tế vĩ mô, trách nhiệm giải trình, cơ chế giám sát độc lập.

**Bảng 2.3: Mô hình tổ chức của các cơ quan quản lý nợ công**

| Mô hình                            | Đặc điểm                                                                                                                                                                                     |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mô hình thuộc Bộ Tài chính         | Chức năng quản lý nợ thuộc một cơ quan trực thuộc bộ tài chính. Mục tiêu quản lý nợ được xác định và thực hiện gắn với mục tiêu chính sách ngân sách. Có khả năng dẫn đến xung đột mục tiêu. |
| Mô hình thuộc Ngân hàng trung ương | Cơ quan quản lý nợ trực thuộc tổ chức của ngân hàng trung ương. Việc quản lý nợ công có thể gây chèn lấn mục tiêu chính sách tiền tệ. Có khả năng dẫn đến xung đột mục tiêu                  |

|                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mô hình độc lập | Chức năng quản lý nợ do một cơ quan độc lập đảm trách. Mức độ minh bạch tốt trong quá trình hoạt động và chính sách thông tin rộng rãi. Mục tiêu hoạt động và chiến lược quản lý nợ công được thiết kế và thực thi đặt dưới sự chấp thuận của các bộ. Có thể nảy sinh xung đột ủy quyền- thừa hành |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

*Nguồn: Bartkowiak (2008)*

Cơ quan quản lý nợ công được tổ chức theo nhiều hình thức ở mỗi quốc gia khác nhau. Cho dù cơ quan nợ theo mô hình tập trung hay phân tán thì nhìn chung chức năng về quản lý nợ công vẫn được thể hiện ở 3 bộ phận sau:

Bộ phận tiền tuyến (Front Office- FO): chịu trách nhiệm thực hiện các giao dịch huy động vốn, đàm phán các khoản nợ nước ngoài, đấu thầu trái phiếu Chính phủ trong nước nhằm tìm kiếm các nguồn vốn với chi phí tốt nhất và là đơn vị thực hiện chiến lược nợ và quản lý danh mục nợ theo mục tiêu đã đặt ra.

Bộ phận trung tuyến (Middle Office- MO): Chịu trách nhiệm phân tích và đưa ra các đề xuất về chiến lược quản lý nợ, kế hoạch vay nợ hàng năm. Bộ phận trung tuyến cũng là đơn vị thực hiện phân tích bền vững nợ định kỳ, thực hiện phân tích các biến liên quan đến nợ công trong mối liên hệ với các biến kinh tế vĩ mô. Đồng thời, chịu trách nhiệm xây dựng khuôn khổ quản lý rủi ro nợ công.

Bộ phận hậu tuyến (Back Office- BO): chịu trách nhiệm thực hiện toàn bộ công việc đảm bảo duy trì cơ sở dữ liệu; hướng dẫn, giám sát và xác nhận các giao dịch thanh toán nợ công; ghi chép các khoản vay, thực hiện các giao dịch nợ.

#### **2.1.5.4. Kiểm tra, giám sát quản lý nợ công**

Hoạt động kiểm tra, giám sát là chức năng thiết yếu và có vai trò rất quan trọng trong hoạt động quản lý nợ công: (i) Giúp nhà nước quản lý nợ công bằng pháp luật, bởi vì nhà nước ban hành pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật, kiểm tra, thanh tra và xử lý vi phạm pháp luật về quản lý nợ công; (ii) Góp phần đảm bảo và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nợ công bởi thông qua hoạt động kiểm tra, giám sát, nhà nước không những sẽ kịp thời phát hiện và xử lý những hành vi vi phạm pháp luật mà còn là biện pháp phòng ngừa các hành vi vi phạm pháp luật quản lý nợ công.

Kiểm tra các hoạt động quản lý nợ công là hoạt động thường xuyên của cơ quan nhà nước cấp trên đối với cơ quan cấp dưới nhằm xem xét đánh giá mọi mặt hoạt động của cấp dưới về quản lý nợ công từ khâu đề xuất chủ trương về nợ công, huy động, phân bổ, sử dụng nợ công đến trả nợ vay khi cần thiết hoặc trong trường hợp cần kiểm tra một vấn đề cụ thể nào đó về quản lý nợ công.

Cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến quản lý nợ công có trách nhiệm giải trình, báo cáo cấp có thẩm quyền việc đề xuất, thẩm định và phê duyệt chủ trương vay; đàm phán, ký kết thỏa thuận vay và phát hành công cụ nợ; phân bổ và sử dụng vốn vay; trả nợ và thực hiện các nghiệp vụ quản lý nợ công.

Giải quyết khiếu nại, tố cáo về nợ công là nghĩa vụ, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi có sự khiếu nại tố cáo của các tổ chức, cá nhân về những việc làm trái pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân trong các hoạt động huy động, phân bổ, sử dụng vốn, trả nợ vay và quản lý nợ công gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại lợi ích của nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức. Giải quyết kịp thời, chính xác, khách quan việc khiếu nại, tố cáo về nợ công nhằm giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân trong quản lý nợ công, góp phần làm trong sạch bộ máy đồng thời cũng qua đó phát huy dân chủ, tăng cường pháp chế, sự minh bạch và nâng cao hiệu quả quản lý nợ công.

#### **2.1.6. Chỉ tiêu đánh giá nợ công và quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia.**

##### ***2.1.6.1. Chỉ tiêu đánh giá nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia***

Phân tích an toàn và bền vững nợ thường được IMF/WB khuyến nghị các quốc gia đang phát triển tiến hành định kỳ hàng năm nhằm kiểm tra xem một quốc gia có phải đối mặt với tình trạng nợ không bền vững trong hiện tại và tương lai hay không. Tính bền vững nợ của một quốc gia được đánh giá trên một số khía cạnh: tổng khối lượng nợ hiện tại; diễn biến tình hình tài chính ngân sách và môi trường đối ngoại; mức độ ưu đãi của các nhà tài trợ.

Tính bền vững về nợ của một quốc gia có thể được đánh giá trên cơ sở các chỉ số về quy mô nợ hoặc nghĩa vụ trả nợ so với năng lực hoàn trả của quốc gia đó như sau:

*1). Nợ công so với GDP:* Chỉ tiêu này phản ánh quy mô nợ công so với thu nhập của toàn bộ nền kinh tế, được tính tại thời điểm cuối năm.

2). *Nợ chính phủ so với GDP*: Chỉ tiêu này phản ánh nợ chính phủ so với thu nhập của toàn bộ nền kinh tế, được tính tại thời điểm cuối năm.

3). *Nợ vay thương mại của Chính phủ so với GDP*: Chỉ tiêu này phản ánh quy mô nợ vay thương mại nước ngoài so với thu nhập của toàn bộ nền kinh tế, được tính tại thời điểm cuối năm.

4). *Nợ được Chính phủ bảo lãnh so với GDP*: Chỉ tiêu này phản ánh quy mô nợ được Chính phủ bảo lãnh so với thu nhập toàn bộ nền kinh tế.

5). *Nghĩa vụ trả nợ (gốc, lãi) trực tiếp của Chính phủ*: Chỉ tiêu này xác định quy mô nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ đến hạn hàng năm so với khả năng trả nợ của Chính phủ bằng nguồn thu NSNN.

6). *Nợ nước ngoài của quốc gia so với GDP*: Chỉ tiêu này phản ánh tương quan giá trị dư nợ nước ngoài của quốc gia so với thu nhập của toàn bộ nền kinh tế và được tính tại thời điểm cuối năm hàng năm.

7). *Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài (gốc, lãi) hàng năm so với kim ngạch xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ*: Chỉ số này phản ánh khả năng hoàn trả nợ nước ngoài từ nguồn thu xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ, qua đó phản ánh tính thanh khoản của nợ nước ngoài và được tính tại thời điểm 31/12 hàng năm.

8). *Nghĩa vụ nợ dự phòng của Chính phủ so với thu ngân sách nhà nước*: Tỷ lệ này xác định quy mô của nghĩa vụ nợ dự phòng phát sinh từ khoản vay, phát hành trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh so với nguồn thu ngân sách nhà nước và được tính tại thời điểm 31/12 hàng năm.

Hệ thống các chỉ tiêu giám sát nợ công là các chỉ tiêu an toàn nợ, quy định giới hạn tối đa về nợ có liên quan do quốc hội quyết định. Các chỉ tiêu giám sát về nợ công, nợ nước ngoài của quốc gia bao gồm: Nợ công so với tổng sản phẩm quốc nội (GDP); Nợ của chính phủ so với GDP; Nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của chính phủ so với tổng thu ngân sách nhà nước hàng năm; Nợ nước ngoài của quốc gia so với GDP; Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia so với tổng kim ngạch xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ.

#### **2.1.6.2. Chỉ tiêu đánh giá quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia.**

Một trong những nguyên tắc hàng đầu trong quản lý nợ công là phải bảo đảm an toàn nợ trong giới hạn được cấp có thẩm quyền phê duyệt, bảo đảm an ninh tài chính quốc gia và cân đối vĩ mô nền kinh tế. Hệ thống chỉ tiêu đánh giá hiệu quả công tác quản lý nợ với chức năng giúp đánh giá các điểm mạnh và điểm yếu trong cách tổ chức các hoạt động quản lý nợ của một quốc gia.

*1). Tiêu chí đánh giá về xây dựng thể chế quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia.*

Trong những năm gần đây, một cách tiếp cận mới mà Ngân hàng Thế giới đưa vào để đánh giá chất lượng quản lý nợ công đó là dựa vào chất lượng chính sách và thể chế. Các quốc gia có chính sách và thể chế tốt thì có thể chống đỡ được mức nợ cao hơn so với mức ổn định nợ cơ bản. Ngân hàng Thế giới phân loại 3 mức thực hiện chính sách, đó là kém, vừa và mạnh. Trong quá trình đánh giá chính sách, thể chế quản lý được xem là có trọng số lớn nhất. Luận án sử dụng các tiêu chí đánh giá về môi trường pháp lý, xây dựng thể chế chính sách quản lý nợ công bao gồm:

(i). Mức độ kịp thời trong việc ban hành các văn bản về quản lý nợ công so với nhu cầu thực tiễn; (ii). Mức độ đồng bộ khuôn khổ pháp luật về quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia; (iii). Mức độ đầy đủ của khuôn khổ pháp luật về quản lý nợ công; (iv). Mức độ phù hợp của khuôn khổ pháp luật so với nhu cầu thực tế và thông lệ quốc tế; (v). Mức độ phối hợp giữa các cơ quan quản lý và thực hiện vay nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia.

*2). Tiêu chí đánh giá về xây dựng chiến lược, chương trình và kế hoạch nợ công*

Theo Ngân hàng thế giới các chỉ tiêu đánh giá về xây dựng chiến lược nợ, chương trình và kế hoạch nợ công đảm bảo tổ chức thực hiện tốt chiến lược nợ, đánh giá hoạt động quản lý nợ, thực hiện các nghiệp vụ quản lý nợ, bao gồm huy động, sử dụng vốn vay và trả nợ, bảo lãnh, cho vay lại và các nghiệp vụ quản lý rủi ro. Luận án sử dụng các tiêu chí bao gồm:

(i). Tính kịp thời trong việc xây dựng và ban hành chiến lược, chương trình và kế hoạch quản lý nợ công; (ii). Tính đồng bộ giữa chiến lược, chương trình và kế hoạch quản lý nợ công: giữa chương trình với chiến lược, giữa kế hoạch với chương trình, chiến lược; (iii). Mức độ phù hợp của chiến lược, chương trình

và kế hoạch quản lý nợ công; (iv). Tính hiệu quả của chiến lược, chương trình và kế hoạch quản lý nợ công; (v). Mức độ phù hợp của các chỉ tiêu trong chương trình, kế hoạch quản lý nợ công với khả năng cân đối nguồn lực và khả năng trả nợ; (vi). Mức độ áp dụng công cụ kế hoạch quản lý nợ trung hạn trong thực hiện chiến lược, chương trình và kế hoạch nợ công để tối ưu hóa cơ cấu chi phí, rủi ro và kỳ hạn của nợ công; (vii). Đánh giá quản lý nợ công theo kết quả đầu ra.

### *3). Tiêu chí đánh giá về tổ chức bộ máy quản lý nợ công*

Cơ cấu tổ chức bộ máy quản lý nhằm quản lý các loại rủi ro trong hoạt động của cơ quan quản lý nợ có liên quan, bao gồm giám sát và an toàn dữ liệu, phân công nhiệm vụ, năng lực cán bộ; Lưu trữ và báo cáo số liệu nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia; thực hiện phối hợp các chính sách kinh tế vĩ mô, chủ yếu là chính sách tài khoá và chính sách tiền tệ đóng vai trò quan trọng trong quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia. Luận án sử dụng các tiêu chí đánh giá về mô hình tổ chức bộ máy bao gồm:

(i). Tính thống nhất giao cơ quan đầu mối giúp Chính phủ thống nhất quản lý nợ công; (ii). Phân định chức năng, nhiệm vụ giữa các cơ quan quản lý nợ công đảm bảo rõ ràng, không bị chồng chéo; (iii). Sự phối hợp trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ của các đơn vị trong quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia; (iv). Mức độ phân cấp quản lý nợ công giữa Trung ương và địa phương để nâng cao quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia; (v). Số lượng và chất lượng cán bộ tham gia vào quản lý nợ công của các cơ quan ở Trung ương và địa phương; (vi). Trách nhiệm giải trình trong quản lý và sử dụng nợ công của các Bộ, ngành, địa phương; (vii). Mô hình tổ chức và bộ máy quản lý nợ công như hiện nay của Việt Nam đã phù hợp với chuẩn mực và thông lệ quốc tế.

### *4). Tiêu chí đánh giá về kiểm tra, giám sát quản lý nợ công*

(i). Về công tác xây dựng kế hoạch kiểm tra, giám sát quản lý nợ công ở các bộ ngành quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia; (ii). Tính kịp thời của các đợt kiểm tra giám sát quản lý nợ công của các cơ quan quản lý nợ công; (iii). Số lượng các đợt kiểm tra giám sát quản lý nợ công của các đơn vị; (iv). Xây dựng nội dung kiểm tra, giám sát quản lý nợ công; (v). Mức xử phạt

vi phạm trong quản lý và sử dụng nợ công; (vi). Hiệu quả, mức độ ảnh hưởng của công tác kiểm tra, giám sát đối với quản lý nợ công; (vii). Tham gia của người dân và giám sát cộng đồng trong việc triển khai thực hiện sử dụng nợ công.

### **2.1.7. Các yếu tố ảnh hưởng đến quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia**

#### **2.1.7.1. Quản lý điều hành của Chính phủ**

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy việc quản lý điều hành và chỉ đạo của Nhà nước thông qua tổ chức mô hình cơ quan quản lý nợ cũng hết sức quan trọng, có nhiều cách tiếp cận, phương thức quản lý nợ khác nhau. Nhiều quốc gia đã lựa chọn thiết lập cơ quan quản lý nợ công (DMO) để tập trung các chức năng quản lý nợ nhằm đạt đến trình độ chuyên nghiệp hóa cao. Các quốc gia khác trong khu vực Đông Nam Á cũng đã thiết lập văn phòng DMO riêng biệt như Thái Lan, Philippines, Indonesia. Mục tiêu chung trong việc hình thành DMO là bảo đảm thực hiện nhất quán, đồng bộ, kiểm soát toàn diện rủi ro phát sinh từ việc vay nợ, thực hiện các chính sách quản lý nợ, kế hoạch vay trả nợ của Chính phủ.

Nhà nước phải đảm bảo xây dựng đầy đủ hành lang pháp lý để quản lý và điều hành quản lý nợ công, đồng thời đảm bảo tính công khai minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan, tổ chức quản lý và sử dụng nợ công. Theo WB (2015), tài liệu hướng dẫn đánh giá hiệu quả quản lý nợ công, các yêu cầu cơ bản của cơ quan nhà nước ban hành khuôn khổ quản lý nợ công bao gồm:

*Xác định cơ quan có thẩm quyền vay nợ:* Quốc hội thường là cơ quan có thẩm quyền cao nhất để thực hiện vay nợ nhân danh chính quyền trung ương, trong một số trường hợp quyền này được quy định tại Hiến pháp. Tuy nhiên, Quốc hội không nên can thiệp vào từng nghiệp vụ quản lý nợ cụ thể. Cấp phân quyền đầu tiên là từ Quốc hội ủy quyền cho nhánh hành pháp (Thủ tướng, nội các hay ủy quyền trực tiếp cho Bộ Tài chính). Việc phân quyền có thể được thực hiện sâu hơn (có thể được quy định trong các văn bản luật thứ cấp) từ nhánh hành pháp ủy quyền cho một hay nhiều cơ quan quản lý nợ.

*Xác định mục đích vay nợ:* Để đề phòng rủi ro lạm quyền, việc ủy quyền vay nợ thường được giới hạn bằng các quy định về mục đích vay nợ, hạn mức vay ròng hàng năm hoặc trần dư nợ hoặc cả hai.

*Xác định rõ mục tiêu quản lý nợ:* Để nâng cao trách nhiệm giải trình, cần xác định rõ ràng các mục tiêu quản lý nợ để làm cơ sở đánh giá công tác quản lý nợ của Chính phủ. Yêu cầu xây dựng chiến lược quản lý nợ, để thực hiện các mục tiêu quản lý nợ.

#### **2.1.7.2. Nguồn lực thực hiện**

Theo định nghĩa của WB và IMF (2014), quản lý nợ công là toàn bộ quá trình lập kế hoạch và tổ chức thực hiện chiến lược quản lý nợ của Chính phủ, nhằm mục tiêu huy động được nguồn vốn theo yêu cầu đặt ra với chi phí thấp nhất có thể, trong bối cảnh tầm nhìn trung và dài hạn, phù hợp với mức độ thận trọng về quản lý rủi ro. Do đó, để tiếp tục hoàn thiện thể chế, chính sách về quản lý nợ công, đẩy mạnh triển khai công cụ, nghiệp vụ quản lý nợ chủ động, bảo đảm an toàn và bền vững nền tài chính quốc gia, nguồn lực tài chính và nguồn nhân lực để thực hiện đào tạo và tăng cường nguồn nhân lực để áp dụng cách tiếp cận nghiệp vụ nợ chủ động theo thông lệ quốc tế tốt, tăng cường áp dụng các thông lệ quốc tế tốt trong quản lý rủi ro.

Các cơ quan quản lý nợ hiện đại không dừng lại ở quản lý nợ mà còn quản lý nghĩa vụ nợ dự phòng và quản lý ngân quỹ. Các cơ quan quản lý nợ ngày càng được giao thêm các chức năng khác như quản lý bảng cân đối kế toán của toàn bộ khu vực chính phủ, bao gồm quản lý ngân quỹ nhà nước; cho doanh nghiệp, chính quyền địa phương vay lại và các tài sản khác; quản lý rủi ro; sử dụng năng lực cung cấp các dịch vụ trong nội bộ Chính phủ. Chính phủ có thể phát huy năng lực của các chức năng quản lý nợ và đội ngũ cán bộ có trình độ, chuyên môn cao, vấn đề này đòi hỏi phải có nguồn lực đầy đủ.

#### **2.1.7.3. Các yếu tố kinh tế vĩ mô**

##### *1). Thâm hụt ngân sách nhà nước*

Theo nghiên cứu của Pochenchuk (2014) khi nghiên cứu về an ninh tài chính của Ukraine đã chỉ ra một trong các yếu tố chính đe dọa an ninh tài chính là mức độ kỷ luật ngân sách thấp và sự mất cân đối của hệ thống ngân sách.

Thâm hụt ngân sách phản ánh tình trạng sức khỏe của ngân sách quốc gia. Khi thâm hụt ngân sách tăng có thể làm gia tăng tính dễ bị tổn thương đối với các cú sốc của nền kinh tế cả trong và ngoài nước. Cân đối NSNN là yếu tố trực

tiếp ảnh hưởng đến nợ công. Từ bản chất nợ công có thể thấy mức thâm hụt ngân sách phản ánh giá trị tuyệt đối của nợ chính phủ. Nếu NSNN thâm hụt, nhu cầu vay nợ của Nhà nước sẽ gia tăng và làm trầm trọng thêm tình hình nợ công. Ngược lại, nếu NSNN thặng dư, nhu cầu vay nợ giảm hoặc Chính phủ có thêm nguồn tài chính để mua lại trái phiếu chính phủ (TPCP) trước hạn làm cho mức nợ công giảm xuống.

Phân theo cấp chính quyền, ở một số quốc gia, thâm hụt ngân sách có thể chỉ là chênh lệch giữa tổng thu và tổng chi của chính quyền trung ương. Ở một số quốc gia khác thâm hụt ngân sách bao gồm cả thâm hụt của chính quyền trung ương lẫn địa phương. Tuy nhiên, theo cách tính chung của các tổ chức quốc tế như IMF hay WB thâm hụt ngân sách sẽ là chênh lệch giữa tổng thu và tổng chi, không bao gồm chi trả nợ gốc, của cả chính quyền trung ương và địa phương. Việc cho phép thâm hụt ngân sách đồng nghĩa với việc mở rộng dư địa của các biện pháp tài khóa, cho phép chính phủ sử dụng các biện pháp tài khóa nhiều hơn để tác động đến nền kinh tế và duy trì các chương trình an sinh xã hội. Tuy nhiên, trong thực tế, việc cho phép thâm hụt ngân sách và vay nợ của chính phủ để bù đắp mang lại cả những tác động tích cực và tiêu cực.

Theo Trần Thọ Đạt và Tô Trung Thành (2016), các nhân tố ảnh hưởng đến an ninh tài chính bao gồm: Tăng trưởng kinh tế, thâm hụt ngân sách, thâm hụt cán cân vãng lai, nợ công, tài khoản vốn, dự trữ ngoại hối, tỷ giá hối đoái, lạm phát, cho vay của nền kinh tế, chênh lệch lãi suất.

## 2). *Tăng trưởng GDP*

Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra tăng trưởng GDP là yếu tố kinh tế vĩ mô quan trọng làm gia tăng nợ công. Đối với các nước phát triển, tăng trưởng GDP góp phần làm giảm nợ công do nền kinh tế đã có sự tích lũy, các khoản đầu tư và chi ngân sách được bù đắp từ nguồn tích lũy này, từ đó giảm vay nợ và chi trả lãi vay. Khi tốc độ tăng trưởng cao và ở mức cao hơn lãi suất thực tế sẽ làm giảm quy mô nợ công và ngược lại.

Eberhardt & Presbitero (2015) sử dụng các ước lượng tuyến tính và phi tuyến với các kỹ thuật hồi qui mới nhất để nghiên cứu tác động này ở 118 quốc

gia từ 1961 đến 2012. Eberhardt và Presbitero cũng phát hiện tác động âm của nợ công lên tăng trưởng kinh tế trong dài hạn ở tất cả các quốc gia.

Rogoff & Reinhart (2010) đặt nền tảng đầu tiên cho các nghiên cứu mang tính chính thống của ngưỡng nợ công. Với công trình nghiên cứu bài bản đăng trên tạp chí số 1 về kinh tế học (American Economic Review), Rogoff & Reinhart (2010) đã phát một thông điệp mang tính cảnh báo cho việc vay nợ quá mức ở một số quốc gia. Thông qua các phương pháp thống kê và phân tích, Rogoff & Reinhart (2010) xác định giá trị ngưỡng nợ công cho 44 quốc gia (cả quốc gia phát triển lẫn đang phát triển) trong giai đoạn 1790- 2009 là 90%, đồng thời hai nhà kinh tế cũng phát hiện ngưỡng nợ công ở các nước mới nổi thấp hơn nhiều so với các nước phát triển.

Theo nghiên cứu của Pochenchuk (2014) khi nghiên cứu về an ninh tài chính của Ukraine đã chỉ ra các yếu tố chính đe dọa an ninh tài chính là phụ thuộc đáng kể vào hoạt động xuất nhập khẩu.

Theo Trần Thọ Đạt và Tô Trung Thành (2016), một trong các nhân tố ảnh hưởng đến an ninh tài chính bao gồm tăng trưởng kinh tế. Khi nền kinh tế suy thoái có thể tác động tiêu cực đến khả năng trả nợ của nền kinh tế và của cả những người đi vay, theo đó làm gia tăng rủi ro tín dụng. Khi nền kinh tế tăng trưởng quá nhanh nhưng không bền vững cũng sẽ tác động tiêu cực đến an toàn nợ công và an ninh tài chính của quốc gia.

### 3). *Lãi suất và tỷ giá*

Sự biến động của lãi suất trên thị trường sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến những khoản nợ công có lãi suất thả nổi và những khoản vay mới. Tỷ lệ các khoản nợ công có lãi suất thả nổi trong tổng nợ càng cao thì ảnh hưởng của lãi suất đến nợ công càng lớn. Mặt khác, ngay cả những khoản vay có lãi suất cố định thì sự biến động của lãi suất thị trường cũng sẽ ảnh hưởng đến giá cả của các công cụ nợ, nghĩa là, gián tiếp ảnh hưởng tới quy mô nợ công. Bởi khi lãi suất tăng lên, chi phí vay nợ (trả lãi và phí) tăng lên, các khoản vay của Chính phủ sẽ trở nên đắt hơn và khó khăn hơn, làm gia tăng nợ công.

Lãi suất thấp tác động tới nền kinh tế thông qua khuyến khích đầu tư và tiêu dùng, từ đó làm GDP tăng và tỷ lệ nợ công trên GDP sẽ giảm. Lãi suất cao

là yếu tố làm gia tăng nợ công. Lãi suất cao là yếu tố làm gia tăng nợ nước ngoài của các quốc gia. Lãi suất thực tế cũng là yếu tố tác động tới nợ công. Khi có các biến động về lãi suất trên thị trường sẽ ảnh hưởng ngay đến khâu quản lý huy động vốn, trả nợ vay và chi phí dịch vụ nợ công. Nếu lãi suất tăng lên làm gia tăng nợ công tính bằng nội tệ; đồng thời chi phí vay nợ đối với những khoản vay mới sẽ cao hơn, những khoản vay hiện hữu có lãi suất thả nổi cũng sẽ làm tăng chi phí nợ công và ngược lại. Khi kinh tế thế giới có xu hướng phục hồi, lãi suất thị trường vốn quốc tế có xu hướng tăng, dẫn đến gia tăng lãi suất và nghĩa vụ trả nợ của Chính phủ đối với các khoản nợ hiện hành và phát sinh. Khi Chính phủ đi vay nợ nước ngoài bằng các đồng ngoại tệ sẽ phải đối diện với các loại rủi ro lãi suất và tỷ giá do các biến số này thường xuyên biến động. Khi lãi suất hay tỷ giá thay đổi theo hướng bất lợi sẽ làm tăng gánh nặng trả nợ của ngân sách quốc gia.

Theo nghiên cứu của Pochenchuk (2014) khi nghiên cứu về an ninh tài chính của Ukraine đã chỉ ra các yếu tố chính đe dọa an ninh tài chính là không đủ mức dự trữ vàng tiền tệ, mức độ đô la hóa của nền kinh tế, biến động đáng kể của tỷ giá hối đoái và của tiền tệ quốc gia.

Trong trường hợp nền kinh tế mở, đặc biệt là đối với các nước đang phát triển khi thị trường nợ trong nước còn mỏng, thông thường tỷ lệ nợ nước ngoài tương đối cao thì yếu tố tỷ giá hối đoái và lãi suất nước ngoài là rất quan trọng và đáng kể khi đánh giá bền vững nợ công. Trong cơ cấu danh mục nợ công có những khoản nợ vay bằng đồng ngoại tệ, do đó, sự biến động của tỷ giá sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến nợ công. Nếu nợ vay bằng ngoại tệ, đặc biệt là những ngoại tệ có sự biến động lớn về giá trị chiếm tỷ lệ cao thì ảnh hưởng của sự biến động tỷ giá đến nợ công càng lớn. Mankiw (2003) cho rằng, khi tỷ giá giảm hay giá đồng nội tệ tăng lên sẽ có tác động tiêu cực tới xuất khẩu, gây ra thâm hụt tài khoản vãng lai và có tác động tới nợ công. Imimole, Imoughele và Okhuese (2014), tỷ giá tăng lên 1% sẽ làm nợ nước ngoài trên GDP của Nigeria tăng lên 0,811%.

## **2.2. KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ QUẢN LÝ NỢ CÔNG NHẪM BẢO ĐẢM AN TOÀN TÀI CHÍNH QUỐC GIA VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM**

### **2.2.1. Kinh nghiệm quản lý nợ công của Ấn Độ**

*Xây dựng khuôn khổ pháp luật:* Ấn Độ ban hành Luật Quản lý ngân sách và trách nhiệm tài chính (2003): trong đó quy định hạn mức bảo lãnh là 0,5%GDP cho mỗi năm tài chính bắt đầu từ năm 2004-2005. Nếu hạn mức này bị vượt quá do những yếu tố không lường trước thì Thượng viện sẽ yêu cầu Bộ trưởng Bộ Tài chính báo cáo, giải trình việc vượt hạn mức bảo lãnh quy định và các biện pháp xử lý.

*Xây dựng chiến lược quản lý nợ công:* Chính phủ Ấn độ xây dựng một chiến lược quản lý nợ công. Mục tiêu chính của chiến lược này là đảm bảo ngân sách của chính phủ vững mạnh với chi phí thấp trong trung và dài hạn đồng thời tránh được rủi ro. Chiến lược quản lý nợ công của Ấn Độ được xây dựng trong trung hạn với thời gian 3 năm và có thể được xem xét lại hàng năm và được xây dựng lại sau 3 năm. Theo thời gian, phạm vi sẽ được mở rộng dần để bao trùm toàn bộ nợ phải trả bao gồm nợ nước ngoài cũng như nợ Chính phủ liên bang. Chiến lược quản lý nợ của Ấn Độ tập trung vào ba vấn đề cốt lõi: (i) Giảm thiểu chi phí; (ii) Giảm thiểu rủi ro; (iii) Phát triển thị trường trái phiếu Chính phủ.

*Mô hình tổ chức cơ quan quản lý nợ công:* Ấn Độ không thành lập cơ quan quản lý nợ công, việc quản lý nợ công được phân công cho các đơn vị trong Bộ Tài chính, KBNN hay NHNN. Các chức năng quản lý nợ được phân chia cho các đơn vị thuộc Bộ Tài chính (Vụ kinh tế tổng hợp, Bộ phận hậu tuyến quản lý tài khoản viện trợ và kiểm toán) và Ngân hàng trung ương Ấn Độ. Chính quyền địa phương được phép vay nợ để: (i) Chi cho các nhiệm vụ được ủy quyền thực hiện, (ii) Cứu trợ đối phó với nạn đói và tình trạng khan hiếm, (iii) Ngăn chặn sự bùng phát và lây lan của các dịch bệnh nguy hiểm, và (iv) Thanh toán các khoản vay trước đó theo quy định của pháp luật.

*Giám sát quản lý nợ công:* Để thực hiện chiến lược quản lý nợ công hiệu quả, Ấn Độ quy định trách nhiệm của từng cơ quan trong việc thực hiện quản lý nợ công. Bộ Tài chính (Vụ Kinh tế tổng hợp, phòng ngân sách) cấp và quản lý bảo lãnh. Chính phủ không cấp bảo lãnh cho các khoản vay của khu vực tư

nhân và các khoản vay thương mại nước ngoài. Chính quyền tiểu bang chỉ được phép vay nợ nguồn vốn vay trong nước, do đó, các tổ chức nước ngoài sẽ cho Chính phủ vay, sau đó Chính phủ cho vay lại các bang, các bang thực hiện cho vay lại chính quyền địa phương cấp dưới.

### **2.2.2. Kinh nghiệm quản lý nợ công của Thái Lan**

*Xây dựng khuôn khổ pháp luật:* Thái Lan ban hành Luật quản lý nợ công, ngoài các quy định về mục tiêu, nguyên tắc, thẩm quyền quản lý, có thêm một số quy định về một số nghiệp vụ quản lý nợ cụ thể, hoặc hoạt động của cơ quan quản lý nợ công. Khung khổ pháp luật đảm bảo mục tiêu quản lý nợ công: (i) đáp ứng các yêu cầu tài trợ của chính phủ và khu vực công; (ii) huy động nguồn vay nợ với cơ cấu chi phí và rủi ro tối ưu; (iii) mục tiêu phát triển thị trường vốn trong nước. Thái Lan quy định rõ mục đích vay nợ, chủ thể vay nợ được phép đi vay để (i) tài trợ thâm hụt ngân sách, (ii) tái cơ cấu nợ; (iii) cho vay lại; (iv) cho phép vay để tài trợ cho các chương trình, dự án đầu tư quan trọng của Chính phủ chưa được bố trí vốn trong dự toán NSNN.

*Xây dựng chiến lược quản lý nợ công:* tập trung vào các nội dung như: (i) Thiết lập khuôn khổ bền vững nhằm bảo đảm tỷ lệ nợ không vượt quá giới hạn. Các giới hạn bao gồm tỷ lệ nợ/GDP; phân bổ ngân sách trả nợ/tổng ngân sách; chi đầu tư/tổng ngân sách; (ii) thiết lập kế hoạch quản lý nợ công với trình tự và thời gian cụ thể; (iii) phát triển thị trường trái phiếu trong nước. Nội dung về quản lý nợ công của Thái Lan tập trung vào mục tiêu quản lý nợ và phối hợp với các chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ; minh bạch và trách nhiệm giải trình đối với các hoạt động quản lý nợ; khuôn khổ thể chế đối với các hoạt động quản lý nợ; chiến lược quản lý nợ; quản lý rủi ro; phát triển và duy trì thị trường hiệu quả đối với các chứng khoán chính phủ. Ở Thái Lan, phạm vi quản lý nợ công trong những năm gần đây cũng đã được mở rộng. Phạm vi quản lý nợ công theo chủ thể phát hành nợ bao gồm nợ của các cơ quan, tổ chức thuộc khu vực công ở cấp trung ương và nợ của các quỹ an sinh xã hội. Đối với khoản nợ của Ngân hàng trung ương không được chính phủ bảo lãnh thì không được tính vào nợ công. Nợ của ngân hàng thương mại nhà nước, các định chế tài chính nhà nước khác không được chính phủ bảo lãnh cũng không được tính vào nợ công.

*Tổ chức cơ quan quản lý nợ công:* Bộ Tài chính cấp bảo lãnh toàn bộ hoặc một phần. Quy định về bảo lãnh và số tiền bảo lãnh của Bộ Tài chính cho các cơ quan Nhà nước, tổ chức tài chính Nhà nước do Ủy ban giám sát và chính sách về nợ công xác định. Bộ Tài chính thu phí bảo lãnh và các phí khác theo quy định. Chỉ cấp bảo lãnh chính phủ cho các cơ quan nhà nước, doanh nghiệp nhà nước, các tổ chức tài chính Nhà nước cung cấp các dịch vụ công và kết quả hoạt động của doanh nghiệp không bị lỗ trong 3 năm liên tiếp. Cơ quan chính quyền các cấp được uỷ quyền vay, trả nợ và quản lý nợ của Ngân sách cấp mình. Tuy nhiên, khi cho phép chính quyền địa phương đi vay, cần đảm bảo việc vay nợ của địa phương không ảnh hưởng đến kỷ luật tài chính mong muốn trong quan hệ giữa các cấp chính quyền. Chính quyền địa phương không được trực tiếp vay nước ngoài mà chỉ được vay lại từ Bộ Tài chính.

*Giám sát hoạt động quản lý nợ công:* Ở Thái Lan việc thực hiện giám sát hoạt động nợ và quản lý nợ công là Ủy ban chính sách và giám sát nợ công.

### **2.2.3. Kinh nghiệm quản lý nợ công của Nhật Bản**

Nhật Bản là nền kinh tế lớn thứ 3 trên thế giới về qui mô GDP nhưng nước này có tỷ lệ nợ công lớn nhất so với các nước phát triển.

*Xây dựng khuôn khổ pháp luật:* Nhật Bản ban hành Luật Tài chính công, Luật giới hạn hỗ trợ tài chính của Chính phủ cho các doanh nghiệp. Phạm vi quản lý nợ công của Nhật Bản bao gồm nợ của các cơ quan, tổ chức thuộc khu vực công ở cấp Trung ương.

*Xây dựng chiến lược quản lý nợ công:* Nội dung của chiến lược quản lý nợ công của Nhật Bản tập trung vào các vấn đề như phát hành các công cụ nợ, quản lý rủi ro, cơ cấu nợ, danh mục nợ, giới hạn nợ. Mục tiêu quản lý nợ công ở Nhật Bản tập trung vào đảm bảo đáp ứng được nhu cầu huy động vốn vay và thực hiện các nghĩa vụ thanh toán của Chính phủ với chi phí thấp nhất trong trung và dài hạn, gắn với rủi ro ở mức độ can trọng. Mức trần nợ công được Quốc hội phê duyệt hàng năm hoặc cho từng giai đoạn; hạn mức nợ công cho mỗi năm tài khóa được xác định trên cơ sở cân đối các khoản thu, chi trong năm tài khóa đó.

*Mô hình tổ chức cơ quan quản lý nợ công:* Chính phủ cấp bảo lãnh cho các chương trình, dự án phục vụ lợi ích công hoặc cho các cơ quan hoạt động

trong lĩnh vực có tính công ích cao, phục vụ cho mục tiêu phát triển. Bộ Tài chính có trách nhiệm đảm bảo việc huy động vốn ổn định đối với các khoản vay được Chính phủ bảo lãnh, đồng thời đảm bảo các khoản và điều kiện vay có tính chất ưu đãi và hợp lý. Cơ quan chính quyền các cấp được uỷ quyền vay, trả nợ và quản lý nợ của ngân sách cấp mình. Chính quyền địa phương được phép vay thương mại và phát hành trái phiếu trong nước. Luật Tài chính địa phương cho phép vay nợ với mục đích đầu tư, quy định trái phiếu chỉ được sử dụng để tài trợ cho hoạt động sau: Chi phí cho doanh nghiệp nhà nước như giao thông vận tải, khí đốt và dịch vụ nước; Đầu tư và cho vay đối với các tổ chức tham gia vào lĩnh vực công như đường giao thông, sân bay, thể thao; Tái cấp vốn cho vay; Hoạt động phục hồi thảm họa và Chi phí xây dựng công trình công cộng.

*Giám sát và phối hợp chính sách trong quản lý nợ công:* Phối hợp chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ với các hoạt động quản lý nợ là ưu tiên của Nhật Bản, đã đạt được những tiến bộ trong việc tách bạch rõ mục tiêu, trách nhiệm quản lý nợ công với chính sách tiền tệ bằng việc xây dựng cơ chế chia sẻ thông tin giữa cơ quan quản lý nợ với ngân hàng Trung ương trong quản lý các luồng tiền mặt của Chính phủ. Cơ chế chia sẻ thông tin đảm bảo ngân hàng Trung ương có được các thông tin về thanh khoản của Chính phủ. Cơ chế này cũng cho phép các nhà quản lý nợ với ngân hàng Trung ương phối hợp các hoạt động trên thị trường tài chính nhằm tránh những hoạt động đi ngược mục tiêu.

#### **2.2.4. Kinh nghiệm quản lý nợ công của Trung Quốc**

*Xây dựng khuôn khổ pháp luật:* Ở Trung Quốc, Luật Ngân sách năm 1994 không cho phép chính quyền địa phương vay nợ. Chính quyền địa phương không được phát hành trái phiếu Chính phủ, trừ trường hợp được quy định trong luật. Phạm vi nợ công của Trung Quốc bao gồm nợ của các cơ quan, tổ chức thuộc khu vực công ở cấp Trung ương, nợ của Chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh (bao gồm các khoản bảo lãnh của Chính phủ mà không trả được nợ, Chính phủ phải trả thay) và nợ chính quyền địa phương.

*Xây dựng chiến lược quản lý nợ công:* Trung Quốc xây dựng chiến lược và kế hoạch quản lý cơ cấu nợ Chính phủ do Bộ Tài chính xây dựng bao gồm cơ cấu chủng loại nợ và cơ cấu thời hạn nợ. Bộ Tài chính căn cứ vào sự phát triển nhu cầu thị trường nợ và nhu cầu của nhà đầu tư để kịp thời điều chỉnh chiến

lược phát hành nợ, khiến cho cơ cấu nợ của Trung Quốc cân đối về chủng loại, toàn diện về kỳ hạn. Trong những năm gần đây, Trung Quốc đã có những thay đổi quan trọng trong quan điểm quản lý nợ công, theo đó quản lý nợ công của Trung Quốc thực hiện theo hướng thị trường hoá, phi tiền tệ hoá, đa dạng hoá, điều tiết vĩ mô, khống chế dư nợ, nhất thể hoá chủ thể quản lý nợ, chính thức hoá các khoản nợ và cảnh báo rủi ro nợ.

*Mô hình tổ chức cơ quan quản lý nợ công:* việc quản lý nợ công được phân công cho các đơn vị trong Bộ Tài chính, Kho bạc Nhà nước hay Ngân hàng Trung ương. Chính quyền địa phương cấp tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương sau khi được Quốc Vụ viện phê duyệt có thể vay nợ thông qua phương thức phát hành trái phiếu chính quyền địa phương. Luật Ngân sách năm 2014 của Trung Quốc quy định nguồn vốn huy động chỉ được dùng cho chi đầu tư công, không dùng cho chi thường xuyên. Địa phương khi huy động vốn phải có kế hoạch trả nợ và nguồn thu trả nợ ổn định. Quốc Vụ viện xây dựng cơ chế đánh giá và phòng ngừa rủi ro, cơ chế xử lý khẩn cấp và cơ chế truy cứu trách nhiệm đối với nợ chính quyền địa phương.

*Giám sát an toàn nợ công:* việc giám sát an toàn nợ công dựa vào các chỉ tiêu đánh giá bền vững nợ công. Việc đánh giá tính bền vững của nợ công gắn với rủi ro ngân sách của Chính phủ thường bao gồm các khía cạnh như: tính không bền vững của bội chi ngân sách; tính không bền vững của nợ công; tính không bền vững của ngân sách; tính không bền vững của nền kinh tế.

#### **2.2.5. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam về quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia**

Trên cơ sở nghiên cứu kinh nghiệm của một số quốc gia, có thể rút ra một số bài học kinh nghiệm có ý nghĩa đối với Việt Nam trong việc quản lý nợ công an toàn, bền vững như sau:

*Một là,* về xây dựng khuôn khổ pháp luật, cần quy định rõ trong luật về quản lý nợ công phạm vi nợ công và quản lý nợ công phù hợp với thông lệ quốc tế. Theo đó nợ công bao gồm toàn bộ các nghĩa vụ tài chính mà chính phủ trung ương thực hiện kiểm soát, cần kiểm soát chặt chẽ các khoản nợ dự phòng và các khoản nợ nước ngoài, cần giảm tỷ lệ vay nợ nước ngoài tối đa và tăng tỷ lệ vay nợ trong nước. Chuyển dần hình thức vay nợ nước ngoài sang phát hành trái phiếu nước ngoài được định giá bằng đồng nội tệ để kiểm soát rủi ro tỷ giá

ngoại tệ trong giới hạn cho phép để đảm bảo an ninh bền vững tài chính.

*Hai là*, về xây dựng mục tiêu quản lý nợ, cần tập trung vào việc đảm bảo các nhu cầu và nghĩa vụ chi trả của Chính phủ với chi phí thấp nhất có thể trong trung và dài hạn, tương ứng với mức độ rủi ro thận trọng. Trên thực tế, hầu hết các nước đều đã xác định rõ mục tiêu quản lý nợ trong các văn bản pháp quy với các mục tiêu chính là đáp ứng nhu cầu tài trợ của Chính phủ và khu vực công, huy động nguồn vốn vay với cơ cấu chi phí và rủi ro tối ưu, phát triển thị trường trái phiếu trong nước.

*Ba là*, về mô hình tổ chức bộ máy quản lý nợ công, kinh nghiệm quốc tế cho thấy rằng quản lý nợ công được tổ chức tập trung vào một cơ quan đầu mối theo mô hình phù hợp với những mục tiêu ưu tiên của từng quốc gia. Cần xác định rõ vai trò, nhiệm vụ, chức năng của cơ quan quản lý nợ công, nhằm nâng cao trách nhiệm giải trình.

*Bốn là*, cần phải xây dựng chiến lược, chương trình và kế hoạch quản lý nợ công trong dài hạn, giảm thiểu chi phí nhằm đáp ứng nhu cầu tài chính của Chính phủ, đảm bảo chính sách quản lý nợ phù hợp với mục tiêu của chính sách tiền tệ, chính sách tài khóa, đảm bảo các nguyên tắc của chính sách quản lý nợ công như công khai, minh bạch và khả năng dự báo; phát triển thị trường trái phiếu, điều chỉnh kỳ hạn và tính chất của các danh mục nợ chính phủ.

*Năm là*, về công tác thanh tra, giám sát nợ công, cần quản lý và giám sát rủi ro về nợ thông qua các chỉ số giám sát nợ công. Để quản lý an toàn nợ công cần phải kiểm soát đồng bộ cả 3 yếu tố: Trần nợ công, ngưỡng nợ công và các chỉ tiêu chất lượng nợ công, đảm bảo chính sách quản lý nợ phù hợp với mục tiêu của chính sách tiền tệ. Tăng cường kỷ luật ngân sách, nhất là liên quan đến chi tiêu công và đầu tư công. Siết chặt kỷ luật đầu tư công và chi tiêu công sẽ làm giảm quy mô chi ngân sách cần thiết để đạt các mục tiêu phát triển, qua đó giúp giảm thâm hụt ngân sách và nợ công trở nên bền vững hơn.

*Sáu là*, tăng cường phối hợp giữa chính sách quản lý nợ công và các chính sách kinh tế vĩ mô, đặc biệt là chính sách tiền tệ, chính sách tài khóa nhằm hướng tới ổn định kinh tế vĩ mô, qua đó tạo dựng môi trường thuận lợi cho tăng trưởng kinh tế và tạo nguồn lực cho đầu tư công, tăng khả năng bảo đảm nghĩa vụ trả nợ.

### Chương 3

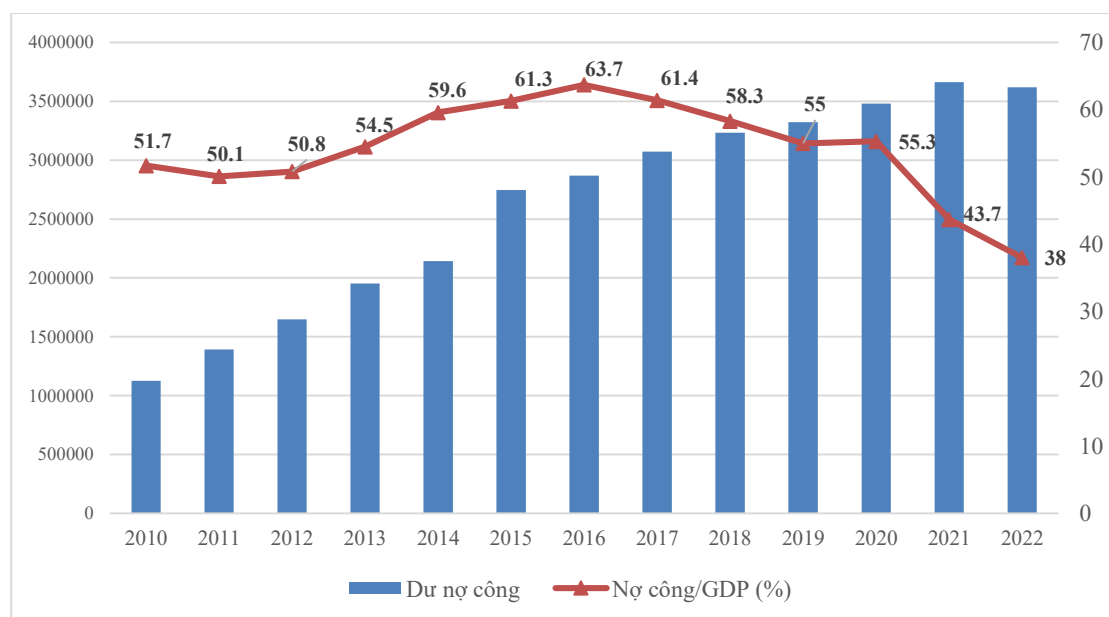
## THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NỢ CÔNG NHẪM BẢO ĐẢM AN TOÀN TÀI CHÍNH QUỐC GIA CỦA VIỆT NAM

### 3.1. THỰC TRẠNG NỢ CÔNG VÀ AN TOÀN TÀI CHÍNH QUỐC GIA CỦA VIỆT NAM

#### 3.1.1. Thực trạng nợ công của Việt Nam

##### 3.1.1.1. Quy mô, tốc độ tăng nợ công

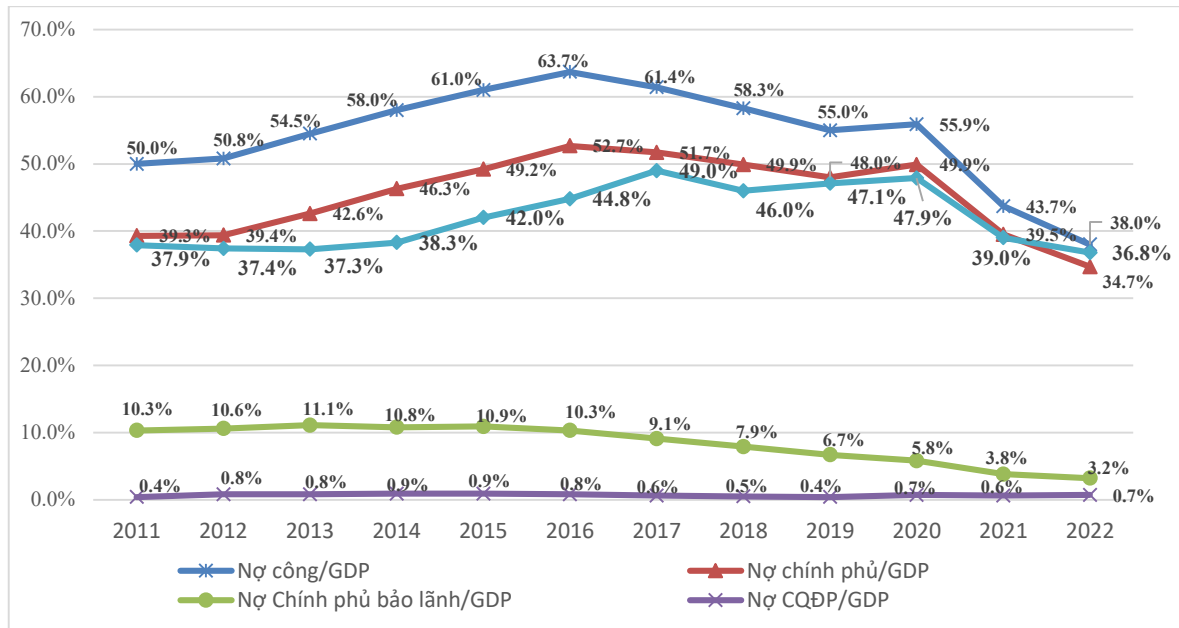
Tốc độ tăng nợ công giai đoạn 2011- 2015 trung bình là 16,3% mỗi năm, gấp gần 3 lần tốc độ tăng trưởng kinh tế, tốc độ tăng của nợ công của Việt Nam ở mức bình quân là 18,1%/năm thì giai đoạn 2016- 2020 đã giảm xuống bình quân còn ở mức khoảng 6,4%. Đến năm 2022, dư nợ công khoảng 3.619 nghìn tỷ đồng, tỷ lệ nợ công/GDP là 38,0%, giảm so với 63,7% năm 2016.



Nguồn: Tổng hợp báo cáo Bộ Tài chính

**Hình 3.1: Quy mô nợ công và tỷ lệ nợ công/GDP qua các năm (%)**

Trong giai đoạn 2016-2022, với nỗ lực kiểm soát bội chi, đẩy mạnh tái cơ cấu ngân sách nhà nước kết hợp với chủ trương hạn chế cấp bảo lãnh Chính phủ cho các khoản vay trong một vài năm gần đây đã giúp Việt Nam kiểm soát hiệu quả tốc độ gia tăng nợ công.



