

Chiến lược nợ công ở Việt Nam: Những vấn đề đặt ra cho giai đoạn 2021-2030

Đình Lâm Tấn^(*)

Nguyễn Hữu Khánh^(**)

Tóm tắt: Nợ công, nợ nước ngoài và quản lý nợ công đang là chủ đề được thảo luận sôi nổi trên các diễn đàn, từ phạm vi toàn cầu đến mỗi quốc gia. Bài viết phân tích thực trạng thực hiện Chiến lược nợ công của Việt Nam giai đoạn 2011-2020, trên cơ sở đó đưa ra những đề xuất đối với việc xây dựng Chiến lược nợ công giai đoạn 2021-2030, gồm: (i) Nâng cao chất lượng xây dựng chiến lược, kế hoạch và có chế tài về cách thức phối hợp giám sát thực thi chiến lược, kế hoạch; (ii) Xây dựng và hoàn thiện quy trình và phối hợp trong quản lý nợ công và nợ nước ngoài, chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ; (iii) Phân biệt rõ hơn nợ địa phương và nợ trung ương; (iv) Đánh giá khả năng chịu đựng rủi ro trong quá trình xây dựng chiến lược; và (v) Nâng cao chất lượng thống kê và cung cấp thông tin trong quản lý nợ công, xác định rõ phạm vi nợ công theo mục đích quản lý.

Từ khóa: Nợ công, Chiến lược, Ngân sách, Quản lý, Việt Nam

Abstract: Public debt, external debt and public debt management are being ardently debated topics on national and global forums. The paper analyzes the implementation of the Vietnam's Public Debt Strategy for the period of 2011-2020, based on which a proposal to develop the Public Debt Strategy for 2021-2030 period includes: (i) improve the quality of strategy-making and planning processes as well as legal framework on coordinating and monitoring the implementation of strategies and plans; (ii) develop and complete procedures and coordinations related to public and foreign debt management, fiscal and monetary policies; (iii) more clearly distinguish between local and central government debts; (iv) assess risk tolerance during strategy formulation; and (v) enhance statistical capability and provide accurate information associated with public debt management, and evidently define scope of public debt for management purposes.

Keywords: Public Debt, Strategy, Government Budget, Management, Vietnam

1. Đặt vấn đề

Nợ công là khoản nợ do các cơ quan nhà nước vay trong và ngoài nước nhằm

^(*), ^(**) TS., Viện Chiến lược phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư; Email: khanhh.vids@mpi.gov.vn

trang trải các khoản chi tiêu và góp phần thực hiện các chức năng, nhiệm vụ theo luật định. Khi đến hạn, các khoản vay này sẽ phải hoàn trả cả gốc và lãi, do đó, nhà nước sẽ phải thu thuế tăng lên để bù đắp. Vì vậy, bản chất của nợ công là sự lựa chọn

thời gian đánh thuế hôm nay hay ngày mai, đánh thuế thể hệ này hay thể hệ sau. Xét về xuất xứ nguồn vốn, nợ công bao gồm nợ trong nước (internal debt) và nợ nước ngoài (external debt). Nợ trong nước do người cư trú trong nước nắm giữ, nợ nước ngoài do người không cư trú trong nước nắm giữ.

Quản lý nợ công, theo Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) và Ngân hàng Thế giới (WB), 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, trong bối cảnh tầm nhìn trung và dài hạn, phù hợp với mức độ thận trọng về quản lý rủi ro (Dẫn theo: International Monetary Fund, 2014). Quản lý nợ công hiệu quả là vấn đề hết sức quan trọng và cấp bách trong phát triển kinh tế của mỗi quốc gia. Nếu quản lý nợ công không hiệu quả có thể khiến một nước lâm vào tình trạng khó khăn về tài chính, thậm chí có thể rơi vào tình trạng khủng hoảng nợ.

Ở Việt Nam, trong thời gian qua, quản lý nợ công đã đạt được một số kết quả quan trọng, góp phần thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội. Khung khổ pháp lý về quản lý nợ công đang từng bước được hoàn thiện, đã huy động được lượng vốn lớn bổ sung cho đầu tư phát triển; việc phân bổ, sử dụng vốn vay về cơ bản đúng mục đích và có hiệu quả. Tuy nhiên, việc huy động vốn vay đã thoát ly chiến lược, kế hoạch đã được phê duyệt nên hiệu lực thi hành thấp, bị động, chưa có các chế tài để đảm bảo việc tuân thủ trong tổ chức thực hiện các công cụ quản lý nợ này (Trương Hùng Long, 2018).

