

Nâng cao hiệu quả công tác quản lý và hoàn thiện hệ thống quản lý nợ Chính phủ

PHÍ TRỌNG HIỂN

I. KHÁI NIỆM NỢ CHÍNH PHỦ VÀ HỆ THỐNG QUẢN LÝ NỢ CHÍNH PHỦ

1. Khái niệm và thành phần của nợ Chính phủ

Nợ Chính phủ có thể được hiểu là tất cả những khoản vốn mà Chính phủ phải có trách nhiệm hoàn trả (bao gồm cả lãi suất) do Chính phủ trực tiếp đứng ra nhận nợ và các khoản nợ do Chính phủ đứng ra bảo lãnh, chịu trách nhiệm thanh toán cho các chủ nợ.

Thành phần của nợ Chính phủ bao gồm: nợ trong nước và nợ nước ngoài theo những hình thức cơ bản sau:

- Những thoả thuận, cam kết giữa Chính phủ - trên phương diện người đi vay với các tổ chức, các chính phủ khác và các tổ chức tài chính quốc tế;
- Vay nợ thông qua phát hành giấy tờ có giá đứng tên Chính phủ trên thị trường tài chính trong nước và nước ngoài;
- Những cam kết, bảo lãnh thanh toán của Chính phủ trước các khoản vay nợ cho các tổ chức khác;
- Những thoả thuận, cam kết nhận nợ và tín dụng ngân sách cho ngân sách trung ương từ các ngân sách địa phương trong hệ thống ngân sách nhà nước.

2. Khái niệm và mục tiêu cơ bản của hệ thống quản lý nợ Chính phủ

Hệ thống quản lý nợ Chính phủ là tập hợp tất cả những vấn đề liên quan đến nợ Chính phủ, bao gồm: cơ sở pháp lý, cơ cấu tổ chức, hoạt động ngân sách, tài chính, thống kê, kiểm toán, báo cáo và những thủ tục khác.

Mục tiêu cơ bản của hệ thống quản lý nợ Chính phủ là nhằm nâng cao khả năng, hiệu quả điều chỉnh nợ Chính phủ và giảm thiểu tối đa ảnh hưởng của gánh nặng nợ đến nền kinh tế quốc gia:

- Hạn chế nợ Chính phủ ở mức an toàn.
- Giảm thiểu tối đa chi phí vay và sử dụng nợ Chính phủ.
- Đảm bảo sử dụng nợ Chính phủ hiệu quả.

Thực tế cho thấy, hệ thống quản lý nợ Chính phủ có mối quan hệ rất mật thiết đến quá trình sử dụng ngân sách, do đó chính sách vay nợ của Chính phủ và hệ thống quản lý nợ Chính phủ có ảnh hưởng trực tiếp đến việc xây dựng chính sách tài khoá. Vì vậy, chính sách vay nợ và hệ thống điều hành nợ Chính phủ là những điều kiện cần thiết để hình thành nền tảng cho chính sách tài khoá và quá trình sử dụng ngân sách.

Luật Ngân sách nhà nước Việt Nam nêu cụ thể về nguyên tắc quản lý ngân sách nhà nước: “Ngân sách nhà nước được quản lý thống nhất theo nguyên tắc tập trung, dân chủ, công khai minh bạch, có phân công, phân cấp quản lý gắn quyền hạn với trách nhiệm...”. Về quản lý bội chi ngân sách: “Bội chi ngân sách nhà nước được bù đắp bằng nguồn vay trong nước và ngoài nước”. Về phân cấp quản lý ngân sách: “Ngân sách trung ương giữ vai trò chủ đạo, bảo đảm các nhiệm vụ chiến lược, có quy mô toàn quốc...”. Như vậy, một mặt, việc thực hiện nguyên tắc quản lý ngân sách thống nhất, tập trung; quy định giới hạn bội chi ngân sách; phân cấp rõ ràng nguồn thu, chi giữa trung

Phí Trọng Hiển, TS. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

ương và địa phương đã tạo điều kiện nâng cao tính hiệu quả của công tác điều hành vốn ngân sách và cho phép giảm thiểu các khoản vay nợ để bù đắp thâm hụt ngân sách. Mặt khác, điều hành nợ Chính phủ và các vấn đề liên quan đến giá trị các khoản nợ có quan hệ trực tiếp đến việc sử dụng ngân sách. Do vậy, hệ thống điều hành ngân sách rất cần có sự phối hợp hiệu quả của hệ thống quản lý nợ Chính phủ.

Qua những đề cập trên cho thấy, hoàn thiện hệ thống quản lý nợ Chính phủ như là một yếu tố cần thiết để hình thành và nâng cao hiệu quả thực thi chính sách tài khoá.

