

Kinh nghiệm quản lý nợ công tại Liên bang Nga và liên hệ Việt Nam hiện nay

PGS.TS. ĐỖ VĂN ĐỨC

Nợ công gắn liền với hoạt động của Chính phủ, an ninh kinh tế và sự phát triển của đất nước. Nợ công ảnh hưởng đến uy tín quốc gia và dân tộc. Vì vậy, nợ công đòi hỏi phải được quản lý hiệu quả và được trả nợ đúng hạn. Bài viết tập trung phân tích kinh nghiệm quản lý nợ công tại Liên bang Nga trong giai đoạn 2006 đến nay, đánh giá việc quản lý nợ công ở Việt Nam và nêu ra những vấn đề cần giải quyết trong quản lý nợ công ở nước ta.

Từ khóa: *Nợ công, quản lý, Liên bang Nga, Việt Nam*

1. Nợ công và sự tất yếu phải quản lý hiệu quả nợ công

Nợ công xuất hiện trong những thời kỳ nhất định của một quốc gia, khi các khoản chi tiêu trở nên lớn hơn các khoản thu nhập. Thâm hụt ngân sách trở thành hiện tượng kinh niên thì việc bù đắp thâm hụt được thực hiện bằng các khoản đi vay trong nước và vay nước ngoài của Nhà nước. Nợ công bao gồm những khoản nợ mà Chính phủ của một quốc gia có trách nhiệm phải thanh toán. Theo quan điểm của Học thuyết Keynes, khi nền kinh tế bị suy thoái dẫn đến việc đầu tư của tư nhân giảm mạnh, thì Nhà nước cần kích cầu đầu tư bằng cách đi vay tiền và tham gia vào các dự án đầu tư công cộng, nhằm đưa nền kinh tế trở lại trạng thái lành mạnh với mức đầu tư tốt. Những tư tưởng cơ bản của Học thuyết Keynes đã được hầu hết các Chính phủ áp dụng để đưa ra các chính sách nhằm vượt qua khủng hoảng và tình trạng trì trệ của nền kinh tế. Đồng tình với Keynes, nhưng Samuelson cho rằng để đưa nền kinh tế vượt qua sự trì trệ, đòi hỏi phải kích thích

nền kinh tế thông qua sự kết hợp giữa chính sách tài khóa mở rộng với chính sách tiền tệ linh hoạt[4].

Theo quan điểm của hầu hết các nước trong việc vay nợ hiện nay, Nhà nước cần quản lý được thời hạn sử dụng các khoản vay, bởi vì việc bù đắp các khoản thâm hụt ngân sách bằng các khoản vay của Nhà nước chỉ phát huy tác dụng trong một khoảng thời gian nhất định, nếu để kéo dài quá mức sẽ có tác động ngược lại, ảnh hưởng tiêu cực đến nền kinh tế. Mặt khác, việc sử dụng các khoản nợ công phải được kiểm soát chặt chẽ nhằm đảm bảo hiệu quả, đạt được mục đích cuối cùng của việc vay vốn là thúc đẩy phát triển kinh tế- xã hội theo chiến lược của Nhà nước và trả nợ đúng hạn.

Trong điều kiện toàn cầu hóa, sự di chuyển các nguồn tài chính qua biên giới ngày càng tăng, thị trường vốn vay phát triển ngày càng mạnh mẽ và quan hệ tín dụng giữa các quốc gia được hình thành. Tùy vào tình hình kinh tế- xã hội của mỗi nước, trong cấu thành nợ công, nợ nước ngoài có thể chiếm một tỷ trọng đáng kể. Ngày nay, nợ công trở nên phổ biến và là một bộ phận cấu thành của hệ thống kinh tế- tài chính của tất cả các quốc



gia. Tuy nhiên, quan niệm về nợ công và vai trò của nợ công đã thay đổi theo thời gian.

Nợ công là kết quả của hoạt động đi vay của Nhà nước để bù đắp thâm hụt ngân sách, đó là những nghĩa vụ nợ của Nhà nước ở trong nước và nghĩa vụ nợ đối với các nước khác. Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) và Ngân hàng Thế giới (WB) định nghĩa quản lý nợ công là trình tự tài trợ các nhu cầu của Nhà nước và thực hiện thanh toán trái phiếu với chi phí thấp nhất trong trung và dài hạn. Trong đó, phải đảm bảo mức độ rủi ro vừa phải để đạt được mục tiêu phát triển, ổn định và khả năng thanh khoản cho thị trường giấy tờ có giá của Nhà nước[2].