Trong bối cảnh Việt Nam đang xây dựng *Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2021-2030* và *Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 2021-2025*, bài viết tập trung

phân tích quá trình thực hiện *Chiến lược nợ công giai đoạn 2011-2020* nhằm làm rõ các chính sách chính được Chính phủ thực thi, kết quả quản lý nợ công, những vấn đề tồn tại và nguyên nhân, từ đó chỉ rõ những vấn đề cần đặt ra trong xây dựng *Chiến lược nợ công giai đoạn 2021-2030*.

2. Những công cụ liên quan đến Chiến lược nợ công

Nợ công bao gồm nợ ngắn hạn và nợ dài hạn, do đó các chính phủ phải xây dựng được một hệ thống các chính sách, chiến lược quản lý nợ công tổng thể, hoàn thiện với đầy đủ các cấp độ ngắn hạn, trung hạn, dài hạn và được gắn chặt với các kế hoạch, chiến lược khác của quốc gia. Theo Hoàng Ngọc Âu (2018), những công cụ liên quan đến Chiến lược nợ công, bao gồm:

Chiến lược dài hạn về nợ công đưa ra mục tiêu, định hướng, các giải pháp, chính sách đối với quản lý nợ công được xây dựng trong khung khổ chiến lược tài chính quốc gia, phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm của đất nước. Chiến lược dài hạn về nợ công bao gồm các nội dung như: đánh giá thực trạng nợ công và công tác quản lý nợ công trong giai đoạn thực hiện chiến lược trước đó; mục tiêu, định hướng huy động, sử dụng vốn vay và quản lý nợ công; các giải pháp, chính sách quản lý đảm bảo huy động vốn, sử dụng vốn có hiệu quả và an ninh tài chính; tổ chức thực hiện chiến lược.

Chương trình quản lý nợ công trung hạn cụ thể hóa nội dung chiến lược dài hạn về nợ công cho giai đoạn 3 năm liền kề phù hợp với khung khổ chính sách kinh tế, tài chính và kế hoạch ngân sách trung hạn của chính phủ. Chương trình quản lý nợ công trung hạn bao gồm các nội dung: mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp về huy động, sử

dụng vốn vay, trả nợ; cơ chế, chính sách, tổ chức quản lý nợ trong giai đoạn 3 năm liền kề để thực hiện các chỉ tiêu an toàn về nợ đã được quốc hội xác định trong mục tiêu, định hướng huy động, sử dụng vốn vay và quản lý nợ công.

Kế hoạch vay và trả nợ chi tiết hàng năm của chính phủ được xây dựng bao gồm kế hoạch rút vốn vay và trả nợ chi tiết của chính phủ. Nội dung của kế hoạch này như sau: (i) Kế hoạch vay trong nước bao gồm kế hoạch huy động vốn cho ngân sách nhà nước và kế hoạch huy động vốn cho đầu tư phát triển; (ii) Kế hoạch vay nước ngoài được thực hiện thông qua các hình thức huy động gồm vay hỗ trợ phát triển chính thức (ODA), vay ưu đãi, vay thương mại và được chi tiết theo chủ nợ nước ngoài; (iii) Kế hoạch trả nợ được chi tiết theo chủ nợ, có phân định trả nợ gốc và trả nợ lãi; trả nợ trong nước và trả nợ nước ngoài.

Chính sách quản lý nợ công là các chính sách, văn bản tạo khung pháp lý cho việc quản lý nợ công, định hướng các mục tiêu, huy động, sử dụng vốn vay. Chính sách quản lý nợ công giúp phân định rõ chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan, đơn vị tham gia trong công tác quản lý nợ công, giúp các đơn vị tham gia quản lý nợ công hoạt động hiệu quả, không chồng chéo. Đồng thời, chính sách cũng bao gồm cả việc ban hành hệ thống chỉ tiêu giám sát nợ công và các tiêu chí đánh giá việc quản lý nợ công giúp cho việc kiểm tra, giám sát công tác quản lý nợ công được rõ ràng, minh bạch.