3. Thẩm quyền của một số cơ quan quản lý nhà nước trong hệ thống quản lý nợ Chính phủ

Thông thường tại các quốc gia, Quốc hội/Hạ viện có thẩm quyền thông qua luật ngân sách nhà nước, giới hạn tối đa thâm hụt ngân sách và nợ Chính phủ hàng năm.

Chính phủ là cơ quan quản lý thống nhất nợ Chính phủ; có trách nhiệm xây dựng hệ thống quản lý nợ Chính phủ; có thẩm quyền phê chuẩn chiến lược hoạt động tài chính, chiến lược vay nợ của Chính phủ; phê chuẩn chương trình, nguồn và các thông số cơ bản của các khoản nợ.

Ngân hàng Trung ương có trách nhiệm và thẩm quyền phối hợp với Bộ Tài chính xây dựng chiến lược điều hành nợ Chính phủ theo từng giai đoạn, phù hợp với chính sách tiền tệ và chính sách quản lý dự trữ ngoại tệ quốc gia; tham gia vào các chương trình hành động và giải quyết các vấn đề thuộc thẩm quyền có liên quan đến nợ trong nước và nợ nước ngoài.

Bộ Tài chính có trách nhiệm và thẩm quyền đại diện cho Chính phủ thực hiện việc vay nợ trong và ngoài nước; thực hiện xây dựng chiến lược vay nợ Chính phủ; thực hiện việc lên kế hoạch ngân sách (bao gồm cả các khoản nợ Chính phủ), dự toán các nguồn bù đắp cho thâm hụt ngân sách nhà nước và kế hoạch chi tiêu từ các khoản vay nợ Chính phủ; phân tích mức độ và phạm vi

vay nợ; phân tích, xác định nguồn trả nợ và lập kế hoạch thanh toán nợ Chính phủ.

Các bộ, ngành liên quan có trách nhiệm tham gia phân tích hiệu quả các dự án đầu tư có sử dụng nợ Chính phủ, phối hợp cấp vốn và giải quyết các vấn đề liên quan đến nợ Chính phủ.

Thực tế cho thấy, Bộ Tài chính thường là cơ quan chuyên trách chính quản lý nợ Chính phủ và đảm nhận các công việc sau:

- Xây dựng dự toán ngân sách, xác định nhu cầu vốn tài trợ cho ngân sách hàng năm;
- Điều hành vốn ngân sách;
- Thay mặt Chính phủ quản lý nợ Chính phủ;
- Xây dựng chiến lược vay nợ Chính phủ;
- Xây dựng chính sách, chương trình điều hành nợ Chính phủ và các hoạt động tài chính hàng năm;
- Đại diện cho Chính phủ phát hành giấy tờ có giá của Chính phủ;
- Đại diện cho Chính phủ thực hiện các thoả thuận, ký kết với các chủ nợ;
- Thực hiện báo cáo, kiểm toán ngân sách phù hợp với Luật Ngân sách;
- Đảm bảo nguồn trả nợ và tham gia thực hiện thanh toán các khoản nợ Chính phủ.

II. THỰC TRẠNG NỢ CHÍNH PHỦ VÀ HỆ THỐNG QUẢN LÝ NỢ CHÍNH PHỦ CỦA VIỆT NAM TRONG THỜI GIAN QUA

1. Khái quát thực trạng nợ Chính phủ hiện nay

Trong thời gian qua, một biến đổi rất tích cực trong điều hành hoạt động ngân sách nhà nước đó là gần như không dùng nguồn tín dụng ngân hàng và phát hành tiền để tài trợ thâm hụt ngân sách, mà sử dụng nguồn vay trong nước và vay nợ nước ngoài. Tính đến cuối năm 2003, dư nợ trong nước của Chính phủ chiếm khoảng 9% GDP. Tổng nợ nước ngoài tính đến ngày 31-12-2004 là 15,557 tỷ USD, chiếm khoảng

31,5% GDP. Theo chuẩn mực quốc tế thì tình hình nợ nước ngoài của Chính phủ hiện còn ở mức an toàn (mức an toàn là dưới 50%), các chỉ số phản ánh khả năng trả nợ của Việt Nam năm 2004 đều ở dưới mức lo ngại¹ và dự đoán có xu hướng giảm trong những năm tới. Mặt khác nợ nước ngoài của Việt Nam chủ yếu là các khoản nợ có kỳ hạn và đều được hưởng lãi suất ưu đãi, thời gian trả nợ dài (30-40 năm) và có thời gian ân hạn thường là 5 năm.

