

NÂNG CAO HIỆU QUẢ CÔNG TÁC QUẢN LÝ NỢ CÔNG TẠI VIỆT NAM TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY

Phạm Hồ Việt Anh⁵

Tóm tắt: Nghiên cứu này được thực hiện để phân tích tình hình nợ công và công tác quản lý nợ công của Việt Nam hiện nay từ đó đưa ra các khuyến nghị nhằm giúp nợ công của Việt Nam theo hướng an toàn, bền vững, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô; tăng cường huy động, quản lý, phân bổ và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực tài chính, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội.

Từ khóa: Nợ công, công tác quản lý nợ công.

Abstract: This study was conducted to analyze the public debt situation and public debt management in Vietnam and to make recommendations for Vietnam's public debt to be safe, sustainable and contributing to macroeconomic; Stability strengthen the mobilization, management, distribution and efficient use of financial resources, promote socio-economic development.

Keywords: public debt, public debt management.

1. Đặt vấn đề

Trong những năm qua, Đảng và Nhà nước ta luôn quan tâm đến việc nâng cao hiệu quả quản lý nguồn tài chính và ngân sách nhà nước đặc biệt là việc chú trọng đến công tác quản lý nợ công. Nợ công là yếu tố ảnh hưởng lớn đến sự phát triển kinh tế xã hội, quốc phòng an ninh, tạo điều kiện hội nhập với thị trường tài chính quốc tế và khẳng định vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế. Vì vậy, việc sử dụng nợ công hiệu quả sẽ thúc đẩy sự phát triển của đất nước.

Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, Luật Quản lý nợ công năm 2009 (hết hiệu lực kể từ ngày 01 tháng 7 năm 2018) là những đạo luật có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc quy định về nợ công, quản lý nợ công nhằm thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế - xã hội ở nước ta, góp phần tăng cường đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội và xóa đói giảm nghèo, cụ thể đã đạt được một số thành tựu như: huy động được khối lượng lớn nguồn vốn ODA, vay ưu đãi từ nước ngoài, tổ chức huy động vốn trong nước cho ngân sách và đầu tư phát triển. Bên cạnh đó còn tạo điều kiện để chính quyền địa phương huy động nguồn vốn thông qua việc phát hành trái phiếu...

Công tác thanh, kiểm tra, kiểm toán về nợ công rất được chú trọng thể hiện tính pháp chế của Nhà nước xã hội chủ nghĩa, điều này đã tạo ra hành lang pháp lý về kỷ cương, kỷ luật góp phần tăng cường quản lý và nâng cao hiệu quả sử dụng nợ công.

⁵ Thạc sĩ Sở Y tế thành phố Cần Thơ

Tuy nhiên bên cạnh những kết quả đạt được, quá trình quản lý nợ công hiện nay vẫn còn tồn tại một số bất cập, đặc biệt là trong công tác quản lý và sử dụng nợ công dẫn đến việc nợ công ngày càng lớn và phức tạp, ảnh hưởng đến sự phát triển của nền kinh tế, xã hội, an ninh, quốc phòng của đất nước.

2. Khái niệm và phân loại nợ công

Cho đến hiện nay, khái niệm về nợ công vẫn chưa được các quốc gia và các tổ chức trên thế giới thống nhất do tính chất phức tạp của nó. Tuy nhiên, xét về bản chất chung của nợ công là xuất phát từ lợi ích chung của đất nước và nhân dân, tất cả vì mục tiêu phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Trong quá trình xây dựng và phát triển đất nước để tăng thêm nguồn lực, Nhà nước phải thực hiện hoạt động vay thông qua việc ký kết và thực hiện hiệp định, hợp đồng, thỏa thuận vay hoặc phát hành công cụ nợ.

Luật Quản lý nợ công năm 2017 cũng chưa đưa ra định nghĩa về nợ công, tuy nhiên Luật Quản lý nợ công năm 2017 quy định nợ công bao gồm: Nợ Chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh và nợ chính quyền địa phương. Theo đó, 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. 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. Nợ chính quyền địa phương là khoản nợ phát sinh do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh vay.

Cho đến thời điểm hiện nay, tùy thuộc vào định hướng nghiên cứu với những tiêu chí và mục tiêu khác nhau về việc quản lý và sử dụng mà có rất nhiều cách để phân loại nợ công, cụ thể như theo nguồn gốc tiêu chí của vốn vay, theo phương thức huy động vốn, theo phân cấp quản lý nợ công và theo kỳ hạn nợ. Việc phân loại nợ công có ý nghĩa quan trọng trong việc quản lý và sử dụng nợ công. Thông qua việc phân loại nợ công sẽ giúp nhà nước có các giải pháp cụ thể trong việc vay và trả nợ.

