

THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NỢ CÔNG TẠI VIỆT NAM TRONG GIAI ĐOẠN 2015 - 2021 VÀ NHỮNG KIẾN NGHỊ CHO GIAI ĐOẠN MỚI

● TRẦN THỊ NGUYỆT TÚ - PHẠM THANH VÂN

TÓM TẮT:

Trong giai đoạn 2015 - 2021 việc thực hiện kế hoạch cân đối các khoản vay, trả nợ công đã đạt được những kết quả nhất định. Trong giai đoạn này, Chính phủ đã làm tốt công tác quản lý, huy động được một lượng lớn nguồn vốn cho đầu tư phát triển kinh tế - xã hội, tăng cường ngân sách và đảm bảo việc thanh toán các khoản vay trong nước và ngoài nước đúng hạn. Tuy nhiên, việc quản lý nợ công trong thời gian qua cũng còn tồn tại nhiều khó khăn, thách thức. Nghiên cứu này của nhóm tác giả thông qua việc phân tích thực trạng nợ công tại Việt Nam trong giai đoạn vừa qua, chỉ ra được một số thành tựu và những khó khăn, thách thức, để từ đó khuyến nghị một số giải pháp cơ bản nhằm quản lý nợ công tại Việt Nam trong giai đoạn sắp tới.

Từ khóa: nợ công, quản lý nợ công, nợ công Việt Nam, giai đoạn 2015-2021.

1. Đặt vấn đề

Vấn đề nợ công và quản lý nợ công luôn là đề tài được các nhà nghiên cứu, chính sách trên thế giới và trong nước bàn luận sôi nổi trên các diễn đàn từ phạm vi mỗi quốc gia, châu lục, liên minh các tổ chức quốc tế. Đặc biệt trước bối cảnh toàn cầu hóa, tác động của cách mạng công nghiệp 4.0, hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng, vấn đề nợ công đối với Việt Nam càng luôn được quan tâm. Việc giám sát và quản lý nợ công rất quan trọng đối với Việt Nam, vì nếu sử dụng nguồn vốn vay công kém hiệu quả, sai mục tiêu và sự trì trệ trong thay đổi chính sách để thích nghi với bối cảnh hội nhập quốc tế, dẫn đến quản lý nợ công không hiệu quả, sẽ làm cho đất nước đi tới tình trạng khó khăn về mặt tài chính và có thể đi tới khủng hoảng nợ. Để thực hiện được Chiến lược nợ công đến năm 2030, Thủ tướng Chính phủ đã ban

hành Quyết định số 460/QĐ-TTg. Theo đó, một số mục tiêu đáng chú ý: như phần đầu nợ công không quá 60% GDP, nợ Chính phủ không quá 50% GDP, nợ nước ngoài của quốc gia không quá 45% GDP, nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ không quá 25% tổng thu ngân sách nhà nước thì rất cần những đánh giá thực trạng nợ công trong giai đoạn 2015 đến nay. Nghiên cứu này thông qua việc đánh giá thực trạng nợ công và quản lý nợ công của Chính phủ trong giai đoạn này có thể chỉ ra những thành tựu đã đạt được để tiếp tục giữ vững và phát huy. Bên cạnh đó, chỉ ra được những bất cập, khó khăn còn tồn tại để có thể tìm ra giải pháp khắc phục trong thời gian tới.

2. Cơ sở lý thuyết

Khái niệm nợ công được nhiều nhà kinh tế học trên thế giới quan tâm. Theo Mankiw (2015), nguyên nhân của nợ công là từ sự mất cân bằng

trong thu chi ngân NSNN. Theo Quỹ Tiền tệ thế giới (IMF) (2014), nợ công là nghĩa vụ từ khu vực công bao gồm nợ của tất cả các cấp chính quyền từ trung ương, bộ, địa phương, ngân hàng trung ương, các thể chế độc lập nhưng có nguồn vốn NSNN quyết định (có trên 50% nguồn vốn đến từ nhà nước) và được nhà nước đảm bảo trong trường hợp mất khả năng thanh toán thì nhà nước phải trả nợ thay cho các thể chế đó (Phạm Thanh Vân, 2022).