Những thành tựu trên là kết quả của việc thực hiện thành công quá trình cơ cấu lại các khoản nợ của Việt Nam trước đây đối với các chủ nợ nước ngoài, làm giảm đáng kể nghĩa vụ trả nợ của Việt Nam, tạo điều kiện khai thông quan hệ tài chính - tín dụng với các tổ chức quốc tế và chính phủ các nước. Việc ký kết thành công Hiệp định xử lý nợ giữa Việt Nam và Nga trong khuôn khổ Câu lạc bộ Paris vào năm 2000 đã tạo chuyển biến tích cực tới hiện trạng vay nợ nước ngoài của Việt Nam.

Bên cạnh đó, hệ thống cơ chế chính sách quản lý nợ cũng đã được hoàn thiện hơn một bước, đã bao quát vấn đề quản lý nợ cả trong và ngoài nước, góp phần tích cực thực hiện chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo duy trì mức độ nợ Chính phủ ở giới hạn an toàn, không để xảy ra khủng hoảng nợ, bước đầu quản lý nợ theo nguyên tắc thống nhất, chặt chẽ, an toàn, sử dụng các khoản vay nợ tiết kiệm, hiệu quả, đảm bảo khả năng trả nợ khi đến hạn.

Ngoài ra, hiện nay Việt Nam đang xúc tiến phát hành trái phiếu chính phủ lần đầu ra thị trường quốc tế để huy động vốn cho các dự án trong nước. Đây không chỉ là huy động được tiền cho các dự án, mà quan trọng hơn là tạo hàng cho thị trường vốn, đưa hàng (trái phiếu) ra thị trường quốc tế nhằm thiết lập một chuẩn mực cho trái phiếu Việt Nam. Việc thiết lập chuẩn mực là cần thiết cho sau này, trong trường hợp cần vốn, Chính phủ có thể tiếp tục phát hành trái phiếu ra nước ngoài. Thời điểm hiện nay

được xem là khá thuận lợi cho việc phát hành trái phiếu chính phủ ra nước ngoài do định mức tín nhiệm của Việt Nam đang được nâng cao, do sau khi tổ chức Moody's nâng định mức tín nhiệm của Việt Nam lên thêm một bậc, giá giao dịch trái phiếu Brady của Việt Nam đã tăng bốn điểm, từ 78 lên 82. Đây là giá giao dịch cao nhất được ghi nhận của trái phiếu này từ trước đến nay trên thị trường tài chính quốc tế².

2. Những hạn chế của hệ thống quản lý nợ Chính phủ thời gian qua

Bên cạnh những thành công đạt được hiện nay và trước xu thế khu vực hóa, toàn cầu hóa cho thấy công tác quản lý nợ Chính phủ của Việt Nam bộc lộ khá nhiều bất cập, cụ thể:

(i). Thiếu tính đa dạng trong hình thức vay nợ. Nợ nước ngoài vẫn chủ yếu diễn ra dưới dạng nhận vốn vay trực tiếp từ các tổ chức tài chính, chính phủ nước ngoài. Khả năng vay nợ thông qua phát hành giấy tờ có giá trên các thị trường tài chính quốc tế chưa được phát huy;

(ii). Thiếu tính tập trung và dài hạn trong công tác điều hành nợ Chính phủ, đặc biệt là nợ nước ngoài;

(iii). Chưa có đầy đủ những biện pháp dự báo về nguồn vốn nợ, cảnh báo rủi ro, cũng như các biện pháp khắc phục rủi ro hiệu quả;

1. Tình hình nợ nước ngoài của Việt Nam so sánh với một số tiêu chuẩn quốc tế:

- Tỷ lệ tổng nợ/GDP cuối năm 2004 của Việt Nam là 36% (tiêu chuẩn của các nước châu Âu muốn tham gia khu vực theo Hiệp ước Maastricht là 60%);
- Tỷ lệ tổng nợ/xuất khẩu cuối năm 2004 của Việt Nam là 56,5% (tiêu chuẩn đối với các nước nghèo mức nợ cao - HIPC - Heavily Indebted Poor Countries là 150%);
- Chỉ số trả nợ/xuất khẩu năm 2002 của Việt Nam là 6% (tiêu chuẩn HIPC - 20%);
- Tỷ lệ tổng nợ/thu ngân sách năm 2002 của Việt Nam là 192% (tiêu chuẩn HIPC - 250%).

2. Nợ nước ngoài của Việt Nam được chuyển thành trái phiếu Brady's bond năm 1998. Đây hiện là trái phiếu duy nhất của Việt Nam trên thị trường tài chính quốc tế.

