Quản lý nợ công ở Việt Nam từ năm 2006 đến nay

TS. PHAN ĐÌNH NGUYÊN
Đại học Kỹ thuật Công nghệ TP. HCM

Bài viết này nghiên cứu thực trạng quản lý nợ công ở VN từ năm 2006 đến nay bằng phương pháp định tính. Kết quả nghiên cứu cho thấy công tác quản lý nợ công ở VN đã thu được những thành công nhất định. Tuy nhiên, công tác này vẫn còn tồn tại một số hạn chế như khung thể chế luật pháp còn rườm rà chồng chéo; khâu đánh giá nợ có độ trễ nhất định so với thực tế; và việc quản lý sử dụng nợ công chưa hợp lý. Vì vậy, các giải pháp chính sẽ là hoàn thiện thể chế pháp luật và hệ thống quản lý nợ công, hoàn thiện khâu đánh giá nợ công, và hoàn thiện quản lý sử dụng nợ công.

Từ khóa: Nợ công, quản lý, VN

vẫn tồn tại tình trạng quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA chưa hiệu quả, tỷ lệ giải ngân còn thấp, mức độ ưu đãi có xu hướng giảm dần và xa hơn là vấn đề trả nợ ODA. Đây chính là một trong những nguy cơ dẫn đến khủng hoảng nợ công mà một số nước đang trải qua. Sau vụ việc xảy ra tại Vinashin và một vài tập đoàn kinh tế nhà nước gần đây, cũng như một số vấn đề về rủi ro tỷ giá, lạm phát... vấn đề quản lý nợ công ở VN đang trở thành chủ đề thời sự được nhiều người quan tâm.

Từ năm 2001 đến 2012, nợ công của VN tăng lên đáng kể, chủ yếu là nợ nước ngoài. Tình hình như hiện nay, nếu không được quản lý hiệu quả thì nguy cơ khủng hoảng nợ công là rất cao. Chính phủ dự kiến nợ công của VN tính đến 2015 sẽ tương đương 60-65%. Theo Ủy ban Kinh tế của Quốc hội, mức nợ này vượt ngưỡng an toàn theo thông lệ quốc tế và cần được sử dụng hết sức thận trọng. Hiện nay, Chính phủ và các cơ quan quản lý nhà nước đang nghiên cứu, học tập kinh nghiệm để tìm ra các biện pháp phù hợp nhằm kiểm soát và tăng cường quản lý nợ công thúc đẩy phát triển kinh tế. Xuất phát từ thực trạng trên, tôi thực hiện nghiên cứu "Quản lý nợ công ở VN từ năm 2006 đến nay" nhằm phân tích thực trạng quản lý nợ công, tìm ra những vấn đề còn tồn tại và đề xuất các giải pháp quản lý nợ công hiệu quả hơn trong thời gian tới.

2. Thực trạng nợ công ở VN giai đoạn 2006 – 2012

2.1. Tình trạng nợ công giai đoạn 2006-2012

Bảng 1 cho thấy nợ công tăng nhanh về giá trị tuyệt đối cũng như mức nợ bình quân trên đầu người, tỷ lệ nợ công trên GDP. Theo số liệu Bộ Tài chính ta thấy năm 2006 nợ công khoảng 24 tỷ USD chiếm 44,5% GDP. Tuy nhiên, sau hơn 5 năm vào năm 2011 mức nợ đã tăng lên gần 49 tỷ (tăng 2 lần) chiếm 55,4% GDP. Mức nợ công trên đầu người năm 2006 là 291,68 USD/người/năm và đến 2011 lên đến 760 USD/người/năm (gấp hơn 2 lần) so với năm 2006.

Nợ nước ngoài và nợ trong nước của Chính phủ có xu hướng gia tăng, việc phát hành trái phiếu chính phủ thành công cùng với việc thu hút vốn ODA từ nước ngoài làm cho tổng mức nợ nước ngoài của Chính phủ tăng lên trung bình đạt 30% GDP trong suốt giai đoạn 2006-2011 và sẽ tăng mạnh trong tương lai.