Theo Luật Quản lý nợ công năm 2009 của Việt Nam, nợ Chính phủ được hiểu là nợ được Chính phủ bảo lãnh và nợ của chính quyền địa phương (Quốc hội, 2009). Khái niệm này tiếp tục được sử dụng trong Luật Quản lý nợ công năm 2017 với những chỉnh sửa liên quan tới phân loại nợ công, nguyên tắc quản lý và giám sát... Trong bài viết này, tác giả sẽ sử dụng khái niệm từ Luật Quản lý nợ công năm 2009 để phân tích thực trạng quản lý nợ công tại Việt Nam trong giai đoạn 2015 - 2021. Nhóm tác giả cũng sử dụng phương pháp so sánh, thống kê mô tả với các dữ liệu thứ cấp được thu thập từ các

nguồn dữ liệu, như: Tổng cục Thống kê, Cục Quản lý nợ và tài chính đối ngoại (Bộ Tài chính) và kế thừa dữ liệu từ các nghiên cứu liên quan để đánh giá thực trạng nợ công tại Việt Nam trong giai đoạn 2015 - 2021.

3. Thực trạng nợ công tại Việt Nam trong giai đoạn vừa qua

Theo số liệu từ Cục Quản lý nợ và Tài chính đối ngoại, trong giai đoạn 2015 - 2021, tỷ lệ nợ công/GDP của Việt Nam có xu hướng tăng giảm không đồng đều, cụ thể: năm 2015 tỷ lệ này là 61,0%, tăng lên 63,7% vào năm 2016, nhưng đến năm 2017 tỷ lệ này là 61,4%; tới năm 2018 tăng lên 68,3%; năm 2019 giảm xuống còn 55,0%; năm 2020 tăng lên 55,9% và năm 2021 giảm xuống còn 43,1%. Nhìn chung, đến năm 2021, tỷ lệ nợ công đã có mức giảm mạnh (giảm 17,9%) so với năm 2015. (Bảng 1)

Trong giai đoạn này, nợ Chính phủ tăng tuyệt đối từ mức 867 nghìn tỷ đồng năm 2015, tương đương 39 triệu USD lên hơn 2.587 nghìn tỷ đồng

Bảng 1. Nợ công giai đoạn 2015 - 2021

(Đơn vị tính: %)

Chỉ tiêu	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1. Nợ công so với tổng sản phẩm quốc dân (GDP)	61,0	63,7	61,4	68,3	55,0	55,9	43,1
a. Nợ chính phủ so với tổng sản phẩm quốc dân (GDP)	49,2	52,7	51,7	49,9	48,0	49,9	39,1
b. Nợ chính phủ bảo lãnh so với tổng sản phẩm quốc dân (GDP)	10,9	10,3	9,1	7,9	6,7	5,8	3,8
c. Nợ chính quyền địa phương so với tổng sản phẩm quốc dân (GDP)	1,8	1,5	1,1	0,9	0,7	0,7	0,6
2. Nợ nước ngoài của quốc gia so với tổng sản phẩm quốc dân (GDP)	42,0	44,8	49,0	46,0	47,1	47,9	38,4
3. Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia so với tổng kim ngạch xuất khẩu hàng hoá và dịch vụ	4,0	3,9	6,1	7,0	5,9	5,7	6,2
4. Nghĩa vụ trả nợ của Chính phủ so với thu ngân sách nhà nước (NSNN)	16,7	15,8	19,7	17,1	17,4	21,2	21,8

Nguồn: Bản tin nợ công của Bộ Tài chính

năm 2017, tương đương hơn 115 triệu USD; và lên đến 3.283 nghìn tỷ đồng năm 2021, tương đương hơn 141,987 triệu USD, bình quân cả giai đoạn 2015 - 2021 tăng gần 24,8%/năm. Trong nợ Chính phủ, các khoản vay trong nước tăng từ mức hơn 54 nghìn tỷ đồng năm 2015 lên 1.547 nghìn tỷ đồng năm 2017 và tới năm 2021 là 1.930 nghìn tỷ đồng. Bên cạnh đó, các khoản vay từ nước ngoài cũng tăng từ mức hơn 39 nghìn tỷ đồng năm 2015 lên 1.040 nghìn tỷ đồng năm 2017 và năm 2021 là 1.075 nghìn tỷ đồng. Trong số các chủ nợ nước ngoài, chủ nợ lớn nhất theo hình thức cho vay là Nhật Bản, với khoảng hơn 335 nghìn tỷ đồng năm 2019 (chiếm tỷ trọng 66,8% của tổng nợ song phương); năm 2020 là hơn 355 nghìn tỷ đồng (chiếm 67,9%) và năm 2021 là hơn 316 nghìn tỷ đồng (chiếm 66,3%), tiếp sau đó là Hàn Quốc, Pháp, Đức và các quốc gia khác. Đối với hình thức cho vay đa phương, Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) và Ngân hàng Thế giới (WB) là 2 chủ nợ lớn của Việt Nam, với hơn 188 nghìn tỷ đồng (chiếm 33,9% trong tổng cho vay đa phương) và hơn 370 nghìn tỷ đồng (chiếm 64,7% trong tổng cho vay đa phương) năm 2021. (Hình 1)

