

# Đổi mới phân cấp và nâng cao chất lượng quản lý nợ công ở Việt Nam

 PGS.TS Đặng Văn Thanh\*

**T**ình hình nợ công và quản lý nợ công của Việt Nam hiện nay, do nhiều nguyên nhân, có nguyên nhân khách quan và nguyên nhân chủ quan. Trong các nguyên nhân chủ quan có nguyên nhân về nhận thức về kinh tế thị trường, về tình trạng dàn trải trong phân bổ sử dụng các nguồn vốn, nhưng quan trọng nhất là do năng lực, trình độ tổ chức, tình trạng phân cấp, phân công quản lý không rõ ràng, chồng chéo, chia cắt; Tình hình nhận diện và quản trị rủi ro, cũng như các yếu kém của bản thân nền kinh tế. Quốc hội đang chuẩn bị sửa đổi Luật Quản lý nợ công năm 2009. Bài viết nêu các giải pháp cần thiết, để đổi mới phân cấp và nâng cao chất lượng quản lý nợ công, góp phần sửa đổi căn bản Luật Quản lý nợ công.

Yêu cầu cấp bách phải cơ cấu lại nợ công trong bối cảnh chung của tái cơ cấu lại nền kinh tế, tăng cường công tác quản lý và nâng cao hiệu quả sử dụng nợ công đảm bảo sự bền vững của nền tài chính quốc gia, lành mạnh hóa tài chính Nhà nước và Ngân sách Nhà nước (NSNN), với mục tiêu đảm bảo an ninh, an toàn nền tài chính quốc gia, cân đối NSNN một cách tích cực, có chủ định, cần triển khai đồng bộ các giải pháp, để nâng cao hiệu quả quản lý nợ công, duy trì các chỉ số nợ công, nợ Chính phủ, nợ nước ngoài trong giới hạn, phấn đấu giảm dần quy mô nợ công khoảng 60% GDP vào năm 2030, không vượt quá 65% GDP, nợ Chính phủ không vượt quá 50% GDP, nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ không vượt quá 25% tổng thu NSNN hàng năm theo Nghị quyết của Quốc hội.

*Thứ nhất,* Cơ cấu lại nợ công phải gắn liền xây dựng cơ cấu mới NSNN,

đảm bảo ngân sách bền vững với nguồn thu nội địa bền vững, lâu dài và ổn định. Cơ cấu lại thu NSNN theo hướng thu NSNN bền vững với mức huy động hợp lý, duy trì quan hệ tích lũy - tiêu dùng hợp lý. Chính sách thu cần hoàn thiện, theo hướng bao quát đầy đủ các nguồn thu, tăng thu nội địa, tăng tỉ trọng thuế trực thu, bồi dưỡng và phát triển nguồn thu một cách vững chắc. Cơ cấu lại chi NSNN theo hướng giảm và tiết kiệm chi thường xuyên, nâng cao hiệu quả đầu tư công và ưu tiên bố trí chi trả nợ trong dự án chi NSNN hàng năm, giữ mức nợ công không vượt trần và nâng mức xếp hạng tín nhiệm quốc gia.

*Thứ hai,* Thực hiện đồng bộ, hiệu quả chính sách tài chính, chính sách tiền tệ, chính sách tài khóa, kiểm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, bố trí hợp lý quan hệ tích lũy và tiêu dùng, đảm bảo quy mô đầu tư xã hội đạt 32-34% GDP, tạo cơ sở tăng trưởng kinh tế ở mức cao hơn hiện nay.

*Thứ ba,* Mở rộng và nâng cao hiệu quả cung ứng dịch vụ công, tăng cường quản lý và sử dụng có hiệu quả tài sản công. Phát triển mạnh mẽ khu vực dịch vụ sự nghiệp công, thu hẹp phạm vi và giảm bớt gánh nặng cho chi NSNN. Thực hiện cơ chế đặt hàng, quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra, với xã hội hóa các hoạt động sự nghiệp công.

*Thứ tư,* Nâng cao hiệu quả phân bổ, sử dụng các nguồn vốn vay thực hiện các ưu tiên chiến lược của nền kinh tế, chỉ sử dụng vốn vay để bù đắp bội chi ngân sách và chi đầu tư phát triển, tuyệt đối không sử dụng vốn vay cho chi thường xuyên. Phân bổ và sử dụng vốn vay trong kế hoạch tài chính

trung hạn, thay phương thức quản lý đầu tư theo kế hoạch hàng năm sang kế hoạch đầu tư trung hạn 5 năm.