Hệ thống các chỉ tiêu giám sát nợ công là các chỉ tiêu an toàn nợ, quy định giới hạn tối đa về nợ có liên quan do quốc hội quyết định. Các chỉ tiêu giám sát về nợ công, nợ nước ngoài của quốc gia bao gồm: 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.

3. Chiến lược nợ công của Việt Nam giai đoạn 2011-2020

Chiến lược dài hạn về nợ công giai đoạn 2011-2020 được thể hiện trong Quyết định số 958/QĐ-TTg ngày 27/7/2012 của Thủ tướng Chính phủ. Quyết định này phê duyệt *Chiến lược nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia giai đoạn 2011-2020 và tầm nhìn đến năm 2030*. Theo đó, các chỉ tiêu an toàn về nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia bao gồm: (i) Nợ công đến năm 2020 không quá 65% GDP, trong đó, dư nợ chính phủ không quá 55% GDP và nợ nước ngoài của quốc gia không quá 50% GDP; (ii) Nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ (không kể cho vay lại) so với tổng thu ngân sách nhà nước hằng năm dưới 25% giá trị xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ; (iii) Tỷ lệ dự trữ ngoại hối so với tổng dư nợ nước ngoài ngắn hạn hằng năm trên 200%.

Căn cứ theo các quy định trên, tính đến cuối năm 2019, các chỉ tiêu thể hiện kết quả quản lý nợ công của Việt Nam vẫn được duy trì trong ngưỡng an toàn. Dư nợ công dưới 55% GDP, nợ chính phủ dưới 48,5% GDP (trong đó: nợ trong nước chiếm 62,3%, nợ ngoài nước chiếm 37,7%) (Bộ Tài chính, 2020), nợ nước ngoài của quốc gia khoảng 45,8% GDP, qua đó góp phần đảm bảo an ninh tài chính quốc gia (xem Bảng 1). Nợ trong nước chủ yếu là các khoản trái phiếu chính phủ đã được cải thiện về kỳ hạn, chi phí huy động, cơ cấu nhà đầu tư. Kỳ hạn còn lại của danh mục nợ trái phiếu chính phủ năm 2019 đạt 7,4%/

Bảng 1: Các chỉ tiêu giám sát nợ công giai đoạn 2010-2019 (%)

Chỉ tiêu	Nợ công so với GDP	Nợ chính phủ so với GDP	Nợ nước ngoài của quốc gia so với GDP
2010	56,3	44,6	42,2
2011	54,9	43,2	41,5
2012	50,8	39,4	37,4
2013	54,5	42,6	37,4
2014	58,0	42,6	37,4
2015	61,0	49,2	42,0
2016	63,6	52,6	44,7
2017	62,5	51,8	45,2
2018	58,4	50,0	46,0
2019 ¹	56,1	49,2	45,8
Tầm nhìn 2030	60,0	50,0	45,0

Nguồn: Nhóm tác giả tổng hợp từ các *Bản tin nợ công* của Bộ Tài chính (2019).

năm, cao hơn 1,4%/năm so với năm 2016; lãi suất phát hành bình quân giảm từ 6,7%/năm năm 2016 xuống còn 4,5%/năm năm 2019 (Bộ Tài chính, 2020). Nợ nước ngoài chủ yếu vẫn là các khoản vay ODA, vay ưu đãi từ các nhà tài trợ song phương và đa phương với kỳ hạn vay dài, lãi suất ưu đãi. Các chỉ tiêu nợ so với GDP duy trì trong các ngưỡng an toàn được Quốc hội cho phép và tiếp tục xu hướng giảm của năm 2018, chủ yếu do tình hình cân đối ngân sách nhà nước diễn biến thuận lợi, qua đó giảm nhu cầu huy động vốn của Chính phủ để bù đắp bội chi cho đầu tư phát triển.