Nguồn: Tổng hợp số liệu Bộ Tài chính

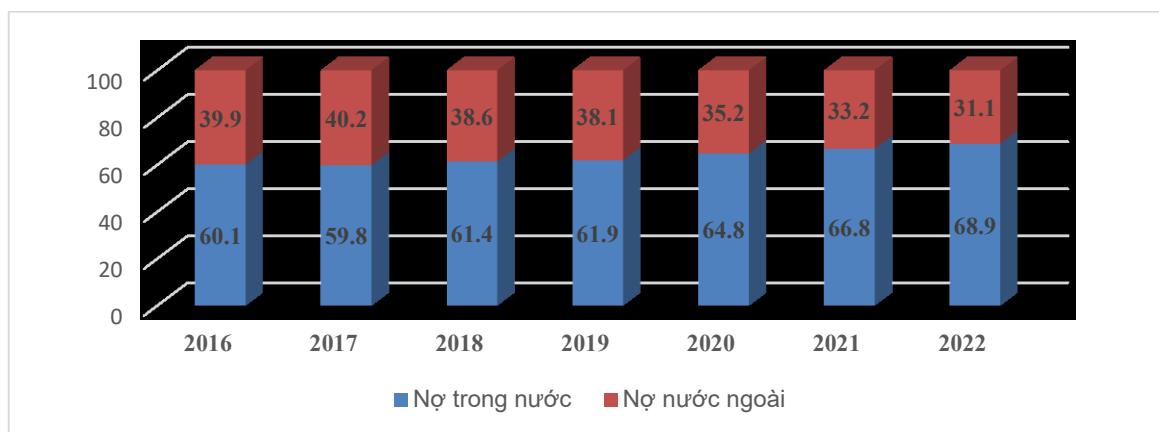
**Hình 3.2. Cơ cấu tỷ lệ nợ công so với GDP qua các năm (%)**

### 3.1.1.2. Thực trạng nguồn vốn vay và lãi suất vay nợ công

#### a). Cơ cấu theo nguồn vốn vay

Nợ trong nước: Cơ cấu huy động vốn của Chính phủ từ các nguồn trong nước đến năm 2022 khoảng 68,9% nhiệm vụ vay hàng năm. Nợ trong nước làm giảm rủi ro tỷ giá và góp phần phát triển các thị trường vốn trong nước, nhưng cũng làm giảm đáng kể kỳ hạn danh mục nợ, dẫn đến tăng rủi ro tái cấp vốn.

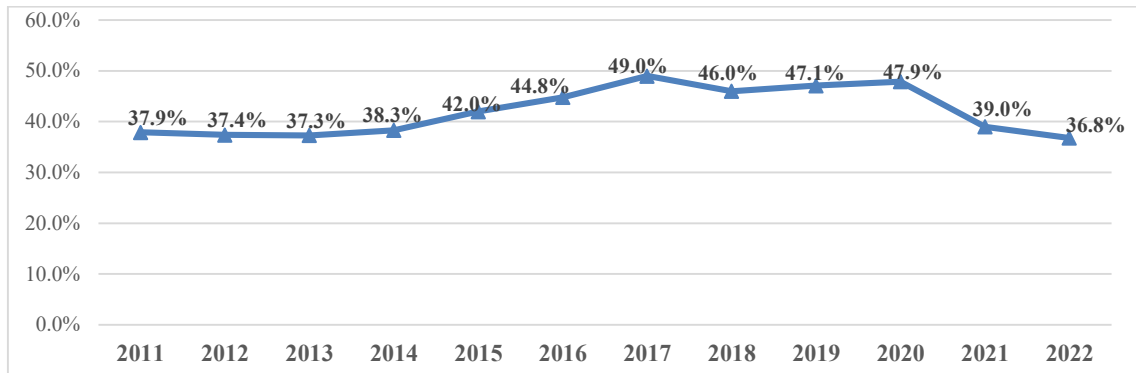
Nợ nước ngoài: Cơ cấu huy động vốn của Chính phủ từ các nguồn nước ngoài đến năm 2022 khoảng 31,1%. Cơ cấu các khoản vay nước ngoài của Chính phủ và Chính phủ bảo lãnh ngày càng chiếm tỷ trọng nhỏ hơn trong cơ cấu nợ nước ngoài của quốc gia.



Nguồn: Bộ Tài chính

**Hình 3.3: Cơ cấu nợ trong nước và nợ nước ngoài (%)**

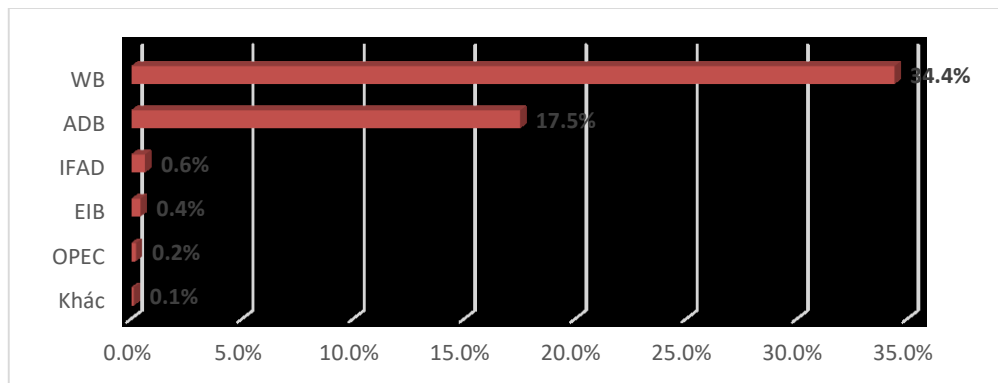
Dư nợ nước ngoài của quốc gia đến cuối năm 2022 khoảng 3.500 nghìn tỷ đồng, bằng khoảng 36,8%GDP (so với mức 44,8% GDP của năm 2016), chủ yếu do quy mô vay nước ngoài của DN và TCTD theo phương thức tự vay, tự trả tăng nhanh từ 18,6%GDP năm 2016 lên khoảng 26,7%GDP cuối năm 2020.



*Nguồn: Tổng hợp số liệu Bộ Tài chính*

### Hình 3.4. Nợ nước ngoài quốc gia/GDP giai đoạn 2011-2022 (%GDP)

Cơ cấu nợ nước ngoài theo nhà tài trợ: chủ yếu Việt Nam vay của WB với tỷ lệ nợ vay năm 2021 khoảng 34,4%, ADB khoảng 17,5%, còn lại là các khoản vay của một số nhà tài trợ đa phương khác như IFAD, OPEC, EIB...

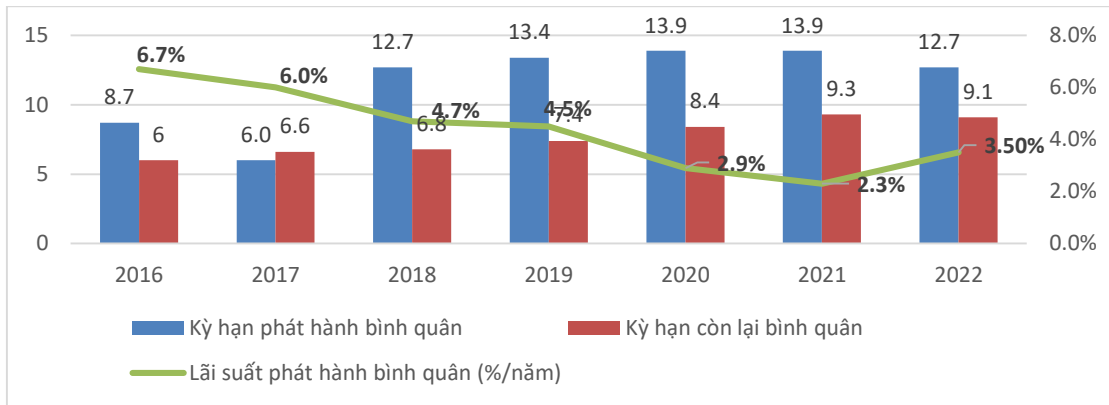


*Nguồn: Tổng hợp số liệu Bộ Tài chính*

### Hình 3.5. Cơ cấu nợ nước ngoài theo nhà tài trợ đa phương

#### b). Cơ cấu nợ công theo kỳ hạn và lãi suất huy động

Năm 2022 kỳ hạn phát hành bình quân đạt 12,7 năm so với 6,7 năm trong năm 2016; Kỳ hạn phát hành bình quân cả giai đoạn khoảng 12,2 năm (so với mức 4,74 năm của giai đoạn 2011-2015). Năm 2022 lãi suất phát hành TPCP bình quân ở mức 3.5%/năm, thấp hơn nhiều so với mức lãi suất phát hành bình quân năm 2016 là 6,7%/năm, qua đó góp phần tiết kiệm chi phí huy động vốn cho NSNN. Lãi suất phát hành bình quân cả giai đoạn khoảng 4,86%/năm (so với mức 7,71%/năm của giai đoạn 2011-2015).

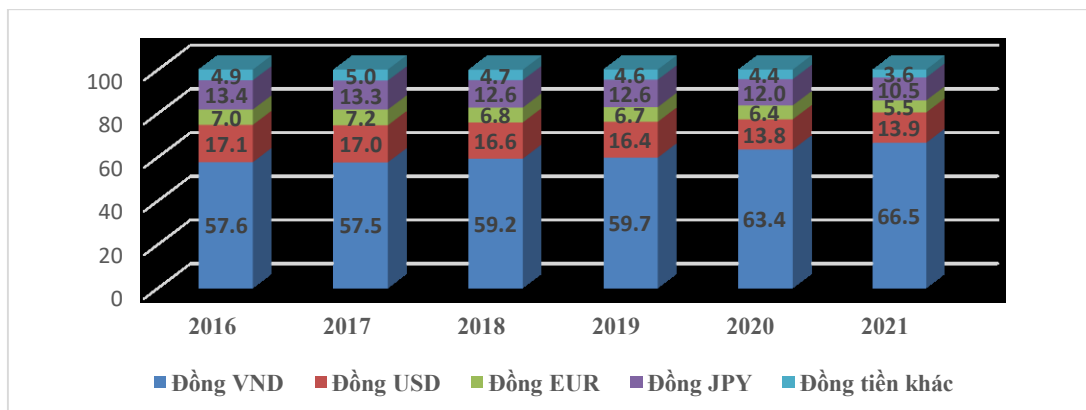


Nguồn: Tổng hợp số liệu Bộ Tài chính

**Hình 3.6: Kỳ hạn và lãi suất phát hành qua các năm**

### c). Cơ cấu nợ Chính phủ theo loại tiền vay

Trong giai đoạn 2016-2020, mặc dù tỷ lệ vay bằng đồng Việt Nam đã tăng lên (từ 55% vào cuối năm 2015 lên 66,5 % dư nợ Chính phủ tính đến hết năm 2021), song danh mục nợ nước ngoài của Chính phủ vẫn tập trung vào 3 ngoại tệ chính gồm USD, JPY, EUR.



Nguồn: Tổng hợp số liệu Bộ Tài chính

**Hình 3.7: Tỷ lệ các loại đồng tiền vay nợ**

#### 3.1.1.3. Thực trạng phân bổ và sử dụng nguồn vốn vay nợ công

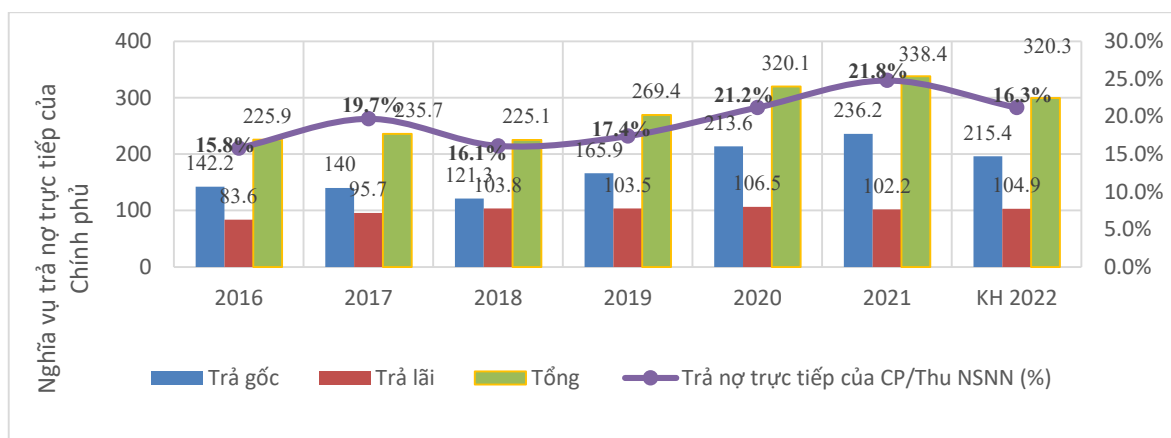
Giai đoạn 2011-2015 thực hiện chủ trương tái cơ cấu đầu tư, khắc phục một bước tình trạng đầu tư dàn trải, lãng phí, kém hiệu quả trong các giai đoạn trước, tỷ trọng chi đầu tư phát triển bố trí trong dự toán NSNN giảm, bình quân giai đoạn 2011-2015 khoảng 18%, thấp hơn giai đoạn 2006-2010 (bình quân 24,4%). Dự toán chi đầu tư phát triển giai đoạn 2011-2015 khoảng 865 nghìn tỷ đồng, gấp 1,7 lần giai đoạn 2006-2010. Dự kiến cân đối các nguồn vốn đầu tư công giai đoạn 2016- 2020 như sau: Tổng chi đầu tư phát triển nguồn NSNN của cả nước: bảo đảm chi đầu tư phát triển trên tổng chi ngân

sách nhà nước ở mức hợp lý, vốn đầu tư từ NSNN của các bộ, ngành ở Trung ương và vốn bổ sung có mục tiêu (chương trình mục tiêu quốc gia, chương trình mục tiêu...) tăng bình quân 10%/năm so với kế hoạch năm trước do Thủ tướng Chính phủ giao. Vốn tín dụng đầu tư phát triển của nhà nước dự kiến tốc độ tăng trưởng khoảng 8%/năm so với kế hoạch năm trước; Vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài căn cứ vào các hiệp định, các cam kết và dự kiến khả năng giải ngân các nguồn vốn của các nhà tài trợ trong giai đoạn 2016- 2020 để lập kế hoạch đầu tư từ nguồn vốn này.

Tổng vốn đầu tư phát triển toàn xã hội giai đoạn 2016-2020 ước đạt khoảng 10,7 triệu tỷ đồng, bằng 33,7% GDP, đạt mục tiêu bình quân 5 năm (32-34%) và cao hơn giai đoạn 2011-2015 (31,7%). Cơ cấu huy động vốn đầu tư chuyển dịch phù hợp với định hướng cơ cấu lại nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng. Việc thu hút nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức ODA tiếp tục đạt được kết quả quan trọng. Tổng số vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài đã ký kết theo các điều ước quốc tế đạt khoảng 12,5 tỷ USD.

#### **3.1.1.4. Thực trạng trả nợ công**

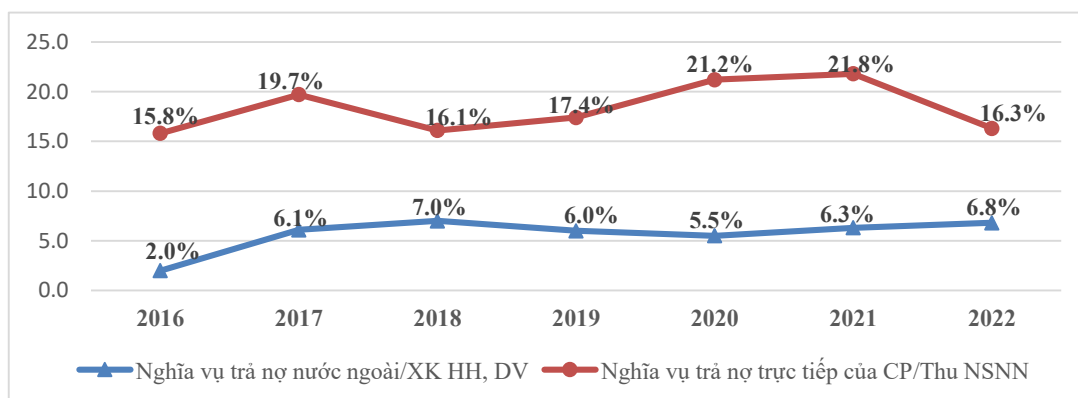
*Về nghĩa vụ trả nợ của Chính phủ:* Tổng nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ giai đoạn 2016-2020 khoảng 1.271,6 nghìn tỷ đồng, trong đó trả nợ gốc khoảng 781,8 nghìn tỷ đồng, trả nợ lãi và phí khoảng 489,8 nghìn tỷ đồng. Nghĩa vụ trả nợ các khoản vay trong nước khoảng 1.129 nghìn tỷ đồng, chiếm khoảng 80,2% tổng trả nợ trực tiếp của Chính phủ; trả nợ các khoản vay nước ngoài khoảng 279 nghìn tỷ đồng, chiếm khoảng 19,8%. Đến năm 2022, nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ/thu NSNN khoảng 16,3%, trong đó trả nợ gốc 215,4 nghìn tỷ đồng, trả nợ lãi khoảng 104,9 nghìn tỷ đồng. Chỉ tiêu trả nợ trên thu ngân sách nhà nước trong ngưỡng an toàn cuối năm 2022 ở mức 16,3% so với ngưỡng được Quốc hội cho phép là 25% và được Quỹ Tiền tệ quốc tế cũng như các tổ chức xếp hạng tín nhiệm đánh giá tích cực khi phân tích tính bền vững danh mục nợ của Việt Nam.



Nguồn: Tổng hợp số liệu Bộ Tài chính

**Hình 3.8: Nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ/Thu NSNN (%)**

*Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia:* Tính đến năm 2022, nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia tính trên tổng kim ngạch xuất khẩu là 6,8%, nghĩa vụ trả nợ của Chính phủ so với thu ngân sách nhà nước vào khoảng 16,3%. Chỉ tiêu trả nợ nước ngoài của quốc gia so với kim ngạch xuất khẩu hàng hóa, dịch vụ năm 2022 (không bao gồm nghĩa vụ trả nợ gốc ngắn hạn dưới 12 tháng) dự kiến ở mức 6,8% (giới hạn được Quốc hội cho phép là không quá 25%).



Nguồn: Tổng hợp số liệu Bộ Tài chính

**Hình 3.9: Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia so với xuất khẩu**

### 3.1.2. Thực trạng an toàn tài chính quốc gia của Việt Nam

#### 3.1.2.1. Đảm bảo huy động nguồn lực cho đầu tư phát triển

Trong giai đoạn 2011-2020 với mục tiêu tổ chức huy động vốn vay với chi phí và mức độ rủi ro phù hợp, đáp ứng nhu cầu cân đối ngân sách nhà nước và đầu tư phát triển triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ; việc phân bổ, sử dụng vốn vay phải đúng mục đích, có hiệu quả, đảm bảo khả năng trả nợ; duy trì các chỉ số nợ công, nợ Chính phủ và nợ nước ngoài của quốc

gia ở mức an toàn, đảm bảo an ninh tài chính quốc gia, phù hợp với điều kiện của Việt Nam và thông lệ quốc tế. Huy động vốn để đáp ứng nhu cầu chi của ngân sách nhà nước và tiếp tục đầu tư cho các chương trình, dự án xây dựng cơ sở kết cấu hạ tầng, giao thông, y tế, giáo dục và các chương trình mục tiêu quan trọng theo các Nghị quyết của Quốc hội trong từng giai đoạn. Vay trong và ngoài nước để bù đắp bội chi ngân sách nhà nước theo hướng giảm dần bội chi ngân sách nhà nước, phấn đấu đến năm 2015 (tính cả trái phiếu Chính phủ) dưới 4,5% GDP, giai đoạn 2016- 2020 tương đương khoảng 4% GDP và giai đoạn sau năm 2020 bình quân khoảng 3% GDP. Tổ chức phát hành trái phiếu Chính phủ để thực hiện chương trình đầu tư cho các công trình giao thông, thủy lợi, y tế, giáo dục để cơ bản đáp ứng nhu cầu vốn trái phiếu giai đoạn 2011- 2015 với tổng mức tối đa 225 nghìn tỷ đồng, bình quân 45 nghìn tỷ đồng/năm; giai đoạn 2016-2020 phát hành tối đa 500 nghìn tỷ đồng trong đó dành khoảng 350 nghìn tỷ đồng cho đầu tư phát triển và phần còn lại dùng để đảo nợ. Huy động vốn vay để bổ sung cho thực hiện đề án xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ phục vụ sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước giai đoạn 2011- 2020 khoảng 550 nghìn tỷ đồng, bình quân tối đa 55 nghìn tỷ đồng/năm.

Đối với nợ Chính phủ: Huy động vốn vay trong nước tiếp tục đóng vai trò chủ đạo, tổng huy động vốn vay trong nước giai đoạn 2016-2020 chiếm khoảng 81,5% tổng huy động vốn của Chính phủ (tăng so với mức 73% trong giai đoạn 2011-2015), cơ cấu vay của Chính phủ được tiếp tục thực hiện theo hướng tăng dần tỷ trọng huy động vốn vay trong nước, giảm dần mức vay nước ngoài. Đến năm 2022, tổng nợ Chính phủ là 3.300 nghìn tỷ đồng, trong đó vay nợ trong nước khoảng 2.273 tỷ đồng, vay nợ nước ngoài khoảng 1.026 nghìn tỷ đồng. Với việc tăng cường huy động vốn trong nước thông qua phát hành trái phiếu Chính phủ trên nguyên tắc huy động vốn trong nước là quyết định, vốn nước ngoài là quan trọng đã tạo điều kiện thúc đẩy sự phát triển thị trường trái phiếu trong nước phát triển.

Đối với nợ được Chính phủ bảo lãnh: 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. Đến năm 2022 tổng nợ được Chính phủ bảo lãnh khoảng 300 nghìn tỷ đồng, trong đó bảo lãnh vay trong nước khoảng 157 nghìn tỷ đồng, bảo lãnh vay nước ngoài khoảng 143 nghìn tỷ đồng. Việc vay nợ nước ngoài nhiều sẽ khiến bên đi vay đối diện với rủi ro do biến động tỷ giá, làm cho áp lực trả nợ tăng lên. 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.

Đối với nợ chính quyền địa phương: có xu hướng ngày càng tăng lên. Dư nợ cuối năm khoảng 67.381 tỷ đồng, tương đương 0,7% GDP; nếu không tính vay lại vốn vay nước ngoài và khoản vay NHPT đã được tổng hợp vào nợ Chính phủ thì nợ CQĐP khoảng 17.865 tỷ đồng, tương đương 0,2% GDP.

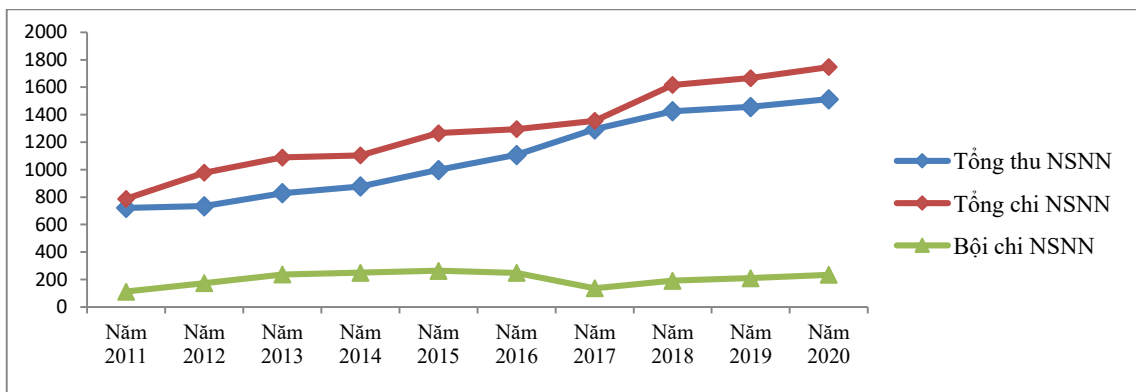
### **3.1.2.2. Đảm bảo cân đối ngân sách nhà nước**

Trong lĩnh vực tài khóa, nỗ lực kiểm soát bội chi, đẩy mạnh tái cơ cấu NSNN kết hợp với chủ trương hạn chế cấp bảo lãnh Chính phủ cho các khoản vay trong những năm gần đây đã giúp cho Việt Nam kiềm chế hiệu quả tốc độ gia tăng nợ công. Nếu tốc độ gia tăng quy mô nợ công trong giai đoạn 2011-2015 ở mức 18,1%/năm, tỷ lệ này trong giai đoạn 2016-2020 giảm mạnh xuống 6,4%/năm (thấp hơn tốc độ tăng trưởng GDP theo giá hiện hành là 9,7%/năm). So với đầu giai đoạn khi tỷ lệ nợ công ở mức 63,7% GDP năm 2016, các chỉ tiêu an toàn nợ được kiểm soát tốt trong giới hạn quy định, tạo ra dư địa chính sách và đệm dự phòng rủi ro trước các tác động vĩ mô bất lợi trong nước và quốc tế.

Giai đoạn 2011-2020, đã huy động kịp thời vào NSNN, đặc biệt trong giai đoạn 2016-2020 đã khắc phục được sự sụt giảm về quy mô động viên NSNN. Tỷ lệ huy động vào NSNN giai đoạn 2016-2020 đạt 24,6%GDP, cao hơn mức bình quân giai đoạn 2011-2015 (24,1%GDP; trong đó tỷ lệ huy động từ thuế, phí đạt 21%GDP giảm so với giai đoạn 2011-2015 (21,6%). Theo phân cấp, thu ngân sách địa phương được cải thiện, tỷ trọng thu NSĐP trong tổng thu NSNN bình quân giai đoạn 2016-2020 chiếm khoảng 45% (giai đoạn 2011-2015 là khoảng 40%).

Quy mô thu ngày càng phát triển, giai đoạn 2016-2020 gấp khoảng 1,58 lần giai đoạn 2011-2015. Cơ cấu thu ngày càng tích cực, bền vững hơn với việc gia tăng tỷ trọng thu nội địa trong tổng thu NSNN. Thu nội địa chiếm tỷ trọng

ngày càng cao trong tổng thu NSNN, giai đoạn 2016-2020 ước tính khoảng 81,6% cao hơn so với giai đoạn 2011-2015 (68,7%) và bình quân cả giai đoạn 2011-2020 ước đạt 76,6%, đảm bảo tính bền vững của NSNN. Quy mô chi NSNN giai đoạn 2016-2020 bình quân ở mức 28%GDP, thấp hơn so với giai đoạn 2011-2015 (29,5% GDP) nhưng cao hơn giai đoạn 2001-2010 (bình quân 27,5% GDP). Cơ cấu lại NSNN với tỷ trọng chi đầu tư phát triển có xu hướng tăng, bình quân giai đoạn 2016-2020 khoảng 25,5%; tỷ trọng chi thường xuyên bình quân giai đoạn 2016-2020 khoảng 62,8%.



*Nguồn: Tổng hợp số liệu Bộ Tài chính*

### **Hình: 3.10: Tình hình cân đối thu-chi, bội chi ngân sách nhà nước**

Nếu tốc độ gia tăng quy mô nợ công trong giai đoạn 2011-2015 ở mức 18,1%/năm, tỷ lệ này trong giai đoạn 2016-2020 giảm mạnh xuống còn 6,4%/năm (thấp hơn tốc độ tăng trưởng GDP theo giá hiện hành là 9,7%/năm). Bội chi, dự toán năm 2022 Quốc hội quyết định là 404,3 nghìn tỷ đồng, con số thực hiện là khoảng 342,6 nghìn tỷ đồng, bằng 3,6% GDP thực hiện. So với đầu giai đoạn khi tỷ lệ nợ công ở mức 63,7%GDP năm 2016, đến năm 2022, dư nợ công khoảng 38%GDP, dư nợ Chính phủ khoảng 34,7%GDP, dư nợ nước ngoài của quốc gia khoảng 36,8%GDP, thấp hơn trần quy định tương ứng là 60%GDP, 50%GDP và 50%GDP. Các chỉ tiêu an toàn nợ hiện nay được kiểm soát tốt trong giới hạn cho phép, tạo ra dư địa chính sách và đệm dự phòng rủi ro trước các tác động vĩ mô bất lợi trong nước và quốc tế.

#### **3.1.2.3. Đảm bảo hiệu quả đầu tư công**

Hiệu quả sử dụng vốn đầu tư của toàn nền kinh tế giai đoạn 2016-2020 nhìn chung chưa được cải thiện nhiều. Quy mô vốn đầu tư và tích lũy tài sản có

xu hướng tăng cao qua các thời kỳ. Giai đoạn 2016-2020) vốn đầu tư phát triển toàn xã hội theo giá hiện hành bình quân tăng khoảng 9,3%/năm và bằng 33,5% so với GDP

**Bảng 3.1: Tỷ lệ đầu tư trên GDP và ICOR cả nước**

Đơn vị tính: %

| T<br>T | Chỉ tiêu                          | 2016    | 2017    | 2018    | 2019    | 2020    | 2016-<br>2020 |
|--------|-----------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------------|
| 1      | Tốc độ tăng GDP (%/năm)           | 6,2     | 6,8     | 7,1     | 7,0     | 2,91    | 6,01          |
| 2      | Tổng vốn ĐTPT toàn xã hội         | 1.487,6 | 1.670,2 | 1.857,1 | 2.046,8 | 2.163,5 | 9.225,2       |
| 3      | Tổng vốn ĐTPT toàn xã hội/GDP (%) | 33,0    | 33,4    | 33,5    | 33,9    | 34,4    | 33,5          |
| 4      | Chỉ số lạm phát CPI (%/năm)       | 2,7     | 3,5     | 3,5     | 2,8     | 2,3     | 2,96          |
| 5      | ICOR (%)                          | 6,4     | 6,1     | 6,0     | 6,1     | 18,1    | 8,53          |

*Nguồn: Tổng hợp số liệu Bộ Tài chính*

Hiệu quả đầu tư thể hiện qua chỉ số ICOR của Việt Nam đã được cải thiện trong giai đoạn 2016-2020 khoảng 6,1 so với 6,3 giai đoạn 2011-2015. Năm 2020 do ảnh hưởng của dịch Covid-19, GDP năm 2020 giảm mạnh so với kế hoạch dẫn đến hệ số ICOR năm 2020 là 18,1 tác động mạnh đến hệ số ICOR của giai đoạn 2016-2020 ước khoảng 8,53. Hệ số ICOR của khu vực kinh tế nhà nước cao gấp gần 1,5 lần so với chỉ số trung bình của toàn nền kinh tế. ICOR của khu vực nhà nước cao là vì phần lớn đầu tư nhà nước tập trung vào lĩnh vực hạ tầng, đầu tư phát triển vùng kinh tế- xã hội khó khăn và do suất đầu tư công cho các dự án hạ tầng của Việt Nam, nhất là lĩnh vực giao thông còn cao và chưa hiệu quả.

#### **3.1.2.4. Đảm bảo khả năng hoạt động của thị trường tài chính.**

Thị trường vốn đã hình thành và vận hành đầy đủ các cấu phần bao gồm thị trường cổ phiếu, thị trường trái phiếu và thị trường chứng khoán phái sinh. Quy mô của thị trường vốn tăng trưởng bình quân 28,5%/năm giai đoạn 2016-2021. Quy mô thị trường vốn đạt 134,5% GDP năm 2021, gấp 3,5 lần quy mô năm 2015; trong đó quy mô vốn hóa thị trường cổ phiếu tương đương 93,8%GDP; quy mô thị trường trái phiếu đạt 39,7%GDP, trong đó trái phiếu Chính phủ là 22,7%GDP và trái phiếu doanh nghiệp là 14,2%GDP. Trong năm 2021, tổng mức huy động vốn trên thị trường vốn đạt trên 1,12 triệu tỷ đồng, tương đương 38,7% tổng vốn đầu tư toàn xã

hội. Hoạt động của thị trường trái phiếu đã hỗ trợ tích cực trong việc tái cơ cấu danh mục nợ Chính phủ cả về khối lượng, kỳ hạn và chi phí huy động, góp phần tăng tính bền vững của nợ Chính phủ theo đúng chủ trương của Đảng, Chính phủ về tái cơ cấu ngân sách và nợ công. Kỳ hạn phát hành trái phiếu Chính phủ duy trì ở mức 13,92 năm trong khi lãi suất phát hành bình quân giảm.

Thị trường trái phiếu doanh nghiệp có sự tăng trưởng cả về số lượng doanh nghiệp phát hành và nhà đầu tư mua trái phiếu. Tổng khối lượng phát hành riêng lẻ năm 2021 là 605 nghìn tỷ đồng, tăng 38,8% so với năm 2020. Thị trường TPDN của Việt Nam tăng trưởng mạnh trong 10 năm qua, số lượng nhà phát hành tăng 8 lần, khối lượng tăng 23 lần. Năm 2021 có gần 400 doanh nghiệp phát hành, khối lượng phát hành là 635,3 tỷ đồng với tổng dư nợ thị trường TPDN chiếm khoảng 14,1%GDP của Việt Nam.

Quy mô thị trường tài chính Việt Nam tiếp tục gia tăng, đáp ứng nhu cầu cung ứng vốn cho nền kinh tế. Quy mô thị trường vốn tăng nhanh, cơ cấu giữa thị trường vốn và thị trường tiền tệ cân bằng hơn. Đến cuối năm 2019, quy mô thị trường tài chính Việt Nam (bao gồm tín dụng ngân hàng và thị trường vốn) tương đương 242,2%GDP (năm 2018: 233%GDP). Trong đó quy mô tín dụng ngân hàng đạt 134%GDP (năm 2018: 130%GDP; năm 2015 mới đạt 97,9%GDP), quy mô thị trường vốn đạt 110,2%GDP (năm 2018: 110%GDP; năm 2015 mới đạt 56,5%GDP).

### **3.1.3. Nợ công với an toàn tài chính quốc gia**

#### ***3.1.3.1. Nợ công với việc đảm bảo huy động nguồn lực cho đầu tư phát triển***

Trong những năm qua, với sự điều hành quyết liệt của Chính phủ, công tác quản lý, huy động và trả nợ công, nợ Chính phủ trong những năm qua đã đạt được nhiều kết quả tích cực, bám sát các mục tiêu, nhiệm vụ về quản lý nợ công theo các Nghị quyết của Quốc hội, Chính phủ về phát triển kinh tế- xã hội, kế hoạch tài chính và dự toán NSNN. Công tác quản lý nợ công trong những năm qua về cơ bản đã thực hiện tốt mục tiêu tổ chức huy động vốn cho đầu tư phát triển với chi phí thấp gắn liền với mức độ rủi ro hợp lý.

Nợ công tăng nhanh một phần để bù đắp bội chi NSNN, một phần đáp ứng nhu cầu đầu tư phát triển kinh tế xã hội theo các mục tiêu đặt ra, cùng với việc đẩy nhanh giải ngân vốn ODA tranh thủ các điều kiện ưu đãi, GDP thực hiện thấp hơn GDP kế hoạch và việc giảm giá đồng tiền Việt Nam trong kỳ. Chỉ sử

dụng vay nợ cho chi đầu tư và một phần để trả nợ, nên cơ cấu thu, chi ngân sách thời gian qua đi song hành với cơ cấu quy mô nợ công trong giới hạn cho phép.

Chỉ tiêu trần nợ quốc gia so với GDP cuối năm 2020 được duy trì trong giới hạn an toàn được Quốc hội phê chuẩn, đảm bảo an ninh tài chính quốc gia. Tỷ trọng nợ nước ngoài của khu vực công (nợ Chính phủ và nợ Chính phủ bảo lãnh) có xu hướng giảm nhanh trong cơ cấu nợ nước ngoài quốc gia, từ 73,6% năm 2010 xuống còn 63,4% năm 2015 và 43,7% năm 2020. Tốc độ tăng dư nợ nước ngoài của khu vực công cũng được kiểm soát chặt chẽ, từ mức trung bình 13%/năm giai đoạn 2011-2015 giảm xuống còn khoảng 3%/năm giai đoạn 2016-2020, góp phần bồi đắp dự địa chính sách, kiểm chế nghĩa vụ nợ trực tiếp và dự phòng của ngân sách nhà nước.

Tổ chức tốt huy động vốn vay của Chính phủ cho ngân sách nhà nước phục vụ cho đầu tư phát triển, trong đó huy động vốn vay trong nước qua phát hành trái phiếu Chính phủ giai đoạn 2010-2015 đạt hơn 996 nghìn tỷ đồng, tốc độ tăng bình quân 41%/năm, đảm bảo cân đối ngân sách nhà nước và nguồn vốn cho đầu tư nhiều công trình kết cấu hạ tầng về giao thông, thủy lợi, y tế, giáo dục. Huy động được khối lượng lớn nguồn vốn ODA, vay ưu đãi từ các nhà tài trợ nước ngoài; giai đoạn 2010-2015, tổng giá trị cam kết ODA, vay ưu đãi từ các nhà tài trợ nước ngoài đạt gần 31,4 tỷ USD, trong đó đã giải ngân đạt 29 tỷ USD để tăng cường nguồn lực cho đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế-xã hội, xóa đói giảm nghèo.

Giai đoạn 2016-2020, Chính phủ đã huy động khoảng 1.812 nghìn tỷ đồng vốn vay, bình quân 362 nghìn tỷ đồng/năm, chủ yếu thông qua phát hành TPCP tại thị trường trong nước, vay ODA và vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài. Huy động vốn vay trong nước tiếp tục đóng vai trò chủ đạo, tổng huy động vốn vay trong nước giai đoạn 2016-2020 chiếm khoảng 81,5% tổng huy động vốn của Chính phủ (tăng so với mức 73% trong giai đoạn 2011-2015), cơ cấu vay của Chính phủ tiếp tục thực hiện theo hướng tăng dần tỷ trọng huy động vay trong nước, giảm dần mức vay nước ngoài. Trong giai đoạn 2016-2020, tổng vay trong nước của Chính phủ khoảng 1.476 nghìn tỷ đồng, trung bình khoảng 295 nghìn tỷ đồng/năm. Đã phát hành 1.326 nghìn tỷ đồng TPCP, bình quân khoảng

265 nghìn tỷ đồng/năm (gấp 1,4 lần mức bình quân 181,5 nghìn tỷ đồng/năm giai đoạn 2011-2015) để đáp ứng nhu cầu bù đắp bội chi, chi trả nợ gốc của NSNN, đảm bảo trong phạm vi giới hạn được Quốc hội phê duyệt.

### ***3.1.3.2. Nợ công với đảm bảo cân đối ngân sách nhà nước***

Tốc độ tăng nợ công giai đoạn năm 2016-2020 đã giảm xuống còn 6,4%, so với tốc độ tăng 18,1% của giai đoạn 2011-2015. Dư nợ công so với GDP giảm từ 63,6% GDP năm 2016 xuống 61,4% GDP năm 2017 và khoảng 58,3% GDP năm 2018, 55,0% GDP năm 2019, khoảng 55,3% GDP năm 2020. Đến năm 2021 dự nợ công khoảng 43,1% GDP và đến hết ngày 31/12/2022, dư nợ công khoảng 38% GDP, dư nợ Chính phủ khoảng 34,7% GDP, dư nợ nước ngoài của quốc gia khoảng 36,8% GDP, thấp hơn trần quy định (tương ứng là 60% GDP, 50% GDP và 50% GDP; ngưỡng cảnh báo tương ứng là 55% GDP, 45% GDP và 45% GDP). Danh mục nợ công được cơ cấu lại, giảm sự phụ thuộc vào nguồn vốn vay nước ngoài. Đạt được kết quả này là nhờ những nỗ lực của Chính phủ trong việc cơ cấu lại các nguồn và nâng cao hiệu quả chi ngân sách trong những năm gần đây. Quản lý chặt chẽ bội chi NSNN, theo đó thâm hụt ngân sách trên GDP đang có xu hướng giảm, tính chung cả giai đoạn 2016-2020, bội chi NSNN bình quân khoảng 3,8% GDP, vẫn ở mức dưới 3,9% GDP. Năm 2022, bội chi khoảng 3,6% GDP, cân đối ngân sách Trung ương và ngân sách các cấp địa phương được đảm bảo.

Các chỉ số về nợ công của Việt Nam nằm trong ngưỡng an toàn và chỉ số nợ của Việt Nam ở mức trung bình so với các nước đang phát triển, song các khoản nợ của Việt Nam vẫn chưa tính đủ các gánh nặng nợ tiềm ẩn từ khu vực ngoài ngân sách như bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, khu vực ngân hàng và khu vực doanh nghiệp nhà nước. Tỷ lệ nợ công/GDP là thước đo tốt về quy mô nợ công, song chưa phải là chỉ số đánh giá rằng nợ công đang an toàn và không có rủi ro. Một trong những khoản chi có vai trò ngày càng lớn trong tổng chi NSNN là chi trả nợ (gồm cả lãi và gốc). Về xu thế, số nợ này sẽ tăng dần trong những năm tới và đây có thể là nguyên nhân ảnh hưởng đến tính bền vững của NSNN trong tương lai. Bội chi NSNN còn ở mức cao, với quy mô chi tiêu ngân sách cao và liên tục tăng lên đặc biệt trong giai đoạn Covid-19 và hậu Covid-19, Việt

Nam phải tiếp tục vay nợ công để đầu tư phát triển, đối mặt với tình trạng mất cân bằng ngân sách.

### ***3.1.3.3. Nợ công với hiệu quả đầu tư công***

Trong thời gian qua, công tác quản lý nợ công đã đáp ứng được các mục tiêu đặt ra, các chỉ tiêu an toàn nợ công được kiểm soát chặt chẽ, giảm dần qua các năm, nằm trong giới hạn được Quốc hội phê chuẩn cho từng giai đoạn và có xu hướng giảm dần, góp phần đảm bảo an ninh tài chính quốc gia và đảm bảo cân đối ngân sách nhà nước, nâng cao hiệu quả đầu tư công. Mức nợ công năm 2017 tương đương 61,4% GDP đến năm 2021, tương đương 43,1% GDP. Nợ chính phủ cũng giảm từ tỷ lệ 51,7% GDP ở năm 2017 đến năm 2021 còn 39,1% GDP. Nợ chính phủ bảo lãnh từ 9,1% GDP ở năm 2017 đến năm 2021 là 3,8% GDP. Nợ chính quyền địa phương năm 2021 vào khoảng 0,6% GDP trong khi năm 2017 bằng 1,1% GDP.

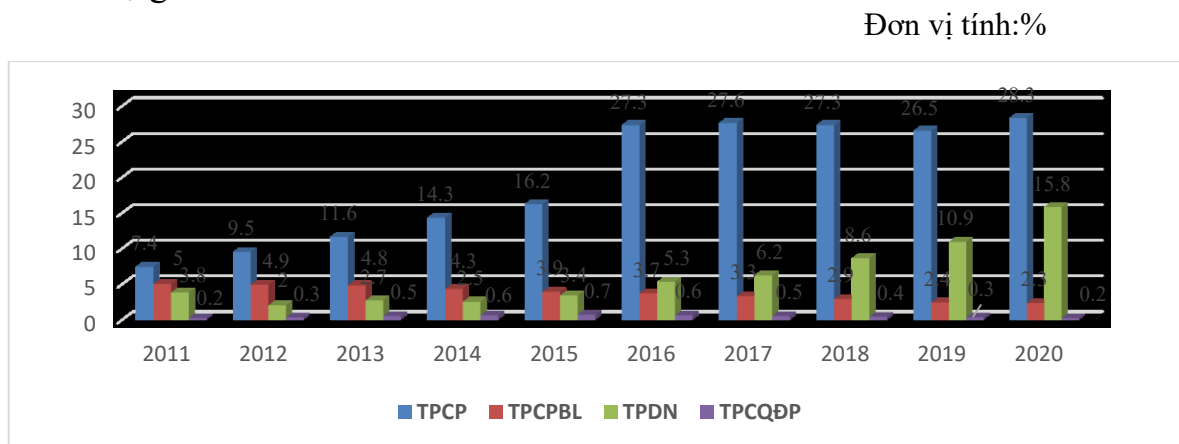
Tỷ lệ chi đầu tư phát triển từ NSNN có xu hướng giảm trong giai đoạn 2011-2015 và tăng trở lại trong giai đoạn 2016-2020. Tuy nhiên, tốc độ tăng đầu tư phát triển giai đoạn 2016-2020 đạt khoảng 6%/năm, trong khi đó giai đoạn 2006-2011 tốc độ tăng chi đầu tư phát triển khoảng 17-18%/năm. Thực hiện tái cơ cấu đầu tư công thì việc giảm tỷ lệ đầu tư phát triển là cần thiết, song trong giai đoạn hiện nay chưa mang tính bền vững vì chưa có các nguồn lực thay thế, các nguồn vốn đầu tư theo các hình thức xã hội hóa, đối tác công tư, FDI... còn hạn chế và vấn đề của Việt Nam là hiệu quả và chất lượng đầu tư nói chung trong đó có đầu tư công và hiệu quả nợ công còn chưa cao.

Giai đoạn 2016-2020 yếu tố vốn đóng góp đến 53,3%, do đó tăng vay nợ công cho đầu tư phát triển có ý nghĩa quan trọng cho tăng trưởng, cứ tăng 1 đồng vốn đầu tư công sẽ kéo theo 1,61 đồng vốn đầu tư ngoài nhà nước. Điều này phản ánh tính lan tỏa và dẫn dắt của đầu tư công tới đầu tư ngoài nhà nước và đầu tư trực tiếp nước ngoài. Đầu tư công đóng góp vào tăng trưởng kinh tế, theo số liệu tính toán dự báo giai đoạn 2021-2025 nếu giải ngân vốn đầu tư tăng thêm 1% so với năm trước thì GDP tăng thêm 0,058%. Với việc tăng cường giải ngân đầu tư công, thì hiệu quả vốn đầu tư công, vốn vay nợ công được nâng lên. Hệ số ICOR giai đoạn 2016-2020 là 8,53 thấp hơn hệ số 6,25 của giai đoạn 2011-2015. Tuy nhiên, hệ số ICOR của nền kinh tế nước ta còn khá cao, điều này cho thấy vốn

đầu tư thực hiện chưa hiệu quả, đầu tư còn dàn trải, phân tán, giải ngân đầu tư công còn chậm và kéo dài.

#### 3.1.3.4. *Nợ công với hoạt động của thị trường tài chính*

Thị trường vốn trong nước đã tiếp tục đà tăng trưởng từ năm 2011, trở thành nguồn tài trợ chủ yếu và ổn định của Chính phủ. Ước thực hiện huy động vốn của Chính phủ năm 2022 khoảng 272.000 tỷ đồng (40,4% kế hoạch), trong đó huy động vốn vay trong nước chiếm khoảng 79,0%, chủ yếu thông qua phát hành trái phiếu Chính phủ. Tính đến cuối năm 2020 quy mô thị trường TPCP là 46,49%GDP, bao gồm trái phiếu Chính phủ là 28,28%GDP; Trái phiếu Chính phủ bảo lãnh là 2,25%GDP; Trái phiếu chính quyền địa phương là 0,2%GDP và trái phiếu doanh nghiệp là 15,75%GDP. Trái phiếu Chính phủ bằng đồng nội tệ ngày càng trở thành kênh quan trọng để tài trợ thâm hụt tài khóa và chi đầu tư phát triển. Việc giảm huy động TPCP một mặt giảm dư nợ công, dư nợ Chính phủ theo chủ trương của Đảng, Nghị quyết Quốc hội và chỉ đạo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, mặt khác vẫn đảm bảo đủ nguồn bù đắp nhu cầu bội chi và trả nợ gốc.



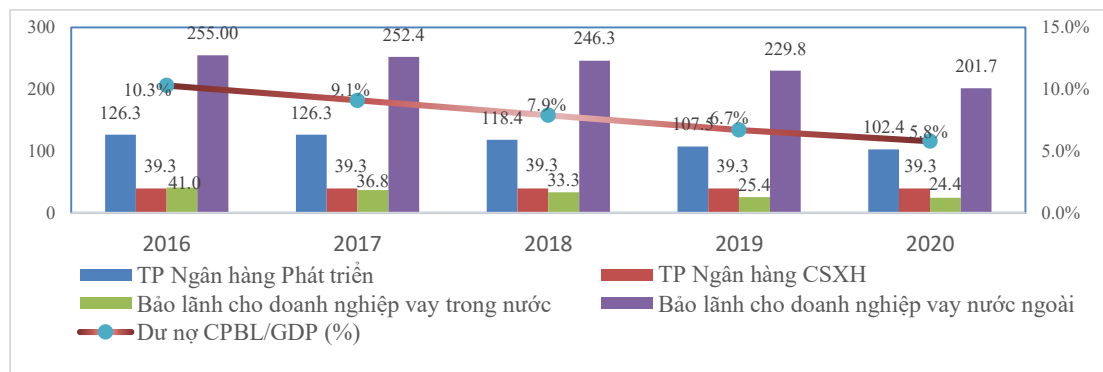
Nguồn: Tổng hợp số liệu Bộ Tài chính

**Hình 3.11. Thị trường vốn trong nước qua các năm/GDP (%)**

Về bảo lãnh vay trong nước của Chính phủ cho các dự án: dự kiến trong năm 2022, Chính phủ không cấp bảo lãnh cho các dự án mới; các đối tượng được Chính phủ bảo lãnh đã thực hiện nghĩa vụ trả nợ gốc khoảng 4.127 tỷ đồng, trả nợ lãi khoảng 1.417 tỷ đồng. Dư nợ đến cuối năm 2022 khoảng 16.491 tỷ đồng, giảm 4.127 tỷ đồng so với cuối năm 2021.

Về bảo lãnh vay nước ngoài: năm 2022 Chính phủ tiếp tục thực hiện chủ trương không cấp bảo lãnh cho các dự án mới. Dự kiến thực hiện rút vốn vay khoảng 46 tỷ đồng, trả nợ gốc 27.915 tỷ đồng, trả nợ lãi 7.292 tỷ đồng. Dư nợ

đến cuối năm 2022 khoảng 143.288 tỷ đồng, giảm 25.298 tỷ đồng so với cuối năm 2021.



*Nguồn: Tổng hợp số liệu báo cáo của Bộ Tài chính*

**Hình 3.12. Trái phiếu Chính phủ bảo lãnh qua các năm**

### **3.2. ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NỢ CÔNG NHẪM BẢO ĐẢM AN TOÀN TÀI CHÍNH QUỐC GIA CỦA VIỆT NAM**

#### **3.2.1. Xây dựng khuôn khổ pháp lý về quản lý nợ công**

##### **3.2.1.1. Thực trạng xây dựng khuôn khổ pháp lý về quản lý nợ công**

Trước khi có Luật quản lý nợ công thì đối với vay nợ trong nước của Chính phủ và một số chủ thể khu vực công, văn bản cao nhất điều chỉnh vay nợ trong nước của Chính phủ là Pháp lệnh số 12/1999/PL-UBTVQH10 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về phát hành công trái xây dựng Tổ quốc; Nghị định 141/2003/NĐ-CP năm 2003 về phát hành trái phiếu Chính phủ, trái phiếu Chính phủ bảo lãnh và trái phiếu chính quyền địa phương, điều chỉnh một số phân đoạn trong quy trình quản lý nợ trong nước thông qua trái phiếu, tập trung chủ yếu cho quy trình phát hành và sử dụng nguồn vốn được huy động. Nghị định số 134/2005/NĐ-CP của Chính phủ ngày 1/11/2005 ban hành Quy chế quản lý vay và trả nợ nước ngoài, và các Quyết định của Thủ tướng Chính phủ và Nghị định số 131/2006/NĐ-CP ngày 09/11/2006 của Chính phủ ban hành Quy chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức

Nhằm tăng cường tính pháp lý, tính thống nhất, toàn diện, tính hiệu quả và tính công khai minh bạch của hoạt động quản lý nợ công, Quốc hội thông qua Luật Quản lý nợ công năm 2009, có hiệu lực kể từ ngày 01/01/2010, đánh dấu bước phát triển mới về quản lý nợ công, có ý nghĩa quan trọng đối với tiến

trình phát triển kinh tế- xã hội, từng bước thống nhất quản lý nợ công và tiệm cận với thông lệ tốt của quốc tế.

Để tiếp tục thể chế hóa cơ chế chính sách quản lý nợ công trong tình hình mới theo hướng đồng bộ, chặt chẽ và hiệu quả hơn, đẩy mạnh phân cấp, Quốc hội đã ban hành Luật Quản lý nợ công số 20/2017/QH14 để thể chế hóa của Đảng, Nhà nước về quản lý nợ công an toàn, bền vững, hiệu quả. Sau khi Luật Quản lý nợ công được ban hành Chính phủ đã ban hành các Nghị định hướng dẫn và Bộ Tài chính ban hành Thông tư hướng dẫn để thể chế hóa quan điểm của Đảng về tiếp tục hoàn thiện thể chế, tạo hành lang pháp lý đầy đủ trong công tác quản lý nhà nước về nợ công phù hợp và theo chuẩn mực quốc tế.

