

Đánh giá tình hình nợ công của Việt Nam trong giai đoạn hiện nay

Trần Văn Hùng*



Use your smartphone to scan this QR code and download this article

TÓM TẮT

Bài viết dựa trên nguồn số liệu thứ cấp được thu thập từ niên giám thống kê tài chính của Bộ tài chính và sử dụng phương pháp thống kê mô tả nhằm đánh giá thực trạng nợ công của Việt Nam trong giai đoạn hiện nay trên 3 khía cạnh của nợ công gồm nợ chính phủ, nợ được chính phủ bảo lãnh và nợ của chính quyền địa phương. Trên cơ sở đó, tác giả sử dụng các chỉ số để đánh giá mức độ nợ công của VN qua giai đoạn 2006-2019, đồng thời cũng đánh giá tính bền vững và an toàn của nợ công Việt Nam so với các nước trong khu vực Asean. Kết quả nghiên cứu cho thấy, mặc dù nợ công của Việt Nam vẫn nằm trong ngưỡng trần cho phép nhưng có xu hướng gia tăng trong những năm gần đây và Chính phủ đã không giữ được mục tiêu duy trì nợ Chính phủ ở mức dưới 50%/GDP, nguyên nhân chủ yếu làm gia tăng nợ Chính phủ là do bội chi ngân sách, hoạt động chi tiêu công và đầu tư công kém hiệu quả, gây thất thoát và lãng phí nguồn vốn đầu tư dẫn đến trong những năm qua Việt Nam rơi vào tình trạng thâm hụt kép: thâm hụt ngân sách và thâm hụt chi tiêu công đều ở mức cao. Đặc biệt tỷ lệ nợ công ở Việt Nam cũng khá cao khi so sánh với các quốc gia trong khu vực ASEAN. Điều này cho thấy nợ công đang tiềm ẩn nhiều rủi ro đối với nền kinh tế. Trên cơ sở đó, bài viết cũng phân tích các nguyên nhân dẫn đến nợ công cao ở Việt Nam và đề xuất một số kiến nghị góp phần kiểm soát nợ công ở Việt Nam.

Từ khóa: đánh giá nợ công, rủi ro nợ công, tình hình nợ công

ĐẶT VẤN ĐỀ

Trong bối cảnh đất nước hội nhập ngày càng sâu rộng vào nền kinh tế thế giới thì nhu cầu nguồn vốn phục vụ cho đầu tư phát triển kinh tế xã hội là thực sự cần thiết nhằm cung cấp nguồn vốn cho hoạt động đầu tư phát triển của nền kinh tế. Trong đó, nợ công đóng một vai trò quan trọng hoạt động tài chính của nền kinh tế nói chung và trong hoạt động đi vay nói riêng của Chính phủ nhằm cung cấp nguồn vốn cho hoạt động của Chính phủ, của các cơ quan được chính phủ bảo lãnh và của chính quyền các địa phương. Nợ công bao gồm nợ vay trong nước và cả vay nước ngoài để sử dụng cho hoạt động chi tiêu của chính phủ và sử dụng cho các mục tiêu khác của các tổ chức và của chính quyền địa phương là cần thiết. Trong đó, Nợ trong nước chủ yếu là trái phiếu chính phủ mà hệ thống ngân hàng thương mại mua, còn nợ nước ngoài phần lớn là nợ song phương và nợ đa phương, trong đó nợ nước ngoài của doanh nghiệp do Chính phủ bảo lãnh chiếm một tỷ trọng rất lớn. Chính vậy, nợ công cũng tiềm ẩn nhiều rủi ro đối với việc đảm bảo an toàn nợ và an ninh tài chính cho nền kinh tế quốc gia, đặc biệt là việc vay nợ nước ngoài. Riêng đối với Việt Nam trong những năm gần đây nợ công chiếm tỷ lệ tương đối cao, dao động ở mức 54,9% - 63% kể từ năm 2010 đến nay. Mặc dù nợ công vẫn đang duy trì ở ngưỡng trần cho phép nhưng số tiền vay trả nợ

gốc, đáo hạn, bù bội chi lại có xu hướng tăng nhanh. Điều này đang dẫn đến gánh nặng trả nợ hàng năm của Chính phủ và phá vỡ chính sách thu chi của quốc gia. Từ thực tế nêu trên, bài viết nhằm đánh giá thực trạng nợ công ở Việt Nam trong giai đoạn nay, phân tích cơ cấu và nguyên nhân dẫn đến nợ công gia tăng ở Việt Nam nhằm có cơ sở nêu một số kiến nghị góp phần kiểm soát hiệu quả nợ công ở Việt Nam.

