

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

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

Hà Nội - Năm 2023

Công trình được hoàn thành tại
Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương

Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS. Nguyễn Trọng Nhân

Phản biện 1:

.....

Phản biện 2

.....

Phản biện 3:

.....

(Ghi rõ họ tên, chức danh khoa học, học vị)

Luận án sẽ được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận án cấp Viện họp tại

Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương

Vào hồigiờ ... ngày ... tháng... năm 202...

Có thể tìm hiểu luận án tại thư viện:

Thư viện Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương

Thư viện Quốc gia Hà Nội

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.

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 cân thanh toán vĩ mô và an toàn tài chính quốc gia.

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, dòng vốn đầu tư toàn cầu ngược trở lại các nước phát triển tác động, ảnh hưởng đến khả năng huy động và vay nợ công và an toàn tài chính quốc gia của Việt Nam.

Từ các lý do nêu trên, xuất phát từ thực tiễn về quản lý nợ công 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 và khoảng trống nghiên cứu

Tổng quan các công trình nghiên cứu có liên quan đến các vấn đề: Nợ công và quản lý nợ công (World Bank, 2007; IMF và WB, 2005; Cecchetti, G.S., M. S. Mohanty và F. Zampolli, 2010; Caner, M., T. Grennes và F. Koehler-Geib, 2010; IMF và WB, 2017; Nguyễn Đức Độ và Nguyễn Thị Minh Tâm, 2010; Nguyễn Xuân Thành và Đỗ Thiên Anh Tuấn, 2016; Đinh Lâm Tấn và Nguyễn Hữu Khánh, 2021). Một số nghiên cứu về ngưỡng an toàn nợ công (Tsangyao Chang and Gengnan Chiang, 2011; Stephen G. Cecchetti, M. S Mohanty và Fabrizio Zampolli, 2010; Carmen M. Reinhart và Kenneth S. Rogoff, 2010; Tsangyao Chang và Gengnan Chiang, 2014; Phạm Thế Anh, 2012; Trần Thị Hà, 2017; Đào Văn Hùng, 2014; Nguyễn Trọng Nghĩa, 2019; Lê Thị Khương, 2016; Võ Hữu Hiền, 2017; Phạm Thế Anh và cộng sự, 2014). Mô hình tổ chức quản lý nợ công (Awadzi, Elsie Addo, 2015; World Bank, 2009; IMF, 2017; Trần Kim Chung, 2018; Trần Ngọc Hoàng, 2017).

Qua tổng quan các công trình nghiên cứu, một số khoảng trống nghiên cứu có thể được rút ra như sau: 1) 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. 2) 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. 3) 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: Nội dung quản lý nợ công: 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 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?