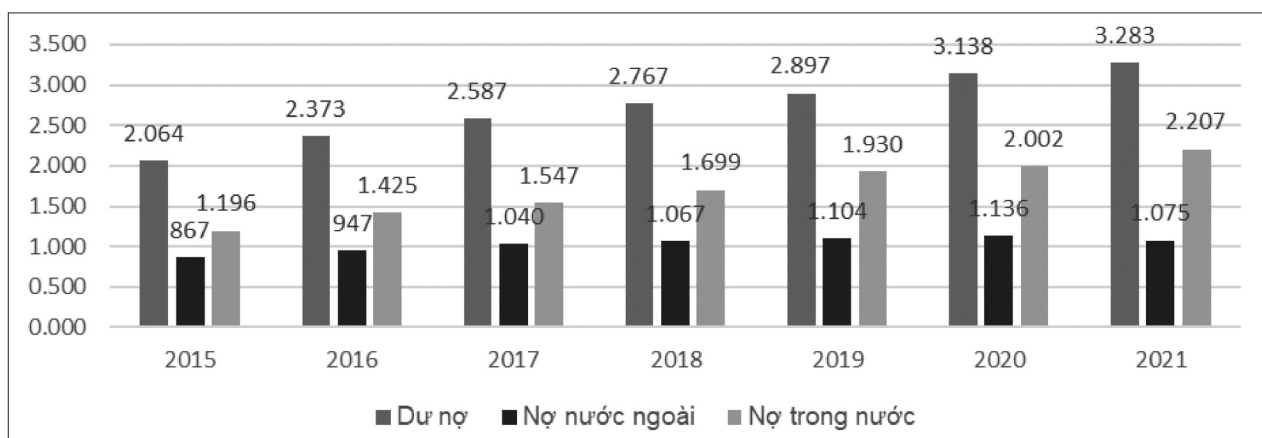
Đối với các khoản nợ được Chính phủ bảo lãnh trong giai đoạn này lại có xu hướng giảm liên tục qua các năm, cụ thể: năm 2015 là 455,121 nghìn tỷ đồng, với 54,41% là nợ nước ngoài và 45,59% là nợ trong nước; năm 2017 là 455,922 nghìn tỷ đồng với

55,36% là nợ nước ngoài và 33,64% là nợ trong nước; năm 2018 là 437,372 nghìn tỷ đồng với 56,32% là nợ nước ngoài và 43,68% là nợ trong nước; năm 2019 là 402,066 nghìn tỷ đồng; năm 2020 là 367,823 nghìn tỷ đồng và năm 2021 là 320,342 nghìn tỷ đồng với 52,63% là nợ nước ngoài và 47,47% là nợ trong nước. Như vậy, so với giai đoạn 2015, tới năm 2021, khoản nợ này đã giảm 134,77 nghìn tỷ đồng. Tỷ lệ cơ cấu nợ có sự thay đổi nhẹ, khi nợ nước ngoài với tỷ trọng 54,41% năm 2015 giảm xuống còn 52,63% năm 2021 và tương đương với đó là nợ trong nước tăng nhẹ từ mức 45,59% năm 2015 lên 47,47% năm 2021.

Đối với các khoản tiền được thanh toán, tổng trả nợ trong kỳ tăng liên tục qua các năm, từ mức 5,434 nghìn tỷ đồng lên tới 88,796 nghìn tỷ đồng vào năm 2021, trong đó là 74,422 nghìn tỷ đồng trả nợ gốc và 14,533 nghìn tỷ đồng trả lãi. Ngoài ra, trong giai đoạn này, các khoản vay của chính quyền địa phương có xu hướng giảm qua các năm và tăng trở lại vào năm 2021, cụ thể: năm 2015 dư nợ là 73,642 tỷ đồng; năm 2016 là 66,105 tỷ đồng; năm 2017 dư nợ là 57,752 nghìn tỷ đồng; năm 2018 giảm xuống còn 50,282 nghìn tỷ đồng; năm 2019 là 45,990 nghìn tỷ đồng; năm 2020 là 46,936 nghìn tỷ đồng và năm 2021 là 51,109 nghìn tỷ đồng. Tổng trả nợ trong kỳ năm 2021 đạt 5,701 nghìn tỷ đồng (với 4,212 nghìn tỷ đồng trả gốc và 1,488 nghìn tỷ đồng trả lãi).

