

**HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH**

**TRẦN TRUNG HẢI**

**TÁC ĐỘNG CỦA NỢ CÔNG ĐẾN AN NINH  
KINH TẾ Ở VIỆT NAM**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ**

**CHUYÊN NGÀNH: KINH TẾ CHÍNH TRỊ**

**HÀ NỘI - 2019**

**HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH**

**TRẦN TRUNG HẢI**

**TÁC ĐỘNG CỦA NỢ CÔNG ĐẾN AN NINH  
KINH TẾ Ở VIỆT NAM**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ**

**CHUYÊN NGÀNH: KINH TẾ CHÍNH TRỊ**

**Mã số: 62.31.01.02**

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:**

**PGS.TS NGUYỄN KHẮC THANH**

**HÀ NỘI - 2019**

## **LỜI CAM ĐOAN**

*Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu độc lập của cá nhân tôi, không trùng lặp với các công trình đã được công bố. Các số liệu, kết quả được sử dụng trong luận án là trung thực, được thu thập từ những nguồn đáng tin cậy, có nguồn gốc rõ ràng và được trích dẫn theo quy định.*

**TÁC GIẢ**

**TRẦN TRUNG HẢI**

## MỤC LỤC

	Trang
MỞ ĐẦU.....	1
<b>Chương 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN TÁC ĐỘNG CỦA NỢ CÔNG ĐẾN AN NINH KINH TẾ</b>	<b>6</b>
1.1. NHỮNG CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN TÁC ĐỘNG CỦA NỢ CÔNG ĐẾN AN NINH KINH TẾ.....	6
1.1.1. Nhóm các công trình đã công bố ở nước ngoài.....	6
1.1.2. Nhóm các công trình đã công bố ở trong nước.....	12
1.2. NHỮNG KHOẢNG TRỐNG CẦN ĐƯỢC NGHIÊN CỨU TRONG LUẬN ÁN.....	18
1.2.1. Những kết quả nghiên cứu đã được khẳng định.....	18
1.2.2. Những vấn đề cần tiếp tục làm rõ.....	19
<b>Chương 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ TÁC ĐỘNG CỦA NỢ CÔNG ĐẾN AN NINH KINH TẾ</b>	
2.1. NỢ CÔNG TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG.....	20
2.1.1. Khái niệm.....	20
2.1.2. Đặc điểm của nợ công.....	22
2.1.3. Phân loại nợ công.....	24
2.2. TÁC ĐỘNG CỦA NỢ CÔNG ĐẾN AN NINH KINH TẾ QUỐC GIA	26
2.2.1. Một số khái niệm.....	26
2.2.2. Những tác động chủ yếu của nợ công đến an ninh kinh tế quốc gia.....	30
2.2.3. Phân loại tác động của nợ công đến an ninh kinh tế.....	37
2.2.4. Tiêu chí đánh giá tác động của nợ công đến an ninh kinh tế.....	39
2.2.5. Chủ thể kiểm soát tác động của nợ công đến an ninh kinh tế.....	43
2.3. KINH NGHIỆM PHÁT HUY TÁC ĐỘNG TÍCH CỰC, GIẢM THIỂU TÁC ĐỘNG TIÊU CỰC CỦA NỢ CÔNG ĐẾN AN NINH KINH TẾ MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM.....	44
2.3.1. Kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế giới.....	44
2.3.2. Bài học cho Việt Nam.....	52

<b>Chương 3: THỰC TRẠNG TÁC ĐỘNG CỦA NỢ CÔNG ĐẾN AN NINH KINH TẾ Ở VIỆT NAM</b>	<b>55</b>
3.1. QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH NỢ CÔNG Ở VIỆT NAM TRONG THỜI KỲ ĐỔI MỚI.....	55
3.1.1. Tình hình nợ công ở Việt Nam từ 1986 đến 2010.....	55
3.1.2. Tình hình nợ công ở Việt Nam giai đoạn 2011 đến 31/12/2017.....	60
3.2. NHỮNG TÁC ĐỘNG CHỦ YẾU CỦA NỢ CÔNG ĐẾN AN NINH KINH TẾ CỦA VIỆT NAM.....	65
3.2.1. Tác động tích cực của nợ công đến an ninh kinh tế.....	65
3.2.2. Tác động tiêu cực của nợ công đến an ninh kinh tế.....	70
3.3. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA NỢ CÔNG ĐẾN AN NINH KINH TẾ Ở VIỆT NAM.....	100
3.3.1. Thành tựu.....	100
3.3.2. Hạn chế.....	103
3.3.3. Nguyên nhân.....	106
<b>Chương 4: PHƯƠNG HƯỚNG VÀ MỘT SỐ GIẢI PHÁP PHÁT HUY TÁC ĐỘNG TÍCH CỰC, GIẢM THIỂU TÁC ĐỘNG TIÊU CỰC CỦA NỢ CÔNG ĐẾN AN NINH KINH TẾ Ở VIỆT NAM ĐẾN 2030</b>	<b>110</b>
4.1. PHƯƠNG HƯỚNG .....	110
4.1.1. Một số dự báo.....	110
4.1.2. Phương hướng.....	115
4.2. MỘT SỐ GIẢI PHÁP NHẪM PHÁT HUY TÁC ĐỘNG TÍCH CỰC, GIẢM THIỂU TÁC ĐỘNG TIÊU CỰC CỦA NỢ CÔNG ĐẾN AN NINH KINH TẾ Ở VIỆT NAM ĐẾN 2030.....	117
4.2.1. Giải pháp phát huy tác động tích cực.....	117
4.2.2. Giải pháp hạn chế tác động tiêu cực.....	135
<b>KẾT LUẬN.....</b>	<b>149</b>
<b>DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN.....</b>	
<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....</b>	
<b>PHỤ LỤC.....</b>	

## DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

ANQG	: An ninh quốc gia
ANCT	: An ninh chính trị
ANKT	: An ninh kinh tế
BHXH	: Bảo hiểm xã hội
BLCP	: Bảo lãnh chính phủ
CPBL	: Chính phủ bảo lãnh
CQĐP	: Chính quyền định phương
CSXH	: Chính sách xã hội
CSTT	: Chính sách tiền tệ
CSTK	: Chính sách tài khóa
DMEF	: Cục QLN và TCĐN
DMFAS	: Hệ thống quản lý nợ nước ngoài
GDCK	: Giao dịch chứng khoán
ICOR	: Hệ số sử dụng vốn
KTNN	: Kiểm toán nhà nước
NSNN	: Ngân sách nhà nước
NHTM	: Ngân hàng thương mại
NHNN	: Ngân hàng nhà nước
QLNC	: Quản lý nợ công
THNS	: Thâm hụt ngân sách
TPCP	: Trái phiếu chính phủ
TPQT	: Trái phiếu quốc tế
TCKT	: Tổng cục thống kê
TTCK	: Thị trường chứng khoán
XHCN	: Xã hội chủ nghĩa

## **DANH MỤC BẢNG, BIỂU ĐỒ, HỘP, PHỤ LỤC**

**Trang**

### **DANH MỤC CÁC BẢNG**

Bảng 1.1. Tiêu chí đánh giá mức độ nợ của các quốc gia.....	PL1
Bảng 3.1. Dư nợ công Việt Nam giai đoạn 2011 -2015.....	PL1
Bảng 3.2. Cơ cấu huy động nợ công giai đoạn 2011 -2016.....	PL1
Bảng 3.3. Cơ cấu phát hành TPCP giai đoạn 2011 -2015.....	PL1
Bảng 3.4. Tình hình thực hiện các chỉ tiêu nợ giai đoạn 2011 -2017.....	PL1
Bảng 3.5. Kết quả giải ngân vốn ODA, vay ưu đãi theo Ngành.....	PL1
Bảng 3.6. Tình hình dư nợ CPBL giai đoạn 2011 -2015.....	PL1
Bảng 3.7. Thực hiện trả nợ Chính phủ 2011 -2015.....	PL1
Bảng 3.8. So sánh tốc độ tăng nợ công và tốc độ tăng GDP.....	PL1
Bảng 3.9. Tình hình bội chi NSNN Việt Nam giai đoạn 2011 -2017.....	PL1
Bảng 3.10. So sánh chênh lệch số liệu nợ công giữa BTC và KTTN.....	PL1
Bảng 3.11. Dự kiến nhu cầu vay vốn CP giai đoạn 2018 -2020.....	PL1
Bảng 3.12. Các khoản nợ Việt Nam với Trung Quốc.....	PL1
Bảng 4.1. Dự kiến nguồn và cơ cấu vay vốn CP giai đoạn 2018 -2020.....	PL1
Bảng 4.2. Dự kiến một số chỉ phí rủi ro nợ Chính phủ.....	PL1
Bảng 4.3. Dự báo nợ công và nợ nước ngoài quốc gia.....	PL1

### **DANH MỤC CÁC BIỂU ĐỒ**

Biểu đồ 3.1. Tình hình giải ngân và cam kết vốn ODA.....	PL2
Biểu đồ 3.2. Tốc độ tăng nợ công Việt Nam giai đoạn 2001 - 2010 .....	PL2
Biểu đồ 3.3. Tình hình trả nợ và viện trợ của Việt Nam.....	PL2
Biểu đồ 3.4. So sánh tốc độ tăng nợ công Việt Nam.....	PL2
Biểu đồ 3.5. Cơ cấu nợ công của Việt Nam giai đoạn 2011 -2017.....	PL2
Biểu đồ 3.6. So sánh bội chi NSNN Việt Nam với một số quốc gia.....	PL2
Biểu đồ 3.7: Thống kê dự trữ ngoại hối Việt Nam (2013-2017).....	PL2
Biểu đồ 3.8. Thống kê dự trữ ngoại hối một số quốc gia.....	PL2
Biểu đồ 3.9. Dự kiến nhu cầu vay và nghĩa vụ trả nợ CP (2018 -2020)....	PL2

Biểu đồ 3.10. Tình trạng nợ công và lạm phát của Việt Nam.....	PL2
Biểu đồ 3.11. Lạm phát GDP, lạm phát giá cơ bản.....	PL2
Biểu đồ 4.1. Dự báo lãi suất các khoản vay mới và cũ đến 2020 .....	PL2

### **DANH MỤC CÁC HỘP**

Hộp 3.1. So sánh chủ thể nợ công theo cách tính của BTC và IMF.....	PL3
Hộp 3.2. So sánh cách tính tổng nợ công (Gross debt) của BTC và IMF...	PL3

### **DANH MỤC CÁC PHỤ LỤC**

1. PHỤ LỤC 1: Danh mục các Bảng
2. PHỤ LỤC 2: Danh mục các Biểu đồ
3. PHỤ LỤC 3: Danh mục các Hộp
4. PHỤ LỤC 4: Tổng hợp tình hình dư nợ công giai đoạn 2011 -2015
5. PHỤ LỤC 5: Huy động vốn vay Chính phủ, BLCP giai đoạn 2011 -2015
6. PHỤ LỤC 6: Danh mục các chú thích, giải thích trong Luận án
7. PHỤ LỤC 7: Danh mục các văn bản thể chế, chính sách quản lý nợ công ban hành trong giai đoạn 2011 -2015.
8. PHỤ LỤC 8: Quy định về vai trò của các chủ thể trong kiểm soát tác động của nợ công đến an ninh kinh tế



## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của luận án

Đa số các kết quả nghiên cứu về nợ công ở thế giới và Việt Nam đều thống nhất rằng nợ công có tác động tích cực và tiêu cực đến an ninh kinh tế (ANKT) của mỗi quốc gia. Mỗi nguy hại từ nợ công không chỉ đến từ các quốc gia nghèo, đang phát triển, mà đối với các quốc gia phát triển cao như Mỹ, Trung Quốc, nợ công cũng có những tác động tiêu cực đến ANKT và an ninh quốc gia (ANQG). Tùy thể chế, điều kiện của mỗi quốc gia để xây dựng các chiến lược, kế hoạch, giải pháp nhằm phát huy tác động tích cực, hạn chế tác động tiêu cực của nợ công đến ANKT, tuy nhiên, những nguy hiểm từ nợ công đối với ANKT vẫn luôn rình rập mỗi quốc gia, đặc biệt sau khủng hoảng nợ công tại Hy Lạp, Ailen và một số nước Châu Âu khiến hàng loạt quốc gia “vỡ nợ”.