**Bảng 3.2: Các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý nợ công**

| TT | Loại văn bản quy phạm pháp luật                                 | Số lượng |
|----|-----------------------------------------------------------------|----------|
| 1  | Nghị định của Chính phủ hướng dẫn thi hành Luật Quản lý nợ công | 17       |
| 2  | Quyết định, Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ hướng dẫn thi hành  | 12       |
| 3  | Thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính và các Bộ ngành liên quan   | 16       |

*Nguồn: Tác giả tổng hợp*

### **3.2.1.2. Một số nội dung quy định chủ yếu về pháp luật quản lý nợ công**

Luật về quản lý nợ công cũng đã tạo hành lang pháp lý phù hợp với mức độ phát triển của nền kinh tế- xã hội thời gian qua, góp phần quan trọng trong việc huy động vốn cho bù đắp bội chi ngân sách Nhà nước. Luật Quản lý nợ công và các văn bản hướng dẫn đã tạo ra cơ chế khá linh hoạt và khuyến khích các Bộ, ngành, địa phương và các doanh nghiệp tăng cường huy động các nguồn vốn vay trong và ngoài nước cho đầu tư công, nhất là đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng đồng bộ. Luật quy định về quản lý nợ công, bao gồm hoạt động vay, sử dụng vốn vay, trả nợ và nghiệp vụ quản lý nợ công. Nợ công quy định tại Luật bao gồm nợ Chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh và nợ chính quyền địa phương.

Nội dung quan trọng trong Luật quản lý nợ công bao gồm: (1) Ban hành và tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật về quản lý nợ công; (2) Xây dựng và tổ chức thực hiện chương trình, kế hoạch, giải pháp và chính sách về quản lý nợ công; (3) Tổ chức thực hiện quản lý nợ công, bao gồm đề xuất,

thẩm định, phê duyệt chủ trương vay, đàm phán, ký kết thỏa thuận vay và phát hành công cụ nợ, phân bổ và sử dụng vốn vay, trả nợ và các doanh nghiệp vụ quản lý nợ công; (4) Theo dõi, cung cấp thông tin và đánh giá hiệu quả công tác quản lý, sử dụng nợ công; (5) Thanh tra, kiểm tra, kiểm toán việc thực hiện pháp luật về quản lý nợ công; (6) Khen thưởng, xử lý vi phạm và giải quyết khiếu nại, tố cáo về quản lý nợ công.

Luật Quản lý nợ công năm 2017 quy định các nguyên tắc quản lý nợ công, cụ thể như sau: (1) Nhà nước quản lý thống nhất về nợ công, bảo đảm việc thực thi trách nhiệm, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến quản lý nợ công; (2) Kiểm soát chặt chẽ các chỉ tiêu an toàn nợ công, bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững và ổn định kinh tế vĩ mô; (3) Việc đề xuất, thẩm định, phê duyệt chủ trương vay, đàm phán, ký kết thỏa thuận vay và phát hành công cụ nợ, phân bổ và sử dụng vốn vay phải đúng mục đích, hiệu quả. Vay cho bù đắp bội chi ngân sách nhà nước chỉ được sử dụng cho đầu tư phát triển, không sử dụng cho chi thường xuyên; (4) Bên vay, đối tượng được Chính phủ bảo lãnh chịu trách nhiệm thực hiện đầy đủ, đúng hạn các nghĩa vụ liên quan đối với khoản vay, khoản vay được Chính phủ bảo lãnh. Không chuyển khoản nợ vay lại vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài, nợ được Chính phủ bảo lãnh thành vốn cấp phát ngân sách nhà nước; (5) Bảo đảm chính xác, tính đúng, tính đủ nợ công; công khai, minh bạch trong quản lý nợ công và gắn với trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trong quản lý nợ công.

Việc cho vay lại vốn ODA, vay ưu đãi nước ngoài của Chính phủ được quy định chặt chẽ hơn về đối tượng vay lại; điều kiện vay lại; thẩm định cho vay lại; bổ sung quy định về phương thức cho vay lại, dự phòng rủi ro cho vay lại và việc quản lý rủi ro cho vay lại. Việc quản lý bảo lãnh Chính phủ được quy định theo hướng siết chặt điều kiện được bảo lãnh Chính phủ đối với từng nhóm đối tượng, bổ sung quy định về chủ trương cấp bảo lãnh Chính phủ; mức bảo lãnh Chính phủ đối với dự án đầu tư và quản lý rủi ro bảo lãnh Chính phủ.

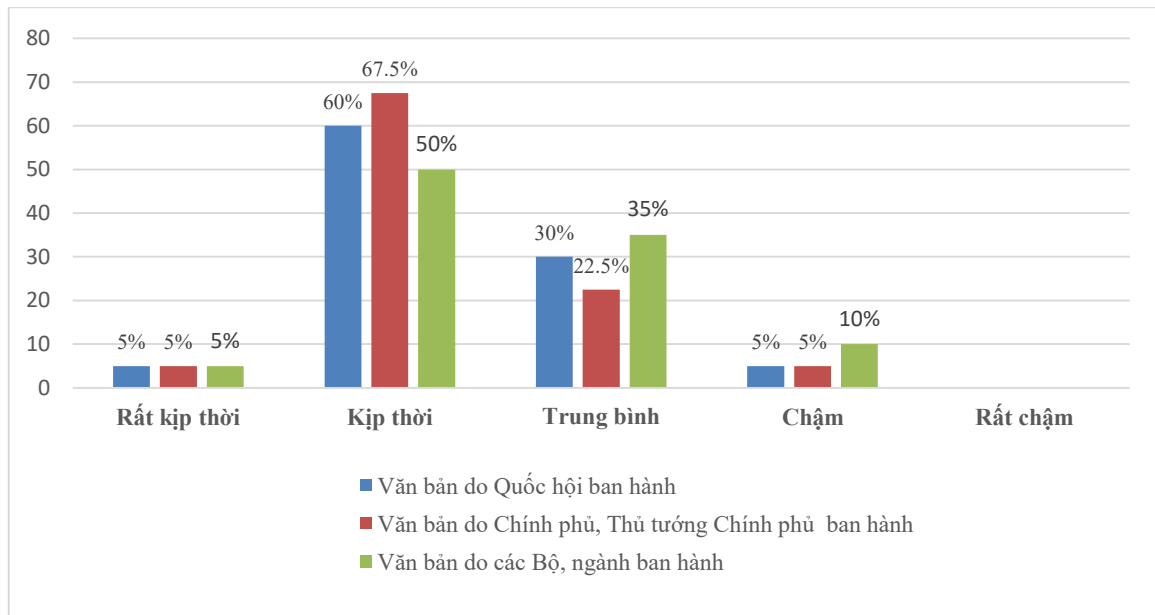
Quản lý nợ chính quyền địa phương được quy định chặt chẽ, xác định rõ trách nhiệm, điều kiện vay và trả nợ của chính quyền địa phương; bảo đảm

tính thống nhất, đồng bộ với các luật có liên quan, đặc biệt là Luật Đầu tư công và Luật Ngân sách nhà nước. Quy định cụ thể hơn về bảo đảm khả năng trả nợ công; quản lý rủi ro đối với nợ công; quỹ tích lũy trả nợ. Thống kê, báo cáo, công bố thông tin về nợ công được quy định chặt chẽ, xác định rõ yêu cầu về thống kê nợ công, xây dựng và quản lý cơ sở dữ liệu về nợ công, làm rõ thông tin báo cáo, thời gian báo cáo và trách nhiệm của các cơ quan liên quan trong việc cung cấp và công bố thông tin nợ công.

### ***3.2.1.3. Đánh giá khuôn khổ pháp luật quản lý nợ công***

***Đánh giá về mức độ kịp thời:*** Qua khảo sát trong việc ban hành các văn bản về quản lý nợ công cho thấy các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành Luật được xây dựng theo đúng chủ trương, đường lối của Đảng và yêu cầu của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, các thủ tục hành chính liên quan đến nợ công đều được quy định ở các Nghị định của Chính phủ, văn bản cấp Thông tư chỉ hướng dẫn mẫu biểu chi tiết nhằm tạo hành lang pháp lý đồng bộ cho công tác quản lý nhà nước về nợ công. Kết quả điều tra cho thấy 67,5% các văn bản hướng dẫn do Chính phủ, thủ tướng Chính phủ ban hành kịp thời sau khi Quốc hội ban hành khung khổ luật để triển khai thực hiện. Có 50% ý kiến cho rằng các văn bản hướng dẫn do các bộ, ngành ban hành kịp thời, còn 35% ý kiến cho rằng việc ban hành hướng dẫn do các Bộ, ngành còn ở mức trung bình và 10% ý kiến cho rằng còn chậm, chưa đáp ứng được nhu cầu của thực tiễn. Tuy nhiên, việc xây dựng và ban hành văn bản hướng dẫn của các Bộ, ngành còn chậm so với yêu cầu thực tiễn, điều này cũng ảnh hưởng đến tính an toàn của nợ công khi các cơ quan sử dụng nợ công không hiệu quả. Điều này phù hợp với đánh giá trong báo cáo Chính phủ về tình hình vay, trả nợ công trình Quốc hội giai đoạn 2016-2020: Thiếu quy định pháp luật về tổ chức bộ máy quản lý nợ công tại địa phương. Tại địa phương chưa có quy định về bộ phận chuyên trách về nợ, thiếu quy định về công tác phối hợp giữa Sở Tài chính và các ban ngành trong quản lý nợ chính quyền địa phương (Chính phủ, 2016).

Đơn vị tính: %



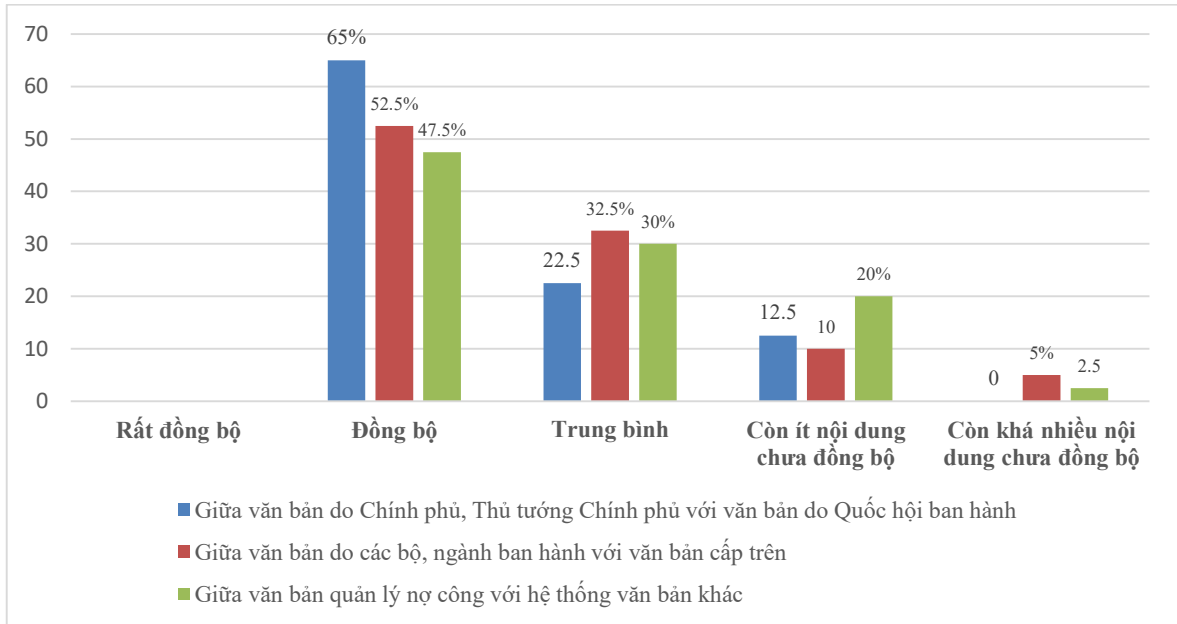
Nguồn: Tác giả điều tra năm 2022

**Hình 3.13. Mức độ kịp thời ban hành các văn bản về quản lý nợ công**

**Đánh giá về mức độ đồng bộ:** Qua kết quả điều tra cho thấy 65% ý kiến cho rằng khuôn khổ pháp luật về quản lý nợ công do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành đồng bộ với các văn bản do Quốc hội ban hành, vẫn còn 12,5% ý kiến cho rằng còn có ít nội dung chưa đồng bộ; 32,5% ý kiến cho rằng sự đồng bộ giữa các văn bản do các bộ, ngành ban hành so với các văn bản hướng dẫn của cấp trên còn ở mức trung bình. Tính đồng bộ giữa các văn bản hướng dẫn về quản lý nợ công và các văn bản hướng dẫn luật khác có liên quan mức độ đồng bộ đạt 47,5%; 20% ý kiến cho rằng còn ít nội dung chưa đồng bộ. Điều này cho thấy vẫn còn sự chưa thống nhất và còn khoảng trống pháp lý giữa các văn bản hướng dẫn giữa Luật quản lý nợ công và các văn bản quản lý liên quan khác, ảnh hưởng đến công tác quản lý nợ công.

**Đánh giá về mức độ đầy đủ:** việc ban hành khuôn khổ pháp luật về quản lý nợ công hiện nay là khá đầy đủ, 82,5% ý kiến đánh giá cho rằng Quốc hội đã ban hành đầy đủ hành lang pháp lý để quản lý nợ công; trong khi đó các Bộ ngành còn chưa thực ban hành đầy đủ các văn bản hướng dẫn, có 62,5% ý kiến cho rằng ở mức đầy đủ, còn 30% ý kiến cho rằng các bộ ngành ban hành văn bản hướng dẫn ở mức trung bình.

Đơn vị tính: %

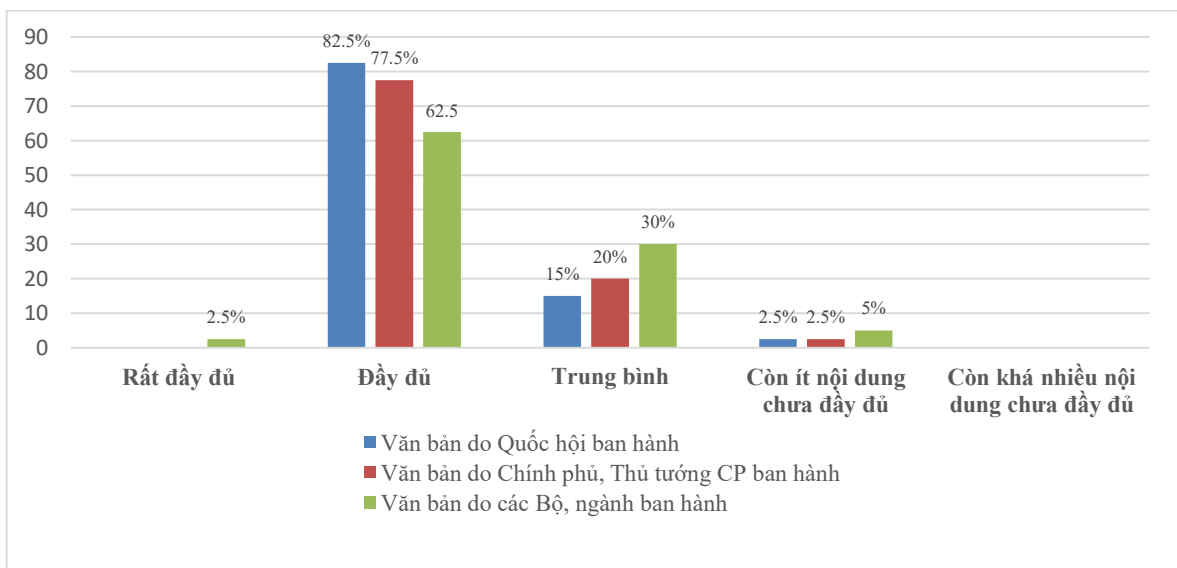


Nguồn: Tác giả điều tra năm 2022

**Hình 3.14. Đánh giá về mức độ đồng bộ pháp luật về quản lý nợ công**

Sự thiếu đồng bộ trong việc ban hành các văn bản hướng dẫn giữa các Bộ, ngành sẽ tạo ra kẽ hở trong quản lý, các đối tượng sử dụng nợ công thực hiện không đầy đủ và thiếu trách nhiệm trong nghĩa vụ trả nợ, gây ra những rủi ro trong danh mục nợ công, ảnh hưởng đến an toàn tài chính quốc gia.

Đơn vị tính: %



Nguồn: Tác giả điều tra năm 2022

**Hình 3.15. Đánh giá về mức độ đầy đủ về khuôn khổ pháp luật quản lý nợ**

***Đánh giá về mức độ phù hợp:*** So với thông lệ quốc tế thì các quy định của khuôn khổ pháp luật về quản lý nợ công mới phù hợp ở mức 42,5% so với thông lệ quốc tế. Kết quả điều tra chỉ ra 65,0% ý kiến cho rằng đáp ứng và điều chỉnh kịp thời, phù hợp với thông lệ quốc tế và thực tiễn cuộc sống. Như vậy, kết quả điều tra cho thấy phù hợp với nhận định hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách về tài chính - ngân sách nhà nước và quản lý nợ công từng bước được hoàn thiện theo hướng công khai, minh bạch, tiếp cận với thông lệ và chuẩn mực quốc tế, đáp ứng yêu cầu chỉ đạo, điều hành vĩ mô của đất nước trong từng giai đoạn (Nghị quyết Ban chấp hành Trung ương, 2016). Tuy nhiên, kết quả điều tra cũng cho thấy còn 27,5% ý kiến cho rằng mức độ phù hợp ở mức trung bình. Điều này cho thấy một số quy định trong các văn bản hướng dẫn về quản lý nợ công vẫn chưa theo chuẩn mực quốc tế sẽ dẫn đến việc đánh giá các chỉ tiêu an toàn nợ công không đầy đủ, chưa phản ánh đúng bản chất của nợ công, tạo ra rủi ro và tác động đến an toàn tài chính quốc gia trong trung và dài hạn.

***Đánh giá về cơ chế tạo chủ động cho các Bộ, ngành:*** Kết quả điều tra cho thấy có 45% ý kiến cho rằng các văn bản hướng dẫn đã tạo ra cơ chế chủ động và khuyến khích các Bộ, ngành, địa phương và các doanh nghiệp tăng cường huy động các nguồn vốn vay trong và ngoài nước cho đầu tư phát triển. Theo báo cáo của Chính phủ ra Quốc hội về tình vay, trả nợ công 05 năm giai đoạn 2016-2020 đánh giá công tác phổ biến, tuyên truyền giáo dục về Luật Quản lý nợ công và các văn bản hướng dẫn được tiến hành kịp thời, đồng bộ qua các hội nghị và thông qua phương tiện thông tin đại chúng. Như vậy, kết quả khảo sát cho thấy kết quả nhận định của chuyên gia cũng phù hợp với đánh giá và nhận định của Chính phủ, qua đó cần phải tăng cường công khai minh bạch và tuyên truyền áp dụng và thực thi pháp luật về quản lý nợ công thường xuyên (Chính phủ 2016). Tuy nhiên, kết quả điều tra cũng chỉ ra rằng có 47,5% ý kiến cho rằng ở mức độ trung bình. Kết quả này cho thấy phù hợp với nhận định trong báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư: việc triển khai và chấp hành các quy định pháp luật của một số đơn vị, địa phương còn thực hiện chưa nghiêm, chưa chấp hành đầy đủ các quy định, triển khai thực hiện theo dõi,

đánh giá thực hiện kế hoạch, cũng như trong việc quản lý chương trình, dự án đầu tư công (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2016). Như vậy, các văn bản hướng dẫn của các cấp chưa thực sự tạo ra cơ chế chủ động cho các địa phương trong việc vay nợ công. Điều này sẽ tác động đến chất lượng xây dựng kế hoạch vay và trả nợ công, tạo tâm lý ỷ lại cấp trên, không tạo ra động lực cho các địa phương huy động, quản lý và sử dụng hiệu quả vay nợ công.

***Đánh giá về công tác phối hợp:*** Kết quả điều tra cho thấy 42,5% ý kiến cho rằng công tác phối hợp giữa Bộ Tài chính là cơ quan quản lý nhà nước về nợ công với các Bộ, cơ quan ngang bộ trong việc ban hành các văn bản hướng dẫn ở mức tốt đảm bảo tính khả thi, điều chỉnh kịp thời; có 47,5% ý kiến cho rằng phối hợp ở mức trung bình và 5% ý kiến cho rằng công tác phối hợp còn ở mức kém. Kết quả điều tra cho thấy công tác phối hợp giữa các cơ quan trong quản lý nợ công còn lỏng lẻo, chưa gắn kết chặt chẽ từ khâu huy động, phân bổ đến khâu sử dụng và kiểm tra, giám sát, dẫn đến không rõ trách nhiệm và trách nhiệm giải trình của các cơ quan còn hạn chế, tác động đến hiệu quả quản lý nợ công chưa đúng mục tiêu, sẽ tác động đến tính an toàn của nền tài chính quốc gia. Kết quả điều tra cho thấy phù hợp với nhận định trong báo cáo Ủy ban Tài chính ngân sách về đánh giá tổng kết thi hành sửa đổi Luật quản lý nợ công năm 2017 cho rằng các thể chế, chính sách pháp luật trong lĩnh vực quản lý nợ công đã được hoàn thiện và đổi mới, từng bước tiếp cận với thông lệ và chuẩn mực quốc tế. Luật Quản lý nợ công năm 2017 được sửa đổi bổ sung đã có nhiều điểm mới so với Luật Quản lý nợ công năm 2009 và là bước thay đổi quan trọng, góp phần hoàn thiện chính sách quản lý, tạo cơ sở pháp lý đồng bộ giữa Luật quản lý nợ công với Luật Ngân sách nhà nước, Luật Đầu tư công, Luật Xây dựng... Theo đó đã từng bước điều chỉnh công tác quản lý và giám sát nợ công theo nguyên tắc thị trường, thống nhất, kiểm soát các khoản vay về cho vay lại, cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ; tăng cường công khai minh bạch trong quản lý nợ công.

Luật về quản lý nợ công cũng đã tạo hành lang pháp lý phù hợp với mức độ phát triển của nền kinh tế- xã hội thời gian qua, góp phần quan trọng trong việc huy động vốn cho bù đắp bội chi ngân sách Nhà nước. Luật Quản lý nợ

công và các văn bản hướng dẫn đã tạo ra cơ chế khá linh hoạt và khuyến khích các Bộ, ngành, địa phương và các doanh nghiệp tăng cường huy động các nguồn vốn vay trong và ngoài nước cho đầu tư công, nhất là đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng đồng bộ. Thông qua đầu tư công, hệ thống cơ sở hạ tầng kinh tế- xã hội tiếp tục được hoàn thiện, tạo ra các tác động lan tỏa, góp phần cải thiện môi trường đầu tư, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế của đất nước.

Các thể chế, chính sách pháp luật trong lĩnh vực quản lý nợ công đã được hoàn thiện và đổi mới, từng bước tiếp cận với thông lệ và chuẩn mực quốc tế. Luật Quản lý nợ công năm 2017 được sửa đổi bổ sung đã có nhiều điểm mới so với Luật Quản lý nợ công năm 2009 và là bước thay đổi quan trọng, góp phần hoàn thiện chính sách quản lý, tạo cơ sở pháp lý đồng bộ giữa Luật quản lý nợ công với Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, Luật Đầu tư công, Luật Xây dựng... Theo đó đã từng bước điều chỉnh công tác quản lý và giám sát nợ công theo nguyên tắc thị trường, thống nhất, kiểm soát các khoản vay về cho vay lại, cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ; tăng cường công khai minh bạch trong quản lý nợ công.

Các văn bản này đã góp phần tạo khung khổ pháp lý đầy đủ cho việc tổ chức phát hành công cụ nợ để đáp ứng nhu cầu huy động vốn cho ngân sách nhà nước với mức chi phí-rủi ro hợp lý, thực hiện các nghiệp vụ tái cơ cấu danh mục nợ công một cách chủ động, hiệu quả trong khi vẫn đảm bảo an toàn nợ công, an ninh tài chính quốc gia. Việc xây dựng và áp dụng các công cụ nợ đã phát huy tác dụng và khẳng định sự cần thiết đối với quản lý nợ chủ động, phân tích tính bền vững nợ, đảm bảo an toàn tài chính quốc gia.

### **3.2.2. Xây dựng chiến lược, chương trình và kế hoạch quản lý nợ công**

#### **3.2.2.1. Thực trạng xây dựng chiến lược, chương trình, kế hoạch nợ công**

Chiến lược nợ là cách thức hình thành cơ cấu danh mục nợ theo thời gian sao cho quản lý được rủi ro và lựa chọn đánh đổi giữa chi phí và rủi ro. Để quản lý nợ công được hiệu quả và bền vững, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định chiến lược và các chương trình quản lý nợ trung hạn và hằng năm.

Trong giai đoạn 2011-2020 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 958/QĐ-TTg ngày 27/7/2012 phê duyệt chiến lược nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia giai đoạn 2011-2020 và tầm nhìn đến năm 2030.

Xây dựng chương trình quản lý nợ trung hạn và kế hoạch vay và trả nợ công: Giai đoạn 2011-2020, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt các chương trình quản lý nợ trung hạn, đây là những văn bản cụ thể hóa chiến lược nợ trung hạn trong giai đoạn từ 3 đến 5 năm, phù hợp với khung khổ chính sách kinh tế, tài chính và mục tiêu ngân sách trung hạn của Chính phủ.

**Bảng 3.3. Chương trình quản lý nợ trung hạn và kế hoạch vay, trả nợ công**

| TT | Tên chương trình                                                                      | Loại văn bản                             |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| 1  | Chương trình quản lý nợ nước ngoài trung hạn giai đoạn 2009-2012                      | Quyết định số 527/QĐ-TTg ngày 23/4/2009  |
| 2  | Chương trình quản lý nợ trung hạn giai đoạn 2013-2015                                 | Quyết định số 689/QĐ-TTg ngày 04/5/2013  |
| 3  | Chương trình quản lý nợ trung hạn giai đoạn 2016-2018                                 | Quyết định số 544/QĐ-TTg ngày 20/4/2017  |
| 4  | Chương trình quản lý nợ trung hạn 2019- 2021 và Kế hoạch vay, trả nợ công 2019 và     | Quyết định số 952/QĐ-TTg ngày 29/7/2019  |
| 5  | Chương trình quản lý nợ công 3 năm 2020-2022 và kế hoạch vay trả nợ công năm 2020     | Quyết định số 1130/QĐ-TTg ngày 27/7/2020 |
| 6  | Chương trình quản lý nợ công 3 năm 2021-2023 và kế hoạch vay trả nợ công năm 2021     | Quyết định số: 856/QĐ-TTg ngày 04/6/2020 |
| 7  | Chương trình quản lý nợ công giai đoạn 2022-2024 và kế hoạch vay trả nợ công năm 2022 | Quyết định số 448/QĐ-TTg ngày 12/4/2022  |
| 8  | Chương trình quản lý nợ công giai đoạn 2023-2025 và Kế hoạch vay, trả nợ công 2023    | Quyết định 458/QĐ-TTg ngày 28/4/2023     |

*Nguồn: Tác giả tổng hợp*

### **3.2.2.2. Nội dung chủ yếu của chiến lược, chương trình, kế hoạch nợ công**

Mục tiêu tổng quát của chiến lược nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia giai đoạn 2011-2020 và tầm nhìn đến năm 2030: Tổ chức huy động vốn vay với chi phí và mức độ rủi ro phù hợp, đáp ứng nhu cầu cân đối ngân sách nhà nước và đầu tư phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ; việc phân bổ, sử dụng vốn vay phải đúng mục đích, có hiệu quả, đảm bảo khả năng trả nợ; duy trì các chỉ số nợ công, nợ Chính phủ và nợ nước ngoài của quốc gia ở

mức an toàn, đảm bảo an ninh tài chính quốc gia, phù hợp với điều kiện của Việt Nam và thông lệ quốc tế. Trong đó xác định các chỉ tiêu cụ thể:

- Vay trong và ngoài nước để bù đắp bội chi ngân sách nhà nước theo hướng giảm dần bội chi ngân sách nhà nước, phấn đấu đến năm 2015 (tính cả trái phiếu Chính phủ) dưới 4,5% GDP, giai đoạn 2016 - 2020 tương đương khoảng 4% GDP và giai đoạn sau năm 2020 bình quân khoảng 3% GDP.

- Cơ cấu dư nợ nước ngoài của Chính phủ trong tổng số dư nợ của Chính phủ giảm xuống dưới 50%, đảm bảo duy trì cơ cấu dư nợ vay ODA tối thiểu đạt khoảng 60% so với tổng dư nợ nước ngoài của Chính phủ vào năm 2020.

- Giảm thiểu rủi ro về tái cấp vốn, thanh khoản, tỷ giá, đồng tiền, có cơ chế thúc đẩy phát triển thị trường trái phiếu Chính phủ và phấn đấu kéo dài thời hạn vay qua phát hành trái phiếu Chính phủ trong nước giai đoạn 2011- 2015 trung bình khoảng từ 4- 6 năm và giai đoạn 2016- 2020 lên khoảng từ 6- 8 năm.

- Nợ công (bao gồm nợ Chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh và nợ chính quyền địa phương) đến năm 2020 không quá 65% GDP;

- Dư nợ Chính phủ không quá 55% GDP;

- Nợ nước ngoài của quốc gia không quá 50% GDP.

- Nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ (không kể cho vay lại) so với tổng thu ngân sách nhà nước hàng năm không quá 25% và nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia hàng năm dưới 25% giá trị xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ.

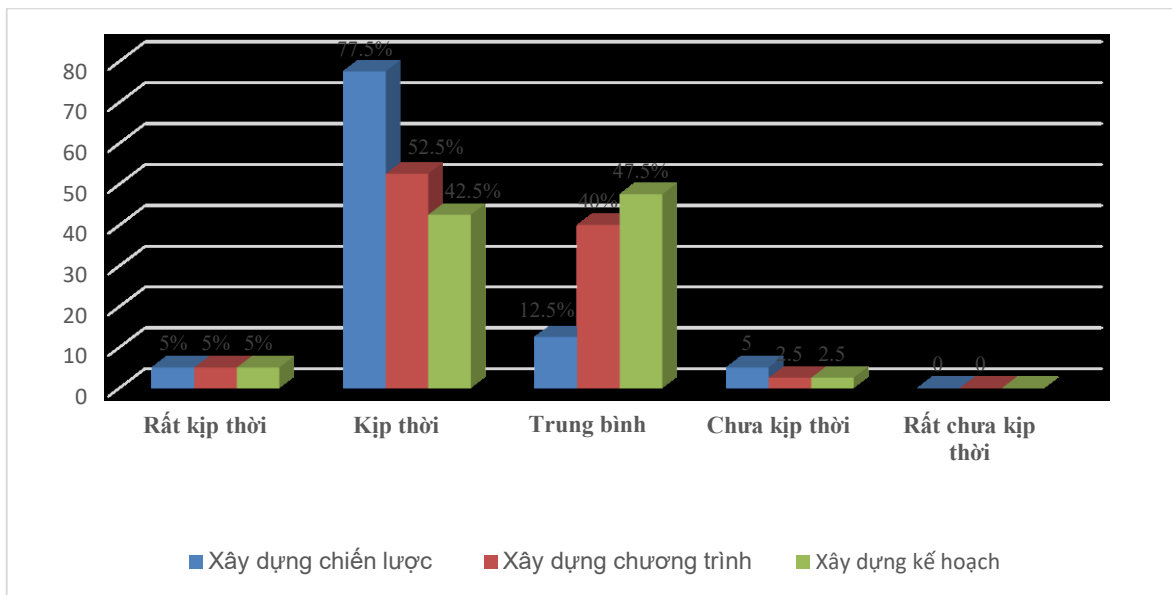
- Đảm bảo chỉ tiêu tỷ lệ dự trữ ngoại hối nhà nước so với tổng dư nợ nước ngoài ngắn hạn hàng năm trên 200%.

### ***3.2.2.3. Đánh giá thực trạng xây dựng chiến lược, chương trình và kế hoạch quản lý nợ công.***

***Đánh giá về tính kịp thời:*** việc xây dựng và ban hành chiến lược, chương trình và kế hoạch quản lý nợ công hiện nay về cơ bản đã kịp thời đảm bảo xác định được các mục tiêu trong dài hạn, trung hạn và hàng năm. Qua kết quả điều tra cho thấy 77,5% ý kiến cho rằng xây dựng chiến lược là kịp thời; 52,5% ý kiến đánh giá cho rằng xây dựng chương trình là kịp thời, còn 40% ý kiến cho rằng ở mức trung bình; có 42,5% ý kiến cho rằng xây dựng kế hoạch kịp thời và 47,5% cho rằng tính kịp thời trong việc xây dựng kế hoạch ở mức trung bình.

Việc xây dựng chương trình, kế hoạch vay nợ công không kịp thời sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến công tác huy động và phân bổ vốn vay, kế hoạch trả nợ và xác định các ngành, lĩnh vực ưu tiên sử dụng vốn vay nợ công để đầu tư, tác động ngay đến hiệu quả đầu tư và tạo ra các rủi ro trong danh mục đầu tư dự án sử dụng vốn vay nợ công.

Đơn vị tính: %



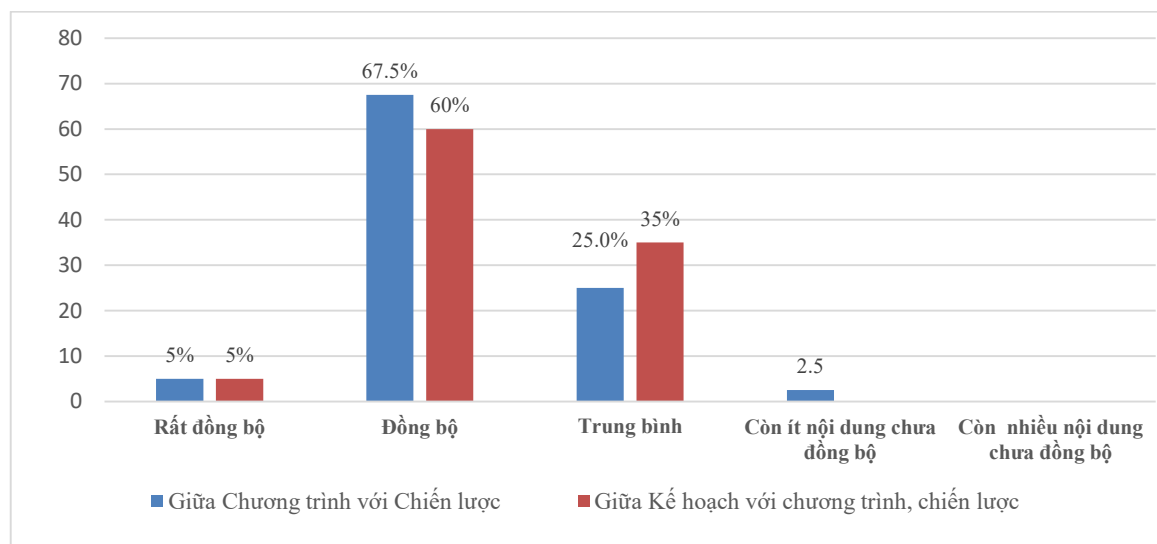
Nguồn: Tác giả điều tra năm 2022

**Hình 3.16. Đánh giá về tính kịp thời trong xây dựng và ban hành chiến lược, chương trình và kế hoạch quản lý nợ công**

**Đánh giá về tính đồng bộ:** Kết quả điều tra cho thấy 67,5% ý kiến cho rằng trong quá trình xây dựng và xác định các mục tiêu chỉ tiêu về quản lý nợ công giữa chương trình quản lý nợ công với chiến lược quản lý nợ công hiện nay đảm bảo tính đồng bộ; 60% ý kiến cho rằng có tính đồng bộ giữa kế hoạch với chương trình, chiến lược quản lý nợ công; 35% ý kiến đánh giá ở mức trung bình, chỉ có 2,5% cho rằng còn ít nội dung chưa đồng bộ. Việc xây dựng kế hoạch nợ công chưa đồng bộ và gắn kết với chương trình, chiến lược nợ công sẽ gây ra tính không thống nhất giữa các chỉ tiêu và mục tiêu quản lý nợ công trong năm so với các chỉ tiêu và mục tiêu trong trung, dài hạn, dẫn đến các khó khăn trong việc tính toán và thống kê về số liệu nợ công, gây tác động đến an toàn tài chính quốc gia. Kết quả điều tra cho thấy phù hợp với nhận định trong báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư cho rằng kế hoạch cơ cấu lại đầu tư công chưa gắn với cơ cấu lại tài chính ngân sách, đảm bảo an toàn nợ công. Kế hoạch

cơ cấu đầu tư công chậm thay đổi, cơ chế chính sách chưa đủ mạnh để thu hút nguồn lực từ khu vực tư nhân và đầu tư nước ngoài tham gia đầu tư vào khu vực công có sinh lời (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2017)

Đơn vị tính: %



Nguồn: Tác giả điều tra năm 2022

**Hình 3.17. Đánh giá về tính đồng bộ trong xây dựng và xác định các mục tiêu chỉ tiêu về quản lý nợ công**

**Đánh giá về mức độ phù hợp:** Kết quả điều tra cho thấy 82,5% ý kiến cho rằng chiến lược, chương trình và kế hoạch quản lý nợ công phù hợp với mục tiêu chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội, kế hoạch tài chính ngân sách 5 năm và hàng năm; 67,5% ý kiến đánh giá cho rằng phù hợp với Kế hoạch đầu tư công trung hạn; 75,0% ý kiến cho rằng phù hợp với khả năng trả nợ vay; 30,0% ý kiến cho rằng phù hợp với khả năng tổ chức thực hiện chương trình; 5% chưa phù hợp với khâu tổ chức thực hiện. Kết quả điều tra cho thấy rằng việc xây dựng các chỉ tiêu và mục tiêu trong chương trình, kế hoạch nợ công chưa đồng bộ và phù hợp với kế hoạch đầu tư công và chưa phù hợp với kế hoạch tổ chức thực hiện. Điều này tạo ra việc phân bổ và sử dụng vốn vay nợ công chưa theo đúng kế hoạch, dẫn đến giải ngân vốn đầu tư công và vốn vay chậm, kéo dài thời gian trả nợ và làm gia tăng chi phí vay nợ, tác động đến an toàn tài chính quốc gia.

Thời gian qua, thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng, Nghị quyết của Quốc hội, các quy định của Luật Quản lý nợ công, các chương trình, kế hoạch

quản lý nợ có chuyển biến, dần tiếp cận gần hơn với thông lệ tốt trên thế giới. Cơ cấu nợ Chính phủ đã có sự chuyển biến tích cực theo hướng tăng dần tỷ trọng vay nợ trong nước, bảo đảm an toàn tài chính quốc gia. Chủ động trả nợ đầy đủ, đúng hạn các nghĩa vụ trả nợ theo cam kết. Tăng cường công khai, minh bạch thông tin, số liệu về nợ công. Thắt chặt điều kiện vay về cho vay lại; xây dựng cơ chế cho vay lại chính quyền địa phương, cơ quan cho vay lại chịu rủi ro tín dụng; Siết chặt phạm vi, đối tượng và điều kiện cấp bảo lãnh Chính phủ. Tăng cường kiểm tra, giám sát việc sử dụng vốn vay, tăng trách nhiệm của người vay, người được bảo lãnh Chính phủ.

**Bảng 3.4. Mức độ phù hợp của chiến lược, chương trình và kế hoạch nợ công**

Đơn vị: %

| TT | Loại hình                                                    | Rất phù hợp | Phù hợp | Trung bình | Chưa phù hợp | Rất chưa phù hợp |
|----|--------------------------------------------------------------|-------------|---------|------------|--------------|------------------|
| 1  | Phù hợp với mục tiêu, định hướng phát triển kinh tế - xã hội | 5,0         | 82,5    | 10,0       | 2,5          | 0                |
| 2  | Phù hợp với Kế hoạch tài chính ngân sách                     | 5,0         | 82,5    | 12,5       | 0            | 0                |
| 3  | Phù hợp với Kế hoạch đầu tư công                             | 2,5         | 67,5    | 30,0       | 0            | 0                |
| 4  | Phù hợp với khâu tổ chức thực hiện trả nợ vay                | 5,0         | 75,0    | 17,5       | 2,5          | 0                |
| 5  | Phù hợp với khâu tổ chức thực hiện                           | 2,5         | 62,5    | 30,0       | 5,0          | 0                |

*Nguồn: Tác giả điều tra năm 2022*

**Đánh giá về tính hiệu quả của chiến lược, chương trình và kế hoạch quản lý nợ công:** Kết quả điều tra cho thấy 72,5% ý kiến cho rằng Chiến lược, chương trình, kế hoạch quản lý nợ công hiện nay đã góp phần huy động tốt nguồn lực cho đầu tư phát triển và có 62,5% ý kiến cho rằng Chiến lược, chương trình, kế hoạch quản lý nợ công hiện nay đã góp phần quản lý tốt nợ công. Kết quả này phù hợp với nhận định trong báo cáo của Chính phủ cho rằng các mục tiêu vay, trả nợ công đề ra trong kế hoạch và chương trình quản lý nợ công về cơ bản đã đạt được. Tuy nhiên, kết quả điều tra cũng cho thấy 30,0% ý kiến đánh giá cho rằng khi thực hiện chiến lược, chương trình, kế hoạch quản lý nợ công hiện nay vẫn còn tình trạng chưa trả nợ đúng hạn. Kết quả này phù hợp

với nhận định trong báo cáo của Chính phủ: Riêng chỉ tiêu nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia so với tổng kim ngạch xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ vượt giới hạn cho phép 25% chủ yếu do hoạt động rút vốn và trả nợ gốc các khoản vay nước ngoài ngắn hạn của doanh nghiệp và tổ chức tín dụng tăng nhanh (Chính phủ, 2016).

***Đánh giá về mức độ phù hợp của các chỉ tiêu trong chương trình, kế hoạch quản lý nợ công:*** Kết quả điều tra cho thấy 62,5% ý kiến đánh giá cho rằng các chỉ tiêu trong khi xây dựng chiến lược quản lý nợ công phù hợp với khả năng cân đối nguồn lực và khả năng trả nợ. Tuy nhiên, vẫn còn 37,5% ý kiến đánh giá cho rằng mức độ phù hợp khi xây dựng các chỉ tiêu nợ công với khả năng huy động nguồn lực và khả năng trả nợ ở mức trung bình. Điều này cho thấy phù hợp với nhận định của IMF: Theo báo cáo đánh giá trong khuôn khổ đoàn Điều khoản IV của IMF năm 2020, xét theo khung đánh giá nợ bền vững cho các quốc gia có khả năng tiếp cận vốn trên thị trường cho rằng danh mục nợ công và nợ nước ngoài của Việt Nam hiện nay được IMF nhận định là bền vững với rủi ro xảy ra khủng hoảng nợ ở mức thấp, với các chỉ số nợ đều nằm dưới mức rủi ro tham chiếu (IMF, 2020).

***Đánh giá về ưu tiên dành nguồn vốn đối ứng:*** Kết quả điều tra cho thấy 40,0% ý kiến đánh giá cho rằng trong kế hoạch vay nợ công và kế hoạch đầu tư công trung hạn, các Bộ, ngành và địa phương đã ưu tiên dành nguồn vốn đối ứng cho các dự án sử dụng vốn vay ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài. Tuy nhiên, có 47,5% ý kiến cho rằng ở mức trung bình, qua đó cho thấy kết quả điều tra phù hợp với nhận định trong báo cáo của Chính phủ: hoạt động chỉ đạo, tổ chức triển khai tại các bộ, ngành, địa phương thông qua xây dựng chương trình, kế hoạch tổ chức huy động và quản lý nợ công hằng năm theo kế hoạch giai đoạn 5 năm, 10 năm của quốc gia là hết sức quan trọng. Nhiều địa phương đã có sự chủ động, vào cuộc quyết liệt và sát sao của các cấp ủy đảng thông qua việc ban hành các văn bản, nghị quyết, chỉ thị để chỉ đạo, quán triệt đầy mạnh và nâng cao hiệu quả quản lý nợ công tại các bộ, cơ quan ngang bộ và địa phương (Chính phủ, 2016).

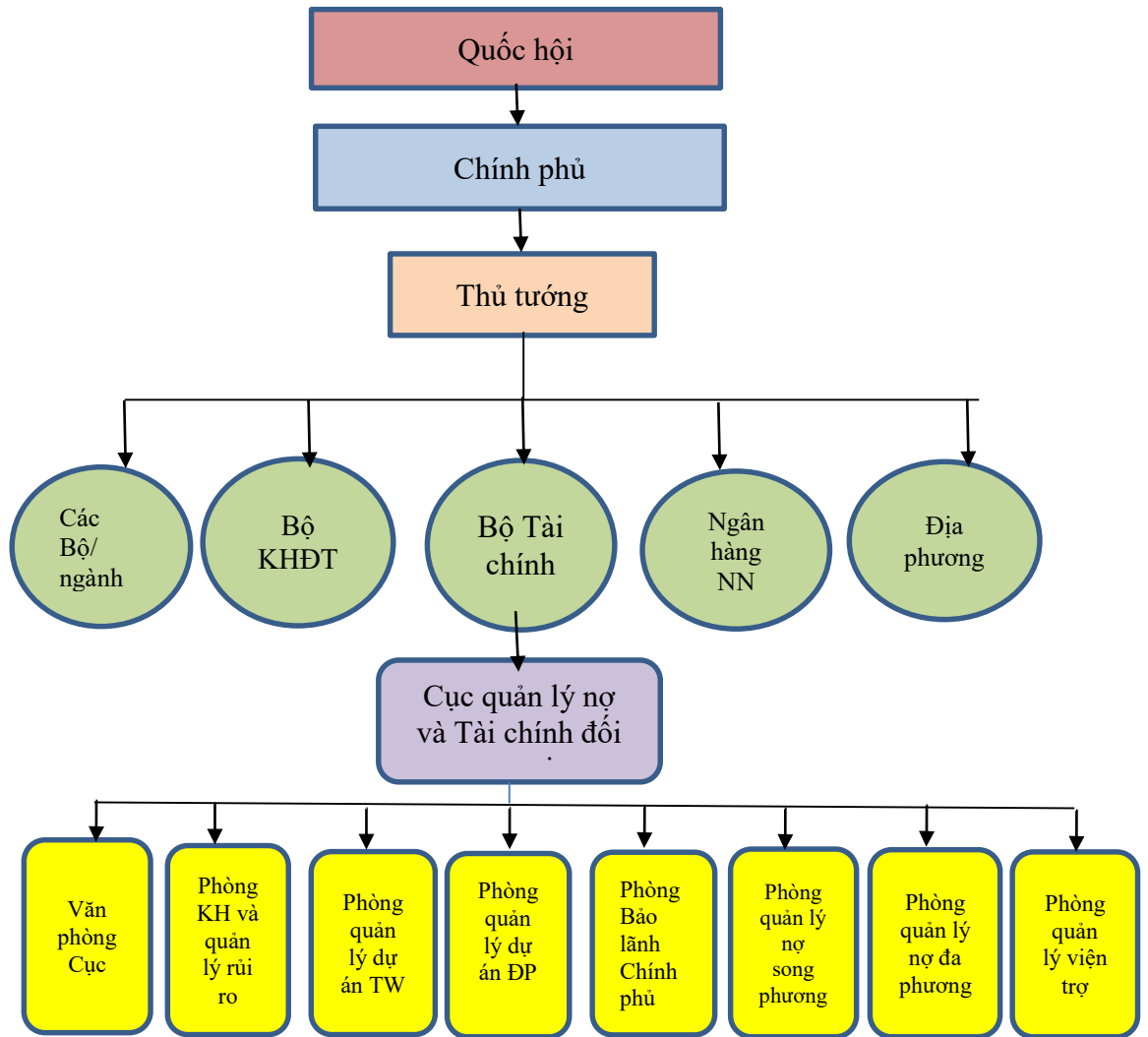
***Đánh giá về việc áp dụng công cụ kế hoạch quản lý nợ công:*** Kết quả điều tra cho thấy 55,0% ý kiến cho rằng các Bộ, ngành và địa phương đã áp dụng công cụ kế hoạch quản lý nợ trung hạn trong thực hiện chiến lược, chương trình và kế hoạch nợ công để tối ưu hóa cơ cấu chi phí, rủi ro và kỳ hạn của nợ công ở mức trung bình. Thời gian qua, Chính phủ, Bộ Tài chính và các Bộ,

ngành, địa phương thực hiện đầy đủ, nghiêm túc việc triển khai các công cụ quản lý nợ công như chiến lược dài hạn về nợ công, chương trình quản lý nợ công trung hạn, kế hoạch vay và trả nợ công chi tiết hàng năm của Chính phủ và các chỉ tiêu an toàn và giám sát nợ công, nhằm tổ chức công tác huy động và quản lý nợ công đồng thời giám sát đảm bảo an toàn nợ công. Kết quả này phù hợp với nhận định trong báo cáo của Chính phủ về xây dựng Chiến lược nợ công giai đoạn 2021-2030: Công tác quản lý nợ công luôn bám sát các nhiệm vụ đề ra tại Chiến lược nợ, góp phần triển khai thành công nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2020 và đạt được nhiều kết quả quan trọng thể hiện trên năm khía cạnh sau: (i) Đã huy động vốn vay từ nguồn trong và ngoài nước đảm bảo đáp ứng nhu cầu bù đắp bội chi NSNN và đầu tư phát triển KT-XH theo các Nghị quyết của Quốc hội trong từng giai đoạn và hằng năm; (ii) Kịp thời điều chỉnh, áp dụng các biện pháp quyết liệt kiểm soát nợ công, nợ Chính phủ, đảm bảo luôn nằm trong giới hạn các chỉ tiêu an toàn đã đề ra tại Chiến lược và tuân thủ các Nghị quyết của Quốc hội, đảm bảo an ninh tài chính quốc gia; (iii) Hiệu quả công tác quản lý, sử dụng vốn vay về cho vay lại, vốn vay Chính phủ bảo lãnh có nhiều cải thiện; (iv) Áp dụng công cụ quản lý nợ công theo thông lệ quốc tế, bước đầu áp dụng các nghiệp vụ quản lý rủi ro, góp phần phát triển thị trường vốn, thị trường TPCP; (v) 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 (Chính phủ, 2020).

### **3.2.3. Tổ chức bộ máy quản lý nợ công**

#### **3.2.3.1. Mô hình bộ máy quản lý nợ công**

Luật quản lý nợ công quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan trong công tác quản lý nợ công, trong đó lồng ghép với việc trình, phê duyệt chiến lược, chương trình, kế hoạch nợ công. Bộ máy quản lý nợ công được khái quát sơ đồ dưới đây:



**Sơ đồ 3.1: Cơ cấu tổ chức bộ máy quản lý nợ công của Việt Nam**

*Nguồn: tác giả tổng hợp*

Với mô hình quản lý nợ công như hiện nay đã phát huy vai trò quyết định của Quốc hội, tăng cường thẩm quyền và sự giám sát của Quốc hội đối với hoạt động huy động, phân bổ, sử dụng vốn vay. Chính phủ thống nhất quản lý nợ công từ việc huy động, sử dụng, phân bổ vốn vay đến trả nợ công. Bộ Tài chính là cơ quan đầu mối giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về nợ công và thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do Chính phủ giao. Cục quản lý nợ và tài chính đối ngoại là cơ quan thuộc Bộ Tài chính làm đầu mối quản lý chung về nợ công, nhưng một số hoạt động khác vẫn được thực hiện quản lý ở các cơ quan khác Kho bạc Nhà nước, Vụ Ngân sách nhà nước... Chức năng, nhiệm vụ của mỗi Bộ, cơ quan ngang Bộ phối hợp với Bộ Tài chính thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về nợ công theo phân công của Chính phủ.

### **3.2.3.2. Chức năng của các cơ quan trong quản lý nợ công**

Nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan trong công tác quản lý nợ công đã được luật hóa tại Luật Quản lý nợ công cụ thể:

Quốc hội quyết định, điều chỉnh kế hoạch vay, trả nợ công 05 năm; quyết định, điều chỉnh tổng mức vay và trả nợ của ngân sách nhà nước hằng năm.

Ủy ban Thường vụ Quốc hội: Cho ý kiến về đề án, dự án và báo cáo về quản lý nợ công do Chính phủ trình; Quyết định việc phát hành công trái xây dựng Tổ quốc.