Hình 1: Dư nợ của Chính phủ giai đoạn 2017 - 2021

(Đơn vị tính: nghìn tỷ)



Nguồn: Tác giả tổng hợp từ số liệu Cục Quản lý nợ và Tài chính đối ngoại (Bộ Tài chính)

Ngoài ra, một chỉ số cũng cần lưu ý, đó là nghĩa vụ trả nợ của Chính phủ so với NSNN có xu hướng tăng giảm không đồng đều trong giai đoạn này, cụ thể: năm 2015 là 16,7%; năm 2016 là 15,8%; năm 2017 là 19,7% giảm liên tục 2 năm 2018 và 2019 xuống còn 17,4%, nhưng đến năm 2021 lại tăng lên là 21,8%. Năm 2021, nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ khoảng 368.276 tỷ đồng, chủ yếu là trả nợ trong nước với khoảng 323.093 tỷ đồng, bằng khoảng 27,4% thu ngân sách. Chủ yếu do các khoản trái phiếu Chính phủ trong nước phát hành trong giai đoạn trước đây đáo hạn ở mức cao vào năm 2021 với khoảng 187.001 tỷ đồng, chiếm 13,9% thu ngân sách.

4. Đánh giá thực trạng nợ công Việt Nam trong giai đoạn vừa qua

4.1. Những kết quả đạt được

Thứ nhất, Chính phủ đã thành công trong việc đạt được mục tiêu đề ra trong giai đoạn này khi nợ công đến năm 2020 không quá 65%, trong đó dư nợ Chính phủ không quá 55% GDP và nợ nước ngoài không quá 50% GDP, theo đúng căn cứ chiến lược nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia giai đoạn 2011-2020, tầm nhìn đến năm 2030 tại Quyết định số 958/QĐ-TTg ngày 27/7/2012.

Thứ hai, việc Chính phủ quản lý, huy động được nguồn vốn lớn vào trong ngân sách trong giai đoạn này làm điều kiện để hoàn thành mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội mà Đảng và Nhà nước đã đề ra trong Đại hội Đại biểu toàn quốc lần XII (nhiệm kỳ 2016 - 2020). Các khoản vay nợ công phần lớn dùng để trả nợ (vay kỳ trước) và đầu tư trực tiếp cho các dự án phát triển kinh tế - xã hội, hạ tầng kỹ thuật đồng bộ, thúc đẩy tăng trưởng, ổn định kinh tế vĩ mô và đảm bảo đúng mục tiêu, định hướng đi lên xã hội chủ nghĩa của nước ta.

Thứ ba, việc các khoản trả nợ được thực hiện đúng, đủ và kịp thời một cách chặt chẽ giúp Việt Nam tránh khỏi việc vỡ nợ. Các khoản trả nợ liên tục được tăng qua các năm, việc trả nợ được thực hiện chặt chẽ, đảm bảo đầy đủ, đúng hạn. Nghĩa vụ nợ được Chính phủ bảo lãnh và nợ chính quyền địa phương đã được các đơn vị sử dụng vốn vay chủ động bố trí nguồn để hoàn trả trực tiếp cho các chủ nợ trong và ngoài nước. Các chỉ tiêu nợ được kiểm

soát chặt chẽ và về cơ bản nằm trong giới hạn theo Nghị quyết của Quốc hội.

Thứ tư, Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị về chủ trương giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để đảm bảo nền tài chính quốc gia an toàn bền vững và Luật Quản lý nợ công số 20/2017/Q14 được Quốc hội thông qua cho thấy những vấn đề liên quan đến nợ công đã dần được hoàn thiện, thể chế hóa thành các văn bản quy phạm pháp luật và dưới luận nhằm tạo hành lang pháp lý trong công tác quản lý nhà nước về nợ công.

