Chiến lược nợ công quốc gia: Nhìn lại giai đoạn 2011-2020 và những khuyến nghị cho thời gian tới

NGUYỄN THỊ THANH XUÂN*

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, Chiến lược nợ công, nợ nước ngoài của quốc gia bước đầu đã đưa ra mục tiêu, định hướng, các giải pháp, chính sách đối với quản lý nợ công ở Việt Nam. Bài viết nhìn lại những kết quả và hạn chế trong thực hiện Chiến lược nợ công, nợ nước ngoài của quốc gia giai đoạn 2011-2020, từ đó đưa ra những khuyến nghị nhằm thực hiện thành công Chiến lược giai đoạn tới.

MỘT SỐ KẾT QUẢ CHÍNH TRONG THỰC HIỆN CHIẾN LƯỢC NỢ CÔNG GIAI ĐOẠN 2011-2020

Theo tổng kết của Bộ Tài chính, trong 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. Ở giai đoạn này, thực hiện các giải pháp cơ cấu lại NSNN theo Nghị quyết số 07-NQ/TW, ngày 18/11/2016 về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại NSNN, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững của Bộ Chính trị và Nghị quyết số 25/2016/QH14, ngày 09/11/2016 của Quốc hội về Kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia giai đoạn 2016-2020, 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 (Bảng 1).

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, như: Nợ công (bao gồm: nợ Chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh và nợ chính quyền địa phương) cuối năm 2020 khoảng 55,9% GDP, bảo đảm trong giới hạn không quá 65% GDP; Dư nợ Chính phủ đến năm 2020 đạt khoảng 49,9% GDP, bảo đảm trong giới hạn Chiến lược nợ đề ra là không quá 55% GDP, đồng thời thực hiện đúng chỉ tiêu Nghị quyết của Quốc hội về Kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia giai đoạn 2016-2020; Nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ (không kể cho vay lại) so với tổng thu NSNN hằng năm bảo đảm dưới mức cho phép là 25%; Dư nợ nước ngoài quốc gia đến năm 2020 là 47,9% GDP, bảo đảm trong giới hạn đề ra không quá 50% GDP; Chỉ tiêu tỷ lệ dự trữ ngoại hối nhà nước so với tổng dư nợ nước ngoài ngắn hạn hằng năm giai đoạn 2011-2015 đạt bình quân khoảng 286,4%, giai đoạn 2016-2020 khoảng 296,8%, đáp ứng mục tiêu trên 200% được đề ra tại Chiến lược.

Riêng đối với chỉ tiêu nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia, Bộ Tài chính

* Khoa Kế toán - Trường Đại học Đại Nam

cho biết, trong cả giai đoạn 2016-2020, chỉ tiêu nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia so với tổng kim ngạch xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ tăng mạnh, vượt giới hạn được Quốc hội cho phép là 25%, 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 tăng mạnh. Năm 2020, chỉ tiêu nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia lên tới 39,1% tổng kim ngạch xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ, trong đó chỉ tính riêng nghĩa vụ trả nợ gốc các khoản vay ngắn hạn của doanh nghiệp đã lên tới 33,4% kim ngạch xuất khẩu hàng hóa, dịch vụ. Trường hợp không bao gồm nghĩa vụ trả nợ gốc ngắn hạn trong phạm vi tính nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia theo cách tính của WB và IMF, chỉ tiêu nghĩa vụ trả nợ nước ngoài quốc gia so với kim ngạch xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ duy trì dưới ngưỡng 25% được Quốc hội cho phép, bình quân 5 năm 2016-2020 khoảng 6%.