Chủ tịch nước: Quyết định đàm phán, ký kết, phê chuẩn và điều chỉnh thỏa thuận vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài nhân danh Nhà nước theo quy định của Luật Điều ước quốc tế; Yêu cầu Chính phủ báo cáo về tình hình nợ công, các chỉ tiêu an toàn nợ công; việc đàm phán, ký kết, phê chuẩn và điều chỉnh thỏa thuận vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài nhân danh Nhà nước khi cần thiết.

Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ: Thống nhất quản lý nhà nước về nợ công; Trình Quốc hội quyết định, điều chỉnh kế hoạch vay, trả nợ công 05 năm, quyết định, điều chỉnh tổng mức vay và trả nợ của ngân sách nhà nước hằng năm; Trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến về đề án, dự án và báo cáo về quản lý nợ công; Quyết định việc phát hành công trái xây dựng Tổ quốc; Quyết định hạn mức vay về cho vay lại và hạn mức bảo lãnh Chính phủ hằng năm; Phê duyệt đề án phát hành trái phiếu Chính phủ trên thị trường vốn quốc tế; Báo cáo Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước về tình hình nợ công, các chỉ tiêu an toàn nợ công.

Nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ: Quyết định chương trình quản lý nợ công 03 năm; Quyết định kế hoạch vay, trả nợ công hằng năm; Quyết định việc phát hành trái phiếu Chính phủ trên thị trường vốn quốc tế căn cứ vào đề án đã được Chính phủ phê duyệt; Quyết định việc sử dụng Quỹ tích lũy trả nợ để xử lý rủi ro đối với cho vay lại và bảo lãnh Chính phủ; Phê duyệt Đề án cơ cấu lại nợ; Phê duyệt đề xuất chương trình, dự án sử dụng vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài...

Nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ Tài chính: là cơ quan đầu mối giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về nợ công và thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do Chính phủ giao.

Bộ, cơ quan ngang Bộ phối hợp với Bộ Tài chính thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về nợ công theo phân công của Chính phủ.

Hội đồng nhân dân cấp tỉnh: Quyết định, điều chỉnh kế hoạch vay, trả nợ 05 năm, hằng năm của chính quyền địa phương; Quyết định danh mục các dự án đầu tư từ vốn vay của chính quyền địa phương theo quy định của pháp luật; phê duyệt Đề án phát hành trái phiếu chính quyền địa phương; Giám sát việc vay, vay lại, phát hành trái phiếu chính quyền địa phương, sử dụng vốn vay và trả nợ của chính quyền địa phương.

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh: Lập kế hoạch vay, trả nợ 05 năm, hằng năm của chính quyền địa phương trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định; Xây dựng chương trình quản lý nợ 03 năm của chính quyền địa phương; Thanh tra, kiểm tra việc quản lý, sử dụng vốn vay của chính quyền địa phương; Bố trí ngân sách địa phương để trả nợ đầy đủ, đúng hạn; Giải trình, cung cấp thông tin, báo cáo cấp có thẩm quyền tình hình huy động, phân bổ, quản lý, sử dụng vốn vay và trả nợ của chính quyền địa phương.

Bộ máy quản lý nợ công cùng với các quy định của Luật Quản lý nợ công đã tạo khuôn khổ pháp lý ở mức cao nhất đối với hoạt động quản lý nợ công, đã đảm bảo vai trò điều hành và phân cấp trong quản lý, sử dụng vốn vay nợ công giữa trung ương, địa phương và các cơ quan đơn vị sử dụng vay nợ công. Đảm bảo vai trò quyết định của Quốc hội. Quốc hội quyết định các chỉ tiêu an toàn về nợ trong kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội 5 năm. Bên cạnh đó, còn quy định thẩm quyền của Quốc hội trong việc quyết định một số vấn đề về mục tiêu, định hướng huy động, sử dụng vốn vay và quản lý nợ công trong từng giai đoạn 5 năm nhằm bảo đảm an toàn về nợ công.

Chính phủ phát huy vai trò thống nhất quản lý nợ công, đã ban hành mới và sửa đổi hệ thống văn bản pháp luật hướng dẫn Luật Quản lý nợ công, tạo hành lang pháp lý đầy đủ và khắc phục được các tồn tại, hạn chế về phân tán chức năng trong quản lý điều hành và trong công tác phối hợp giữa các Bộ, ngành và địa phương. Với quyền hạn của Chính phủ đã có các quyết định chính sách, giải pháp cụ thể nhằm thực hiện các chỉ tiêu an toàn về nợ công đã được Quốc hội phê chuẩn; phê duyệt đề án phát hành trái phiếu Chính phủ ra thị trường vốn quốc tế, quyết định việc đàm phán ký kết điều ước quốc tế về vay nước ngoài của Chính phủ.

### **3.2.3.3. Đánh giá thực trạng bộ máy quản lý nợ công**

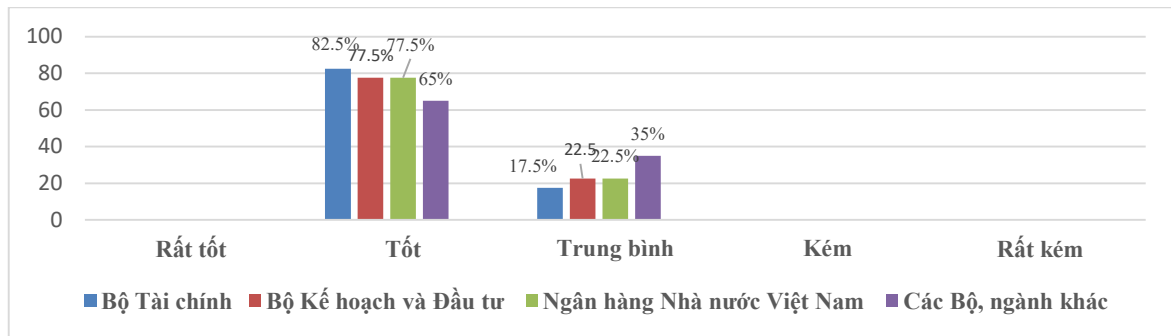
**Đánh giá về cơ quan đầu mối quản lý nợ công:** Kết quả điều tra cho thấy 70% ý kiến cho rằng Bộ Tài chính được giao là cơ quan đầu mối giúp Chính phủ thống nhất quản lý nợ công là phù hợp với tình hình điều kiện thực tế của Việt Nam; 25% ý kiến ở mức bình thường. Việc thống nhất đầu mối quản lý nợ công đã giúp cho việc triển khai và thực hiện các chiến lược, chương trình và kế hoạch nợ công được rõ ràng hơn, phân công phối hợp giữa các cơ quan Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, các Bộ, ngành và địa phương đảm bảo không bị chồng chéo, nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong việc xây dựng các chỉ tiêu nợ công gắn với nghĩa vụ trả nợ và khâu tổ chức thực hiện quản lý nợ công, bảo đảm an toàn tài chính quốc gia. Như vậy, kết quả khảo sát đánh giá việc giao cơ quan đầu mối là phù hợp với thực

tiền về tổ chức bộ máy, khắc phục được tình trạng phân tán trong quản lý nợ công. Kết quả nhận định đánh giá trên phù hợp với đánh giá của Chính phủ trình Quốc hội về tình hình vay trả nợ công 05 năm giai đoạn 2016-2020 đánh giá: Việc ban hành Luật Quản lý nợ công năm 2017 đã thống nhất quản lý Nhà nước về nợ công cho cơ quan đầu mối là Bộ Tài chính, trong đó có chủ trì tổ chức thực hiện đàm phán, ký kết thỏa thuận vay thương mại, hiệp định khung, hiệp định cụ thể về vay ODA và vay ưu đãi nước ngoài, đồng thời giao nhiệm vụ cụ thể cho UBND và HĐND cấp tỉnh trong việc quản lý các khoản nợ của CQDP (Chính phủ, 2016).

***Đánh giá về việc phân định chức năng, nhiệm vụ:*** Kết quả điều tra cho thấy có 45% ý kiến cho rằng sự phân định chức năng nhiệm vụ giữa các Bộ, ngành là phù hợp; 40% ý kiến cho rằng ở mức bình thường, 10% ý kiến cho rằng ở mức không phù hợp. Theo báo cáo Chính phủ về tình hình vay, trả nợ công giai đoạn 2016-2020, Việc phân định chức năng và nhiệm vụ giữa các cơ quan quản lý nợ công giữa Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và các Bộ ngành chưa thực sự rõ ràng, còn bị chồng chéo và giao thoa về chức năng, nhiệm vụ. Bộ Tài chính là cơ quan chủ trì đàm phán, ký kết các hiệp định khung, hiệp định vay cụ thể về ODA, vay ưu đãi nước ngoài, trong khi đó Bộ Kế hoạch và Đầu tư thực hiện các nhiệm vụ liên quan đến dự án vận động ODA, xây dựng danh mục chương trình, dự án huy động tài trợ, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đề xuất và chủ trương đầu tư dự án sử dụng vốn vay ODA và vay ưu đãi, phân bổ vốn đầu tư nguồn vốn nước ngoài, dẫn đến giảm hiệu lực trong quản lý điều hành, tạo sự không minh bạch, rõ ràng trong trách nhiệm giải trình giữa cơ quan quản lý và sử dụng nợ công, tác động đến hiệu quả sử dụng vốn vay, tạo ra rủi ro trong nghĩa vụ trả nợ.

Đánh giá về kết quả thực hiện chức năng, nhiệm vụ của các đơn vị trong quản lý nợ công giai đoạn vừa qua đã có nhiều cải tiến, trong đó đối với Bộ Tài chính có 82,5% ý kiến cho rằng kết quả thực hiện ở mức tốt; 17,5% đánh giá ở mức trung bình. Đối với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, kết quả điều tra cho thấy 77,5% ý kiến đánh giá ở mức tốt; 22,5% ý kiến đánh giá ở mức trung bình. Đối với kết quả thực hiện của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam: 77,5% đánh giá ở mức tốt; 22,5% ý kiến đánh giá ở mức trung bình. Kết quả đối với các Bộ, ngành có 65% ý kiến đánh giá ở mức tốt và 35% đánh giá ở mức trung bình.

Đơn vị tính: %



Nguồn: Tác giả điều tra năm 2022

**Hình 3.18. Phân định chức năng, nhiệm vụ giữa các cơ quan quản lý nợ công**

**Đánh giá về sự phối hợp trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ:** Công tác phối hợp của các đơn vị trong quản lý nợ công giai đoạn vừa qua đã có nhiều tiến bộ và thường xuyên hơn. Kết quả điều tra cho thấy đối với Bộ Tài chính, có 67,5% ý kiến đánh giá ở mức phối hợp tốt; đối với Bộ Kế hoạch và Đầu tư có 62,5% ý kiến đánh giá ở mức tốt; đối với Ngân hàng nhà nước Việt Nam có 57,5% ý kiến cho rằng phối hợp tốt. Tuy nhiên, kết quả điều tra cho thấy đối với Bộ Tài chính có 32,5% ý kiến đánh giá ở mức trung bình, Bộ Kế hoạch và Đầu tư có 42,5% ý kiến đánh giá ở mức trung bình, Ngân hàng Nhà nước có 37,5% ý kiến đánh giá ở mức trung bình, đối với các Bộ, ngành khác 47,5% ở mức trung bình. Như vậy, kết quả điều tra cho thấy phù hợp với nhận định đánh giá tại Chỉ thị của Thủ tướng về tăng cường công tác quản lý và nâng cao hiệu quả sử dụng nợ công: Công tác tổ chức và quản lý nợ công còn có sự phân tán, thiếu sự gắn kết chặt chẽ giữa các cơ quan trong huy động vốn với khâu tổ chức thực hiện và trả nợ vay (Thủ tướng Chính phủ, 2015).

**Bảng 3.5. Đánh giá về phối hợp giữa các cơ quan trong quản lý nợ công**

Đơn vị: %

| TT | Loại hình             | Rất tốt | Tốt  | Trung bình | Kém | Rất kém |
|----|-----------------------|---------|------|------------|-----|---------|
| 1  | Bộ Tài chính          | 0       | 67,5 | 32,5       | 0   | 0       |
| 2  | Bộ Kế hoạch và Đầu tư | 0       | 62,5 | 37,5       | 0   | 0       |
| 3  | Ngân hàng Nhà nước    | 0       | 57,5 | 42,5       | 0   | 0       |
| 4  | Các bộ, ngành khác    | 0       | 52,5 | 47,5       | 0   | 0       |

Nguồn: Tác giả điều tra năm 2022

Kết quả điều tra cho thấy phù hợp với nhận định đánh giá trong báo cáo Đánh giá xếp hạng tín nhiệm thường niên với Standard and Poor's năm 2021 đó là: Tập trung chỉ đạo khắc phục ngay những hạn chế, vướng mắc trong công tác phối hợp giữa các cơ quan, đơn vị, phân quyền rõ ràng, tránh chồng chéo, đảm bảo minh bạch, thống nhất, dễ tiếp cận (Standard and Poor's, 2021). Như vậy, kết quả cho thấy các Bộ ngành và địa phương cần phải tăng cường hơn nữa công tác phối hợp trong triển khai tổ chức thực hiện, kiểm tra, giám sát và trong việc cung cấp thông tin về việc quản lý, sử dụng nợ công cũng như số liệu về trả nợ công, đảm bảo các chương trình, dự án sử dụng vốn vay trả nợ đúng hạn, không tạo ra áp lực trả nợ trong ngắn hạn, bảo đảm an toàn tài chính quốc gia.

***Phân cấp quản lý nợ công giữa Trung ương và địa phương:*** Kết quả điều tra cho thấy 50% ý kiến cho rằng việc phân cấp là phù hợp; 45% ý kiến đánh giá ở mức bình thường; 5% ý kiến đánh giá ở mức chưa phù hợp. Việc phân cấp quản lý nợ công chưa thật sự phù hợp với điều kiện tình hình thực tế và với việc phân cấp kinh tế- xã hội, phân cấp quản lý và sử dụng không gắn với trách nhiệm trả nợ tạo ra những bất cập trong bộ máy điều hành quản lý nợ công, tạo ra không chủ động trong huy động vốn vay nước ngoài, hạn chế khả năng đàm phán điều kiện vay với bên cho vay và cho chính quyền địa phương trong huy động, phân bổ và sử dụng vốn vay, sẽ ảnh hưởng đến các chỉ tiêu an toàn nợ công.

Theo báo cáo Chính phủ trình Quốc hội về tình hình vay trả nợ công 05 năm giai đoạn 2016-2020 đánh giá: Giai đoạn trước khi Luật Quản lý nợ công năm 2017 có hiệu lực, tại địa phương chưa có cơ quan chuyên trách chịu trách nhiệm toàn diện về quản lý nợ, tham mưu một cách tổng thể công tác vay nợ. Từ thời điểm Luật Quản lý nợ công năm 2017 có hiệu lực thi hành, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 93/2018/NĐ-CP quy định cụ thể Sở Tài chính là cơ quan đầu mối giúp UBND cấp tỉnh thống nhất quản lý nợ của CQĐP. Trong quá trình triển khai thực hiện đến nay công tác tổ chức quản lý nợ tại địa phương mặc dù đã có cải thiện nhưng hiệu quả, hiệu lực còn chưa cao.

***Đánh giá về số lượng cán bộ:*** Kết quả điều tra cho thấy 55% ý kiến cho rằng số lượng cán bộ tham gia vào quản lý nợ công ở một số cơ quan hiện nay

ở mức đủ trung bình, số lượng cán bộ phục vụ cho công tác quản lý nợ công còn thiếu, chưa đáp ứng được với cách thức quản lý trong thời đại kinh tế số, điều này ảnh hưởng đến công tác thu thập và cập nhật số liệu thống kê, báo cáo về quá trình huy động, sử dụng và theo dõi kế hoạch trả nợ vay, tác động đến rủi ro trong danh mục các dự án sử dụng nợ công không theo kế hoạch.

**Bảng 3.6. Đánh giá về số lượng cán bộ tham gia vào quản lý nợ công**

*Đơn vị: %*

| TT | Loại hình             | Rất đầy đủ | Đầy đủ | Trung bình | Thiếu | Rất thiếu |
|----|-----------------------|------------|--------|------------|-------|-----------|
| 1  | Bộ Tài chính          | 2,5        | 55,0   | 32,5       | 10,0  | 0         |
| 2  | Bộ Kế hoạch và Đầu tư | 0          | 55,0   | 40,0       | 5,0   | 0         |
| 3  | Ngân hàng Nhà nước    | 0          | 50,0   | 45,0       | 5,0   | 0         |
| 4  | Các bộ, ngành khác    | 0          | 47,5   | 42,5       | 10,0  | 0         |

*Nguồn: Tác giả điều tra năm 2022*

**Đánh giá về trình độ chuyên môn:** Cán bộ tham gia vào quản lý nợ công ở một số cơ quan hiện nay: Đối với Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam: có khoảng 75% ý kiến đánh giá ở mức có trình độ chuyên môn tốt. Đối với các Bộ, ngành không quản lý theo dõi trực tiếp về nợ công thì có 57,5% cho rằng ở mức tốt. Tuy nhiên, kết quả điều tra cũng cho thấy còn 40% ý kiến cho rằng ở mức trung bình. Kết quả này phù hợp với nhận định trong báo cáo của Chính phủ trình Quốc hội về tình hình vay trả nợ công 05 năm giai đoạn 2016-2020: mặc dù các tỉnh, thành phố giao cho Sở Tài chính làm đầu mối quản lý nợ công, nhưng trong nội bộ Sở Tài chính chưa có bộ phận chuyên trách về nợ. Năng lực tổng hợp, quản lý nợ vẫn còn nhiều hạn chế. Kết quả khảo sát về trình độ chuyên môn của cán bộ quản lý nợ công phù hợp với thực tiễn, cần phải tăng cường hơn nữa về đào tạo công tác chuyên môn cho cán bộ tham gia quản lý nợ công (Chính phủ, 2016).

**Đánh giá về trách nhiệm giải trình:** Kết quả điều tra cho thấy có 35% ý kiến đánh giá về trách nhiệm giải trình trong quản lý và sử dụng nợ công của các Bộ, ngành, địa phương hiện nay ở mức tốt; 50% ý kiến đánh giá ở mức trung bình; 17,5% đánh giá ở mức kém. Theo báo cáo Chính phủ về tình hình vay trả nợ công 05 năm giai đoạn 2016-2020 đánh giá việc tổ chức phối hợp

giữa Sở Tài chính và Sở Kế hoạch và Đầu tư, là cơ quan quản lý dự án ODA của địa phương, cùng các ban ngành còn chưa thực sự gắn kết, thiếu sự liên kết giữa khâu đề xuất danh mục, lựa chọn dự án ưu tiên sử dụng vốn vay, xác định cơ chế sử dụng vốn vay, công tác vận động đàm phán, ký kết và theo dõi quá trình vay, bố trí nguồn trả nợ

Trong thời gian qua các Bộ ngành và đơn vị sử dụng nợ công đã tăng cường trách nhiệm giải trình. Tuy nhiên, trách nhiệm giải trình của các cơ quan quản lý và sử dụng nợ công vẫn chủ yếu dựa vào mệnh lệnh hành chính và báo cáo định kỳ, chưa cập nhật số liệu và thông tin về nợ công thường xuyên, trách nhiệm giải trình còn chung chung, chưa làm rõ trách nhiệm của các bên trong huy động, phân bổ và sử dụng nợ công, dẫn đến việc phân bổ vốn vay còn dàn trải, thiếu tập trung, chưa đầy đủ thủ tục dẫn đến giải ngân chậm và kéo dài thực hiện dự án, ảnh hưởng đến tiến độ trả nợ công.

***Đánh giá về mức độ phù hợp với chuẩn mực và thông lệ quốc tế:*** Kết quả điều tra cho thấy chỉ có 37,5% ý kiến đánh giá cho rằng mô hình tổ chức và bộ máy quản lý nợ công hiện nay của Việt Nam ở mức phù hợp; 55,0% ý kiến đánh giá phù hợp ở mức trung bình; 5% đánh giá ở mức chưa phù hợp với thông lệ và chuẩn mực quốc tế. Trong thời gian qua Việt Nam đã cố gắng trong việc áp dụng các chuẩn mực quốc tế trong việc quản lý nợ công. Tuy nhiên, kết quả điều tra cho thấy mức độ phù hợp của Việt Nam còn ở mức trung bình, điều này sẽ ảnh hưởng đến cách tính toán và phân loại nợ công cũng như phạm vi nợ công của Việt Nam chưa bao quát hết các nghĩa vụ trả nợ dự phòng, sẽ gây lên rủi ro trả nợ trong tương lai, đặc biệt hiện nay Việt Nam đã trở thành nước có thu nhập trung bình, điều kiện vay vốn sẽ khó khăn hơn và phải tiến tới vay thương mại, nên bị ảnh hưởng bởi tỷ giá, lãi suất, tác động đến nghĩa vụ trả nợ và rủi ro thị trường tác động đến an ninh tài chính quốc gia. Kết quả điều tra cho thấy phù hợp với nhận định trong báo cáo Chính phủ trình Quốc hội về tình hình vay, trả nợ công 05 năm giai đoạn 2016-2020 và kế hoạch vay, trả nợ công giai đoạn 2021-2025, đánh giá bộ máy quản lý nợ công cùng với các quy định của Luật Quản lý nợ công đã tạo khuôn khổ pháp lý ở mức cao nhất đối với hoạt động quản lý nợ công, đã đảm bảo vai trò điều hành và phân cấp trong quản lý, sử dụng vốn vay nợ công giữa trung ương, địa phương và các cơ quan đơn vị sử dụng vay nợ công. Đảm bảo vai trò quyết định của Quốc hội. Luật

Quản lý nợ công cũng đã tăng cường thẩm quyền và sự giám sát của Quốc hội, của toàn xã hội đối với hoạt động huy động, phân bổ, sử dụng vốn vay nợ công. Trong thời gian qua, Quốc hội luôn dành nhiều thời gian tại các kỳ họp để xem xét báo cáo của Chính phủ về quản lý, sử dụng nợ công. Sự phối hợp giữa các cơ quan trong thực thi chính sách còn thiếu nhịp nhàng, chặt chẽ, tích cực, trả lời không đúng hạn khi được lấy ý kiến trong việc phê duyệt phương án xử lý tài chính cho một số dự án được Chính phủ bảo lãnh, hoặc sử dụng nguồn vốn Chính phủ vay nước ngoài về cho vay lại. Điều này cho thấy, Chính phủ cần phải tăng cường hơn nữa trách nhiệm của các cơ quan trong phối hợp thực thi chính sách.

### **3.2.4. Kiểm tra, giám sát quản lý nợ công**

#### ***3.2.4.1. Công tác kiểm tra, giám sát quản lý nợ công***

Luật Quản lý nợ công năm 2017 đã quy định cụ thể những hành vi bị nghiêm cấm trong quản lý nợ công, bao gồm: (i) Vay, cho vay, bảo lãnh không đúng thẩm quyền hoặc chưa được cấp có thẩm quyền cho phép, vượt hạn mức đã được cấp có thẩm quyền quyết định; (ii) Sử dụng vốn vay không đúng mục đích, không đúng đối tượng, vượt tiêu chuẩn, định mức; không thực hiện đúng nghĩa vụ trả nợ; (iii) Vụ lợi, chiếm đoạt, tham nhũng trong quản lý, sử dụng nợ công; (iv) Làm trái quy định của Nhà nước về quản lý nợ công; thiếu trách nhiệm gây thất thoát, lãng phí vốn vay; (v) Không cung cấp hoặc cung cấp không đầy đủ, kịp thời, chính xác thông tin về nợ công theo quy định của pháp luật; (vi) Cản trở hoạt động giám sát, thanh tra, kiểm tra, kiểm toán và xử lý vi phạm pháp luật về quản lý nợ công.

Để nâng cao công tác kiểm tra, giám sát Chính phủ ban hành Nghị định số 94/2018/NĐ-CP ngày 30/6/2018 về nghiệp vụ quản lý nợ công quy định về các biện pháp phòng ngừa và xử lý rủi ro, cụ thể: Đối với phòng ngừa và xử lý rủi ro về lãi suất và tỷ giá, sử dụng các công cụ phái sinh về lãi suất và đồng tiền. Căn cứ vào đánh giá rủi ro và mức độ ảnh hưởng của rủi ro đối với từng khoản nợ hoặc với danh mục nợ, Bộ Tài chính xây dựng đề án cơ cấu lại nợ, trình Thủ tướng Chính phủ quyết định và tổ chức thực hiện; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh báo cáo Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định phương án cơ cấu lại nợ của chính quyền địa phương.

Các hành vi vi phạm pháp luật về quản lý nợ công thường được phát

hiện qua công tác kiểm tra, giám sát, thanh tra, về nợ công. Trong thời gian qua với việc siết chặt kỷ luật, kỷ cương tài chính- ngân sách trên cơ sở hoàn thiện thể chế, chính sách, đặc biệt là chế tài trong quản lý nợ công, đầu tư xây dựng cơ bản; củng cố bộ máy thanh tra, kiểm tra, kiểm toán; quản lý chặt chẽ NSNN từ khâu dự toán đến điều hành, quyết toán; thực hiện nghiêm yêu cầu tiết kiệm, chống lãng phí, phòng chống tham nhũng, cũng như sự giám sát của Quốc hội, Mặt trận tổ quốc, giám sát cộng đồng, số vụ việc xử lý vi phạm tăng lên rõ rệt. Tình trạng lãng phí, thất thoát, chi chưa đúng chính sách, chế độ, chất lượng công trình thấp trong đầu tư và xây dựng chưa được xử lý triệt để.

Về công tác công khai minh bạch nợ công, Chính phủ đã chỉ đạo Bộ Tài chính triển khai nhiều hoạt động tuyên truyền, công khai thông tin về nợ công trong những năm vừa qua. Phối hợp với các cơ quan thông tấn báo chí tuyên truyền sâu rộng việc các tổ chức nâng hệ số tín nhiệm quốc gia của Việt Nam.

Mặc dù việc quản lý, giám sát các khoản vay nợ công, vay về cho vay lại, bảo lãnh Chính phủ đã có nhiều cải thiện, tuy nhiên trong giai đoạn vừa qua còn một số bất cập như quản lý, giám sát các khoản vay về cho vay lại chính quyền địa phương còn bất cập do việc theo dõi, giám sát các khoản cho vay lại địa phương mới có tính chất phức tạp nên nhiều địa phương còn lúng túng. Hệ thống cơ sở dữ liệu về vay lại của chính quyền địa phương chưa chuẩn xác, đầy đủ, còn đang trong giai đoạn hoàn thiện. Quản lý, giám sát các khoản vay Chính phủ bảo lãnh nói chung còn khó khăn do vướng mắc về khuôn khổ pháp lý. Công tác công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình đối với các đơn vị sử dụng ngân sách chưa được tăng cường.

#### ***3.2.4.2. Trách nhiệm các cơ quan trong kiểm tra, giám sát quản lý nợ công***

Bộ Tài chính xây dựng hệ thống dữ liệu theo dõi biến động về rút vốn, trả nợ, tình hình tài chính của các dự án và doanh nghiệp được cấp bảo lãnh để kịp thời giám sát, phát hiện nguy cơ không trả được nợ của dự án. Để kiểm soát rủi ro doanh nghiệp được bảo lãnh không trả được nợ, Bộ Tài chính tiếp tục tăng cường công tác kiểm tra, giám sát việc sử dụng vốn vay và trả nợ được Chính phủ bảo lãnh, thực hiện kiểm tra giám sát đột xuất hoặc thành lập đoàn kiểm tra liên ngành theo sự chỉ đạo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Hằng năm, công tác kiểm toán về quản lý nợ công được Kiểm toán Nhà nước thực hiện tại Bộ Tài chính.

Bộ Tài chính đã tổ chức các đoàn giám sát thực địa các dự án được Chính phủ bảo lãnh, trung bình 05 đoàn mỗi năm trên cả nước. Bắt đầu từ năm 2018, đã tổ chức giám sát vay, trả nợ của các đối tượng được bảo lãnh thông qua các ngân hàng phục vụ. Ngoài ra, đã tăng cường thông qua việc thiết lập chế độ thông tin, báo cáo định kỳ từ các dự án được cấp bảo lãnh và người cho vay.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã tổ chức thực hiện, theo dõi giám sát, kiểm tra, thanh tra kế hoạch, chương trình dự án sử dụng vốn vay nợ công, vay ODA.

Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố đã tổ chức kiểm tra, đôn đốc, giám sát tình hình triển khai thực hiện các chương trình, dự án sử dụng vốn vay, thu hồi vốn vay và báo cáo kết quả thực hiện và hiệu quả sử dụng các nguồn vốn vay của chính quyền địa phương, cung cấp thông tin về nợ công và bố trí nguồn để bảo đảm trả hết nợ khi đến hạn.

Nhiệm vụ, quyền hạn của Kiểm toán nhà nước thực hiện kiểm toán các hoạt động liên quan đến quản lý, sử dụng nợ công, bao gồm huy động, phân bổ, sử dụng vốn vay, trả nợ, vay về cho vay lại, bảo lãnh Chính phủ; báo cáo, công khai kết quả kiểm toán theo quy định của Luật Kiểm toán nhà nước.

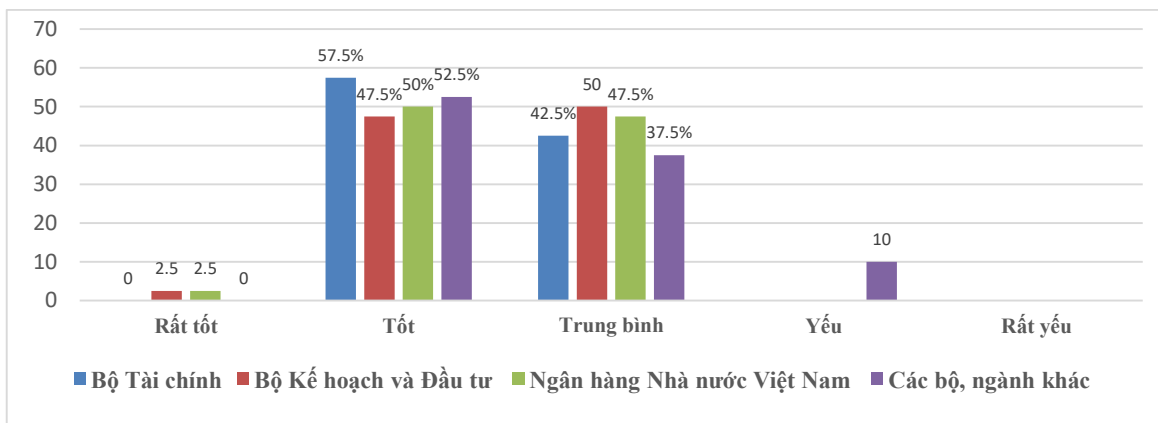
Người đứng đầu cơ quan, tổ chức có liên quan đến quản lý nhà nước về nợ công phải chịu trách nhiệm cá nhân trong trường hợp xảy ra vi phạm pháp luật của cơ quan, tổ chức.

#### **3.2.4.3. Đánh giá thực trạng kiểm tra, giám sát quản lý nợ công**

**Đánh giá về công tác xây dựng kế hoạch kiểm tra, giám sát:** công tác xây dựng và lập kế hoạch kiểm tra, giám sát quản lý nợ công của một số cơ quan, bộ ngành trong thời gian qua có nhiều đổi mới: Bộ Tài chính có 57,5% ý kiến đánh giá cho rằng công tác xây dựng kế hoạch kiểm tra, giám sát ở mức tốt; 42,5% đánh giá ở mức trung bình; Bộ Kế hoạch và Đầu tư tương ứng là 47,5% và 50,0%; Ngân hàng Nhà nước Việt Nam tương ứng ở mức 50,0% và 47,5%. Trong quá trình triển khai thực hiện, các Bộ, ngành và địa phương thiếu chỉ đạo, kiểm tra giám sát công tác chỉ đạo, điều hành theo chương trình, kế hoạch, nội dung về cơ chế, chính sách đã được phê duyệt nhưng chậm triển khai trong thực tiễn, chưa đạt như kỳ vọng ở một số nơi, không chỉ khiến cho các chính sách không được triển khai kịp thời tới được đúng đối tượng thụ hưởng mà còn gây lãng phí tài chính - ngân sách, lãng phí thời gian. Như vậy, kết quả khảo sát thực tiễn cũng chỉ ra phù hợp với đánh giá của Chính phủ trong báo

cáo Quốc hội về tình hình vay, trả nợ công 05 năm 2016-2020 và kế hoạch vay, trả nợ công 05 năm 2021-2025: Các Bộ, ngành và địa phương đã chủ động xây dựng kế hoạch thanh tra, kiểm tra các dự án sử dụng vốn vay nợ công nhằm đưa hoạt động kiểm tra giám sát các dự án sử dụng vốn vay nợ công thành công tác thường xuyên hàng năm. Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố đã tổ chức kiểm tra, đôn đốc, giám sát tình hình triển khai thực hiện các chương trình, dự án sử dụng vốn vay, thu hồi vốn vay và báo cáo kết quả thực hiện và hiệu quả sử dụng các nguồn vốn vay của chính quyền địa phương, cung cấp thông tin về nợ công và bố trí nguồn để bảo đảm trả hết nợ khi đến hạn.

Đơn vị tính: %



Nguồn: Tác giả điều tra năm 2022

**Hình 3.19. Xây dựng và lập kế hoạch kiểm tra, giám sát quản lý nợ công**

**Đánh giá về số lượng các đợt kiểm tra giám sát:** Kết quả điều tra cho thấy về cơ bản số lượng các đợt kiểm tra giám sát của các cơ quan quản lý về nợ công ở mức vừa phải, phù hợp với tình hình triển khai thực hiện. Kết quả điều tra cho thấy đối với Bộ Tài chính có 80% ý kiến cho rằng tổ chức các đợt kiểm tra giám sát ở mức vừa phải. Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam có 75% ý kiến đánh giá cho rằng ở mức vừa phải. Như vậy, kết quả điều tra phù hợp với nhận định trong Báo cáo Quốc hội về tình hình vay, trả nợ công 05 năm giai đoạn 2016-2020 và kế hoạch vay, trả nợ công 05 năm giai đoạn 2021-2025: Các Bộ, ngành và địa phương đã chủ động xây dựng kế hoạch thanh tra, kiểm tra các dự án sử dụng vốn vay nợ công nhằm đưa hoạt động kiểm tra giám sát các dự án sử dụng vốn vay nợ công thành công tác thường xuyên hàng năm (Chính phủ, 2016). Tuy nhiên, kết quả điều tra cũng

cho thấy đối với các Bộ, ngành khác có 65% ý kiến đánh giá cho rằng ở mức vừa phải, 17,5% đánh giá ở mức ít và 15% ở mức nhiều. Điều này cho thấy các Bộ ngành trong thời gian vừa qua vẫn chưa chú trọng tập trung cho công tác kiểm tra, giám sát. Theo báo cáo Chính phủ về tình hình vay, trả nợ công 05 năm giai đoạn 2016-2020 cho thấy chưa có cơ chế phối hợp giữa các sở ban ngành ở địa phương để đảm bảo thực hiện vay trả nợ và theo dõi giám sát nợ chính quyền địa phương. Kết quả khảo sát cho thấy nhận định của các chuyên gia, nhà quản lý phù hợp với thực tế, cần phải tăng cường hơn nữa sự phối hợp giữa các cơ quan trong việc kiểm tra, giám sát nợ công.

**Bảng 3.7. Đánh giá về số lượng các đợt kiểm tra giám sát (Đơn vị: %)**

| TT | Đơn vị                | Rất nhiều | Nhiều | Trung bình | Ít   | Rất ít |
|----|-----------------------|-----------|-------|------------|------|--------|
| 1  | Bộ Tài chính          | 0         | 15,0  | 80,0       | 5    | 0      |
| 2  | Bộ Kế hoạch và Đầu tư | 0         | 15,0  | 75,0       | 7,5  | 2,5    |
| 3  | Ngân hàng Nhà nước    | 0         | 15,0  | 75,0       | 7,5  | 2,5    |
| 4  | Các bộ, ngành khác    | 0         | 15,0  | 65,0       | 17,5 | 2,5    |

*Nguồn: Tác giả điều tra năm 2022*

**Đánh giá về tính kịp thời của các đợt kiểm tra giám sát:** Kết quả điều tra cho thấy đối với Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư có 40,0% ý kiến cho rằng các đợt kiểm tra, giám sát là kịp thời; các Bộ ngành khác ở mức 32,5%. Có 55,0% ý kiến cho rằng về cơ bản các cuộc kiểm tra giám sát của các cơ quan quản lý nợ công ở mức độ trung bình. Đối với Ngân hàng Nhà nước có 10,0% ý kiến đánh giá cho rằng không kịp thời; các Bộ, ngành khác có 12,5% cho rằng không kịp thời. Kết quả điều tra cho thấy phù hợp với nhận định trong báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư cho rằng việc theo dõi, đánh giá các dự án sử dụng vốn đầu tư công chưa đồng bộ và chưa được coi trọng, không rút được kinh nghiệm việc triển khai thực hiện các dự án đã hoàn thành cho việc lựa chọn các dự án mới (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2017).

**Đánh giá về nội dung kiểm tra, giám sát quản lý nợ công:** Kết quả điều tra cho thấy có 47,5% ý kiến cho rằng nội dung kiểm tra, giám sát là phù hợp với tình hình triển khai quản lý nợ công; 52,5% ý kiến cho rằng phù hợp ở mức trung bình. Kết quả điều tra cho thấy nội dung kiểm tra, giám sát chưa thật sự

sát và chưa có các tiêu chí kiểm tra, giám sát rõ ràng theo nội dung quản lý nhà nước về nợ công, dẫn đến đối tượng được kiểm tra chưa thực hiện đầy đủ các báo cáo và giải trình theo nội dung kiểm tra giám sát, nên chất lượng các cuộc kiểm tra, giám sát còn hạn chế. Công tác kiểm tra, giám sát quản lý nợ công được các bộ, ngành, địa phương thực hiện thường xuyên theo kế hoạch, chuyên đề hoặc đột xuất. Nội dung kiểm tra tập trung vào việc đánh giá chất lượng, tiến độ triển khai các nhiệm vụ theo kế hoạch năm của bộ, ngành, địa phương; kịp thời phát hiện và chấn chỉnh những hành vi vi phạm, thực hiện chưa đáp ứng yêu cầu; đồng thời, qua kiểm tra cũng là dịp để các cơ quan quản lý lắng nghe, tổng hợp những khó khăn, vướng mắc và kiến nghị của cá nhân, tổ chức, từ đó có giải đáp, hướng dẫn hoặc trình cấp có thẩm quyền xử lý, tháo gỡ, tạo thuận lợi cho việc thực hiện các nhiệm vụ tại các cơ quan, đơn vị. Một số cơ quan, đơn vị chưa phát huy hết vai trò, trách nhiệm của người đứng đầu trong lãnh đạo, chỉ đạo triển khai các nhiệm vụ quản lý nợ công thuộc phạm vi quản lý sẽ ảnh hưởng lớn đến chất lượng chỉ đạo triển khai các nhiệm vụ về quản lý nợ công.

***Đánh giá về mức xử phạt vi phạm:*** Kết quả điều tra cho thấy có 60% ý kiến đánh giá mức xử phạt vi phạm trong quản lý và sử dụng nợ công là vừa phải. Tuy nhiên, có 40% ý kiến đánh giá cho rằng mức xử phạt vi phạm còn quá nhẹ, chưa đủ sức răn đe đối với các đối tượng sử dụng vay nợ công vi phạm pháp luật về vay nợ công, chế tài xử lý chưa nghiêm và chưa gắn với trách nhiệm của các cơ quan quản lý, cũng như đối tượng sử dụng vốn vay nợ công. Kết quả này cho thấy phù hợp với đánh giá nhận định trong báo cáo tổng kết thi hành luật quản lý nợ công của Bộ Tài chính: Từ thực tiễn thi hành luật quản lý nợ công cũng cho thấy tình trạng thiếu chế tài trong quản lý nợ công cũng như một số chồng chéo giữa luật quản lý nợ công và các pháp luật liên quan khác (Bộ Tài chính, 2015).

***Đánh giá về hiệu quả, mức độ ảnh hưởng của công tác kiểm tra, giám sát:*** Kết quả điều tra cho thấy 52,5% ý kiến đánh giá công tác kiểm tra, giám sát đóng góp ở mức tốt góp phần phòng, chống tham nhũng; 57,5% ý kiến đánh giá góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nợ công; 50% ý kiến đánh giá góp phần

công khai, minh bạch trong quản lý và sử dụng nợ công; 47,5% ý kiến cho rằng góp phần nâng cao trách nhiệm giải trình của các cơ quan quản lý và sử dụng nợ công. Kết quả điều tra cho thấy phù hợp với nhận định đánh giá của Bộ Tài chính trong báo cáo tổng kết thi hành luật quản lý nợ công: Công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát về nợ công đã được chú trọng, từng bước nâng cao kỷ cương, kỷ luật trong việc thực hiện công tác quản lý nhà nước đối với nợ công (Bộ Tài chính, 2015). Tuy nhiên, kết quả điều tra cho thấy 15% ý kiến cho rằng việc kiểm tra, giám sát trong giai đoạn vừa qua chưa thực sự mang lại hiệu quả như mong muốn, sau các cuộc kiểm tra, giám sát chưa làm rõ trách nhiệm của từng cơ quan sử dụng vốn vay nợ công, đồng thời cũng chưa nâng cao chất lượng giải trình, kết luận kiểm tra, giám sát chưa xây dựng được các giải pháp để giảm thiểu vi phạm sau thanh tra, kiểm tra, dẫn đến hiệu lực, hiệu quả quản lý nợ công chưa tốt, ảnh hưởng đến quản lý nợ công, an toàn tài chính quốc gia.

**Bảng 3.8. Hiệu quả của công tác kiểm tra, giám sát (Đơn vị: %)**

| TT | Đơn vị                                                           | Rất tốt | Tốt  | Trung bình | Kém  | Rất kém |
|----|------------------------------------------------------------------|---------|------|------------|------|---------|
| 1  | Góp phần phòng, chống tham nhũng                                 | 0       | 52,5 | 40,0       | 7,5  | 0       |
| 2  | Nâng cao hiệu quả quản lý nợ công                                | 0       | 57,5 | 42,5       | 0    | 0       |
| 3  | Công khai minh bạch trong quản lý và sử dụng nợ công             | 0       | 50,0 | 45,0       | 5,0  | 0       |
| 4  | Nâng cao trách nhiệm giải trình trong quản lý và sử dụng nợ công | 2,5     | 47,5 | 35,0       | 15,0 | 0       |

*Nguồn: Tác giả điều tra năm 2022*

**Đánh giá sự tham gia của người dân và giám sát cộng đồng:** Người dân và cộng đồng đã tham gia tích cực hơn trong việc giám sát sử dụng nợ công: có 25% ý kiến đánh giá ở mức tốt. Tuy nhiên, qua kết quả điều tra cho thấy có 40% ý kiến đánh giá ở mức trung bình; 32,5% đánh giá ở mức kém; 5% đánh giá ở mức rất kém. Như vậy, trong thời gian qua, giám sát của người dân và cộng đồng tham gia vào quá trình từ khâu huy động, phân bổ và sử dụng nợ công còn hạn chế. Các quy định và hướng dẫn sự tham gia cộng đồng chưa được quan tâm, còn thiếu các công cụ, chỉ tiêu đánh giá để người dân giám sát. Điều này dẫn đến giảm hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về nợ công, các vi

phạm về sử dụng vốn vay nợ công không được phát hiện kịp thời, ảnh hưởng trực tiếp đến khả năng thu hồi nợ, các chỉ tiêu trả nợ.

### **3.3. CÁC YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN QUẢN LÝ NỢ CÔNG NHẪM BẢO ĐẢM AN TOÀN TÀI CHÍNH QUỐC GIA CỦA VIỆT NAM**

#### **3.3.1. Công tác chỉ đạo điều hành của Chính phủ**

Các cơ quan quản lý nhà nước về nợ công đóng vai trò quan trọng trong công tác xây dựng khung khổ pháp luật, mô hình cơ cấu tổ chức bộ máy và đề xuất các giải pháp chính sách quản lý nợ công bền vững nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia. Hoạt động chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã quan tâm, quyết liệt và có nhiều đổi mới, sáng tạo trong lãnh đạo, chỉ đạo các bộ, ngành, địa phương thực hiện có hiệu quả nhiệm vụ về quản lý nợ công. Từ thực tế Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế cho thấy tầm quan trọng của việc quản lý nợ công, trong đó bao gồm việc giải quyết tốt mối quan hệ giữa ngân sách, đầu tư và quản lý nợ. Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết 07/NQ-TW về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại NSNN, quản lý nợ công để đảm bảo nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững; Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 142/2016/QH13 của Quốc hội về kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội 05 năm 2016-2020, Nghị quyết số 25/2016/QH14 của Quốc hội về kế hoạch tài chính 05 năm quốc gia giai đoạn 2016-2020, các Nghị quyết của Quốc hội về kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội và dự toán NSNN hằng năm; Chính phủ đã ban hành các Nghị quyết số 01/NQ-CP về nhiệm vụ, giải pháp cụ thể chủ yếu thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội và dự toán NSNN hằng năm.

Trong thời gian qua, Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo hoàn thiện thể chế thông qua ban hành các văn bản Luật Quản lý nợ công năm 2017, các nghị định hướng dẫn là một trong những yếu tố quan trọng góp phần đảm bảo quản lý nợ công bền vững. Các Bộ, ngành và địa phương áp dụng và thực hiện công cụ quản lý nợ hiện đại, phù hợp với điều kiện phát triển của nền kinh tế và thông lệ tốt của quốc tế. Tăng cường công tác dự báo, thống kê, hoàn thiện cơ sở dữ liệu về quản lý nợ công, nâng cao năng lực cán bộ quản lý.

Trong quá trình quản lý nợ công nếu thiếu sự chỉ đạo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong việc phối hợp giữa các cơ quan trong thực thi chính sách

sẽ dẫn đến kẽ hở trong quản lý, thiếu gắn kết, thiếu quy định của pháp luật về tổ chức bộ máy quản lý nợ công giữa Trung ương và địa phương sẽ không đảm bảo liên kết giữa khâu huy động vốn và theo dõi quá trình vay, bố trí nguồn trả nợ sẽ tác động đến chỉ tiêu an toàn nợ công.

Trong quá trình triển khai thực hiện, các Bộ, ngành và địa phương thiếu chỉ đạo, kiểm tra giám sát công tác chỉ đạo, điều hành theo chương trình, kế hoạch, nội dung về cơ chế, chính sách đã được phê duyệt nhưng chậm triển khai trong thực tiễn, không chỉ khiến cho các chính sách không được triển khai kịp thời tới được đúng đối tượng thụ hưởng mà còn gây lãng phí tài chính - ngân sách, lãng phí thời gian.

### **3.3.2. Nguồn lực thực hiện**

Bố trí đủ nguồn lực tài chính và nhân lực để triển khai thực hiện các nhiệm vụ về quản lý nợ công đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện các mục tiêu quản lý nợ công, bảo đảm an toàn tài chính quốc gia.

*Nguồn nhân lực:* Huy động và bố trí đủ cán bộ, công chức, viên chức có năng lực xây dựng pháp luật và chương trình, kế hoạch quản lý nợ công ở các cấp từ trung ương đến địa phương, tổ chức triển khai thực hiện các nhiệm vụ quản lý nợ công. Nâng cao năng lực nghiên cứu và chỉ đạo của các cơ quan có trách nhiệm giúp Chính phủ và UBND các cấp tổ chức thực hiện nhiệm vụ quản lý nợ công. Tăng cường đào tạo, bồi dưỡng nâng cao năng lực chuyên môn nghiệp vụ, kỹ năng cho đội ngũ công chức trực tiếp tham mưu nhiệm vụ quản lý nợ công của các bộ, ngành, địa phương. Xây dựng đội ngũ cán bộ thực hiện quản lý nợ công chuyên nghiệp, giỏi về chuyên môn nghiệp vụ và có đạo đức. Năng lực của công chức tham mưu, đề xuất các giải pháp chỉ đạo, điều hành về quản lý nợ công ở một số nơi còn hạn chế, còn rập khuôn, máy móc và thiếu tính sáng tạo, mang tính hình thức dẫn đến hiệu quả chỉ đạo, điều hành chưa cao. Hệ thống tổ chức các cơ quan, đơn vị tham mưu về quản lý nợ công thiếu thống nhất giữa các bộ, ngành, địa phương, ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả chỉ đạo điều hành từ Trung ương xuống địa phương và giữa các cơ quan, đơn vị trực thuộc bộ, ngành, địa phương. Việc thiếu cán bộ quản lý nợ công tại các Bộ, ngành và địa phương làm cho

việc ứng dụng công nghệ thông tin, công nghệ số trong hoạt động quản lý nợ công sẽ bị chậm và dẫn đến sự không đồng đều giữa các bộ, các địa phương trong việc áp dụng công nghệ, đổi mới phương thức làm việc...Do đó, làm gián đoạn quá trình xử lý công việc giữa các cơ quan, đơn vị và giảm hiệu lực, hiệu quả chỉ đạo, điều hành.

*Nguồn lực tài chính:* Quy mô nền kinh tế, ngân sách, xuất nhập khẩu, thị trường vốn còn nhỏ so với các nước trong khu vực trong khi nhu cầu huy động vốn cho đầu tư phát triển lớn, tiềm lực tài chính của các tổ chức tài chính và sự tham gia của các nhà đầu tư còn hạn chế. Việc huy động và đảm bảo nguồn lực tài chính trong việc xây dựng pháp luật, xây dựng chương trình, kế hoạch và chính sách tiền lương cho cán bộ tham gia quản lý nợ công chưa đáp ứng yêu cầu. Chính phủ luôn yêu cầu ưu tiên bố trí nguồn lực thực hiện ngay một số nhiệm vụ trọng tâm, cấp bách để tháo gỡ những khó khăn, rào cản về thể chế, cơ chế, chính sách để kịp thời hỗ trợ người dân, doanh nghiệp giúp khơi thông nguồn lực, cải thiện môi trường đầu tư, đẩy nhanh tiến trình giải ngân vốn đầu tư công, vốn vay nợ công và phát triển kinh tế - xã hội. Kinh phí thực hiện được đảm bảo từ ngân sách Nhà nước và các nguồn hợp pháp khác để thực hiện có hiệu quả các nhiệm vụ giải pháp nêu trong chiến lược, kế hoạch và chương trình quản lý nợ công. Các cơ quan, đơn vị tổ chức triển khai thực hiện có trách nhiệm dự toán kinh phí, tổng hợp và đưa vào dự toán kinh phí hằng năm, trình cấp có thẩm quyền phê duyệt theo quy định của pháp luật.