Giai đoạn 2011-2020, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt 3 chương trình quản lý nợ trung hạn, đó là: (i) Chương trình quản lý nợ nước ngoài trung hạn giai đoạn 2009-2012 (Quyết định số 527/QĐ-

TTg ngày 23/4/2009); (ii) Chương trình quản lý nợ trung hạn giai đoạn 2013-2015 (Quyết định số 689/QĐ-TTg ngày 04/5/2013); (iii) Chương trình quản lý nợ trung hạn 2016-2018 (Quyết định số 544/QĐ-TTg ngày 20/4/2017). Đây là những văn bản cụ thể hóa chiến lược nợ trung hạn trong giai đoạn từ 3 đến 5 năm, phù hợp với khung khổ chính sách kinh tế, tài chính và mục tiêu ngân sách trung hạn của Chính phủ. Năm 2019, Bộ Tài chính đã trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình quản lý nợ trung hạn 3 năm giai đoạn 2019-2021, kế hoạch vay, trả nợ của Chính phủ và các hạn mức vay nợ năm 2019.

Trong 9 tháng đầu năm 2019, Chính phủ đã vay trong nước thông qua phát hành trái phiếu đạt 160.991,5 tỷ đồng (bằng 52,5% kế hoạch cả năm), kỳ hạn phát hành bình quân 9 tháng duy trì ở mức cao, đạt 13,51%/năm. Cũng trong khoảng thời gian đó, Chính phủ đã thực hiện giải ngân nguồn vốn vay ODA và vay ưu đãi nước ngoài khoảng 1.416 triệu USD, tương đương khoảng 32.737 tỷ đồng (trong đó cấp phát khoảng 1.021 triệu USD, vay về cho vay lại khoảng 396 triệu USD). Đối với hoạt động cho vay lại, kế hoạch phê duyệt cho năm 2019 là 43.402 tỷ đồng. Giá trị giải ngân cho vay lại dự kiến cả năm 2019 đạt khoảng 30.377 tỷ đồng (khoảng 70% kế hoạch), trong đó phần cho vay lại đối với chính quyền địa phương khoảng 12.122 tỷ đồng (chiếm 40%); phần cho vay lại đối với doanh nghiệp và đơn vị sự nghiệp công lập khoảng 18.255 tỷ đồng (chiếm 60%). Về thực hiện nghĩa vụ trả nợ, lũy kế 9 tháng đầu năm 2019, tổng trả nợ của Chính phủ khoảng 237.470 tỷ

¹ Dự kiến nợ đến ngày 31/12/2019 trong *Báo cáo tình hình nợ công năm 2019 và dự kiến năm 2020* (Chính phủ, 2019).

đồng (bằng 71,3% kế hoạch năm), trong đó trả nợ trong nước khoảng 196.281 tỷ đồng, trả nợ nước ngoài khoảng 41.189 tỷ đồng (Chính phủ, 2019).

Kế hoạch vay và trả nợ chi tiết hằng năm của Chính phủ ở Việt Nam ngày càng được chú trọng, nội dung mỗi năm một hoàn thiện hơn. Tuy nhiên, kế hoạch này vẫn có một số khác biệt trong nội dung thông tin công bố, do đó tình hình về ngân sách nhà nước nói chung, vay nợ và khả năng trả nợ của Chính phủ nói riêng chưa được phản ánh đầy đủ, để đánh giá chính xác không phải là dễ.

Chiến lược, kế hoạch và chính sách quản lý nợ công giai đoạn 2011-2020 đã góp phần quan trọng vào việc thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Chính sách quản lý nợ công đã từng bước được nghiên cứu, xây dựng, ban hành, bổ sung và hoàn thiện, tiếp cận dần với thông lệ quốc tế, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nợ công. Chính phủ đã ban hành nhiều nghị định, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành nhiều quyết định, chỉ thị có liên quan đến tăng cường quản lý nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia. Chính phủ đã chỉ đạo nghiên cứu, xây dựng ban hành và tổ chức thực hiện các công cụ quản lý nợ công, trình Quốc hội phê duyệt các chỉ tiêu nợ công, nợ chính phủ và nợ nước ngoài của quốc gia đến hết năm 2018. Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt chiến lược nợ dài hạn, các chương trình quản lý nợ trung hạn, kế hoạch vay trả nợ chi tiết của Chính phủ, các chỉ tiêu đánh giá bền vững nợ công, định hướng vay và trả nợ công, góp phần sớm triển khai trên thực tế các chủ trương, giải pháp quản lý nợ công.