Theo cách tiếp cận của WB, nợ công được hiểu là nghĩa vụ nợ của bốn nhóm chủ thể bao gồm: (1) Nợ của Chính phủ trung ương và các Bộ, ban, ngành trung ương; (2) nợ của các cấp chính quyền địa phương; (3) nợ của Ngân hàng trung ương; và (4) nợ của các tổ chức độc lập mà Chính phủ sở hữu trên 50% vốn, hoặc việc lập ngân sách phải được sự phê duyệt của Chính phủ hoặc Chính phủ là người chịu trách nhiệm trả nợ trong trường hợp tổ chức đó vỡ nợ[3].

Theo Luật Nợ công của Việt Nam, nợ công bao gồm ba nhóm là 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 hoặc các khoản vay khác do Bộ Tài chính ký kết, phát hành, uỷ quyền phát hành theo quy định của pháp luật. Nợ Chính phủ không bao gồm khoản nợ do Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) phát hành nhằm thực hiện chính sách tiền tệ trong từng thời kỳ[1]. 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[1]. Nợ chính quyền địa phương là khoản nợ do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là UBND cấp tỉnh) ký kết, phát hành hoặc uỷ quyền phát hành[1].

Đối với nhiều nước, các khoản đi vay là nguồn chủ yếu để bù đắp thâm hụt ngân sách. Tình trạng này xảy ra không chỉ với các nước nghèo, kém phát triển mà cả với các nước công nghiệp phát triển. Năm 2013, nợ công của Nhật chiếm 243% GDP, Mỹ là

104,5% GDP; Pháp 93,5% GDP và Hy Lạp 175,1% GDP. Cần phải thấy rằng qui mô nợ công trên thế giới ngày càng tăng nhanh. Mỗi quốc gia vay nợ thì phải thực hiện nghĩa vụ trả nợ, vì vậy, để quản lý hiệu quả hoạt động vay nợ và thực hiện nghĩa vụ trả nợ nhằm thúc đẩy sự phát triển kinh tế, mỗi nước cần có hệ thống quản lý nợ công thích hợp. Quá trình quản lý nợ công là việc hình thành một trong những phương hướng trong chính sách kinh tế quốc gia, nó gắn với sự hoạt động của Nhà nước với tư cách là con nợ trong quan hệ đi vay và cho vay. Điều này đòi hỏi đặc biệt chú ý đến công tác quản lý nợ công nhằm mục đích sử dụng hiệu quả các nguồn vốn vay và trả nợ đúng hạn. Việc trả nợ có ý nghĩa to lớn đối với uy tín quốc gia.

Quản lý nợ công là tổng thể các hoạt động của Nhà nước nhằm điều chỉnh qui mô, cơ cấu nợ và trả nợ.

Mục đích của quản lý nợ là bảo đảm qui mô nợ ở mức an toàn, đáp ứng nhu cầu của chính phủ về vốn, thực hiện các nghĩa vụ trả nợ với chi phí thấp nhất trong trung và ngắn hạn với mức rủi ro hợp lý và ổn định thị trường tài chính.

Từ các phân tích thực tiễn trên thế giới cho thấy việc sử dụng không hợp lý nợ công, việc lựa chọn các hình thức và các công cụ không phù hợp để tài trợ thâm hụt ngân sách đã dẫn tới những hậu quả nghiêm trọng đối với sự phát triển kinh tế. Cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu 2008-2009 và cuộc khủng hoảng nợ công ở châu Âu mà tâm điểm là Hy Lạp nổ ra từ đầu năm 2010 kéo dài đến nay, càng chứng tỏ ý nghĩa và sự cần thiết của công tác quản lý chặt chẽ nợ công.

Tầm quan trọng của quản lý nợ công được nhiều quốc gia chú ý từ nửa sau của những năm 1990, khi các vấn đề về nợ công không chỉ ảnh hưởng đến các nước đang phát triển mà còn ảnh hưởng trực tiếp đến các nước phát triển. Vấn đề xây dựng một hệ thống quản lý nợ công đã được Ngân hàng Tái thiết và Phát triển Quốc tế và IMF quan tâm tiến hành. Nhiệm vụ của việc quản lý nợ công là: (1) Ổn định tốc độ tăng của nợ công; (2) Xác lập và bảo đảm tỷ lệ nợ công mục tiêu tương ứng với chỉ số kinh tế vĩ mô; (3) Xây dựng cơ cấu nợ công hợp lý và (4) Giảm chi phí trả nợ và mức độ rủi ro hợp lý.