Bên cạnh những tác động tích cực, nhiều quốc gia trên thế giới đã phải tập trung mọi nguồn lực để hạn chế, khắc phục những tác động tiêu cực của nợ công đến ANKT, chẳng hạn như Chính phủ Hy Lạp đã phải triển khai hàng loạt các biện pháp hà khắc như “*thắt lưng, buộc bụng*”, cắt giảm phúc lợi, cắt giảm lao động để cứu vãn nền kinh tế và được nhận các gói cứu trợ từ bên ngoài. Hay hàng loạt các quốc gia như Sri Lanka, Turkmenistan, Djibouti đã phải nhượng bộ các lợi ích quốc gia và chủ quyền cho chủ nợ vì mất khả năng tài chính để thanh toán các khoản nợ nước ngoài đến hạn [52]. Các nước trong khu vực Đông Nam Á như Philippin hay Malaysia đang phải chật vật đối phó với “*bẫy nợ*” từ các khoản đầu tư trên tuyến hành lang “*Vành đai - Con đường*” từ chính phủ Trung Quốc. Có thể nói, tác động của nợ công đến ANKT các quốc gia trên thế giới đang khiến nhiều chính phủ đau đầu để tìm cách giải quyết nhằm đảm bảo ANTC quốc gia và an toàn nợ công.

Đối với Việt Nam, từng là một nước nghèo, bị chiến tranh tàn phá nặng nề, các nguồn vốn vay từ nợ công qua các nguồn ODA, ưu đãi nước ngoài đã góp phần quan trọng thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế, hàn gắn vết thương chiến tranh, đẩy nhanh quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, đưa Việt Nam thoát khỏi ngưỡng một nước nghèo vào năm 2011. Tuy nhiên, giai đoạn hiện nay, nợ công Việt Nam tăng quá nhanh, tăng gấp 3 lần tốc độ tăng trưởng kinh tế, cùng với thâm hụt ngân sách nhà nước (NSNN) của Việt Nam đang ở mức trung bình chung 5%. Nợ công năm 2016 đạt 63,7% GDP, gần chạm ngưỡng an toàn 65% GDP; năm

2017, nợ công giảm xuống còn 61,3 % GDP, tuy nhiên vẫn cao hơn so với khuyến cáo mức an toàn nợ công của các nước đang phát triển từ 30 - 40% GDP [53]. Bên cạnh đó, do Việt Nam đã dừng nhận các khoản vay ưu đãi từ Hiệp hội phát triển Quốc tế (IDA) thuộc Ngân hàng Thế giới (WB), và sắp tới sẽ tốt nghiệp ADF (dừng nhận các khoản vay ưu đãi từ Quỹ phát triển châu Á (ADF) thuộc Ngân hàng phát triển châu Á (ADB), đồng nghĩa với các khoản vay nước ngoài ưu đãi, ODA sẽ ngừng hẳn buộc phải thay bằng các gói vay thương mại có thời gian ân hạn ngắn, lãi suất cao, tạo ra những rủi ro nợ công đe dọa ANKT. Những khó khăn trong huy động vốn vay trong nước cũng đặt Chính phủ trước những rủi ro và lo ngại về bền vững tài khóa. Những yếu kém trong thống kê, quản lý, sử dụng nợ công; tình trạng tội phạm tham nhũng, lãng phí, những hiện tượng tiêu cực như đội vốn, chậm tiến độ trong sử dụng vốn vay nợ công tại các công trình, dự án trọng điểm đang tác động sâu sắc đến tư tưởng và niềm tin quốc gia cũng như hạng mức tín nhiệm quốc tế, tạo điều kiện cho kẻ địch lợi dụng xuyên tạc, phá hoại. Trước yêu cầu của lý luận và thực tiễn, xét thấy cần có nghiên cứu chuyên sâu nhằm đánh giá tác động của nợ công đến ANKT của Việt Nam, từ đó đề xuất các phương hướng, giải pháp thiết thực, khả thi nhằm đảm bảo ANKT quốc gia. Do đó, tác giả đã lựa chọn đề tài ***“Tác động của nợ công đến an ninh kinh tế ở Việt Nam”*** làm luận án tiến sĩ kinh tế, chuyên ngành kinh tế chính trị.

## **2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu**

### ***2.1. Mục đích nghiên cứu***

Làm rõ những vấn đề lý luận và thực tiễn về tác động của nợ công đến an ninh kinh tế của Việt Nam; Nghiên cứu làm rõ các tác động tích cực, tiêu cực của nợ công đến ANKT ở Việt Nam; đánh giá được các thành tựu, hạn chế và nguyên nhân; từ đó, đề xuất một số phương hướng và giải pháp nhằm phát huy tác động tích cực, hạn chế tác động tiêu cực của nợ công đến ANKT ở Việt Nam đến năm 2030.

### ***2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu***

Để đạt được mục đích trên, luận án có các nhiệm vụ sau:

*Một là*, tổng quan những công trình nghiên cứu về tác động của nợ công đến ANKT đã được công bố ở quốc tế và trong nước liên quan trực tiếp đến đề tài luận án để kế thừa những kết quả nghiên cứu và làm sáng tỏ thêm vấn đề đang đặt ra.

*Hai là*, nghiên cứu xây dựng một số vấn đề lý luận về tác động của nợ công đến ANKT ở Việt Nam.

*Ba là*, nghiên cứu, phân tích, đánh giá thực trạng nợ công Việt Nam từ năm 1986 đến 31/12/2017; nghiên cứu, làm rõ những tác động tích cực và tiêu cực của nợ công đến an ninh kinh tế của Việt Nam.

*Bốn là*, đề xuất một số dự báo, phương hướng và giải pháp nhằm phát huy tác động tích cực, giảm thiểu tác động tiêu cực của nợ công đến ANKT ở Việt Nam đến 2030.

### **3. Về đối tượng, phạm vi nghiên cứu**

#### **3.1. Đối tượng nghiên cứu**

Luận án nghiên cứu những tác động tích cực và tiêu cực của nợ công đến an ninh kinh tế của Việt Nam dưới góc độ kinh tế chính trị.

#### **3.2. Phạm vi nghiên cứu**

*Về nội dung*: Luận án nghiên cứu tổng nợ công theo quy định của Luật QLNC năm 2009 có so sánh, bổ sung Luật QLNC năm 2017, và các tác động tích cực, tiêu cực của nợ công đến an ninh kinh tế ở Việt Nam.

*Về không gian*: Luận án tập trung nghiên cứu tác động của nợ công đến an ninh kinh tế trong phạm vi nền kinh tế Việt Nam.

*Về thời gian*: Nghiên cứu tình hình nợ công từ năm 1986 đến hết 31/12/2017.

### **4. Cơ sở lý luận, thực tiễn và phương pháp nghiên cứu**

#### **4.1. Cơ sở lý luận**

Luận án được nghiên cứu dựa trên cơ sở phương pháp luận của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, quan điểm, đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước về nợ công và tác động của nợ công đến an ninh kinh tế ở Việt Nam và các công trình nghiên cứu của các tác giả đi trước đã công bố có liên quan đến luận án.

#### **4.2. Cơ sở thực tiễn**

Luận án nghiên cứu thực tiễn nợ công Việt Nam và tác động tích cực và tiêu cực của nợ công đến an ninh kinh tế trong phạm vi nền kinh tế Việt Nam theo quy định của pháp luật Việt Nam về nợ công.

### **4.3. Phương pháp nghiên cứu**

*Phương pháp chung:* Tác giả sử dụng phương pháp trừu tượng hóa khoa học và các phương pháp khác của chuyên ngành kinh tế chính trị học. Luận án coi trọng phương pháp trừu tượng hóa khoa học để tạm gác bỏ khỏi đối tượng nghiên cứu những nội dung ngẫu nhiên, ít có ảnh hưởng đến nợ công để tập trung làm rõ những vấn đề lý luận và thực tiễn có liên quan đến tác động của nợ công đến ANKT ở Việt Nam, phương pháp này chủ yếu được áp dụng trong chương 2, chương 3 của luận án.

Ngoài ra luận án còn sử dụng một số phương pháp nghiên cứu cụ thể:

*Một là, phương pháp thống kê - so sánh:* Được sử dụng chủ yếu ở chương 1, 2, 3 của luận án để làm rõ tổng quan các vấn đề nghiên cứu, rút ra được khoảng trống cần nghiên cứu trong luận án. Đồng thời làm rõ thực trạng tác động của nợ công đến an ninh kinh tế ở Việt Nam qua nghiên cứu, đánh giá các số liệu của Bộ Tài chính; các kết quả nghiên cứu của các nhà khoa học trong và ngoài nước, các tổ chức quốc tế.

*Hai là, phương pháp phân tích - tổng hợp:* Được sử dụng trong cả 4 chương của luận án, nhưng tập trung chủ yếu ở chương 3 nhằm đưa ra những nhận xét, đánh giá tác động của nợ công đến an ninh kinh tế ở Việt Nam.

*Ba là, phương pháp logic - lịch sử:* Được sử dụng chủ yếu để tìm ra nguyên nhân của những hạn chế, yếu kém từ vấn đề nợ công ở Việt Nam hiện nay, chỉ rõ những thành tựu và hạn chế và nguyên nhân trong đánh giá tác động của nợ công đến an ninh kinh tế của Việt Nam.

*Bốn là, phương pháp thu thập và xử lý thông tin:* Được sử dụng trong tất cả các chương của luận án nhằm kế thừa kết quả nghiên cứu của những người đi trước và phát triển nó một cách hiệu quả nhất.

### **5. Những đóng góp mới của luận án**

Trên cơ sở kế thừa những quan điểm nghiên cứu, luận án có một số đóng góp về lý luận và thực tiễn:

*Thứ nhất,* xây dựng khung lý thuyết về tác động của nợ công đến ANKT bao gồm: khái niệm tác động của nợ công đến ANKT; nội dung tác động của nợ công đến ANKT; tiêu chí đánh giá tác động của nợ công đến ANKT; phân loại tác động; kinh nghiệm của một số quốc gia trong phát huy tác động tích cực, giảm thiểu tác

động tiêu cực của nợ công đến ANKT và bài học cho Việt Nam.

*Thứ hai*, nghiên cứu đánh giá những tác động tích cực, tiêu cực của nợ công đến ANKT của Việt Nam, đánh giá tác động của nợ công đến ANKT trên phương diện thành tựu, hạn chế, nguyên nhân của hạn chế. Từ đó, đề xuất một số phương hướng và giải pháp cơ bản nhằm phát huy tác động tích cực, giảm thiểu tác động tiêu cực của nợ công đến ANKT Việt Nam đến 2030.