Tuy nhiên, quản lý nợ công giai đoạn 2011-2020 cũng cho thấy khung pháp lý quản lý nợ công của Việt Nam vẫn còn

nhiều bất cập. *Thứ nhất*, phạm vi nợ công còn chồng chéo, chưa phản ánh đúng bản chất từng khoản nợ và còn khác biệt so với thông lệ quốc tế, chưa xác định rõ ràng các mục tiêu, công cụ để chủ động quản lý nợ. *Thứ hai*, giai đoạn 2011-2015, chưa có kế hoạch đầu tư công trung hạn, kế hoạch tài chính trung hạn, chủ yếu điều hành theo kế hoạch hằng năm và thường xuyên điều chỉnh nên không thể quản lý nợ theo trung hạn. *Thứ ba*, chương trình quản lý nợ trung hạn của Việt Nam còn bao hàm nhiều nội dung không thuộc nghiệp vụ quản lý nợ công và thiên về chính sách tiền tệ, chi tiêu công,...., trong khi đó, còn chưa bao quát đầy đủ các phân tích, đánh giá về nguồn vay, cơ cấu nợ và kịch bản huy động gắn liền với chi phí - rủi ro theo chuẩn mực quốc tế. *Thứ tư*, 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, nhất là đối với nợ của khu vực doanh nghiệp được Chính phủ bảo lãnh và nợ của địa phương (Hoàng Ngọc Âu, 2018).

Nguyên nhân chính dẫn đến những bất cập trên xuất phát từ cả thể chế và nhân lực quản lý nợ công. *Thứ nhất*, mặc dù Việt Nam đã hội nhập quốc tế về tài chính hơn 10 năm, tuy nhiên khung pháp lý về lĩnh vực tài chính nói chung và quản lý nợ công nói riêng vẫn chậm thay đổi, còn có nhiều khác biệt so với thông lệ quốc tế. Việc ký kết các hiệp định vay nợ với nước ngoài thường ưu tiên áp dụng các quy định của các điều ước quốc tế, do đó nếu khung pháp lý của chúng ta không theo các chuẩn mực quốc tế sẽ gây bất lợi trong việc đàm phán vay nợ (Dẫn theo: Hoàng Ngọc Âu, 2018). *Thứ hai*, sự thiếu hụt đội ngũ cán bộ có chuyên môn là nguyên nhân dẫn tới hạn chế trong công tác xử lý các nghiệp vụ nợ công

phức tạp, đòi hỏi am hiểu thị trường và sự phân tích, xử lý thông tin rất cao. Ngoài ra, nhà quản lý nợ công còn phải có tiêu chuẩn đạo đức nghề nghiệp để tránh xảy ra rủi ro hoạt động trong quản lý nợ công.

4. Những vấn đề đặt ra cho Chiến lược nợ công giai đoạn 2021-2030

Xây dựng chiến lược nợ đòi hỏi cần chú trọng tới 3 yếu tố cơ bản là: phân tích chi phí/rủi ro, đánh giá ảnh hưởng của môi trường kinh tế vĩ mô và đánh giá sự phát triển của thị trường nợ, trên cơ sở đó xây dựng chiến lược nợ phù hợp với thông lệ quốc tế và điều kiện Việt Nam. Trong quá trình xây dựng *Chiến lược nợ công giai đoạn 2021-2030*, Việt Nam cần cân nhắc xem xét các vấn đề sau:

Thứ nhất, cần nâng cao chất lượng xây dựng chiến lược kế hoạch và có chế tài, cách thức phối hợp, giám sát thực thi chiến lược, kế hoạch. Tập trung xây dựng, trình cấp có thẩm quyền phê duyệt chiến lược nợ dài hạn, chương trình quản lý nợ trung hạn và hàng năm để báo cáo Quốc hội các vấn đề về nợ công. Cụ thể, giai đoạn tới cần quản lý chặt chẽ nợ công, đặc biệt là các khoản vay mới đều phải đánh giá tác động ngay từ khâu phê duyệt chủ trương; chỉ sử dụng nợ công cho các chương trình dự án thực sự thiết yếu, không điều chỉnh tăng tổng mức đầu tư, hợp đồng sử dụng nguồn vay công. Bên cạnh đó, thực hiện siết chặt các điều kiện cấp bảo lãnh theo hướng không mở rộng đối tượng được bảo lãnh và kiểm soát việc bảo đảm trả nợ đối với các khoản vay được Chính phủ bảo lãnh.