2. Kinh nghiệm quản lý nợ công tại LB Nga



Nước Nga sau “sự thần kỳ” giải quyết nợ nước ngoài và nợ công vào năm 2006 đã duy trì được tỷ lệ nợ công trung bình dưới 10% GDP trong suốt những năm 2006- 2012. Hiện nay, cùng với sự trừng phạt của phương Tây sau sự kiện sáp nhập Co- rum và sự sụt giảm của giá dầu như “lời nguyên tài nguyên” đã làm cho nước Nga đứng trước những thách thức vô cùng to lớn, đặc biệt là nguy cơ nợ công tăng cao. Tuy nhiên, tỷ lệ nợ công của nước này vào năm 2013 vẫn chỉ ở mức 18% GDP, trong đó, nợ trong nước là chủ yếu (chiếm 77,7%)[5]. Những con số về nợ công cho thấy việc hoàn thiện quản lý nợ công ở nước Nga đã mang lại những kết quả quan trọng để kiểm soát nợ công Nga ở mức an toàn. Tại Liên bang Nga, việc hoàn thiện công tác quản lý nợ công được tập trung vào những vấn đề sau:

Một là, đặc biệt chú ý xây dựng các nguyên tắc cơ bản để làm nền tảng cho Nhà nước quản lý nợ công trên cơ sở luật pháp và các quyết định của Chính phủ. Tuân theo các nguyên tắc cơ bản, Nhà nước có thể xây dựng chiến lược và chính sách quản lý nợ công. Các nguyên tắc cơ bản quản lý nợ công bao gồm:

- Xem xét các đặc điểm phát triển kinh tế và các ưu tiên của quốc gia;
- Điều chỉnh linh hoạt hoạt động đi vay và quan hệ với các chủ nợ;
- Bảo đảm mối tương quan hợp lý về lợi ích tài chính giữa trung ương và địa phương trong lập ngân sách các cấp;

- Có sự phân biệt theo các đối tượng chủ nợ;
- Cạnh tranh bình đẳng.

Hai là, khi hình thành quan niệm về quản lý nợ công cần phân loại nợ công một cách khoa học và chuẩn xác hóa các khái niệm để loại bỏ cách hiểu khác nhau về các loại nợ công và tình trạng đơn giản hóa việc tính toán nợ cũng như xác định loại nợ; thống nhất về nội hàm của các khái niệm nợ trong nước và nợ nước ngoài và qui định cụ thể bằng các văn bản pháp luật. Trước đây người ta căn cứ vào hai dấu hiệu để phân loại nợ công thành nợ trong nước và nợ nước ngoài là: Đồng tiền của khoản vay và nguồn gốc món vay (chủ nợ). Điều này dẫn đến sự rắc rối khi xếp các món nợ vào nợ trong nước hay nợ nước ngoài. Ví dụ: Các món nợ vay bằng ngoại tệ nhưng thực hiện ở trong nước; hay trong điều kiện thị trường trong nước có sự tham gia của các nhà đầu tư nước ngoài thì dấu hiệu ngoại tệ không thể là căn cứ có ý nghĩa quyết định để phân loại nợ. Ngoài ra, đối với các món nợ bằng đồng nội tệ, nhưng chủ nợ là nhà đầu tư nước ngoài thì lại mang ý nghĩa là nợ nước ngoài.

Theo kinh nghiệm của nhiều nước thì cơ sở để phân loại nợ công là căn cứ vào vị trí nơi ở hay nơi kinh doanh của chủ nợ. Điều này cũng có nghĩa là nguồn gốc của món nợ chính là cơ sở để phân loại nợ công. Như vậy, nợ trong nước là những món nợ của Nhà nước đối với chủ nợ trong nước (là công dân, doanh nghiệp hoặc các tổ chức của nước đó), còn nợ nước ngoài là những món nợ của Nhà nước đối với chủ nợ nước ngoài (các công dân, doanh nghiệp và tổ