3. Thực trạng nợ công của Việt Nam

Việt Nam vẫn thuộc nhóm các nước đang phát triển, quy mô nền kinh tế của Việt Nam vẫn là nhỏ so với mặt bằng chung của thế giới; nền kinh tế phụ thuộc nhiều vào xuất khẩu sản phẩm nông nghiệp thô và công nghiệp nhẹ là chủ yếu. Do đó, để phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam phải tăng cường huy động vốn cho ngân sách từ vay nợ trong nước và các tổ chức trên thế giới để phát triển nền kinh tế.

Theo Ngân hàng Thế giới và Bản tin nợ công số 2, kể từ năm 2001 đến nay nợ công của Việt Nam đang ngày càng tăng cao. Tỷ lệ nợ công/GDP từ mức 32,28% năm 2001 đã tăng lên 42,9% năm 2009, đạt mức 54,9% năm 2011, sau đó giảm nhẹ xuống mức 50,8% năm 2012 và tăng trở lại lên 62,6% năm 2017.

Bảng 1. *Nợ công của Việt Nam giai đoạn 2011 - 2017*

Năm	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dư nợ công (1.000 tỷ đồng)	1,093	1,279	1,528	1,826	2,608	2,863	3,13
Nợ công/GDP (%)	54,9	50,8	54,5	58,0	61,0	63,7	62,6

(Nguồn: *Bản tin nợ công và Tạp chí Tài chính*)

Theo bảng 1, chỉ trong vòng 7 năm (2011-2017), nợ công Việt Nam đã tăng 7,7%. Đến cuối năm 2017, về số tuyệt đối dư nợ công lên đến 3,13 nghìn tỷ đồng; về số tương đối tỷ lệ nợ công/GDP ở mức 62,6%, áp sát ngưỡng kiểm soát 65% của Quốc hội.

Bảng 2. *Các chỉ tiêu về nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia giai đoạn 2011 - 2017*

Chỉ tiêu	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nợ công so với tổng sản phẩm quốc dân (GDP) (%)	54,9	50,8	54,5	58,0	61,0	63,7	62,6
Nợ nước ngoài của quốc gia so với GDP (%)	41,5	37,4	37,3	38,3	42,0	44,3	45,2
Dư nợ chính phủ so với GDP (%)	43,2	39,4	42,6	46,4	49,2	52,6	51,8

(Nguồn: *Bản tin nợ công và Tạp chí Tài chính*)

Theo bảng 2, nợ công của Việt Nam tính đến cuối năm 2017 lên đến 62,6% GDP, tăng 7,7% so với năm 2011. Trong đó nợ nước ngoài của quốc gia so với GDP chiếm 45,2% năm 2017, tăng 3,7% so với năm 2011. Nợ Chính phủ so với GDP chiếm 51,8% năm 2017, tăng 8,6% so với năm 2011. Như vậy trong giai đoạn từ năm 2011 - 2017 dư nợ công Việt Nam có xu hướng tăng nhanh.

Bảng 3. *Vay nợ của Chính phủ giai đoạn 2011 - 2017*

Năm	Vay trong nước (tỷ đồng)	Vay nước ngoài (tỷ đồng)
2011	92.600	28.000
2012	131.972	41.843
2013	180.347	56.422
2014	196.693	52.669
2015	195.900	67.235
2016	197.165	51.563
2017	243.300	98.760

(Nguồn: *Nghị quyết của Quốc hội về phê chuẩn ngân sách nhà nước*)

Số liệu từ bảng 3 cho thấy trong những năm gần đây, Nhà nước có khuynh hướng tăng vay nợ trong nước và hạn chế vay nợ nước ngoài kể từ năm 2014 trở lại đây, cụ thể từ chỉ vay trong nước 92.600 tỷ đồng vào năm 2011 thì đến năm 2017 là 243.300 tỷ đồng, tăng 150.700 tỷ đồng so với năm 2011. Từ đó, có thể thấy nợ công của Việt Nam trong giai đoạn 2011 - 2017 có sự chuyển dịch cơ cấu khoản vay nợ nước ngoài sang vay nợ trong nước, trong bối cảnh Việt Nam đã trở thành nước có thu nhập trung bình nên các khoản vay ưu đãi từ bên ngoài đang dần thưa thớt. Điều này giúp giảm rủi ro tỷ giá và góp phần phát triển thị trường vốn trong nước, tuy vậy do các khoản vay trong nước thường có kỳ hạn ngắn nên việc chuyển hướng này có thể tạo thêm áp lực cho việc trả nợ của Chính phủ.