KHÁI NIỆM VỀ NỢ CÔNG VÀ CHỈ SỐ ĐÁNH GIÁ MỨC NỢ

Khái niệm nợ công

Theo Điều 1 của Luật Quản lý nợ công 2009 định nghĩa: nợ công bao gồm 3 thành phần: (i) nợ Chính phủ, (ii) nợ được Chính phủ bảo lãnh, và (iii) nợ chính quyền địa phương. - Nợ Chính phủ là khoản nợ phát sinh từ các khoản vay trong nước, nước ngoài được ký kết, phát hành nhân danh Nhà nước, nhân danh Chính phủ hoặc các khoản vay khác do Bộ Tài chính ký kết, phát hành, ủy quyền phát hành theo quy định của pháp luật. Nợ Chính phủ không bao gồm các khoản nợ do Ngân hàng Nhà nước Việt Nam phát hành nhằm thực hiện chính sách tiền tệ trong từng thời kỳ; - Nợ được Chính phủ bảo lãnh là khoản nợ của doanh nghiệp, tổ chức tài chính, tín dụng vay trong nước, nước ngoài được Chính phủ bảo lãnh; - Nợ chính quyền địa phương là khoản nợ do Ủy ban

Trường Đại học Lâm Nghiệp - Phân hiệu Đồng Nai, Việt Nam

Liên hệ

Trần Văn Hùng, Trường Đại học Lâm Nghiệp - Phân hiệu Đồng Nai, Việt Nam

Email: tvhung@vnuf2.edu.vn

Lịch sử

- Ngày nhận: 09/03/2021
- Ngày chấp nhận: 11/8/2021
- Ngày đăng: 15/8/2021

DOI: 10.32508/stdjelm.v5i4.779



Bản quyền

© ĐHQG Tp.HCM. Đây là bài báo công bố mở được phát hành theo các điều khoản của the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



Trích dẫn bài báo này: Hùng T.V. **Đánh giá tình hình nợ công của Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.** *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.*; 5(4):1939-1947.

nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ký kết, phát hành hoặc ủy quyền phát hành. Theo Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF) và ngân hàng thế giới: nợ công, theo nghĩa rộng, là nghĩa vụ nợ của khu vực công, bao gồm các nghĩa vụ của Chính phủ trung ương, các cấp chính quyền địa phương, ngân hàng trung ương và các tổ chức độc lập (nguồn vốn hoạt động do ngân sách nhà nước quyết định hay trên 50% vốn thuộc sở hữu nhà nước và trong trường hợp vỡ nợ, nhà nước phải trả nợ thay). Theo nghĩa hẹp, nợ công bao gồm nghĩa vụ nợ của Chính phủ trung ương, các cấp chính quyền địa phương và nợ của các tổ chức độc lập được Chính phủ bảo lãnh thanh toán¹.

Phân loại nợ công

Theo quy định tại Điều 4 Luật Quản lý nợ công năm 2017, nợ công được phân loại như sau:

- (1) Nợ Chính phủ bao gồm:
 - a) Nợ do Chính phủ phát hành công cụ nợ;
 - b) Nợ do Chính phủ ký kết thỏa thuận vay trong nước, nước ngoài;
 - c) Nợ của ngân sách trung ương vay từ quỹ dự trữ tài chính của Nhà nước, ngân quỹ nhà nước, quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách.
- (2) Nợ được Chính phủ bảo lãnh bao gồm:
 - a) Nợ của doanh nghiệp được Chính phủ bảo lãnh;
 - b) Nợ của ngân hàng chính sách của Nhà nước được Chính phủ bảo lãnh.
- (3) Nợ chính quyền địa phương bao gồm:
 - a) Nợ do phát hành trái phiếu chính quyền địa phương;
 - b) Nợ do vay lại vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài;
 - c) Nợ của ngân sách địa phương vay từ ngân hàng chính sách của Nhà nước, quỹ dự trữ tài chính cấp tỉnh, ngân quỹ nhà nước và vay khác theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước².

Chỉ số đánh giá mức độ nợ công

Ngân hàng thế giới cũng đã đưa ra các tiêu chí để đánh giá mức độ nợ (Bảng 1).

Dựa vào các chỉ tiêu Tổng số nợ/GDP; Tổng số /XK hàng hóa và dịch vụ; Trả nợ hàng năm/ XK hàng hóa và dịch vụ; Trả nợ hàng năm/GDP; Trả lãi nợ hàng năm/ XK hàng hóa và dịch vụ nhằm đánh giá mức độ nợ của mỗi quốc gia dựa trên 3 mức: Mức nợ trầm trọng, mức nợ khó khăn và mức nợ bình thường.

THỰC TRẠNG NỢ CÔNG CỦA VIỆT NAM TRONG GIAI ĐOẠN VỪA QUA

Thực trạng nợ công

Dựa trên các chỉ số đánh giá về mức độ nợ nêu trên, đối chiếu với một số chỉ tiêu chính về nợ nước ngoài

của Việt Nam giai đoạn 2006-2019 (Bảng 2), ta thấy mức độ nợ nước ngoài của Việt Nam thuộc mức 2 (mức nợ khó khăn). Giai đoạn 2000-2010, mức nợ nước ngoài/GDP bình quân của Việt Nam đạt 35,94%, kể từ năm 2010 trở đi mức nợ nước ngoài của Việt Nam có xu hướng tăng và đạt bình quân 38,8%/năm giai đoạn 2010-2019. Riêng năm 2017, mức nợ nước ngoài đạt 48,9%/GDP, gần sát với ngưỡng mức nợ trầm trọng và sát với ngưỡng 50% được quốc hội cho phép. Đến năm 2019 mức nợ này đã giảm xuống còn 47,1%.