### **3.3.3. Các yếu tố kinh tế vĩ mô**

#### **3.3.3.1. Thâm hụt ngân sách**

Trong những năm gần đây do cân đối ngân sách nhà nước gặp khó khăn nên dự toán ngân sách nhà nước hàng năm mới bố trí chi trả đủ các khoản nợ nước ngoài của Chính phủ; đối với chi trả nợ trong nước, chỉ bố trí được một phần (khoảng 60-70% nhu cầu); đòi hỏi thực hiện phát hành mới để trả nợ đến hạn. Trong bối cảnh tăng trưởng kinh tế chậm hơn mục tiêu, áp lực nhu cầu vốn đầu tư phát triển kinh tế- xã hội lớn, trong đó có nguồn vốn vay rất lớn. Do đó, bên cạnh thu hút đầu tư nước ngoài, Việt Nam phải tiếp

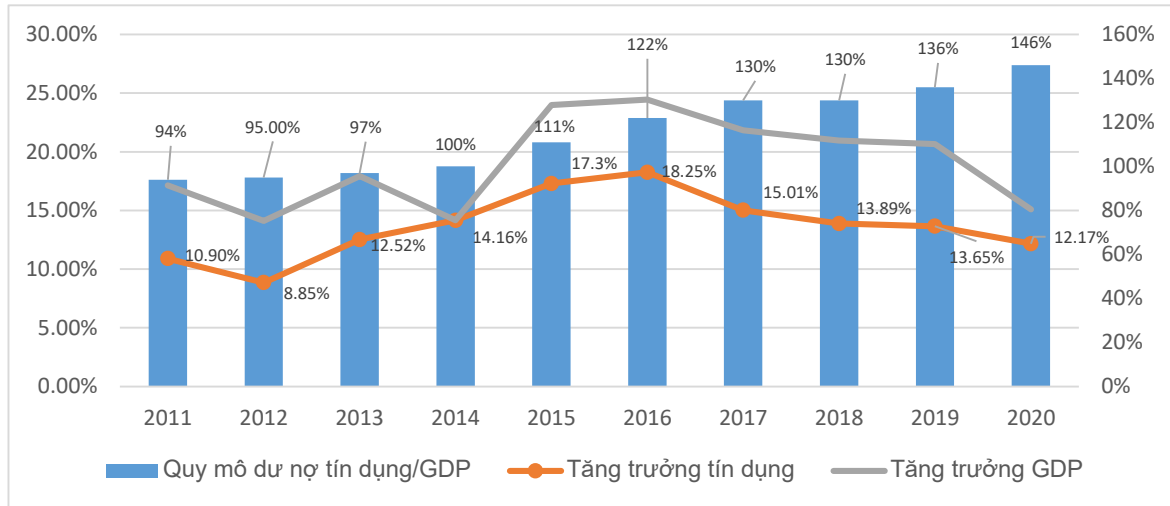
tục đi vay để bù đắp chênh lệch giữa tiết kiệm và đầu tư. Việc tăng quy mô và duy trì mức huy động vốn vay cao trong một thời gian dài kéo theo gia tăng tổng số dư nợ công. Giai đoạn 2016-2020 Chính phủ huy động 1.812 nghìn tỷ đồng vốn vay, bình quân khoảng 362 nghìn tỷ đồng/năm, giảm 3,5% so với giai đoạn 2011-2015, chủ yếu thông qua phát hành TPCP, vay ODA và vay ưu đãi nước ngoài. Từ đó yêu cầu dẫn đến vốn vay phải huy động hàng năm tăng rất mạnh. Thu ngân sách tăng chậm, trong bối cảnh như vậy, phải gia tăng bội chi để có nguồn lực thực hiện dẫn đến phải duy trì bội chi ở mức cao, bình quân giai đoạn 2011-2015 khoảng 5,63%GDP. Bội chi NSNN giai đoạn 2016-2020 khoảng 3,79%GDP. Việc duy trì bội chi ở mức cao trong thời gian dài dẫn đến phải tăng khối lượng huy động vay bù đắp, gia tăng nợ Chính phủ, tạo ra rủi ro tái cấp vốn và thanh khoản của NSNN.

Chi đầu tư phát triển bố trí năm sau cao hơn năm trước và đến năm 2020 bố trí khoảng 26,9% tổng chi ngân sách và thực hiện cả giai đoạn 2016-2020 khoảng 27-28% tổng chi ngân sách nhà nước. Tỷ lệ tiết kiệm nội địa chưa cao khoảng 29%GDP, tích lũy cho đầu tư để phát triển còn rất hạn chế trong khi nhu cầu đầu tư để phát triển tăng cao (đầu tư toàn xã hội giai đoạn 2006-2010 bình quân 39,3% GDP; giai đoạn 2011-2015 khoảng 31,7% GDP, giai đoạn 2016-2020 khoảng 33,5%). Do vậy, bên cạnh thu hút đầu tư nước ngoài, buộc phải tiếp tục đi vay để bù đắp bội chi và chênh lệch giữa tiết kiệm và đầu tư, làm gia tăng nợ công.

### **3.3.3.2. Tăng trưởng kinh tế**

Mô hình tăng trưởng kinh tế Việt Nam dựa vào vốn là chủ yếu, cơ sở hạ tầng kinh tế- xã hội còn yếu kém, áp lực vốn đầu tư lớn trong khi tích lũy nội địa của nền kinh tế còn mỏng, quy mô thị trường vốn còn nhỏ, hạn chế về khả năng cung ứng vốn trung, dài hạn tác động của kinh tế thế giới. Tăng trưởng kinh tế nước ta trong thời gian qua có suy giảm so với giai đoạn trước, chưa thực sự ổn định và không đạt mục tiêu đề ra. Tốc độ tăng trưởng kinh tế được duy trì ở mức độ khá cao. Giai đoạn 2011- 2015, tốc độ tăng trưởng tổng sản phẩm trong nước (GDP) đạt bình quân 5,9%/năm, giai đoạn 2016- 2019 tăng trưởng đạt 6,8%/năm, năm 2020 do dịch bệnh Covid-19 tốc độ tăng trưởng đạt

2,91%, bình quân giai đoạn 2016 - 2020 đạt 5,9%/năm. Tính chung cả thời kỳ chiến lược 2011- 2020, tăng trưởng GDP đạt 5,9%/năm, thuộc nhóm các nước tăng trưởng cao trong khu vực và trên thế giới.



*Nguồn: Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Tổng cục Thống kê.*

**Hình 3.20. Mối quan hệ giữa tăng trưởng tín dụng và GDP**

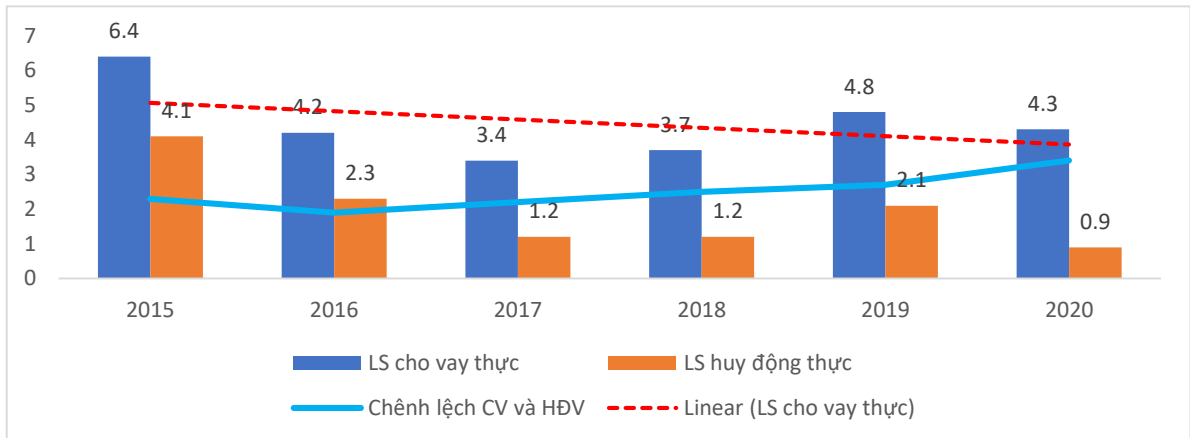
Trong những năm đầu của giai đoạn 2011-2015 với mục tiêu tốc độ tăng trưởng cao, yêu cầu về vốn đầu tư phát triển lớn, làm gia tăng vay nợ công. Từ năm 2020 do ảnh hưởng của dịch Covid-19 và bối cảnh vĩ mô toàn cầu còn nhiều yếu tố khó đoán định, trong điều kiện nền kinh tế nước ta có độ mở lớn, các yếu tố bên ngoài sẽ có tác động lớn đến việc thực hiện các mục tiêu tăng trưởng, xuất khẩu, FDI, lao động việc làm, nguồn thu cho NSNN nên tăng trưởng tín dụng và tăng trưởng kinh tế đều có mức tăng thấp hơn các năm trước đó, đặc biệt là tăng trưởng kinh tế giảm nhiều so với mục tiêu Quốc hội đề ra. Trước yêu cầu tăng vốn đầu tư phát triển, Chính phủ phải phát hành TPCP, vay ODA, vay ưu đãi sẽ làm gia tăng nợ công.

### 3.3.3.3. Lãi suất, tỷ giá

Tình hình thị trường tài chính - tiền tệ thế giới và trong nước tiếp tục có nhiều biến động, thách thức khó lường. Là một nền kinh tế có độ mở cao, trong bối cảnh lạm phát toàn cầu đang tăng kỷ lục, Việt Nam chịu áp lực nhập khẩu lạm phát, mặc dù đến nay vẫn đang kiểm soát tốt. Kỳ vọng lạm phát cao sẽ làm tăng chi phí vay nợ, tác động đến nghĩa vụ trả nợ. Dự báo lãi suất toàn cầu vẫn tiếp tục tăng và đồng tiền các nước sẽ mất giá mạnh với đồng USD, các quốc gia buộc phải tăng lãi suất điều hành để giữ ổn định tỷ giá, kéo theo mặt bằng lãi suất cho vay tăng tác động trực tiếp đến các khoản vay theo lãi suất thả nổi

và làm tăng nghĩa vụ trả nợ nước ngoài khi quy ra đồng nội tệ. Bên cạnh đó, nhu cầu vay TPCP rất lớn, tạo áp lực tăng mặt bằng lãi suất phát hành TPCP trong nước.

Đơn vị tính: %



*Nguồn: Tổng hợp từ số liệu của NHNN Việt Nam*

### Hình 3.21. Lãi suất cho vay và huy động giai đoạn 2015-2020

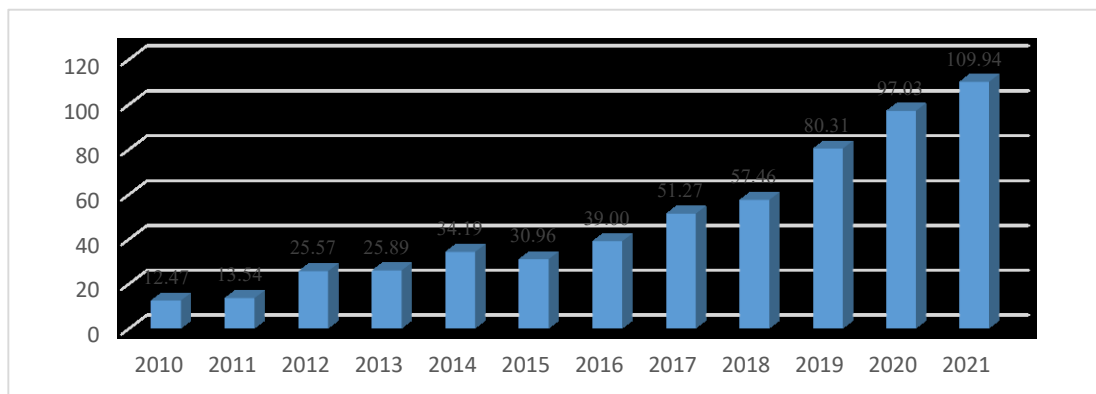
Hiệu quả tín dụng trong GDP được nâng cao, tỷ lệ tăng trưởng tín dụng so với tăng trưởng GDP giai đoạn 2016-2020 giảm mạnh so với các giai đoạn trước. Thực hiện tái cơ cấu danh mục nợ trái phiếu Chính phủ trong nước thông qua kéo dài kỳ hạn phát hành, giảm dần lãi suất, tập trung phát triển thị trường vốn trong nước. Kỳ hạn còn lại danh mục TPCP tăng dần từ 3,9 năm trong năm 2011 lên 13,9 năm trong năm 2020; lãi suất giảm từ 12%/năm trong năm 2011 xuống 2,86%/năm trong năm 2020. Tận dụng điều kiện lãi suất thị trường giảm, thời gian qua Bộ Tài chính đã chỉ đạo các doanh nghiệp cơ cấu lại tài chính theo hướng chủ động trả nợ trước hạn, dẫn đến dư nợ bảo lãnh năm sau thấp hơn năm trước, qua đó từng bước giảm dần dư nợ công. Lãi suất giảm dần, kỳ hạn hạn trả nợ tăng dần, cơ sở nhà đầu tư được mở rộng, góp phần giảm rủi ro danh mục nợ Chính phủ.

Rủi ro tỷ giá đã giảm xuống với việc các khoản vay bằng đồng Việt Nam chiếm tỷ trọng ngày càng cao (từ 55% tổng dư nợ Chính phủ vào cuối năm 2015 lên 64,2% vào cuối năm 2020), song danh mục nợ nước ngoài của Chính phủ vẫn tập trung vào 3 loại tiền chủ đạo gồm USD, JPY và EUR, là những đồng tiền có biến động lớn trong thời gian vừa qua. Những khoản TPCP ngoại tệ phát hành trong nước trong giai đoạn trước cũng làm gia tăng rủi ro tỷ giá đối với

danh mục nợ Chính phủ. Trường hợp tỷ giá trên thị trường biến động theo hướng giảm giá trị đồng Việt Nam cũng sẽ làm tăng chi phí trả nợ và giá trị danh nghĩa của các khoản nợ bằng ngoại tệ khi quy sang nội tệ.

Trong bối cảnh đồng USD tăng giá nhưng các đồng EUR, JPY giảm giá, việc thực hiện trả nợ Chính phủ trong nước và nước ngoài được điều hành trong phạm vi dự toán đã được Quốc hội giao, đảm bảo đầy đủ, đúng hạn theo cam kết với chủ nợ. Bên cạnh đó, biến động đồng USD tăng giá, đồng EUR, JPY giảm giá, nên khi quy sang đồng VND, phần tăng thêm nghĩa vụ trả nợ các khoản vay nước ngoài bằng đồng USD cơ bản bù trừ được với phần giảm nghĩa vụ trả nợ các khoản vay bằng đồng EUR và JPY, nợ bằng ngoại tệ chủ yếu là đồng USD, EUR, JPY (chiếm tương ứng 13,9%; 5,5% và 10,5% dư nợ Chính phủ tính đến 31/12/2021 qua đó không làm thay đổi lớn nghĩa vụ trả nợ các khoản vay nước ngoài của Chính phủ.

Trong bối cảnh kinh tế, tài chính thế giới biến động nhanh, phức tạp do tác động của dịch bệnh Covid-19, tâm lý trên thị trường có thời điểm bị tác động tiêu cực, NHNN đã điều hành tỷ giá linh hoạt, chủ động, kết hợp với các giải pháp điều tiết thanh khoản hợp lý, chủ động truyền thông, điều chỉnh giảm tỷ giá bán can thiệp và sẵn sàng bán ngoại tệ can thiệp để bình ổn thị trường, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô. Ổn định thị trường, quy mô dự trữ ngoại hối gia tăng đã giúp thị trường ngoại tệ hấp thu tốt hơn các cú sốc bên ngoài, giảm tâm lý đầu cơ găm giữ ngoại tệ, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô, giảm rủi ro tỷ giá đối với danh mục nợ Chính phủ, góp phần đảm bảo quản lý nợ công, hạn chế gia tăng nợ công do tác động của tỷ giá.



Nguồn: Ngân hàng Nhà nước Việt Nam

**Hình 3.22: Quy mô dự trữ ngoại hối giai đoạn 2010-2021**

### **3.4. ĐÁNH GIÁ CHUNG VỀ QUẢN LÝ NỢ CÔNG NHẪM BẢO ĐẢM AN TOÀN TÀI CHÍNH QUỐC GIA CỦA VIỆT NAM**

#### **3.4.1. Những kết quả đạt được**

##### ***3.4.1.1. Ban hành khuôn khổ pháp lý về quản lý nợ công***

Các văn bản pháp luật về quản lý nợ công được ban hành đã góp phần tạo khung khổ pháp lý đầy đủ cho việc tổ chức phát hành công cụ nợ để đáp ứng nhu cầu huy động vốn cho ngân sách nhà nước với mức chi phí-rủi ro hợp lý, thực hiện các nghiệp vụ tái cơ cấu danh mục nợ công một cách chủ động, hiệu quả trong khi vẫn đảm bảo an toàn nợ công, an ninh tài chính quốc gia. Việc xây dựng và áp dụng các công cụ nợ đã phát huy tác dụng và khẳng định sự cần thiết đối với quản lý nợ chủ động, phân tích tính bền vững nợ, bảo đảm an toàn tài chính quốc gia.

Trong giai đoạn vừa qua, công tác ban hành các văn bản hướng dẫn quản lý nợ công chặt chẽ và cơ bản đã đáp ứng được các mục tiêu đề ra, tổ chức huy động được khối lượng vốn lớn cho NSNN và cho ĐTPT với chi phí thấp gắn với mức độ rủi ro hợp lý, thực hiện xây dựng kết cấu hạ tầng đồng bộ phục vụ sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước; đảm bảo khả năng trả nợ, đồng thời thúc đẩy phát triển thị trường vốn trong nước; tiếp tục tái cơ cấu nợ công, đảm bảo an toàn nợ công và an ninh tài chính quốc gia. Các chỉ tiêu an toàn nợ công được kiểm soát chặt chẽ, nằm trong giới hạn được Quốc hội phê duyệt và có xu hướng giảm dần trong giai đoạn 2016-2022, góp phần đảm bảo an toàn tài chính quốc gia và bồi đắp dự địa chính sách tài khóa, góp phần cải thiện hệ số tín nhiệm quốc gia.

Khuôn khổ pháp lý về quản lý nợ công đã tạo thuận lợi để phát triển thị trường trái phiếu. Quy mô phát hành trái phiếu chính phủ phù hợp với tiến độ giải ngân vốn đầu tư công và tình hình thu chi ngân sách nhà nước. Khối lượng trái phiếu được chính phủ bảo lãnh được điều hành giảm theo chủ trương hạn chế cấp bảo lãnh chính phủ để đảm bảo an toàn nợ công.

##### ***3.4.1.2. Xây dựng và thực hiện chiến lược, chương trình và kế hoạch quản lý nợ công bảo đảm an toàn tài chính quốc gia.***

Công tác quản lý nợ công luôn bám sát các nhiệm vụ đề ra tại Chiến lược nợ, góp phần triển khai thành công nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2020 và đạt được nhiều kết quả quan trọng thể hiện trên năm khía cạnh sau: (i) Đã huy động vốn vay từ nguồn trong và ngoài nước đảm bảo đáp ứng nhu cầu bù đắp bội chi NSNN và đầu tư phát triển KT-XH theo các Nghị quyết của Quốc hội trong từng giai đoạn và hằng năm; (ii) Kịp thời điều chỉnh, áp dụng các biện pháp quyết liệt kiểm soát nợ công, nợ Chính phủ, đảm bảo luôn nằm trong giới hạn các chỉ tiêu an toàn đã đề ra tại Chiến lược và tuân thủ các Nghị quyết của Quốc hội, đảm bảo an toàn tài chính quốc gia; (iii) Hiệu quả công tác quản lý, sử dụng vốn vay về cho vay lại, vốn vay Chính phủ bảo lãnh có nhiều cải thiện; (iv) Áp dụng công cụ quản lý nợ công theo thông lệ quốc tế, bước đầu áp dụng các nghiệp vụ quản lý rủi ro, góp phần phát triển thị trường vốn, thị trường TPCP; (v) 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.

Chỉ tiêu nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia trong cả giai đoạn 2016-2022, so với tổng kim ngạch xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ tăng mạnh, vượt giới hạn được Quốc hội cho phép là 25%, chủ yếu do hoạt động rút vốn và trả nợ gốc các khoản vay nước ngoài ngắn hạn của doanh nghiệp và tổ chức tín dụng tăng mạnh. Trường hợp không bao gồm nghĩa vụ trả nợ gốc ngắn hạn trong phạm vi tính nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia theo cách tính của WB và IMF, chỉ tiêu nghĩa vụ trả nợ nước ngoài quốc gia so với kim ngạch xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ duy trì dưới ngưỡng 25% được Quốc hội cho phép.

#### ***3.4.1.3. Xây dựng và kiện toàn tổ chức bộ máy quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia***

Chính phủ phát huy vai trò thống nhất quản lý nợ công, hạn chế về phân tán chức năng trong quản lý điều hành và trong công tác phối hợp giữa các Bộ, ngành và địa phương. Chính phủ đã có các quyết định chính sách, giải pháp cụ thể nhằm thực hiện các chỉ tiêu an toàn về nợ công đã được Quốc hội phê chuẩn; phê duyệt đề án phát hành trái phiếu Chính phủ ra thị trường vốn quốc tế, quyết định việc đàm phán ký kết điều ước quốc tế về vay nước ngoài của Chính phủ. Xác định rõ nhiệm vụ quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ trong việc chỉ đạo,

điều hành và quyết định đối với các vấn đề về nợ công mà trước đây trong các Nghị định quản lý nợ có liên quan chưa có quy định hoặc có quy định nhưng chưa cụ thể. Phân định rõ vai trò, trách nhiệm của các Bộ trong quản lý nợ công trong thời gian qua đã dần khắc phục được tình trạng chồng chéo, phân tán về chức năng, nhiệm vụ trong phân công, phân cấp nhiệm vụ quản lý nợ công giữa Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Nhà nước và địa phương.

Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm lập kế hoạch vay, trả nợ công 03 năm và chi tiết hàng năm của địa phương trình Hội đồng nhân dân quyết định. Với việc tăng cường phân cấp quản lý, đào tạo cán bộ theo dõi quản lý nợ công, các địa phương đã chủ động bố trí cân đối ngân sách địa phương hàng năm để trả nợ theo quy định. Tăng cường siết chặt kỷ luật, kỷ cương hành chính trong thực hiện nhiệm vụ, công vụ của đội ngũ cán bộ. Tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính gắn với tạo động lực trong đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý nợ công ở các cấp.

#### ***3.4.1.4. Kiểm tra, giám sát quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia***

Công tác kiểm tra, thanh tra, kiểm toán về nợ công đã được chú trọng, từng bước trong việc thực hiện công tác quản lý nhà nước đối với nợ công. Các cơ quan quản lý tăng cường kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm trong việc thực hiện chiến lược dài hạn, chương trình nợ trung hạn, chấp hành các chính sách pháp luật về quản lý nợ công, bao gồm cả việc xây dựng các hạn mức về nợ công và tổ chức hoạt động kiểm soát nợ công được đề cao, hoạt động giám sát về tình trạng an toàn nợ công ngày càng được chú trọng, chặt chẽ, hiệu quả và thường xuyên hơn ở tất cả các cấp từ Quốc hội, Chính phủ, các Bộ, ngành và địa phương.

Chính phủ đã tổ chức nhiều hội nghị xúc tiến đầu tư, hội thảo và các đợt quảng bá trong và ngoài nước để đẩy mạnh công tác thông tin, tuyên truyền về thành tựu điều hành kinh tế vĩ mô và triển vọng tăng trưởng của Việt Nam. Qua công tác kiểm tra, giám sát tăng cường công khai, minh bạch góp phần tạo ra sự đồng thuận cả trong nước và quốc tế, nâng cao hệ số tín nhiệm quốc gia, thúc

đẩy các hoạt động đầu tư tài chính, góp phần đa dạng hóa cũng như mở rộng các kênh huy động vốn tại thị trường trong và ngoài nước của Chính phủ.

### **3.4.2. Những hạn chế, bất cập**

#### ***3.4.2.1. Về khuôn khổ pháp lý quản lý nợ công***

Bên cạnh các kết quả đạt được vẫn còn một số tồn tại về thể chế chính sách như: phạm vi nợ công còn chồng chéo, chưa phản ánh đúng bản chất từng khoản nợ và còn khác biệt so với với thông lệ quốc tế. Mục tiêu quản lý nợ công và các loại trần nợ công chưa được xác định rõ, chưa phù hợp với thông lệ quốc tế. Chế tài quy định trong quản lý nợ công chưa thể hiện đầy đủ, rõ ràng và tách bạch các nghiệp vụ quản lý nợ chủ động theo chuẩn mực quốc tế.

Khuôn khổ quản lý nợ công chưa đáp ứng cập nhật với lộ trình và bước đi phù hợp với yêu cầu phát triển của nền kinh tế, tiến tới ứng dụng công cụ quản lý nợ hiện đại, phù hợp với thông lệ tốt của quốc tế. Vẫn còn sự chồng chéo trong phân định chức năng, nhiệm vụ giữa Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Việc phân công, phân cấp quản lý nợ công chưa đủ mạnh và gắn kết với phân cấp kinh tế- xã hội.

#### ***3.4.2.2. Xây dựng chiến lược, chương trình và kế hoạch nợ công***

Việc xây dựng chiến lược, chương trình và kế hoạch nợ công, trong đó kế hoạch huy động, phân bổ, sử dụng vốn vay chưa gắn kết chặt chẽ trong mối quan hệ với các hạn mức nợ, khả năng trả nợ, đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt và cân đối với nguồn vốn đầu tư khác; chưa gắn kết giữa xác định mức vay nợ phù hợp với đảm bảo an toàn nợ công và ổn định kinh tế vĩ mô. Huy động vốn vay chưa tính toán các kịch bản gắn với nghĩa vụ trả nợ, đảm bảo đầy đủ nghĩa vụ trả nợ để tránh nợ quá hạn. Việc phân bổ, sử dụng và tổ chức thực hiện chương trình vốn ODA và vốn vay ưu đãi nước ngoài còn có những hạn chế, dự án đầu tư công mặc dù có cải thiện nhưng còn bất cập, thiết kế dự án chưa sát, phải điều chỉnh nhiều lần, chất lượng lập, thẩm định, phê duyệt dự án đầu tư chưa cao, đặc biệt chất lượng chuẩn bị dự án còn thấp. Thủ tục đàm phán, phê duyệt, ký kết và điều chỉnh các thỏa thuận vay còn phức tạp, kéo dài. Việc lập và giao kế hoạch vốn đầu tư công, nguồn vốn vay ODA còn chậm, chưa sát thực tế, phân bổ vốn còn dàn trải, cào bằng. Giải ngân vốn đầu tư công chậm,

nguồn vốn ODA và vay ưu đãi nước ngoài của Chính phủ còn nhiều vướng mắc trong quy trình thực hiện dự án đầu tư như công tác đấu thầu, giải phóng mặt bằng...dẫn đến nhiều dự án phải giãn, hoãn, kéo dài thời gian thực hiện, tăng tổng mức đầu tư.

Một số chỉ tiêu nợ công trong chiến lược, chương trình nợ trung hạn chưa được kiểm soát như nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ so với tổng thu NSNN có xu hướng tăng lên từ mức 15,8% năm 2016 tới 21,1% năm 2020. Danh mục nợ Chính phủ vẫn tiềm ẩn rủi ro, thị trường vốn trong nước còn chưa thực sự phát triển; tiến độ huy động vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài chưa đáp ứng yêu cầu do chất lượng và tiến độ chuẩn bị các chương trình, dự án ít cải thiện trong khi điều kiện vay nước ngoài trở nên kém ưu đãi hơn, ảnh hưởng đến hiệu quả sử dụng vốn vay và nghĩa vụ trả nợ công.

#### ***3.4.2.3. Bộ máy quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia***

Hệ thống tổ chức, bộ máy nhà nước còn chồng chéo, nhiều tầng nấc, nhiều đầu mối; chức năng nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy, mối quan hệ của một số cơ quan, tổ chức về quản lý nợ công chưa thật rõ, còn chồng chéo, trùng lặp; phân công, phân cấp, phân quyền chưa coi trọng hiệu quả kinh tế, chưa gắn trách nhiệm với thẩm quyền; cơ chế kiểm soát, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình còn hạn chế. Chức năng về quản lý nợ công còn chưa thống nhất; còn một số chồng chéo, giao thoa về chức năng, nhiệm vụ giữa Bộ Tài chính với Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Sự phối kết hợp giữa các Bộ ngành, địa phương trong việc quản lý nợ chưa được chặt chẽ, nhất là quản lý, sử dụng nguồn vốn ODA và vay ưu đãi của Chính phủ.

Quy định về tổ chức, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của một số đơn vị Cục, Vụ quản lý nợ công thuộc Bộ Tài chính còn có sự phân tán, chưa gắn trách nhiệm vay và trả nợ với việc phân bổ, sử dụng nợ công. Việc huy động vốn vay nợ công bị phân tán ngay trong các quy định về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các Bộ, trong đó trực tiếp liên quan là Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam nên không đảm bảo quản lý thống nhất, làm giảm hiệu lực, hiệu quả và tính chuyên nghiệp công tác quản lý nợ công, gây khó khăn cho công tác giám sát và kiểm soát rủi ro các chỉ

tiêu an toàn nợ cũng như hạn chế trong việc gán trách nhiệm giải trình đối với các hoạt động quản lý nhà nước về quản lý nợ công.

Quy định pháp luật về tổ chức bộ máy quản lý nợ tại địa phương chưa đầy đủ, chưa có bộ phận chuyên trách về nợ, công tác phối hợp giữa Sở Tài chính địa phương và các ban ngành còn thiếu và yếu, thiếu sự liên kết giữa khâu huy động vốn và theo dõi quá trình vay, bố trí nguồn trả nợ tại địa phương.

#### ***3.4.2.4. Kiểm tra, giám sát quản lý nợ công***

Công tác quản lý, theo dõi, giám sát, thanh tra, kiểm tra đối với nguồn vốn đầu tư từ NSNN, trong đó có nợ công còn chưa thường xuyên, chặt chẽ; mới tập trung chủ yếu ở tiến độ thực hiện, chưa quan tâm đúng mức đến hiệu quả đầu tư và tác động đến kinh tế, xã hội, môi trường của các dự án. Công tác kiểm tra, giám sát chưa hiệu quả do hệ thống thông tin, số liệu về nợ công chưa được cập nhật thường xuyên; chế độ báo cáo chưa chấp hành đầy đủ, chậm so với yêu cầu và chất lượng không cao, nhất là đối với nợ của khu vực doanh nghiệp được Chính phủ bảo lãnh và địa phương. Quản lý, giám sát các khoản vay Chính phủ bảo lãnh nói chung còn khó khăn do vướng mắc về khuôn khổ pháp lý. Công tác công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình đối với các đơn vị sử dụng ngân sách chưa được tăng cường.

Trong quản lý nợ của chính quyền địa phương chưa hiệu quả, chưa phân định rõ ràng trách nhiệm kiểm tra, giám sát của cơ quan giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong việc thực hiện các nhiệm vụ vay cũng như trách nhiệm trong việc bố trí các nguồn lực tài chính của địa phương để hoàn trả các khoản nợ theo đúng cam kết, đặc biệt là các khoản vay lại của chính quyền địa phương từ nguồn vay nước ngoài của Chính phủ. Hệ thống cơ sở dữ liệu về vay lại của chính quyền địa phương chưa đầy đủ, còn đang trong giai đoạn hoàn thiện.

#### ***3.4.3. Nguyên nhân của những hạn chế, bất cập***

##### ***1). Công tác chỉ đạo, điều hành của Chính phủ***

Trong công tác quản lý điều hành của Chính phủ, các Bộ, ngành còn lúng túng chưa dự báo và có kịch bản kịp thời trước tình hình thế giới diễn biến nhanh, phức tạp, khó lường, cơ cấu lại nền kinh tế, trong đó có cơ cấu lại

các tổ chức tín dụng, doanh nghiệp nhà nước cần thời gian, hiệu quả đầu tư công và hiệu quả đầu tư, kinh doanh khu vực nhà nước còn chậm cải thiện.

Công tác chỉ đạo điều hành tổ chức thực hiện chiến lược, kế hoạch nợ công và chương trình, dự án đầu tư công mặc dù có cải thiện nhưng còn bất cập; chất lượng chuẩn bị dự án còn thấp, trong quá trình thực hiện phải điều chỉnh dự án, thay đổi thiết kế. Thủ tục đàm phán, phê duyệt, ký kết và điều chỉnh các thỏa thuận vay còn phức tạp, kéo dài. Việc lập và giao kế hoạch vốn đầu tư công còn chậm, chưa sát thực tế, phân bổ vốn còn dàn trải. Giải ngân vốn đầu tư công chậm, còn nhiều vướng mắc trong quy trình thực hiện dự án đầu tư như công tác đấu thầu, giải phóng mặt bằng... dẫn đến nhiều dự án phải giãn, hoãn, kéo dài thời gian thực hiện, tăng tổng mức đầu tư.

Chính phủ, các Bộ, ngành và địa phương chưa thực sự quyết liệt trong giải ngân vốn đầu tư công, do đó dẫn đến hiệu quả kế hoạch đầu tư công trong giai đoạn 2016-2022 chưa đạt được hiệu quả như mong đợi. Cơ cấu lại đầu tư chưa gắn với cơ cấu lại tài chính ngân sách, bảo đảm an toàn nợ công. Chất lượng thể chế quản lý đầu tư công còn bất cập, chưa phù hợp với thông lệ quốc tế, đặc biệt ở khâu lập, thẩm định, lựa chọn, đánh giá hiệu quả dự án.

Chưa có sự phân định rõ ràng và sự phối hợp chặt chẽ giữa quản lý nợ công, quản lý ngân sách và đầu tư công; chưa có quy định phù hợp về thẩm quyền, công cụ kiểm soát và phòng ngừa rủi ro nợ. Bộ chỉ tiêu giám sát nợ mới chỉ làm cơ sở cho giám sát tuân thủ trong khi các chỉ tiêu để giám sát hiệu quả vẫn chưa có.

## ***2). Nguồn lực thực hiện còn thiếu và yếu***

Chính phủ, các Bộ, ngành và địa phương chưa xây dựng cụ thể kế hoạch đào tạo và bố trí lực lượng cán bộ đủ về năng lực. Huy động, phân bổ, sử dụng nguồn lực để đào tạo, tập huấn chuyên môn nghiệp vụ cho cán bộ quản lý nợ công ở các cấp còn thiếu và chưa đồng bộ. Chưa có sự phân định rõ ràng và sự phối hợp chặt chẽ giữa các cán bộ quản lý nợ công giữa trung ương và địa phương, giữa các cấp ngân sách, giữa cán bộ làm công tác quản lý nợ công với cán bộ quản lý ngân sách và đầu tư công

Dự toán phân bổ nguồn lực để thực hiện công tác quản lý, xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn quản lý nợ công và công tác thống kê

nợ công, nợ nước ngoài, kinh phí cải cách thủ tục hành chính, tháo gỡ khó khăn, tồn tại, giải quyết các điểm nghẽn trong thu - chi ngân sách, quản lý nợ công, đầu tư công vẫn chưa quyết liệt, vẫn có những mặt còn chậm và thiếu.

Các Bộ, ngành và địa phương chưa bố trí đủ nguồn lực và kinh phí để thực hiện xây dựng chương trình kế hoạch nhằm gắn kết chặt chẽ giữa chiến lược, chương trình quản lý nợ trung hạn với kế hoạch ngân sách, kế hoạch đầu tư công trung hạn. Việc xây dựng, triển khai các công cụ nợ như chiến lược nợ dài hạn, chương trình quản lý nợ trung hạn, kế hoạch vay, trả nợ hàng năm chưa gắn kết chặt chẽ với kế hoạch ngân sách và kế hoạch đầu tư công trung hạn.

### ***3). Thâm hụt ngân sách vẫn còn ở mức cao***

Bội chi NSNN duy trì ở mức cao, nợ công tăng cao và tốc độ tăng nhanh trong thời gian qua chủ yếu do áp lực vốn cho đầu tư phát triển nên phải duy trì mức bội chi ngân sách nhà nước ở mức cao. Trong bối cảnh tăng trưởng kinh tế chậm hơn mục tiêu, dịch Covid-19 và tình hình doanh nghiệp gặp khó khăn, yêu cầu mở rộng và nâng cao mạng lưới an sinh xã hội và đảm bảo quốc phòng, an ninh trong tình hình mới đã làm gia tăng chi phí và ảnh hưởng đến kết quả thực hiện NSNN 5 năm vừa qua. Thu NSNN tăng chậm, trong khi nhu cầu huy động vốn vay cho đầu tư phát triển tăng mạnh nhằm thực hiện chủ trương của Đảng và Nhà nước về phát triển kinh tế- xã hội nên NSNN đã phải duy trì bội chi ở mức cao, bình quân giai đoạn 2011-2015 khoảng 5,63% GDP. Bội chi NSNN giai đoạn 2016-2020 chiếm khoảng 3,7% GDP.

### ***4). Tăng trưởng kinh tế chưa vững chắc***

Ổn định kinh tế vĩ mô và tăng trưởng kinh tế chưa vững chắc: Tăng trưởng kinh tế nước ta trong thời gian qua có suy giảm so với giai đoạn trước, chưa thực sự vững chắc và không đạt mục tiêu đề ra, khả năng chống chịu của nền kinh tế chưa cao; năng lực cạnh tranh và tính tự chủ của nền kinh tế còn hạn chế. Đổi mới mô hình tăng trưởng còn chậm. Tăng trưởng vẫn chủ yếu phụ thuộc vào vốn đầu tư, đóng góp của nhân tố vốn trong tăng trưởng vẫn chiếm tỷ lệ lớn trên 55%. Hiệu quả sử dụng vốn chưa cao. Năng suất lao động, đổi mới sáng tạo còn thấp so với yêu cầu phát triển. Thu ngân sách nhà nước chưa thật sự bền vững, còn dựa vào các khoản thu từ vốn và thu từ đất đai có tính

chất một lần, vai trò chủ đạo của NSTW chưa được phát huy. Dự địa tăng thu NSNN ngày càng hạn chế.

Áp lực huy động vốn lớn cho đầu tư phát triển kinh tế - xã hội. Do cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội còn yếu kém, áp lực vốn đầu tư lớn trong khi tích lũy nội địa nền kinh tế còn mỏng, quy mô thị trường vốn trong nước còn nhỏ, hạn chế về khả năng cung ứng vốn trung, dài hạn và tác động của kinh tế thế giới. Cơ cấu nợ thì bền vững nhưng dư nợ công lại đang có xu hướng tăng. Vấn đề nợ công tăng nhanh, nguyên nhân trước tiên là áp lực huy động vốn cho đầu tư phát triển kinh tế - xã hội. Trong giai đoạn 2001-2005, đầu tư toàn xã hội bình quân là 39% GDP. Sang giai đoạn 2006-2010, tỷ lệ này đạt 42,9% GDP. Trong 5 năm 2011-2015, mặc dù mức vốn đầu tư toàn xã hội giảm nhưng vẫn duy trì khoảng 32% GDP, giai đoạn 2016-2022 khoảng 33,5% GDP. Đầu tư ở mức tương đối cao trong khi tỷ lệ tiết kiệm của nền kinh tế cho đầu tư chỉ khoảng 25% GDP dẫn đến sự thiếu hụt về nguồn vốn cho đầu tư, đồng nghĩa với việc phải đi vay. Việt Nam là một nước đang trong giai đoạn phát triển, cũng như rất nhiều các nước phát triển khác, buộc phải tăng vay nợ cho đầu tư, đặc biệt là các công trình kết cấu hạ tầng đồng bộ...từ đó khiến quy mô nợ công tăng lên. Tăng trưởng kinh tế là cơ sở để tính toán các chỉ tiêu tài khóa, bội chi, vay nợ giảm trong khi nhu cầu vay và các chỉ tiêu khác vẫn được giữ nguyên do phải tăng cường nguồn lực để thúc đẩy, duy trì, ổn định phát triển kinh tế, đảm bảo an sinh xã hội. Hệ quả tất yếu là tỷ lệ nợ công so với GDP tăng lên.

***(5). Lãi suất vay và điều hành chính sách tỷ giá hối đoái bị tác động bởi yếu tố bên ngoài***

Gia tăng quy mô và nghĩa vụ trả nợ công còn chịu tác động của biến động về lạm phát, tỷ giá, cung cầu ngoại tệ, khả năng cạnh tranh thấp của nền kinh tế và tác động của khủng hoảng tài chính toàn cầu đến nước ta. Thực tế có giai đoạn lạm phát ở mức rất cao, phải tăng lãi suất để kiềm chế lạm phát nên phát hành TPCP trên thị trường vốn trong nước chịu lãi suất cao, dẫn đến chi phí vay nợ Chính phủ tăng lên. Bên cạnh đó, để kích thích xuất khẩu, cân bằng cung cầu ngoại tệ và ổn định tiền tệ, dẫn đến có sự điều chỉnh tỷ giá theo hướng đồng nội tệ mất giá cũng làm cho quy mô nợ công tính theo VND tăng lên. Ngoài ra, biến động khó lường của các đồng tiền vay khác như USD, JPY, CNY cũng làm quy mô nợ của Chính phủ tăng khi quy đổi sang đồng Việt Nam.

## **Chương 4**

# **GIẢI PHÁP QUẢN LÝ NỢ CÔNG NHẪM BẢO ĐẢM AN TOÀN TÀI CHÍNH QUỐC GIA CỦA VIỆT NAM ĐẾN NĂM 2030**

## **4.1. BỐI CẢNH QUỐC TẾ, TRONG NƯỚC**

### **4.1.1. Bối cảnh quốc tế và khu vực**

Toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế tiếp tục được đẩy mạnh tuy có gặp nhiều trở ngại, thách thức; chủ nghĩa dân túy, bảo hộ có xu hướng tăng lên; sự điều chỉnh chính sách, quan hệ đối ngoại của các nước lớn trong khu vực và trên thế giới diễn biến khó lường. Phát triển bền vững trở thành xu thế bao trùm trên thế giới. Cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư đang diễn biến rất nhanh, đột phá, tác động sâu rộng và đa chiều đến hệ thống chính trị, xã hội, kinh tế toàn cầu.

Các tổ chức quốc tế đều dự báo môi trường kinh tế toàn cầu sẽ kém thuận lợi hơn. Kinh tế thế giới tăng trưởng chậm lại. Những vấn đề về an ninh phi truyền thống, thiên tai, dịch bệnh, biến đổi khí hậu gia tăng. Cạnh tranh chiến lược, xung đột thương mại còn kéo dài dẫn đến suy giảm thương mại, đầu tư khiến tăng trưởng toàn cầu bấp bênh, khó lường. Rủi ro tài chính toàn cầu gia tăng do điều kiện tài chính ngày càng thắt chặt, tỷ giá các đồng tiền chủ chốt diễn biến khó lường.

Chiến tranh Nga-Ukraine, đại dịch Covid-19 xuất hiện đã ảnh hưởng đến phát triển kinh tế- xã hội của các quốc gia trên thế giới, GDP của nhiều quốc gia tăng trưởng âm. Đại dịch Covid-19 đã đẩy nhanh quá trình số hóa các nền kinh tế, để hạn chế rủi ro an ninh mạng có thể xảy ra, tạo ra những rủi ro bất ổn về chính trị- xã hội, cân đối tài chính, tiền tệ trong nhiều năm, tiềm ẩn nguy cơ kéo khủng hoảng tài chính ở một số nước. Giá hàng hóa trên thế giới biến động khó lường. Việc thay đổi chính sách tiền tệ của các nền kinh tế phát triển có thể dẫn đến các điều kiện tài chính khó khăn hơn, ảnh hưởng đến dòng vốn và giảm giá đồng tiền ở một số nước đang phát triển. Nhiều ngân hàng Trung ương trên thế giới liên tục hạ lãi suất và đưa ra các gói hỗ trợ nhằm chống đỡ với đại dịch Covid-19.

Sau đại dịch Covid-19, Chính phủ các nước ứng phó bằng gói hỗ trợ tài khóa quy mô lớn hơn so với đợt khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008. Khung chính sách tài khóa được nới lỏng và các quốc gia phải vay nợ cho các nhu cầu mới phát sinh. Điều này diễn ra vào thời điểm gánh nặng nợ trên toàn cầu vốn ở mức cao chưa từng có, lên đến mức tương đương 256%GDP vào năm 2020, làm gia tăng rủi ro xảy ra khủng hoảng tài chính. Nhiều quốc gia tích lũy nợ trong làn sóng hiện nay đã trải qua giai đoạn tăng trưởng thấp và triển vọng yếu kém cả trước khi có đại dịch Covid-19. Gánh nặng nợ cao làm trầm trọng thêm các vấn đề khiến các quốc gia trở nên dễ tổn thương hơn với các cú sốc bên ngoài; gây khó khăn về đảo nợ trong những giai đoạn căng thẳng tài chính; làm hạn chế quy mô và hiệu quả của gói hỗ trợ tài khóa trong khủng hoảng hạn chế đầu tư tư nhân làm giảm năng suất.

#### **4.1.2. Bối cảnh trong nước**

Trong những năm qua, Việt Nam đã đạt được những thành tựu to lớn, có ý nghĩa quan trọng. Thế và lực của nước ta đã lớn mạnh hơn nhiều; quy mô, tiềm lực, sức cạnh tranh của nền kinh tế được nâng lên; tính độc lập, tự chủ được cải thiện; tích lũy thêm nhiều kinh nghiệm trong chỉ đạo và điều hành phát triển kinh tế- xã hội. Tăng trưởng kinh tế phục hồi, nền tảng kinh tế vĩ mô từng bước được củng cố, lạm phát được kiểm soát, nhập siêu giảm. Cùng với đó, việc thực hiện ba đột phá chiến lược được xác định trong Chiến lược phát triển kinh tế- xã hội giai đoạn 2011-2020 cũng đạt được những kết quả tích cực, từng bước hình thành các nền tảng, điều kiện tiên đề cho việc đổi mới mô hình tăng trưởng gắn với yêu cầu cơ cấu lại nền kinh tế. Mặc dù tăng trưởng kinh tế bị ảnh hưởng do đại dịch Covid-19, tuy nhiên tăng trưởng kinh tế của Việt Nam vẫn tốt hơn các nước trong khu vực; đồng thời là một số ít các quốc gia có tăng trưởng dương. Các tổ chức xếp hạng tín nhiệm nâng mức xếp hạng tín nhiệm quốc gia Việt Nam và liên tục điều chỉnh tăng triển vọng xếp hạng trong các năm gần đây. Phát triển công nghệ 4.0, chuyển đổi số, kinh tế số và hội nhập quốc tế của nước ta ngày càng sâu rộng. Việc thực hiện các hiệp định thương mại tự do đã có và tham gia các hiệp định thương mại tự do

thể hệ mới, cùng với việc hình thành Cộng đồng ASEAN mở ra nhiều cơ hội thuận lợi cho phát triển nhưng cũng đặt ra không ít khó khăn, thách thức.

Tuy nhiên, nền kinh tế vẫn còn những tồn tại, hạn chế và tiềm ẩn nhiều rủi ro, khả năng chống chịu, thích ứng với tác động bên ngoài còn yếu, năng lực tiếp cận nền kinh tế số, xã hội số còn hạn chế, đặc biệt là sau đại dịch Covid-19. Các yếu tố nền tảng như thể chế, hạ tầng nguồn nhân lực...để đưa nước ta sớm trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại còn thấp so với yêu cầu. Chất lượng tăng trưởng còn hạn chế do phát triển mất cân đối, phụ thuộc vào khu vực FDI, công nghiệp hỗ trợ chưa phát triển tương xứng, nhập khẩu nguyên liệu đầu vào lớn. Năng lực cạnh tranh yếu, năng suất lao động thấp, bên cạnh đó, hạ tầng chưa đồng bộ, phát triển thiếu quy hoạch ảnh hưởng đến tăng trưởng bền vững.

Mặc dù nền tảng kinh tế vĩ mô của nước ta đã được củng cố nhưng chưa thật vững chắc, còn phụ thuộc vào khu vực có vốn đầu tư nước ngoài, áp lực lạm phát, tỷ giá vẫn còn. Việc kiểm soát lạm phát và bảo đảm các cân đối lớn của nền kinh tế chưa thực sự bền vững. Cân đối ngân sách nhà nước còn khó khăn; cơ cấu chi ngân sách chưa phù hợp; một số khoản chi chưa được quản lý chặt chẽ, chi thường xuyên vẫn còn cao; bội chi ngân sách vẫn còn cao.

Cùng với độ mở của nền kinh tế ngày càng cao, tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng và toàn diện. Việt Nam ngày càng chịu nhiều tác động từ các yếu tố bên ngoài khu vực và thế giới. Các diễn biến khó lường về địa chính trị, sau đại dịch Covid-19, sự phục hồi chậm và không ổn định của kinh tế thế giới sẽ ảnh hưởng đến trong nước. Việc huy động, phân bổ và sử dụng nguồn lực tài chính cho phát triển kinh tế- xã hội chưa hợp lý, hiệu quả chưa cao, cân đối chi chưa gắn kết chặt chẽ với khả năng thu từ nền kinh tế, việc phân bổ các nguồn lực còn dàn trải, lãng phí, bội chi ngân sách nhà nước ở mức cao, nguồn lực dự trữ quốc gia hạn chế. Cơ hội tiếp cận nguồn vốn vay nước ngoài với hàm lượng ưu đãi cao từ các nhà tài trợ giảm xuống, đòi hỏi Chính phủ phải tăng vay ưu đãi, vay thương mại theo các điều kiện thị trường, tiếp tục gây áp lực gia tăng chi phí, yêu cầu huy động vốn để cân đối nguồn chi trả nợ đầy đủ, đúng hạn, đảm bảo an ninh tài chính quốc gia, trong khi yêu cầu

về huy động nguồn vốn vay nợ công để phục vụ chi đầu tư phát triển lớn. Yêu cầu đặt ra đối với Việt Nam là phải đổi mới và hoàn thiện các khuôn khổ thể chế, mô hình tổ chức bộ máy quản lý nợ công và thực hiện đồng bộ các công cụ về quản lý nợ công theo chuẩn mực quốc tế.

## **4.2. QUAN ĐIỂM, MỤC TIÊU VÀ ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NỢ CÔNG NHẪM BẢO ĐẢM AN TOÀN TÀI CHÍNH QUỐC GIA ĐẾN CỦA VIỆT NAM ĐẾN NĂM 2030**

### **4.2.1. Quan điểm**

1). Quản lý nợ công gắn với cơ cấu lại ngân sách nhà nước và cơ cấu lại đầu tư công, phải đặt trong tổng thể cơ cấu lại nền kinh tế, gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng, bảo đảm hiệu quả, bền vững. Quản lý nợ công theo hướng bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững, động viên hợp lý các nguồn lực chỉ vay trong khả năng trả nợ, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô.

2). Huy động vốn vay và trả nợ phải nằm trong giới hạn các chỉ tiêu an toàn về nợ công, nợ Chính phủ, nợ nước ngoài của quốc gia và bảo đảm an toàn tài chính quốc gia. Tăng cường huy động, quản lý, phân bổ và sử dụng có hiệu quả nợ công, gắn với các ưu tiên chiến lược của nền kinh tế, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội.

3). Hoàn thiện thể chế, xây dựng khung pháp lý, phát triển và áp dụng đầy đủ, đồng bộ các công cụ và nghiệp vụ quản lý nợ công. Nghiên cứu đổi mới, nâng cao hiệu lực, hiệu quả cơ quan quản lý nợ công theo mô hình phù hợp thông lệ, chuẩn mực quốc tế.

4). Chủ động cải tiến công cụ quản lý nợ công, đa dạng hóa các hình thức vay vốn với chi phí hợp lý. Chuyển đổi cơ cấu vay theo hướng tăng dần tỷ trọng huy động vốn vay trong nước, giảm dần mức độ vay nước ngoài và hạn chế bảo lãnh Chính phủ.

5). Nâng cao hiệu quả sử dụng vốn vay, bảo đảm trả nợ đầy đủ, đúng hạn; kiên quyết không sử dụng vốn vay cho các mục đích và dự án đầu tư có hiệu quả kinh tế - xã hội thấp hoặc không rõ ràng; tăng cường kỷ luật, kỷ cương tài chính, tăng cường công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các đơn vị sử dụng vốn vay nợ công.

#### **4.2.2. Mục tiêu**

##### *(1). Mục tiêu chung*

Đảm bảo nhiệm vụ huy động vốn vay để đáp ứng nhu cầu đầu tư phát triển kinh tế- xã hội với chi phí thấp gắn liền với mức độ rủi ro hợp lý, đảm bảo khả năng trả nợ, kiểm soát chặt chẽ các chỉ tiêu an toàn nợ bảo đảm an toàn tài chính quốc gia.

##### *(2). Mục tiêu cụ thể*

Giữ vững an ninh tài chính quốc gia; bảo đảm cân đối ngân sách tích cực, giảm dần tỉ lệ bội chi ngân sách nhà nước, đến năm 2030 xuống khoảng 3% GDP, hướng tới cân bằng thu- chi ngân sách nhà nước. Đến năm 2030, nợ công không quá 60% GDP, nợ Chính phủ không quá 50% GDP, nợ nước ngoài của quốc gia không quá 45% GDP.

Nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ (không bao gồm cho vay lại và đảo nợ) so với tổng thu NSNN hàng năm không quá 25%.

Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia hàng năm dưới 25% giá trị xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ.

Duy trì tốc độ tăng khối lượng phát hành TPCP trong nước tối thiểu 10%/năm, duy trì kỳ hạn phát hành trái phiếu Chính phủ bình quân khoảng từ 10-15 năm.