Theo Bản tin đầu tư chứng khoán thuộc Báo Đầu tư, quy mô dư nợ nước ngoài của Chính phủ (trong đó vay ODA, vay ưu đãi chiếm trên 94%) đến cuối năm 2015 so với cuối năm 2001 đã tăng 6,5 lần. Trong đó, vay nợ Ngân hàng Thế giới (WB) tăng 11,5 lần (274,2 nghìn tỷ đồng/23,9 nghìn tỷ đồng); Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) tăng 20,3 lần (151,1 nghìn tỷ đồng/7,5 nghìn tỷ đồng); Nhật Bản tăng 6,8 lần (243,9 nghìn tỷ đồng/35,9 nghìn tỷ đồng).

Theo đồng hồ nợ công The Global Debt Clock trên trang Economist.com, tại thời điểm 11 giờ 20 ngày 01 tháng 01 năm 2017, tổng nợ công của Việt Nam là 94,854 tỷ USD; tương đương nợ chiếm 45,6% GDP; nợ theo bình quân 1.039 USD/người; mức gia tăng 9,3%/năm.

Theo Bản tin kinh tế Báo Điện tử của Đài Tiếng nói Việt Nam, nghĩa vụ trả nợ của Chính phủ so với thu ngân sách nhà nước vẫn ở mức cao (ước năm 2016 là 26,3%), số vay đảo nợ để trả nợ gốc hàng năm tăng mạnh (số vay đảo nợ qua các năm: 2012 là 20.000 tỷ, 2013 là 47.000 tỷ, 2014 là 106.000 tỷ, 2015 là 125.000 tỷ, 2016 là 95.000 tỷ).

4. Giải pháp nâng cao hiệu quả công tác quản lý nợ công trong giai đoạn hiện nay

Qua 09 năm triển khai thực hiện Luật Quản lý nợ công năm 2009 đã bộc lộ một số tồn tại của Luật liên quan đến việc phải làm rõ về phạm vi, công cụ quản lý nợ công; các tồn tại liên quan đến quy định về cho vay lại vốn vay của chính phủ, cấp và quản lý bảo lãnh chính phủ, vay nợ của chính quyền địa phương và phân định giữa quản lý ngân sách và quản lý nợ công, công tác giám sát và đảm bảo an toàn nợ công; thống kê, kế toán, kiểm tra, giám sát nợ công, nâng cao và gắn trách nhiệm giải trình với chức năng, nhiệm vụ quản lý nợ công của các cơ quan có liên quan.

Từ sự bất cập, tồn tại của Luật Quản lý nợ công năm 2009, Luật Quản lý nợ công năm 2017 được Quốc hội khóa XIV, kỳ họp thứ 4 thông qua ngày 23 tháng 11 năm 2017. Luật Quản lý nợ công năm 2017 đã giải quyết các vấn đề bất cập, tồn tại trên như: tăng cường thẩm quyền của Quốc hội, Chủ tịch nước và Chính phủ, chỉ còn 01 cơ quan duy nhất trực tiếp quản lý nợ công thay vì có đến 03 cơ quan cùng quản lý, quy định rõ trách nhiệm của cơ quan Kiểm toán nhà nước trong việc kiểm toán nợ công... Để nợ công của Việt Nam theo hướng an toàn, bền vững bài viết đề xuất một số giải pháp như sau:

- Tuyên truyền, phổ biến Luật Quản lý nợ công năm 2017 và các văn bản hướng dẫn thi hành đến các cơ quan, tổ chức, cá nhân để thấy được trách nhiệm, ý thức của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc sử dụng nợ công sao cho hiệu quả, tránh tình trạng lãng phí và sử dụng nợ công không đúng mục đích.

- Trong quá trình giám sát việc quản lý nợ công, Quốc hội, Hội đồng nhân dân cần tăng cường chế độ giám sát hàng năm đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trong quản lý nợ công, nhất là giám sát các khâu 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 để nợ công của Việt Nam bảo đảm an toàn, bền vững.