Cần có Hội đồng chính sách nợ công cấp quốc gia để hoạch định chính sách, chiến lược vay nợ của quốc gia trong từng thời kỳ. Chiến lược nợ công cần được gắn liền với Chiến lược phát triển kinh tế - xã

hội, các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô, thu-chi ngân sách nhà nước do Quốc hội quyết định. Nếu chiến lược nợ công do Chính phủ trình được Quốc hội thông qua dưới hình thức một nghị quyết của Quốc hội, gắn liền với từng nhiệm kỳ của Quốc hội (5 năm) thì hiệu lực pháp lý của chiến lược nợ công sẽ được nâng cao (Đào Văn Hùng, 2016). Xây dựng quy trình lập chiến lược nợ dựa trên hướng dẫn của các tổ chức quốc tế cũng như kinh nghiệm của các quốc gia thành công trong việc xây dựng chiến lược nợ. Việc xây dựng phải đề cập đến quy mô và tốc độ tăng nợ, cơ cấu lãi suất, cơ cấu kỳ hạn, cơ cấu đồng tiền vay nợ cũng như khả năng trả nợ.

Thứ hai, cần xây dựng và hoàn thiện quy trình và phối hợp trong quản lý nợ công và nợ nước ngoài, chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ. Là nước có thu nhập trung bình không còn nằm trong số các nước thu nhập thấp, kể từ tháng 7/2017, Việt Nam đã không được tiếp tục nhận tín dụng bao cấp qua chương trình International Development Association (IDA) của WB. Theo đó, việc vay nợ đã chuyển dần từ vay ODA chi phí thấp sang vay vốn kém ưu đãi và vay thương mại với chi phí thị trường, lãi suất vay các khoản nợ tăng từ mức ưu đãi tiến gần đến mức của thị trường. Đối với các nước thu nhập thấp, chính phủ thường vay ODA với lãi suất ưu đãi vừa bù đắp thâm hụt ngân sách, vừa cho tư nhân vay lại. Quản lý nợ công và nợ nước ngoài có thể đồng nhất các tiêu chí và thể chế. Tuy nhiên, đối với các nước có thể tiếp cận thị trường vốn, khu vực tư nhân có thể vay vốn trên thị trường thế giới. Quản lý nợ công và quản lý nợ nước ngoài cần thay đổi để tránh chồng chéo, đáp ứng mục tiêu của từng khoản vay riêng biệt.

Đối với khoản vay nước ngoài không được chính phủ bảo lãnh, trách nhiệm quản lý, giám sát các khoản vay nước ngoài theo phương thức tự vay, tự trả thường thuộc về chức năng của ngân hàng trung ương. Các quốc gia không đề ra mức trần chung đối với các khoản vay nước ngoài của khu vực tư nhân. Thay vào đó, các nước thường áp dụng công cụ quản lý đối với từng loại doanh nghiệp, tổ chức cụ thể. Chẳng hạn, Indonesia yêu cầu các doanh nghiệp phi tài chính sử dụng công cụ phái sinh đối với các khoản vay nước ngoài ngắn hạn, áp dụng các yêu cầu về tỷ lệ thanh khoản và xếp hạng tín dụng tối thiểu (Bank Indonesia, 2014). Ấn Độ đề ra hạn mức trần bằng USD cho các khoản vay nước ngoài trong năm đối với từng doanh nghiệp, và mỗi lĩnh vực có mức trần khác nhau. Việc vay vốn quá mức trần này cần được Ngân hàng Trung ương Ấn Độ cho phép (Reddy, 2000).

Thứ ba, cần phân biệt rõ hơn nợ chính quyền địa phương và nợ trung ương, phân quyền cho quản lý, tăng trách nhiệm của địa phương trong quản lý và chịu trách nhiệm nợ. Trước hết, cần xây dựng tiêu chí phân loại nợ của chính quyền địa phương, để xác định cụ thể khoản nào được tổng hợp vào nợ công, khoản nào được loại trừ (tránh trùng lặp) và những loại nào không mang bản chất là khoản vay (tạm ứng từ quỹ đất, ứng từ ngân sách trung ương), bằng cách bóc tách các khoản nợ lẫn nhau giữa các cơ quan, tổ chức khu vực công, giữa các cấp ngân sách trong hệ thống ngân sách nhà nước theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước (năm 2015). Điều này nhằm hạn chế khó khăn trong việc thu thập, tổng hợp, báo cáo và công bố thông tin về nợ công chung của cả nước, đồng thời không gây tình trạng tính trùng các khoản nợ, thời