Trong bối cảnh lạm phát liên tục tăng cao, chính sách tiền tệ để ổn định ngoại hối sẽ khó khăn hơn khi phải đánh đổi giữa nghĩa vụ nợ tăng lên, hay bào mỏng

dự trữ để can thiệp. Bởi, cùng với trách nhiệm trả nợ thì Chính phủ còn phải cân nhắc đến khả năng tăng thu ngân sách, khi mà tỷ trọng thu so với GDP đã cao và tình hình kinh tế trong ngắn hạn chưa cho thấy triển vọng phục hồi mạnh mẽ. Về cơ cấu nợ, 46,66% trong số 32,5 tỷ USD này là nợ song phương, 44,59% là nợ đa phương, còn lại là nợ do phát hành trái phiếu, nợ các ngân hàng thương mại và các chủ nợ tư nhân khác.

Khoản nợ này khiến ngân sách nhà nước phải chi trả nợ trong năm 2010 lên tới 1,67 tỷ USD, trong đó chỉ trả hơn 1 tỷ USD nợ gốc, số còn lại là lãi và phí. Mức dư nợ này được dự kiến trả từ năm nay đến hết năm 2026, với mức trả hàng năm cao nhất lên tới gần 2,4 tỷ USD (cả gốc lẫn lãi, phí) và năm thấp nhất gần 1 tỷ USD.

Theo Bộ Tài chính, tổng số nợ nước ngoài của VN (chỉ bao gồm nợ Chính phủ trung ương, địa phương và nợ do Chính phủ bảo lãnh) tính đến cuối năm 2010 đã vượt 32,5 tỷ USD, từ con số gần 27,93 tỷ USD trong năm trước đó. Điều đó cũng có nghĩa, trong vòng 1 năm, khối nợ nước ngoài của VN đã gia tăng thêm gần 4,6 tỷ USD. Trong khi đó, nếu tính cả khoản trả nợ gốc trong năm gần 1,06 tỷ USD, ước tính trong năm 2010, VN đã thông qua các hiệp định, hợp đồng vay nợ tổng cộng xấp xỉ 5,6 tỷ USD, tương đương khoảng 5,3% GDP cùng năm (theo ước tính của Tổng cục Thống kê vào khoảng 104,6 tỷ USD). Với ý nghĩa là khoản vay để bù đắp bội chi ngân sách, theo công bố của Bộ Tài chính ngày 1/4/2013, là vào khoảng 5,6% GDP, thì vay nước ngoài năm 2010 của VN có vẻ tiếp tục vượt trội so với vay trong nước. Con số dư nợ tăng trong mấy năm gần đây không theo tốc độ tịnh tiến đều (năm 2007 tăng thêm khoảng 3,6 tỷ USD; 2008 khoảng 2,6 tỷ USD; 2009 trên 6,1 tỷ USD). Có điểm trùng hợp là ở những giai đoạn thị trường ngoại hối xuất hiện căng thẳng, hiệp định vay vốn nước ngoài thường được thông qua. Năm 2010, dự trữ ngoại hối cũng ghi nhận sự sụt giảm lớn, theo một số ước tính có thể lên đến 4 tỷ USD, còn năm 2009 trước đó thì ghi nhận mức thâm hụt tới 8,8 tỷ USD. Ngoài ra, khía cạnh đánh đổi giữa tăng trưởng đạt thấp trong năm ngoái (6,78%) với những rủi ro tăng lên cùng khối nợ nước ngoài nở rộng nhanh cũng là điểm cần xem xét.

2.2. Đánh giá tình hình nợ công

Đánh giá về mức độ nợ là số liệu quan trọng trong việc quản lý nợ, trước năm 2009 chúng ta chưa có thông tư quy định nào liên quan đến nợ công, việc quản lý còn mang tính hình thức các tính toán theo cách cũ và không thể so sánh với thông lệ thế giới. Từ năm 2009, dự thảo Luật Quản lý nợ công và các thông tư hướng dẫn được Chính phủ ban hành và có hiệu lực 1/1/2010 đã ban hành các quy định liên quan đến việc xây dựng hệ thống chỉ tiêu đánh giá tình hình nợ công và quy định việc chia sẻ thông tin đảm bảo duy trì nợ công ở mức an toàn. Hiệu quả quản lý nợ công trước hết được đánh giá qua tính ổn định nợ công. Có nhiều chỉ số kinh tế vĩ mô có thể cho đánh giá dự báo về nợ công.