Đồng thời, 3 chỉ tiêu về cơ cấu danh mục nợ đều đạt mục tiêu đề ra là tỷ trọng nợ nước ngoài trong tổng dư nợ Chính phủ cuối năm 2020 đạt 36,2%, vượt mục tiêu đề ra tại Chiến lược nợ là giảm xuống dưới 50%. Tỷ trọng các khoản vay ODA trong tổng dư nợ vay nước ngoài của Chính phủ năm 2020 khoảng 78,6% đáp ứng mục tiêu trên 60% đề ra tại Chiến lược. Kỳ hạn phát hành bình quân trái phiếu Chính phủ giai đoạn 2011-2015 đạt 4,38 năm, đạt mục tiêu đề ra tại Chiến lược nợ (trung bình khoảng từ 4 đến 6 năm); giai đoạn 2016-2020 kỳ hạn phát hành bình quân lên mức 12,30 năm, vượt mục tiêu đề ra tại Chiến lược (trong khoảng 6 đến 8 năm).

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. Nhìn chung, 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.

MỘT SỐ HẠN CHẾ

Bên cạnh những kết quả đạt được, vẫn còn một số hạn chế trong quá trình triển khai thực hiện Chiến 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. 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; việc tập trung huy động trái phiếu chính phủ kỳ hạn dài trong các năm vừa qua có một số khó khăn, cụ thể như: (i) Trên thị trường trái phiếu chính phủ chỉ có các công cụ kỳ hạn dài từ 5 năm trở lên, không có lãi suất tham chiếu cho các kỳ hạn ngắn; (ii) Tại thời điểm thị trường có biến động mạnh không phát hành được kỳ hạn ngắn, để ổn định thị trường... 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.

Hai là, việc giải ngân vốn đầu tư công, trong đó có nguồn vốn vay ODA và vay ưu đãi nước ngoài của Chính phủ còn chậm.

Ba là, việc quản lý, giám sát chỉ tiêu nợ nước ngoài của quốc gia có khó khăn, bất cập cả về công cụ quản lý cũng như phương thức quản lý. Công tác quản lý nợ của chính quyền địa phương còn hạn chế, cả về bộ máy cũng như năng lực quản lý. 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. Chức năng về quản lý nợ công còn chưa thống nhất; còn một số chồng chéo, về chức năng, nhiệm vụ giữa các cơ quan.

Quản lý nợ công giai đoạn 2011-2020 cho thấy, khung pháp lý quản lý nợ công của Việt Nam vẫn còn nhiều bất cập. Hoàng Ngọc Âu (2018) đã chỉ ra các bất cập đó gồm: (i) 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; (ii) 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; (iii) 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; (iv) 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.

Đặc biệt, Việt Nam vẫn 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.

ĐỂ THỰC HIỆN THÀNH CÔNG CHIẾN LƯỢC NỢ CÔNG ĐẾN NĂM 2030

Quyết định số 460/QĐ-TTg, ngày 14/4/2022 phê duyệt Chiến lược nợ công đến năm 2030 (Chiến lược), trong đó, dự kiến đến năm 2030, nợ công không quá 60%GDP, nợ Chính phủ không quá 50% GDP. Chiến lược đặt mục tiêu cụ thể giai đoạn 2021-2025 kiểm soát chỉ tiêu bội chi NSNN được Quốc hội phê duyệt trong dự toán NSNN 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 trong giới hạn được Quốc hội phê duyệt. Nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ bình quân không quá 25% tổng thu NSNN; nợ nước ngoài của quốc gia không quá 45% GDP. Bên cạnh đó, thực hiện phát hành đều đặn trái phiếu Chính phủ các kỳ hạn chuẩn, tập trung vào kỳ hạn dài từ 5 năm trở lên, đồng thời linh hoạt phát hành các kỳ hạn dưới 5 năm, phát hành trái phiếu ngoại tệ trên thị trường trong nước để đáp ứng nhu cầu huy động vốn và thực hiện mục tiêu phát triển thị trường trái phiếu Chính phủ. Phát hành trái phiếu quốc tế để bù đắp bội chi ngân sách trung ương cho đầu tư phát triển và để cơ cấu lại nợ của Chính phủ khi điều kiện thị trường thuận lợi. Đồng thời, tập trung giải ngân hết nguồn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài đã ký vay đến cuối năm 2020. Việc huy động vay mới vốn vay nước ngoài tập trung cho một số lĩnh vực chủ chốt để đảm bảo phát huy được tối đa hiệu quả kinh tế theo quy mô; ưu tiên đầu tư cho các dự án trực tiếp thúc đẩy tăng trưởng gắn với phát triển bền vững, có hiệu ứng lan tỏa, như: thích ứng biến đổi khí hậu, nâng cao chất lượng môi trường, giáo dục, y tế, công nghệ. 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 theo từng mục tiêu ưu tiên thay cho cách tiếp cận dự án riêng rẽ, phân tán; nâng cao tỷ trọng vay ngoài nước hỗ trợ ngân sách để tăng tính chủ động trong quản lý sử dụng vốn vay. Kiểm soát chặt chẽ nợ nước ngoài tự vay tự trả của doanh nghiệp.