Bảng 1. Số liệu nợ công của Liên Bang Nga qua các năm

Đơn vị: %

| Tên chỉ tiêu | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|------|------|------|------|-------|
| Tỷ lệ nợ công so với GDP | 8,3 | 11,8 | 13,6 | 16 | 18 |
| Ngưỡng giới hạn- 60-80% GDP | | | | | |
| Chi phí phục vụ nợ công so với tổng chi ngân sách | 1,8 | 2,7 | 3,7 | 4,6 | 4,9 |
| Ngưỡng giới hạn- 20-30% tổng chi ngân sách | | | | | |
| Tỷ lệ nợ nước ngoài so với tổng kim ngạch xuất khẩu | 11 | 12,3 | 12,4 | 13,8 | 15,4 |
| Ngưỡng giới hạn- 220% kim ngạch XK | | | | | |
| Tỷ lệ chi ngân sách cho phục vụ và thanh toán nợ công so với Tổng thu ngân sách Liên bang (thanh khoản của ngân sách) | 5,5 | 8,4 | 10 | 11,7 | 12,4 |
| Ngưỡng giới hạn- 10% so với tổng thu ngân sách Liên bang | | | | | |
| Tỷ lệ nợ công so với thu ngân sách Liên bang | 41,1 | 68,3 | 77,4 | 94,5 | 107,6 |
| Ngưỡng giới hạn- 250% so với thu ngân sách Liên bang | | | | | |

Nguồn: Công thông tin Liên bang protown.ru



chức nước ngoài).

Ba là, xác định rõ ràng chiến lược quản lý nợ công và chính sách quản lý nợ công trên cơ sở bản chất các khái niệm về quản lý nợ công. Chiến lược quản lý nợ công là quan niệm tổng thể dài hạn về quản lý nợ công, phù hợp với chiến lược chung về phát triển kinh tế của đất nước, chiến lược quản lý nợ công dựa vào việc xây dựng các mô hình và các kịch bản. Mục tiêu của chiến lược quản lý nợ công gắn với mục tiêu dài hạn phát triển kinh tế của đất nước và khả năng phát triển của đất nước có chủ quyền. Chính sách nợ công là một bộ phận của chính sách ngân sách và chính sách kinh tế chung của Nhà nước trong ngắn hạn, được xác định bởi: (i) Thực trạng NSNN; (ii) xu thế thay đổi của thị trường vốn trong nước; (iii) các ưu tiên trong chính sách kinh tế, đặc biệt trong tái cơ cấu và đầu tư; (iv) tình hình trả các khoản nợ cũ (trước đây); và (v) tình hình thị trường quốc tế và mức độ tín nhiệm quốc gia. Mục tiêu của chính sách nợ công là phối hợp các phương pháp, công cụ, cơ chế cho phép để thực hiện vay nợ, trả nợ, điều chỉnh nợ nhằm bảo đảm đạt được qui mô của nợ công, tốc độ tăng nợ công và cơ cấu nợ công tối ưu.

Bốn là, tập trung các chức năng quản lý và điều hành nợ công vào một cơ cấu tổ chức. Việc phi tập trung hóa trong quản lý nợ công tác động tiêu cực đến việc giải quyết các nhiệm vụ liên quan đến quản lý nợ công.

Năm là, sử dụng phương pháp tiếp cận kịch bản để nâng cao hiệu quả quản lý nợ công. Căn cứ vào các mục tiêu dài hạn và các ưu tiên trong ngắn hạn xây dựng các kịch bản trung và dài hạn về nợ công.

Sáu là, tăng cường mức độ tín nhiệm quốc gia. Việc thăm dò mức độ tín nhiệm quốc gia và phân tích khả năng trả nợ của đất nước được tiến hành theo một loạt các chỉ số như ngân sách cân bằng, dự trữ ngoại

tệ an toàn... Sự ổn định chính trị là một yếu tố quan trọng bảo đảm mức độ tín nhiệm quốc gia.

Bảy là, xác định nhu cầu về vốn vay và các thông số của ngân sách tương ứng với trình độ quản lý và các chương trình đầu tư. Trong quá trình vay các khoản mới cần xác định cơ cấu và giới hạn các khoản vay mới. Cơ cấu các khoản vay mới được xác định theo thời hạn, nguồn vay, hình thức vay và các loại công cụ được sử dụng.

Mục đích của quản lý nợ công là hình thành một cơ cấu nợ tối ưu theo tất cả các chỉ số, trong đó cần xác định tiến độ trả nợ. Cơ cấu nợ công phải thể hiện vấn đề quan hệ tỷ lệ giữa các khoản vay có điều kiện và các khoản vay không có điều kiện từ các tổ chức tài chính quốc tế. Các khoản vay không có điều kiện có ý nghĩa là tiền thực tế được đưa vào ngân sách theo các chương trình được thỏa thuận với các tổ chức tài chính quốc tế. Các khoản vay có điều kiện là các khoản vay đầu tư theo dự án.