Nợ công và nợ nước ngoài trong giai đoạn 2006 – 2010 được biểu diễn bằng đường gấp khúc. Ta thấy nợ công trong giai đoạn này có xu hướng tăng chậm tuy nhiên mức nợ đã tiệm cận giới hạn 50% GDP và có khả năng sẽ vượt qua giới hạn này trong năm tiếp theo 2010 – 2020 khi mà nhu cầu về vốn đầu tư phục vụ cho quá trình công nghiệp hóa phát triển đất nước là rất lớn. Tuy nhiên, về tổng thể cơ cấu nợ của VN tương đối ổn định, đồng tiền nợ chủ yếu là đồng Yên và SDR là những đồng tiền tương đối ổn định nên khả năng gặp rủi ro tỷ giá là ít, nợ trong nước đang có xu hướng tăng thay thế vị trí số một của vốn nước ngoài. Hơn nữa về thời hạn trả nợ, đa số các khoản nợ này đều là các khoản trung và dài hạn cho nên trong tương lai gần không lo gặp rủi ro thanh toán do không có khả năng

Bảng 1. Số liệu nợ công của VN giai đoạn 2006-2011 (USD)

Năm	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tổng công nợ	24.436.164.384	29.951.506.849	37.210.655.738	42.741.369.863	47.999.178.082	48.771.204.730
Nợ công/người	291,68	353,15	434,43	494,47	550,52	760
Nợ công/GDP	44,50%	47,00%	49,60%	49,40%	51,70%	55,4%
Thay đổi	19,80%	22,60%	24,20%	14,90%	12,30%	14%

Nguồn: Bản tin nợ công số 7 (7/2011) và số 1 (12/2012) của Bộ Tài chính

trả nợ gốc và lãi nhưng sẽ là áp lực thực sự nếu các đồng vốn đó sử dụng không hiệu quả.

Cơ cấu nợ theo thời hạn của Chính phủ với kỳ hạn trung và dài hạn chiếm tỷ trọng 97% và 3% ngắn hạn. Điều này nói lên uy tín của VN đối với các quốc gia trên thế giới ngày càng được tín nhiệm, áp lực về trả nợ không ảnh hưởng nhiều đến kế hoạch ngắn hạn. Chính phủ sẽ chủ động hơn trong việc sử dụng vốn vay. Tuy nhiên, việc duy trì việc sử dụng vốn hiệu quả trở thành một mục tiêu quan trọng, vì nếu mất uy tín việc các quốc gia nước ngoài và các định chế quốc tế tìm cách thu hồi vốn vì lúc đó, 100 triệu trong ngắn hạn còn có giá trị hơn 10 tỷ trong 40 năm.