#### **4.2.3. Định hướng hoàn thiện quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia đến năm 2030**

Định hướng Chiến lược phát triển kinh tế- xã hội 10 năm giai đoạn 2021-2030 tại Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XIII, đặt ra mục tiêu đến năm 2030 Việt Nam là nước đang phát triển có công nghiệp hiện đại, thu nhập trung bình cao; kinh tế phát triển năng động, nhanh và bền vững; phân đầu đến năm 2045 trở thành nước phát triển, thu nhập cao. Các chỉ tiêu phát triển kinh tế- xã hội chủ yếu đề ra cho giai đoạn 2021-2030: Tốc độ tăng trưởng GDP bình quân khoảng 7%/năm (giai đoạn 2021-2025 bình quân khoảng 6,5-7%); GDP bình quân đầu người theo giá hiện hành đến năm 2030 đạt khoảng 7.500 USD/người (đến năm 2025 đạt 4.700-5.000 USD/người). Tổng vốn đầu tư xã hội bình quân đạt 33-35%GDP (giai đoạn 2021-2025 khoảng 32-34%). Nợ

công không quá 60%GDP. Để đảm bảo an toàn nợ công theo định hướng Đại hội Đảng lần thứ XIII, việc hoàn thiện công tác quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia đến năm 2030, phải đảm bảo theo các định hướng sau:

*Một là*, tiếp tục hoàn thiện thể chế chính sách về quản lý nợ công và thực hiện quản lý nợ chủ động thông qua các công cụ quản lý nợ hiện đại phù hợp với thực tiễn và thông lệ quốc tế. Trao quyền tự chủ đi đôi với trách nhiệm giải trình đối với các đơn vị sử dụng ngân sách.

*Hai là*, tổ chức huy động vốn để đáp ứng nhiệm vụ vay của ngân sách nhà nước trong trung hạn và hằng năm, đa dạng hóa nguồn vốn, phương thức và kỳ hạn trong nước và nước ngoài. Phát triển thị trường vốn trong nước để tăng cường khả năng huy động vốn với kỳ hạn dài, lãi suất phù hợp, tăng tính thanh khoản của thị trường.

*Ba là*, nâng cao hiệu quả sử dụng nợ công, gắn với trách nhiệm trả nợ, gắn với cơ cấu lại ngân sách nhà nước, cơ cấu đầu tư công, bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn bền vững. Đổi mới công tác quản lý nợ công, từ khâu quyết định chủ trương vay, tổ chức huy động vốn vay, sử dụng vốn, thu hồi vốn vay, trả nợ và giám sát tình hình thực hiện, quản lý ngân sách nhà nước theo kết quả thực hiện các mục tiêu trong trung, dài hạn và hằng năm.

*Bốn là*, phối hợp chặt chẽ, đồng bộ, hiệu quả các chính sách quản lý nợ công với chính sách tài khóa, tiền tệ, đầu tư, thị trường, giá cả, thương mại và các chính sách kinh tế vĩ mô để kiểm soát lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm các cân đối lớn của nền kinh tế và thúc đẩy phát triển kinh tế.

*Năm là*, tăng cường thanh tra, kiểm tra, giám sát, kiểm toán, công khai minh bạch về nợ công. Xây dựng, hoàn thiện và áp dụng các chỉ tiêu đánh giá bền vững nợ công với việc bảo đảm an toàn nền tài chính quốc gia.

### **4.3. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NỢ CÔNG NHẪM BẢO ĐẢM AN TOÀN TÀI CHÍNH QUỐC GIA**

#### **4.3.1. Hoàn thiện thể chế về quản lý nợ công**

Phạm vi quản lý nợ công chưa bao gồm hết các nghĩa vụ nợ dự phòng và các rủi ro trong danh mục nợ công. Thiếu quy định phù hợp về thẩm quyền, công cụ kiểm soát và phòng ngừa rủi ro nợ. Còn có sự chòng chéo và phân tán trong phân định chức năng nhiệm vụ giữa các cơ quan quản lý nợ công. Thiếu quy định về phân định rõ ràng trách nhiệm của cơ quan giúp Ủy ban nhân dân

cấp tỉnh trong việc thực hiện các nhiệm vụ vay cũng như trách nhiệm trong việc bố trí các nguồn lực tài chính của địa phương để hoàn trả các khoản nợ theo đúng cam kết với các cơ quan và tổ chức cho vay trong và ngoài nước. Chế tài xử lý chưa nghiêm, vẫn còn tình trạng các chủ dự án, các bộ, ngành, địa phương chưa chấp hành đầy đủ các quy định về đầu tư xây dựng cơ bản, chi tiêu nguồn vốn từ NSNN. Chưa có quy định cụ thể về việc phân loại nợ, trích lập và xử lý rủi ro tín dụng nên khi có nợ xấu hoặc nợ quá hạn không có nguồn để xử lý, phải điều chỉnh cơ chế tài chính, tái cơ cấu nợ bằng cách chuyển sang đầu tư vốn nhà nước hoặc cấp phát NSNN, làm tăng nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ. Hệ thống thông tin, số liệu về nợ công chưa được cập nhật thường xuyên; chế độ báo cáo chưa chấp hành đầy đủ, chậm so với yêu cầu và chất lượng không cao. Để hoàn thiện thể chế pháp luật về quản lý nợ công, cần phải thực hiện đồng bộ các giải pháp:

*Một là*, hoàn thiện quy định về phạm vi nợ công: Để đảm bảo các khoản nợ công được tính toán chính xác, đầy đủ và đảm bảo số liệu thống nhất về nợ công theo quan điểm của Việt Nam và các tổ chức quốc tế, hoàn thiện thể chế về pháp luật quản lý nợ công phải điều chỉnh và xác định rõ phạm vi của nợ công bao gồm các khoản nợ công và các khoản nợ ngầm của quốc gia phải được tính toán và xem xét, bổ sung nghĩa vụ nợ dự phòng NSNN vào phạm vi nợ công, vì đây là những khoản phát sinh trong quá trình điều hành NSNN nhưng không bố trí được nguồn trả, Chính phủ phải vay để trả các khoản nợ này như nợ đọng xây dựng cơ bản của NSTW, NSDP, các khoản nợ hoàn thuế GTGT, cấp bù chênh lệch lãi suất và phí quản lý cho Ngân hàng chính sách xã hội và Ngân hàng Phát triển Việt Nam, nợ các quỹ an sinh xã hội thực hiện các chính sách tín dụng đối với an sinh xã hội và đầu tư phát triển nhưng không nhằm mục đích lợi nhuận. Khi các khoản nợ này không nằm trong nợ Chính phủ sẽ không thể có được thông tin chính xác về nợ công của Việt Nam dẫn đến khó kiểm soát nợ công của quốc gia, do đó các khoản nợ trên nên được bao gồm trong phạm vi nợ công.

Đối với nợ của chính quyền địa phương: cần xác định cụ thể khoản nào được tổng hợp vào nợ công, khoản nào được loại trừ và những loại nào không mang bản chất là khoản vay, bóc tách các khoản nợ lẫn nhau giữa các cơ quan, tổ chức khu vực công, giữa các cấp ngân sách.

*Hai là, bổ sung quy định về mục tiêu và trần nợ công:* Mục tiêu của quản lý nợ công cần được bổ sung quy định vào Luật Quản lý nợ công cụ thể, rõ ràng làm định hướng cho công tác quản lý nợ, nhằm đáp ứng nhu cầu huy động vốn phục vụ phát triển kinh tế- xã hội của Chính phủ với mức chi phí thấp nhất tương ứng với mức độ rủi ro thấp, đồng thời thúc đẩy phát triển thị trường vốn nợ trong nước.

Các mục tiêu quản lý nợ dài hạn phải được xác định cụ thể trong chiến lược quản lý nợ công và làm tiêu chuẩn để so sánh kết quả thực hiện. Mục tiêu cần phải khả thi, cụ thể và liên quan trực tiếp đến các hoạt động quản lý nợ. Mục tiêu chính của việc quản lý nợ chính phủ là để đảm bảo nhu cầu vốn và các nghĩa vụ thanh toán của nhà nước và thúc đẩy sự phát triển của thị trường nợ trong nước.

*Ba là, rà soát, sửa đổi đồng bộ giữa các quy định về quản lý nợ công với các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan.* Trên cơ sở rà soát quy định hiện hành của Luật Quản lý nợ công trong mối quan hệ với Hiến pháp năm 2013 và các Luật mới ban hành sau thời điểm Luật Quản lý nợ công hiện hành như Luật Đầu tư công năm 2019, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện các điều ước quốc tế, Luật Kiểm toán nhà nước, Luật Kế toán, Luật Thống kê... để đảm bảo tính đồng bộ, bao quát, cần tiếp tục rà soát cả đến các quy định tại các Nghị định hướng dẫn các Luật nói trên.

*Bốn là, hoàn thiện quy định về công khai thông tin về nợ công:* việc công khai và minh bạch thông tin về nợ công phải được chú trọng và cập nhật thường xuyên. Để đảm bảo tính minh bạch của nợ công và để tăng cường tính hiệu quả của hoạt động quản lý nợ công, pháp luật nên quy định cụ thể việc công khai thông tin về tất cả các khoản nợ công bao gồm cả thông tin các khoản nợ của chính quyền địa phương, các khoản nợ ngầm, việc sử dụng và trả nợ các loại nợ công trong các bản tin và các phương tiện công khai thông tin về nợ công.

*Năm là, bổ sung chế tài đối với hành vi vi phạm pháp luật về nợ công:* Để đảm bảo hiệu quả của việc quản lý nợ công, sửa đổi Luật Quản lý nợ công theo hướng quy định cơ chế thực thi bằng cách tăng cường áp dụng hình thức

xử phạt đối với hành vi vi phạm về quản lý nợ công. Các chế tài xử phạt có thể áp dụng đối với cá nhân hoặc tổ chức, bao gồm việc tòa án thu hồi các khoản thanh toán từ các giao dịch thanh toán nợ không đúng quy định hoặc phạt tiền hay áp dụng hình thức phạt tù.

#### **4.3.2. Xây dựng chiến lược, chương trình, kế hoạch quản lý nợ công**

Việc xây dựng, triển khai các công cụ nợ như chiến lược nợ dài hạn, chương trình quản lý nợ trung hạn; kế hoạch vay, trả nợ hàng năm chưa gắn kết chặt chẽ với kế hoạch tài chính- ngân sách trung hạn và kế hoạch đầu tư công trung hạn; Chưa có sự phân định rõ ràng và sự phối hợp chặt chẽ giữa quản lý nợ công, quản lý ngân sách và quản lý đầu tư công; chưa có quy định phù hợp về thẩm quyền, công cụ kiểm soát và phòng ngừa rủi ro nợ. Bộ chỉ tiêu giám sát nợ mới chỉ làm cơ sở cho giám sát tuân thủ trong khi các chỉ tiêu để giám sát hiệu quả vẫn chưa có. Hệ thống các công cụ quản lý nợ công mặc dù đã được ban hành nhưng việc huy động vốn vay đã thoát ly chiến lược, kế hoạch đã được phê duyệt nên hiệu lực thi hành thấp, bị động, chưa có các chế tài để đảm bảo việc tuân thủ trong tổ chức thực hiện các công cụ quản lý nợ này. Để tăng cường quản lý và xây dựng chiến lược, chương trình, kế hoạch nợ công hiệu lực, hiệu quả, cần thực hiện đồng bộ một số giải pháp:

*Một là*, nâng cao hiệu quả xây dựng chiến lược, chương trình và kế hoạch về vay nợ công. Xây dựng chiến lược, kế hoạch nợ công phải phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội và gắn kết với việc giữ vững ổn định kinh tế vĩ mô kế hoạch đầu tư công trung hạn, kế hoạch thu chi NSNN trong từng giai đoạn. Xây dựng kế hoạch vay nợ phải gắn chặt với kế hoạch trả nợ, tính toán kỹ các kịch bản rủi ro có thể xảy ra bao gồm cả cơ cấu kỳ hạn trả nợ và lãi suất để đảm bảo khả năng trả nợ. Cần thiết phải nghiên cứu và xây dựng chiến lược nợ trung hạn 3-5 năm trên cơ sở phân tích sự đánh đổi giữa chi phí và rủi ro để xác định cơ cấu nợ mong muốn.

*Hai là*, đổi mới việc quản lý nợ nước ngoài của quốc gia: Thực hiện đổi mới quản lý nợ nước ngoài quốc gia theo hướng tách bạch quản lý nợ nước ngoài của khu vực công và khu vực tư nhân, thiết lập các chỉ tiêu cảnh báo mềm thay vì mức trần cứng. Chính phủ giao Bộ Tài chính và các cơ quan liên quan

triển khai áp dụng phương pháp thống kê nợ nước ngoài của khu vực công và khu vực tư nhân theo nguyên tắc nơi cư trú của chủ nợ để phù hợp hơn với chuẩn mực quốc tế; đồng thời theo dõi chỉ tiêu nợ nước ngoài theo tiêu chí ngoại tệ để quản lý rủi ro tỷ giá. Nghiên cứu cân nhắc bỏ hạn mức trần đối với các khoản vay nước ngoài của doanh nghiệp và các tổ chức tín dụng không được Chính phủ bảo lãnh theo lộ trình hợp lý khi các chính sách kiểm soát vốn phù hợp đã được triển khai; áp dụng bộ công cụ chính sách an toàn vĩ mô và kiểm soát luân chuyển dòng vốn để xử lý rủi ro vĩ mô, tài chính phát sinh từ hoạt động vay nợ nước ngoài. Chính phủ chỉ đạo Ngân hàng Nhà nước Việt Nam xây dựng lộ trình cập nhật khuôn khổ quản lý, giám sát hoạt động vay, trả nợ nước ngoài không được Chính phủ bảo lãnh phù hợp với thông lệ quốc tế và điều kiện của Việt Nam.

*Ba là*, từng địa phương cần phải xây dựng kế hoạch vay nợ của địa phương phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế- xã hội, kế hoạch vay nợ công của quốc gia, kế hoạch thu chi ngân sách của địa phương theo từng giai đoạn. Cần xác định rõ mục đích vay, mức huy động vốn ngắn hạn, trung hạn và dài hạn theo từng đối tượng vay. Kế hoạch vay nợ địa phương phải đảm bảo rõ về đối tượng sử dụng các khoản vay, hiệu quả dự kiến. Các địa phương phải xây dựng kế hoạch bố trí nguồn vốn ngân sách địa phương để trả nợ đầy đủ các khoản vay đầy đủ, đúng hạn... Các khoản vay mới của chính quyền địa phương chỉ thực hiện sau khi đã đánh giá đầy đủ tác động lên quy mô nợ công và khả năng trả nợ trong trung hạn, giới hạn được phép vay nợ của chính quyền địa phương theo quy định của Luật NSNN.

*Bốn là*, áp dụng và thực hiện các công cụ và nghiệp vụ quản lý nợ công hiện đại. Để tăng cường năng lực giám sát và quản lý nợ công, cần bổ sung hệ thống các chỉ tiêu giám sát về an toàn nợ, như hạn mức vay nợ và trả nợ. Các chỉ tiêu và giới hạn nợ có thể được phân chia theo loại nợ và được thể hiện theo cả giá trị danh nghĩa và tỷ lệ phần trăm. Chính phủ giao Bộ Tài chính sửa đổi, bổ sung Luật Quản lý nợ công quy định cụ thể hệ thống các chỉ tiêu giám sát về an toàn nợ như giới hạn mức vay nợ và trả nợ. Xây dựng cơ chế linh hoạt, chủ động lựa chọn trong đa dạng các công cụ quản lý nợ gắn liền với các đặc

điểm chi phí-rủi ro khác nhau để phù hợp với diễn biến thị trường luôn biến động. Cần bổ sung trong Luật Quản lý nợ công cho phép Bộ Tài chính chủ động thực hiện các giao dịch để tái cơ cấu danh mục nợ như hoán đổi, mua lại, trả trước...trong khuôn khổ chương trình quản lý nợ trung hạn hoặc kế hoạch vay nợ hàng năm để tận dụng được cơ hội của thị trường cũng như theo đuổi để đạt được mục tiêu của chương trình quản lý nợ trung hạn.

Áp dụng và triển khai khung đánh giá quản lý rủi ro của IMF khuyến cáo. IMF đưa ra 4 cấp độ đánh giá về “rủi ro vỡ nợ” nước ngoài như: Cấp độ rủi ro thấp (low risk) là tất cả các chỉ tiêu ở dưới ngưỡng cho phép. Cấp độ rủi ro trung bình (moderate risk), tất cả các chỉ tiêu ở dưới ngưỡng cho phép trong kịch bản kinh tế dựa trên những giả thiết ban đầu không thay đổi (baseline scenario), nhưng trong kiểm định về mức độ căng thẳng (stress test) của nợ nước ngoài chỉ ra rằng các chỉ tiêu này có khả năng vượt ngưỡng an toàn nếu có những cú sốc từ bên ngoài hoặc những thay đổi đột ngột trong chính sách kinh tế vĩ mô. Cấp độ rủi ro cao (High risk) là một hoặc nhiều hơn một chỉ tiêu vượt ngưỡng an toàn trong kịch bản kinh tế dựa trên những giả thiết ban đầu không đổi. Triển khai và áp dụng chỉ số CPIA (Country Policy and Institutional Assessment) là một chỉ số đánh giá về chính sách và thể chế của quốc gia.

*Năm là*, 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 pháp lý, thủ tục hành chính và trách nhiệm của các đối tượng được bảo lãnh. Nghiên cứu xem xét đưa nghĩa vụ dự phòng từ bảo lãnh Chính phủ vào NSNN. 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 của ngân sách trung ương, ngân sách địa phương phát sinh từ hoạt động vay về cho vay lại, tăng trách nhiệm trả nợ vay lại của CQDP gắn với 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. Nghiên cứu bổ

sung quy định về dự phòng rủi ro đối với các nghĩa vụ nợ phát sinh từ các dự án PPP, bảo lãnh Chính phủ.

*Sáu là*, cải thiện chỉ tiêu an toàn nợ, tái cơ cấu nợ theo hướng bền vững: Tích cực triển khai nghiệp vụ quản lý nợ chủ động để giãn áp lực trả nợ tập trung cao vào một số thời điểm. Phát hành TPCP gắn với tái cơ cấu nợ công, nợ Chính phủ theo hướng ưu tiên phát hành TPCP kỳ hạn dài để vừa huy động vốn cho NSNN, vừa kéo dài kỳ hạn bình quân danh mục nợ TPCP. 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 giãn nghĩa vụ trả nợ gốc qua các năm, giảm áp lực thanh khoản cho NSNN. Đối với các khoản vay mới, tính toán sử dụng công cụ nợ với kỳ hạn phù hợp để giãn lịch trả nợ gốc qua các năm, tránh tình trạng nghĩa vụ trả nợ gốc tập trung cao vào một thời điểm.

#### **4.3.3. Tổ chức bộ máy quản lý nợ công**

Còn có sự chồng chéo và phân tán trong phân định chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan quản lý nợ công giữa Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam nên chưa đảm bảo quản lý thống nhất, làm giảm hiệu lực, hiệu quả và tính chuyên nghiệp công tác quản lý nợ công, gây khó khăn cho công tác giám sát và kiểm soát rủi ro các chỉ tiêu an toàn nợ cũng như hạn chế trong việc gán trách nhiệm giải trình đối với các hoạt động quản lý nhà nước về quản lý nợ công. Trình độ, năng lực và số lượng cán bộ quản lý nợ công ở cả cấp Trung ương và địa phương còn thiếu và chưa chuyên nghiệp.

*Một là*, tiếp tục cải cách tổ chức cơ quan quản lý nợ công theo hướng tập trung vào một đầu mối làm nhiệm vụ quản lý nợ công, được tổ chức chuyên nghiệp, vừa đảm bảo phù hợp với tình hình thực tế, vừa đảm bảo tiếp cận được với thông lệ tốt của quốc tế trong lĩnh vực quản lý nợ công từ khâu huy động, quản lý rủi ro danh mục nợ công, quản lý thanh toán nợ, đồng thời với các nghiệp vụ liên quan khác. Tập trung toàn bộ các chức năng quản lý nợ vào một đầu mối cơ quan là Bộ Tài chính, các cơ quan Bộ, ngành quản lý nợ công theo phân công của Chính phủ và phối hợp với Bộ Tài chính nhằm làm giảm sự phân

tán và tăng cường sự phối hợp trong quản lý nợ công. Các chức năng quản lý nợ hợp nhất giúp Chính phủ có được bức tranh tổng quát về toàn bộ các nghĩa vụ nợ, qua đó đẩy mạnh quản lý rủi ro hiệu quả đối với tổng thể danh mục nợ, trả nợ, kiểm toán, đánh giá và báo cáo nợ công.

*Hai là*, quy định về chức năng, nhiệm vụ, phân cấp và ủy quyền trong quản lý nợ công vừa phải đảm bảo tính nhất quán, tuân thủ yêu cầu quản lý nợ công thận trọng, đảm bảo an toàn tài chính quốc gia và an toàn nợ công, vừa phải tạo sự linh hoạt trong thực hiện các nhiệm vụ cụ thể về huy động vốn vay nợ công và quản lý rủi ro cho phù hợp với đặc thù của quản lý nợ công và tiệm cận với thông lệ quốc tế. Tiếp tục rà soát, quy định cụ thể nhiệm vụ của các cơ quan có liên quan trong quản lý nhà nước về nợ công, trách nhiệm và nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân trong việc sử dụng nợ công.

*Ba là*, tăng cường năng lực quản lý, đào tạo cán bộ. Trong những năm tới, đứng trước yêu cầu của hội nhập và cạnh tranh quốc tế, việc hoàn thiện mô hình tổ chức bộ máy quản lý nợ, đào tạo và nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý nợ công cần phải được chú trọng và cải cách mạnh mẽ. Cần tập trung một số giải pháp sau: Đào tạo và nâng cao trình độ, năng lực quản lý nợ công, đầu tư công cho đội ngũ cán bộ chuyên trách, làm công tác quản lý về nợ công của các Bộ, ngành và địa phương trong chiến lược cán bộ thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ được giao. Chú trọng bồi dưỡng năng lực cán bộ trong việc hoạch định chính sách, đảm bảo cán bộ được đào tạo có kiến thức về kinh tế thị trường, pháp luật và các tiêu chuẩn, thông lệ quốc tế, đồng thời có kiến thức chuyên môn sâu về cả chính sách kinh tế vĩ mô, đặc biệt là chính sách tài khóa, chính sách tiền tệ, tỷ giá hối đoái, xuất nhập khẩu, dự trữ ngoại hối và cán cân thanh toán quốc tế, kỹ năng theo dõi, kiểm tra, giám sát, phân tích đánh giá hiệu quả, dòng tiền của dự án, có khả năng dự báo, nhận diện, đánh giá và cách thức xử lý các loại rủi ro liên quan đến nợ công. Thường xuyên tổ chức các lớp đào tạo, tập huấn kinh nghiệm quốc tế từ các tổ chức tài chính quốc tế.

*Bốn là*, đào tạo và tăng số lượng chuyên viên quản lý nợ trong việc giám sát, kiểm tra, phân tích và đánh giá rủi ro và bền vững nợ. Chính phủ giao Bộ

Tài chính và Bộ Nội vụ trong việc đảm bảo nguồn tài chính và định biên cán bộ làm công tác quản lý nợ công đảm bảo đủ về số lượng và chất lượng.

Các chuyên viên quản lý và xử lý rủi ro cần được học hỏi kinh nghiệm từ các tổ chức tài chính quốc tế và văn phòng quản lý nợ của nước ngoài. Trên cơ sở đó vận dụng các kiến thức và kinh nghiệm học được áp dụng vào tình hình thực tiễn của Việt Nam. Cần chú trọng và đầu tư cơ sở vật chất kỹ thuật phục vụ cho công tác quản lý nợ, đặc biệt là công tác nghiên cứu phát triển và ứng dụng công nghệ thông tin.

#### **4.3.4. Kiểm tra, giám sát, xử lý vi phạm trong quản lý nợ công**

Việc kiểm tra, giám sát, thanh tra, kiểm toán, quyết toán và báo cáo thực hiện đối với vấn đề nợ công chưa được chú trọng đúng mức đòi hỏi phải có điều chỉnh khuôn khổ pháp lý nhằm chủ động quản lý, phòng ngừa và xử lý các rủi ro phát sinh trong công tác cho vay lại, công tác cấp và quản lý bảo lãnh của Chính phủ. Việc theo dõi, đánh giá các dự án sử dụng vốn đầu tư công chưa đồng bộ và chưa được coi trọng. Chưa xây dựng các tiêu chí đánh giá hiệu quả kinh tế- xã hội của các dự án sử dụng vốn vay nợ công, dẫn đến công tác theo dõi, đánh giá kế hoạch và dự án gặp nhiều khó khăn; Chưa chuẩn hóa được quy trình báo cáo thực hiện dự án. Tính minh bạch và trách nhiệm giải trình liên quan tới quản lý, sử dụng vốn vay nợ công còn chưa cao. Để khắc phục những bất cập tồn tại, cần thực hiện đồng bộ giải pháp sau:

*Một là*, tăng cường quản lý, giám sát nợ công với việc ban hành tiêu chí phân loại nợ theo mức độ rủi ro và tỉ lệ trích lập dự phòng rủi ro đối với từng loại nợ. Xây dựng phương án xử lý rủi ro như: chuyển đổi nợ thành khoản góp vốn, đầu tư, mua bán nợ, hoán đổi nợ.

*Hai là*, tăng cường năng lực quản lý nợ công và giám sát rủi ro tài khóa. Nhằm nâng cao lòng tin của nhà đầu tư, mức tín nhiệm quốc gia và giảm mức chi phí vay, chuẩn bị sẵn sàng cho sự chuyển đổi khi nguồn vốn vay có tính chất ưu đãi (ODA) sẽ dần giảm xuống và nợ thương mại trong nước và nước ngoài sẽ trở thành nguồn huy động chính của Chính phủ. Tăng cường công tác giám sát rủi ro tài khóa bao gồm giám sát các nghĩa vụ nợ dự phòng tiềm ẩn có thể đến từ khu vực doanh nghiệp nhà nước và khu vực ngân hàng.

*Ba là*, bổ sung chế tài đối với hành vi vi phạm pháp luật về quản lý nợ công. Tăng cường trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức phải giải trình và chịu trách nhiệm khi để xảy ra vi phạm pháp luật về quản lý nợ công của cơ quan, tổ chức.

*Bốn là*, tăng cường tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của cơ quan quản lý, sử dụng vốn vay nợ công. Công khai cơ quan, tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật về quản lý nợ công thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật, xử lý vi phạm hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Tăng cường giám sát cộng đồng, người dân.

#### **4.3.5. Một số giải pháp khác**

##### ***4.3.5.1. Ổn định kinh tế vĩ mô và tăng trưởng kinh tế***

Thực hiện đồng bộ các giải pháp để ổn định các yếu tố kinh tế vĩ mô và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế vững chắc, vì đây chính là nguồn gốc, cơ sở tạo ra nguồn thu ngân sách nhà nước bền vững để đảm bảo đáp ứng trả nợ công. Đẩy mạnh cơ cấu lại nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao năng suất, hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế. Tiếp tục nghiên cứu, ban hành các cơ chế, chính sách tạo môi trường kinh doanh thuận lợi thông thoáng, khuyến khích các thành phần kinh tế, nhất là kinh tế tư nhân tiếp tục đầu tư phát triển. Ổn định môi trường kinh tế vĩ mô để tăng nội lực quốc gia, cần tăng cường nâng cao năng lực nội tại của nền kinh tế, ổn định cán cân thương mại và thu hút nguồn vốn đầu tư nước ngoài. Tập trung tăng năng suất lao động, với đổi mới sáng tạo đóng vai trò quan trọng trong tạo động lực tăng trưởng. Đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng của khu vực kinh tế tư nhân và nâng tỷ trọng trong GDP của khu vực kinh tế trong nước, giảm sự phụ thuộc về kinh tế vào bên ngoài. Tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường, tạo thuận lợi cho quá trình cơ cấu lại nền kinh tế. Nghiên cứu ban hành các chính sách khuyến khích xã hội hóa các doanh nghiệp tham gia đầu tư các dự án đối tác công tư, đặc biệt là doanh nghiệp tư nhân. Nghiên cứu sớm ban hành chính sách cắt giảm hợp lý và mạnh mẽ các loại thuế, phí đối với doanh nghiệp.

#### ***4.3.5.2. Tăng cường phối hợp giữa chính sách tài khóa, tiền tệ và nợ công***

Tăng cường phối hợp trong quản lý điều hành kinh tế vĩ mô, cần nghiên cứu và xây dựng nghị định ổn định tài chính và thành lập Hội đồng ổn định tài chính quốc gia, đổi mới tư duy và nâng cao nhận thức về phối hợp trong quản lý và điều hành chính sách an toàn vĩ mô theo hướng chú trọng tạo lập hệ thống tài chính ổn định, có tầm nhìn chiến lược trong dài hạn, đặt lợi ích chung lên hàng đầu, đồng thời đảm bảo tính tổng thể, đồng bộ trong toàn bộ quá trình thực thi, kiểm tra, đánh giá cơ chế, chính sách, khắc phục tình trạng phối hợp hình thức không đi vào thực chất thông qua việc quy rõ trách nhiệm, quyền hạn của từng Bộ, ngành và trách nhiệm của người đứng đầu trong công tác phối hợp.

Phối hợp trong xây dựng và điều hành chính sách an toàn vĩ mô bao gồm việc xác định các mục tiêu của chính sách; đánh giá sự lành mạnh của hệ thống tài chính, đánh giá tác động và đưa ra các giải pháp, công cụ thực hiện; thực hiện kiểm tra giám sát việc thực hiện chính sách, đánh giá, điều chỉnh chính sách. Phối hợp trong việc xây dựng các phương án, giải pháp đối với các biến động kinh tế- xã hội trong và ngoài nước có ảnh hưởng đến thị trường tài chính, đặc biệt là những biến động bất thường về kinh tế, chính trị xã hội trên thế giới và trong khu vực. Phối hợp trong việc xây dựng hệ thống thông tin đảm bảo cơ sở thông tin thống nhất, đầy đủ, chính xác đáp ứng yêu cầu công tác dự báo, xây dựng các kịch bản ứng phó với các rủi ro hệ thống tài chính. Tăng cường phối hợp giữa chính sách tiền tệ, chính sách tài khóa, tạo sự liên kết, cân đối và đồng bộ giữa thị trường tiền tệ, tín dụng và thị trường trái phiếu. Tăng cường phối hợp giữa Bộ Tài chính và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam trong việc trao đổi, cung cấp các thông tin về thanh khoản, lãi suất, thị trường tiền tệ, tình hình phát hành trái phiếu Chính phủ.

#### ***4.3.5.3. Cơ cấu lại ngân sách nhà nước, đầu tư công và quản lý nợ công***

Cơ cấu lại ngân sách nhà nước và quản lý nợ công phải đặt trong tổng thể cơ cấu lại nền kinh tế, gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng, bảo đảm hiệu quả, toàn diện, công bằng, bền vững, huy động hợp lý các nguồn lực. Tập trung cơ cấu lại thu, chi ngân sách nhà nước, tăng cường quản lý nợ công, bảo đảm an toàn và bền vững nền tài chính quốc gia. Thực hiện nghiêm nguyên tắc vay

bù đắp bội chi ngân sách nhà nước chỉ được sử dụng cho đầu tư phát triển, không sử dụng cho chi thường xuyên. Cải thiện cân đối ngân sách nhà nước, từng bước tăng tích lũy cho đầu tư phát triển và trả nợ vay. Xây dựng và triển khai kế hoạch tài chính trung hạn gắn với chiến lược quản lý nợ công, kiểm soát bội chi ngân sách và kế hoạch đầu tư công trong cùng thời kỳ. Tiếp tục thực hiện hiệu quả cơ cấu lại đầu tư công theo hướng giảm đầu tư công trong cơ cấu vốn đầu tư toàn xã hội.

Việc huy động, quản lý và sử dụng vốn vay ODA và vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài phải gắn với việc cơ cấu lại đầu tư công. Các khoản vay mới nào cũng cần phải được xem xét hiệu quả kinh tế, phương án tài chính, đánh giá tác động tới kế hoạch đầu tư công trung hạn, các chỉ tiêu về an toàn nợ công, ngân sách cũng như khả năng trả nợ trong tương lai. Cần có quá trình thẩm định, đánh giá chặt chẽ, khách quan, minh bạch thông qua xây dựng bộ tiêu chí đánh giá, lựa chọn dự án theo chuẩn mực quốc tế, phù hợp với thực tế của Việt Nam. Ưu tiên sử dụng vốn vay cho các dự án có hiệu quả kinh tế- xã hội, trực tiếp thúc đẩy tăng trưởng kinh tế gắn với phát triển bền vững.

Cơ cấu lại chi ngân sách nhà nước theo hướng tăng hợp lý tỷ trọng chi đầu tư, giảm tỷ trọng chi thường xuyên. Phân bổ và sử dụng các nguồn vốn nhà nước trên nguyên tắc tập trung, hiệu quả, theo cơ chế thị trường. Huy động hợp lý các nguồn lực cho đầu tư phát triển, duy trì ở mức hợp lý với các cân đối lớn của nền kinh tế như tiết kiệm, đầu tư và tiêu dùng, ngân sách nhà nước, cán cân thương mại, cán cân thanh toán quốc tế, nợ công và nợ nước ngoài quốc gia...

#### ***4.3.5.4. Phát triển thị trường tài chính***

Tái cấu trúc hệ thống tài chính, chú trọng lành mạnh hóa hệ thống ngân hàng thương mại và hoàn thiện thị trường tiền tệ, đặc biệt, thúc đẩy mạnh hơn phát triển các thị trường cổ phiếu và trái phiếu để thị trường tài chính từng bước có được cấu trúc cân đối hơn, qua đó nâng cao tính lành mạnh và hiệu quả cho thị trường tài chính. Tiếp tục tái cơ cấu thị trường trái phiếu thông qua thúc đẩy các điều kiện để phát triển nhanh hơn thị trường trái phiếu chính phủ, nhất là trái phiếu doanh nghiệp, tạo dựng đường cong lãi suất chuẩn.

Tiếp tục tái cơ cấu thị trường chứng khoán thông qua đẩy nhanh ban hành khung pháp lý về các công cụ phái sinh; đồng thời, xử lý nghiêm các vi phạm trên thị trường trong lĩnh vực này. Tái cơ cấu các tổ chức tài chính theo hướng củng cố, hoàn thiện các tổ chức hiện tại như công ty chứng khoán, các quỹ đầu tư mở và công ty tài chính. Tiếp tục tái cơ cấu, đổi mới cách thức giám sát tài chính, nhất các tổ chức tín dụng theo hướng củng cố giám sát tuân thủ, dần từng bước chuyển sang giám sát dựa trên rủi ro. Phát triển thị trường nợ trong nước, tiếp tục cải thiện hoạt động của cả thị trường sơ cấp và thứ cấp, đa dạng hóa mạng lưới nhà đầu tư, cải thiện hạ tầng và các dịch vụ hỗ trợ thị trường.

#### ***4.3.5.5. Phát triển công nghệ thông tin, cơ sở dữ liệu***

Điều chỉnh hệ thống, chỉ tiêu báo cáo và thống kê nợ công phù hợp với cam kết cung cấp thông tin với các tổ chức quốc tế như hệ thống báo cáo và phổ biến số liệu chung của IMF, hệ thống báo cáo nợ công của WB, của cơ quan giám sát ASEAN và ASEAN+3 và các quy định hiện hành của pháp luật Việt Nam. Do đặc thù của huy động nguồn vốn của Chính phủ bao gồm cả nguồn vốn vay ODA, vay ưu đãi gắn liền với các chương trình/dự án cụ thể, đặc điểm của ngân sách nhà nước lồng ghép giữa trung ương, địa phương cũng như các quy định về thu, chi NSNN, do vậy cần bổ sung các quy định chế tài về trách nhiệm các đơn vị liên quan trong tổ chức thông tin về nợ công; nguyên tắc chế độ báo cáo, cơ sở dữ liệu, phân tích dự báo, công bố thông tin về nợ công. Quy định nâng cao ứng dụng công nghệ thông tin và phương pháp thống kê nợ công phù hợp với thông lệ và chuẩn mực quốc tế.

## KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

### 1. Kết luận

Trong thời gian qua, dưới sự lãnh đạo của Đảng, Chính phủ, Quốc hội, sự nỗ lực của các cơ quan Chính phủ, việc triển khai thực hiện Luật Quản lý nợ công đã cơ bản đạt được mục tiêu đề ra như đảm bảo huy động nguồn lực cho ngân sách và cho đầu tư phát triển, theo đó huy động vốn trong nước là quyết định, huy động vốn nước ngoài là quan trọng; tạo hành lang pháp lý cho việc phân bổ, sử dụng vốn vay đúng mục đích và hiệu quả, bảo đảm quản lý nợ an toàn; phân định rõ quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan có liên quan; công tác quản lý, giám sát nợ từng bước được nâng cao, chủ động tiếp cận những kinh nghiệm quốc tế phù hợp trong quản lý, tạo điều kiện hội nhập, đã hình thành khung khổ pháp lý khá đầy đủ để triển khai thực hiện Luật Quản lý nợ công. Hiện nay, trong xu thế hội nhập kinh tế quốc tế, nền kinh tế không chỉ chịu ảnh hưởng của các yếu tố bên trong mà còn chịu tác động mạnh mẽ của các yếu tố bên ngoài. Việt Nam đang phải đối mặt với nhiều cơ hội và thách thức, dịch bệnh song hành, đan xen nhau. Các nền kinh tế đều mong muốn phát triển, nhu cầu vốn đầu tư sẽ gia tăng, sự biến động của kinh tế thế giới cho thấy sự cần thiết phải nhìn nhận lại và đánh giá việc quản lý sử dụng nợ công an toàn hiệu quả. Hơn nữa, Việt Nam đã trở thành một nước có thu nhập trung bình vì vậy khả năng vay ODA, vay ưu đãi có xu hướng giảm, phải sử dụng khoản vay kém ưu đãi hơn, trong khi đó thị trường tài chính trong nước chưa phát triển đồng bộ, khả năng cung ứng vốn và tính thanh khoản của thị trường còn chưa cao. Đó đó, thông qua nghiên cứu đề tài luận án “*Quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia của Việt Nam*”. Luận án tổng kết, nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn, kinh nghiệm một số nước về nợ công, quản lý nợ công, quan hệ giữa nợ công và an toàn tài chính quốc gia, phân tích, đánh giá về tình hình quản lý, sử dụng nợ công, tìm ra những nguyên nhân và tồn tại trong quản lý nợ công, luận án đã đề xuất quan điểm, định hướng hoàn thiện thể chế và đề xuất hệ thống các giải pháp nhằm tăng cường khả năng huy động vốn, phân bổ, quản lý và sử dụng vốn vay có hiệu quả và khả năng trả nợ, đồng thời phải đảm bảo bền vững nợ công và an toàn tài chính quốc gia. Cải tiến quy

trình về quản lý nợ công, đa dạng hóa các hình thức vay nợ với chi phí hợp lý, chuyển đổi cơ cấu vay nợ theo hướng tăng dần tỷ trọng huy động vốn trong nước, hạn chế vay thương mại nước ngoài và bảo lãnh chính phủ. Duy trì các chỉ số nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia ở mức an toàn tài chính quốc gia được đảm bảo.

## **2. Những hạn chế của luận án**

Đề tài luận án là chủ đề mang tính thời sự và có tính thực tiễn đối với quản lý điều hành kinh tế vĩ mô trong điều kiện Việt Nam hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế thế giới và khu vực. Luận án sử dụng phương pháp nghiên cứu chủ yếu là phân tích, thống kê, mô tả, tổng hợp, so sánh, đối chiếu và kiểm chứng trên cơ sở số liệu, báo cáo. Tuy nhiên, do số liệu thứ cấp còn chưa đồng bộ, bởi cho đến nay các số liệu báo cáo thống kê về nợ công của Việt Nam chưa được cập nhật trong hệ thống thống kê hàng năm của Tổng cục Thống kê, mới chỉ công khai trên hệ thống trang tin và bản tin nợ công của Bộ Tài chính, tuy nhiên số liệu chưa được cập nhật đầy đủ chi tiết về nợ công, còn có độ trễ về mặt thời gian công bố, do đó tác giả phải tính toán và dựa vào nguồn số liệu của Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, các tổ chức quốc tế WB, IMF, ADB...trong quá trình nghiên cứu, phân tích.

## **3. Kiến nghị cho những nghiên cứu tiếp theo**

Do khuôn khổ nghiên cứu bị giới hạn về thời gian, nguồn lực và điều kiện nghiên cứu, đặc biệt là nguồn dữ liệu số liệu về nợ công, tài chính quốc gia, luận án chắc chắn sẽ còn nhiều khiếm khuyết, đặc biệt là các vấn đề quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia, ổn định kinh tế vĩ mô, là những vấn đề rất rộng và đòi hỏi sự nghiên cứu tổng thể. Tác giả cũng mong muốn được mở rộng phạm vi nghiên cứu và đánh giá cụ thể hơn về quan hệ giữa nợ công và các yếu tố cân bằng vĩ mô khác, nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia.

Tác giả mong muốn nhận được ý kiến đóng góp của các nhà khoa học, nhà quản lý, các chuyên gia, các đồng nghiệp và bạn bè quan tâm đến lĩnh vực này để luận án được hoàn thiện hơn nữa.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

### Tiếng việt

1. Phạm Thế Anh (2012), Nợ công và tính bền vững ở Việt Nam: Quá khứ, hiện tại và tương lai, Ủy ban Kinh tế Quốc hội và UNDP.
2. Phạm Thế Anh (2014) “Hiệu ứng ngưỡng của nợ công và hàm ý chính sách cho Việt Nam”.
3. Hoàng Ngọc Âu (2018), Quản lý nợ công ở Việt Nam trong hội nhập quốc tế, Luận án tiến sĩ, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.
4. Vũ Thành Tự Anh (2010), Tính bền vững của nợ công ở Việt Nam, bài viết trên website <http://tinkinhhte.jcapt.com>.
5. Vũ Sỹ Cường (2013), Bền vững và kỷ luật tài khóa, thách thức còn ở phía trước- Báo cáo Kinh tế vĩ mô 2013, Nhóm tư vấn Ủy ban Kinh tế Quốc hội.
6. Trần Kim Chung (2018), Giải pháp nào để nợ công trở thành công cụ thúc đẩy phát triển, Báo điện tử Lao động.
7. Hạ Thị Thiều Dao (2006), Nâng cao hiệu quả quản lý nợ nước ngoài trong quá trình phát triển kinh tế tại Việt Nam, luận án tiến sĩ.
8. Nguyễn Thị Nguyệt Dung (2014), Hiệu quả quản lý nợ nước ngoài của Việt Nam, Luận án tiến sĩ kinh tế, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.
9. Nguyễn Đức Độ, Nguyễn Thị Minh Tâm (2010), Vấn đề nợ công tại các nước phát triển và tác động đến kinh tế Việt Nam, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ, Học viện Tài chính, Hà Nội.
10. Trần Thị Hà (2017), Một số vấn đề về nợ công hiện nay và giải pháp tăng cường quản lý nợ công.
11. Phạm Văn Hà và Trương Bá Tuấn (2013), Mối quan hệ giữa đầu tư công và nợ công và yêu cầu đảm bảo bền vững ngân sách ở Việt Nam, CIEM.
12. Trần Vũ Hải (2011), Quản lý nợ công: Thực trạng và kiến nghị hoàn thiện”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 8, trang 12 -15.
13. Trần Ngọc Hoàng (2017), Giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý nợ công của Việt Nam, tại trang [www.tapchitaichinh.vn](http://www.tapchitaichinh.vn) [truy cập ngày 6/11/2017].

14. Đào Văn Hùng (2014), Xác định phạm vi nợ công, trần nợ công an toàn của Việt Nam giai đoạn 2014- 2020, Đề tài nghiên cứu cấp Bộ, Học viện Chính sách và Phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.
15. Nguyễn Thị Thanh Hương (2007), Tăng cường quản lý nợ nước ngoài ở Việt Nam, Luận án tiến sĩ kinh tế, Trường Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội:
16. Võ Hữu Hiền (2017), An toàn nợ công và các kịch bản quản lý, Cục Quản lý nợ, Bộ Tài chính.
17. Lê Thị Diệu Huyền (2012), Hoàn thiện cơ chế quản lý nợ công của Việt Nam, Luận án Tiến sĩ Kinh tế, Học viện Ngân hàng, Hà Nội.
18. Lê Thị Diệu Huyền (2014), Tái cơ cấu đầu tư công- thực trạng và giải pháp, Đề tài nghiên cứu khoa học.
19. Nguyễn Trọng Hoài (2006 ), Bất cân xứng về thông tin trên các thị trường tài chính, Bài giảng cho học viên cao học, Đại học Kinh Tế TP.HCM.
20. Lê Thị Khương (2016), Bàn về nợ công Việt Nam hiện nay, Trường Cao đẳng Kinh tế- Kế hoạch Đà Nẵng; Tạp chí Ngân hàng số 21/2016.
21. Phan Đình Nguyên (2013), Quản lý nợ công ở Việt Nam từ năm 2006 đến nay, Tạp chí Phát triển và Hội nhập, số 11, tháng 7-8/2013:
22. Ngô Thị Tuyết Mai (2012): Nợ nước ngoài của Việt Nam: vấn đề và giải pháp, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số 14 tháng 07/2012.
23. Vũ Minh Long (2013), Khủng hoảng nợ công tại một số nền kinh tế trên thế giới: Nguyên nhân, diễn biến, hậu quả, biện pháp khắc phục và những hàm ý chính sách cho Việt Nam.
24. Nguyễn Đức Thành và Nguyễn Hồng Ngọc (2017), Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách, Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội.
25. Nguyễn Thị Kim Thanh (2011), Vai trò của Ngân hàng Nhà nước trong quản lý nợ công, Tạp chí Ngân hàng, (3+4).
26. Nguyễn Xuân Thành và Đỗ Thiên Anh Tuấn (2016), Bất mạch nợ công Việt Nam tại Diễn đàn kinh tế Việt Nam: Thách thức tái cơ cấu và triển vọng, Viện Kinh tế Việt Nam, Hà Nội.
27. Nguyễn Xuân Thành và Đỗ Thiên Anh Tuấn (2013), Tăng cường phối

hợp chính sách kinh tế vĩ mô với chính sách giám sát an toàn tài chính ở Việt Nam nhìn từ kinh nghiệm quốc tế, Fulbright.

28. Sử Đình Thành (2012), Ngưỡng nợ công – Nghiên cứu thực nghiệm ở Việt Nam, Tạp chí Phát triển kinh tế, số 257.
29. Vũ Nhữ Thăng (2010), Đổi mới tài chính công ở Việt Nam: Thực trạng và định hướng đến 2020;
30. Vũ Nhữ Thăng (2011), “Tái cấu trúc đầu tư công”, Tạp chí Tài chính.
31. Lê Phan Thị Diệu Thảo và Thái Hán Vinh (2015), Kiểm định tác động của nợ công đến tăng trưởng, Tạp Chí Công nghệ Ngân hàng, số 116/2015;
32. Nguyễn Ngọc Thủy Tiên (2009), Luận án tiến sỹ với đề tài “Những giải pháp tăng cường quản lý vay và trả nợ nước ngoài ở Việt Nam”
33. Nguyễn Thị Thúy, Ngô Thị Phương Liên (2016), Đánh giá tác động của các yếu tố kinh tế vĩ mô đến nợ công, Công TTĐT Bộ Tài chính.
34. Nguyễn Tuấn Tú (2012), Nợ công ở Việt Nam hiện nay: Thực trạng và giải pháp, Tạp chí khoa học, Đại học Quốc gia Hà Nội, Kinh tế và kinh doanh 28/2012, 200-208.
35. Đào Minh Tú và Lê Văn Hình (2015), Mất cân bằng kinh tế: mô hình, chính sách điều chỉnh và một số hàm ý chính sách, Tạp chí Nghiên cứu kinh tế số 11 (450) tháng 11/2015.
36. Đỗ Thiên Anh Tuấn (2013), Tương lai nợ công của Việt Nam: xu hướng và thử thách, Tạp chí Ngân hàng, số tháng 3/2013.
37. Đỗ Thiên Anh Tuấn (2014), Các mô thức quản lý nợ công và vấn đề của Việt Nam, Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright
38. Đinh Công Tuấn (2017), Cuộc khủng hoảng nợ công châu Âu (2009-2014) và những vấn đề về nợ công ở Việt Nam hiện nay;
39. Trung tâm Thông tin-tư liệu, Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương (2012), Chuyên đề Khủng hoảng kép: khủng hoảng nợ công và khủng hoảng tiền tệ, Đánh giá rủi ro đối với Việt Nam.
40. Thủ tướng Chính phủ (2012), Quyết định số 958/2012/QĐ-TTg về Phê duyệt Chiến lược nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia giai đoạn 2011-2020 tầm nhìn đến năm 2030, ngày 27/7/2012.

41. Trung tâm nghiên cứu Ngân hàng TMCP Đầu tư và Phát triển Việt Nam-BIDV (2011), Báo cáo đánh giá thực trạng nợ công tại Việt Nam giai đoạn 2011-2015 và đề xuất cho giai đoạn 2016-2020.
42. Tổng cục thống kê, số liệu thống kê 2000-2019. [www.gso.gov.vn](http://www.gso.gov.vn)
43. Lưu Ngọc Trinh và Trần Đức Vui (2012), Nợ công của Châu Âu: Khủng hoảng, cứu trợ và triển vọng, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, số 4 (139).
44. Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR) (2015), Bài thảo luận chính sách, CS-10; Những đặc điểm của nợ công ở Việt Nam.
45. Hồng Vân (2015), Hoàn thiện chính sách quản lý nợ công phù hợp với yêu cầu mới, [www.baohaiquan.vn](http://www.baohaiquan.vn) [truy cập ngày 07/10/2015].
46. Đinh Lâm Tấn và Nguyễn Hữu Khánh (2021), Chiến lược nợ công ở Việt Nam: Những vấn đề đặt ra cho giai đoạn 2021-2030, Viện Nghiên cứu khoa học xã hội và nhân văn.
47. Nguyễn Trọng Nghĩa (2019), Nợ công bền vững kinh nghiệm quốc tế và một số gợi ý cho Việt Nam, Luận án tiến sỹ, Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội
48. Hoàng Ngọc Âu (2018), Quản lý nợ công ở Việt Nam trong hội nhập quốc tế, Luận án tiến sỹ, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.
49. Bộ Tài chính (2016), Hội thảo Ngân sách trung hạn và quản lý ngân sách theo kết quả thực hiện nhiệm vụ
50. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng thế giới (2016), Báo cáo tổng quan Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ.
51. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2016), Báo cáo tình hình thực hiện kế hoạch đầu tư phát triển giai đoạn 2011-2015 và dự kiến kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020.
52. Bộ Tài chính, báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước hằng năm.
53. Bộ Tài chính (2017), Báo cáo số 968-BC/BTC báo cáo Thủ tướng "Các chỉ tiêu giám sát nợ công năm 2016.
54. Bộ Tài chính (2017), Báo cáo kinh nghiệm quốc tế về khuôn khổ pháp lý đối với quản lý nợ công. Tài liệu cung cấp tại phiên họp thứ 8, UBTVQH khoá XIV.