## **6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án**

### **6.1. Ý nghĩa lý luận**

Luận án đã bổ sung, hoàn thiện lý luận về tác động của nợ công đến an ninh kinh tế ở Việt Nam, chưa có công trình nào nghiên cứu toàn diện về vấn đề này.

Luận án đóng góp cho khoa học kinh tế chính trị ở Việt Nam một cách nhìn đầy đủ hơn về tác động của nợ công đến ANKT của Việt Nam, đây là vấn đề mới, nóng bỏng và được dư luận quan tâm, góp phần hoàn thiện nhận thức lý luận về tác động của nợ công Việt Nam đến ANKT một cách đầy đủ nhất.

### **6.2. Về mặt thực tiễn**

Kết quả nghiên cứu của luận án có thể được sử dụng làm tài liệu tham khảo nhằm phục vụ nghiên cứu và giảng dạy môn Kinh tế chính trị, đồng thời là một tài liệu có thể tham khảo trong tham mưu hoạch định các chính sách nhằm phát huy tác động tích cực, giảm thiểu tác động tiêu cực của nợ công đến an ninh kinh tế của Việt Nam trong thời gian những năm tới.

## **7. Về kết cấu của luận án**

Ngoài phần mở đầu, tổng quan, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, luận án được kết cấu 04 chương, 10 tiết:

*Chương 1:* Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến tác động của nợ công đến an ninh kinh tế

*Chương 2:* Cơ sở lý luận và thực tiễn về tác động của nợ công đến an ninh kinh tế

*Chương 3:* Thực trạng tác động của nợ công đến an ninh kinh tế ở Việt Nam

*Chương 4:* Phương hướng và giải pháp phát huy tác động tích cực, giảm thiểu tác động tiêu cực của nợ công đến an ninh kinh tế ở Việt Nam đến 2030.

## Chương 1

# TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN TÁC ĐỘNG CỦA NỢ CÔNG ĐẾN AN NINH KINH TẾ

## 1.1. NHỮNG CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN TÁC ĐỘNG CỦA NỢ CÔNG ĐẾN AN NINH KINH TẾ

### 1.1.1. Nhóm các công trình đã công bố ở nước ngoài

Nghiên cứu về tác động của nợ công (Public debt) đến ANKT hiện có rất nhiều công trình nghiên cứu của các học giả trong và ngoài nước dưới các góc độ khác nhau, tác giả khái quát được một số công trình sau:

#### 1.1.1.1. Nhóm công trình nghiên cứu về an ninh kinh tế

Luận án tiến sĩ kinh tế của Nemtsov Alexander Gennadievich (2004): “*Nợ công trong hệ thống an ninh tài chính Nga*”, nghiên cứu trên đã khẳng định rằng Chính phủ vay nợ công là hình thức văn minh nhất để thu hút các nguồn tài chính và bổ sung sự thiếu hụt nguồn lực tài chính cho đầu tư phát triển, tuy nhiên, việc sử dụng không hiệu quả các khoản vay của chính phủ làm tăng nợ và gánh nặng thuế đối với các doanh nghiệp và dân số của cả nước trong hiện tại và trong tương lai. Ngoài ra, nợ tài chính của chính phủ có thể hạn chế đáng kể tăng trưởng kinh tế và làm trầm trọng thêm căng thẳng xã hội, vì số tiền được phân bổ cho đầu tư và phát triển xã hội được giảm xuống; Sự phụ thuộc của nhà nước vào các chủ nợ, đặc biệt là các chủ nợ nước ngoài và các tổ chức tài chính và tiền tệ quốc tế, sẽ làm gia tăng ảnh hưởng trong việc ra quyết định kinh tế và chính trị độc lập. Luận án cũng đưa ra giải pháp để hạn chế tác động tiêu cực của nợ công đến an ninh tài chính (ANTC) quốc gia [95]. Những nghiên cứu của luận án mang đến những gợi ý quan trọng cho tác giả trong đánh giá tác động của nợ công đến ANKT ở Việt Nam.

Nghiên cứu của V.K. Senchagov (2005) “*An ninh kinh tế của Nga*” tại Trung tâm nghiên cứu tài chính, ngân hàng và kinh tế thị trường xã hội - Viện hàn lâm khoa học tự nhiên. Đây là công trình nghiên cứu tổng thể, toàn diện về ANKT của Nga được tác giả trình bày trong 9 phần, 59 chương, qua đó kết luận rằng hệ thống ANKT bao gồm bảy khối: khái niệm và chiến lược an ninh quốc gia; Lợi ích quốc gia của Nga trong lĩnh vực kinh tế; các mối đe dọa kinh tế; các chỉ số an ninh kinh tế; ngưỡng chỉ báo; cơ cấu tổ chức; an ninh pháp lý về an ninh kinh tế. Hệ thống

này được thiết kế để đánh giá và dự đoán các mối đe dọa quan trọng nhất đối với lợi ích quốc gia của Nga trong lĩnh vực kinh tế và xác định các biện pháp đẩy lùi các mối đe dọa này và điều chỉnh các cơ quan chính phủ với các điều kiện và thách thức mới của phát triển sau công nghiệp toàn cầu. Các yếu tố cụ thể của hệ thống, thành phần và cấu trúc của nó có thể được thay đổi có tính đến phân tích chi thị và dự báo về an ninh kinh tế...[91]. Nghiên cứu này cũng đưa ra những gợi ý quan trọng về chính sách trong đảm bảo ANKT trên các nội dung cụ thể.

Nghiên cứu của V.G. Bulavko, P.G Nikitenko và cộng sự được ban hành bởi Viện Hàn lâm quốc gia Belarus (2009): “*An ninh kinh tế: Lý thuyết, phương pháp, thực hành*”; trong công trình này các tác giả đã nghiên cứu các vấn đề liên quan đến việc hình thành cơ chế tổ chức kinh tế để đảm bảo an ninh kinh tế của Belarus, xác định thành phần và cấu trúc của nó trong bối cảnh các điều khoản lý thuyết và phương pháp hiện có, các thành tố và công cụ cổ điển để tối ưu hóa quan hệ kinh tế hiện đại trong nông nghiệp, công nghiệp, tài chính, hành chính và các quy trình có thể được tích hợp vào hệ thống an ninh kinh tế tổng thể cũng như trở thành phần tử của nó. Công trình nghiên cứu đã cung cấp những kiến thức cơ bản về khái niệm ANKT theo quan điểm của các nhà khoa học Nga; khái quát các mối đe dọa về ANKT; các khía cạnh lý thuyết và phương pháp luận đảm bảo an ninh kinh tế trong giai đoạn khủng hoảng tài chính [92]. Công trình đưa ra nhiều gợi ý cho tác giả trong nghiên cứu, tổng hợp khung lý thuyết và phân tích thực trạng tác động của nợ công đến ANKT trong chương 2 và chương 3 của luận án.

Nghiên cứu của O.A. Nikolaichuk (2014): “*Ảnh hưởng của nợ công đối với an ninh kinh tế của Nga*”. Nghiên cứu này bàn về an ninh tài chính Nga, đặc biệt là các quy trình tài chính và tác động của nó đến ANKT nước Nga trong giai đoạn từ 2007 - 2013. Nghiên cứu đưa ra những kết luận quan trọng liên quan đến sự phục hồi tăng trưởng của nền kinh tế Nga sau khủng hoảng, đặc biệt là sự phục hồi tài chính và sự thăng hạng của chỉ số xếp hạng tín dụng quốc tế của Nga. Việc thực hiện các khoản vay trên thị trường vốn quốc tế nói chung góp phần giải quyết nhiệm vụ chiến lược mở rộng vòng tròn của các nhà đầu tư, đa dạng hóa nguồn tài chính THNS và hình thành đường cong lợi nhuận đại diện cho tất cả khách hàng Nga. Tuy nhiên, việc thiếu tập trung vào con đường phát triển, thiếu sự tăng trưởng trong lĩnh vực thực của

nền kinh tế và sự gia tăng nợ công sẽ là nguyên nhân của việc chuyển các khoản nợ mới thành lập sang các thế hệ tương lai, và các khoản vay hiện nay có thể trở thành nguyên nhân của khủng hoảng kinh tế trong tương lai. Trong nghiên cứu này, tác giả cũng đưa ra những đánh giá cho rằng tất cả những biểu hiện về nợ công của Nga hiện nay cho thấy rằng nước Nga hiện đại đã đạt đến giới hạn trên của khoản vay có thể và sự tăng thêm của nó sẽ ảnh hưởng đến môi trường đầu tư, gia tăng nợ công và kết quả là suy giảm ANKT của đất nước [93].

Luận án tiến sĩ của Tomaselli, Matteo (2018): *Tăng trưởng kinh tế và nợ công: Vượt ra ngoài ngưỡng nợ. Các vấn đề lý thuyết và thực nghiệm*". Nghiên cứu này khảo sát các tài liệu lý thuyết liên quan đến nợ công và tăng trưởng kinh tế, nhằm tìm kiếm một ngưỡng nợ phù hợp, đồng thời duy trì được ngưỡng tỷ lệ nợ/GDP phù hợp nhằm đảm bảo tăng trưởng kinh tế. Qua nghiên cứu các ngưỡng nợ của nhiều tác giả trong và ngoài nước, tác giả kết luận rằng không có kết luận một chiều cho mối quan hệ giữa nợ công và tăng trưởng kinh tế, mà nó luôn diễn ra trên hai chiều là tích cực và tiêu cực. Nghiên cứu cũng sử dụng các phương pháp thực nghiệm qua các mô hình, dữ liệu của 25 quốc gia Đông Âu và Tây Âu từ năm 1999 đến 2015 để cố gắng tìm được mối liên hệ giữa nợ công và tăng trưởng ngoài nhân tố ngưỡng nợ. Các kết quả nghiên cứu đã cung cấp nhiều kiến thức bổ ích cho nghiên cứu sinh trong nghiên cứu tác động của nợ công đến ANKT [87].

**Đánh giá:** Các công trình nghiên cứu của các tác giả quốc tế về an ninh kinh tế đã đưa ra được những phân tích, đánh giá toàn diện về an ninh kinh tế như: khái niệm, cấu trúc của ANKT, nội dung của ANKT, các biện pháp đảm bảo ANKT trước tác động của nợ công và khủng hoảng tài chính... Những nghiên cứu trên đã cung cấp cơ sở lý luận quan trọng, đưa ra những gợi ý quan trọng cho tác giả trong quá trình thực hiện đề tài luận án.

### ***1.1.1.2. Nhóm công trình nghiên cứu về tác động tiêu cực của nợ công đến an ninh kinh tế***

Nghiên cứu của Krugman (1988) và Sachs (1989), đã nghiên cứu tác động của nợ công lên tăng trưởng kinh tế ở những quốc gia có nền kinh tế đang phát triển thông qua sự tác động của nợ nước ngoài, một yếu tố được xem là có vai trò quan trọng trong cấu trúc nợ công. Giả thuyết nghiên cứu được các tác giả đặt ra là “số



*đư nợ quá mức*” nhằm đề cập đến tình trạng khi nghĩa vụ nợ là gánh nặng của một quốc gia. Và gánh nặng này đã gây áp lực trả nợ cho quốc gia cũng như gây ra hiệu ứng thoái lui đầu tư, nghiên cứu này đã đưa ra nhiều gợi ý quan trọng cho tác giả trong nghiên cứu tác động của nợ công đến ANKT [84].

