



QUẢN LÝ NỢ CÔNG CHẶT CHẼ, AN TOÀN, ĐẢM BẢO AN NINH TÀI CHÍNH QUỐC GIA

TRƯƠNG HÙNG LONG

Trong 10 năm qua, các chỉ tiêu an toàn nợ công tiếp tục được kiểm soát chặt chẽ trong giới hạn an toàn, góp phần đảm bảo an ninh tài chính quốc gia và bồi đắp dư địa chính sách tài khóa. Tuy nhiên, khả năng huy động vốn vay ODA, vay ưu đãi ngày càng giảm, trong khi khả năng hấp thụ vốn của thị trường trong nước còn hạn chế, gây ra áp lực trả nợ của Chính phủ tăng cao, khuôn khổ quản lý nợ nước ngoài của quốc gia không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế của nước ta... Đây là những vấn đề cần phải đánh giá, phân tích để đưa ra định hướng quản lý nợ công phù hợp, đảm bảo bền vững nợ công, an ninh tài chính quốc gia, đáp ứng tốt hơn yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội trong giai đoạn mới.

Từ khóa: Quản lý nợ công, tài chính, vốn ODA, ngân sách nhà nước, kinh tế

STRATEGY FOR PUBLIC DEBT MANAGEMENT TO 2030: TOWARDS STRICT AND SAFE PUBLIC DEBT MANAGEMENT, ENSURING NATIONAL FINANCIAL SECURITY

Trương Hùng Long

In the past 10 years, public debt safety indicators have continued to be strictly controlled within safe limits, contributing to ensuring national financial security and building fiscal policy space. However, the ability to mobilize ODA loans and concessional loans is decreasing, while the domestic market's ability to absorb capital is still limited, causing increased pressure on debt repayment from the Government. The country's external debt is no longer suitable for our country's economic development. These are issues that need to be assessed and analyzed to give appropriate public debt management orientations and ensure sustainability public debt stability, national financial security, better meet the requirements of socio-economic development in the new period.

Keywords: Public debt management, finance, ODA, state budget, economy

Ngày nhận bài: 6/5/2022

Ngày hoàn thiện biên tập: 25/5/2022

Ngày duyệt đăng: 31/5/2022

Kết quả thực hiện Chiến lược nợ công, nợ nước ngoài của quốc gia giai đoạn 2011 - 2020

Giai đoạn 2011 - 2015, tích lũy của nền kinh tế còn thấp, khả năng huy động vốn đầu tư từ các

nguồn ngoài ngân sách nhà nước (NSNN) còn hạn chế; kinh tế tăng trưởng thấp hơn dự kiến; nguồn thu NSNN bị ảnh hưởng bởi việc thực hiện các chính sách miễn, giảm thuế. Để đáp ứng nhu cầu chi NSNN, đặc biệt là chi cho đầu tư phát triển ngày càng tăng, bội chi NSNN đã được điều hành theo hướng linh hoạt. Thực hiện các nghị quyết, quyết định của cấp có thẩm quyền, các chỉ tiêu an toàn nợ giai đoạn 2011 - 2015 đều nằm trong ngưỡng an toàn. Đến cuối năm 2015, nợ công trong khoảng 61% GDP, nợ Chính phủ khoảng 49,2% GDP và nợ nước ngoài quốc gia khoảng 42% GDP.

Bước sang giai đoạn 2016 - 2020, kinh tế vĩ mô đã đạt được những thành tựu nhất định, nền kinh tế ổn định hơn so với giai đoạn 2011 - 2015, môi trường đầu tư kinh doanh được cải thiện rõ nét. Việc Việt Nam gia nhập nhóm quốc gia thu nhập trung bình thấp là một dấu mốc quan trọng, mở ra nhiều khả năng mới để quản lý nợ chủ động, hiệu quả. Sự phát triển nhanh chóng của thị trường trái phiếu trong nước đem lại cơ hội huy động nợ tương đối dài hạn với chi phí hợp lý... Cũng trong giai đoạn này, thực hiện các giải pháp cơ cấu lại NSNN theo Nghị quyết số 07-NQ/TW của Bộ Chính trị và Nghị quyết số 25/2016/QH14 của Quốc hội, bội chi NSNN giảm nhanh, bình quân đạt khoảng 3,45% GDP, giảm mạnh so với giai đoạn 2011-2015 là 5,8% GDP, đảm bảo mục tiêu của Chiến lược tài chính đến năm 2020 và Nghị quyết số 07-NQ/TW là đến năm 2020 xuống dưới 4% GDP và mục tiêu không quá 3,9% GDP theo Nghị quyết số 25/2016/QH14 của Quốc hội.