55. Bộ Tài chính, số liệu báo cáo nợ công 2000-2019, [www.mof.gov.vn](http://www.mof.gov.vn)
56. Bộ Tài chính (2015), Báo cáo tổng kết 6 năm thi hành Luật Quản lý nợ công.
57. Nghị quyết Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XII;
58. Chính phủ (2020), Báo cáo 237/BC-CP ngày 20/05/2020 Báo cáo về phòng, chống dịch COVID-19 và những nhiệm vụ, giải pháp trọng tâm phục hồi, phát triển kinh tế- xã hội.
59. Thủ tướng Chính phủ (2013), Chương trình quản lý nợ trung, dài hạn 2013-2015” ban hành kèm theo Quyết định số 689/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 04/5/2013.
60. Thủ tướng Chính phủ (2012), Quyết định số 450/QĐ-TTg ngày 18/4/2012 “ Quyết định về việc phê duyệt chiến lược tài chính đến năm 2020”.
61. Thủ tướng Chính phủ (2020), Quyết định số 1130/QĐ-TTg ngày 27/7/2020 phê duyệt chương trình quản lý nợ công 3 năm 2020-2022 và kế hoạch vay, trả nợ công năm 2020.
62. Nghị quyết số 24/2016/QH14, ngày 08/11/2016 của Quốc hội về kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016-2020;
63. Nghị quyết số 26/2016/QH14 ngày 10/11/2016 của Quốc hội về kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020;
64. Nghị quyết 142/2016/QH13 ngày 12/04/2016 của Quốc hội về kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội 5 năm 2016-2020;
65. Nghị quyết số 1023/NQ-UBTVQH13 ngày 28 tháng 8 năm 2015 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư phát triển nguồn NSNN giai đoạn 2016 - 2020;
66. Thủ tướng Chính phủ (2018), Quyết định số 63/QĐ-TTg ngày 12/01/2018 của Thủ tướng phê duyệt Đề án cơ cấu lại đầu tư công giai đoạn 2017-2020 và định hướng đến năm 2025.
67. Thủ tướng Chính phủ (2012), Quyết định số 958/QĐ-TTg ngày 27/7/2012 của Thủ tướng Chính phủ (2012), phê duyệt Chiến lược nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia giai đoạn 2011-2020 và tầm nhìn đến năm 2030.
68. Ủy ban Kinh tế của Quốc hội và UNDP tại Việt Nam (2013), Nợ công và

- tính bền vững ở Việt Nam: Quá khứ, hiện tại và tương lai, NXB Tri thức;
69. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2020), Báo cáo số: 8462/BC-BKHĐT, ngày 21 tháng 12 năm 2020 về Tình hình và kết quả thực hiện cơ cấu lại nền kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng (Tài liệu phục vụ Hội nghị trực tuyến của Chính phủ với các địa phương, ngày 28 - 29 tháng 12 năm 2020).
  70. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2017), Báo cáo Đề án cơ cấu lại đầu tư công giai đoạn 2017-2020 và một số định hướng đến năm 2025.
  71. IMF (2020), Báo cáo đánh giá trong khuôn khổ đoàn Điều khoản IV năm 2020.
  72. Chính phủ (2016), Báo cáo số 464/BC-CP ngày 19/10/2016 về mục tiêu, định hướng huy động, sử dụng vốn vay và quản lý nợ công giai đoạn 2016-2020.
  73. Chính phủ (2020), Báo cáo về chiến lược nợ công giai đoạn 2021-2030.
  74. Standard and Poor's (2021), Đánh giá xếp hạng tín nhiệm thường niên với Standard and Poor's.
  75. Nghị quyết của Bộ Chính trị (2016), Chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững.
  76. Thủ tướng Chính phủ (2015), Chỉ thị của Thủ tướng về tăng cường công tác quản lý và nâng cao hiệu quả sử dụng nợ công.
  77. Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia (2022), Báo cáo tổng quan thị trường tài chính 2021-2022.

## **Tiếng Anh**

78. Awadzi, Elsie Addo (2015), “Designing Legal Frameworks for Public Debt Management”, IMF Working Paper 15/147.
79. Al-Zeaud, H.A., 2014. Public Debt and Economic Growth: An Empirical Assessment. European Scientific Journal 10 (4), 148-158.
80. Auronen, L. (2003) “Asymmetric Information: Theory and Applications”.

81. António Afonso & João Tovar Jalles (2011), Growth and Productivity: The role of Government Debt, Department of Economics, School of Economics and Management.
82. Balassone, F., Francese, M., & Pace, A., 2011. Public debt and economic growth in Italy. Bank of Italy Economic History Working Paper, No.11.
83. Barro, R.J., 1990. Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *The Journal of Political Economy* 98(5), 103-S125.
84. Barro R. J. (1999), Notes on Optimal Debt Management. Harvard University.
85. Bartkowiak (2008). Public debt management. Theory and practice in the EU countries
86. Benedict Bingham (2010), Vietnam fiscal strategy and Public debt.
87. BIS, 2010. “Macroprudential Instruments and frameworks: a stocktaking of issues and experiences”, SGFS Papers No.38, 5/2010
88. Carmen M. Reinhart and Kenneth S. Rogoff (2010), *American Economic Review: Papers& Proceedings* 100 (May, 2010): 573-578:
89. Cristina D. Checherita-Westphal (2010), The impact of high and growing Government debt on economic growth: a empirical investigation for the Euro area., ECB Working paper No.1237.
90. Cecchetti, G. S., M. S. Mohanty and F. Zampolli (2010), *The Future of Public Debt: Prospects and Implications*, Monetary and Economic Department, Bank for International Settlement.
91. Caner, M., T. Grennes and F. Koehler-Geib (2010), “Finding the Tipping Point- When Sovereign Debt Turns Bad”, World Bank Policy Research Working Paper, 5391.
92. Das, U.S., M. Papapioannous, G. Pedras, F. Ahmaed and J. Surti (2010), Managing Public Debt and Its Financial Stability Implications, IMF Working Papers, WP/10/280;
93. Eriko Togo (2007), Coordinating Public Debt Management with Fiscal and Monetary Policies: An Analytical Framework.
94. Eberhardt, M., & Presbitero, A.F., 2015. Public debt and growth:

- Heterogeneity and non-linearity. *Journal of International Economics* 97, 45-58.
95. Elsie Addo Awadzi (2015), *Designing legal framework for public debt management-7/2015*).
  96. Eriko Togo (2007), *Coordinating Public Debt Management with Fiscal and Monetary Policies: An Analytical Framework*, Policy Research Working Paper.
  97. Friedman, M., (1977). Nobel Lecture: Inflation and Unemployment. *Journal of Political Economy* 85(3), 451-472.
  98. Friedman, B.M., (1978), *Crowding out or Crowding in? The Economic Consequences of Financing Government Deficits*. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1978:3, 593-654.
  99. FSB, IMF and BIS (2011), “*Macroprudential Tools and Frameworks*”, Update to G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors
  100. International Monetary Fund & World Bank (2017), *Reviews of Debt Sustainability Framework for Low Income Countries: proposed reforms*, IMF Policy Papers, No. 17/380.
  101. IMF (2017a). *World Economic Outlook Database*: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx>.
  102. IMF (2015). *Staff Guidance Note on the Implementation of Public Debt Limits in Fund-Supported Programs*.
  103. IMF và WB (2003). *Guidelines for Public Debt Management: Accompanying Document and Selected Case Studies*. Washington, DC.
  104. IMF (2013). *Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market-Access Countries*.
  105. IMF và WB (2005), *Debt sustainability assessments, DSAs* (Khung đánh giá tính bền vững của nợ);
  106. IMF (2011a), “*Macroprudential Policy: An Organizing Frameworks*”.
  107. IMF (2011b), “*Macroprudential Policy: What Instruments and How to Use Them?*”, Working paper WP/11/238.

108. IMF (2013a), “Key aspects of Macroprudential Policy”
109. IMF (2014b), “Interaction of Monetary and Macroprudential Policies”.
110. IMF (2013), Public Sector Debt Statistics- Guide for Compilers and Users.
111. IMF (2014a), Revised Guidelines for Public Debt Management.
112. IMF (2014b), Fiscal Monitoring.
113. International Monetary Fund & World Bank (2017), Guidance note on the bank-fund debt sustainability framework for low income countries. <https://www.imf.org/en/Publications/PolicyPapers/Issues/2018/02/14/pp122>
114. Marek Dabrowski (2014), Factors Determining a ‘Safe’ Level of Public Debt, Moscow, February-March
115. Michael P. Dooley Debt management and crisis in developing countries, Journal of Development Economics Vol. 63 Ž2000. 45–58
116. Mankiw, N.G (2015), Principles of economics, 7<sup>Th</sup> edition, Cengage Learning, Stamford, CT, USA, 880 pages.
117. Moore, W., & Thomas, C., 2010, “A meta-analysis of the relationship between debt and growth. International Journal of Development Issues 9 (3), 214-225”.
118. Nautet, M., & Van Meensel, L., 2011. Economic impact of the public debt. Economic Review (2011), 7-19.
119. Reinhart, C., Reinhart, V.R., & Rogoff, K., 2015. Dealing with debt. Journal of International Economics 96, S43-S55.
120. Reinhart, C., & Rogoff, K., 2010. Growth in a Time of Debt. American Economic Review 100 (2), 573-8.
121. Stephen G Cecchetti, MS Mohanty and Fabrizio Zampolli (2010), The Future of Public debt: Prospects and implications, BIS Working Papers
122. Sandra Svaljek (1997), Public debt boundaries: A review of theories and methods of the assessment of public debt sustainability, Institute of Economics, Zagreb;
123. SEACEN, 2012, “Framework for Macro-prudential Policies for

Emerging Economies in a Globalized Environment”.

124. Stephen G. Cecchetti, M. S Mohanty and Fabrizio Zampolli (2010), The future of public debt: prospects and implications, BIS Working Papers, No 300, <http://www.bis.org/publ/work300.pdf>
125. Tsangyao Chang and Gengnan Chiang (2011), Regime-switching effects of debt on real GDP per capita the case of Latin American and Caribbean countries, Department of Finance, Feng Chia University, Taichung, Taiwan.
126. Tsangyao Chang and Gengnan Chiang (2014), Threshold Effect of Debt-to-GDP Ratio on GDP per Capita with Panel Threshold Regression Mode. The Case of OECD Countries;
127. The Economists (2015), The global debt clock.  
[http://www.economist.com/content/global\\_debt\\_clock](http://www.economist.com/content/global_debt_clock);
128. Ugo Panizza and Andrea F. Presbitero (2013), Public Debt and Economic Growth in Advanced Economies: A Survey, Swiss Journal of Economics and Statistics Vol. 149
129. Ugo Panizza and Andrea F. Presbitero (2012), Public Debt and Economic Growth: Is there a causal effect.
130. UNCTAD (2002), Role and Organization of a Debt Office. By Borresen and Pascal. UN, New York and Geneva.
131. UNCTAD (2008), Domestic and External Public Debt in Developing Countries, Discussion Paper No.188.
132. World Bank (2007): Managing Public Debt, From Diagnostics to Reform Implementation, 120pp (*Quản lý nợ công: Từ chẩn đoán đến thực hiện cải cách*):
133. World Bank (2017), “Developing the domestic government debt market: From diagnostics to reform implementation”.

## DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

1. Lê Văn Cương (2018), “*Giải pháp tăng cường quản lý nợ công trong bối cảnh cơ cấu lại ngân sách nhà nước, nợ công để đảm bảo nền tài chính quốc gia an toàn bền vững*”, Tạp chí Quản lý kinh tế số 89 (7+8/2018).
2. Lê Văn Cương (2018), “*Giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng nợ chính quyền địa phương trong thời gian tới*”, Tạp chí Kinh tế và Dự báo số 20/2018.
3. Lê Văn Cương (2018), “*Giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng nợ công trong thời gian tới*”, Tạp chí Quản lý kinh tế số 91 (11+12/2018).
4. Lê Văn Cương (2018), “*Giải pháp tăng cường quản lý nợ công gắn với cơ cấu lại đầu tư công, đảm bảo an toàn, bền vững nợ công*”, Diễn đàn Tài chính Việt Nam, năm 2018.
5. Lê Văn Cương (2018), “*Giải pháp tăng cường quản lý nợ công gắn với cơ cấu lại đầu tư công, đảm bảo an toàn, bền vững*”, Tạp chí Kinh tế và Dự báo số 26/2018.
6. Lê Văn Cương (2019), “*Quản lý nợ chính quyền địa phương trong bối cảnh cơ cấu lại nền kinh tế và đầu tư công*”, Diễn đàn Tài chính Việt Nam, năm 2019.

## **PHỤ LỤC CÁC VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ NỢ CÔNG**

1. Pháp lệnh số 12/1999/PL-UBTVQH10 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về phát hành công trái xây dựng Tổ quốc
2. Luật Quản lý nợ công số 29/2009/QH12
3. Luật Quản lý nợ công số 20/2017/QH14
4. Nghị quyết 07-NQ/TW ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để đảm bảo nền tài chính an toàn bền vững;
5. Nghị quyết số 16/2021/QH15 ngày 27/7/2021 của Quốc hội về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021-2025;
6. Nghị quyết số 23/2021/QH15 ngày 28/7/2021 của Quốc hội về Kế hoạch tài chính quốc gia và vay, trả nợ công 5 năm giai đoạn 2021-2025;
7. Nghị quyết số 29/2021/QH15 ngày 28/7/2021 của Quốc hội về Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021-2025;
8. Nghị quyết số 50/NQ-CP ngày 20/5/2021 về chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng; trong đó, giao Bộ Tài chính chủ trì xây dựng Chiến lược tài chính giai đoạn 2021-2030, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt trong năm 2021;
9. Quyết định số 958/QĐ-TTg ngày 27/7/2012 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt Chiến lược nợ công và nợ nước ngoài quốc gia giai đoạn 2011-2020 và tầm nhìn đến năm 2030;
10. Quyết định số 856/QĐ-TTg ngày 04/6/2021 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt kế hoạch vay, trả nợ công năm 2021 và chương trình quản lý nợ công 03 năm giai đoạn 2021-2023, theo đó Bộ Tài chính được giao xây dựng đề án Chiến lược nợ công giai đoạn 2021-2030.
11. Nghị định 141/2003/NĐ-CP năm 2003 về phát hành trái phiếu Chính phủ,

trái phiếu Chính phủ bảo lãnh và trái phiếu chính quyền địa phương

12. Nghị định số 134/2005/NĐ-CP của Chính phủ ngày 1/11/2005 ban hành Quy chế quản lý vay và trả nợ nước ngoài
13. Nghị định số 131/2006/NĐ-CP ngày 09/11/2006 của Chính phủ ban hành Quy chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức
14. Nghị định số 15/2011/NĐ-CP ngày 16/2/2011 về việc cấp và quản lý bảo lãnh của Chính phủ
15. Nghị định số 01/2011/NĐ-CP ngày 05/01/2011 về phát hành trái phiếu Chính phủ, trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh và trái phiếu chính quyền địa phương
16. Nghị định số 52/2017/NĐ-CP ngày 28/04/2017 về cho vay lại nguồn vốn vay nước ngoài của Chính phủ đối với Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.
17. Nghị định số 04/2017/NĐ-CP ngày 16/01/2017 về cấp và quản lý bảo lãnh của Chính phủ.
18. Nghị định số 16/2017/NĐ-CP ngày 16/03/2016 về quản lý và sử dụng vốn hỗ trợ phát triển chính thức ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài.
19. Nghị định 91/2018/NĐ-CP về cấp và quản lý bảo lãnh chính phủ;
20. Nghị định 92/2018/NĐ-CP về quản lý và sử dụng quỹ tích lũy trả nợ;
21. Nghị định 93/2018/NĐ-CP quy định về nghiệp vụ quản lý nợ công
22. Nghị định 94/2018/NĐ-CP về nghiệp vụ quản lý nợ công;
23. Nghị định 95/2018/NĐ-CP quy định về phát hành, đăng ký, lưu ký, niêm yết và giao dịch công cụ nợ của Chính phủ trên thị trường chứng khoán;
24. Nghị định 97/2018/NĐ-CP cho vay lại vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài của Chính phủ;
25. Nghị định 132/2018/NĐ-CP sửa đổi Nghị định 16/2016/NĐ-CP về quản

lý và sử dụng vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài.

26. Nghị định 56/2020/NĐ-CP ngày 25/5/2020 về quản lý và sử dụng vốn hỗ trợ phát triển chính thức ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài.
27. Quyết định số 272/2006/QĐ-TTg ngày 28/11/2006 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ đối với các khoản vay nước ngoài
28. Quyết định số 01/2013/QĐ-TTg ngày 07/01/2013 về ban hành quy chế lập, sử dụng và quản lý quỹ tích lũy trả nợ;
29. Quyết định số 19/2017/QĐ-TTg ngày 05/06/2017 của Thủ tướng Chính phủ về cơ chế tài chính áp dụng thí điểm đối với chương trình, dự án sử dụng vốn ODA, vốn vay ưu đãi ngành y tế.
30. Quyết định số 527/QĐ-TTg ngày 23/4/2009 của Thủ tướng Chính phủ về Chương trình quản lý nợ nước ngoài trung hạn giai đoạn 2009-2012
31. Quyết định số 689/QĐ- TTg ngày 04/5/2013 của Thủ tướng Chính phủ về Chương trình quản lý nợ trung hạn giai đoạn 2013-2015
32. Quyết định số 544/QĐ-TTg ngày 20/4/2017 của Thủ tướng Chính phủ về Chương trình quản lý nợ trung hạn giai đoạn 2016-2018
33. Quyết định số 952/QĐ-TTg ngày 29/7/2019 của Thủ tướng Chính phủ về Kế hoạch vay, trả nợ công 2019 và Chương trình quản lý nợ trung hạn 2019- 2021
34. Quyết định số 1130/QĐ-TTg ngày 27/7/2020 của Thủ tướng Chính phủ về Chương trình quản lý nợ công 3 năm 2020-2022 và kế hoạch vay trả nợ công năm 2020
35. Quyết định số: 856/QĐ-TTg ngày 04/6/2020 của Thủ tướng Chính phủ về Chương trình quản lý nợ công 3 năm 2021-2023 và kế hoạch vay trả nợ công năm 2021

36. Quyết định số 448/QĐ-TTg ngày 12/4/2022 của Thủ tướng Chính phủ về Chương trình quản lý nợ công giai đoạn 2022-2024 và kế hoạch vay trả nợ công năm 2022
37. Quyết định 458/QĐ-TTg ngày 28/4/2023 của Thủ tướng Chính phủ về Kế hoạch vay, trả nợ công 2023 và Chương trình quản lý nợ công giai đoạn 2023-2025
38. Chỉ thị 37/CT-TTg ngày 21/9/2017 của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường quản lý, giám sát vay về cho vay lại đối với CQĐP
39. Thông tư 53/2011/TT-BTC hướng dẫn biểu mẫu báo cáo và công khai thông tin về nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia...
40. Thông tư số 22/2017/TT-BTC ngày 15/3/2017 của Bộ Tài chính hướng dẫn mua lại trái phiếu Chính phủ tại thị trường trong nước.
41. Thông tư số 79/2016/TT-BTC ngày 6/6/2016 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện thẩm định tài chính các chương trình, dự án vay lại từ nguồn vốn vay nước ngoài của Chính phủ.
42. Thông tư số 111/2016/TT-BTC ngày 30/6/2016 của Bộ Tài chính quy định về quản lý tài chính đối với chương trình, dự án sử dụng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức ODA và vốn vay ưu đãi của nhà tài trợ nước ngoài.
43. Thông tư số 126/2017/TT-BTC ngày 27/11/2017 của Bộ Tài chính hướng dẫn về chế độ báo cáo và công khai thông tin về nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia.
44. Thông tư số 58/2018/TT-BTC ngày 10/7/2018 của Bộ Tài chính hướng dẫn biểu mẫu cung cấp thông tin, báo cáo đối với chương trình, dự án được Chính phủ bảo lãnh
45. Thông tư số 74/2018/TT-BTC ngày 16/8/2018 của Bộ Tài chính hướng dẫn chế độ kế toán đối với khoản vay, trả nợ của Chính phủ, CQĐP; thống kê, theo dõi các khoản nợ cho vay lại và bảo lãnh Chính phủ.

46. Thông tư số 80/2018/TT-BTC ngày 28/8/2018 của Bộ Tài chính hướng dẫn biểu mẫu báo cáo về cho vay lại vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài của Chính phủ
47. Thông tư số 109/2018/TT-BTC ngày 15/11/2018 của Bộ Tài chính hướng dẫn chế độ kế toán áp dụng cho Quỹ tích lũy trả nợ
48. Thông tư số 110/2018/TT-BTC ngày 15/11/2018 của Bộ Tài chính hướng dẫn mua lại hoán đổi công cụ nợ của Chính phủ, trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh và trái phiếu CQDP tại thị trường trong nước.
49. Thông tư số 111/2018/TT-BTC ngày 15/11/2018 của Bộ Tài chính hướng dẫn phát hành và thanh toán công cụ nợ của Chính phủ tại thị trường trong nước.
50. Thông tư số 30/2019/TT-BTC ngày 28/5/2019 của Bộ Tài chính hướng dẫn đăng ký, lưu ký, niêm yết giao dịch và thanh toán giao dịch công cụ nợ Chính phủ, trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh do ngân hàng chính sách phát hành và trái phiếu CQDP.

**PHIẾU ĐIỀU TRA KHẢO SÁT**  
**THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NỢ CÔNG NHẪM BẢO ĐẢM AN TOÀN**  
**TÀI CHÍNH QUỐC GIA CỦA VIỆT NAM**

Thông tin bảng khảo sát dưới đây được sử dụng cho mục tiêu nghiên cứu về “*Quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia của Việt Nam*”; không sử dụng vào bất kỳ mục đích nào khác.

Những thông tin có liên quan đến Quý vị và do quy vị cung cấp sẽ được bảo mật tuyệt đối để không làm ảnh hưởng đến Quý vị.

Kính mong Quý vị dành thời gian để hoàn thành bảng khảo sát dưới đây để cho công trình nghiên cứu về quản lý nợ công được khoa học hơn, làm cơ sở tốt hơn cho các bộ, ngành hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về quản lý nợ công trong giai đoạn tới.

**THÔNG TIN VỀ NGƯỜI TRẢ LỜI KHẢO SÁT**

1. Họ và tên (không bắt buộc).....
2. Cơ quan/ đơn vị công tác:  
.....
3. Nghề công chức, viên chức:
  - a. Công chức              b. Viên chức              d. Khác
4. Chức vụ:
  - a. Có giữ chức vụ quản lý              b. Không giữ chức vụ quản lý
5. Số năm công tác:.....

**Phần 1. ĐÁNH GIÁ VỀ VIỆC BAN HÀNH HỆ THỐNG VĂN BẢN PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ NỢ CÔNG**

**Câu 1.** Ông bà đánh giá thế nào về *mức độ kịp thời* trong việc ban hành các văn bản về quản lý nợ công so với nhu cầu thực tiễn?

(Đánh dấu X vào ô có đáp án phù hợp)

| TT | Chủ thể ban hành                                   | Rất kịp thời | Kịp thời | Trung bình | Chậm | Rất chậm |
|----|----------------------------------------------------|--------------|----------|------------|------|----------|
| 1  | Văn bản do Quốc hội ban hành                       | [ ]          | [ ]      | [ ]        | [ ]  | [ ]      |
| 2  | Văn bản do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành | [ ]          | [ ]      | [ ]        | [ ]  | [ ]      |
| 3  | Văn bản do các Bộ, ngành ban hành                  | [ ]          | [ ]      | [ ]        | [ ]  | [ ]      |

**Câu 2.** Ông/bà đánh giá thế nào về **mức độ đồng bộ** khuôn khổ pháp luật về quản lý nợ công hiện nay?

(Đánh dấu X vào ô có đáp án phù hợp)

| TT | Loại hình                                                                       | Rất đồng bộ | Đồng bộ | Trung bình | Còn ít nội dung chưa đồng bộ | Còn khá nhiều nội dung chưa đồng bộ |
|----|---------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------|------------|------------------------------|-------------------------------------|
| 1  | Giữa văn bản do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ với văn bản do Quốc hội ban hành | [ ]         | [ ]     | [ ]        | [ ]                          | [ ]                                 |
| 2  | Giữa văn bản do các bộ, ngành ban hành với văn bản cấp trên                     | [ ]         | [ ]     | [ ]        | [ ]                          | [ ]                                 |
| 3  | Giữa văn bản quản lý nợ công với hệ thống văn bản khác                          | [ ]         | [ ]     | [ ]        | [ ]                          | [ ]                                 |

Nếu chưa đồng bộ, thì nội dung nào được cho là chưa đồng bộ (xin liệt kê):

---



---

**Câu 3.** Ông/bà đánh giá thế nào về **mức độ đầy đủ** của khuôn khổ pháp luật về quản lý nợ công hiện nay?

(Đánh dấu X vào ô có đáp án phù hợp)

| TT | Chủ thể ban hành                            | Rất đầy đủ | Đầy đủ | Trung bình | Còn ít nội dung chưa đầy đủ | Còn khá nhiều nội dung chưa đầy đủ |
|----|---------------------------------------------|------------|--------|------------|-----------------------------|------------------------------------|
| 1  | Văn bản do Quốc hội ban hành                | [ ]        | [ ]    | [ ]        | [ ]                         | [ ]                                |
| 2  | Văn bản do Chính phủ, Thủ tướng CP ban hành | [ ]        | [ ]    | [ ]        | [ ]                         | [ ]                                |
| 3  | Văn bản do các Bộ, ngành ban hành           | [ ]        | [ ]    | [ ]        | [ ]                         | [ ]                                |

Nếu chưa đầy đủ, thì những nội dung nào được cho là chưa đầy đủ (xin liệt kê):

---



---



---

**Câu 4.** Ông bà đánh giá thế nào về **mức độ phù hợp** của khuôn khổ pháp luật so với nhu cầu thực tế và thông lệ quốc tế?

(Đánh dấu X vào ô có đáp án phù hợp)

| TT | Loại hình                                                   | Rất phù hợp | Phù hợp | Trung bình | Chưa phù hợp | Rất chưa phù hợp |
|----|-------------------------------------------------------------|-------------|---------|------------|--------------|------------------|
| 1  | Phù hợp với nhu cầu thực tiễn về quản lý nợ công trong nước | [ ]         | [ ]     | [ ]        | [ ]          | [ ]              |
| 2  | Phù hợp với thông lệ và chuẩn mực quốc tế                   | [ ]         | [ ]     | [ ]        | [ ]          | [ ]              |

Nếu chưa phù hợp, những nội dung nào được cho là chưa phù hợp (xin liệt kê):

---



---



---

**Câu 5.** Theo ông, bà các văn bản hướng dẫn đã tạo ra **cơ chế chủ động và khuyến khích** các Bộ, ngành, địa phương và các doanh nghiệp tăng cường huy động các nguồn vốn vay trong và ngoài nước cho đầu tư phát triển chưa?

(Khoanh tròn vào chữ số của đáp án phù hợp)

1. Rất phù hợp    2. Phù hợp    3. Bình thường    4. Không phù hợp  
5. Rất không phù hợp

**Câu 6.** Theo ông, bà các Bộ, cơ quan ngang bộ đã ***phối hợp tích cực*** với Bộ Tài chính trong việc ban hành các văn bản hướng dẫn đảm bảo tính khả thi, điều chỉnh kịp thời trong quản lý nợ công chưa?

(Khoanh tròn vào chữ số của đáp án phù hợp)

1. Rất tốt    2. Tốt    3. Trung bình    4. Kém    5. Rất kém

## **Phần 2. ĐÁNH GIÁ VỀ CHIẾN LƯỢC, CHƯƠNG TRÌNH VÀ KẾ HOẠCH QUẢN LÝ NỢ CÔNG**

**Câu 7.** Ông bà đánh giá thế nào về ***tính kịp thời*** trong việc xây dựng và ban hành chiến lược, chương trình và kế hoạch quản lý nợ công hiện nay?

(Đánh dấu X vào ô có đáp án phù hợp)

| TT | Loại hình             | Rất kịp thời | Kịp thời | Trung bình | Chưa kịp thời | Rất chưa kịp thời |
|----|-----------------------|--------------|----------|------------|---------------|-------------------|
| 1  | Xây dựng chiến lược   | [ ]          | [ ]      | [ ]        | [ ]           | [ ]               |
| 2  | Xây dựng chương trình | [ ]          | [ ]      | [ ]        | [ ]           | [ ]               |
| 3  | Xây dựng kế hoạch     | [ ]          | [ ]      | [ ]        | [ ]           | [ ]               |

**Câu 8.** Ông/bà đánh giá thế nào về ***tính đồng bộ*** giữa chiến lược, chương trình và kế hoạch quản lý nợ công hiện nay?

(Đánh dấu X vào ô có đáp án phù hợp)

| TT | Loại hình                                  | Rất đồng bộ | Đồng bộ | Trung bình | Còn ít nội dung chưa đồng bộ | Còn khá nhiều nội dung chưa đồng bộ |
|----|--------------------------------------------|-------------|---------|------------|------------------------------|-------------------------------------|
| 1  | Giữa Chương trình với Chiến lược           | [ ]         | [ ]     | [ ]        | [ ]                          | [ ]                                 |
| 2  | Giữa Kế hoạch với chương trình, chiến lược | [ ]         | [ ]     | [ ]        | [ ]                          | [ ]                                 |

Nếu chưa đồng bộ, thì nội dung nào được cho là chưa đồng bộ (xin nêu rõ):

---



---

**Câu 9.** Ông bà đánh giá thế nào về *mức độ phù hợp* của chiến lược, chương trình và kế hoạch quản lý nợ công hiện nay?

(Đánh dấu X vào ô có đáp án phù hợp)

| TT | Loại hình                                                    | Rất phù hợp | Phù hợp | Trung bình | Chưa phù hợp | Rất chưa phù hợp |
|----|--------------------------------------------------------------|-------------|---------|------------|--------------|------------------|
| 1  | Phù hợp với mục tiêu, định hướng phát triển kinh tế - xã hội | [ ]         | [ ]     | [ ]        | [ ]          | [ ]              |
| 2  | Phù hợp với Kế hoạch tài chính ngân sách                     | [ ]         | [ ]     | [ ]        | [ ]          | [ ]              |
| 3  | Phù hợp với Kế hoạch đầu tư công                             | [ ]         | [ ]     | [ ]        | [ ]          | [ ]              |
| 4  | Phù hợp với khâu tổ chức thực hiện trả nợ vay                | [ ]         | [ ]     | [ ]        | [ ]          | [ ]              |
| 5  | Phù hợp với khâu tổ chức thực hiện                           | [ ]         | [ ]     | [ ]        | [ ]          | [ ]              |

Nếu chưa phù hợp, thì nội dung nào được cho là chưa phù hợp (xin nêu rõ):

---



---

**Câu 10.** Có một số nhận định sau về *tính hiệu quả* của chiến lược, chương trình và kế hoạch quản lý nợ công hiện nay?

(Đánh dấu X vào ô có đáp án phù hợp)

| TT | Loại hình                                                                                                     | Rất đồng ý | Đồng ý | Trung bình | Không đồng ý | Rất không đồng ý |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|--------|------------|--------------|------------------|
| 1  | Chiến lược, chương trình, kế hoạch quản lý nợ công hiện nay đã góp phần huy động tốt nguồn lực cho phát triển | [ ]        | [ ]    | [ ]        | [ ]          | [ ]              |

|   |                                                                                                                     |     |     |     |     |     |
|---|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|
| 2 | Chiến lược, chương trình, kế hoạch quản lý nợ công hiện nay đã góp phần quản lý tốt nợ công                         | [ ] | [ ] | [ ] | [ ] | [ ] |
| 3 | Chiến lược, chương trình, kế hoạch quản lý nợ công hiện nay đã góp phần trả nợ đúng hạn                             | [ ] | [ ] | [ ] | [ ] | [ ] |
| 4 | Chiến lược, chương trình, kế hoạch quản lý nợ công hiện nay đã góp phần tối ưu hóa cơ cấu chi phí và quản lý rủi ro | [ ] | [ ] | [ ] | [ ] | [ ] |

**Câu 11.** Ông/bà đánh giá thế nào về mức độ quản lý chiến lược, chương trình và kế hoạch quản lý nợ công *theo kết quả đầu ra?*

(Khoanh tròn vào chữ số của đáp án phù hợp)

1. Rất tốt      2. Tốt      3. Trung bình      4. Kém      5. Rất kém

**Câu 12.** Ông/bà đánh giá thế nào về *mức độ phù hợp của các chỉ tiêu* trong chương trình, kế hoạch quản lý nợ công với khả năng cân đối nguồn lực và khả năng trả nợ?

(Khoanh tròn vào chữ số của đáp án phù hợp)

- (1). Rất phù hợp (2). Phù hợp (3). Bình thường (4). Không phù hợp  
(5). Rất không phù hợp

**Câu 13.** Theo ông, bà trong kế hoạch vay nợ công và kế hoạch đầu tư công trung hạn, các Bộ, ngành và địa phương đã *ưu tiên dành nguồn vốn đối ứng* cho các dự án sử dụng vốn vay ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài chưa?

(Khoanh tròn vào chữ số của đáp án phù hợp)

1. Rất ưu tiên    2. Ưu tiên    3. Bình thường    4. Không ưu tiên  
5. Rất không ưu tiên

**Câu 14.** Theo ông, bà các Bộ, ngành và địa phương đã *áp dụng công cụ kế hoạch quản lý* nợ trung hạn trong thực hiện chiến lược, chương trình và kế hoạch nợ công để tối ưu hóa cơ cấu chi phí, rủi ro và kỳ hạn của nợ công chưa?

(Khoanh tròn vào chữ số của đáp án phù hợp)

1. Rất tốt      2. Tốt      3. Trung bình      4. Kém      5. Rất kém

### Phần 3. ĐÁNH GIÁ VỀ BỘ MÁY QUẢN LÝ NỢ CÔNG

**Câu 15.** Hiện nay, Bộ Tài chính được giao là *cơ quan đầu mối* giúp Chính phủ thống nhất quản lý nợ công. Theo ông/bà như vậy đã phù hợp chưa?

(Khoanh tròn vào chữ số của đáp án phù hợp)

1. Rất phù hợp    2. Phù hợp    3. Bình thường    4. Không phù hợp  
5. Rất không phù hợp

Nếu không phù hợp, lý do tại sao (xin nêu rõ)?

---



---

**Câu 16:** Hiện nay sự *phân định chức năng, nhiệm vụ* giữa các cơ quan quản lý nợ công giữa Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và các Bộ ngành đã rõ ràng chưa, có bị chồng chéo không?

(Khoanh tròn vào chữ số của đáp án phù hợp)

1. Rất rõ ràng    2. Rõ ràng    3. Bình thường    4. Không rõ ràng  
5. Rất không rõ ràng

**Câu 17.** Ông bà đánh giá thế nào về *kết quả thực hiện chức năng, nhiệm vụ* của các đơn vị trong quản lý nợ công giai đoạn vừa qua

(Đánh dấu X vào ô có đáp án phù hợp)

| TT | Loại hình             | Rất tốt | Tốt | Trung bình | Kém | Rất kém |
|----|-----------------------|---------|-----|------------|-----|---------|
| 1  | Bộ Tài chính          | [ ]     | [ ] | [ ]        | [ ] | [ ]     |
| 2  | Bộ Kế hoạch và Đầu tư | [ ]     | [ ] | [ ]        | [ ] | [ ]     |
| 3  | Ngân hàng Nhà nước    | [ ]     | [ ] | [ ]        | [ ] | [ ]     |
| 4  | Các Bộ, ngành khác    | [ ]     | [ ] | [ ]        | [ ] | [ ]     |

Nếu thực hiện kém, thì nội dung nào được cho là đang thực hiện kém (xin nêu rõ)?

---

**Câu 18.** Ông bà đánh giá thế nào về **sự phối hợp** trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ của các đơn vị trong quản lý nợ công giai đoạn vừa qua?

(Đánh dấu X vào ô có đáp án phù hợp)

| TT | Loại hình             | Rất tốt | Tốt | Trung bình | Kém | Rất kém |
|----|-----------------------|---------|-----|------------|-----|---------|
| 1  | Bộ Tài chính          | [ ]     | [ ] | [ ]        | [ ] | [ ]     |
| 2  | Bộ Kế hoạch và Đầu tư | [ ]     | [ ] | [ ]        | [ ] | [ ]     |
| 3  | Ngân hàng Nhà nước    | [ ]     | [ ] | [ ]        | [ ] | [ ]     |
| 4  | Các bộ, ngành khác    | [ ]     | [ ] | [ ]        | [ ] | [ ]     |

Nếu phối hợp chưa tốt, thì nội dung nào được cho là chưa tốt (xin nêu rõ)?

---

**Câu 19.** Theo ông bà, việc **phân cấp quản lý** nợ công giữa Trung ương và địa phương đã phù hợp chưa?

(Khoanh tròn vào chữ số của đáp án phù hợp)

1. Rất phù hợp    2. Phù hợp    3. Bình thường    4. Không phù hợp  
5. Rất không phù hợp

Nếu chưa phù hợp, thì nội dung nào được cho là chưa phù hợp (xin nêu rõ)?

---

**Câu 20.** Ông bà đánh giá thế nào về **số lượng cán bộ** tham gia vào quản lý nợ công ở một số cơ quan hiện nay?

(Đánh dấu X vào ô có đáp án phù hợp)

| TT | Loại hình             | Rất đầy đủ | Đầy đủ | Trung bình | Thiếu | Rất thiếu |
|----|-----------------------|------------|--------|------------|-------|-----------|
| 1  | Bộ Tài chính          | [ ]        | [ ]    | [ ]        | [ ]   | [ ]       |
| 2  | Bộ Kế hoạch và Đầu tư | [ ]        | [ ]    | [ ]        | [ ]   | [ ]       |
| 3  | Ngân hàng Nhà nước    | [ ]        | [ ]    | [ ]        | [ ]   | [ ]       |
| 4  | Các bộ, ngành khác    | [ ]        | [ ]    | [ ]        | [ ]   | [ ]       |

**Câu 21.** Ông bà đánh giá thế nào về *trình độ chuyên môn của cán bộ* tham gia vào quản lý nợ công ở một số cơ quan hiện nay?

| TT | Đơn vị                | Rất tốt | Tốt | Trung bình | Yếu | Rất yếu |
|----|-----------------------|---------|-----|------------|-----|---------|
| 1  | Bộ Tài chính          | [ ]     | [ ] | [ ]        | [ ] | [ ]     |
| 2  | Bộ Kế hoạch và Đầu tư | [ ]     | [ ] | [ ]        | [ ] | [ ]     |
| 3  | Ngân hàng Nhà nước    | [ ]     | [ ] | [ ]        | [ ] | [ ]     |
| 4  | Các bộ, ngành khác    | [ ]     | [ ] | [ ]        | [ ] | [ ]     |

**Câu 22.** Ông bà đánh giá thế nào về *trách nhiệm giải trình* trong quản lý và sử dụng nợ công của các Bộ, ngành, địa phương hiện nay?

(Khoanh tròn vào chữ số của đáp án phù hợp)

1. Rất tốt      2. Tốt      3. Trung bình      4. Kém      5. Rất kém

**Câu 23.** Theo đánh giá của ông bà mô hình tổ chức và bộ máy quản lý nợ công như hiện nay của Việt Nam đã phù hợp với chuẩn mực và thông lệ quốc tế chưa?

(Khoanh tròn vào chữ số của đáp án phù hợp)

1. Rất phù hợp      2. Phù hợp      3. Bình thường      4. Không phù hợp  
5. Rất không phù hợp

#### **Phần 4. ĐÁNH GIÁ VỀ CÔNG TÁC KIỂM TRA, GIÁM SÁT QUẢN LÝ NỢ CÔNG**

**Câu 24.** Ông bà đánh giá thế nào về *công tác xây dựng kế hoạch* kiểm tra, giám sát quản lý nợ công của một số đơn vị hiện nay?

(Đánh dấu X vào ô có đáp án phù hợp)

| TT | Đơn vị                | Rất tốt | Tốt | Trung bình | Yếu | Rất yếu |
|----|-----------------------|---------|-----|------------|-----|---------|
| 1  | Bộ Tài chính          | [ ]     | [ ] | [ ]        | [ ] | [ ]     |
| 2  | Bộ Kế hoạch và Đầu tư | [ ]     | [ ] | [ ]        | [ ] | [ ]     |
| 3  | Ngân hàng Nhà nước    | [ ]     | [ ] | [ ]        | [ ] | [ ]     |
| 4  | Các bộ, ngành khác    | [ ]     | [ ] | [ ]        | [ ] | [ ]     |

**Câu 25.** Ông bà đánh giá thế nào về **số lượng** các đợt kiểm tra giám sát quản lý nợ công của các đơn vị hiện nay?

(Đánh dấu X vào ô có đáp án phù hợp)

| TT | Đơn vị                | Rất nhiều | Nhiều | Trung bình | Ít  | Rất ít |
|----|-----------------------|-----------|-------|------------|-----|--------|
| 1  | Bộ Tài chính          | [ ]       | [ ]   | [ ]        | [ ] | [ ]    |
| 2  | Bộ Kế hoạch và Đầu tư | [ ]       | [ ]   | [ ]        | [ ] | [ ]    |
| 3  | Ngân hàng Nhà nước    | [ ]       | [ ]   | [ ]        | [ ] | [ ]    |
| 4  | Các bộ, ngành khác    | [ ]       | [ ]   | [ ]        | [ ] | [ ]    |

**Câu 26.** Ông bà đánh giá thế nào về **tính kịp thời** của các đợt kiểm tra giám sát quản lý nợ công hiện nay?

(Đánh dấu X vào ô có đáp án phù hợp)

| TT | Đơn vị                | Rất kịp thời | Kịp thời | Trung bình | Không kịp thời | Rất không kịp thời |
|----|-----------------------|--------------|----------|------------|----------------|--------------------|
| 1  | Bộ Tài chính          | [ ]          | [ ]      | [ ]        | [ ]            | [ ]                |
| 2  | Bộ Kế hoạch và Đầu tư | [ ]          | [ ]      | [ ]        | [ ]            | [ ]                |
| 3  | Ngân hàng Nhà nước    | [ ]          | [ ]      | [ ]        | [ ]            | [ ]                |
| 4  | Các bộ, ngành khác    | [ ]          | [ ]      | [ ]        | [ ]            | [ ]                |

**Câu 27.** Ông bà đánh giá thế nào về việc **chọn nội dung kiểm tra, giám sát** quản lý nợ công hiện nay?

(Đánh dấu X vào ô có đáp án phù hợp)

| TT | Đơn vị                | Rất phù hợp | Phù hợp | Trung bình | Không phù hợp | Rất không phù hợp |
|----|-----------------------|-------------|---------|------------|---------------|-------------------|
| 1  | Bộ Tài chính          | [ ]         | [ ]     | [ ]        | [ ]           | [ ]               |
| 2  | Bộ Kế hoạch và Đầu tư | [ ]         | [ ]     | [ ]        | [ ]           | [ ]               |
| 3  | Ngân hàng Nhà nước    | [ ]         | [ ]     | [ ]        | [ ]           | [ ]               |
| 4  | Các bộ, ngành khác    | [ ]         | [ ]     | [ ]        | [ ]           | [ ]               |

Nếu chưa phù hợp, thì nội dung nào được cho là chưa phù hợp (xin nêu rõ)?

**Câu 28.** Ông bà đánh giá như thế nào về *mức xử phạt* vi phạm trong quản lý và sử dụng nợ công hiện nay?

(Khoanh tròn vào chữ số của đáp án phù hợp)

(1). Quá nhẹ, chưa đủ sức răn đe (2). Vừa phải, thế là được rồi (3). Quá nặng

**Câu 29.** Ông bà đánh giá thế nào về *hiệu quả, mức độ ảnh hưởng* của công tác kiểm tra, giám sát đối với quản lý nợ công hiện nay

(Đánh dấu X vào ô có đáp án phù hợp)

| TT | Đơn vị                                                                              | Rất tốt | Tốt | Trung bình | Kém | Rất kém |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------|---------|-----|------------|-----|---------|
| 1  | Góp phần phòng, chống tham nhũng                                                    | [ ]     | [ ] | [ ]        | [ ] | [ ]     |
| 2  | Góp phần nâng cao hiệu quả quản lý vốn vay nợ công                                  | [ ]     | [ ] | [ ]        | [ ] | [ ]     |
| 3  | Góp phần công khai minh bạch trong quản lý và sử dụng nợ công                       | [ ]     | [ ] | [ ]        | [ ] | [ ]     |
| 4  | Góp phần nâng cao trách nhiệm giải trình của các cơ quan quản lý và sử dụng nợ công | [ ]     | [ ] | [ ]        | [ ] | [ ]     |

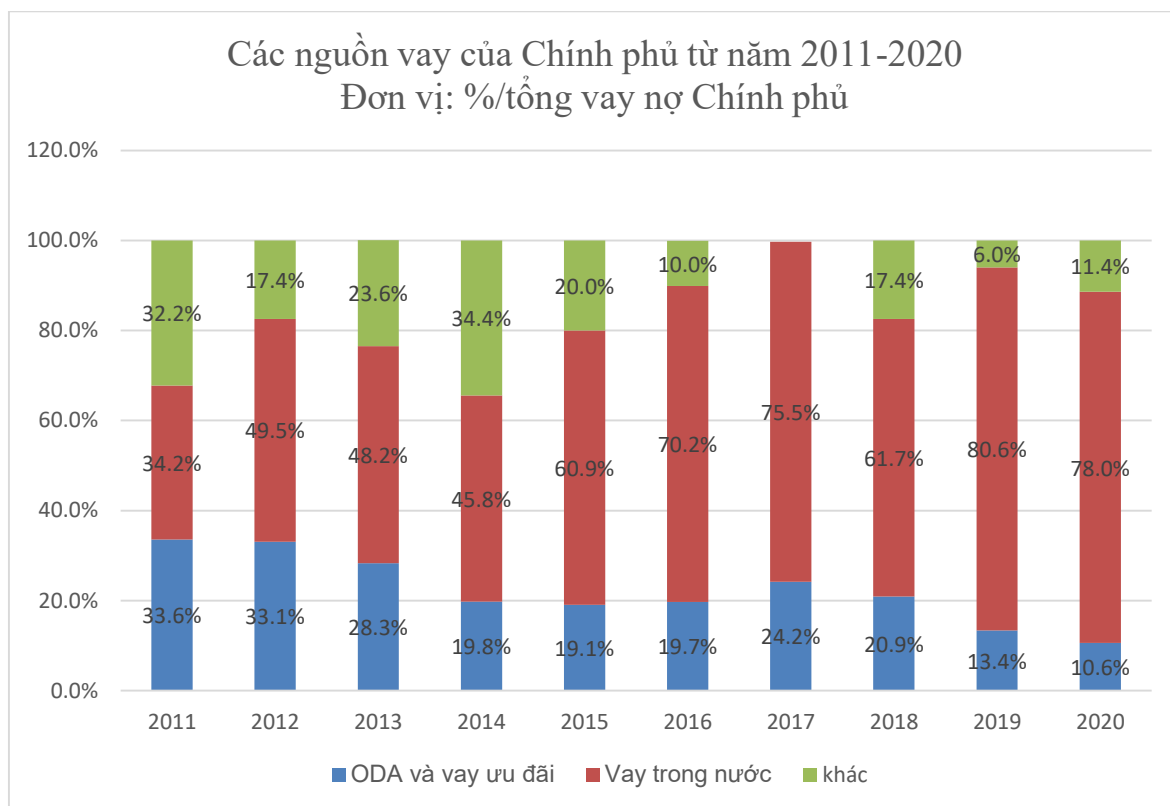
**Câu 30.** Ông bà đánh giá thế nào về việc *tham gia của người dân và giám sát cộng đồng* trong việc triển khai thực hiện sử dụng nợ công?