4.2. Những bất cập còn tồn tại

Một là, xu hướng phát triển kinh tế và cạnh tranh giữa các nước trong việc thu hút nguồn vốn, đặc biệt là các khoản vốn ODA hiện nay dẫn tới điều kiện cho vay ngày càng khắt khe hơn trước. Ngoài ra, điều kiện vay vốn nước ngoài cũng cao hơn trong khi trị trường trong nước, nhất là thị trường chứng khoán còn nhiều bất cập, chưa hoàn thiện.

Hai là, tiến độ giải ngân vốn đầu tư công, trong đó có nguồn vốn vay ODA và vay ưu đãi nước ngoài của Chính phủ còn chậm, một số địa phương sử dụng nguồn vốn chưa thực sự hiệu quả, dẫn tới lãng phí, thất thoát. Công tác quản lý nợ còn nhiều hạn chế, chưa có sự liên kết giữa khâu huy động vốn và theo dõi quá trình vay, sử dụng nguồn vốn đã được vay như thế nào, bố trí nguồn vốn trả nợ và chưa có cơ chế để các cơ quan ban ngành phối hợp theo dõi, giám sát khoản nợ này.

Ba là, trong các năm gần đây, áp lực cân đối ngân sách cũng như huy động vốn vay để trả nợ gốc và lãi đến hạn của Chính phủ rất lớn. Giai đoạn 2016 - 2020, nghĩa vụ trả nợ trực tiếp từ Chính phủ so với thu ngân sách nhà nước có xu hướng tăng lên, từ mức 19,7% năm 2017 lên khoảng 21,8% năm 2021.

Bốn là, tác động của đại dịch Covid-19 làm Chính phủ phải tăng chi tiêu, đầu tư công để khắc phục những bất ổn cũng như hỗ trợ nền kinh tế. Như vậy, việc tăng trưởng kinh tế tăng lên cũng đồng nghĩa với việc nợ công cũng sẽ tăng lên. Nếu không vận dụng tốt đòn bẩy này sẽ mang lại nhiều bất lợi hơn là có lợi cho nền kinh tế của nước ta.

Năm là, các chỉ tiêu trần nợ nước ngoài của quốc gia mà Việt Nam đang áp dụng hiện nay đã không còn phù hợp với thông lệ tốt của quốc tế và bối cảnh Việt Nam đã được quốc tế xếp vào nhóm các quốc gia có khả năng tiếp cận thị trường vốn, không thuộc nhóm quốc gia có thu nhập thấp. Vì vậy, các chỉ tiêu trần và hạn mức nợ nước ngoài của quốc gia đang áp dụng đang mất dần ý nghĩa.

5. Khuyến nghị

Để thực hiện được Quyết định số 460/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược nợ công đến năm 2030 với các mục tiêu cụ thể đã đặt ra, theo tác giả, cần thực hiện đồng bộ một số giải pháp như sau:

Một là, trong xây dựng kế hoạch chiến lược về vay nợ công, Chính phủ cần xây dựng các kịch bản phù hợp với tính hình phát triển kinh tế - xã hội trong và ngoài nước, nhất là sau thời kỳ hậu Covid-19 và tác động của cuộc chiến tranh kinh tế giữa Nga và Ukraina đến nền kinh tế của nước ta. Song song với đó, cần xác định rõ mục đích của các khoản vay, đối tượng, hình thức huy động (trung và dài hạn) nhằm đảm bảo an ninh tài chính quốc gia, tránh tình trạng có những khoản vay không được sử dụng hoặc vay khi chưa có nhu cầu sử dụng.

Hai là, để bảo đảm hiệu quả trong việc vay vốn và sử dụng vốn vay cần phải tuân thủ 2 nguyên tắc cơ bản, đó là: không vay ngắn hạn để đầu tư dài hạn, vay thương mại nước ngoài chỉ sử dụng cho các chương trình, dự án có khả năng thu hồi vốn trực tiếp và bảo đảm khả năng trả nợ. Tiến tới hướng tới cân bằng thu - chi ngân sách nhà nước.

Giảm áp lực huy động vốn vay để cân đối ngân sách nhà nước khiến gánh nặng nợ gia tăng.

Ba là, xác định rõ trách nhiệm, vai trò của người đứng đầu các cấp từ trung ương tới địa phương trong các khâu lập kế hoạch, giao, phân bổ, triển khai ngân sách được cấp để đẩy nhanh giải ngân các nguồn vốn liên quan tới đầu tư công. Song song với đó cần đẩy mạnh thanh tra, kiểm tra, giám sát, khen thưởng, kỷ luật kịp thời, nghiêm minh.