Công tác quản lý nợ công đã có nhiều tiến bộ so với giai đoạn 2011 - 2015. Các chỉ tiêu an toàn nợ được kiểm soát chặt chẽ, nằm trong giới hạn trần được Quốc hội phê chuẩn cho từng giai đoạn và có xu hướng giảm dần, góp phần đảm bảo an ninh tài chính quốc gia và bồi đắp dư địa chính sách tài khóa.

Giai đoạn 2016 - 2020, 5/6 chỉ tiêu nợ công đến cuối năm 2020 nằm trong ngưỡng an toàn được Quốc hội cho phép, trong đó nợ công khoảng 55,9% GDP, nợ Chính phủ khoảng 49,9% GDP, nợ nước ngoài quốc gia khoảng 47,9% GDP. Cơ cấu vay nợ trong nước, nước ngoài được điều chỉnh theo hướng bền vững hơn. Việc trả nợ luôn đảm bảo đúng hạn, không để xảy ra nợ quá hạn làm ảnh hưởng tới các cam kết, góp phần cải thiện hệ số tín nhiệm quốc gia và tăng dư địa chính sách tài khóa để tăng cường khả năng chống chịu của nền kinh tế trước cú sốc vĩ mô.

Riêng đối với chỉ tiêu nghĩa vụ trả nợ nước ngoài quốc gia so với xuất khẩu, trong giai đoạn 2016 - 2020, chỉ tiêu này tăng mạnh, vượt giới hạn được Quốc hội cho phép trong cả giai đoạn chủ yếu do hoạt động rút vốn và trả nợ gốc các khoản vay nước ngoài ngắn hạn của doanh nghiệp và tổ chức tín dụng tiếp tục tăng mạnh...

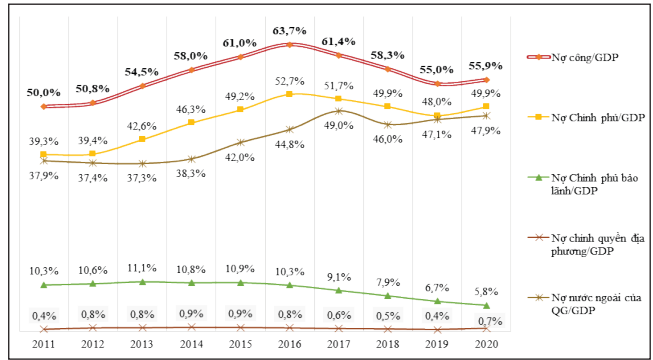
Tóm lại, công tác quản lý nợ công giai đoạn 2011 - 2020 luôn bám sát các nhiệm vụ đề ra tại Chiến lược nợ công, góp phần triển khai thành công nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội và đạt được nhiều kết quả quan trọng, thể hiện trên các nội dung sau:

- (i) Đã huy động vốn vay từ nguồn trong và ngoài nước đảm bảo đáp ứng nhu cầu bù đắp bội chi NSNN và đầu tư phát triển kinh tế - xã hội theo các nghị quyết của Quốc hội trong từng giai đoạn và hàng năm.
- (ii) Kịp thời điều chỉnh, áp dụng các biện pháp quyết liệt kiểm soát nợ công, nợ Chính phủ, đảm bảo luôn nằm trong giới hạn các chỉ tiêu an toàn đã đề ra tại Chiến lược và tuân thủ các Nghị quyết của Quốc hội, đảm bảo an ninh tài chính quốc gia.
- (iii) Hiệu quả công tác quản lý, sử dụng vốn vay về cho vay lại, vốn vay Chính phủ bảo lãnh có nhiều cải thiện.
- (iv) Áp dụng công cụ quản lý nợ công theo thông lệ quốc tế, bước đầu áp dụng các nghiệp vụ quản lý rủi ro, góp phần phát triển thị trường vốn, thị trường trái phiếu chính phủ.
- (v) Củng cố tài khóa và kiểm chế nợ công tạo dư địa dự phòng chính sách để ứng phó với rủi ro vĩ mô, góp phần cải thiện hệ số tín nhiệm quốc gia.

Một số hạn chế và nguyên nhân

Bên cạnh những kết quả đạt được, vẫn còn một số hạn chế trong quá trình triển khai thực hiện Chiến

HÌNH 1: DIỄN BIẾN CHỈ TIÊU NỢ CÔNG SO VỚI GDP GIAI ĐOẠN 2011-2020 (%/GDP chưa đánh giá lại)



Nguồn: Bộ Tài chính

lược nợ công, nợ nước ngoài của quốc gia giai đoạn 2011-2020, cụ thể như sau:

Một là, áp lực trả nợ của Chính phủ có xu hướng tăng lên. Danh mục nợ Chính phủ hiện vẫn tiềm ẩn rủi ro, vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài khó khăn hơn trước đây.