(iv). Chưa có một cơ quan độc lập và thống nhất ban hành chính sách và quản lý nợ Chính phủ. Nợ nước ngoài và nợ trong nước được quản lý riêng biệt và tồn tại hàng loạt những mâu thuẫn, hạn chế trong hệ thống quản lý, điều hành nợ Chính phủ.

1. *Nhiệm vụ, quyền hạn giữa các bộ, ngành.* Việc phân tích nhiệm vụ, chức năng một cách hợp lý giữa các bộ, ngành có vai trò rất quan trọng cho guồng máy hoạt động của hệ thống quản lý nợ Chính phủ.

Tại Điều 21, mục 1 của Luật Ngân sách nhà nước có nêu nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ Tài chính: "... xây dựng chiến lược, kế hoạch vay nợ, trả nợ trong nước và ngoài nước ...". Trong khi đó, tại Điều 2, mục 1 của Nghị định 90/1998/NĐ-CP về Quy chế quản lý vay và trả nợ nước ngoài ghi: "Bộ Kế hoạch và Đầu tư chịu trách nhiệm: xây dựng chiến lược quốc gia về vay và trả nợ nước ngoài và tổng hợp kế hoạch dài hạn về vay và trả nợ nước ngoài của cả nước...". Như vậy, tại Việt Nam hiện nay đang tồn tại sự chồng chéo trên cơ sở pháp lý về nhiệm vụ và quyền hạn giữa các bộ, ngành trong hệ thống quản lý nợ Chính phủ.

2. *Hiệu quả của công tác phân tích, đánh giá rủi ro nợ Chính phủ.* Khối lượng thanh toán và chi phí cho các khoản nợ phụ thuộc rất nhiều vào mức độ rủi ro liên quan đến cơ cấu các khoản nợ Chính phủ.

Liên quan đến vấn đề này, ta có thể thấy rằng, hiện nay các khoản thu ngân sách được hạch toán bằng đồng Việt Nam (quy định Điều 14, mục 1 - Nghị định 60/2003/NĐ-CP). Trong khi đó, thanh toán nợ nước ngoài được thực hiện bằng ngoại tệ. Như vậy, Chính phủ luôn phải đối đầu với những rủi ro có thể làm thay đổi dữ dội tỷ giá hối đoái, đặc biệt khi nợ Chính phủ trở thành gánh nặng.

Sự biến động của tỷ giá sẽ làm cho ngân sách nhà nước rơi vào tình thế tiến thoái lưỡng nan. Sự lên giá của đồng nội tệ sẽ làm cho các khoản vay trong nước trở nên bất lợi hơn cho ngân sách so với các khoản vay nước ngoài tại cùng thời điểm và ngược lại, khi đồng ngoại tệ lên giá so với đồng nội tệ.

Ngoài ra, trong tương lai, một phần của nợ Chính phủ có thể sẽ được thực hiện với điều kiện lãi suất thả nổi và điều này sẽ tiềm ẩn rủi ro làm tăng chi phí ngân sách khi lãi suất trên thị trường tài chính thế giới biến động.

Như vậy, phát triển một hệ thống phân tích, đánh giá rủi ro trong quản lý nợ Chính phủ là rất cần thiết cho hệ thống quản lý nợ Chính phủ, cho chính sách tài chính và cho nền kinh tế.

3. *Hệ thống và cơ chế xây dựng kế hoạch điều hành nợ Chính phủ.* Quá trình xây dựng kế hoạch vay nợ của Chính phủ phụ thuộc rất lớn vào cơ chế, dự toán ngân sách nhà nước và các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô của quốc gia. Do đó, kế hoạch vay nợ Chính phủ là một bộ phận không thể tách rời của kế hoạch ngân sách nhà nước và cần phải được xây dựng trên cùng một nền tảng cơ chế và cùng một phương pháp tiếp cận.

Tuy nhiên, quá trình thực hiện kế hoạch vay nợ của Chính phủ cần có được sự độc lập tương đối trước hoạt động ngân sách. Bởi, nếu một khi kế hoạch vay nợ của Chính phủ bị chi phối nặng nề trước những biến động nằm ngoài kế hoạch, dự toán ngân sách thì khi đó, hoạt động của khu vực ngân sách đã phá vỡ hoàn toàn chính sách vay nợ của Chính phủ trong cả ngắn, trung và dài hạn.

Một điều đáng chú ý nữa trong công tác xây dựng và thực thi kế hoạch vay nợ Chính phủ là sự liên kết giữa chính sách vay và chính sách trả nợ của Chính phủ. Khi không có sự phối hợp rõ ràng, chặt chẽ giữa chính sách vay và trả nợ thường dẫn đến hiện tượng tập trung vào chính sách vay nợ để giải quyết các vấn đề kinh tế - xã hội bức thiết mà không chú trọng đến những đặc thù cơ cấu của các khoản nợ và kế hoạch thanh toán. Kết quả, hàng loạt các khoản nợ mới sẽ tạo nên "điểm sốc" trên biểu đồ thanh toán nợ và để lại gánh nặng nợ cho tương lai.