(Khoanh tròn vào chữ số của đáp án phù hợp)

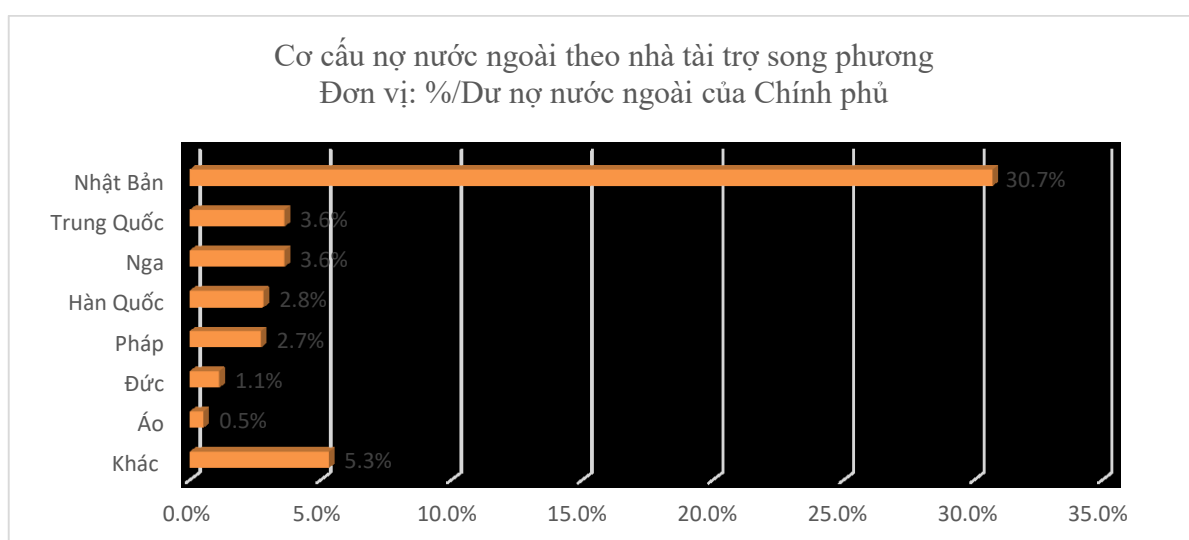
1. Rất tốt      2. Tốt      3. Trung bình      4. Kém      5. Rất kém

## PHỤ LỤC

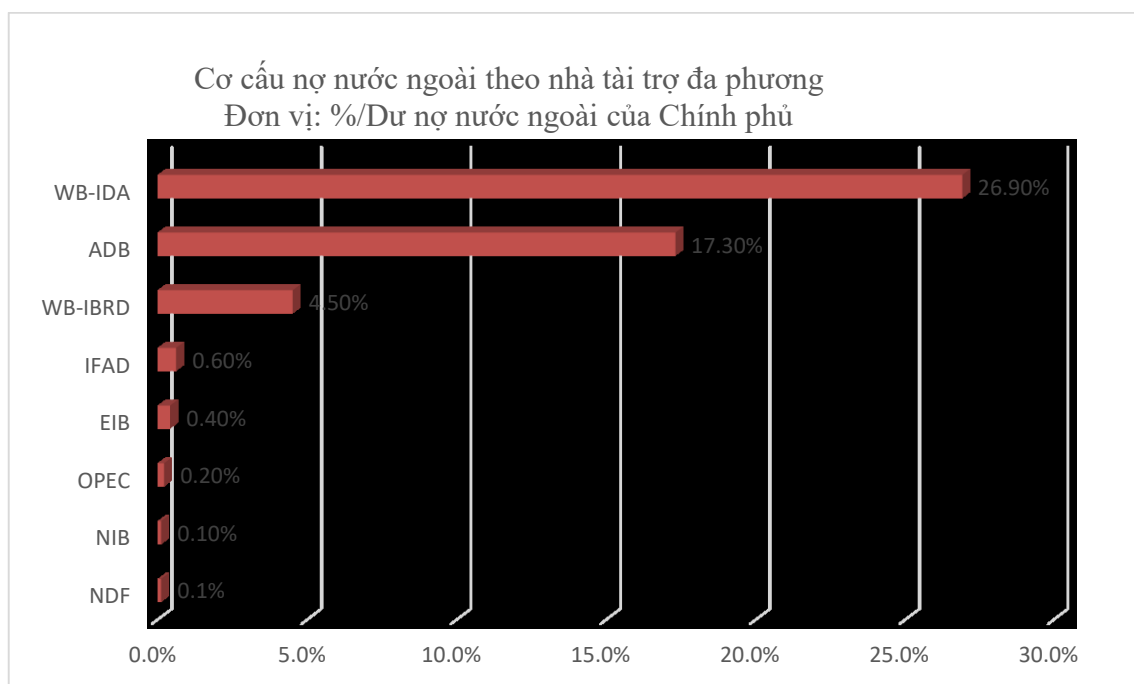
### Phụ lục 01: Các nguồn vay của Chính phủ qua các năm



### Phụ lục 02: Cơ cấu nợ nước ngoài theo nhà tài trợ song phương



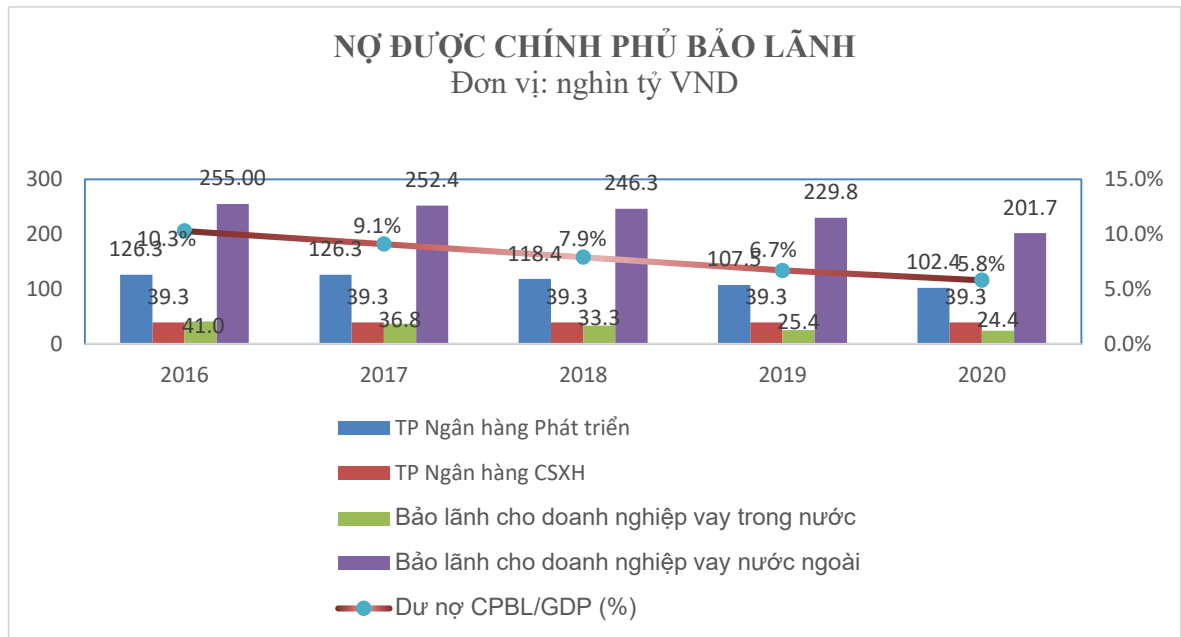
### Phụ lục 03: Cơ cấu nợ nước ngoài theo nhà tài trợ đa phương



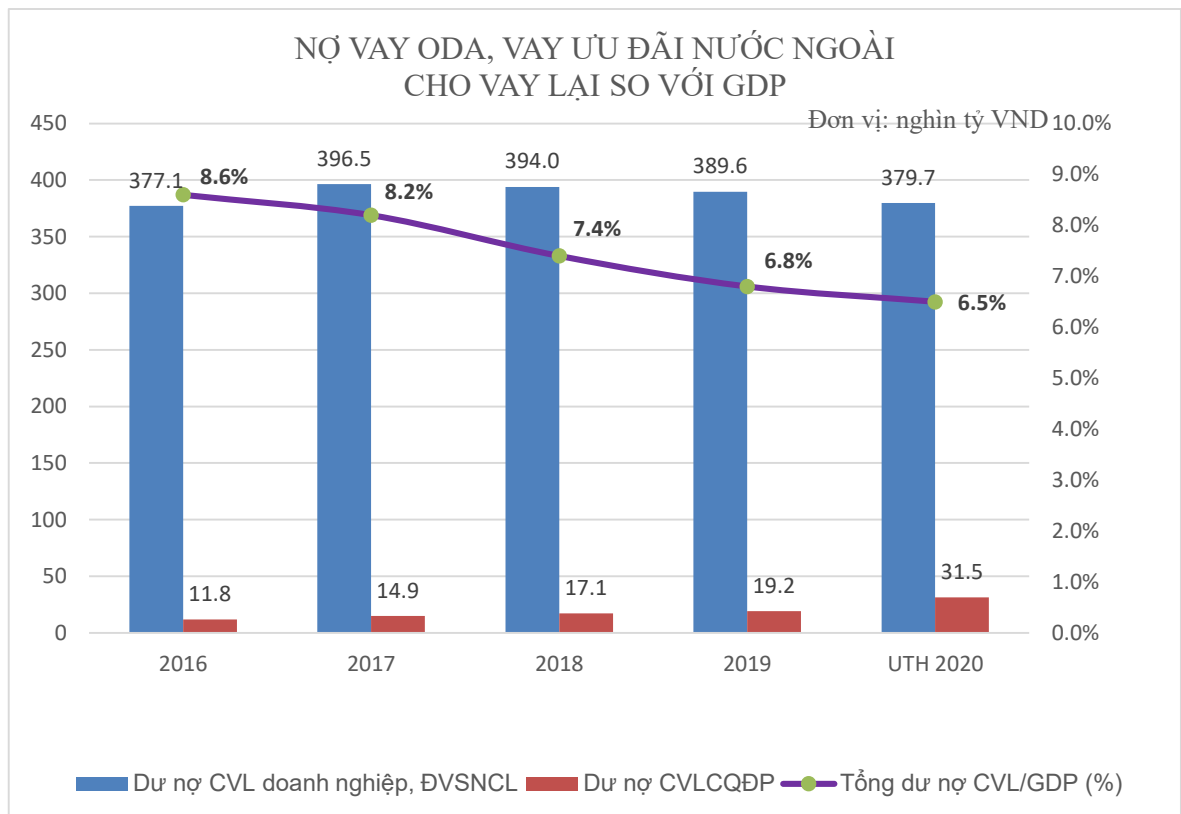
### Phụ lục 04: Cơ cấu nợ nước ngoài quốc gia



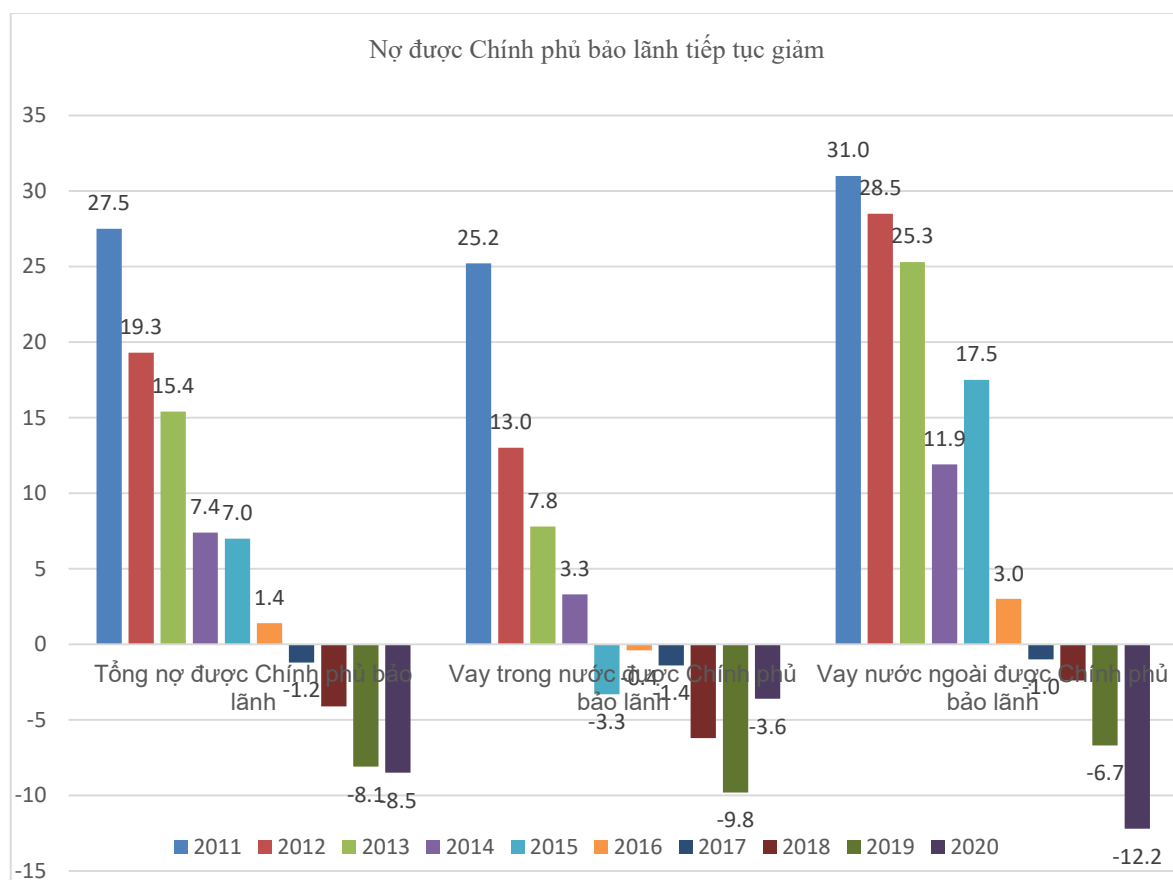
### Phụ lục 05: Nợ Chính phủ bảo lãnh



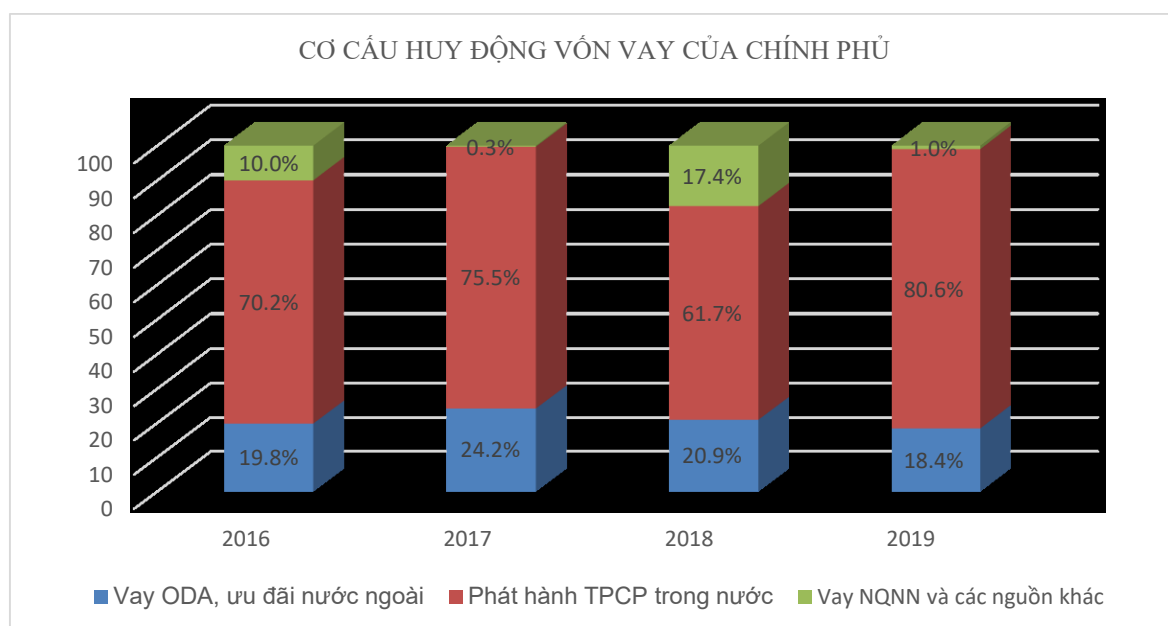
### Phụ lục 06: Nợ vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài cho vay lại so với GDP



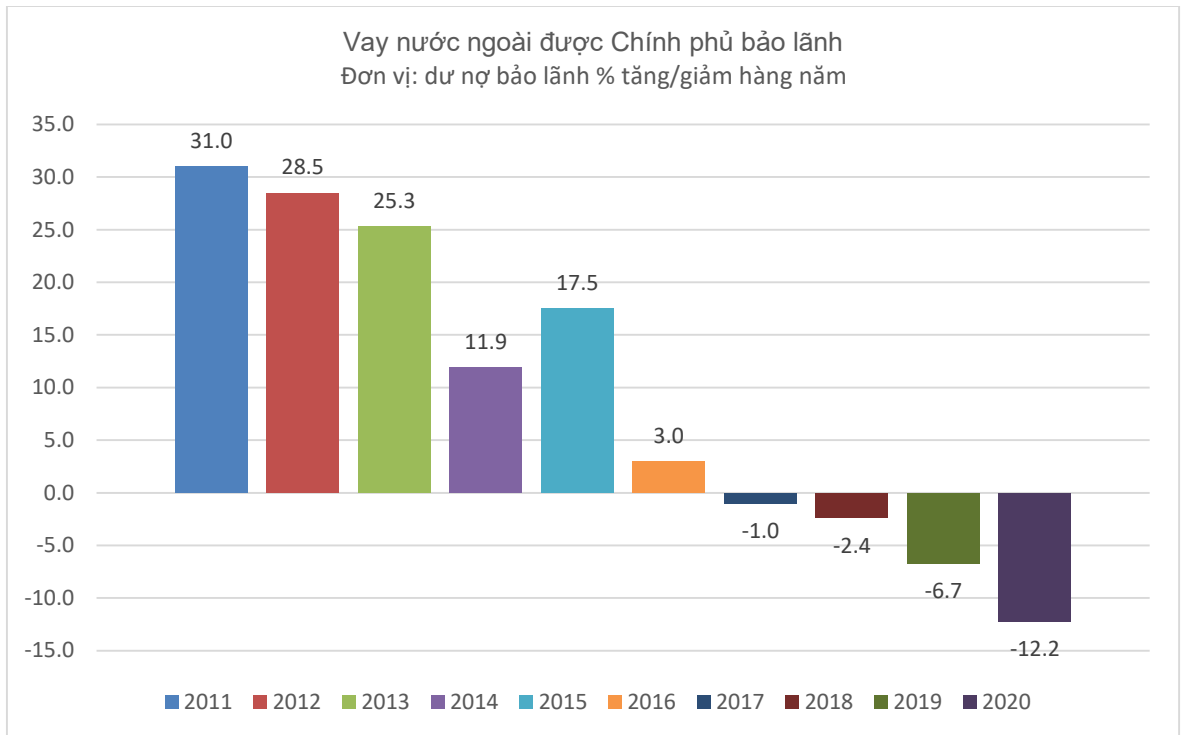
### Phụ lục 07: Nợ Chính phủ bảo lãnh



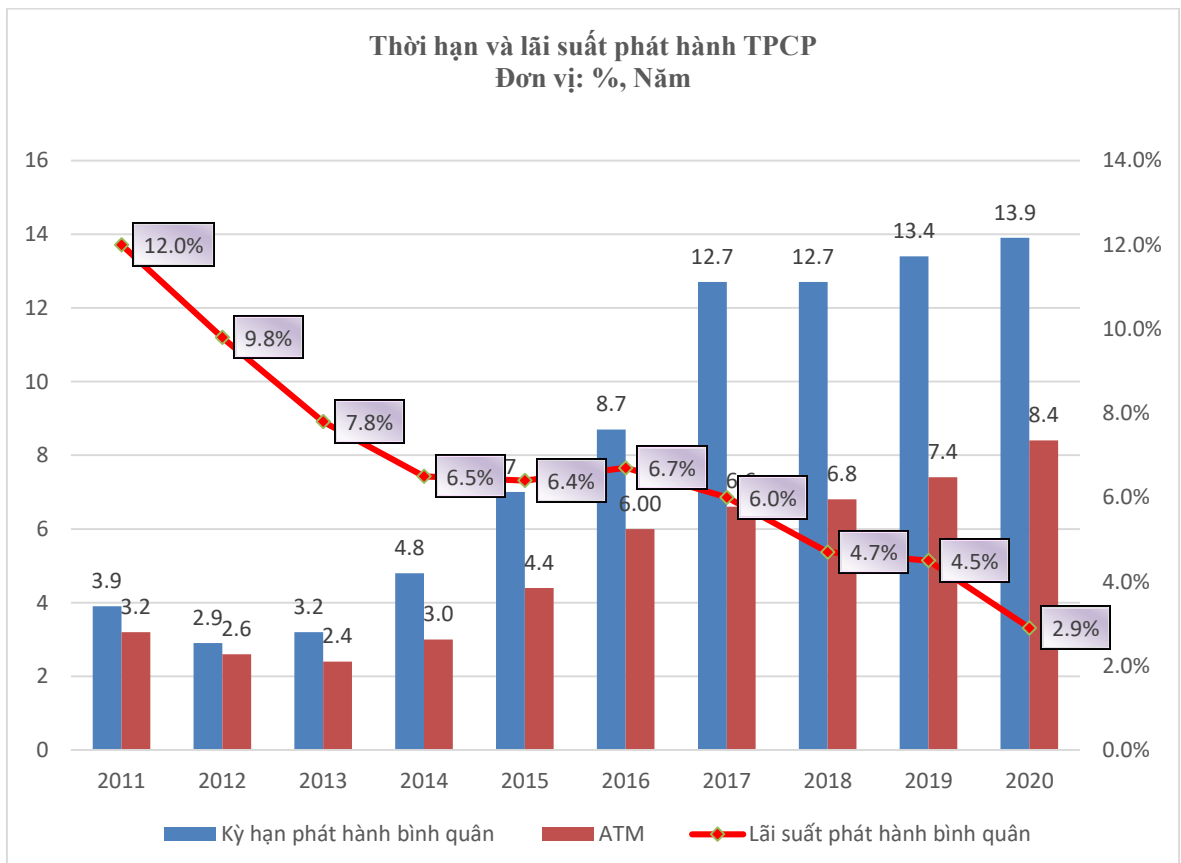
### Phụ lục 08: Cơ cấu huy động vốn vay của Chính phủ



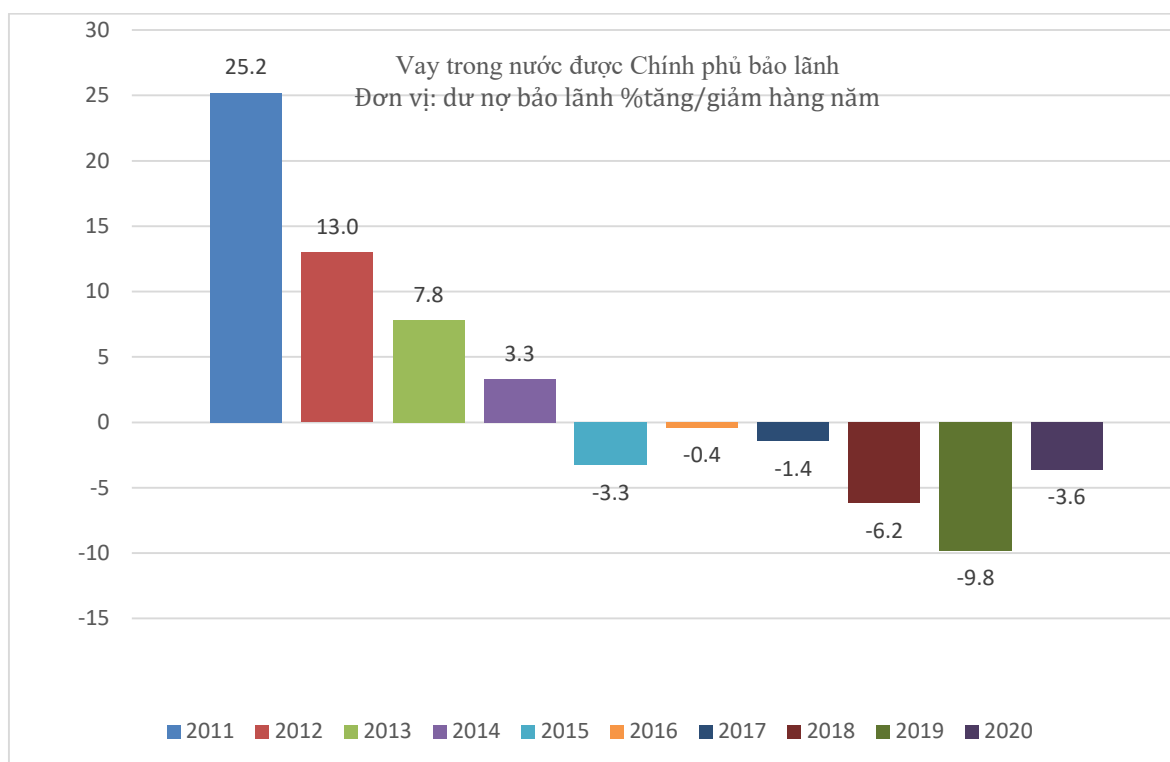
### Phụ lục 09: Vay nước ngoài được Chính phủ bảo lãnh



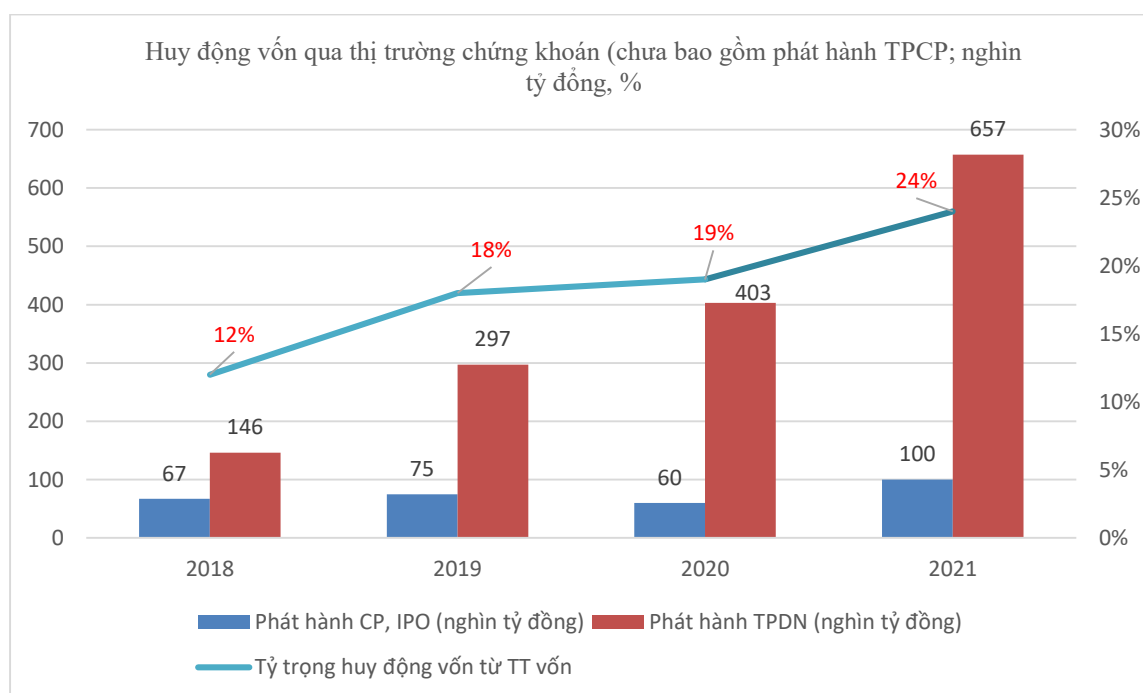
### Phụ lục 10: Thời hạn và lãi suất phát hành TPCP



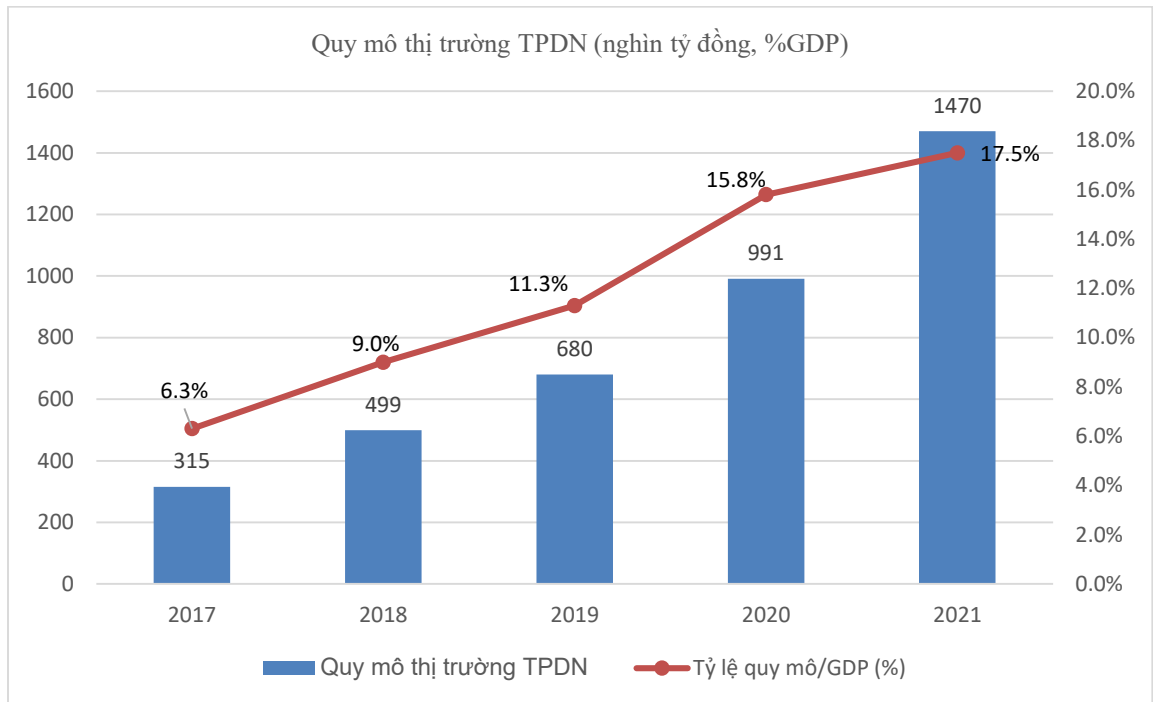
## Phụ lục 11: Vay trong nước được Chính phủ bảo lãnh



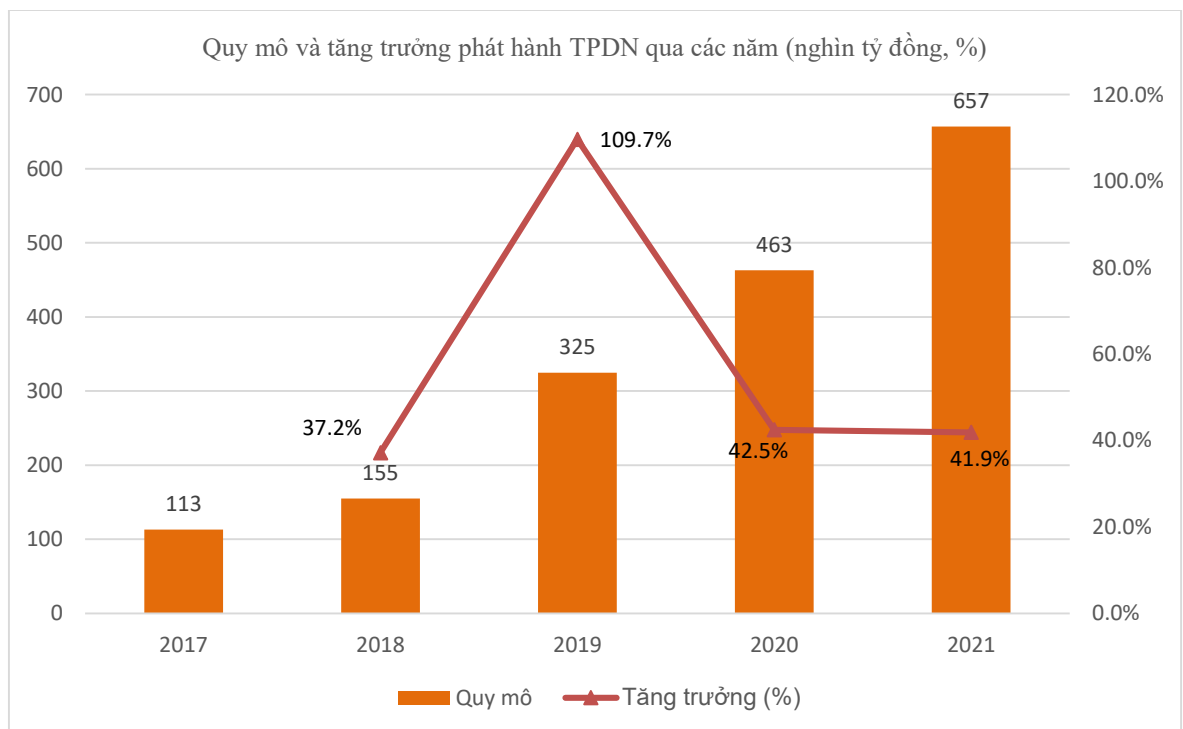
## Phụ lục 12: Huy động vốn qua thị trường chứng khoán



### Phụ lục 13: Quy mô thị trường trái phiếu doanh nghiệp



### Phụ lục 14: Quy mô và tăng trưởng phát hành TPDN



**Phụ lục 15: Cơ cấu nợ công của Việt Nam (% tổng nợ công)**

|                       | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         | 2019         |
|-----------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Nợ công</b>        | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |
| <b>Nợ CP</b>          | 83,2         | 79,0         | 76,3         | 79,3         | 79,2         | 78,5         | 77,7         | 78,2         | 79,6         | 79,8         | 82,7         | 84,1         | 85,1         | 86,2         |
| <i>Vay trong nước</i> | 28,6         | 27,6         | 28,9         | 32,5         | 31,9         | 30,6         | 33,5         | 39,1         | 43,3         | 48,5         | 42,9         | 50,3         | 52,1         | 53,1         |
| <i>Vay nước ngoài</i> | 54,6         | 51,4         | 47,4         | 46,8         | 47,3         | 47,9         | 44,2         | 39,1         | 36,2         | 31,3         | 39,8         | 33,8         | 33,0         | 33,1         |
| <b>Nợ CPBL</b>        | 11,8         | 16,9         | 20,9         | 18,6         | 20,2         | 20,7         | 20,8         | 20,3         | 19,0         | 18,6         | 16,1         | 14,1         | 13,3         | 12,0         |
| <i>Vay trong nước</i> | 7,7          | 11,2         | 13,7         | 10,8         | 12,2         | 12,3         | 11,7         | 10,6         | 9,0          | 7,2          | 6,3          | 6,0          | 5,9          | 5,4          |
| <i>Vay nước ngoài</i> | 4,1          | 5,7          | 7,2          | 7,8          | 8,0          | 8,4          | 9,1          | 9,6          | 10,0         | 11,4         | 9,8          | 8,1          | 7,4          | 6,6          |
| <b>Nợ CQDP</b>        | 5,0          | 4,1          | 2,8          | 2,1          | 0,6          | 0,8          | 1,5          | 1,5          | 1,4          | 1,6          | 1,2          | 1,8          | 1,6          | 1,8          |

**Phụ lục 16. Kế hoạch vay trả nợ Chính phủ, BLCP và  
nợ chính quyền địa phương**

| TT        | Chỉ tiêu                                              | UTH<br>2016-2020 | Dự kiến<br>2021-<br>2025 | Tăng (lần)/<br>Giảm (%) |
|-----------|-------------------------------------------------------|------------------|--------------------------|-------------------------|
| <b>A</b>  | <b>VAY, TRẢ NỢ CHÍNH PHỦ</b>                          |                  |                          |                         |
| 1         | TỔNG MỨC VAY CỦA CHÍNH PHỦ                            | 1.852            | 3.068                    | 1,7                     |
| 1.1       | Vay cho NSTW                                          | 1.749            | 2.846                    | 1,6                     |
| a)        | Vay cho bù đắp bội chi                                | 928              | 1.773                    | 1,9                     |
| b)        | Vay để trả nợ gốc                                     | 799              | 1.073                    | 1,3                     |
| c)        | Vay nhận nợ BHXH                                      | 22               |                          |                         |
| 1.2       | Vay về cho vay lại                                    | 103              | 222                      | 2,2                     |
| 2         | NGHĨA VỤ TRẢ NỢ CỦA CHÍNH PHỦ                         | 1.410            | 1.895                    | 1,3                     |
| 2.1       | Trả nợ trực tiếp                                      | 1.274            | 1.712                    | 1,3                     |
| a)        | Gốc                                                   | 782              | 1.073                    | 1,4                     |
| b)        | Lãi                                                   | 492              | 639                      | 1,3                     |
| 2.2       | Trả nợ cho vay lại                                    | 136              | 183                      | 1,3                     |
| <b>B</b>  | <b>VAY, TRẢ NỢ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG</b>             |                  |                          |                         |
| 1         | TỔNG MỨC VAY CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG               | 53               | 147,8                    | 2,8                     |
| 2         | NGHĨA VỤ TRẢ NỢ CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG            | 87               | 35,3                     | -60%                    |
|           | Gốc                                                   | 75               | 17,6                     | -76%                    |
|           | Lãi                                                   | 12               | 17,7                     | 1,5                     |
| <b>C)</b> | <b>HẠN MỨC BẢO LÃNH CHÍNH PHỦ (rút vốn ròng)</b>      |                  |                          |                         |
| a)        | Hai ngân hàng chính sách                              | -19.8            | 0                        |                         |
| b)        | Dự án của doanh nghiệp                                | -82.2            | 76,5                     |                         |
| <b>D)</b> | <b>HẠN MỨC CHO VAY LẠI (giải ngân)</b>                | 103              | 222                      | 2,2                     |
| a)        | Cho vay lại doanh nghiệp và đơn vị sự nghiệp công lập | 75               | 74                       | -2%                     |
| b)        | Cho vay lại chính quyền địa phương                    | 28               | 148                      | 5,3                     |

*Nguồn: Bộ Tài chính*

**Phụ lục 17. Một số chỉ tiêu đảm bảo an ninh, an toàn tài chính**

| Stt | Chỉ tiêu                                                 | 2011-2015                                         | 2016-2020                                         | Sau 2020                         |
|-----|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------|
| 1   | Thu NSNN từ phí, lệ phí                                  | 22-23%GDP                                         | 19-20%GDP                                         |                                  |
| 2   | Tỷ lệ thu nội địa (không kể dầu thô) trong tổng thu NSNN | >70% (2015)                                       | >80% (2015)                                       |                                  |
| 3   | Tỷ lệ bội chi NSNN                                       | <4,5%GDP                                          | <4,0%GDP                                          | Bình quân giai đoạn khoảng 3%GDP |
| 4   | Dư nợ công                                               | $\leq 65\%$ GDP                                   | $\leq 65\%$ GDP                                   | $\leq 60\%$ GDP (2030)           |
| 5   | Dư nợ chính phủ                                          | $\leq 55\%$ GDP                                   | $\leq 55\%$ GDP                                   | $\leq 55\%$ GDP (2030)           |
| 6   | Dư nợ nước ngoài quốc gia                                | $\leq 55\%$ GDP                                   | $\leq 50\%$ GDP                                   | $\leq 45\%$ GDP (2030)           |
| 7   | Dự trữ nhà nước                                          | 0,7-1%GDP                                         | 1,5%GDP                                           |                                  |
| 8   | Trả nợ trực tiếp của Chính phủ/Tổng thu NSNN             | $\leq 25\%$ GDP                                   | $\leq 25\%$ GDP                                   |                                  |
| 9   | Trả nợ nước ngoài của quốc gia                           | $\leq 25\%$ giá trị xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ | $\leq 25\%$ giá trị xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ |                                  |
| 10  | Tỷ lệ dự trữ ngoại hối/Tổng dư nợ nước ngoài ngắn hạn    |                                                   | >200%                                             |                                  |

### Phụ lục 18: Cân đối NSNN giai đoạn 2016-2020

| TT       | Chỉ tiêu                         | Đơn vị         | 2016             | 2017             | 2018             | 2019             | 2020             | Giai đoạn<br>2016-2020 |
|----------|----------------------------------|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------------|
| <b>1</b> | <b>Tổng thu cân đối NSNN</b>     | <b>tỷ đồng</b> | <b>1.107.381</b> | <b>1.293.627</b> | <b>1.424.914</b> | <b>1.457.300</b> | <b>1.512.300</b> | <b>6.795.522</b>       |
|          | <i>Tỷ lệ thu so với GDP</i>      | <i>%</i>       | <i>24,6</i>      | <i>25,8</i>      | <i>25,7</i>      | <i>23,7</i>      | <i>22,2</i>      | <i>24,3</i>            |
| <b>2</b> | <b>Tổng chi NSNN</b>             | <b>tỷ đồng</b> | <b>1.295.061</b> | <b>1.355.034</b> | <b>1.616.414</b> | <b>1.666.800</b> | <b>1.747.100</b> | <b>7.680.409</b>       |
|          | <i>Tỷ lệ chi NSNN so với GDP</i> | <i>%</i>       | <i>28,8</i>      | <i>27,1</i>      | <i>29,2</i>      | <i>27,1</i>      | <i>25,7</i>      | <i>27,4</i>            |
| <b>3</b> | <b>Bội chi NSNN</b>              | <b>tỷ đồng</b> | <b>248.728</b>   | <b>136.963</b>   | <b>191.500</b>   | <b>209.500</b>   | <b>234.800</b>   | <b>1.021.491</b>       |
|          | <i>Tỷ lệ bội chi so với GDP</i>  | <i>%</i>       | <b>5,52</b>      | <i>2,74</i>      | <i>3,46</i>      | <i>3,40</i>      | <i>3,44</i>      | <i>3,65</i>            |
|          | <b>GDP</b>                       | <b>tỷ đồng</b> | <b>4.502.733</b> | <b>5.007.857</b> | <b>5.535.267</b> | <b>6.156.000</b> | <b>6.807.000</b> | <b>28.008.857</b>      |

**Phụ lục 19: Tình hình thu ngân sách nhà nước giai đoạn 2016-2020**

| <b>TT</b> | <b>Chỉ tiêu</b>                     | <b>Đơn vị</b>  | <b>Năm 2016</b>  | <b>Năm 2017</b>  | <b>Năm 2018</b>  | <b>Năm 2019</b>  | <b>Năm 2020</b>  | <b>Giai đoạn<br/>2016-2020</b> |
|-----------|-------------------------------------|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|--------------------------------|
| <b>I</b>  | <b>Tổng thu cân đối NSNN</b>        | <b>tỷ đồng</b> | <b>1.107.381</b> | <b>1.293.627</b> | <b>1.424.914</b> | <b>1.457.300</b> | <b>1.512.300</b> | <b>6.795.522</b>               |
|           | <i>Tỷ lệ so với GDP</i>             | <i>%</i>       | <i>24,6</i>      | <i>25,8</i>      | <i>25,7</i>      | <i>23,7</i>      | <i>22,2</i>      | <i>24,3</i>                    |
| <b>1</b>  | <b>Thu nội địa</b>                  | <b>tỷ đồng</b> | <b>886.791</b>   | <b>1.039.192</b> | <b>1.148.676</b> | <b>1.195.500</b> | <b>1.264.100</b> | <b>5.534.259</b>               |
|           | <i>Tỷ lệ so với GDP</i>             | <i>%</i>       | <i>19,7</i>      | <i>20,8</i>      | <i>20,8</i>      | <i>19,4</i>      | <i>18,6</i>      | <i>19,7</i>                    |
|           | <i>Tỷ lệ so với tổng thu</i>        | <i>%</i>       | <i>80,1</i>      | <i>80,1</i>      | <i>80,6</i>      | <i>82,0</i>      | <i>83,6</i>      | <i>81,4</i>                    |
| <b>2</b>  | <b>Thu từ dầu thô</b>               | <b>tỷ đồng</b> | <b>40.186</b>    | <b>49.583</b>    | <b>66.048</b>    | <b>46.800</b>    | <b>35.200</b>    | <b>237.817</b>                 |
|           | <i>Tỷ lệ so với GDP</i>             | <i>%</i>       | <i>0,9</i>       | <i>1,0</i>       | <i>1,2</i>       | <i>0,8</i>       | <i>0,5</i>       | <i>0,8</i>                     |
|           | <i>Tỷ lệ so với tổng thu</i>        | <i>%</i>       | <i>3,6</i>       | <i>3,8</i>       | <i>4,6</i>       | <i>3,2</i>       | <i>2,3</i>       | <i>3,5</i>                     |
| <b>3</b>  | <b>Thu cân đối từ hoạt động XNK</b> | <b>tỷ đồng</b> | <b>172.026</b>   | <b>197.272</b>   | <b>202.541</b>   | <b>211.000</b>   | <b>208.000</b>   | <b>990.839</b>                 |
|           | <i>Tỷ lệ so với GDP</i>             | <i>%</i>       | <i>3,8</i>       | <i>3,9</i>       | <i>3,7</i>       | <i>3,4</i>       | <i>3,1</i>       | <i>3,5</i>                     |
|           | <i>Tỷ lệ so với tổng thu</i>        | <i>%</i>       | <i>15,5</i>      | <i>15,2</i>      | <i>14,2</i>      | <i>14,5</i>      | <i>13,8</i>      | <i>14,6</i>                    |
| <b>4</b>  | <b>Thu viện trợ không hoàn lại</b>  | <b>tỷ đồng</b> | <b>8.378</b>     | <b>7.580</b>     | <b>7.649</b>     | <b>4.000</b>     | <b>5.000</b>     | <b>32.607</b>                  |
|           | <i>Tỷ lệ so với GDP</i>             | <i>%</i>       | <i>0,19</i>      | <i>0,15</i>      | <i>0,14</i>      | <i>0,06</i>      | <i>0,07</i>      | <i>0,12</i>                    |
|           | <i>Tỷ lệ so với tổng thu</i>        | <i>%</i>       | <i>0,76</i>      | <i>0,59</i>      | <i>0,54</i>      | <i>0,27</i>      | <i>0,33</i>      | <i>0,48</i>                    |
| <b>II</b> | <b>GDP</b>                          | <b>tỷ đồng</b> | <b>4.502.733</b> | <b>5.007.857</b> | <b>5.535.267</b> | <b>6.156.000</b> | <b>6.807.000</b> | <b>28.008.857</b>              |

**Phụ lục 20: Tình hình chi NSNN giai đoạn 2016-2020**

| STT      | Chỉ tiêu                                | Đơn vị         | 2016             | 2017             | 2018             | 2019             | 2020             | Giai đoạn<br>2016-2020 |
|----------|-----------------------------------------|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------------|
|          | <b>Tổng chi NSNN theo dự toán QH</b>    | <b>tỷ đồng</b> | <b>1.295.061</b> | <b>1.355.034</b> | <b>1.616.414</b> | <b>1.666.800</b> | <b>1.747.100</b> | <b>7.680.409</b>       |
|          | <i>Tỷ lệ chi NSNN so với GDP</i>        | <i>%</i>       | <i>28,8</i>      | <i>27,1</i>      | <i>29,2</i>      | <i>27,1</i>      | <i>25,7</i>      | <i>27,4</i>            |
| <b>1</b> | <b>Chi đầu tư phát triển</b>            | <b>tỷ đồng</b> | <b>296.451</b>   | <b>372.792</b>   | <b>411.277</b>   | <b>443.400</b>   | <b>470.600</b>   | <b>1.994.520</b>       |
|          | <i>Tỷ trọng so với GDP</i>              | <i>%</i>       | <i>6,6</i>       | <i>7,4</i>       | <i>7,4</i>       | <i>7,2</i>       | <i>6,9</i>       | <i>7,1</i>             |
|          | <i>Tỷ trọng so với tổng chi</i>         | <i>%</i>       | <i>22,9</i>      | <i>27,5</i>      | <i>25,4</i>      | <i>26,6</i>      | <i>26,9</i>      | <i>26</i>              |
| <b>2</b> | <b>Chi trả nợ viện trợ</b>              | <b>tỷ đồng</b> | <b>175.784</b>   |                  |                  |                  |                  | <b>175.784</b>         |
|          | <i>Tỷ trọng so với tổng chi</i>         | <i>%</i>       | <i>13,6</i>      |                  |                  |                  |                  | <i>2,3</i>             |
|          | <b>Chi dự trữ quốc gia</b>              | <b>tỷ đồng</b> |                  | <b>1.338</b>     | <b>1.911</b>     | <b>1.830</b>     | <b>1.200</b>     | <b>6.279</b>           |
|          | <i>Tỷ trọng so với tổng chi</i>         | <i>%</i>       |                  | <i>0,1</i>       | <i>0,12</i>      | <i>0,11</i>      | <i>0,07</i>      | <i>0,08</i>            |
| <b>3</b> | <b>Chi trả nợ lãi</b>                   | <b>tỷ đồng</b> |                  | <b>97.728</b>    | <b>109.718</b>   | <b>124.884</b>   | <b>118.192</b>   | <b>450.522</b>         |
|          | <i>Tỷ trọng so với tổng chi</i>         | <i>%</i>       |                  | <i>7,2</i>       | <i>6,8</i>       | <i>7,5</i>       | <i>6,8</i>       | <i>5,9</i>             |
| <b>4</b> | <b>Chi viện trợ</b>                     | <b>tỷ đồng</b> |                  | <b>1.362</b>     | <b>1.310</b>     | <b>1.300</b>     | <b>1.600</b>     | <b>5.572</b>           |
|          | <i>Tỷ trọng so với tổng chi</i>         | <i>%</i>       |                  | <i>0,1</i>       | <i>0,08</i>      | <i>0,08</i>      | <i>0,09</i>      | <i>0,07</i>            |
| <b>5</b> | <b>Chi PT sự nghiệp KT-XH QP, AN</b>    | <b>tỷ đồng</b> | <b>822.343</b>   | <b>881.687</b>   | <b>989.884</b>   | <b>1.049.286</b> | <b>1.118.008</b> | <b>4.861.208</b>       |
|          | <i>Tỷ trọng so với GDP</i>              | <i>%</i>       | <i>18,3</i>      | <i>17,6</i>      | <i>17,9</i>      | <i>17,0</i>      | <i>16,4</i>      | <i>17,4</i>            |
|          | <i>Tỷ trọng so với tổng chi</i>         | <i>%</i>       | <i>63,5</i>      | <i>65,1</i>      | <i>61,2</i>      | <i>63,0</i>      | <i>64,0</i>      | <i>63,3</i>            |
| <b>6</b> | <b>Chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính</b> | <b>tỷ đồng</b> | <b>483</b>       | <b>127</b>       | <b>100</b>       | <b>100</b>       | <b>100</b>       | <b>910</b>             |
|          | <b>GDP</b>                              | <b>tỷ đồng</b> | <b>4.502.733</b> | <b>5.007.857</b> | <b>5.535.267</b> | <b>6.156.000</b> | <b>6.807.000</b> | <b>28.008.857</b>      |

**Phụ lục 21: Tình hình ký kết hiệp định ODA và vốn vay ưu đãi  
theo ngành và lĩnh vực thời kỳ 2016-2017**

*Đơn vị: Triệu USD*

| Ngành, lĩnh vực                                                                           | Tổng vốn<br>nước<br>ngoài | Trong đó        |               | Tỷ trọng (%)                  |                               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-----------------|---------------|-------------------------------|-------------------------------|
|                                                                                           |                           | Vốn vay         | Viện trợ      | Giai<br>đoạn<br>2016-<br>2017 | Giai<br>đoạn<br>2011-<br>2015 |
| 1. Giao thông vận tải                                                                     | 3.087,40                  | 3.086,95        | 0,45          | 34,92                         | 35,68                         |
| 2. Môi trường (cấp, thoát nước, ứng<br>phó với biến đổi khí hậu...), phát<br>triển đô thị | 2.239,38                  | 2.217,93        | 21,45         | 25,33                         | 18,65                         |
| 3. Năng lượng và công nghiệp                                                              | 1.123,61                  | 1.123,61        |               | 12,71                         | 17,14                         |
| 4. NN&PTNT, xóa đói giảm nghèo                                                            | 1.081,57                  | 1.079,03        | 2,54          | 12,23                         | 9,47                          |
| 5. Y tế - Xã hội                                                                          | 257,29                    | 257,29          |               | 2,91                          | 4,65                          |
| 6. Giáo dục và đào tạo                                                                    | 281,46                    | 278,06          | 3,4           | 3,18                          | 3,35                          |
| 7. Ngành khác (khoa học công nghệ,<br>tăng cường năng lực thể chế...)                     | 755,17                    | 670,21          | 79,96         | 8,54                          | 11,05                         |
| <b>Tổng số</b>                                                                            | <b>8.839,99</b>           | <b>8.713,08</b> | <b>126,91</b> | <b>100</b>                    | <b>100</b>                    |

**Phụ lục 22: Dự báo một số chỉ tiêu xác định tổng mức vay  
giai đoạn 2019-2021**

| <b>Chỉ tiêu</b>               | <b>Đơn vị</b> | <b>2019</b> | <b>2020</b> | <b>2021</b> |
|-------------------------------|---------------|-------------|-------------|-------------|
| Dự báo GDP giá hiện hành      | Nghìn tỷ đồng | 6.148,0     | 6.842,0     | 7.592,0     |
| <i>Tốc độ tăng trưởng GDP</i> | %             | 6,8         | 7,0         | 6,7         |
| <i>Chỉ số giá GDP</i>         | %             | 4,0         | 4,0         | 4,0         |
| <i>Chỉ số giá CPI</i>         | %             | 3,3-3,9     | 3,6-4,0     | 3,6-4,0     |
| Thu cân đối NSNN              | Nghìn tỷ đồng | 1.461,4     | 1.574,6     | 1.697,9     |
| Bội chi NSTW                  | Nghìn tỷ đồng | 209,5       | 221,0       | 249,5       |
| %GDP                          | %             | 3,41        | 3,23        | 3,29        |
| Bội chi NSDP                  | Nghìn tỷ đồng | 12,5        | 14,0        | 15,5        |
| %GDP                          | %             | 0,20        | 0,20        | 0,20        |
| Bội chi NSNN                  | Nghìn tỷ đồng | 222,0       | 235,0       | 265,0       |
| %GDP                          | %             | 3,61        | 3,43        | 3,49        |

**Phụ lục 22: Nhu cầu huy động vốn của Chính phủ giai đoạn 2019-2021**

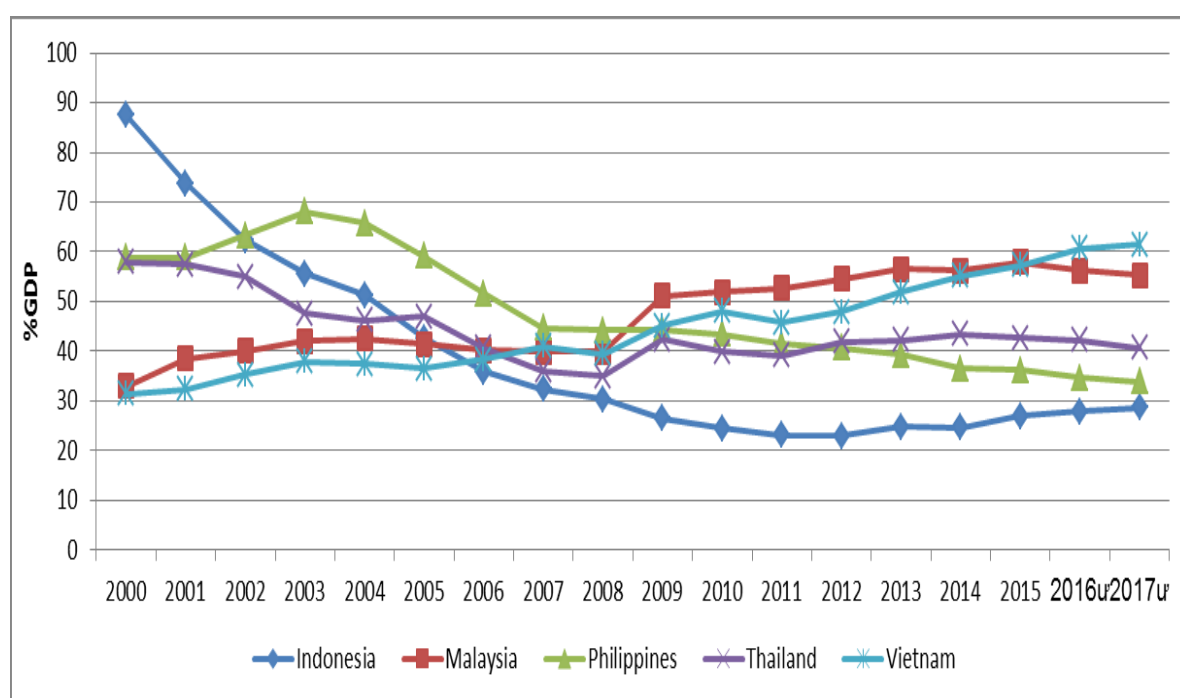
*DVT: Nghìn tỷ đồng*

| <b>TT</b>  | <b>Chỉ tiêu</b>                  | <b>2019</b>  | <b>2020</b>  | <b>2021</b>  | <b>2019-2021</b> |
|------------|----------------------------------|--------------|--------------|--------------|------------------|
|            | <b>Nhu cầu vay của Chính phủ</b> | <b>441,9</b> | <b>481,0</b> | <b>537,8</b> | <b>1.510,2</b>   |
| <b>1.</b>  | <b>Vay cho ngân sách TW</b>      | <b>398,5</b> | <b>436,0</b> | <b>490,8</b> | <b>1.325,3</b>   |
| <i>1.1</i> | <i>Vay bù đắp bội chi NSTW</i>   | <i>209,5</i> | <i>221,0</i> | <i>249,5</i> | <i>680,0</i>     |
| <i>1.2</i> | <i>Vay để trả nợ gốc đến hạn</i> | <i>182,0</i> | <i>205,9</i> | <i>241,3</i> | <i>629,2</i>     |
| <i>1.3</i> | <i>Vay để nhận nợ BHXH</i>       | <i>7,0</i>   | <i>9,1</i>   | <i>-</i>     | <i>16,1</i>      |
| <b>2.</b>  | <b>Vay về cho vay lại</b>        | <b>43,4</b>  | <b>45,0</b>  | <b>47,0</b>  | <b>135,4</b>     |

**Phụ lục 23: Thể chế quản lý đầu tư công chậm theo  
khung đánh giá PIMA của IMF**



**Phụ lục 24: Nợ công của Việt Nam và một số nước trong khu vực**



*Nguồn: IMF, World Economic Outlook data*