Tám là, nợ công gắn với hoạt động cung cấp bảo lãnh của Nhà nước và bảo lãnh Nhà nước cũng làm tăng nợ công. Điều này cho thấy sự quan trọng đặc biệt trong việc lựa chọn phương hướng sử dụng bảo lãnh, hoàn thiện qui chế cấp bảo lãnh của Nhà nước. Việc cung cấp bảo lãnh của Nhà nước được tiến hành trong khuôn khổ luật pháp và phải thực hiện các khâu sau: (1) Kiểm tra tình hình tài chính của đơn vị nhận bảo lãnh; (2) cung cấp cho cơ quan chính quyền các báo cáo về các khoản bảo lãnh của tất cả các đơn vị được nhận bảo lãnh và tình hình thực hiện các nghĩa vụ tài chính của các đơn vị này. *Chín là*, sử dụng các phương pháp quản lý nợ công có hiệu quả để tái cơ cấu nợ bằng cách giãn nợ, xóa nợ từng phần, gia hạn trả nợ, xóa nợ, hoán đổi nợ. Các biện pháp này nhằm mục đích thay đổi qui mô, cơ cấu, thời hạn nợ công và giảm áp lực nợ công. Các nghiệp vụ hoán đổi giúp chuyển nợ nước ngoài

Để kiểm soát nợ công ở mức an toàn, Liên bang Nga quan tâm tới việc sử dụng phương pháp tiếp cận kịch bản để nâng cao hiệu quả quản lý nợ công. Căn cứ vào các mục tiêu dài hạn và các ưu tiên trong ngắn hạn xây dựng các kịch bản trung và dài hạn về nợ công. Các chỉ tiêu về nợ công trong các kịch bản chính là cơ sở để xây dựng các dự báo về nợ công. Phương án kịch bản nợ công được chấp nhận sẽ được thể hiện trong các chỉ tiêu ngân sách cụ thể hàng năm và trung hạn (giới hạn chi tiêu, mức thu nhập tối thiểu, hạn mức vay nợ nước ngoài, giới hạn vay nợ trong nước). Đây là những chỉ báo thực tế bảo đảm an ninh kinh tế của đất nước.



Hiện nay, giới hạn an toàn nợ công của Việt Nam được xác định trên cơ sở khái niệm về nợ công chưa tính đến một số khoản vay vào nợ công. Có nhiều quan điểm khác nhau để tính nợ công. Tuy nhiên, hầu hết các nước đang sử dụng khái niệm nợ công của WB hoặc IMF để làm cơ sở tính giá trị nợ công. Theo cách định nghĩa nợ công của Việt Nam thì nợ công chỉ bao gồm các khoản nợ của doanh nghiệp do Nhà nước bảo lãnh mà không tính đến khoản nợ rất lớn của doanh nghiệp nhà nước tự vay tự trả, kể cả những doanh nghiệp mà Nhà nước sở hữu trên 50% vốn và các khoản Nhà nước vay của quỹ bảo hiểm xã hội, quỹ hoàn thuế.

thành đầu tư nước ngoài dài hạn. Cơ chế tài chính để thực hiện các nghiệp vụ này là xóa một phần nợ nước ngoài bằng cách đổi nợ thành các tài sản có của Nhà nước (bất động sản, trái phiếu Chính phủ, cổ phiếu của các công ty, tiền nội địa, hàng hóa). Mười là, từng bước chuyển các khoản nợ công thành nợ tư nhân. Với mục đích này, các ngân hàng do Nhà nước kiểm soát có thể ký với các ngân hàng nước ngoài các hợp đồng cung cấp tín dụng cho việc mua thiết bị để phát triển các ngành kinh tế ưu tiên, do đó về hình thức không làm tăng nợ công. Mở rộng việc phát hành trái phiếu của các tập đoàn ngoài khu vực Nhà nước. Trong điều kiện tín nhiệm quốc gia cao thì hướng này là rất có triển vọng. Thúc đẩy quá trình cổ phần hóa để huy động nguồn trả nợ nước ngoài bằng cách sử dụng phần lớn tiền thu từ cổ phần hóa cho tái cơ cấu nợ công. Mười một là, kiểm soát và đánh giá hiệu quả sử dụng nợ công là khâu đặc biệt quan trọng trong quản lý nợ công. Cần nghiên cứu ban hành chỉ tiêu thống nhất để đo lường hiệu quả quản lý nợ công, đánh giá tác động tích cực của nợ công đối với ngân sách, lưu thông tiền tệ, đầu tư, niềm tin của công chúng đối với hoạt động tài chính của Chính phủ.