Nghiên cứu của T.V. Chekushina (2005), “*Đánh giá tác động của nợ nước ngoài đối với an ninh kinh tế quốc gia*”, nghiên cứu này đưa ra những đánh giá về tác động của nợ nước ngoài đối với ANKT Nga trên cơ sở sự tương tác của các khoản vay nước ngoài của nhà nước với các lĩnh vực có liên quan của nền kinh tế của đất nước. Nghiên cứu này khẳng định rằng sự nguy hiểm của sự tăng trưởng quá mức của nợ nước ngoài sẽ ảnh hưởng đến ngân sách nhà nước, hệ thống tiền tệ và uy tín quốc tế của đất nước, làm gia tăng các căng thẳng và ảnh hưởng đến tính bền vững của ANKT quốc gia. Theo đó, việc vay nợ quá mức của chính phủ dẫn đến hiệu ứng lán át. Hiệu ứng này bao gồm việc thay thế nhu cầu cá nhân của nhà nước do sự gia tăng trong việc vay của chính phủ, tức là khu vực tư nhân đang bị nhà nước đổ ra khỏi thị trường (kể cả từ thị trường tài chính); nếu sử dụng nợ công như một công cụ tài trợ ngân sách nhà nước (NSNN) sẽ làm tăng chi tiêu của chính phủ, tạo ra sự khủng hoảng về niềm tin của nhà đầu tư vào chính sách, sẽ làm hạn chế nhu cầu về khối lượng chứng khoán của chính phủ trong tương lai; nếu sử dụng vốn vay của chính phủ như là một sự thay thế thu thuế sẽ dẫn đến sự gia tăng biến động về quy mô nợ công. Nghiên cứu cũng đưa ra nhiều phân tích, đánh giá nhận định quan trọng từ nợ công, nợ nước ngoài đến ngân sách nhà nước, hệ thống tiền tệ và niềm tin quốc gia [94]. Những nghiên cứu trên đưa ra nhiều gợi ý quan trọng cho tác giả trong nghiên cứu tác động của nợ công đến ANKT.

Nghiên cứu của Folorunso S.Ayadi và Felix O.Ayadi (2008): *Sự tác động của nợ nước ngoài đối với tăng trưởng kinh tế: một nghiên cứu so sánh Negeria và Nam Phi, Đại học miền Nam Texas*. Nghiên cứu này ứng dụng phương pháp bình phương nhỏ nhất (Least Square) để chạy hồi quy tuyến tính nhằm đo lường tác động của nợ và gánh nặng thanh toán nợ nước ngoài lên sức mạnh của nền kinh tế và sự đầu tư ở Nigeria và Nam Phi giai đoạn 1980 - 2008 thông qua 5 biến: tỷ lệ tăng trưởng xuất khẩu hàng năm; tỷ lệ đầu tư trên GDP thực; tỷ lệ thanh toán

nợ trên GDP thực; quy mô nợ nước ngoài đối với GDP thực và tăng trưởng vốn GCAP. Công trình nghiên cứu chỉ ra rằng việc sử dụng nguồn vốn vay nước ngoài sẽ dẫn đến những hệ lụy, tạo ra sự ràng buộc chính yếu đến cấu trúc vốn của các quốc gia đang phát triển. Từ đó đưa ra các phân tích như: Vấn đề công bố nợ công có thể gây ảnh hưởng đến tình hình chính trị của quốc gia, do đó, nếu có những dữ liệu về nợ công được công bố thì những dữ liệu đó sẽ không có cơ sở chắc chắn; nợ công gồm có nợ công nước ngoài và nợ công trong nước trong đó nợ công nước ngoài chiếm tỷ trọng lớn và có xu hướng biến động cùng tổng nợ công; bản thân nợ nước ngoài ẩn chứa nhiều rủi ro, do đó số liệu nợ nước ngoài cần được quan tâm hơn nợ trong nước. Đây là công trình nghiên cứu có ý nghĩa quan trọng đối với luận án của tác giả [76].

Nghiên cứu của Carmen M.Reinhart và Kenneth S. Rogoff (2010): “*Sự tăng trưởng về thời gian của nợ*”, đây là nghiên cứu của hai nhà kinh tế học nổi tiếng về nghiên cứu lĩnh vực nợ công, sau khi nghiên cứu tương quan giữa nợ công và tốc độ tăng trưởng GDP trên 20 quốc gia phát triển trải dài từ (1790 -2009) và 24 nền kinh tế mới nổi giai đoạn (1946 -2009) đưa ra kết luận quan trọng: Tỷ số nợ/GDP dưới ngưỡng 90% GDP: thể hiện mối tương quan ngược chiều giữa nợ công và tăng trưởng dài hạn ở mức độ yếu; Tỷ số nợ/GDP > 90% GDP: thể hiện mối tương quan ngược chiều giữa nợ công và tăng trưởng dài hạn ở mức độ mạnh; đưa ra khuyến cáo cần dựa vào ngưỡng nợ cảnh báo để đưa ra trần nợ công và chính sách quản lý nợ công (QLNC) phù hợp đối với mỗi quốc gia. Đặc biệt đối với các quốc gia đang phát triển và nền kinh tế thị trường mới nổi mối quan hệ ngược chiều giữa nợ công và tăng trưởng kinh tế biểu hiện rõ rệt nhất khi nợ/GDP vượt mức 90 -100% [71].

Nghiên cứu của Manmohan S.Kumar và Jaejoon Woo (2010), tập hợp các nghiên cứu của: *Elendorf và Mankiw (1992)* cho rằng nợ công ảnh hưởng đến nền kinh tế cả trong ngắn hạn và dài hạn. Các khoản vay từ nợ công có thể kích thích tổng cầu và sản lượng trong ngắn hạn do lượng vốn cung cấp cho nền kinh tế tăng cao, đáp ứng nhu cầu huy động vốn của những cá nhân và tổ chức trong nền kinh tế. Tuy nhiên, không có lợi trong dài hạn, bởi những khoản vay sẽ chèn lấn vốn đầu tư và giảm sản lượng trong dài hạn, cùng với đó là những nghĩa vụ trả nợ phải thực

hiện trong tương lai nếu không có chính sách QLNC hiệu quả. Nợ công cao có thể ảnh hưởng bất lợi đến tích lũy vốn và tăng trưởng thông qua lãi suất dài hạn cao hơn, bóp méo hệ thống thuế trong tương lai cao hơn, gia tăng lạm phát và sự không chắc chắn trong chính sách; *Nghiên cứu của Ayadi (1999) và Ayadi et. al. (2003)* cho rằng gánh nặng nợ nước ngoài đã giới hạn sự tham gia của những quốc gia đang phát triển với nền kinh tế toàn cầu và kèm theo đó là những nghĩa vụ nợ đã gây trở ngại đến tăng trưởng và phát triển kinh tế. Khi nợ vay của một quốc gia tăng cao, vấn đề gánh nặng thanh khoản được các quốc gia đặt nặng, chỉ số xếp hạng tín nhiệm quốc gia được các quốc gia chủ nợ xem xét kỹ càng với những điều khoản khắt khe hơn gây ảnh hưởng đến quá trình phát triển và hội nhập của quốc gia vay nợ. Ngoài ra, gánh nặng nợ còn gây nên những tác động như THNS, giảm đầu tư, ảnh hưởng đến việc làm, năng lực tài chính của người dân ở các quốc gia. Những nghiên cứu trên mang đến những gợi ý quan trọng trong xây dựng khung lý thuyết tác động của nợ công đến ANKT [84].

Nghiên cứu của Alex Warren - Rodiguier (2010), *Khủng hoảng và nợ công, kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam*. Đây là công trình đề cập đến khủng hoảng nợ thập niên 80, khủng hoảng tài chính châu Á 1997, khủng hoảng Coralito năm 2001 của Achantina và vấn đề nợ công. Khi khảo sát một số cuộc khủng hoảng nợ công trên thế giới, công trình đã khái quát và đưa ra những gợi ý về mặt chính sách cho Việt Nam trong vấn đề quản lý nợ công của mình. Đây là những gợi ý quan trọng đối với luận án của tác giả [2].

Nghiên cứu của Keiko Kubota (The World Bank 2010): *Vai trò giám sát của Quốc hội trong đảm bảo tính bền vững của nợ công*. Công trình này đã nghiên cứu, làm rõ trách nhiệm của Quốc hội trong giám sát nợ công; vai trò giám sát nợ công của Quốc hội một số nước; tính bền vững của nợ công, các nhân tố tạo nên chiến lược nợ tốt; nhân tố quyết định chi phí vay mượn [81]. Những nghiên cứu của công trình này đưa ra những gợi ý quan trọng trong việc khảo sát vai trò, trách nhiệm của các chủ thể trong quản lý, phòng ngừa tác động của nợ công đến ANKT.

Nghiên cứu của Checherita-Westphal (2012), tập trung nghiên cứu tác động trung bình của nợ Chính phủ đối với tăng trưởng GDP bình quân đầu người với

mẫu gồm 12 quốc gia thuộc khu vực đồng Euro như Áo, Bỉ, Phần Lan, Pháp, Đức, Hy Lạp, Ai-len, Italia, Luxembourg, Hà Lan, Bồ Đào Nha và Tây Ban Nha trong khoảng 40 năm bắt đầu từ năm 1970. Kết quả cho thấy, có mối quan hệ phi tuyến tính giữa nợ công với tăng trưởng GDP bình quân đầu người, đó là tỷ lệ nợ của chính phủ so với GDP có ảnh hưởng tiêu cực tới tăng trưởng dài hạn (khoảng 90-100% GDP)...[71].

Một số nghiên cứu khác của *Sachs (2002)*, *Colaco (1985)*, *Mehran (1986)*, *Cohen (1993)* và *Clements et al. (2003)*, *Hunt (2007)* đều chỉ ra những tác động tiêu cực của nợ lên tăng trưởng kinh tế [71]. Một số nghiên cứu của *Reinhart và Rogoff (2010)* đã khảo sát 44 nền kinh tế tiên bộ mới nổi trong khoảng hai thế kỷ đã đưa ra ngưỡng nợ nguy hiểm là 90%, các ông cho rằng khi dư nợ nước ngoài chạm mức 60%, tăng trưởng kinh tế sẽ bắt đầu suy giảm 2%, và nếu như vượt quá 90% GDP, mức tăng trưởng sẽ giảm một nửa; Một nghiên cứu khác của *Caner, Grennes và Koehler - Geib (2011)* nghiên cứu về số liệu nợ công, độ mở cửa của nền kinh tế, lạm phát, tăng trưởng GDP trong thời kỳ trước của 101 quốc gia (75 nước đang phát triển và 26 nước đã phát triển) trong giai đoạn 1980 -2008, sử dụng mô hình kinh tế lượng đã đưa ra ngưỡng nguy hiểm trung bình cho các quốc gia, đây là cơ sở để tác giả tham khảo đề xuất ngưỡng an toàn về nợ công và đánh giá nợ công ở Việt Nam [71].

**Đánh giá:** Nhóm các công trình bàn về tác động tiêu cực của nợ công đến an ninh kinh tế của các tác giả trên thế giới đã đưa ra những kết luận quan trọng về ngưỡng tác động tiêu cực của nợ công đến ANKT một số quốc gia trên thế giới thông qua khảo sát mẫu so sánh; cũng như những hậu quả khi “vượt ngưỡng” dẫn đến khủng hoảng nợ công hay vỡ nợ ở nhiều quốc gia. Các nghiên cứu đã cung cấp những cơ sở quan trọng, tuy nhiên chưa có công trình nào nghiên cứu cụ thể về nội dung những tác động tích cực hoặc tiêu cực của nợ công đến ANKT.