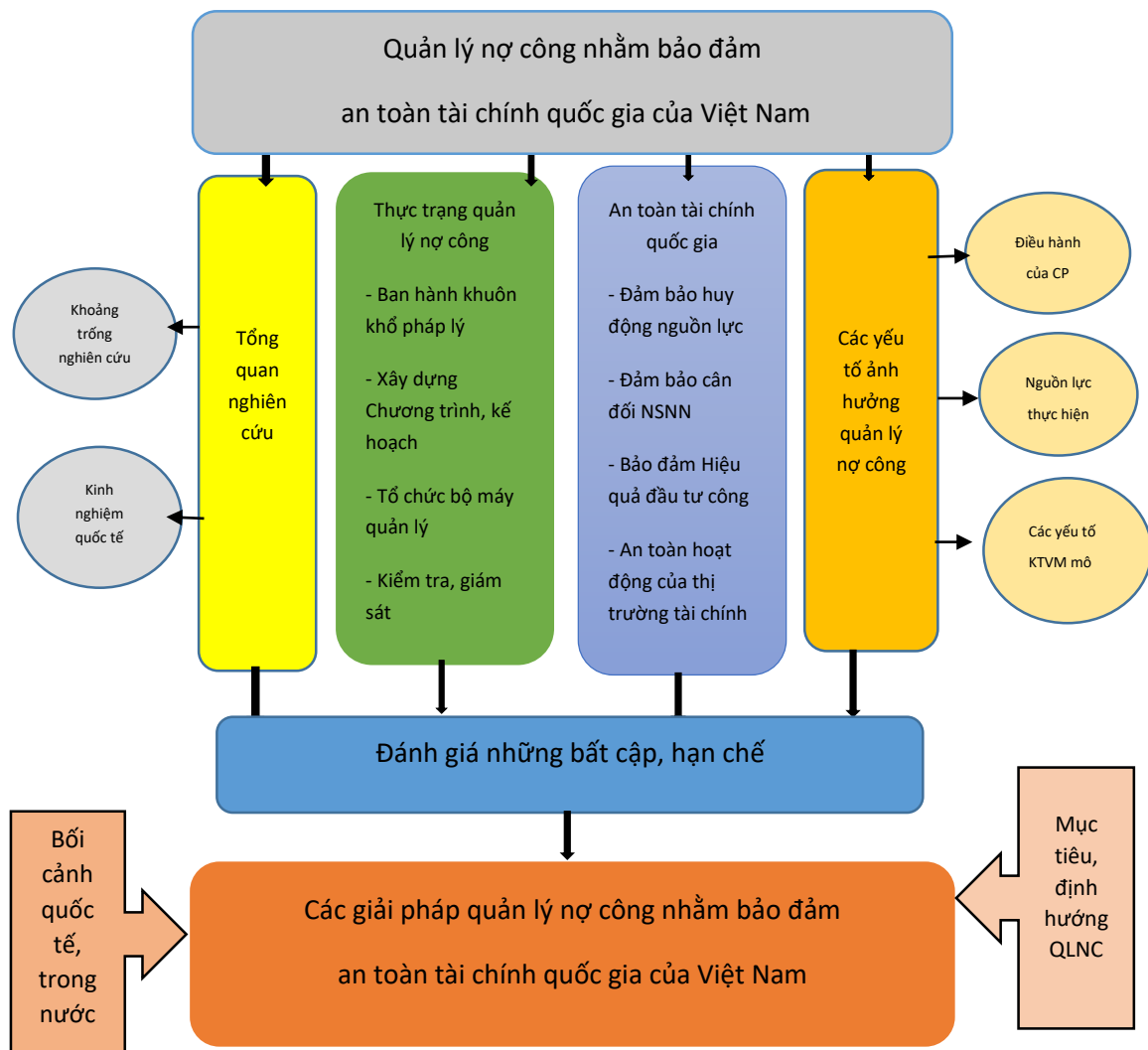
1.3. Cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu

1.3.1. Cách tiếp cận và khung phân tích

1.3.1.1. Cách tiếp cận

- 1). Cách tiếp cận lịch sử/lôgic
- 2). Cách tiếp cận hệ thống
- 3). Cách tiếp cận từ thực tiễn
- 4). Cách tiếp cận từ cơ chế, chính sách của nhà nước về quản lý kinh tế vĩ mô:

1.3.1.2. Khung phân tích vấn đề của luận án



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

1.3.2.2. Phương pháp thu thập số liệu sơ cấp

- Đối tượng điều tra
- Nội dung phiếu điều tra khảo sát
- Thời gian điều tra: năm 2022

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

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.

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 nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia.

2.1.1. Một số khái niệm

2.1.1.1. Khái niệm về nợ công

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.

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

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.

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

An toàn tài chính hay an ninh 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.

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 các cơ hội đầu tư có khả năng sinh lời.

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”*.

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.

2.1.2.1. Phân loại nợ công

Căn cứ theo thời hạn đi vay, nợ công (nợ ngắn hạn, nợ trung và dài hạn); Theo phạm vi huy động vốn (nợ vay trong nước, nợ nước ngoài); Căn cứ theo cấp quản lý nợ (nợ trung ương, nợ chính quyền địa phương); Căn cứ theo loại tiền vay (nợ bằng nội tệ, nợ bằng ngoại tệ); Căn cứ vào lãi suất vay nợ (nợ có lãi suất cố định, nợ có lãi suất thả nổi).

2.1.3. Mối 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

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.

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

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. 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.

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

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. 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. Ngược lại, một cuộc khủng hoảng tiền tệ cũng có thể dẫn sang khủng hoảng nợ công.

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.

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.

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

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.

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

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

2.1.5.3. Tổ chức bộ máy quản lý nợ công

2.1.5.4. Kiểm tra, giám sát 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

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; 2) Nợ chính phủ so với GDP; 3) Nợ vay thương mại của Chính phủ so với GDP; 4) Nợ được Chính phủ bảo lãnh so với GDP; 5) Nghĩa vụ trả nợ (gốc, lãi) trực tiếp của Chính phủ; 6) Nợ nước ngoài của quốc gia so với GDP; 7) Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài (gốc, lãi) hàng năm so với kim ngạch xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ; 8) Nghĩa vụ nợ dự phòng của Chính phủ so với thu ngân sách nhà nước.

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

1). *Tiêu chí đánh giá về xây dựng thể chế quản lý nợ công:* (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; (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.