phòng quy mô nợ công. Từ năm 2010, Luật Quản lý nợ công (2009 và 2017) và các văn bản hướng dẫn Luật 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. So với Luật Quản lý nợ công năm 2009, Luật năm 2017 quy định chặt chẽ quản lý nợ chính quyền địa phương, xác định rõ trách nhiệm, điều kiện vay và trả nợ của chính quyền địa phương; bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ với các luật có liên quan, đặc biệt là Luật Đầu tư công năm 2014 và Luật Ngân sách nhà nước năm 2015.

Thứ tư, cần đánh giá khả năng chịu đựng rủi ro trong quá trình xây dựng chiến lược. Đánh giá mức độ rủi ro mà chính phủ sẵn sàng chấp nhận có thể thay đổi theo thời gian, tùy thuộc vào quy mô danh mục nợ của chính phủ và khả năng dễ tổn thương của chính phủ trước các cú sốc về kinh tế - tài chính. Chiến lược như vậy bao gồm nhiều lựa chọn, trong đó có sự lựa chọn về thời gian đáo hạn, đồng tiền vay nợ, các điều kiện về lãi suất vay,... Ngoài ra, cần có chiến lược đối với nợ công bất thường, tuy chưa được hình thành cụ thể nhưng các khoản nợ công bất thường có thể dẫn đến trách nhiệm tài chính hoặc khoản nợ hiện hữu trong điều kiện nhất định. Nếu nợ công bất thường không được cơ cấu hợp lý và thiếu sự theo dõi, kiểm soát của chính phủ thì có thể gây ra những cú sốc làm gia tăng nợ công nhanh chóng. Bên cạnh đó, cần có sự đánh giá cụ thể về ảnh hưởng của các nhân tố vĩ mô tới nợ công. Việc đánh giá sự ảnh hưởng này không chỉ dựa vào các đánh giá định tính mà cần được lượng hóa.

Thứ năm, cần nâng cao chất lượng thống kê và cung cấp thông tin trong quản

lý nợ công, xác định rõ phạm vi nợ công theo mục đích quản lý. Bổ sung nghĩa vụ nợ dự phòng ngân sách nhà nước vào phạm vi nợ công, vì đó là các khoản nợ phát sinh trong điều hành ngân sách nhà nước nhưng không bố trí được nguồn trả và chính phủ phải vay để trả các khoản nợ này (nợ đọng xây dựng cơ bản của ngân sách Trung ương và địa phương, các khoản nợ hoàn thuế giá trị gia tăng (VAT), cấp bù chênh lệch lãi suất), hoặc phát sinh từ các khoản vay được chính phủ bảo lãnh/cho vay lại trong trường hợp có rủi ro không trả được nợ và ngân sách nhà nước phải bố trí nguồn trả nợ thay (đã là nợ hiện hữu). Theo IMF và WB (2020), khoản vay được chính phủ bảo lãnh không thuộc phạm vi nợ công, nó được coi như các khoản nợ dự phòng và chỉ nên ghi chép riêng dưới dạng khoản mục ghi nhớ, bởi vì các khoản được chính phủ bảo lãnh chỉ trở thành nợ công trong trường hợp các đối tượng được bảo lãnh không trả nợ vay đúng hạn và trong thực tế, điều đó không phải lúc nào cũng xảy ra. Phạm vi nợ công nên quy định rõ đối với các khoản nợ của Ngân hàng Nhà nước, nợ tự vay tự trả; các khoản tự vay tự trả, các khoản phải trả của các doanh nghiệp nhà nước. Ngoài ra, còn các khoản nợ tiềm tàng (nợ bất thường) như nợ của doanh nghiệp nhà nước, nợ phát sinh từ việc giải quyết các vấn đề cứu trợ, phá sản các tổ chức tín dụng, chi phí khắc phục hậu quả thiên tai, phục hồi thiên tai và các khoản nợ tiềm tàng khác - tất cả đều là những rủi ro tiềm ẩn cao đối với sự bền vững nợ công.