Ngoài ra, để đảm bảo cho các chương trình vay nợ trung, dài hạn của Chính phủ

hiệu quả thì các chương trình kinh tế - xã hội của đất nước kỳ đó phải trở thành hiện thực.

phối hợp giữa chính sách nợ với chính sách tiền tệ và chính sách dự trữ ngoại tệ quốc gia. Chính sách nợ của Chính phủ có ảnh hưởng lớn đến chính sách tiền tệ và tác động trực tiếp đến chính sách mức độ dự trữ ngoại tệ quốc gia.

Hiện nay, mức độ phối hợp giữa Bộ Tài và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) còn nhiều hạn chế, đặc biệt chế độ phối hợp trung, dài hạn. Điều được phản ánh thông qua:

Chính sách tiền tệ (chính sách lãi của NHNN đôi khi bị can thiệp bởi phát hành trái phiếu chính phủ và điều kho bạc;

Chính sách quản lý ngoại hối, quản lý dự trữ ngoại tệ quốc gia của NHNN gặp khó khăn do một phần ngoại tệ vẫn thuộc quyền quản lý của Bộ Tài chính hiện nay được cụ thể hóa tại Điều 7, mục 1 khoản a của Nghị định 90/1998/NĐ-CP).

Những bất cập trên cho thấy sự cần thiết phải xây dựng một cơ chế minh bạch, rõ ràng về phạm vi quyền hạn, về sự phối hợp giữa NHNN và Bộ Tài chính trong việc điều hành chính sách tiền tệ và chính sách tài khoá, cũng như quá trình quản lý nợ Chính phủ trong thời gian tới.

Tính đầy đủ, công khai, minh bạch các khoản nợ Chính phủ. Hệ thống báo cáo công khai, minh bạch và thường xuyên về tình trạng nợ Chính phủ có tác động rất lớn đến hiệu quả công tác điều hành nợ Chính phủ. Trước hết, nó cung cấp thông tin cần thiết cho các chủ thể/các nhà đầu tư tiềm năng trên thị trường tài chính những thông tin cần thiết. Hơn nữa, nó thể hiện uy tín và điểm của Chính phủ trong điều hành chính sách nợ công.

Cạnh đó, tính minh bạch, khoa học và sở pháp lý, cơ chế, thẩm quyền các

cấp và quy trình thực thi quản lý nợ Chính phủ sẽ củng cố niềm tin của các chủ nợ và các nhà đầu tư tiềm năng. Nhờ đó, nâng cao chỉ số tín dụng quốc gia, gia tăng tính hiệu quả và khả năng vay nợ của Chính phủ, đồng thời làm giảm bớt chi phí vay nợ cho ngân sách.

Tuy nhiên, tại Việt Nam hiện nay, các số liệu, thông tin về chiến lược nợ Chính phủ dài hạn, chương trình hành động và tình trạng hoạt động của công tác quản lý nợ Chính phủ còn chưa được công bố công khai rộng rãi, việc truy cập, tìm hiểu thông tin còn nhiều hạn chế.

6. Cơ quan đại diện duy nhất cho Chính phủ thực hiện vay nợ. Kinh nghiệm thế giới cho thấy, nếu hiệu lực pháp lý cho phép hai hay nhiều tổ chức được quyền đại diện cho Chính phủ đứng ra thực hiện vay nợ sẽ dẫn đến sự gia tăng nhanh chóng nợ Chính phủ. Vì vậy, họ khuyến cáo rằng, nên tập trung về một tổ chức duy nhất được phép thay mặt Chính phủ đứng ra vay và bảo lãnh nợ. Các cơ quan, tổ chức hữu quan khác chỉ nên đóng vai trò hỗ trợ, phối hợp trong việc xây dựng các chỉ tiêu kỹ thuật, đồng quản lý, giám sát việc sử dụng và thanh toán nợ Chính phủ.

Hiện nay, theo quy định tại Việt Nam thì NHNN và Bộ Tài chính cùng có thẩm quyền thay mặt Chính phủ đứng ra bảo lãnh vay nợ nước ngoài (Điều 17 của Nghị định 90/1998/NĐ-CP ngày 7-11-1998). Tuy rằng hiện nay công tác quản lý nợ khá chặt chẽ và hiệu quả, nhưng đây cũng là một vấn đề cần được xem xét điều chỉnh trong thời gian tới.