2). *Tiêu chí đánh giá về xây dựng chiến lược, chương trình và kế hoạch nợ công:* (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; (iii). Tính hiệu quả; (iv). 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; (v). Mức độ áp dụng công cụ kế hoạch quản lý nợ; (vi). 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:* (i). Tính thống nhất trong quản lý nợ công; (ii). Phân định chức năng, nhiệm vụ giữa các cơ quan quản lý nợ công; (iii). Sự phối hợp trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ trong quản lý nợ công; (iv). Mức độ phân cấp quản lý nợ công giữa Trung ương và địa phương; (v). Số lượng và chất lượng cán bộ tham gia vào quản lý nợ công; (vi). Trách nhiệm giải trình trong quản lý và sử dụng nợ công; (vii). Mô hình tổ chức và bộ máy quản lý nợ công.

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; (ii). Tính kịp thời của các đợt kiểm tra giám sát quản lý nợ công; (iii). Số lượng các đợt kiểm tra giám sát quản lý nợ công; (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 quản lý 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*

2.1.7.2. *Nguồn lực thực hiện*

2.1.7.3. *Các yếu tố kinh tế vĩ mô bao gồm:* 1) Thâm hụt ngân sách nhà nước; 2) Tăng trưởng GDP; 3) Lãi suất và tỷ giá

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

2.2.1. Kinh nghiệm quản lý nợ công của Ấn Độ

2.2.2. Kinh nghiệm quản lý nợ công của Thái Lan

2.2.3. Kinh nghiệm quản lý nợ công của Nhật Bản

2.2.4. Kinh nghiệm quản lý nợ công của Trung Quốc

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

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.

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.

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.

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.

Năm là, cần quản lý và giám sát rủi ro về nợ thông qua các chỉ số giám sát nợ công.

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.

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.

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

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).

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.

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

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. 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%). 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

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. 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%).

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 2016-2020 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.

3.1.2.2. Đảm bảo cân đối ngân sách nhà nước

Giai đoạn 2016-2020, đã huy động kịp thời vào NSNN, 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%). 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.

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. 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.

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.

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

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. 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.

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 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. 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. 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.

3.1.3.3. Nợ công với hiệu quả đầu tư công

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.

3.2. Đánh giá thực trạng quản lý nợ công nhằm 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*

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 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.

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.

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

Đánh giá về mức độ kịp thời: 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.

Đánh giá về mức độ đồng bộ: Qua kết quả điều tra 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: Sự thiếu đồng đầy đủ 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.

Đánh giá về mức độ phù hợp: kết quả điều tra 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 cũng chỉ ra rằng 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 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.

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.

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

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.

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

Đánh giá về tính kịp thời: Qua kết quả điều tra cho thấy 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.

Đánh giá về tính đồng bộ: Kết quả điều tra cho thấy 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.

Đánh giá về mức độ phù hợp: Kết quả điều tra cho thấy 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.

Đánh giá về tính hiệu quả của chiến lược, chương trình và kế hoạch quản lý nợ công: Kết quả điều tra cho thấy 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, góp phần quản lý tốt nợ công. Tuy nhiên, kết quả điều tra cũng cho thấy khi thực hiện chiến lược, chương trình, kế hoạch quản lý nợ công hiện nay vẫn còn tình trạng chưa trả nợ đúng hạn.

Đánh giá về mức độ phù hợp của các chỉ tiêu trong chương trình, kế hoạch nợ công: Kết quả điều tra cho thấy 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, các chỉ số nợ đều nằm dưới mức rủi ro tham chiếu. Tuy nhiên, 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.

Đánh giá về ưu tiên dành nguồn vốn đối ứng: Kết quả điều tra cho thấy 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, dành nguồn vốn đối ứng để triển khai thực hiện và quản lý nợ công hằng năm, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nợ công tại các bộ, cơ quan ngang bộ và địa phương.

Đánh giá về việc áp dụng công cụ kế hoạch quản lý nợ công: Kết quả điều tra cho thấy 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.

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.

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

Bộ máy 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. 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.

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. 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, đảm bảo không bị chồng chéo, nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong quản lý nợ công, bảo đảm an toàn tài chính quốc gia.

Đánh giá về việc phân định chức năng, nhiệm vụ: Kết quả điều tra cho thấy 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.

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. Tuy nhiên, 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.

Phân cấp quản lý nợ công giữa Trung ương và địa phương: Kết quả điều tra cho thấy 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.

Đánh giá về số lượng cán bộ: Kết quả điều tra cho thấy 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.