3. Thực trạng về quản lý nợ công ở VN trong giai đoạn 2006 – 2012

3.1. Thực trạng về hệ thống các văn bản quản lý nợ công ở VN

Đối với vay nợ nước ngoài, văn bản pháp lý cao nhất hiện nay là Nghị định 134/2005/NĐ-CP của Chính phủ ngày 1/11/2005 ban hành quy chế quản lý vay và trả nợ nước ngoài, và nghị định 131/2006/NĐ-CP ngày 9/11/2006 của Chính phủ ban hành quy chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức, căn cứ vào các nghị định này, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành các quy chế hướng dẫn cụ thể về quy trình, thủ tục đối với từng nghiệp vụ quản lý nợ nước ngoài như cấp và quản lý bảo lãnh chính phủ, cho vay lại từ nguồn vay, viện trợ nước ngoài của Chính phủ, xây dựng hệ thống chỉ tiêu đánh giá, giám sát tình trạng và báo cáo thông tin nợ. Nhìn chung, các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh hoạt động vay nợ nước ngoài là tương đối đầy đủ và đồng bộ, đã thể hiện những quan điểm đổi mới trong quản lý nợ của Chính phủ, phù hợp luật ngân sách nhà nước 2002, đồng thời cập nhật những khái niệm, những phương pháp luận quản lý nợ hiện đại. Khuôn khổ pháp luật và thể chế cho quản lý nợ công ở nước ta đã có bước cải thiện đáng kể từ khi Luật Quản lý nợ công và Nghị định 79/2012/NĐ-CP hướng dẫn nghiệp vụ quản lý nợ công ban hành và có hiệu lực vào 1-1-2010. Vai trò của các thiết chế chủ yếu như Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng, Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Nhà nước… đều được quy định rõ từ khâu hoạch định chủ trương đến các khâu cụ thể của quá trình quản lý nợ. Đặc biệt, Luật đã quy định Bộ Tài chính có vai trò và trách nhiệm nòng cốt trong quá trình quản lý nợ. Điều này đã khắc phục được những hạn chế của những năm trước là vai trò và mối quan hệ của Chính phủ và các cơ quan chính phủ như Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Nhà nước đều chưa rõ. Hơn nữa việc thành lập Cục Quản lý nợ và tài chính thuộc Bộ Tài chính là một bước tiến lớn về mặt thiết chế quản lý, đưa VN tiến sát với các nước có khuôn khổ pháp lý và thể chế quản lý vững mạnh trên thế giới.

3.2. Thực trạng về tuyên truyền và phổ biến pháp luật liên quan đến quản lý nợ công

Về công khai thông tin về tài chính, đây là một nguyên tắc căn bản hàng đầu và phổ biến trên thế giới trong quản trị công nói chung, quản trị tài khóa và đặc biệt là trong quản trị nợ công. Theo *Hướng dẫn quản lý nợ công của IMF* (2003) cũng như *Cẩm nang minh bạch tài khóa* (2007). Tuy nhiên, thực tế công tác này chưa đạt yêu cầu. Thứ nhất, xác định rõ vai trò và trách nhiệm tài khóa của các cơ quan của chính phủ vẫn còn nhiều chỉ tiêu chưa rõ ràng. Đây là yêu cầu thiết yếu để đảm bảo trách nhiệm giải trình trong việc hoạch định

Bảng 2. Hệ số các chỉ số đánh giá nợ công VN 2006 – 2011

Chỉ tiêu	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Đánh giá
Nợ công/GDP	44,5%	47,0%	49,6%	49,4%	51,7%	54,9%	Trong ngưỡng
Nợ nước ngoài/GDP	26,7%	28,2%	25,1%	29,3%	31,1%	41,5%	CPIA < 3 (không gặp vấn đề về nợ)
Trả nợ NN/XK	4,0%	3,8%	3,3%	4,2%	3,4%	4,5%	Trong ngưỡng
Trả nợ chính phủ/tổng thu NSNN	3,7%	3,6%	3,5%	5,1%	3,7%	3,9%	Trong ngưỡng
Dự trữ NH/dư nợ ngắn hạn	6,380%	10,177%	2,808%	290%	187%	54,6%	TỐT
Nợ dự phòng/NSNN	4,5%	4,6%	4,7%	4,3%	5,8%	6,2%	

Nguồn: Bản tin nợ nước ngoài số 7 của Bộ Tài chính

và thực thi chính sách. Thứ hai, khu vực chính phủ chưa được tách bạch rõ ràng ra khỏi phần còn lại của khu vực công và phần còn lại của nền kinh tế; chính sách và vai trò quản lý của khu vực công chưa rõ ràng và công bố công khai. Thứ ba, về quản lý nợ, pháp luật quản lý nợ chưa giao trách nhiệm rõ ràng cho một cá nhân đứng đầu: Lựa chọn các công cụ cần thiết cho việc vay nợ; xây dựng chiến lược quản lý nợ; xác định giới hạn nợ luật không quy định rõ.