### **1.1.2. Nhóm các công trình đã công bố ở trong nước**

Đối với Việt Nam, tác động của nợ công đến ANKT là một vấn đề nóng, được các học giả vô cùng quan tâm, trong quá trình nghiên cứu luận án, tác giả khái quát được một số công trình nghiên cứu có liên quan gồm:

### ***1.1.2.1. Nhóm công trình nghiên cứu về an ninh kinh tế***

Luận án tiến sĩ của Tào Khánh Hợp (2008): “*An ninh tài chính nhà nước của Việt Nam trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế*”. Phân tích, đánh giá thực trạng an ninh tài chính (ANTC) nhà nước, tín dụng Nhà nước, an ninh tài chính doanh nghiệp nhà nước (DNNN), đánh giá những thành tựu, tồn tại, hạn chế, nguy cơ tiềm ẩn đối với an ninh tài chính nhà nước, an ninh tài chính quốc gia đề xuất các giải pháp khắc phục bất cập, củng cố, bảo đảm ANTC nhà nước Việt Nam trong điều kiện hội nhập quốc tế [33].

Sách tham khảo của PGS,TS Nguyễn Hồng Hải (2010): “*Công tác bảo vệ an ninh kinh tế đối với hoạt động xuất nhập khẩu của Việt Nam với Mỹ*”. Đây là công trình nghiên cứu của Học viện An ninh nhân dân, cung cấp cơ sở lý luận và thực tiễn khá toàn diện về hoạt động xuất nhập khẩu giữa Việt Nam và Mỹ, đồng thời chỉ ra những vấn đề đặt ra đối với công tác bảo vệ an ninh kinh tế đối với hoạt động xuất nhập khẩu [26]. Công trình đưa ra những gợi ý quan trọng cho tác giả trong đánh giá thực trạng ở chương 3 và đề ra các giải pháp ở chương 4 của luận án.

Sách tham khảo của PGS,TS Bùi Trung Thành (2011): “*Bảo vệ an ninh kinh tế thời WTO*”, công trình đã cung cấp những vấn đề lý luận và thực tiễn về công tác bảo vệ an ninh kinh tế của lực lượng công an nhân dân (CAND) trên các lĩnh vực cụ thể như an ninh tài chính tiền tệ; an ninh nông nghiệp; an ninh năng lượng, đây là những gợi ý quan trọng cho luận án của tác giả [57].

Sách tham khảo của PGS,TS Phạm Minh Chính và TS Trương Thế Hòe (2011): “*An ninh kinh tế và nền kinh tế thị trường ở Việt Nam*”. Đây là công trình bàn về an ninh kinh tế và công tác bảo vệ an ninh kinh tế trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam [20]. Công trình cung cấp những gợi ý quan trọng cho tác giả trong khảo sát vấn đề lý luận của chương 2.

Sách tham khảo của GS,TS Nguyễn Xuân Yêm (2011): “*An ninh kinh tế trong thời kỳ hội nhập và gia nhập WTO*”. Đây là công trình nghiên cứu về an ninh kinh tế, công tác bảo vệ an ninh kinh tế thời kỳ hội nhập WTO. Tuy nhiên, công trình này mới nghiên cứu công tác bảo vệ an ninh kinh tế nói chung trên nhiều lĩnh vực, chưa khái quát được tác động của nợ công đến ANKT của Việt Nam [65].

Luận án tiến sĩ của Nguyễn Mạnh Cường (2013): “*Một số xu hướng phát triển của hệ thống tài chính - tiền tệ quốc tế trong những thập niên đầu thế kỷ 21*”. Công trình đã phân tích xu hướng phát triển luật lệ và cải cách thể chế của hệ thống tài chính, tiền tệ quốc tế trong hai thập niên đầu thế kỷ XXI và các cơ hội, nguy cơ về chính sách có tính chiến lược và dài hạn đối với Việt Nam [19]. Nghiên cứu đưa ra nhiều gợi ý cho tác giả trong đánh giá vai trò của hệ thống tài chính tiền tệ đối với đảm bảo an toàn nợ công Việt Nam.

**Đánh giá:** Nhóm các công trình trên đã cung cấp các vấn đề lý luận và thực tiễn về an ninh kinh tế và công tác bảo vệ an ninh kinh tế trên các lĩnh vực cụ thể như an ninh tài chính, an ninh nông nghiệp, an ninh thông tin, an ninh môi trường. Những nghiên cứu trên đã đưa ra những gợi ý quan trọng cho tác giả trong xây dựng khung lý thuyết về tác động của nợ công đến an ninh kinh tế. Tuy nhiên, chưa có công trình nào nghiên cứu cụ thể về tác động của nợ công đến an ninh kinh tế của Việt Nam dưới góc độ kinh tế chính trị.

#### ***1.1.2.2. Nhóm công trình bàn về tác động của nợ công đến an ninh kinh tế***

Nghiên cứu cấp Bộ của TS Nguyễn Đức Độ và TS Nguyễn Thị Minh Tâm đồng tác giả (2010): “*Vấn đề nợ công các nước phát triển và tác động đến nền kinh tế Việt Nam*”. Đề tài đã nghiên cứu một cách toàn diện thực trạng nợ công tại các nước phát triển, đồng thời rút ra những bài học kinh nghiệm và đánh giá những tác động của nợ công các nước phát triển đến nền kinh tế Việt Nam [25]. Đề tài đưa ra những gợi ý quan trọng cho tác giả trong xây dựng vấn đề nghiên cứu.

Nghiên cứu của TS Vũ Thành Tự Anh (2010): “*Tính bền vững của nợ công ở Việt Nam*”. Công trình này đã đề cập đến khủng hoảng nợ công Hy Lạp và một số nước từ đó đánh giá về tính bền vững nợ công, đưa ra ngưỡng cảnh báo tính bền vững nợ công; phân tích các nhân tố ảnh hưởng đến tính bền vững của nợ công; đưa ra các nguyên lý quản lý rủi ro nợ công [1]. Công trình nghiên cứu đưa ra những gợi ý quan trọng cho tác giả trong chương 2 của luận án.

Nghiên cứu của TS Lê Kim Sa (2010): “*Nợ công ở Việt Nam và những vấn đề tác động tiềm tàng*”, đây là công trình nghiên cứu khá sát với vấn đề nghiên cứu

của tác giả, tuy nhiên, trong công trình này mới chỉ nghiên cứu và đưa ra những nhận định chung về tác động của nợ công đến nền kinh tế trước thời điểm năm 2009, trong bối cảnh nợ công Việt Nam vẫn chưa nóng như thời điểm hiện tại. Tuy nhiên, đề tài nghiên cứu này cũng đưa ra những gợi ý quan trọng cho tác giả trong xây dựng chương 3 của luận án [47].

Sách tham khảo của Chu Đức Dũng và Nguyễn Mạnh Hùng (đồng chủ biên), Viện hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, Viện Kinh tế và Chính trị thế giới (2011): *“Khủng hoảng nợ công trên thế giới và hàm ý đối với Việt Nam”*, công trình này tập hợp những nghiên cứu quan trọng và toàn diện về khủng hoảng nợ công tại Áchentina, Châu Âu, Mỹ, Nhật Bản, Trung Quốc và đưa ra những gợi ý quan trọng cho quản lý nợ công bền vững cho Việt Nam. Sách tham khảo này có ý nghĩa quan trọng trong khái quát những nguyên nhân dẫn đến cuộc khủng hoảng nợ công tại Hy Lạp và một số nước, đồng thời gợi ý về chính sách và đưa ra những bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong quản lý nợ công và khắc phục rủi ro [23]. Đây là công trình có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong việc giúp tác giả đánh giá đúng những vấn đề lý luận và bài học kinh nghiệm rút ra trong chương 1 và chương 4 của đề tài.

Nghiên cứu của Ủy ban kinh tế Quốc hội (2013): *“Nợ công và tính bền vững ở Việt Nam: Quá khứ, hiện tại và tương lai”*. Nghiên cứu đã làm rõ thực trạng nợ công Việt Nam, thâm hụt ngân sách và cũng như các tác động của nợ công đến biến số vĩ mô trong quá khứ, hiện tại và đưa ra những phân tích dự báo về tính bền vững của nợ công trong tương lai. Những nghiên cứu của công trình này đã đưa ra nhiều gợi ý quan trọng cho tác giả trong đánh giá những nhân tố tác động đến tính bền vững của nợ công, đưa ra những căn cứ chính sách để xác định phương hướng hạn chế tác động tiêu cực của nợ công đến ANKT [59].

Nghiên cứu của Nguyễn Văn Phúc (2013): *“Nợ công và tăng trưởng kinh tế. Kinh nghiệm các nước và bài học cho Việt Nam”*, với dữ liệu gồm các quốc gia đang phát triển, sử dụng hàm hồi quy trắng trường để ước lượng tác động của nợ công lên tăng trưởng kinh tế. Kết quả cho thấy khi đã loại bỏ các yếu tố khác như thu nhập bình quân đầu người ban đầu, tỷ lệ đầu tư, lạm phát giáo dục, dân số, chỉ số hiệu quả của chính quyền. Khi nợ công gia tăng tác động ngược chiều lên tăng

trường kinh tế, vì thế việc gia tăng nợ công cần hết sức thận trọng để tránh ảnh hưởng tiêu cực của nợ công [44].

Nghiên cứu của TS Phạm Văn Hà, ThS Trương Bá Tuấn, VEPR (2013): “*Mối quan hệ giữa đầu tư công và nợ công và yêu cầu đảm bảo bền vững ngân sách ở Việt Nam*”. Nghiên cứu chỉ rõ vai trò của đầu tư công và nợ công cũng như mối quan hệ giữa các biến số nợ công, đầu tư công và thâm hụt ngân sách nhà nước (NSNN), từ đó đề ra những giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng nợ công, giảm áp lực đầu tư công và đảm bảo cải thiện thâm hụt NSNN [62].

Nghiên cứu của CIEM (số tháng 5/2013): “*Đầu tư công, nợ công và mức độ bền vững ngân sách ở Việt Nam*”, đã nghiên cứu và chỉ rõ thực trạng về đầu tư công và mức độ bền vững ngân sách của Việt Nam, chỉ ra mối quan hệ giữa nợ công, đầu tư công và mức độ bền vững của NSNN. Từ đó, kiến nghị một số giải pháp nhằm sử dụng hiệu quả nguồn nợ công, đầu tư công và tăng cường bền vững của NSNN [18].

Nghiên cứu của TS Đặng Hoàng Linh (2014): “*Khủng hoảng nợ công Châu Âu và bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam*”, đã nghiên cứu, làm rõ thực trạng của cuộc khủng hoảng nợ công Châu Âu. Phân tích làm rõ nguyên nhân, tác động từ khủng hoảng nợ công đến nền kinh tế các nước châu Âu, cũng như đánh giá hệ thống giải pháp ứng phó của Châu Âu đối với cuộc khủng hoảng, qua đó rút ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam [38]. Nghiên cứu này đưa ra những gợi ý quan trọng cho tác giả trong chương 4.