- Để Luật Quản lý nợ công thực thi đạt hiệu quả cần thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, sử dụng vốn đầu tư xây dựng cơ bản đúng mục đích, điều này đồng nghĩa với việc các cơ quan nhà nước có thẩm quyền chỉ chấp thuận chủ trương đầu tư các dự án mang lại hiệu quả và đảm bảo đủ vốn để thực hiện dự án đó tránh tình trạng dự án chậm thi công do thiếu nguồn vốn.

- Cơ quan Kiểm toán Nhà nước xây dựng chương trình, kế hoạch 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, đặc biệt là kiểm toán nợ công theo chuyên đề.

- Cần xây dựng quy chế phối hợp giữa các bên trong quá trình xây dựng và thực hiện kế hoạch vay, trả nợ công để sử dụng vốn vay đúng mục đích, hiệu quả và tạo thêm nguồn lực để cải thiện khả năng trả nợ cho ngân sách, giảm rủi ro của nợ công tăng cao.

- Xây dựng kế hoạch vay, trả nợ công 05 năm, hàng năm. Trong đó, đặc biệt chú trọng đến các chỉ tiêu an toàn về nợ công, tổng mức vay, trả nợ của ngân sách trung ương, ngân sách địa phương; hạn mức vay về cho vay lại và hạn mức bảo lãnh Chính phủ, từ đó đưa ra các giải pháp quản lý nợ công khoa học, đúng trình tự theo quy định nhằm bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững giai đoạn 05 năm tiếp theo.

- Xây dựng chương trình quản lý nợ công 03 năm để đánh giá tình hình thực hiện việc quản lý nợ công năm hiện hành, dự kiến tổng mức vay, trả nợ của Chính phủ, của chính quyền địa phương và hạn mức bảo lãnh Chính phủ của năm kế hoạch và 02 năm tiếp theo, dự báo tình hình thị trường vốn trong nước và quốc tế, khả năng, cơ cấu nguồn vay, phương án vay và nghĩa vụ trả nợ, chi phí huy động vốn, rủi ro có thể phát sinh trong năm kế hoạch và 02 năm tiếp theo từ đó đề ra các giải pháp chủ yếu để thực hiện chương trình.

- Việc huy động vốn vay phải bảo đảm các chỉ tiêu an toàn nợ công và chủ động bố trí nguồn trả nợ đầy đủ, đúng hạn. Các khoản vay mới chỉ được thực hiện sau khi đã đánh giá đầy đủ tác động đến quy mô nợ công, trong giới hạn các chỉ tiêu an toàn nợ công và khả năng trả nợ trong trung hạn.

- Để bảo đảm tính chuyên nghiệp, tính kế thừa và kinh nghiệm của cán bộ, công chức phụ trách công tác quản lý nợ công, đồng thời phù hợp với Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 17 tháng 4

năm 2015 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng về tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức thiết nghĩ nên luân chuyển cán bộ, công chức có kinh nghiệm trong quản lý nợ công về cơ quan đầu mối giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về nợ công, cụ thể là Bộ Tài chính để công tác quản lý nợ công bảo đảm đạt hiệu quả.

- Nâng cao trình độ, năng lực quản lý nợ công cho đội ngũ công chức chuyên trách quản lý về nợ công, đặc biệt chú trọng đến kỹ năng kiểm tra, phân tích, đánh giá các chương trình, dự án đầu tư công để mang lại hiệu quả cao trong việc sử dụng nợ công tránh rủi ro nợ công tăng cao. Bên cạnh đó, cần chú trọng nâng cao tinh thần đạo đức công vụ trong đội ngũ cán bộ, công chức gắn với tinh thần trách nhiệm trong thực hiện nhiệm vụ được phân công.

- Có các biện pháp chế tài đủ mạnh nhằm nâng cao tinh thần trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức và cá nhân có liên quan trong việc phân bổ, sử dụng vốn vay, đôn đốc, thu hồi nợ góp phần sử dụng nợ công đạt hiệu quả, đảm bảo chất lượng.

- Các cơ quan, tổ chức, cá nhân, nhất là các địa phương cần phải nhận thức rõ hơn về quyền và nghĩa vụ trong vay ODA từ đó sử dụng vốn vay ODA hiệu quả, tiết kiệm để nợ công không tăng cao.