Kết luận

Chiến lược nợ công là một trong những công cụ quan trọng phục vụ điều hành kinh tế vĩ mô, được triển khai trong giai đoạn 2011-2020 bước đầu đã cung cấp mục tiêu,

định hướng, các giải pháp, chính sách đối với quản lý nợ công ở Việt Nam. Trong khuôn khổ chiến lược tài chính quốc gia, Chiến lược nợ công cần phải xây dựng phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm của đất nước. Tuy nhiên, thực tiễn thực thi *Chiến lược nợ công giai đoạn 2011-2020* cho thấy một số bất cập từ khung pháp lý quản lý nợ công của Việt Nam như: phạm vi nợ công, hệ thống thông tin, số liệu thống kê về nợ công chưa tốt và nhiều vấn đề khác liên quan đến nghiệp vụ quản lý nợ. Để xây dựng Chiến lược tốt và thực thi Chiến lược hiệu quả trong giai đoạn 2021-2030, Việt Nam cần tiếp tục nỗ lực huy động nguồn lực đảm bảo, nâng cao chất lượng thống kê, phân định rõ nợ công trung ương và địa phương và đánh giá khả năng chịu đựng rủi ro trước các cú sốc của nền kinh tế □

Tài liệu tham khảo

1. Hoàng Ngọc Âu (2018), *Quản lý nợ công ở Việt Nam trong Hội nhập quốc tế*, Luận án tiến sĩ Kinh tế, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.
2. Bank Indonesia (2014), *Regulation Number 16/21/PBI/2014 Date 29th December 2014 concerning the implementation of prudential principles in managing external debt of the non-bank corporation*, https://www.bi.go.id/en/peraturan/moneter/Pages/pbi_162114.aspx, truy cập ngày 31/5/2020.
3. Bộ Tài chính (2019), *Bản tin nợ công*, https://www.mof.gov.vn/webcenter/portal/btc/r/ltvc/qln/qln_chitiet;jsession-id=lt4LTg5qkHRRdHqpMBWzCr2IX-w4Xc_EjMDP-Gtd_byOpFVB36DT3!1406292146!-1887047968?dDocName=MOFUCM167517&_af

- Loop=65450553252317688, truy cập 03/5/2020.
4. Bộ Tài chính (2020), *Báo cáo về công tác điều hành thực hiện nhiệm vụ tài chính - ngân sách nhà nước năm 2019, kế hoạch triển khai nhiệm vụ tài chính - ngân sách nhà nước năm 2020*, https://img.vietnamfinance.vn/upload/news/hoanghung_btv/2020/1/10/bao-cao-tong-ket-nam-2019.pdf, truy cập ngày 03/5/2020.
 5. Chính phủ (2019), *Báo cáo Tình hình nợ công năm 2019 và dự kiến năm 2020*, https://img.vietnamfinance.vn/upload/news/hoanghung_btv/2019/10/23/bao-co-ve-tinh-hinh-no-cong-nam-2019.pdf, truy cập ngày 03/5/2020.
 6. Đào Văn Hùng (2016), *Quản lý nợ công ở Việt Nam - tiếp cận thông lệ quốc tế*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội.
 7. International Monetary Fund (2014), *Revised guidelines for public debt management*, Washington, D.C.
 8. International Monetary Fund and World Bank (2020), *Public sector debt definitions and reporting in low-income developing countries*, <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2020/02/11/Public-Sector-Debt-Definitions-and-Reporting-in-Low-Income-Developing-Countries-49042>, truy cập ngày 31/5/2020.
 9. Reddy, Y. V. (2000), *Managing foreign debt and liquidity: India's experience*, <https://www.bis.org/publ/policy08d.pdf>, truy cập ngày 31/5/2020.
 10. Trương Hùng Long (2018), *Khuôn khổ pháp lý quản lý nợ công ở Việt Nam: Những vấn đề đặt ra và định hướng hoàn thiện*, <http://tapchitaichinh.vn/co-che-chinh-sach/binh-luan-chinh-sach/khuon-kho-phap-ly-quan-ly-no-cong-o-viet-nam-nhung-van-de-dat-ra-va-dinh-huong-hoan-thien-135541.html>, truy cập ngày 03/5/2020.