Về định hướng huy động và sử dụng vốn vay, Chiến lược nêu rõ, 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 Ngân sách nhà nước. Kiểm soát chặt chẽ nghĩa vụ nợ dự phòng, việc đảm bảo nguồn trả nợ được Chính phủ bảo lãnh; quản lý các khoản bảo lãnh, đảm bảo đúng quy định, hiệu quả trong phạm vi hạn mức bảo lãnh, tập trung ưu tiên nguồn vốn để bảo lãnh cho các chương trình, dự án trọng điểm quốc gia, được Quốc hội, Chính phủ phê duyệt chủ trương đầu tư, Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đầu tư. Kiểm soát tốc độ tăng dư nợ bảo lãnh Chính phủ không vượt quá tốc độ tăng GDP của năm trước. Lựa chọn một số công trình phát triển cơ sở hạ tầng có tính chất lan tỏa, có khả năng tạo nguồn thu trả nợ để Chính phủ cho vay lại từ nguồn vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài.

Ngoài ra, 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. 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. 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.

Để thực hiện thành công Chiến lược nợ công đến năm 2030, ngoài những giải pháp được nêu tại Chiến lược, theo chúng tôi, cần lưu ý các giải pháp sau:

Thứ nhất, tiếp tục thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, ổn định môi trường kinh tế vĩ mô để tăng nội lực quốc gia, ổn định cán cân thương mại và thu hút nguồn vốn đầu tư nước ngoài vào Việt Nam, vì đây chính là cơ sở tạo ra nguồn thu NSNN bền vững để đảm bảo đáp ứng trả nợ công; Thực hành triệt để tiết kiệm, chống lãng phí; chỉ chi trong khả năng của nền kinh tế và chỉ vay trong khả năng trả nợ. Siết chặt kỷ luật, kỷ cương tài chính - NSNN, tăng cường công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cấp về thu, chi NSNN, sử dụng vốn vay và quản lý nợ công. Tính đúng, tính đủ nợ công theo quy định, đảm bảo trong giới hạn cho phép. Nợ công chỉ sử dụng cho đầu tư phát triển, xây dựng các công trình kinh tế - xã hội quan trọng, thiết yếu theo quy hoạch. Tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra, kiểm toán, giám sát việc chấp hành kỷ luật, kỷ cương trong quản lý đầu tư công. Cơ chế tự chủ đối với đơn vị sự nghiệp công lập cần được đẩy mạnh hoàn thiện, thực hiện cơ chế quản lý như doanh nghiệp đối với đơn vị sự nghiệp công lập có đủ điều

kiện; cổ phần hóa các đơn vị sự nghiệp công có đủ điều kiện, trừ các bệnh viện, trường học; giải thể đơn vị sự nghiệp công lập hoạt động kém hiệu quả.