Về nghĩa vụ trả nợ so với tổng kim ngạch xuất nhập khẩu hàng hóa, dịch vụ và nghĩa vụ trả nợ của chính phủ so với thu NSNN đều đảm bảo quy định và trong mức ngưỡng cho phép. Tuy nhiên, xét theo quy mô thì nợ nước ngoài của nước ta có xu hướng gia tăng, trong đó chủ yếu nợ nước ngoài của doanh nghiệp và các tổ chức tài chính, tín dụng theo hình thức tự vay tự trả (chiếm 48,4%). Điều này sẽ tác động đến khả năng trả nợ ngoài của quốc gia

Về tình hình nợ công của Việt Nam: Trong giai đoạn 2000 – 2019, theo số liệu công bố từ Niên giám thống kê của Bộ Tài chính cho thấy tỷ lệ nợ công/GDP có xu hướng tăng qua các năm và duy trì ít nhất từ mức 30%/GDP trở lên. Cụ thể, năm 2000 nợ công của Việt Nam đạt 11,5 tỷ USD tương đương 36% GDP, đến năm 2010 nợ công đã tăng lên 46,978 tỷ USD, tương đương 56,3% GDP. Đến năm 2019, mức nợ công của Việt Nam đạt 125,215 tỷ USD, tương đương mức 55%/GDP và Việt Nam có nhóm nước có mức nợ công trên trung bình. Như vậy, trong vòng 10 năm từ năm 2000 đến năm 2010 quy mô nợ công đã tăng gấp 5 lần với tốc độ tăng trưởng nợ tăng 15% mỗi năm. Từ năm 2010 đến 2019, quy mô nợ công đã tăng 2,67 lần với tốc độ tăng trưởng nợ công đạt 11,64%/năm. Tuy nhiên, năm 2016, tỷ lệ nợ công/GDP của Việt Nam đạt cao nhất là 63,7% và có xu hướng giảm xuống 55% vào năm 2019 và đạt được kết quả này có thể kể đến Luật quản lý nợ công đã được ban hành vào năm 2017, đòi hỏi các đơn vị có liên quan phải ưu tiên tập trung nguồn lực và tổ chức thực hiện đảm bảo đúng tiến độ, chất lượng, hiệu quả và tiết kiệm.

Để đánh giá tính bền vững của nợ công, tiêu chí nợ công/GDP được sử dụng phổ biến để đánh giá tình hình nợ công của một quốc gia, đánh giá mức độ an toàn của nợ công. Theo tác giả Trần Thọ Đạt, để đảm bảo an toàn của nợ công, các quốc gia thường sử dụng các chỉ tiêu sau làm giới hạn vay và trả nợ³:

- (1) Giới hạn nợ công
 - ≤ 50%-60% GDP
 - ≤ 150% - 200% kim ngạch xuất khẩu
 - ≤ 300% giá trị tổng thu NSNN
- (2) Giá trị trả lãi phục vụ nợ

Bảng 1: Các chỉ số dùng để đánh giá mức độ nợ của Ngân hàng thế giới

Chỉ số	Mức nợ trầm trọng	Mức nợ khó khăn	Mức nợ bình thường
1. Tổng số nợ/GDP	≥ 50%	30:50%	≤ 30%
2. Tổng số nợ/XK hàng hóa và dịch vụ	≥ 200%	165:200%	≤ 165%
3. Trả nợ hàng năm/XK hàng hóa và dịch vụ	≥ 30%	18:30%	≤ 18%
4. Trả nợ hàng năm/GDP	≥ 4%	2:4%	≤ 2%
5. Trả lãi nợ hàng năm/XK hàng hóa và dịch vụ	≥ 20%	12:20%	≤ 12%

Nguồn: World Bank

Bảng 2: Một số chỉ tiêu chính về nợ nước ngoài của Việt Nam giai đoạn 2006-2019

Năm	Dư nợ chính phủ so với GDP (%)	Nợ nước ngoài/GDP (%)	Nghĩa vụ trả nợ của Chính phủ so với thu NSNN (%)	Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài/kim ngạch XNK (%)	Nợ công/GDP (%)
2006	26,7	31,4	15,1	3,7	42,9
2007	28,2	32,5	16,4	3,6	45,6
2008	25,1	29,8	16,8	3,5	43,9
2009	29,3	39,0	17,2	5,1	49,0
2010	44,6	42,2	17,6	3,4	56,3
2011	43,2	41,5	15,6	3,5	54,9
2012	39,4	37,4	14,6	3,5	50,8
2013	42,6	37,3	12,6	4,3	54,5
2014	46,4	38,3	13,8	4,1	58,0
2015	49,2	4,02	14,9	4,0	61,0
2016	52,7	44,8	20,5	3,9	63,7
2017	51,7	48,9	18,3	6,1	61,4
2018	50,0	46,0	17,1	7,0	58,4
2019	48,0	47,1	17,4	5,9	55,0

Nguồn: Niên giám thống kê tài chính 2019, Bộ Tài chính - Số liệu năm 2019 trích theo bản tin nợ công số 10 – Bộ Tài chính.

≤ 25% kim ngạch xuất khẩu

≤ 35% thu NSNN

(3) Dịch vụ trả nợ của chính phủ

≤ 10% chi ngân sách

Ngân hàng thế giới cũng đưa ra mức ngưỡng an toàn nợ công là 50% GDP. Đồng thời theo khuyến nghị của Grib, đưa ra mức tỷ lệ tăng trưởng nợ công /tăng trưởng GDP ³ 1 nhằm đảm bảo quốc gia không rơi vào tình trạng “bẫy nợ” và giảm được mức gánh nặng nợ cho ngân sách ⁴.