Về cải cách thủ tục hành chính, việc cải cách hành chính nhà nước chưa được thực hiện trên tất cả các nội dung: Thể chế; tổ chức bộ máy; xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức,... Trong đó, chưa có đủ cơ chế giám sát của nhân dân đối với hoạt động của cơ quan nhà nước, làm rõ thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan hành chính trong giải quyết khiếu nại của nhân dân; thực hiện tốt việc tiếp nhận ý kiến, phản hồi của người dân. Bên cạnh đó, thủ tục hành chính còn phức tạp chưa được đơn giản hóa và thông tin công bố chưa đầy đủ trên cổng thông tin điện tử của bộ, địa phương.

Về hiệu quả hoạt động kiểm toán nhà nước, hoạt động kiểm toán còn chưa mang tính chất độc lập và đáng tin cậy nhiều hoạt động chưa cụ thể vào các chỉ tiêu quan trọng các hoạt động quản lý nợ hàng năm, chưa thực hiện tiêu chuẩn hoá cán bộ tín dụng và kiên quyết loại bỏ, thuyên chuyển sang bộ phận khác những cán bộ yếu về tư cách đạo đức, thiếu trung thực, những cán bộ tín dụng thiếu kiến thức chuyên môn nghiệp vụ.

4. Đánh giá về quản lý nợ công ở VN từ 2006 đến nay

4.1. Những thành công trong công tác quản lý nợ công

Thứ nhất, văn bản quản lý nợ công ở VN không khác với thông lệ thế giới khuôn khổ pháp luật và thể chế quản lý cải tiến đáng kể, vai trò thiết chế chủ yếu như Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng, Bộ Tài chính,…….đều quy định cụ thể từ đầu trong khâu hoạch định quản lý nợ. Thứ hai, hoạt động vay nợ và huy động vốn khá lớn vào NSNN cho đầu tư phát triển, thành công trong vấn đề xử lý nợ cũ 1993-2000 (90% so với GDP) thành nước có an toàn đủ điều kiện vay nợ mới, năm 2007, tỷ lệ nợ công (bao gồm nợ chính phủ, nợ chính phủ bảo lãnh và nợ chính quyền địa phương) khoảng 40,7% GDP, năm 2010 nợ công đạt 56,7% GDP. Năm 2011 nợ công đạt 57,1% GDP. Thứ ba, phát hành trái phiếu thành công, xây dựng thị trường trái phiếu chuyên biệt, tổng khối lượng niêm yết lên tới 2,227 tỷ trái phiếu trong năm 2010, (75% TPCP) đạt giá trị 167,495 tỷ đồng. Thứ tư, tính đến 31/12/2009 (Bộ Tài chính) tình trạng nợ nước ngoài trong giới hạn an toàn, tỷ lệ nợ nước ngoài của quốc gia và khu vực công so với GDP có xu hướng ổn định trong trung hạn. Thứ năm, hình thành thị trường trái phiếu chính phủ trong nước, TPCP góp phần làm tăng tính thanh khoản của thị trường trái phiếu chính phủ và phát triển thị trường vốn nói chung. Thứ sáu, trả nợ chính phủ trong và ngoài nước luôn thực hiện đầy đủ và đúng hạn, tích cực đàm phán xử lý nợ cũ với chủ nợ nước ngoài (Câu lạc bộ Paris, Câu lạc bộ Luân Đôn) giảm đáng kể nghĩa vụ nợ của VN.

4.2. Một số vấn đề tồn tại trong công tác quản lý nợ công ở VN

4.2.1 Tồn tại trong khung thể chế luật pháp và trong hệ thống quản lý nợ công

Có thể kể đến là Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 có quy định quản lý nợ nước ngoài, quy chế quản lý vay trả nợ nước ngoài đưa ra quy định chi tiết về quản lý vay trả nợ, quy chế cấp quản lý bảo lãnh chính phủ đối với các khoản vay nước ngoài năm 2006… Đây được coi như là bất cập khá lớn, nó làm cho khung pháp lý trở nên rườm rà và chồng chéo, khó theo dõi thực hiện giảm hiệu quả của công tác quản lý nợ.