3. Những vấn đề cần nghiên cứu để hoàn thiện quản lý nợ công của Việt Nam

Việc ban hành Luật Quản lý nợ công năm 2010 là một bước tiến hết sức quan trọng trong việc tăng cường công tác quản lý nợ công của Việt Nam. Trong thời kỳ 2006- 2014, nợ công của nước ta tăng lên khá nhanh, năm 2006 nợ công chỉ chiếm 43,1% GDP, thì năm 2010 là 56,3% GDP và năm 2013 là 56,2% và năm 2014 đã là 60,3% GDP. Chính phủ dự kiến nợ công năm 2015 khoảng 60- 65% GDP. Bằng hàng loạt các biện pháp quản lý nợ công khá đồng bộ mà Việt Nam đã thực hiện trong thời gian

qua, lĩnh vực nợ công của Việt Nam đã đạt được những kết quả rất quan trọng. Trong giai đoạn từ 2006 trở lại đây, Việt Nam đã đạt được mục tiêu cơ bản về kiềm chế lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô: Đưa tỷ lệ lạm phát xuống mức thấp nhất trong 15 năm trở lại đây vào năm 2014 là 1,86%; theo chiến lược quản lý nợ công trong trung và dài hạn, nợ công ở trong giới hạn an toàn; đầu tư bằng nguồn vay nước ngoài chủ yếu là các khoản vay trung và dài hạn; các hình thức thu hút vốn trở nên đa dạng và linh hoạt... Tuy nhiên, vẫn còn nhiều vấn đề cần được nghiên cứu giải quyết.

Thứ nhất, về giới hạn an toàn nợ công hiện nay. Tiêu chí phổ biến nhất về ngưỡng an toàn nợ công là giới hạn về tỷ lệ nợ công so với GDP. Hiện nay, giới hạn an toàn nợ công của Việt Nam được xác định trên cơ sở khái niệm về nợ công chưa tính đến một số khoản vay vào nợ công. Theo cách định nghĩa nợ công của Việt Nam thì nợ công chỉ bao gồm các khoản nợ của doanh nghiệp do Nhà nước bảo lãnh mà không tính đến nhiều khoản nợ rất lớn của doanh nghiệp nhà nước tự vay tự trả, kể cả những doanh nghiệp mà Nhà nước sở hữu trên 50% vốn và các khoản Nhà nước vay của quỹ bảo hiểm xã hội, quỹ hoàn thuế.

Mặt khác, các khoản nợ của Ngân hàng Phát triển Việt Nam cũng không được xếp vào nợ công. Ngân hàng Phát triển Việt Nam thực hiện chính sách tín dụng đầu tư phát triển và tín dụng xuất khẩu của Nhà nước theo quy định của Chính phủ. Các khoản huy động của Ngân hàng Phát triển Việt Nam được xem như là thay mặt Chính phủ, do đó cần được tính là nợ công nhằm đảm bảo thông tin đầy đủ về nợ công ở Việt Nam.

Như vậy, nếu tính thêm cả khoản nợ của khu vực doanh nghiệp Nhà nước mà không được Chính phủ bảo lãnh như nợ nước ngoài, trái phiếu trong nước



và nợ của hệ thống ngân hàng, Ngân hàng chính sách xã hội và Ngân hàng Phát triển Việt Nam, các khoản nợ bất khả kháng mà Ngân sách Nhà nước phải chi trả (chi phí tái cơ cấu doanh nghiệp Nhà nước, ngân hàng, chi phí xử lý nợ xấu, nợ đọng bảo hiểm) thì nợ công Việt Nam phải cao hơn nhiều so với ngưỡng an toàn 60% GDP của các nước khu vực đồng Euro. Ngoài ra, điều này còn làm cho việc cảnh báo và dự báo về nợ công thiếu chính xác. Vấn đề này có thể thấy khá rõ trong *Đề án về vấn đề trần nợ công* của Học viện Chính sách và Phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư công bố ngày 13/11/2014. Theo Đề án này, đối với tỷ lệ nợ công năm 2013, nếu tính đầy đủ các khoản nợ phải trả của Ngân sách Trung ương và địa phương, các khoản nợ của Ngân hàng Phát triển Việt Nam và Ngân hàng Chính sách xã hội và các khoản chi phí dự phòng bất khả kháng thì tỷ lệ nợ công của nước ta lên đến 61,28% GDP, cao hơn so với cách tính theo Luật Quản lý nợ công với phạm vi hẹp hơn là 56,2% GDP.