Đánh giá về trình độ chuyên môn: Cán bộ tham gia vào quản lý nợ công ở một số cơ quan hiện nay năng lực tổng hợp, quản lý nợ vẫn còn nhiều hạn chế.

Đánh giá về trách nhiệm giải trình: Kết quả điều tra cho thấy 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 mức độ áp dụng các chuẩn mực và thông lệ quốc tế 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. 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

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, giám sát của Quốc hội, Mặt trận tổ quốc, giám sát cộng đồng, số vụ việc xử lý vi phạm tăng lên rõ rệt.

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. Bộ, ngành và địa phương 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.

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: 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.

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.

Đánh giá về tính kịp thời của các đợt kiểm tra giám sát: Kết quả điều tra cho thấy 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.

Đánh giá về nội dung kiểm tra, giám sát quản lý nợ công: 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.

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.

Đánh giá về hiệu quả, mức độ ảnh hưởng của công tác kiểm tra, giám sát: Kết quả điều tra cho thấy 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.

Đánh giá sự tham gia của người dân và giám sát cộng đồng: 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 nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia của Việt Nam.

3.3.1. Công tác chỉ đạo điều hành của Chính phủ

Trong quá trình quản lý nợ công nếu thiếu sự chỉ đạo của 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.

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.

3.3.3. Các yếu tố kinh tế vĩ mô

3.3.3.1. Thâm hụt ngân sách: 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 công, tạo ra rủi ro tái cấp vốn và thanh khoản của NSNN. Việt Nam phải tiếp tục đi vay để bù đắp chênh lệch giữa tiết kiệm và đầu tư.

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. 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. 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.

3.4. Đánh giá chung về quản lý nợ công nhằm 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.

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. 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. 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. Hiệu quả công tác quản lý, sử dụng vốn vay về cho vay lại, vốn vay Chính phủ bảo lãnh có nhiều cải thiện. Cũng 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.

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. 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.

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 các cấp Quốc hội, Chính phủ, các Bộ, ngành và địa phương.

3.4.2. Những hạn chế, bất cập

3.4.2.1. Về khuôn khổ pháp lý quản lý nợ công

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.

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.

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.

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.

2). Nguồn lực thực hiện còn thiếu và yếu

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 còn thiếu và yếu, 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.

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, gây áp lực về gia tăng vay nợ công.

4). Tăng trưởng kinh tế chưa vững chắc

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

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.

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

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. 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. 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

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. Chính phủ phải tăng vay nợ công đáp ứng yêu cầu huy động vốn để đầu tư phát triển, cân đối nguồn chi trả nợ đầy đủ, đúng hạn, đảm bảo an toàn tài chính quốc gia.

4.2. Quan điểm, mục tiêu và định hướng hoàn thiện quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia 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 an toàn tài chính quốc gia.

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.

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.

4). Chủ động cải tiến công cụ quản lý nợ công, đa dạng hóa các hình thức vay vốn với chi phí hợp lý.

5). Nâng cao hiệu quả sử dụng vốn vay, bảo đảm trả nợ đầy đủ, đúng hạn.

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

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

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.

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.

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.

Bốn là, phối hợp chặt chẽ, đồng bộ, hiệu quả các chính sách quản lý nợ công với chính sách tài khóa, tiền tệ và các chính sách kinh tế vĩ mô. *Năm là*, tăng cường thanh tra, kiểm tra, giám sát, kiểm toán, công khai minh bạch về nợ công.

4.3. Giải pháp hoàn thiện quản lý nợ công nhằm bảo đảm an toàn tài chính quốc gia.

4.3.1. Hoàn thiện thể chế về quản lý nợ công

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.

Hai là, bổ sung quy định về mục tiêu và trần nợ công cụ thể 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.

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.

Bốn là, hoàn thiện quy định về công khai thông tin về nợ công đảm bảo việc công khai và minh bạch thông tin về nợ công.

Năm là, bổ sung chế tài đối với hành vi vi phạm pháp luật về nợ công đảm bảo hiệu quả của việc quản lý nợ công.

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

Một là, nâng cao hiệu quả xây dựng chiến lược, chương trình và kế hoạch nợ công.

Hai là, đổi mới việc quản lý nợ nước ngoài của 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.

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.

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.

Năm là, quản lý, kiểm soát chặt chẽ nghĩa vụ nợ dự phòng của NSNN. 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 giảm áp lực trả nợ tập trung cao vào một số thời điểm.

4.3.3. Tổ chức bộ máy quản lý nợ công

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.

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.

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.

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.

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

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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, hậu Covid-19, chiến tranh Nga-Ucraina... 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. 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.

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.