Nghiên cứu của Lê Phan Thị Diệu Thảo và Thái Hán Vinh (2015): “*Kiểm định tác động của nợ công đến tăng trưởng kinh tế*”. Với phương pháp sử dụng mô hình hồi quy, quy mô mẫu gồm 7 nước đang phát triển khu vực Đông Nam Á là Việt Nam, Malaysia, Indonesia, Thái Lan, Philipins, Lào, Campuchia với chuỗi số liệu từ năm 1995-2013, kết quả cho thấy giữa nợ công và tăng trưởng kinh tế có mối quan hệ phi tuyến tính, mô hình chữ U ngược. Khi tỷ lệ nợ công/GDP nhỏ hơn 68% nợ công có tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế. Từ đó, nghiên cứu đã xác định được ngưỡng nợ công để có thể tham khảo chính xác ngưỡng nợ công [56].

Nghiên cứu của TS Hoàng Xuân Bình (2015): “*Khủng hoảng nợ công từ lý thuyết đến thực tiễn*” đã làm rõ những vấn đề lý luận, thực tiễn về nợ công, phân



tích thực trạng nợ công tại Nhật Bản, Trung Quốc và Mỹ, Châu Âu, từ đó rút ra những bài học kinh nghiệm cho Việt Nam. Đề tài khát quát được những kết quả quan trọng về lý thuyết khủng hoảng nợ công đến những vấn đề thực tiễn tại các cuộc khủng hoảng nợ công Châu Âu, và một số nước, từ đó đưa ra những hàm ý quan trọng về chính sách đối với Việt Nam [12].

Nghiên cứu của Vũ Minh Long (VEPR - NC28): “*Khủng hoảng nợ công tại một số nền kinh tế trên thế giới - nguyên nhân, diễn biến, hậu quả, biện pháp khắc phục và những hàm ý chính sách cho Việt Nam*”. Đã nghiên cứu làm rõ thực trạng khủng hoảng nợ công tại Mỹ La tinh 1980s, cuộc khủng hoảng tài chính Đông Á 1990, khủng hoảng nợ công châu Âu, và đánh giá rủi ro nợ công của các nước cũng như rủi ro nợ công của Việt Nam. Công trình cũng đưa ra những gợi ý chính sách vô cùng hợp lý như công khai minh bạch thông tin về ngân sách, tăng nguồn thu ngân sách, cắt giảm chi tiêu công, phát triển thị trường nợ trong nước...[40].

Báo cáo chuyên đề về nợ công của của Khối phân tích và tư vấn đầu tư công ty cổ phần chứng khoán Bảo Việt (27/11/2015): “*Cần cách nhìn trực diện*”, báo cáo này phân tích quy mô, cơ cấu và rủi ro đối với nợ công của Việt Nam trong bối cảnh THNS gia tăng trong mấy năm gần đây. Những phân tích về nợ công trong báo cáo này là quan trọng bởi nợ công của Việt Nam đang ở mức cao so với các nước trong khu vực, trong khi Chính phủ đang phải thu xếp các nguồn lực tài chính cho đầu tư phát triển phục vụ kế hoạch 5 năm tiếp theo 2016-2020. Báo cáo đưa ra những dự báo qui mô nợ trực tiếp của Chính phủ, áp lực trả nợ, và rủi ro đối với nợ Chính phủ giai đoạn 2016-2020 [63]. Đây là những gợi ý quan trọng cho luận án của tác giả.

**Đánh giá:** Nhóm các công trình bàn về tác động của nợ công đến an ninh kinh tế đã đưa ra những đánh giá quan trọng về những tác động cơ bản của nợ công đến tính bền vững nền kinh tế, đến tăng trưởng kinh tế, nhiều công trình đã cung cấp những kinh nghiệm quan trọng cho tác giả trong đánh giá tác động của nợ công trên các khía cạnh cụ thể. Tuy nhiên, chưa có công trình nào nghiên cứu về những tác động của nợ công đến ANKT dưới góc độ kinh tế chính trị.

## 1.2. NHỮNG KHOẢNG TRỐNG CẦN TIẾP TỤC NGHIÊN CỨU TRONG LUẬN ÁN

### 1.2.1. Những kết quả nghiên cứu đã được khẳng định

Qua nghiên cứu tổng quan các công trình liên quan đến tác động của nợ công đến ANKT và những vấn đề có liên quan đến đề tài luận án, tác giả luận án rút ra một số khoảng trống nghiên cứu sau:

*Một là*, các công trình, bài viết của các tác giả trong và ngoài nước đã đề cập đến những vấn đề lý luận và thực tiễn về nợ công, nợ nước ngoài, công tác quản lý nợ công, kinh nghiệm quản lý nợ công, an ninh kinh tế và công tác đảm bảo an ninh kinh tế; nghiên cứu về khủng hoảng nợ công một số nước trên thế giới và bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam... Tuy nhiên, các công trình trên mới chỉ nghiên cứu riêng về nợ công trên phương diện các ngành khoa học khác nhau, nhiều nghiên cứu mới chỉ tập hợp dưới dạng các bài viết, báo cáo khoa học, chưa có công trình nào đặt vấn đề nghiên cứu cụ thể về tác động của nợ công đến an ninh kinh tế ở Việt Nam trên phương diện khoa học kinh tế chính trị.

*Hai là*, số liệu công bố tại các công trình nghiên cứu trên đã lạc hậu, có những công trình nghiên cứu dừng ở số liệu từ trước năm 2009, công trình mới nhất công bố số liệu nợ công Việt Nam đến năm 2014, trong khi thực tiễn cơ cấu nợ công tăng nhanh, áp lực trả nợ lớn gây gánh nặng cho NSNN và đã tiến sát trần Quốc hội cho phép là 65% GDP, thậm chí có những tiêu chí đã vượt trần, tiềm ẩn nhiều nguy cơ đe dọa đến an ninh kinh tế. Một số công trình nghiên cứu mới nhưng chỉ đề cập vấn đề nợ công dưới góc độ chuyên ngành như công tác kiểm toán nhà nước, công tác quản lý nợ công, chưa có công trình nào nghiên cứu tổng thể các giải pháp kiểm soát tác động của nợ công đến an ninh kinh tế đến năm 2030. Do đó vấn đề tác giả lựa chọn công trình "*Tác động của nợ công đến an ninh kinh tế ở Việt Nam*" để nghiên cứu đến 31/12/2017 là mới, cấp thiết cả về lý luận và thực tiễn.

*Ba là*, các công trình nghiên cứu được khảo sát trong tổng quan hầu hết đều nghiên cứu về nợ công và nợ nước ngoài của Việt Nam theo quy định và cách tính của Luật Quản lý nợ công năm 2009. Bản thân Luật QLNC năm 2009 xuất hiện nhiều hạn chế ảnh hưởng đến công tác thống kê, báo cáo, minh bạch và quản lý nợ công, tạo ra những khe hở cho các cá nhân tham nhũng, gây hậu quả nghiêm trọng về kinh tế; sự ra đời của Luật QLNC năm 2017 với những quy định đầy đủ hơn,

hoàn thiện tiệm cận dần với thông lệ quốc tế. Tuy nhiên, Luật QLNC năm 2017 vẫn còn tồn tại nhiều hạn chế so với chuẩn chung của thế giới như WB hay IMF. Do đó, trong công trình nghiên cứu của mình, tác giả luận án đặt ra mục tiêu nghiên cứu không chỉ nghiên cứu tổng nợ công dựa trên Luật QLNC năm 2009 mà còn cung cấp một số nghiên cứu, đánh giá theo cách tính của quốc tế, đồng thời cập nhật số liệu nợ công Việt Nam đến 31/12/2017 trong khi số liệu công khai trên bản tin Nợ công số 5 của Bộ Tài chính công bố năm 2018 mới cập nhật số liệu đến năm 2015, số liệu chưa đầy đủ, chưa phản ánh đúng thực chất nợ công của Việt Nam.

### ***1.2.2. Những vấn đề cần tiếp tục làm rõ***

Để giải quyết nhiệm vụ nghiên cứu đã đặt ra, trong luận án cần tiếp tục nghiên cứu bổ sung, làm rõ các vấn đề sau:

*Thứ nhất*, khung lý thuyết về tác động của nợ công đến an ninh kinh tế ở Việt Nam? nghiên cứu làm rõ khái niệm tác động của nợ công đến ANKT quốc gia, phân loại tác động; Nội dung tác động chủ yếu của nợ công đến ANKT quốc gia? Trong đánh giá tác động của nợ công đến ANKT cần những tiêu chí nào? Chủ thể kiểm soát tác động? những kinh nghiệm phát huy tác động tích cực, giảm thiểu tác động tiêu cực của nợ công đến ANKT quốc gia? Những vấn đề đặt ra đối với yêu cầu phát huy tác động tích cực, hạn chế tác động tiêu cực của nợ công đến ANKT ở Việt Nam đến 2030?

*Thứ hai*, nghiên cứu một cách toàn diện thực trạng nợ công Việt Nam từ năm 1986 đến hết 31/12/2017 trên các phương diện quy mô và tốc độ tăng nợ công; huy động, sử dụng vốn vay nợ công; nghĩa vụ trả nợ? Đồng thời làm rõ những tác động chủ yếu của nợ công đến an ninh kinh tế trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, bao gồm những tác động tích cực và tiêu cực dưới góc độ kinh tế chính trị.

*Thứ ba*, đánh giá được những tác động của nợ công đến ANKT Việt Nam trên các phương diện thành tựu, hạn chế, nguyên nhân của những hạn chế và đề xuất một số phương hướng và giải pháp nhằm phát huy tác động tích cực, giảm thiểu tác động tiêu cực của nợ công đến ANKT ở Việt Nam đến 2030.

Những vấn đề đặt ra trên đây sẽ được tác giả đi sâu, nghiên cứu và làm sáng tỏ trong chương 2, 3 và 4 của luận án.

## Chương 2

# CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ TÁC ĐỘNG CỦA NỢ CÔNG ĐẾN AN NINH KINH TẾ

### 2.1. NỢ CÔNG TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

#### 2.1.1. Khái niệm

Nợ công là một khái niệm phức tạp được rất nhiều học giả, cơ sở giáo dục trong và ngoài nước tập trung nghiên cứu. Hiện nay có rất nhiều khái niệm khác nhau về nợ công chưa đồng nhất giữa các quốc gia hay các tổ chức quốc tế uy tín.

Theo sổ tay Hệ thống báo cáo nợ của Ngân hàng Thế giới (WB): “Nợ công là toàn bộ những khoản nợ của chính phủ và những khoản nợ được chính phủ bảo lãnh. Trong đó: *Nợ của Chính phủ*: là toàn bộ các khoản nợ trong nước và nước ngoài của chính phủ và các đại lý của chính phủ; các tỉnh, thành phố hoặc các tổ chức chính trị trực thuộc chính phủ và các đại lý của các tổ chức này; các DNNN; *Nợ của Chính phủ bảo lãnh* là toàn bộ nghĩa vụ trả nợ đối với những khoản nợ trong nước và nước ngoài của khu vực tư nhân do CPBL” [35].

Theo quan điểm của Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF): “*Nợ công bao gồm nợ của khu vực tài chính công và nợ của khu vực phi tài chính công*”. Trong đó: *Nợ của khu vực tài chính công gồm*: Nợ của các tổ chức tiền tệ (NHTW, các tổ chức tín dụng Nhà nước) và nợ của các tổ chức phi tiền tệ (các tổ chức tín dụng không cho vay mà chỉ có chức năng hỗ trợ phát triển); *Nợ của các tổ chức phi tài chính công như*: Nợ của Chính phủ; tỉnh; thành phố; tổ chức; nợ của chính quyền địa phương và nợ của các doanh nghiệp phi tài chính nhà nước.