Hệ thống quản lý nợ công còn chưa hiệu quả và hoàn thiện. Mặc dù Bộ Tài chính là cơ quan trực tiếp quản lý. Tuy nhiên, trên thực tế thể hiện khá nhiều sự chồng chéo về chức năng nhiệm vụ của 2 bộ ngành chủ chốt là Bộ Kế hoạch & Đầu tư và Bộ Tài chính. Đặc biệt qua khâu quản lý nợ nước ngoài của Chính phủ. Nó nói rõ hơn trong khi Bộ Tài chính lập kế hoạch vay và trả nợ thì bộ kế hoạch và đầu tư lập kế hoạch về nội dung về số tiền đi vay được. Việc tách quy trình ra làm hai mảng như vậy dẫn đến một số hoạt động của hai bộ bị trùng lặp. Mỗi cơ quan chuyên trách một mảng nhất định của quản lý để hoàn thành tốt chức năng của mình thì lại cần đến sự kết hợp thông tin liên lạc trong khi thực tế thì sự kết hợp giữa các bộ lại chưa được quyết định do vậy gây khó khăn cho quá trình thu thập

thông tin lập kế hoạch theo dõi, giám sát và đặc biệt là đánh giá kết quả sử dụng vốn vay.

Trong thực tế, vai trò của Ngân hàng Nhà nước chỉ đóng vai trò làm đại lý phát hành tín phiếu kho bạc cho Bộ Tài chính hỗ trợ việc huy động vốn cho Chính phủ thông qua việc thúc đẩy sự phát triển của thị trường trái phiếu chính phủ như tạo cầu trái phiếu, tăng tính thanh khoản của thị trường…, thẩm định các dự án quan trọng quốc gia còn chức năng tham gia cùng bộ tài chính trong công tác quản lý nợ thể hiện không rõ. Vai trò quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả của công tác quản lý từ khâu xây dựng chiến lược đến thực hiện chiến lược quản lý nợ đồng thời Ngân hàng Nhà nước vẫn chưa được thực hiện tốt, nhiệm vụ quan trọng hơn là đưa ra chính sách tiền tệ phù hợp với chính sách tài khoá của chính phủ nhằm ổn định nền kinh tế vĩ mô vẫn chưa đảm bảo.

4.2.2 Tồn tại trong khâu đánh giá nợ

Cho đến nay việc phân tích về nợ công mà các cơ quan chính phủ thực hiện chủ yếu dựa vào căn cứ là các hệ thống chỉ số nợ khác nhau. Những phân tích như vậy mới chỉ cho phép đánh giá mức độ nợ nần tại một thời điểm nhất định (trạng thái nợ tĩnh) chứ chưa đưa ra được những đánh giá trong một khoảng thời gian do vậy phân tích sẽ có độ trễ nhất định so với thực tế. Các ngưỡng nợ nước ngoài của VN thường lấy chuẩn của IMF, WB. Tuy nhiên, việc áp dụng các tiêu chuẩn này cần phải linh hoạt ở các quốc gia có tình hình kinh tế chính trị xã hội khác nhau. Do vậy áp dụng ngưỡng nợ để đánh giá nợ công là chưa chính xác.

Mặt khác, theo nguyên tắc tính nợ công của Ngân hàng Thế giới phần nợ trong nước cần phải tính cả nợ phải trả những người đã và sẽ về hưu, điều này VN không hề nhắc đến. Hiện nay Nhà nước đang phải chi trả cho khoảng 3 triệu người về hưu và có công với cách mạng ngoài ra sẽ chi trả trong tương lai với những người đang làm trong khu vực nhà nước khoảng 3,1 triệu người nữa. Nếu như lương được trả đúng mức chắc chắn sẽ là gánh nặng lớn cho nền kinh tế quốc dân. Một tồn tại nữa trong công tác quản lý nợ công VN nổi cộm trong thời gian gần đây chính là việc quán xuyến các khoản "nợ ngầm" đó là các khoản bảo lãnh của Chính phủ không được công khai như các khoản nợ của VINASHIN, các khoản nợ của các doanh nghiệp cả DNNN và doanh nghiệp khác không có chính phủ bảo lãnh qua nợ trái phiếu, nợ qua hệ thống ngân hàng mà Chính phủ không quán xuyến được và kết quả là không được phản ánh trong nợ công.