Hai là, kỳ hạn trái phiếu chính phủ chưa đa dạng, huy động vốn của Chính phủ gặp áp lực nhất định tại một số thời điểm; thị trường trái phiếu chính phủ chưa hình thành đường cong lãi suất chuẩn đối với kỳ hạn ngắn và còn thiếu nhà đầu tư dài hạn.

Ba là, tiến độ huy động vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài chưa đáp ứng yêu cầu, do chất lượng và tiến độ chuẩn bị các chương trình, dự án ít cải thiện trong khi điều kiện vay nước ngoài trở nên kém ưu đãi hơn.

Bốn là, công tác quản lý nợ của chính quyền địa phương còn hạn chế, cả về bộ máy cũng như năng lực quản lý.

Năm là, công tác quản lý, kiểm soát nợ nước ngoài của quốc gia còn khó khăn, do khuôn khổ quản lý chưa bắt kịp với bối cảnh Việt Nam trở thành quốc gia thu nhập trung bình.

Nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế trên là do khó khăn nội tại của nền kinh tế, cũng như tác động từ sự biến động của môi trường kinh tế, chính trị thế giới đã ảnh hưởng đến việc thực hiện một số chỉ tiêu Chiến lược nợ công. Tuy nhiên, những hạn chế xuất phát từ các nguyên nhân chủ quan là chủ yếu, bao gồm tổ chức thực hiện chương trình, dự án đầu tư công còn bất cập.

Quy mô thị trường vốn còn nhỏ so với các nước trong khu vực, trong khi nhu cầu huy động vốn cho đầu tư phát triển lớn; tiềm lực tài chính của các tổ chức tài chính phi ngân hàng và sự tham gia của các nhà đầu tư nước ngoài còn hạn chế. Quy định pháp luật về tổ chức bộ máy quản lý nợ tại địa phương chưa đầy đủ, thiếu sự liên kết giữa khâu huy động vốn và theo dõi quá trình vay, bố trí nguồn trả nợ tại địa phương.

BẢNG 1: TÌNH HÌNH THỰC HIỆN CÁC CHỈ TIÊU NỢ GIAI ĐOẠN 2011 - 2020

TT	Chỉ tiêu nợ	Giai đoạn 2011-2015			Giai đoạn 2016-2020		
		Mục tiêu	Thực hiện	Kết quả	Mục tiêu	Thực hiện	Kết quả
1	Nợ công / GDP	≤ 65%	61%	Đạt	≤ 65%	55,9%	Đạt
2	Nợ Chính phủ / GDP	≤ 55%	49,2%	Đạt	≤ 54%	49,9%	Đạt
3	Nợ nước ngoài quốc gia / GDP	≤ 50%	42%	Đạt	≤ 50%	47,9%	Đạt
4	Nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ so với thu NSNN	≤ 25%	16,7%	Đạt	≤ 25%	21,2%	Đạt
5	Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài quốc gia so với xuất khẩu	≤ 25%	17,2%	Đạt	≤ 25%	39,1%	Không đạt
6	Tỷ lệ dự trữ ngoại hối nhà nước so với tổng dư nợ nước ngoài ngắn hạn	200%	286,4%	Đạt	200%	296,8%	Đạt

Nguồn: Cục Quản lý nợ và Tài chính đối ngoại (Bộ Tài chính)

những yếu tố quan trọng góp phần đảm bảo quản lý nợ bền vững.

Bốn là, khuôn khổ quản lý nợ công cần tiếp tục 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; triển khai huy động, phân bổ, sử dụng vốn hiệu

quả và gắn kết với công tác quản lý ngân quỹ Nhà nước; kiểm soát chặt chẽ nợ công, bội chi NSNN và nợ của chính quyền địa phương, bảo đảm dự phòng các rủi ro tiềm ẩn.

Bài học kinh nghiệm

Từ thực trạng và nguyên nhân trên, có thể rút ra một số bài học sau:

Một là, trong chỉ đạo, điều hành cần sự chủ động, linh hoạt, sáng tạo, phát huy tối đa sự vào cuộc của cả hệ thống chính trị, kết hợp chặt chẽ, hiệu quả với các bộ, cơ quan trung ương, địa phương, cộng đồng doanh nghiệp trong thực hiện các nhiệm vụ, mục tiêu về nợ công.