Theo cách tiếp cận của Ngân hàng Thế giới (WB): nợ công được hiểu là nghĩa vụ nợ của bốn nhóm chủ thể bao gồm: *Một là*, nợ của Chính phủ trung ương và các Bộ, ban, ngành trung ương; *Hai là*, nợ của các cấp chính quyền địa phương; *Ba là*, nợ của Ngân hàng trung ương; *Bốn là*, nợ của các tổ chức độc lập mà Chính phủ sở hữu trên 50% vốn, hoặc việc quyết lập ngân sách phải được sự phê duyệt của Chính phủ hoặc Chính phủ là người chịu trách nhiệm trả nợ trong trường hợp tổ chức đó vỡ nợ [35].

Như vậy, hầu hết các tổ chức quốc tế đều quan niệm nợ công không chỉ bao gồm nợ của Chính phủ mà còn gồm các khoản nợ do Chính phủ kiểm soát hay Chính phủ bảo lãnh (liên đới chịu trách nhiệm). Phạm vi xác định nợ công tương đối rộng bao gồm cả nợ của DNNN và ngân hàng Trung ương...và các khoản nợ ngầm định khác, làm phóng đại quy mô tổng nợ công so với cách tính của Việt Nam.

Tại Việt Nam, khái niệm nợ công được quy định trong Luật Quản lý nợ công năm 2017 thay thế Luật QLNC năm 2009, theo đó:

**Nợ công** bao gồm ba nhóm nợ chính là: *nợ Chính phủ; nợ được Chính phủ bảo lãnh; nợ chính quyền địa phương* [46, khoản 2, Điều 1].

Trong đó:

**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.

Theo Luật QLNC năm 2017, nợ Chính phủ được cụ thể hóa thành 03 khoản cụ thể gồm: *Nợ do Chính phủ phát hành công cụ nợ; Nợ do Chính phủ ký kết thỏa thuận vay trong nước, nước ngoài; 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* [46, khoản 1, Điều 4].

**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.

Đối với nợ được CPBL, Luật QLNC năm 2017 đã cụ thể hóa gồm 02 khoản nợ cụ thể là: *Nợ của doanh nghiệp được CPBL; Nợ của ngân hàng chính sách của Nhà nước được CPBL* [46, khoản 2, Điều 4].

**Nợ chính quyền địa phương:** là khoản nợ phát sinh do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh vay [46, khoản 2, Điều 1].

Luật QLNC năm 2017 cụ thể hóa nợ CQĐP thành 03 khoản gồm: *Nợ do phát hành trái phiếu chính quyền địa phương; Nợ do vay lại vốn ODA, vay ưu đãi nước ngoài; 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 NSNN* [46, khoản 3, Điều 4].

Như vậy, khái niệm về nợ công theo quy định của Luật QLNC năm 2017 được đánh giá khá đầy đủ, tiệm cận gần với thông lệ quốc tế. Đây là một bước tiến dài so với Luật QLNC năm 2009, khắc phục được những sơ hở, thiếu sót trong QLNC. Tuy nhiên, khái niệm này vẫn bỏ ra ngoài phạm vi nợ công những khoản vay như: Các khoản nợ thuộc các tổ chức nhà nước khác như DNNN, đơn vị sự nghiệp công lập, NHNN, bảo hiểm xã hội, lương hưu đều không được điều chỉnh theo luật này. Trong phạm vi luận án, tác giả chỉ nghiên cứu nợ công của Việt Nam gồm 03 khoản: *Nợ chính phủ; Nợ được Chính phủ bảo lãnh; Nợ chính quyền địa phương* theo quy định tại Điều 1 Luật QLNC năm 2009; Điều 4 của Luật QLNC năm 2017. Đối với các nghĩa vụ nợ dự phòng, nợ ngầm định, nợ ẩn chỉ được đề cập đến trong luận án khi nghiên cứu trong trường hợp có liên quan đến tác động của nợ công đến ANKT.

### **2.1.2. Đặc điểm nợ công**

*Thứ nhất, nợ công là khoản nợ đi vay của Nhà nước (Chính phủ) để bù đắp thâm hụt ngân sách nhà nước*

Xét về bản chất kinh tế của nợ công, thực chất nợ công chính là các khoản vay của Chính phủ để trang trải thâm hụt NSNN, bù đắp lượng ngân sách thiếu hụt nhằm đảm bảo ANTC quốc gia. Theo đó, khi Chính phủ mong muốn hoặc bắt buộc phải chi tiêu vượt quá khả năng thu của mình (khoản thuế, phí, lệ phí và các khoản thu khác) buộc phải lựa chọn: *Một là*, tăng thuế để bù đắp thâm hụt NSNN (điều này làm ảnh hưởng đến mức sống của nhân dân nên vấp phải sự kháng cự của họ, gây ảnh hưởng xấu về chính trị); *Hai là*, đi vay vốn để trang trải thâm hụt NSNN, điều này được tiến hành thuận lợi hơn, tuy nhiên lại làm phát sinh nợ công. Như vậy, nợ công là hệ quả của việc Chính phủ vay vốn từ các tổ chức, cá nhân trong hoặc ngoài nước thông qua việc phát hành các công cụ nợ, Chính phủ phải có trách nhiệm hoàn trả khi các khoản nợ này đến hạn.

*Thứ hai, nợ công là khoản nợ ràng buộc trách nhiệm chủ thể trả nợ là Nhà nước (Chính phủ)*

Khác với các khoản nợ thông thường, nợ công được xác định là một khoản nợ mà Nhà nước (bao gồm các cơ quan nhà nước có thẩm quyền) có trách nhiệm

ràng buộc phải trả khoản nợ ấy khi đến hạn. Trách nhiệm trả nợ của Nhà nước được thể hiện dưới hai góc độ trực tiếp và gián tiếp.

*Trực tiếp*: là trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ là người trực tiếp đi vay và do đó, chủ thể đặc biệt này sẽ chịu trách nhiệm trực tiếp trả những nợ khoản vay từ nợ công khi đến hạn (ví dụ: Chính phủ Việt Nam hoặc chính quyền địa phương).

*Gián tiếp*: là trong trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền đứng ra bảo lãnh để một chủ thể trong nước vay nợ, trong trường hợp bên vay không trả được nợ thì trách nhiệm trả nợ sẽ thuộc về cơ quan đứng ra bảo lãnh (ví dụ: Chính phủ bảo lãnh để Ngân hàng Phát triển Việt Nam vay vốn nước ngoài).

Như vậy trong cả hai trường hợp trên, rủi ro vẫn thuộc về phía Nhà nước (hay Chính phủ) khi những khoản vay đến thời gian đáo hạn nhưng chủ thể đi vay không đủ điều kiện hoặc mất khả năng trả nợ, điều này sẽ gây khó khăn cho việc xây dựng các chiến lược phát triển kinh tế, xã hội của quốc gia. Đồng thời gây ra những nguy cơ đe dọa ANTC quốc gia, những khó khăn cho việc tổ chức quản lý cũng như đảm bảo ANKT, ANCT ở Việt Nam.

*Thứ ba, nợ công được quản lý theo quy trình chặt chẽ với sự tham gia của cơ quan nhà nước có thẩm quyền*

Ở Việt Nam trước khi có *Luật QLNC 2009* và *Chiến lược Nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia giai đoạn 2011-2020 và tầm nhìn đến 2030* việc QLNC còn mang nặng tính chất cảm tính, phụ thuộc vào ý chí chủ quan của người quản lý nên còn chưa hiệu quả, chưa đảm bảo được tính công khai, minh bạch trong quản lý nợ. Bên cạnh, đó cơ quan quản lý nợ được chia thành nhiều đầu mối gây khó khăn cho việc thống nhất trong việc xác định tính công khai, minh bạch và chính xác trong QLNC. Từ khi Luật QLNC năm 2009 ra đời, và hiện nay được thay thế, bổ sung bởi Luật năm 2017, công tác QLNC ở Việt Nam đã được tập trung vào một đầu mối duy nhất là Bộ Tài chính thay vì phân công trách nhiệm cho ba Bộ như trước đây. Hệ thống các văn bản dưới luật để điều chỉnh nợ công được ban hành đầy đủ, chất lượng cơ quan quản lý nợ ngày càng kiện toàn. Sự hoàn thiện này đã đảm bảo quy trình quản lý chặt chẽ về nợ công và nợ nước ngoài ở Việt Nam, giảm thiểu

những rủi ro phát sinh. Bên cạnh đó, Luật cũng quy định trách nhiệm của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; Bộ Tài chính và các đơn vị có liên quan trong QLNC.

*Thứ tư, mục tiêu cao nhất trong việc huy động và sử dụng nợ công là phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích cộng đồng*

Nợ công là khoản vay để đầu tư phát triển, chủ thể cho vay có thể là quốc gia, tổ chức hoặc cá nhân. Chính phủ Việt Nam hiện đang vay từ hai nguồn chính là vay nợ nước ngoài và vay trong nước. Vay nợ nước ngoài chủ yếu tập trung vào các quốc gia như Nhật Bản, Hàn Quốc, Anh, Mỹ...; các tổ chức như ADB, IMF, WB... những khoản vay chủ yếu bằng ngoại tệ mạnh như EUR, USD, JPY, SDR... Những khoản vay trong nước tập trung thông qua nhiều kênh, tuy nhiên kênh trực tiếp nhất là TPCP với các kỳ hạn khác nhau. Tất cả các nguồn vốn huy động được đều sử dụng trực tiếp cho đầu tư phát triển nhằm thực hiện các mục tiêu kinh tế vĩ mô của nhà nước. Nhà nước Việt Nam là Nhà nước pháp quyền XHCN, của dân, do dân và vì dân, do đó các khoản nợ công được quyết định phải dựa trên lợi ích của nhân dân, mà cụ thể là để phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, nhằm mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh.

### **2.1.3. Phân loại nợ công**

Hiện nay, để phân loại nợ công các nhà khoa học và các nhà quản lý căn cứ vào rất nhiều tiêu chí, hiện có một số cách phân loại cơ bản sau:

*Thứ nhất, căn cứ vào nguồn gốc địa lý của vốn vay, cơ cấu đồng tiền cho vay nợ công được chia thành nợ trong nước và nợ nước ngoài*

*Nợ trong nước:* là khoản nợ mà bên cho vay là các cá nhân, tổ chức trong nước, đồng tiền cho vay được huy động chủ yếu là Việt Nam đồng (VND).

*Nợ nước ngoài:* là khoản nợ mà bên cho vay là Chính phủ nước ngoài, vùng lãnh thổ, tổ chức tài chính quốc tế, tổ chức và cá nhân nước ngoài [45, Điều 3, khoản 12]. Đồng tiền cho vay chủ yếu là ngoại tệ mạnh như đô la Mỹ (USD)...

Việc phân loại nợ trong nước và nợ nước ngoài có ý nghĩa quan trọng trong quản lý nợ. Việc phân loại này về mặt thông tin sẽ giúp xác định chính xác



hơn tình hình cán cân thanh toán quốc tế. Và ở một số khía cạnh, việc quản lý nợ nước ngoài còn nhằm đảm bảo ANTC, tiền tệ của Nhà nước Việt Nam, vì các khoản vay nước ngoài chủ yếu bằng ngoại tệ tự do chuyển đổi hoặc các phương tiện thanh toán quốc tế khác.