Từ những vấn đề nêu trên và những hạn chế trong hệ thống quản lý nợ Chính phủ, chúng ta cần thiết phải cải tổ lại hệ thống quản lý nợ Chính phủ của Việt Nam trong thời gian tới, với mục tiêu đưa ra được một hệ thống quản lý nợ thống nhất, hiệu quả, dựa trên cơ sở nghiên cứu những nguyên tắc và kinh nghiệm của thế giới trong vấn đề quản lý nợ Chính phủ.

III. MỤC TIÊU, NHIỆM VỤ CỦA QUÁ TRÌNH CẢI TỔ VÀ PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG QUẢN LÝ NỢ CHÍNH PHỦ

Từ những phương pháp tiếp cận về vai trò và vị trí của hệ thống quản lý nợ Chính phủ nêu trên cho thấy, nhiệm vụ cơ bản của quá trình cải tổ là củng cố ảnh hưởng và khả năng kiểm soát của Chính phủ, đồng thời giảm dần sự phụ thuộc của ngân sách nhà nước vào khu vực nợ Chính phủ.

Trước hết, hệ thống quản lý nợ Chính phủ phải hoàn thành được mục tiêu giảm bớt chi phí vay nợ và duy trì được khối lượng nợ ở mức độ an toàn cho nền kinh tế. Để đạt được mục tiêu này thì hệ thống quản lý nợ cần thực hiện được những nhiệm vụ sau:

- Nâng cao tính hiệu quả sử dụng nợ Chính phủ;
- Nâng cao khả năng vay nợ của Chính phủ trên thị trường tài chính trong nước và nước ngoài;
- Tiếp tục phát triển thị trường nợ trong nước;
- Tối ưu hóa cơ cấu nợ Chính phủ;
- Giảm thiểu tối đa rủi ro cho những khoản nợ Chính phủ;
- Nâng cao tính thị trường của các công cụ nợ và công cụ điều hành nợ.

Để hoàn thành những nhiệm vụ trên, cần sớm:

1. Hoàn thiện nền tảng pháp lý trong lĩnh vực quản lý nợ Chính phủ;
2. Hoàn thiện hệ thống cơ cấu tổ chức thống nhất và có cơ chế quản lý rõ ràng;
3. Hoàn thiện hệ thống cơ sở dữ liệu tập trung về các khoản nợ Chính phủ;
4. Củng cố hệ thống phân tích rủi ro hiệu quả;
5. Hoàn thiện hệ thống xây dựng chiến lược nợ Chính phủ;
6. Hoàn thiện cơ chế phối hợp giữa hệ thống quản lý nợ và quản lý tài chính ngân sách;

7. Củng cố và hoàn thiện hệ thống, cơ chế phối hợp (bao gồm cả quy trình, thủ tục đối nội, đối ngoại) giữa chính sách quản lý nợ Chính phủ với chính sách tiền tệ và chính sách quản lý dự trữ ngoại tệ quốc gia;

IV. NHỮNG GIẢI PHÁP CƠ BẢN NHẪM XÂY DỰNG MỘT HỆ THỐNG QUẢN LÝ NỢ CHÍNH PHỦ THỐNG NHẤT

Quá trình cải tổ cần được tiến hành theo một số giai đoạn và cần tuân thủ những yêu cầu cơ bản sau:

- Xác định rõ ràng hệ thống cơ cấu tổ chức;
- Xác định rõ ràng trách nhiệm, thẩm quyền phù hợp với chức năng của các chủ thể trong hệ thống;
- Tạo dựng sự phối hợp và trao đổi thông tin chặt chẽ giữa các cơ quan chức năng trong hệ thống.

1. Hoàn thiện hệ thống điều hành nợ Chính phủ và các hoạt động tài chính hiện nay

– Xây dựng hệ thống cơ cấu tổ chức quản lý nợ Chính phủ phù hợp với độ phức tạp (bao gồm: khối lượng, kỳ hạn, lãi suất, loại tiền và phạm vi vay nợ) của từng nhóm nợ.

– Quản lý nợ Chính phủ phải được dựa trên nền tảng dữ liệu, bao gồm: tổng nợ, cơ cấu nợ, phân tích rủi ro, kế hoạch vay nợ, kế hoạch trả nợ, dự báo nguồn thanh toán, tình trạng ngân sách hiện tại và dự báo tình hình sử dụng ngân sách trong tương lai gần, phân tích tình hình thị trường tài chính trong và ngoài nước.