Tuy nhiên, trên thực tế các nền kinh tế có các đặc điểm khác nhau nên không có hạn mức an toàn chung cho các nền kinh tế mà mức độ an toàn của nợ công phụ thuộc vào tình trạng của nền kinh tế vĩ mô (mạnh hay

yếu). Chính vì vậy, ngoài chỉ tiêu nợ công/GDP thì để xác định đúng mức an toàn của nợ công cần phải xem xét nợ công một cách toàn diện trong mối liên hệ với các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô khác của nền kinh tế như tốc độ và chất lượng tăng trưởng kinh tế, năng suất lao động tổng hợp, hiệu quả sử dụng vốn, tỷ lệ thâm hụt ngân sách, mức tiết kiệm nội địa và mức đầu tư an toàn xã hội. Ở Việt Nam theo Luật quản lý nợ công (khoản 2, điều 21) số 20/2017/QH14 ngày 23 tháng 11 năm 2017 và Quyết định số 958/QĐ-TTg ngày 27 tháng 7 năm 2012 của Thủ tướng chính phủ phê duyệt chiến lược nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia giai đoạn 2011 – 2020 và tầm nhìn đến năm 2030 đã quy định chi tiết các chỉ tiêu để đánh giá an toàn nợ công

bao gồm:

1. Nợ công $\leq 65\%$ GDP
2. Dư nợ chính phủ $\leq 55\%$ GDP
3. Nợ nước ngoài của quốc gia $\leq 50\%$ GDP
4. Nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ (không kể cho vay lại)/Tổng thu NSNN $\leq 25\%$ GDP
5. Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia/Giá trị xuất khẩu hàng hóa, dịch vụ $\leq 25\%$ GDP

Mặc dù tỷ lệ nợ công vẫn nằm trong giới hạn cho phép ($50\%-60\%$ GDP) nhưng đây là vấn đề đáng lo ngại vì Việt Nam nằm trong những quốc gia có tỷ lệ nợ công trên GDP tăng nhanh nhất (tăng trên $10\%/năm$) cho dù tốc độ tăng trưởng kinh tế đạt mức cao. Ngoài ra, theo báo cáo của Bộ Tài chính, mức nợ của Chính phủ cũng tăng nhanh trong giai đoạn 2000-2018, từ mức $23,1\%/GDP$ năm 2000 tăng lên mức $55\%/GDP$ ở năm 2019, trong khi mức trần là $55\%/GDP$. Như vậy, Chính phủ đã không giữ được mục tiêu duy trì nợ Chính phủ ở mức dưới $50\%/GDP$ và nguồn gốc chủ yếu làm phát sinh nợ Chính phủ chính là do bội chi ngân sách. Điều này sẽ ảnh hưởng lớn đến việc trả nợ nước ngoài của chính phủ và ảnh hưởng đến tình hình an ninh tài chính nói chung.

Ngoài ra, khi so sánh với các quốc gia trong khu vực Đông Nam Á (Hình 1) cho thấy chỉ tiêu Nợ công/GDP cao nhất là Singapore $129,9\%$; đứng thứ 2 là Lào P.D.R với tỷ lệ là $62,64\%$ và thấp nhất là Brunei với tỷ lệ chỉ chiếm $2,58\%$. Như vậy, so với các nước trong khu vực thì Việt Nam hiện nằm trong nhóm nước có mức nợ công trung bình trong khu vực và thế giới. Tổng mức nợ công của Việt Nam năm 2019 đạt $144,458$ tỷ USD, tăng $12,7\%$ so với năm trước. Mức nợ công bình quân đầu người của Việt Nam là $798,92$ USD. Tuy nhiên, khi xét theo mức tương đối thì tỷ lệ nợ công/GDP của Việt Nam khá cao, xếp vị trí thứ 4 sau Singapore, Lào và Malaysia. Tuy nhiên, để đánh giá mức độ an toàn nợ công của một quốc gia không chỉ dựa vào chỉ tiêu nợ công/GDP mà còn phụ thuộc vào các yếu tố kinh tế vĩ mô khác như tốc độ tăng GDP, lạm phát, lãi suất, mức thâm hụt tài khoản vãng lai và dự trữ ngoại hối của quốc gia,... Theo đánh giá của Ngân hàng thế giới, Việt Nam không nằm trong nhóm các nước có mức gánh nặng về nợ công cao nhưng hiệu quả quản lý và sử dụng nợ công vẫn chưa thực sự hiệu quả. Để việc quản lý và sử dụng hiệu quả nợ công thì chính phủ cần có chiến lược kiểm soát đầu tư trong khu vực công, giảm thâm hụt ngân sách để có thể kiểm soát được nợ vay nước ngoài. Bên cạnh đó, quản lý nợ công phải gắn chặt với quản lý kinh tế vĩ mô, quản lý được các yếu tố kinh tế vĩ mô như lãi suất và tỷ giá, lạm phát, lãi suất, thâm hụt ngân sách, mức thâm hụt tài khoản vãng lai và dự trữ ngoại hối của quốc gia nhằm giảm thiểu rủi ro về nợ công.