4.2.3. Tồn tại trong quản lý sử dụng nợ công

Đối với vốn trái phiếu chính phủ, bên cạnh những thành tựu đạt được, mang lại hiệu quả thiết thực, thì công tác phát hành, quản lý và sử dụng TPCP vẫn còn thiếu sót, bất cập, làm giảm hiệu quả, trong đó đáng chú ý như: Các Bộ, ngành và địa phương đăng kí nhu cầu vốn, lập kế hoạch vốn TPCP còn nhiều hạn chế, xét duyệt thiếu chặt chẽ; công tác lập, thẩm định, phê duyệt dự án đầu tư sử dụng từ vốn TPCP còn nhiều sai sót, xác định tổng mức đầu tư, tổng dự toán sơ sài, thiếu chính xác, khi điều chỉnh phải thực hiện điều chỉnh nhiều lần, với mức tăng cao làm vỡ kế hoạch vốn. Đến năm 2009, đã giải ngân vượt mức tổng vốn TPCP của cả giai đoạn 2003 – 2010 nhưng chỉ có hơn 50% dự án đã hoàn thành, nhiều công trình, dự án đã hoàn thành, nhiều công trình, dự án để hoàn thành cần số vốn tăng 2 – 3 lần so với mức đăng ký… Thêm vào đó, tình trạng sử dụng vốn không đúng nội dung, mục đích, bố trí ngoài danh mục dự án; không bố trí vốn đối ứng theo đúng cơ cấu vốn được duyệt, còn trông chờ hoàn toàn ào vốn TPCP diễn ra ở hầu hết các bộ, ngành, địa phương. Tình trạng này làm tăng thêm nhu cầu TPCP. Bên cạnh đó, công tác quản lý vốn đầu tư xây dựng từ vốn TPCP còn nhiều hạn chế, sai sót ở tất cả các khâu, từ lập, thẩm định, phê duyệt dự án, phân bổ vốn cho tới thực hiện đầu tư, quyết định kế hoạch đầu tư không được chuẩn bị trước, thiếu căn cứ khoa học, thiếu sự gắn kết giữa quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội với quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch đô

Cần gia tăng dự trữ ngoại hối vì đây là nguyên nhân gây nên mối quan ngại về sự ổn định của nền kinh tế VN trong tương lai.

thị diễn ra phổ biến. việc xử lý liên ngành, liên vùng và việc xử lý các phương án, các điều kiện thực hiện quy hoạch chưa được chỉ rõ; quy hoạch về tổ chức lãnh thổ ở nhiều nơi còn tình trạng chồng chéo, thiếu ăn khớp.

Đối với vốn ODA, thẩm định dự án ODA còn nhiều bất cập, công tác lập dự án còn yếu VN có ít hay chưa có khả năng về thẩm định và đánh giá công trình, dự án ODA nên đầu tư những dự án kém hiệu quả, cộng với những khó khăn trong thủ tục hành chính dẫn đến nhiều dự án chậm tiến độ, đình trệ trong việc thực hiện. Sự yếu kém từ khâu lập dự án ban đầu ảnh hưởng tới việc triển khai dự án, chậm giải ngân hiệu quả đầu tư thấp. Chưa có sự phối hợp hiệu quả giữa các cấp các ngành trong quản lý dự án đã làm cho việc hợp tác thực hiện chính sách trở nên phức tạp và không đảm bảo tính thông suốt từ trung ương đến cơ sở. Đó là chưa kể trong quản lý mỗi địa phương thực hiện theo một cách khác nhau khi chưa có mô hình tài chính nào quản lý nguồn vốn ODA chung cho các tỉnh, thành phố. Mặt khác, công tác giải ngân vốn cho các dự án còn chậm. Mức giải ngân ODA của VN vẫn còn ở mức dưới cam kết với các nhà tài trợ và thấp hơn nhiều so với mức giải ngân trung bình của khu vực. Các chương trình, dự án đầu tư ODA quy mô lớn một khi kéo dài tiến độ xây dựng có tỷ lệ giải ngân thấp dẫn đến hiệu quả đầu tư không đảm bảo làm một số nhà tài trợ đã đang có ý định cắt vốn tài trợ như dự án vệ sinh môi trường nước TP.HCM, dự án thoát nước và vệ sinh Hạ Long, Quảng Ninh.