Hai là, từ thực tế Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế cho thấy, tầm quan trọng của việc quản lý nợ công, trong đó bao gồm việc giải quyết mối quan hệ giữa ngân sách, đầu tư công và quản lý nợ. Công tác phân tích, dự báo ngày càng trở nên quan trọng; kiên định các mục tiêu trọng tâm; đồng thời, nắm chắc tình hình, chủ động linh hoạt, ứng phó nhanh với các biến động về chính trị, kinh tế, thị trường vốn trong và ngoài nước để đáp ứng nhu cầu huy động vốn tăng cao tại một số thời điểm cho NSNN.

Ba là, việc thực hiện chủ trương tái cơ cấu lại NSNN và quản lý nợ công theo Nghị quyết số 07-NQ/TW của Bộ Chính trị, các nghị quyết của Quốc hội về huy động và sử dụng các nguồn lực, trong đó có nợ công là hết sức quan trọng. Cùng với đó, việc hoàn thiện thể chế về quản lý nợ thông qua ban hành Luật Quản lý nợ công năm 2017 và các văn bản hướng dẫn là một trong

quả và gắn kết với công tác quản lý ngân quỹ Nhà nước; kiểm soát chặt chẽ nợ công, bội chi NSNN và nợ của chính quyền địa phương, bảo đảm dự phòng các rủi ro tiềm ẩn.

Năm là, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra chấp hành pháp luật về nợ công, thực hiện động viên, khen thưởng kịp thời. Tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin, tiếp tục hoàn thiện công tác thống kê, cơ sở dữ liệu về quản lý nợ, nâng cao năng lực cán bộ tham mưu chính sách và tác nghiệp quản lý nợ.

Định hướng Chiến lược quản lý nợ công đến năm 2030

Dự báo bối cảnh kinh tế trong nước và quốc tế thời gian tới tiếp tục có những diễn biến phức tạp, khó lường, nợ công và nợ của khu vực tư nhân toàn cầu tăng, rủi ro trên thị trường tài chính, tiền tệ quốc tế gia tăng. Trong bối cảnh tình hình mới sẽ có nhiều khó khăn, thách thức, nợ công tiếp tục là đòn bẩy cho phát triển kinh tế - xã hội, tạo động lực tăng trưởng bền vững. Để quản lý nợ công chặt chẽ, an toàn và bền vững, ngày 14/4/2022, Phó Thủ tướng Chính phủ Lê Minh Khái đã ký Quyết định số 460/QĐ-TTg về phê duyệt Chiến lược nợ công đến năm 2030. Chiến lược này đã đề ra các mục tiêu, nhiệm vụ cụ thể sau:

Giai đoạn 2021-2025

Kiểm soát chỉ tiêu bội chi NSNN được Quốc hội phê duyệt trong dự toán NSNN hàng năm và kế hoạch tài chính quốc gia 5 năm giai đoạn 2021-2025, đảm bảo các chỉ tiêu an toàn về nợ bao gồm trần, ngưỡng nợ trong giới hạn được Quốc hội phê duyệt. Để đạt được mục tiêu này, Chiến lược nợ công đến năm 2030 đã đề ra các nhiệm vụ cụ thể cần triển khai thực hiện trong giai đoạn 2021-2025 gồm:

- Tiếp tục rà soát các luật, nghị định, đề xuất nội dung sửa đổi, bổ sung để hoàn thiện về quy định thể chế, chức năng nhiệm vụ của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, chính quyền địa phương đảm bảo nhất quán với quy định của Luật Quản lý nợ công năm 2017. Đồng thời, nghiên cứu, đề xuất các giải pháp thống nhất chức năng quản lý vốn vay nợ công với quản lý đầu tư công trong tổng thể NSNN để nâng cao hiệu quả.

- Thực hiện tốt các công cụ nợ (chiến lược, kế hoạch vay, trả nợ công 5 năm, chương trình quản lý nợ công 3 năm, kế hoạch vay, trả nợ công hàng năm) làm căn cứ triển khai các nghiệp vụ về huy động, sử dụng vốn vay cho đầu tư phát triển trong từng giai đoạn cụ thể.

- Rà soát, đánh giá tình hình triển khai Luật Quản lý nợ công năm 2017, báo cáo Chính phủ bổ sung, sửa đổi, hoàn thiện các quy định để triển khai có hiệu quả Luật Quản lý nợ công. Bổ sung chế tài để nâng cao trách nhiệm thanh toán trả nợ của đối tượng được bảo lãnh, không chuyển nghĩa vụ nợ của doanh nghiệp thành nghĩa vụ nợ của Nhà nước. Nghiên cứu, bổ sung quy định về khung quản lý rủi ro danh mục nợ Chính phủ phù hợp với thông lệ quốc tế.