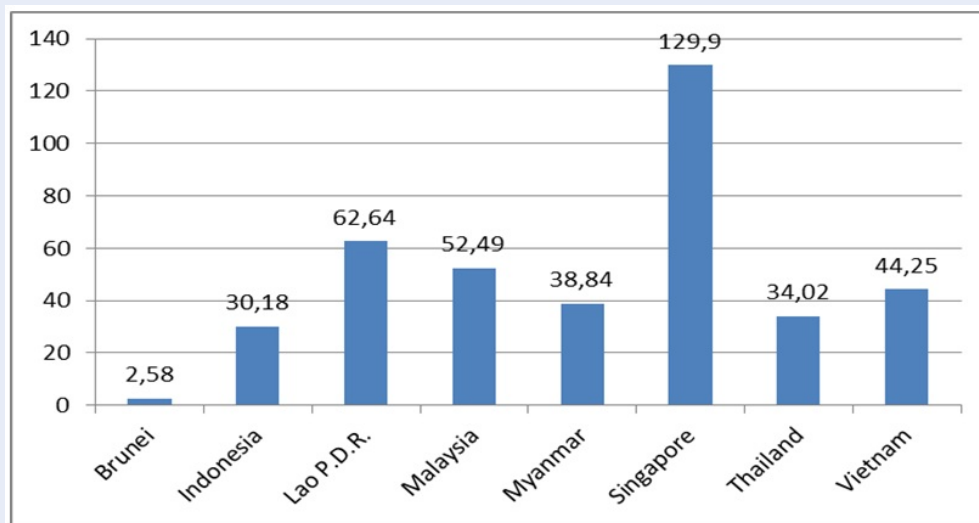
Cơ cấu nợ công ở Việt Nam

Theo số liệu công bố của Bộ Tài chính, cơ cấu nợ công của Chính phủ tính đến ngày 31/12/2019 như sau: nợ Chính phủ chiếm $86,68\%$, nợ được Chính phủ bảo lãnh chiếm $12,03\%$ và nợ chính quyền địa phương chiếm $1,29\%$. Trong đó, cụ thể như sau:

Nợ chính phủ: Nợ Chính phủ là khoản nợ phát sinh từ các khoản vay trong nước, nước ngoài, được ký kết, phát hành nhân danh Nhà nước, nhân danh Chính phủ hoặc các khoản vay khác do Bộ Tài chính ký kết, phát hành, ủy quyền phát hành theo quy định của pháp luật.

Theo số liệu từ Niên giám thống kê tài chính của Bộ Tài chính (Bảng 3 và 4), tổng số nợ chính phủ năm 2019 là $125,215$ tỷ USD, chiếm $86,68\%$ tổng nợ công và chiếm 48% so với GDP. Chính phủ đã giữ được mục tiêu duy trì nợ công $<50\%$. Trong khi đó, năm 2016 và năm 2017 chính phủ đã không giữ được mục tiêu duy trì nợ công $<50\%$ và nguyên nhân chủ yếu làm gia tăng nợ chính phủ là do bội chi ngân sách. Trong tổng số nợ của Chính phủ, thì nợ nước ngoài là $77.481,68$ triệu USD, chiếm $61,88\%$ và nợ trong nước đạt $47.733,63$ triệu USD, chiếm $38,12\%$. Việc Chính phủ vay nợ nước ngoài nhiều sẽ gây áp lực trả nợ vay và áp lực khi đối mặt với rủi ro tỷ giá. Vấn đề vay và trả nợ nước ngoài ở trạng thái an toàn chỉ khi Việt Nam ổn định được tỷ giá hối đoái. Đáng chú ý, tỷ lệ nợ nước ngoài của Chính phủ có xu hướng gia tăng kể từ năm 2015 trở lại đây và chiếm tỷ lệ $61,88\%$ vào năm 2019, trong đó theo nhận định của Cục quản lý nợ nước ngoài thì khoảng 94% nợ nước ngoài của Chính phủ là các khoản vay ODA, vay ưu đãi có kì hạn lãi suất dài. Tuy nhiên vấn đề đáng quan tâm đối với các khoản vay này là kể từ khi Việt Nam trở thành quốc gia có thu nhập trung bình thấp vào năm 2010 thì điều kiện vay có xu hướng thay đổi theo hướng giảm kì hạn vay 10-15 năm, chi phí huy động vốn tăng gấp đôi so với trước đây. Hơn nữa theo quy định của Luật quản lý nợ công thì trong cơ cấu nợ nước ngoài của Chính phủ thì khoản nợ nước ngoài của doanh nghiệp Nhà nước không được hạch toán vào nợ công. Điều này tiềm ẩn nhiều rủi ro vì trong trường hợp các doanh nghiệp Nhà nước có vay nợ nước ngoài nhưng không có khả năng trả nợ thì trách nhiệm trả nợ vẫn thuộc về Chính phủ và hiện tượng này đã xảy ra trên thực tế ở nước ta.

Nợ được Chính phủ bảo lãnh: là khoản nợ do doanh nghiệp, ngân hàng chính sách của Nhà nước vay được Chính phủ bảo lãnh. Theo số liệu từ Niên Giám thống kê tài chính (Bảng 5), nợ Chính phủ bảo lãnh năm 2019 là $17.373,12$ triệu USD, chiếm $12,03\%$ trong tổng cơ cấu nợ công và chiếm $6,7\%$ trong tổng sản phẩm



Hình 1: Nợ công/GDP của Việt Nam và một số quốc gia khu vực Đông Nam Á năm 2019
^aOpt**Nguồn:**IMF;https://www.imf.org/external/datamapper/CG_DEBT_GDP@GDD/PHL/VNM;0ptGhi chú:Nợ công/GDP(%).