5. Kết luận và kiến nghị

Trong giai đoạn 2006-2012 công tác quản lý nợ công ở VN đã thu được những thành công nhất định. Cụ thể như: Văn bản quản lý quy định cụ thể từ đầu trong khâu hoạch định quản lý nợ; phát hành trái phiếu chính phủ và xây dựng thị trường trái phiếu chuyên biệt hiệu quả; từng bước hình thành thị trường trái phiếu chính phủ trong nước góp phần làm tăng tính thanh khoản của thị trường trái phiếu chính phủ và phát triển thị trường vốn nói chung; và cuối cùng là thực hiện trả nợ chính phủ trong và ngoài nước đầy đủ và đúng hạn. Tuy nhiên, bên cạnh những thành công đã đạt được thì công tác quản lý nợ công ở VN vẫn còn tồn tại một số hạn chế như khung thể chế luật pháp còn rườm rà chồng chéo; khâu đánh giá nợ có độ trễ nhất định so với thực tế; và việc quản lý sử dụng nợ công chưa hợp lý.

Để tăng cường hiệu quả trong công tác quản lý nợ công trong những năm tới chúng ta cần thực hiện một số giải pháp như hoàn thiện thể chế pháp luật và hệ thống quản lý nợ công, hoàn thiện khâu đánh giá nợ công, và hoàn thiện quản lý sử dụng nợ công. Cụ thể, chúng ta cần thực hiện các giải pháp chính như sau. Thứ nhất, việc nâng cao hiệu quả huy động, phân bổ và sử dụng vốn vay cần lưu ý như việc hoàn thiện công tác phát hành trái phiếu chính phủ; quản lý ODA hợp lý, đảm bảo luôn linh hoạt, minh bạch và trách nhiệm giải trình cao. Thứ hai, nâng cao khả năng kiểm soát và đánh giá việc sử dụng các khoản nợ nhằm đảm bảo một chính sách nợ công có hiệu quả cao nhất. Thứ ba, tăng cường tuyên truyền và phổ biến pháp luật về quản lý nợ công như: công khai, minh bạch về tài chính; cải cách hành chính; nâng cao hoạt động kiểm toán và cuối cùng là tăng cường thanh tra, kiểm tra và xử lý việc thực hiện quản lý nợ công. Thứ tư, cần gia tăng dự trữ ngoại hối vì đây là nguyên nhân gây nên mối quan ngại về sự ổn định của nền kinh tế VN trong tương lai; phải có chính sách tỷ giá phù hợp vì nó sẽ ảnh hưởng không nhỏ đến tình hình kinh tế xã hội nói chung cũng như tình trạng nợ công nói riêng; bên cạnh đó cũng cần quan tâm đến vấn đề kiềm chế lạm phát, giảm lãi suất trên thị trường cả lãi suất huy động và cho vay; cải thiện môi trường đầu tư, cũng như các chỉ tiêu dùng để đánh giá tín nhiệm như nhóm chỉ tiêu đánh giá rủi ro chính trị ●

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Das, U. S., M. Papapioannou, G. Pedras, F. Ahmaed and J. Surti (2010), *Managing Public Debt and Its Financial Stability Implications,* IMF Working Papers, WP/10/280.

Dương Thị Bình Minh và Sử Đình Thành (2008), "Phương pháp tiếp cận đánh giá hiệu quả quản lý nợ công", Tạp chí *Phát triển kinh tế,* số 9.

Faini, R. (2006), "Fiscal Policy and Interest Rates in Europe", *Economic Policy* 21, 443-489.

Hoàng Sơn (2011), *Lạm bàn về vấn đề nợ công của VN,* Kỳ 3: *Giải pháp nào cho quản lý nợ công hiện nay*, Viettinhanh.net.

Trần Văn Giao (2011), "Nợ công của VN: Thực trạng và khuyến nghị", Tạp chí *Kinh tế và dự báo* số 2/2011. (Số 14).