*Thứ năm,* Đổi mới và tăng cường quản lý tài sản công được hình thành từ đầu tư bằng nguồn vốn vay, được hạch toán đủ cả về giá trị và hiện vật và khai thác tốt nhất nguồn lực từ tài sản công, cho đầu tư và phát triển kinh tế - xã hội.

*Thứ sáu,* Kiểm soát chặt chẽ nợ công trong giới hạn trần cho phép, kiểm soát chặt chẽ bội chi ngân sách địa phương, nợ và vay nợ của Chính quyền địa phương, đảm bảo tốc độ gia tăng dư nợ công thấp hơn tốc độ tăng trưởng kinh tế và tỷ lệ trượt giá, để đảm bảo an toàn, bền vững nợ và an ninh tài chính quốc gia trong trung - dài hạn.

*Thứ bảy,* Đổi mới phân cấp về phân định trách nhiệm và thẩm quyền quản lý nợ của các cơ quan thuộc Chính phủ. Các văn bản của Nhà nước đã giao nhiệm vụ quản lý nợ cho một số cơ quan Chính phủ khác nhau, theo chức năng của các cơ quan như Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước,... Tuy nhiên, còn không ít vướng mắc cần được phân định rõ ràng hơn và khoa học hơn cả về pháp lý và cả trên thực tế. Đặc biệt, trong các nhiệm vụ xây dựng chiến lược nợ dài hạn, lĩnh vực quản lý vay, trả nợ nước ngoài, nhiệm vụ tìm kiếm, đàm phán ký kết về vay ODA nước ngoài của Chính phủ, trong lĩnh vực quản lý vay, trả nợ trong nước.

Cần nhận dạng đầy đủ quy trình và từng công đoạn, từng nghiệp vụ của quy trình vay và trả nợ trong toàn bộ công tác quản lý nợ công. Các công việc của quy trình vay và trả nợ, gồm:

Xây dựng chiến lược, kế hoạch

\* Chủ tịch Hội Kế toán và Kiểm toán Việt Nam

vay nợ, huy động vốn.

Xác định nhu cầu, nguồn có thể huy động, vay nợ.

Đàm phán vay nợ, xác định phương thức vay.

Ký kết văn bản, tổ chức vay nợ

Giải ngân nguồn vốn vay

Sử dụng vốn vay

Trả nợ

Cần có sự quản lý tập trung, thống nhất toàn bộ quy trình vay và trả nợ, tránh phân tán, chông chéo trong chức năng, nhiệm vụ. Cần xây dựng và vận hành một đơn vị chuyên trách thực sự làm nhiệm vụ quản lý và điều phối nợ, vay và trả nợ.

Quản lý nợ không tập trung dẫn đến thiếu nguồn thông tin đầy đủ, toàn diện và kịp thời để giám sát tổng thể rủi ro tài khóa từ hoạt động vay nợ của Chính phủ và khu vực công; để hoạch định các chính sách/ chiến lược nợ hiệu quả với chi phí và rủi ro thấp nhất có thể.

Không có cơ quan đầu mối/chuyên trách của Chính phủ về quản lý nợ, dẫn đến thiếu sự phối hợp ở cấp vĩ mô giữa các chính sách tài khóa, tiền tệ và quản lý nợ (ví dụ việc 2 cơ quan Chính phủ cùng phát hành tín phiếu, tách rời người đi vay, người phân bổ nguồn vốn vay, người trả nợ).

Do phân định trách nhiệm không rõ ràng, dẫn đến thiếu chủ động trong điều hành vay nợ, không giảm thiểu được chi phí vay nợ. Có những thời điểm vốn nước ngoài rút về chưa sử dụng hết (do nhiều nhà tài trợ không cam kết được vốn vào giai đoạn Chính phủ xây dựng dự toán NSNN, mà đến giữa năm mới đưa ra cam kết và giải ngân nên vốn rút về không sử dụng được ngay), nhưng trong nước vẫn huy động theo kế hoạch, dẫn đến tăng chi phí huy động vốn vay.

Việc tổ chức quản lý phân tán dẫn đến không tập trung được nguồn nhân lực có kỹ năng chuyên môn, hạn chế đáng kể các cơ hội đào tạo, nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ quản lý nợ.

Thứ tám, tăng cường quản trị rủi ro trong quản lý nợ, vay, sử dụng và trả nợ vay.

Cần nhận dạng và hạn chế rủi ro trong quản lý nợ công. Nhận dạng cho hết các rủi ro trong từng công đoạn, từng nghiệp vụ của quỹ vay và trả nợ trong toàn bộ công tác quản lý nợ công để có biện pháp phòng ngừa, ngăn chặn và khắc phục. Rủi ro có thể xảy ra trong toàn bộ các công việc của quy trình vay và trả nợ: Từ xây dựng chiến lược, kế hoạch vay nợ, huy động vốn; Xác định nhu cầu, nguồn có thể huy động, vay nợ, đàm phán vay nợ và ký kết văn bản; Tổ chức vay và huy động vốn, giải ngân và sử dụng vốn vay, trả nợ tiền vay.