Tiếp tục hoàn thiện chính sách quản lý nợ Chính phủ:

- Hoàn thiện cơ chế, quy trình phối hợp giữa các đơn vị, phòng ban chức năng trong Bộ Tài chính;
- Hoàn thiện cơ sở pháp lý trong các thoả thuận, cam kết vay nợ;
- Phân tách thẩm quyền được phép tiến hành thoả thuận, quyết định và quản lý nợ nước ngoài phù hợp với chức năng giám sát, phân tích và thống kê;

- Xây dựng phương pháp và hoàn thiện quy trình thống kê nợ Chính phủ (nợ trong nước và nợ nước ngoài);

- Xây dựng quy trình và cơ chế phối hợp giữa Bộ Tài chính và NHNN trong việc quản lý (tài chính) nợ Chính phủ.

2. Nâng cao tính hiệu quả của công tác quản lý nợ Chính phủ

- Khối lượng nợ Chính phủ không được vượt quá khả năng thanh toán và phải đảm bảo được có đủ nguồn thu từ ngân sách để thanh toán;

- Tiếp tục tăng cường hợp tác tích cực và thường xuyên với các tổ chức tài chính quốc tế, cũng như với các nhà tài trợ và các chủ nợ;

- Tiếp tục đàm phán song phương với các chủ nợ với mục tiêu giảm bớt gánh nặng nợ nước ngoài của Chính phủ và giải quyết các vấn đề tồn tại trong quan hệ với các chủ nợ;

- Mở rộng các công cụ tài chính, đặc biệt là các công cụ dài hạn, cũng như đa dạng hoá các nhà đầu tư trên thị trường chứng khoán Chính phủ;

- Tăng cường thu hút các nguồn vốn ưu đãi để thực hiện các dự án đầu tư.

- Tăng cường kiểm tra hoạt động công và có cơ chế chính sách thích hợp cho các thành phần kinh tế tham gia hoạt động cung ứng dịch vụ công, tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh theo pháp luật;

- Xây dựng cơ chế giám sát chặt chẽ quá trình đầu tư, đảm bảo nguyên tắc tiết kiệm, chống tham nhũng lãng phí, quy trách nhiệm rõ ràng cho tất cả các bên liên quan sử dụng nợ Chính phủ của Nhà nước;

- Tổ chức thường xuyên kiểm tra các chủ thể sử dụng nợ Chính phủ;

- Công bố công khai những thông tin liên quan đến nợ Chính phủ với mục tiêu hình thành mức độ tin nhiệm của Chính phủ trên thị trường vốn trong và ngoài nước, và hình thành hệ thống giám sát cộng đồng đối với việc sử dụng nợ Chính phủ.

3. Hoàn thiện cơ sở pháp lý cho công tác quản lý nợ Chính phủ với mục tiêu hình thành một hệ thống quản lý nợ duy nhất

Như hiện nay, các văn bản pháp lý của chúng ta chưa cho thấy sự đầy đủ cơ sở pháp lý để hình thành một hệ thống quản lý nợ thống nhất, từ quy định về cơ cấu tổ chức, thẩm quyền, trách nhiệm phối hợp giữa các bộ, ngành... đến việc xây dựng chiến lược, chương trình hành động, công tác quản lý, điều hành... Do vậy, trong thời gian tới cần sớm hoàn thiện hành lang pháp lý (luật hoặc văn bản dưới luật), tạo cơ sở củng cố, xây dựng một hệ thống quản lý nợ Chính phủ duy nhất. Cơ sở pháp lý mới cần phải giải quyết các vấn đề cơ bản sau:

- Xác định rõ nguyên tắc điều hành nợ;

- Xác định rõ cơ cấu và các loại công cụ nợ;

- Xác định rõ quy trình thủ tục thực hiện vay nợ;

- Xác định rõ thẩm quyền thực hiện vay nợ, quản lý và thanh toán nợ giữa các tổ chức nhà nước;

- Xác định rõ mối quan hệ giữa các bộ, ngành và thẩm quyền giải quyết các vấn đề liên quan đến các nhà đầu tư nước ngoài, các tổ chức tài chính quốc tế và các chủ nợ khác;

- Xây dựng quy trình khoa học, cơ chế kiểm tra, giám sát, kiểm toán các vấn đề liên quan đến nợ Chính phủ.

4. Tạo dựng hệ thống tương hỗ giữa chính sách quản lý nợ Chính phủ với chính sách tài khoá và chính sách tiền tệ

- Sự thoả thuận giữa chính sách nợ Chính phủ và chính sách tài khoá phải được thực hiện ngay trong công đoạn xây dựng dự toán ngân sách hàng năm. Khi xây dựng ngân sách và chính sách tài khoá trung hạn, cần phải phân tích tình trạng các khoản nợ của Chính phủ, cũng như xác định chiến lược và chính sách điều hành nợ Chính phủ.