Bốn là, Chính phủ đã làm rất tốt trong việc thiết lập ngưỡng an toàn nợ công trong giai đoạn vừa qua. Tuy nhiên, trước những biến động khó lường của các yếu tố bên ngoài, theo tác giả, Chính phủ cần thường xuyên đánh giá các rủi ro phát sinh từ các khoản vay của Chính phủ trong mối liên hệ với GDP, dự trữ tài chính, quỹ tích lũy trả nợ, tình hình thu ngân sách nhà nước để đảm bảo được tính bền vững về quy mô và tốc độ tăng trưởng của nợ công. Các mục tiêu về tăng trưởng, bội chi, đầu tư công cũng cần đảm bảo đồng bộ, thống nhất với mục tiêu an toàn nợ, bao gồm cả chỉ tiêu trần nợ cũng như chỉ tiêu trả nợ của Chính phủ và thu ngân sách nhà nước.

Năm là, lựa chọn đầu tư có trọng tâm, trọng điểm, tránh đầu tư dàn trải trong điều kiện giá xăng dầu tăng cao kéo theo giá vật tư, vật liệu tăng đột biến dẫn đến tình trạng nhiều dự án, công trình sẽ bị giãn tiến độ hoặc ngừng thi công.

Sáu là, tiếp tục hoàn thiện khung pháp lý cho hoạt động huy động vốn nước ngoài, đảm bảo hiệu lực, hiệu quả tuân thủ pháp luật trong nước nhưng có tính đến việc hài hòa với chính sách của nhà tài trợ, các thông lệ quốc tế trên thị trường vốn ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Bộ Tài chính (2022), *Bản tin nợ công* số 14.
2. Bộ Tài chính (2021), *Bản tin nợ công* số 13.
3. International Monetary Fund (2014). Revised guidelines for public debt management. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Revised-Guidelines-for-Public-Debt-Management-PP4855>
4. Mankiw, N. G. (2015). *Principles of economics*. United States: Stamford, CT.
5. Thủ tướng Chính phủ (2022), *Quyết định số 460/QĐ-TTg Phê duyệt chiến lược nợ công đến năm 2030*.

6. Trâm Anh (2022), Nợ vay của Chính phủ nhích tăng, dư nợ công lên tới 3,7 triệu tỷ đồng. Truy cập tại: <https://vneconomy.vn/no-vay-cua-chinh-phu-nhich-tang-du-no-cong-len-toi-3-7-trieu-ty-dong.htm>
7. Phạm Thanh Vân (2022), *Thực trạng nợ công tại Việt Nam trong giai đoạn 2017 - 2021*, kỷ yếu hội thảo khoa học cấp Khoa, Đại học Tài chính Marketing.
7. Quốc hội (2009), *Luật Quản lý nợ công*.

Ngày nhận bài: 17/8/2022

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 5/9/2022

Ngày chấp nhận đăng bài: 25/9/2022

Thông tin tác giả:

1. TRẦN THỊ NGUYỆT TÚ¹

2. PHẠM THANH VÂN²

¹Khoa Du lịch, Đại học Tài chính - Marketing

²Khoa Lý luận chính trị, Đại học Tài chính - Marketing

ASSESSING THE PUBLIC DEBT MANAGEMENT OF VIETNAM IN THE PERIOD FROM 2015 - 2021 AND SOME RECOMMENDATIONS FOR THE COMING TIME

● **TRAN THI NGUYET TU¹**

● **PHAM THANH VAN²**

¹Lecturer, Faculty of Tourism, University of Finance - Marketing

²Lecturer, Faculty of Political Theory, University of Finance - Marketing

ABSTRACT:

In the period 2015 - 2021, Vietnam achieved certain results in balancing the country's public debt and public debt repayment. The Government of Vietnam well managed and mobilized a large amount of investment capital for socio-economic development, strengthening the budget and ensuring the on-time payment of domestic and foreign loans. However, the public debt management of Vietnam in recent years still has faced many difficulties and challenges. This study is to analyze the public debt of Vietnam over the past years, point out a number of achievements and difficulties and challenges. Based on the study's findings, some solutions are proposed to improve the public debt management of Vietnam in the coming period.

Keywords: public debt, public debt management, Vietnam's public debt.