- Nghiên cứu, tổng kết, đánh giá tình hình thực hiện các hạn mức nợ nước ngoài khu vực tư nhân, báo cáo Chính phủ đề xuất chủ trương bổ sung, sửa đổi hoặc báo cáo Quốc hội sửa đổi các quy định về giám sát, quản lý nợ nước ngoài tự vay, tự trả của doanh nghiệp, tổ chức tín dụng cho phù hợp với điều kiện phát triển của đất nước, tính chất nguồn vốn vay và đối tượng vay.

Mục tiêu định hướng đến năm 2030

Bên cạnh đề ra các mục tiêu nhiệm vụ trong giai đoạn 2021 - 2025, Chiến lược cũng đề ra một số mục tiêu cụ thể đến năm 2030 như sau: Nợ công không quá 60% GDP, nợ Chính phủ không quá 50% GDP. Nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ không quá 25% tổng thu NSNN. Nợ nước ngoài của quốc gia không quá 45% GDP.

Ngoài ra, Chiến lược nợ công đến năm 2030 đã đề ra các định hướng sau:

Một là, thường xuyên đánh giá tác động của vay vốn lên nợ công, nợ Chính phủ và nghĩa vụ trả nợ; kiểm soát đồng thời tỷ lệ bội chi NSNN và tỷ lệ trả nợ trực tiếp từ ngân sách, đảm bảo trong ngưỡng cho phép.

Hai là, đa dạng hóa kỳ hạn, phương thức vay để đáp ứng nhu cầu huy động vốn và phát triển thị


trường; tập trung giải ngân hết nguồn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài đã ký vay, huy động vay mới tập trung cho một số lĩnh vực chủ chốt; ưu tiên đầu tư cho các dự án trực tiếp thúc đẩy tăng trưởng gắn với phát triển bền vững.

Ba là, xây dựng một số chương trình đầu tư công để thực hiện một số dự án, công trình quan trọng, trọng điểm, có tính động lực, sức lan tỏa lớn và giải quyết các vấn đề phát triển quốc gia, vùng và liên kết vùng.

Bốn là, điều hành nợ chính quyền địa phương trong phạm vi bội chi ngân sách địa phương được Quốc hội phê duyệt, đảm bảo trong hạn mức dư nợ theo Luật NSNN.

Năm là, kiểm soát chặt chẽ nghĩa vụ nợ dự phòng, quản lý các khoản bảo lãnh, đúng quy định, hiệu quả trong phạm vi hạn mức bảo lãnh; kiểm soát chặt chẽ nợ nước ngoài tự vay tự trả của doanh nghiệp, tổ chức tín dụng, đảm bảo chỉ tiêu nợ nước ngoài quốc gia trong giới hạn cho phép.

Sáu là, nghiên cứu, hoàn thiện thể chế để áp dụng biện pháp kiểm soát luồng vốn trong quản lý nợ nước ngoài tự vay, tự trả để phù hợp với thông lệ quốc tế. Đổi mới phương thức quản lý nợ nước ngoài quốc gia cho phù hợp với tính chất vốn vay ngắn hạn, trung và dài hạn, tính chất và mức độ rủi ro của từng nhóm đối tượng.

Ngoài các nội dung trên, Chiến lược đã đề ra các nhiệm vụ và giải pháp thực hiện gồm: Hoàn thiện thể chế chính sách và công cụ quản lý nợ; Thực hiện các công cụ, biện pháp quản lý nợ hiện đại; Huy động, quản lý và sử dụng nợ hiệu quả; Tiếp tục tăng cường công khai, minh bạch về huy động, quản lý và sử dụng nợ công, nâng cao định mức tín nhiệm quốc gia; Phát triển thị trường tài chính, thị trường vốn trong nước; Kiểm soát nghĩa vụ nợ dự phòng của NSNN; Tổ chức bộ máy, ứng dụng công nghệ thông tin; Công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát đối với nợ công. 

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Chính trị (2017), Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18/11/2016 về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để đảm bảo nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững;
2. Quốc hội (2016), Nghị quyết số 25/2016/QH14 ngày 9/11/2016 về kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia giai đoạn 2016 - 2020;
3. Quốc hội (2017), Luật Quản lý nợ công năm 2017;
4. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XIII;
5. Thủ tướng Chính phủ (2022), Quyết định số 460/QĐ-TTg ngày 14/4/2022 phê duyệt Chiến lược nợ công đến năm 2030.

Thông tin tác giả:

Trương Hùng Long - Cục trưởng Cục Quản lý nợ và Tài chính đối ngoại (Bộ Tài chính)
Email: truonghunglong@mof.gov.vn