Thứ hai, chế độ kiểm soát rất cần sự minh bạch và có trách nhiệm giải trình để có thể kiểm soát tốt nợ công của Việt Nam. Hiện tại, chất lượng đội ngũ kiểm toán nhà nước của Việt Nam còn thấp, chưa đủ khả năng phân tích đánh giá bản chất của nợ công, phân loại đánh giá những tác động của nó có thể xảy ra với nền kinh tế. Do vậy, cần phải có lộ trình cụ thể để đội ngũ kiểm soát này nâng cao về chất lượng và hiệu quả hoạt động góp phần làm giảm áp lực nợ công tại Việt Nam.

Nâng cao hiệu quả và tăng cường năng lực quản lý nợ công theo quy định của Luật Quản lý nợ công năm 2017, trong đó tập trung đổi mới mô hình tổ chức, nâng cao chất lượng cán bộ, chú trọng bồi dưỡng kỹ năng theo dõi, kiểm tra, giám sát, phân tích đánh giá hiệu quả, dòng tiền của dự án, có khả năng dự báo, nhận diện, đánh giá và cách thức xử lý các loại rủi ro liên quan đến nợ công. Tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin về quản lý nợ công, đầu tư công. Có chế tài cụ thể và quy định rõ trách nhiệm và quyền hạn của từng đơn vị trong công tác quản lý thông tin dữ liệu về nợ công và đầu tư công. Kỷ luật tài khóa phải được thực hiện nghiêm ngặt tránh tình trạng thâm hụt ngân sách triền miên, gây ảnh hưởng bất lợi đến nợ công. Đặc biệt, đối với các khoản vay mới, cần tính toán sử dụng công cụ nợ với kỳ hạn phù hợp để giãn lịch trả nợ gốc đều qua các năm, tránh tình trạng nghĩa vụ trả nợ gốc tập trung cao vào một số thời điểm.

Tiếp tục thúc đẩy phát triển thị trường vốn trong nước, thị trường trái phiếu chính phủ cả về chiều rộng và chiều sâu theo hướng đa dạng hóa công cụ nợ và cơ sở nhà đầu tư, ưu tiên phát triển nhà đầu tư dài hạn và thu hút sự tham gia của nhà đầu tư nước ngoài vào thị trường vốn, thị trường trái phiếu.

Thứ ba, kiểm soát chặt khoản vay của chính quyền địa phương, doanh nghiệp nhà nước; thực hiện đồng bộ các giải pháp quản lý nợ công, nhất là quản lý sử dụng có hiệu quả vốn vay, quản lý tốt nợ trung hạn và quỹ tích lũy trả nợ, quản lý và xử lý kịp thời rủi ro, tiếp tục cơ cấu lại các khoản vay; tăng cường quản lý các khoản vay mới, khoản vay có bảo lãnh của Chính phủ theo hướng siết chặt điều kiện cấp bảo lãnh, không mở rộng diện.

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 lắp) 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 NSNN theo quy định của Luật NSNN (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, thổi phồng quy mô nợ công.

Bổ sung nghĩa vụ nợ dự phòng NSNN vào phạm vi nợ công, vì đó là các khoản nợ phát sinh trong điều hành NSNN, 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, 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 NSNN phải bố trí nguồn trả nợ thay (đã là nợ hiện hữu).❑

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 NSNN, 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. Thủ tướng Chính phủ (2022). *Quyết định số 460/QĐ-TTg, ngày 14/4/2022 phê duyệt Chiến lược nợ công đến năm 2030*

4. Bộ Tài chính (2021). *Báo cáo kết quả thực hiện Chiến lược nợ công, nợ nước ngoài của quốc gia giai đoạn 2011-2020*

5. 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

6. Trương Hùng Long (2022). Quản lý nợ công chặt chẽ, an toàn, đảm bảo an ninh tài chính quốc gia, *Tạp chí Tài chính*, kỳ 1, tháng 6/2022

7. M. P (2022). *Năm 2021: Các chỉ tiêu nợ đều trong giới hạn an toàn*, truy cập từ https://dangcongsan.vn/kinh-te/nam-2021-cac-chi-tieu-no-deu-trong-gioi-han-an-toan-601422.html