^a

Bảng 3: Các chỉ tiêu về nợ Chính phủ, nợ Chính phủ bảo lãnh, nợ Chính quyền địa phương

Chỉ tiêu	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Nợ Chính phủ so với tổng sản phẩm quốc dân (GDP) %	46,4	49,2	52,7	51,7	49,9	48,0
2. Nợ Chính phủ bảo lãnh so với tổng sản phẩm quốc dân (GDP) %	10,7	10,9	10,3	9,1	7,9	6,7
3. Nợ chính quyền địa phương so với tổng sản phẩm quốc dân (GDP) %	1,8	1,8	1,5	1,1	0,9	0,7

Nguồn: Bản tin nợ công số 10 – Bộ Tài Chính.

Bảng 4: Dư nợ và cơ cấu nợ của Chính phủ

Chỉ tiêu	Năm 2016		Năm 2017		Năm 2018		Năm 2019	
	Giá trị (tỷ USD)	Cơ cấu (%)	Giá trị (tỷ USD)	Cơ cấu (%)	Giá trị (tỷ USD)	Cơ cấu (%)	Giá trị (tỷ USD)	Cơ cấu (%)
1. Dư nợ	107,49	100,00	115,25	100,00	121,74	100,00	125,21	100,00
2. Nợ trong nước	42,92	39,93	46,32	40,20	46,98	38,59	47,73	38,12
3. Nợ nước ngoài	64,57	60,07	68,92	59,80	75,77	62,23	77,48	61,88

Nguồn: Bản tin Nợ công số 10 – Bộ Tài chính

quốc dân (GDP). Trong tổng nợ được chính phủ bảo lãnh thì nợ nước ngoài là 9.928,22 triệu USD, chiếm 57,15% và nợ trong nước là 7.444,9 triệu USD, chiếm 42,85% trong tổng nợ được Chính phủ bảo lãnh. Đây cũng là khoản nợ có nhiều rủi ro khi biến động tỷ giá xảy ra và trách nhiệm sẽ thuộc về chính phủ khi bên đi vay không trả được nợ. Trên thực tế nợ được chính phủ bảo lãnh phần lớn là nợ nước ngoài của các doanh nghiệp nhà nước được nhà nước bảo lãnh. Với tình hình hoạt động sản xuất kinh doanh kém hiệu quả của một số doanh nghiệp lớn của nhà nước như trong thời gian vừa qua thì nghĩa vụ trả nợ nước ngoài đều thuộc trách nhiệm của nhà nước. Chính vì vậy khoản nợ được chính phủ bảo lãnh tiềm ẩn nhiều rủi ro trong chi trả nợ công nói chung.

Nợ chính quyền địa phương: là khoản nợ phát sinh do Ủy Ban nhân dân cấp Tỉnh vay chủ yếu phát sinh do chính quyền địa phương đi vay để bổ sung vốn đầu tư xây dựng công trình kết cấu hạ tầng theo quy định của Luật ngân sách nhà nước. Theo số liệu công bố của Bộ Tài chính – Bản nợ công số 10 (Bảng 6), đến hết năm 2019 nợ chính quyền địa phương là 1.870,4 triệu USD, chiếm 1,49% trong tổng nợ công của Việt Nam và chiếm 0,7% trong tổng sản phẩm quốc dân (GDP)⁵. Mặc dù nợ chính quyền địa phương chiếm tỷ trọng nhỏ trong tổng nợ công của Việt Nam và chiếm tỷ lệ không đáng kể so với quy mô của nền kinh tế nhưng trong bối cảnh nợ công ở mức cao như hiện nay ở Việt Nam thì mức nợ của chính quyền địa phương cũng gây ảnh hưởng không nhỏ đến sự gia tăng của nợ công.

Như vậy, trong cơ cấu nợ công thì nợ chính phủ chiếm trọng cao nhất 86,68% trong tổng số nợ công. Nguyên nhân dẫn đến nợ công hiện nay ở Việt Nam chiếm tỷ trọng cao có thể kể đến:

Trong nhiều năm qua chính phủ thực hiện chính sách mở rộng đầu tư công, đặc biệt ưu tiên đầu tư cho các công trình công cộng lớn như cơ sở hạ tầng, cảng biển, sân bay, đặc khu kinh tế,... Đầu tư công ở Việt Nam trong giai đoạn vừa qua đã đạt được những kết quả nhất định song vẫn còn nhiều tồn tại và hạn chế. Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, mỗi năm Việt Nam cần khoảng 25 tỷ USD để đầu tư cho cơ sở hạ tầng, trong khi đó vốn huy động được hàng năm từ các nguồn của Nhà nước cũng như của tư nhân chưa đến 16 tỷ USD, phần còn lại là phải vay nợ nước ngoài. Ngoài ra, chưa kể đến hoạt động chi tiêu công và đầu tư kém hiệu quả, gây thất thoát và lãng phí nguồn vốn đầu tư. Điều này dẫn đến hậu quả trong nhiều năm Việt Nam rơi vào tình trạng thâm hụt kép: thâm hụt ngân sách và thâm hụt chi tiêu công đều ở mức cao.