Cần đánh giá rủi ro nợ công. Mức độ rủi ro cao hay thấp phụ thuộc vào nhiều yếu tố khách quan và chủ quan của mục đích vay nợ, quản lý và sử dụng vốn vay. Các yếu tố khách quan thường là những nhìn nhận ban đầu và tổng quát về triển vọng của nhu cầu vốn và mục đích sử dụng vốn. Nếu việc sử dụng vốn vay thực sự có hiệu quả, mục đích sử dụng vốn vay thành công cao thì rủi ro nợ công thấp và ngược lại. Các yếu tố này bao gồm: Môi trường kinh tế: Tăng trưởng, minh bạch thị trường và tài chính công, khả năng hấp thụ nguồn vốn; Sự phát triển của ngành lĩnh vực có liên quan, môi trường pháp lý. Các yếu tố chủ quan, có thể được hiểu là sự ổn định về chính trị - xã hội và ổn định kinh tế vĩ mô, tính tin cậy khi đi vay và khả năng trả nợ của Nhà nước khi đến hạn, năng lực Nhà nước trong phân bổ và sử dụng nguồn vốn vay. Năng lực và tiềm lực tài chính quốc gia hiện tại và triển vọng trong tương lai. Có thể đánh giá mức rủi ro của nợ công, trên cơ sở xác định tỷ lệ tổng số nợ trên Tổng GDP, hoặc tổng số nợ trên tổng ngân quỹ quốc gia hoặc Tổng thu nhân NSNN. Đây cũng là tỷ lệ thể hiện năng lực thanh toán, chi trả của một quốc gia. Tổng ngân quỹ quốc gia bao gồm quỹ NSNN và các quỹ tập trung, chuyên dùng của Nhà nước.

Một trong những hoạt động có liên quan đến nợ công là Nhà nước đi vay về cho vay lại hoặc đứng ra bảo lãnh

cho các tổ chức kinh tế vay, rủi ro cho vay và bảo lãnh là một nhân tố hết sức quan trọng, đòi hỏi phải có khả năng phân tích, đánh giá và quản lý rủi ro hiệu quả. Nếu Nhà nước chấp nhận nhiều khoản vay về cho vay lại hoặc bảo lãnh vay nợ với những khoản vay có rủi ro cao, thì Chính phủ có khả năng phải đối mặt với tình trạng không có vốn để trả nợ thay. Điều này có thể làm giảm uy tín quốc gia và tăng gánh nặng cho NSNN, thậm chí có thể lâm vào tình trạng bị trừng phạt hoặc bị kiện trên thương trường quốc tế. Vì thế, quản lý nợ công và quản trị rủi ro là hai bộ phận không thể thiếu, trong cơ cấu tổ chức các quốc gia.

Thứ chín, Quốc hội, Hội đồng nhân dân, với chức năng là cơ quan dân cử, là cơ quan quyền lực, cơ quan đại diện chi nhân dân, cho cử tri, cần tăng cường hoạt động giám sát tình hình vay nợ, quản lý nợ, sử dụng nợ và trả nợ công. Kiểm toán Nhà nước, cơ quan kiểm tra tài chính Nhà nước cao cấp, do Quốc hội thành lập cần tăng cường hoạt động kiểm toán để kiểm tra, đánh giá nợ công và quản lý nợ công cả về mức độ tin cậy, cả về tính tuân thủ, tính kinh tế, tính hiệu quả của việc vay, quản lý nợ vay và trả nợ tiền vay.

Tóm lại, nợ công và quản lý nợ công là vấn đề quan trọng của an ninh tài chính quốc gia. Cần có sự đổi mới cách thức quản lý, phân định trách nhiệm, quyền hạn, đổi mới quản trị nợ công, cơ cấu lại nợ công một cách bền vững vừa huy động nguồn lực cho phát triển kinh tế - xã hội, vừa đảm bảo sự lành mạnh hóa nền tài chính quốc gia. ■

#### Tài liệu tham khảo

- Báo cáo nợ công của Bộ Tài chính 2016  
 Rủi ro trong quản lý nợ công, Đặng Văn Thanh, Tạp chí Kế toán và Kiểm toán  
 Kiểm toán nợ công, Đặng Văn Thanh, Hội thảo khoa học KTNN 2015  
 Đổi mới và nâng cao chất lượng quản lý nợ công. Hội thảo học viên Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh 2016. Đặng Văn Thanh  
 Luật quản lý nợ công 2010.