5. Kết luận

Trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam ở mỗi giai đoạn nhất định, Nhà nước cần phải huy động nguồn vốn để tăng cường đầu tư cơ sở hạ tầng góp phần phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, tuy nhiên khi các khoản thu của Nhà nước như thuế, phí, lệ phí không đáp ứng được các nhu cầu chi tiêu thì Nhà nước phải vay nợ trong và ngoài nước thông qua phát hành công cụ nợ hoặc ký thỏa thuận vay. Trong quá trình quản lý nợ công của Việt Nam bên cạnh những tác động tích cực thì vẫn còn tồn tại một vài hạn chế, vướng mắc nhất định dẫn đến nợ công và nghĩa vụ trả nợ tăng nhanh, áp lực trả nợ trong ngắn hạn lớn, tiềm ẩn nguy cơ mất an toàn nhưng chưa được kiểm soát chặt chẽ; nợ đọng xây dựng cơ bản và ứng trước ngân sách còn lớn; việc quản lý, sử dụng vốn vay còn bất cập; thiếu gắn kết giữa quyết định đầu tư với cân đối nghĩa vụ trả nợ. Việc sử dụng ngân sách và vốn đầu tư công còn lãng phí, thất thoát, kém hiệu quả.

Do đó, để nợ công của Việt Nam theo hướng an toàn, bền vững, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô; tăng cường huy động, quản lý, phân bổ và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực tài chính, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội thì Luật Quản lý nợ công năm 2017 đã được Quốc hội thông qua để thay thế Luật Quản lý nợ công năm 2009. Bài viết đưa ra một số kiến nghị nhằm góp phần để Luật Quản lý nợ công năm 2017 được bảo đảm thi hành hiệu lực, hiệu quả.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Luật Quản lý nợ công năm 2009.
- [2] Luật Quản lý nợ công năm 2017.
- [3] Nghị quyết số 46/2013/QH13 ngày 20/6/2013 của Quốc hội phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước năm 2011.
- [4] Nghị quyết số 71/2014/QH13 ngày 09 tháng 6 năm 2014 của Quốc hội về việc phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước năm 2012.
- [5] Nghị quyết số 90/2015/QH13 ngày 10 tháng 6 năm 2015 của Quốc hội phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước năm 2013.
- [6] Nghị quyết số 21/2016/QH14 ngày 29 tháng 7 năm 2016 của Quốc hội về việc điều chỉnh dự toán chi và phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước năm 2014.
- [7] Nghị quyết số 37/2017/QH14 ngày 19 tháng 6 năm 2017 của Quốc hội về việc phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước năm 2015.
- [8] Nghị quyết số 58/2018/QH14 ngày 12 tháng 6 năm 2018 của Quốc hội về việc phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước năm 2016.
- [9] Quyết định số 437/QĐ-TTg ngày 21 tháng 4 năm 2018 của Thủ tướng Chính phủ về việc kế hoạch vay, trả nợ của Chính phủ và các hạn mức vay nợ năm 2018.
- [10] Vũ Sỹ Cường, Nợ công của Việt Nam: dự báo những rủi ro và giải pháp phòng ngừa, Đảm bảo an toàn và bền vững nợ công ở Việt Nam, *Tạp chí Tài chính*, số 11): 14-17, 2015.
- [11] Lê Thị Khương, Bàn về nợ công Việt Nam hiện nay, *Tạp chí Ngân hàng*, số 21: 8 - 13, 2016.
- [12] Phạm Quý Long, *Quản lý rủi ro nợ công ở Nhật Bản*, Nhà xuất bản Khoa học xã hội, Hà Nội. 80 trang, 2015.
- [13] Bộ Tài chính, *Bản tin nợ công số 4*. Cục Quản lý nợ và Tài chính đối ngoại, Hà Nội. 19 trang, 2016.
- [14] Bộ Tài chính, *Bản tin nợ công số 5*. Cục Quản lý nợ và Tài chính đối ngoại, Hà Nội. 19 trang, 2017.
- [15] Thảo Nguyên, *Nghĩa vụ trả nợ của Chính phủ tăng nhanh vượt trần 25%*. http://thanhtra.com.vn/chinh-tri/doi-noi/nghia-vu-tra-no-cua-chinh-phu-tang-nhanh-vuot-tran-25_t114c67n110918, truy cập ngày: 01/6/2017 (2016).
- [16] Xuân Thân, *Bội chi và nợ công cao - cái gai trên đường Việt Nam tăng trưởng*. <https://vov.vn/kinh-te/boi-chi-va-no-cong-cao-cai-gai-tren-duong-viet-nam-tang-truong-582467.vov>, truy cập ngày: 15/6/2017 (2017).