Tình hình ngân sách của nhà nước rơi vào tình trạng bội chi trong những năm vừa qua và chính phủ buộc

phải vay nợ để giải quyết bội chi, bù đắp ngân sách nên nợ công tăng cao. Điển hình như việc chính phủ sử dụng các gói kích cầu nhằm ngăn chặn suy giảm kinh tế, duy trì tăng trưởng kinh tế, bảo đảm an sinh xã hội trong bối cảnh kinh tế toàn cầu suy giảm. Năm 2008, Chính phủ chi 1 tỷ USD để kích cầu đầu tư và tiêu dùng, đến năm 2009, Chính phủ lại tung hai gói kích cầu với tổng trị giá 9 tỷ USD. Nhờ các gói kích cầu này, nền kinh tế Việt Nam đã có nhiều thay đổi tích cực trong khủng hoảng, nhưng đó cũng là một trong những nguyên nhân khiến nợ công gia tăng. Ngoài ra, trong cơ cấu chi thì cơ cấu chi thường xuyên chiếm tỷ trọng lớn và có sự gia tăng trong những năm vừa qua dẫn đến tình trạng thâm hụt ngân sách và việc chính phủ chi trả lãi vay chiếm tỷ lệ lớn trong chi ngân sách nhà nước.

Nợ được chính phủ bảo lãnh không ngừng gia tăng trong những năm vừa qua. Đây chủ yếu là các khoản nợ của các doanh nghiệp nhà nước, trong trường hợp các doanh nghiệp này mất khả năng trả nợ thì nhà nước sẽ có trách nhiệm thanh toán. Việc vay nợ nói chung và bảo lãnh nói riêng có thể tiềm ẩn rủi ro và phụ thuộc rất lớn vào hiệu quả hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp nhà nước. Thực tế ở Việt Nam trong giai đoạn vừa qua, doanh nghiệp nhà nước tuy nắm giữ một lượng vốn lớn trong nền kinh tế nhưng khi so sánh hiệu quả hoạt động với các thành phần kinh tế khác thì hiệu quả còn thấp chưa tương xứng với tiềm năng. Theo số liệu từ Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Bảng 7) thì hiệu suất sinh lời trên tài sản (ROA) của khu vực doanh nghiệp nhà nước năm 2018 là 2,0%, thấp hơn đáng kể so với mức trung bình của toàn bộ khu vực doanh nghiệp là 2,4%, thấp hơn nhiều so với mức 5,8% của khu vực FDI. Hiệu suất sinh lời trên vốn chủ sở hữu (ROE) của khu vực doanh nghiệp nhà nước năm 2018 là 8,9%, tuy cao hơn mức 7,6% ROE bình quân các doanh nghiệp nói chung nhưng lại thấp hơn so với khu vực FDI là 15,4%. Trong khi đó chỉ số nợ của các doanh nghiệp nhà nước vào năm 2018 đạt 3,4 lần, cao hơn so với mức bình quân của các doanh nghiệp là 2,1 lần. Chỉ số vòng quay vốn của các doanh nghiệp nhà nước chỉ đạt 0,4 lần, thấp hơn chỉ số vòng quay vốn bình quân của các doanh nghiệp là 0,6 lần. Ngoài ra, vẫn còn phổ biến nhiều doanh nghiệp lớn được nhà nước bảo lãnh hoạt động sản xuất kinh doanh thua lỗ, gây thất thoát và lãng phí nguồn vốn lẫn tài sản, gây ảnh hưởng lớn đến nợ công quốc gia.

KẾT LUẬN VÀ ĐỀ XUẤT MỘT SỐ KIẾN NGHỊ GÓP PHẦN KIỂM SOÁT NỢ CÔNG Ở VIỆT NAM

Nợ công ở Việt Nam có sự gia tăng trong những năm vừa qua. Mặc dù tỷ lệ nợ công vẫn duy trì ở mức cho

Bảng 5: Dư nợ và cơ cấu nợ được Chính phủ bảo lãnh

Chỉ tiêu	Năm 2016		Năm 2017		Năm 2018		Năm 2019	
	Giá trị (tỷ USD)	Cơ cấu (%)	Giá trị (tỷ USD)	Cơ cấu (%)	Giá trị (tỷ USD)	Cơ cấu (%)	Giá trị (tỷ USD)	Cơ cấu (%)
Dư nợ	20,91	100	20,31	100	19,24	100	17,37	100
Nợ trong nước	11,55	55,25	11,24	55,36	10,84	56,32	9,93	57,15
Nợ nước ngoài	9,36	44,75	9,07	44,64	8,41	43,68	7,44	42,85

Bản tin Nợ công số 10 – Bộ Tài Chính

Bảng 6: Vay và trả nợ của Chính quyền địa phương (ĐVT: triệu USD)

Chỉ tiêu	2015	2016	2017	2018	2019
Dư nợ	3.364,18	2.994,17	2.572,36	2.212,17	1.870,40
Số vay trong kỳ	974,75	617,84	383,04	235,48	292,15
Số trả nợ trong kỳ	908,42	1.080,74	873,59	572,28	653,47

Nguồn: Bản tin nợ công số 10 – Bộ Tài Chính

Bảng 7: Một số chỉ tiêu phản ánh hiệu quả kinh doanh của các doanh nghiệp năm 2018