Thứ hai, theo đánh giá chung thì việc quản lý, sử dụng vốn vay còn kém cùng nạn tham nhũng đã làm giảm hiệu quả của đầu tư thực hiện bằng nguồn nợ công, làm giảm khả năng trả nợ của đất nước trong tương lai.

Thứ ba, việc phát hành trái phiếu nhằm mục đích chuyển nợ xấu thành nợ của Nhà nước trong hoạt động cơ cấu lại nợ xấu hiện nay không có ý nghĩa

kích thích tăng trưởng kinh tế. Hay việc mua lại các ngân hàng có nguy cơ vỡ nợ với giá không đồng, xét về bản chất là các khoản nợ xấu của các ngân hàng này sẽ được bù đắp bằng các khoản vay nợ của Chính phủ.

Thứ tư, đẩy mạnh quá trình cổ phần hóa các tập đoàn kinh tế lớn, làm ăn hiệu quả, có uy tín, hạn chế tỷ lệ nắm giữ cổ phần của nhà nước dưới 50%, trên cơ sở đó mở rộng phát hành trái phiếu của các tập đoàn kinh tế là những biện pháp có thể chuyển từng bước nợ công thành nợ tư nhân, nợ của các đơn vị kinh tế.

Thứ năm, nghiên cứu sửa đổi và bổ sung Luật Quản lý nợ công để khắc phục những bất cập của Luật hiện hành theo hướng làm rõ hơn khái niệm nợ công theo thông lệ quốc tế, bổ sung đầy đủ những khoản nợ thực chất là nợ công nhưng chưa được tính vào nợ công hiện nay để có thể đánh giá chính xác nợ công của nước ta, bổ sung vào Luật những qui định về chính sách nợ công và chiến lược nợ công, phân định và qui định rõ ràng chức năng quản lý nhà nước về nợ công và chức năng giám sát nợ công.

Thứ sáu, chức năng, nhiệm vụ quản lý nợ công của các cơ quan có trách nhiệm còn chồng chéo, quyền hạn quản lý nhà nước toàn diện về nợ công thuộc về Bộ Tài chính, theo đó Bộ này phải chịu trách nhiệm quản lý nợ công ở tất cả các giai đoạn, từ xây dựng

xem tiếp trang 15

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Quản lý nợ công năm 2009
2. IMF & WB (2003), *Guidelines for Public Debt management*.
3. Ian Storkey (2004), Báo cáo Hội thảo cấp Bộ: “Cải cách nợ công tại Việt Nam” ngày 26/5/2004, Bộ Tài chính, Hà Nội.
4. Steven Pressman (2003), *50 nhà kinh tế học tiêu biểu*, NXB Lao động, Hà Nội, tr.373
5. Cổng thông tin Liên bang PROTOWN.RU, *Phân tích chi phí thanh toán nợ công của Nga giai đoạn 2011-2013*.

SUMMARY

The experiences of managing public debt (Government debt) in Russia to apply in Vietnamese circumstance

Public debts are closely related to the Government operations, the security of the economy and the development of the country. Public debts have the significant influence on the reputation of one nation. Therefore, Public debts need to be controlled effectively and repaid on schedule. This article focused on: analyzing the experiences of managing public debt in Russia from 2006 till now; assessing the management of Public debt in Vietnam; and to cite out the current issues to be resolved in our country in relation to Public debt.

THÔNG TIN TÁC GIẢ

Đỗ Văn Đức, Phó Giáo sư, Tiến sĩ

Đơn vị công tác: Học viện Ngân hàng

Lĩnh vực nghiên cứu chính: Kinh tế học

Tạp chí tiêu biểu đã có bài viết đăng tải: Ngân hàng, Kinh tế phát triển, Kinh tế và Dự báo, Khoa học và Đào tạo NH

Email: mrdoduc@yahoo.com

Kiểm định và so sánh, Nhà xuất bản thống kê, Hà nội.

18. NHCSXH (2015), “Báo cáo tổng kết chuyên đề tín dụng cho người nghèo năm 2014- Phương hướng nhiệm vụ năm 2015”, Báo cáo số 68/BC-NHNN ngày 9/1/2015, Hà nội.

19. NHNN (2013), “Báo cáo tổng kết thực hiện Chỉ thị 57/CT-TU ngày 10/10/2000 của Bộ Chính Trị về củng cố, hoàn thiện và phát triển hệ thống Quỹ Tín dụng Nhân dân”, Báo cáo số 82/BC-NHNN ngày 5/7/2013, Hà nội.