▪ Mọi quan hệ giữa chính sách nợ Chính phủ và chính sách tiền tệ cần phải thực hiện theo các hướng sau:

- Đạt được sự thoả thuận giữa Bộ Tài chính và NHNN về phương hướng điều chỉnh lượng tiền cung ứng, chính sách tỷ giá của NHNN phù hợp với chính sách vay nợ trong và ngoài nước;

- Đạt được sự thoả thuận giữa chính sách điều chỉnh lượng dự trữ ngoại tệ quốc gia với chính sách thanh toán nợ nước ngoài.

Để thực hiện tốt những nhiệm vụ trên đòi hỏi có sự tổ chức phối hợp chặt chẽ, nhất quán giữa Bộ Tài chính và NHNN khi xây dựng chính sách tiền tệ, chính sách lãi suất, cũng như khi xây dựng chính sách điều hành nợ Chính phủ. Ngoài ra, để có được sự tương hỗ hiệu quả, cần có sự phối hợp nhịp nhàng cùng tác động vào thị trường, trao đổi thông tin và đánh giá nợ.

5. Tạo dựng một hệ thống duy nhất thống kê nợ Chính phủ

Hệ thống cần phải xây dựng được:

- Một hệ thống cơ sở dữ liệu thống nhất;
- Một hệ thống kế toán và thống kê nợ Chính phủ, bao gồm cả việc điều chỉnh, đánh giá lại giá trị nợ theo giá thị trường;

- Hệ thống kiểm soát các khoản thanh toán nợ, các nghiệp vụ vay nợ.

6. Tạo dựng một hệ thống phân tích và quản trị rủi ro

Hệ thống phân tích có nhiệm vụ xác định được mức độ rủi ro có khả năng xảy ra trong quá trình quản lý, sử dụng nợ Chính phủ. Từ đó, đưa ra được các biện pháp nhằm loại bỏ hoặc giảm thiểu tối đa thiệt hại trong quá trình sử dụng. Hệ thống cần phân tích và điều tiết các loại rủi ro cơ bản sau:

- Rủi ro về hạn mức cho phép;
- Rủi ro cơ cấu kỳ hạn thanh toán nợ;
- Rủi ro lãi suất (bao gồm cả lãi suất cố định và lãi suất thả nổi);
- Rủi ro tỷ giá;
- Rủi ro về khả năng vay nợ trên thị trường trong nước và nước ngoài.

7. Xây dựng chiến lược và kế hoạch thực thi nợ Chính phủ

Chiến lược nợ Chính phủ cần phải xây dựng dựa trên nền tảng các yếu tố cơ bản sau:

- Phân tích và dự báo khả năng phát triển của nền kinh tế (mức độ phát triển của nền kinh tế là nền tảng xác định mức độ vay nợ);

- Phân tích và dự báo về chính sách tài khoá của Chính phủ, các nguồn thu và chi ngân sách nhà nước;

- Phân tích và dự báo cán cân thanh toán quốc tế, sự chuyển động của nguồn dự trữ ngoại tệ quốc gia, sự chuyển động của tỷ giá trên thị trường quốc tế;

- Dự báo xu hướng biến động của thị trường tài chính trong và ngoài nước, khả năng vay nợ trong nước và nước ngoài của Chính phủ cùng các điều kiện (khối lượng, kỳ hạn, lãi suất, loại tiền và phạm vi vay nợ) vay nợ;

- Phân tích và dự báo khả năng thanh toán nợ Chính phủ.

Chiến lược nợ Chính phủ cần được xây dựng với thời gian không dưới 5 năm và do Chính phủ phê chuẩn. Chính sách nợ Chính phủ phải được xây dựng hàng năm và phù hợp với chương trình vay nợ và dự toán ngân sách. Chính sách nợ Chính phủ phải được xây dựng trên cơ sở các thông số cho phép quá trình giám sát và thực thi. Công tác phân tích, đánh giá kết quả thực thi cần được thực hiện hàng quý đối với chính sách nợ và hàng năm đối với chiến lược nợ Chính phủ và chiến lược nợ Chính phủ cần được điều chỉnh phù hợp với kết quả thực thi chính sách nợ Chính phủ hàng năm./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Luật Ngân sách nhà nước
2. Nghị định 90/1998/NĐ-CP
3. Nghị định 60/2003/NĐ-CP
4. Nghị định 77/2003/NĐ-CP
5. <http://vietnamnet.vn/chinhtri/doinoi/2004/11/350642>
6. <http://vietnamnet.vn/chinhtri/doinoi/2004/09/259644>