Loại DN	Hiệu suất sử dụng lao động (lần)	Chỉ số nợ (lần)	Chỉ số vòng quay vốn	Hiệu suất sinh lời trên tài sản (ROA)	Hiệu suất sinh lời trên vốn chủ sở hữu (ROE)	Hiệu suất sinh lời trên doanh thu thuần (ROS)
Toàn bộ nền kinh tế	15,3	2,1	0,6	2,4	7,6	3,8
DN nhà nước	20,0	3,4	0,4	2,0	8,9	5,6
DN ngoài nhà nước	16,1	1,9	0,7	1,6	4,5	2,4
DN FDI	12,6	1,7	1,0	5,8	15,4	5,6

Nguồn: Bộ Kế hoạch và đầu tư, 2020

phép song tình trạng nợ công ở Việt Nam vẫn chưa được kiểm soát có hiệu quả. Việt Nam vẫn đang phải đối mặt với nhiều khó khăn và áp lực đối với vấn đề gia tăng nợ công. Trên cơ sở đó, trong phạm vi bài viết này chúng tôi đề xuất một số kiến nghị góp phần kiểm soát nợ công ở Việt Nam như sau:

Thứ nhất, Chính phủ cần xây dựng cơ chế quản lý nợ công chặt chẽ và hiệu quả thông qua việc giao cụ thể cho các ngành, các đơn vị, các lĩnh vực quan trọng được sử dụng vốn đầu tư từ nợ công. Cần kiểm soát chặt chẽ và quản lý rủi ro các dự án sử dụng nguồn vốn từ nợ công; Tăng cường công tác rà soát để bảo đảm các chương trình, dự án bố trí trong kế hoạch đầu tư.

Thứ hai, Để hạn chế bội chi ngân sách nhà nước, Chính phủ cần thực hiện chính sách tài khóa nghiêm ngặt và duy trì tỷ lệ thâm hụt ngân sách ở mức hợp

lý, tránh gây tình trạng thâm hụt triển miên với tỷ lệ thâm hụt cao gây ảnh hưởng tiêu cực đến nợ công. Các khoản chi ngân sách của bộ ngành và địa phương chỉ được cho phép trong giới hạn ngân sách đã dự toán. Các hoạt động chi tiêu của Chính phủ cần được giám sát chặt chẽ và cần phải được thể chế hóa, bắt buộc thi hành để tránh tình trạng chi tiêu không đúng mục đích, chi tiêu vượt quá mức cho phép chi tiêu công. Ngoài ra, Chính phủ cần quán triệt nguyên tắc vay nợ để bù đắp bội chi NSNN chỉ được sử dụng nguồn vay tập trung cho chi đầu tư phát triển, tập trung chi đầu tư vào các dự án thúc đẩy tăng trưởng kinh tế gắn với phát triển bền vững và chỉ vay trong giới hạn khả năng trả được nợ vay.

Thứ ba, đối với các khoản nợ vay được chính phủ bảo lãnh, Chính phủ cần xem xét bảo lãnh những dự án có hiệu quả và có tính khả thi; Kiên quyết từ những

dự án kém hiệu quả và buộc doanh nghiệp phải chịu trách nhiệm chi trả cho các dự án thua lỗ mà có sử dụng nguồn vốn vay.

Thứ tư, Chính phủ cơ cấu lại vốn vay theo hướng tăng cường các khoản vay trong nước và giảm dần các khoản vay nước ngoài nhằm hạn chế rủi ro và đảm bảo an ninh tài chính quốc gia. Nợ trong nước được huy động thông qua phát hành trái phiếu với lãi suất phù hợp để huy động nguồn vốn nhân rồi trong dân cư.

Thứ năm, đối với các khoản nợ của Chính quyền địa phương, Chính phủ cần có sự tách bạch giữa nợ của Chính phủ và nợ của Chính quyền địa phương, từ đó tăng cường trách nhiệm quản lý và tự chịu trách nhiệm về hiệu quả sử dụng vốn cho chính quyền địa phương.

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

FDI: Foreign Direct Investment
GDP: Gross Domestic Product
IMF: International Monetary Fund
ODA: Official Development Assistance
ROA: Return on Assets
ROE: Return on Equity

USD: United States Dollar
DN: Doanh nghiệp
NSNN: Ngân sách nhà nước
XK: Xuất khẩu
XNK: Xuất nhập khẩu

XUNG ĐỘT LỢI ÍCH

Tác giả xin cam đoan rằng không có bất kì xung đột lợi ích nào trong công bố bài báo.

ĐÓNG GÓP CỦA CÁC TÁC GIẢ

Toàn bộ nội dung bài viết chỉ do tác giả thực hiện.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bình PTT. Vấn đề nợ công ở một số nước trên thế giới và hàm ý chính sách đối với Việt Nam. Hà Nội: Nhà xuất bản khoa học xã hội; 2013;.
2. Quốc hội. Luật quản lý nợ công năm 2009, số 29/2009/QH12 và Luật quản lý nợ công năm 2017, số 20/2017/QH14. Hà Nội: 2009 và 2017;.
3. Đạt TT, Thành TT. Đánh giá an ninh tài chính Việt Nam thông qua các chỉ tiêu an toàn tài chính giai đoạn 2006-2014. Tạp chí Kinh tế và Phát triển, số 216(II), 6/2015;.
4. Svetlana N. Grib. Financial Security Assessment of The Krasnoyarsk Territory (Krai). Journal of Siberian Federal University. Humanities & Social Sciences 11 2015 (8) 2316-2324;.
5. Bộ Tài chính. Bản tin nợ công số 10. Hà Nội: tháng 10-2020;.