20. North, D.C.C (1995), “The New Institutional Economics and Third World Development”, In J. Harriss, J.Hunter và C.M. Lewis (eds) (1995), *The New Institutional Economics and Third World Development*, Routledge, London.

SUMMARY

Roles of Microfinance for Poverty Reduction and Development- Theoretical Debates and Practical Evidences from Vietnam

The paper aims at synthesizing the key theoretical debates and practical experience on the role of microfinance (MF) for poverty reduction and development. The key theories of MF

prove (i) MF has an important role for poverty reduction and economic development, but is not the only and optimal solution; (ii) three theoretical approaches on MF provision for poverty reduction and development: Traditional approach with preferential interest rates; Ohio with high interest rates; New Institutional approach focused on developing the suitable operational institutions. In Vietnam (i) MF is expected to contribute greatly to poverty reduction and economic development campaigns; (ii) but the net impact of MF have not been specifically quantified; (iii) the access of the poor to preferential credit in Vietnam is relatively good; and (iv) these approaches are applied by MF providers in Vietnam at different levels. Of which, the traditional approach has been applied more in Vietnam Bank for Social Policies - the leading MF provider in Vietnam.

THÔNG TIN TÁC GIẢ

Lê Thanh Tâm, Tiến sĩ

Đơn vị công tác: Đại học Kinh tế Quốc dân

Lĩnh vực nghiên cứu chính: Quản trị các tổ chức tín dụng, ngân hàng thương mại, quản trị rủi ro, tài chính vi mô, tài chính nông thôn.

Tạp chí tiêu biểu đã có bài viết đăng tải: Khoa học và Đào tạo Ngân hàng, Ngân hàng, Journal of Economics and Development; The East Asian Journal of Business Management; Tạp chí Kinh tế và Phát triển

Email: taminhanoi@gmail.com

tiếp theo trang 6

tiền gần hơn với thông lệ quốc tế. Tuy nhiên, những bất cập của Luật NSNN 2002 vẫn chưa được khắc phục trong Luật mới, do đó, những bất cập trong vấn đề thu chi NSNN và huy động bù đắp bội chi NSNN cũng như những

hệ lụy gây ra cho nền kinh tế như đã chứng minh trong giai đoạn 2014- 2015 vừa qua. Việc điều chỉnh những bất cập này sẽ khó có thể diễn ra trong ngắn hạn khi hầu hết các vấn đề tồn tại liên quan đến thể chế và quan hệ kinh tế đã được xác lập trong thời gian

dài. Do đó, giải pháp tối ưu cho giai đoạn trước mắt là khắc phục và điều chỉnh trong quá trình thực thi với quyết tâm của cơ quan chủ quản trên cơ sở nhận diện những vấn đề còn tồn tại mới có thể phần nào khắc phục những bất cập còn hiện hữu. ■

tiếp theo trang 76

mục tiêu, định hướng huy động, sử dụng vốn vay, chương trình quản lý nợ công, hệ thống chỉ tiêu giám sát nợ công. Nhưng trên thực tế Bộ Kế hoạch và Đầu tư lại chịu trách nhiệm việc huy động và sử dụng vốn vay. Sự thiếu phối hợp nhịp nhàng giữa hai Bộ này là nguyên nhân cản trở quá trình huy động, quản lý, sử dụng và trả nợ. Thực tiễn quản lý nợ công thế giới cho thấy mô hình quản lý nợ công được coi là kém

hiệu quả nhất khi chức năng quản lý nợ được thực hiện đồng thời bởi nhiều định chế khác nhau. Tóm lại, nợ công là một trong những vấn đề kinh tế quan trọng nhất trong hoạt động của Chính phủ, nó có vai trò to lớn không thể phủ nhận trong phát triển kinh tế của các nước, đặc biệt trong xây dựng cơ sở hạ tầng ở các nước đang phát triển. Tuy nhiên, với qui mô nợ công lớn nhưng cơ cấu không hợp lý sẽ làm cho đất nước dễ bị tổn thương hơn khi có

những biến động về kinh tế và tài chính, thậm chí có thể trở thành yếu tố châm ngòi cho các cuộc khủng hoảng kinh tế. Vì vậy, việc thường xuyên hoàn thiện công tác quản lý nợ công là một nhiệm vụ hết sức cấp bách của tất cả các nước. Việc phân tích thực tiễn hoàn thiện quản lý nợ công của nước Nga trong thời gian qua cũng cho thấy quản lý hiệu quả nợ công sẽ mang lại những kết quả tích cực cho phát triển kinh tế và tương lai của đất nước. ■