*Thứ hai, căn cứ theo kỳ hạn nợ, nợ công được chia thành nợ ngắn hạn và nợ trung và dài hạn*

*Nợ ngắn hạn:* là những khoản nợ có thời hạn thanh toán ngắn hạn thường dưới 1 năm, chủ yếu được sử dụng để bù đắp THNS tạm thời.

*Nợ trung và dài hạn:* là những khoản nợ có kỳ hạn thanh toán từ 1 năm trở lên, nhằm phục vụ nhu cầu đầu tư và phát triển kinh tế.

Cách phân loại này có ý nghĩa quan trọng nhằm tạo điều kiện thuận lợi trong quản lý khả năng thanh toán các khoản vay nhằm xác định thời điểm phải thanh toán cả gốc và lãi. Từ đó xây dựng phương án trả nợ thích hợp.

*Thứ ba, căn cứ vào phương thức huy động vốn, nợ công được chia làm hai loại là nợ công từ thỏa thuận trực tiếp và nợ công từ công cụ nợ*

*Nợ công từ thỏa thuận trực tiếp:* là khoản nợ công xuất phát từ những thỏa thuận vay trực tiếp của cơ quan nhà nước có thẩm quyền với cá nhân, tổ chức cho vay. Phương thức huy động vốn này xuất phát từ những hợp đồng vay, hoặc ở tầm quốc gia là các hiệp định, thỏa thuận giữa Nhà nước Việt Nam với bên nước ngoài.

*Nợ công từ công cụ nợ:* là khoản nợ công xuất phát từ việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền phát hành các công cụ nợ để vay vốn. Các công cụ nợ này có thời hạn ngắn hoặc dài, thường có tính vô danh và khả năng chuyển nhượng trên thị trường tài chính. (Các công cụ nợ dài hạn gọi là trái phiếu. Các công cụ nợ ngắn hạn gọi là tín phiếu và do Kho bạc nhà nước phát hành nên gọi là tín phiếu Kho bạc).

*Thứ tư, căn cứ vào tính chất ưu đãi của khoản vay làm phát sinh nợ công, nợ công được chia thành ba loại:*

Nợ công từ vốn vay ODA;

Nợ công từ vốn vay ưu đãi;

Nợ thương mại thông thường.

*Thứ năm, căn cứ theo trách nhiệm đối với chủ nợ, nợ công được phân loại thành: nợ công phải trả và nợ công bảo lãnh.*

*Nợ công phải trả:* là các khoản nợ mà Chính phủ, chính quyền địa phương có nghĩa vụ trả nợ.

*Nợ công bảo lãnh:* là khoản nợ mà Chính phủ có trách nhiệm bảo lãnh cho người vay nợ, nếu bên vay không trả được nợ thì Chính phủ sẽ có nghĩa vụ trả nợ.

*Thứ sáu, căn cứ theo cấp quản lý nợ, nợ công được phân loại thành nợ công của trung ương và nợ công của CQDP.*

*Nợ công của trung ương:* là các khoản nợ của Chính phủ, nợ do CPBL.

*Nợ công của địa phương:* là khoản nợ công mà chính quyền địa phương là bên vay nợ và có nghĩa vụ trực tiếp trả nợ.

*Thứ bảy, căn cứ vào lãi suất vay, nợ công được chia thành nợ có lãi suất cố định và nợ có lãi suất thả nổi*

*Nợ có lãi suất cố định:* là những khoản nợ có mức lãi suất cố định từ khi vay cho đến khi đáo hạn, không bị phụ thuộc vào sự biến động của thị trường.

*Nợ có lãi suất thả nổi:* là những khoản nợ được điều chỉnh về lãi suất khi có sự biến động về lãi suất trên thị trường.

Với cách phân loại này, nhà quản lý sẽ điều hành danh mục nợ dễ dàng hơn dựa trên các dự báo về biến động lãi suất, từ đó quản lý rủi ro lãi suất đối với các khoản nợ có lãi suất thả nổi và các khoản nợ có lãi suất cố định khi có sự biến động lãi suất và khi phát hành khoản nợ mới.

## **2.2. TÁC ĐỘNG CỦA NỢ CÔNG ĐẾN AN NINH KINH TẾ QUỐC GIA**

### **2.2.1. Một số khái niệm**

#### **2.2.1.1. Khái niệm an ninh kinh tế**

Để xây dựng được khái niệm tác động của nợ công đến an ninh kinh tế, cần phải tìm hiểu khái niệm cơ sở là an ninh kinh tế. Khái niệm an ninh kinh tế được nhiều nhà nghiên cứu trong và ngoài nước bàn nhiều trong các diễn đàn an ninh trong nước và khu vực và quốc tế theo nhiều cách tiếp cận khác nhau, tuy nhiên về khái niệm an ninh kinh tế chưa thống nhất.

Quan điểm của tác giả Phạm Quốc Trụ cho rằng: “*An ninh kinh tế là bộ phận hữu cơ của an ninh quốc gia, có nội dung chủ yếu là việc đảm bảo các điều kiện để nền kinh tế quốc gia phát triển một cách bền vững, đáp ứng ngày càng cao nhu cầu việc làm của nhân dân và có khả năng ứng phó cao và thích ứng được với những biến động của tình hình quốc tế cũng như trong nước, tạo nền tảng để không ngừng nâng cao mức sống của nhân dân, sức mạnh của quốc gia nhằm giữ vững an ninh chính trị, quốc phòng*” [57, tr.124].

Tác giả Trần Trọng Toàn cho rằng “*An ninh kinh tế là việc bảo đảm cho nền kinh tế phát triển một cách bền vững, có khả năng ngăn ngừa các cú sốc bên trong và đối phó có hiệu quả với những biến động bên ngoài, không ngừng nâng cao mức sống của nhân dân, góp phần đắc lực giữ vững an ninh chính trị - xã hội và tăng cường khả năng quốc phòng*” [57, tr.34].

Trong Báo cáo chiến lược ANQG của Mỹ năm 1995, ANKT có nghĩa là sự vững mạnh về kinh tế. Như vậy, các quan niệm trên coi ANKT là sự phát triển ổn định của một ngành, một lĩnh vực hoặc toàn bộ nền kinh tế. Theo đó, ANKT chính là sự phát triển an toàn của nền kinh tế, khả năng đề kháng của nền kinh tế trước những tác động tiêu cực trong nội tại nền kinh tế và các cú sốc từ bên ngoài.

Nghiên cứu ANKT dưới góc độ khoa học phòng, chống tội phạm của ngành Công an, gồm một số khái niệm sau: “*An ninh kinh tế là một bộ phận trọng yếu của an ninh quốc gia nhằm chống lại sự phá hoại của các loại kẻ thù về mặt kinh tế, tạo điều kiện đảm bảo sự ổn định trong nền kinh tế của một xã hội*” [65, tr.127]. Cách quan niệm này có những mặt hợp lý, tuy nhiên do thiên cách giải thích về an ninh chính trị, hiểu ANKT theo nghĩa độc lập, chủ quyền nhưng vẫn còn quá hẹp.

Cách định nghĩa được cho là toàn diện nhất là khái niệm của Từ điển Bách khoa Công an nhân dân năm 2000. Từ điển cho rằng “*An ninh kinh tế là sự ổn định, phát triển đúng định hướng xã hội chủ nghĩa và sự vững mạnh của nền kinh tế đất nước*” [43, tr.4].

Từ những nghiên cứu trên, để có cách nhìn tổng quát nhất về ANKT, theo tác giả nên hiểu khái niệm ANKT: *An ninh kinh tế là sự ổn định, phát triển bền vững của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, khả năng tự đề kháng*

*của nền kinh tế trước những tác động tiêu cực, các cú sốc kinh tế, đảm bảo cho nền kinh tế không bị xâm hại hoặc khủng hoảng.* Trên phương diện khoa học kinh tế chính trị, cũng như cách tiếp cận của luận án về khía cạnh sự ổn định, phát triển an toàn của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, theo tác giả quan niệm trên về ANKT là đầy đủ và rõ ràng nhất.

Với cách tiếp cận đó, bảo vệ ANKT được hiểu là: bao gồm các mặt công tác phòng ngừa, phát hiện, đấu tranh chống âm mưu và hành động phá hoại kinh tế của các thế lực thù địch và các loại tội phạm kinh tế gây thiệt hại cho nền kinh tế quốc dân; bảo vệ việc thực hiện có hiệu quả đường lối, chủ trương, chính sách phát triển kinh tế của Nhà nước; sự an toàn cơ sở vật chất, của đội ngũ quản lý, khoa học kỹ thuật về bí mật nhà nước.

*Thứ nhất*, bảo vệ ANKT trên lĩnh vực tài chính - tiền tệ gồm các vấn đề như chính sách tài chính - tiền tệ quốc gia, chỉ số giá tiêu dùng, lãi suất cho vay... Biểu hiện của mất ANTC - tiền tệ là nợ quá hạn trong hệ thống ngân hàng và các tổ chức tín dụng lớn; dự trữ ngoại tệ nhà nước còn mỏng; nợ quốc gia so với GDP gần vượt ngưỡng mức độ an toàn cho phép; bội chi NSNN lớn...; phòng ngừa 5 nguy cơ mất an ninh thị trường tài chính, tiền tệ gồm: *Một là*, mất giá nội tệ do chính sách tỷ giá không phù hợp, nhà đầu tư dễ dàng chuyển vốn ra nước ngoài; *Hai là*, tiền tháo chạy đột ngột khỏi phạm vi quốc gia do thiếu các biện pháp kiểm soát dòng vốn ngắn hạn; *Ba là*, vỡ nợ do sử dụng đồng tiền vay ngắn hạn và đầu tư dài hạn rủi ro; *Bốn là*, nguy cơ lây nhiễm từ những cú sốc của nền kinh tế bên ngoài; *Năm là*, nguy cơ mất chủ quyền quốc gia do các định chế tài chính quốc tế hoặc các thế lực tài chính bên ngoài can thiệp sâu.

*Thứ hai*, bảo vệ ANKT trong lĩnh vực đầu tư nước ngoài, chú trọng công tác quản lý nhà nước trong thẩm định các dự án đầu tư, quản lý hoạt động của người nước ngoài trong lĩnh vực đầu tư; đấu tranh với các hoạt động tình báo, gián điệp lợi dụng vấn đề đầu tư nước ngoài để phạm tội ở Việt Nam; đấu tranh với các loại tội phạm người nước ngoài buôn lậu, rửa tiền, khủng bố, tiền giả... tại Việt Nam.

*Thứ ba*, bảo vệ ANKT trên thị trường chứng khoán. Đây là một bộ phận quan trọng của nền kinh tế thị trường, là một kênh huy động vốn quan trọng của

Chính phủ. Chứng khoán là một loại hàng hóa đặc biệt và ẩn chứa nhiều loại tội phạm. ANKT trên thị trường chứng khoán bị ảnh hưởng bởi các yếu tố: thông tin không minh bạch, tin đồn thất thiệt, hành vi thao túng giá hoặc sử dụng thông tin nội bộ để trục lợi; thông qua thị trường chứng khoán để rửa tiền...

*Thứ tư*, phòng chống các hoạt động tình báo phá hoại kinh tế. Thông qua các chiêu bài, các thế lực thù địch tiến hành hoạt động tình báo để tác động chuyên hóa làm chệch hướng nền kinh tế thị trường định hướng XHCN; khai thác bí mật nhà nước có liên quan đến lĩnh vực kinh tế...

*Thứ năm*, đấu tranh với một số loại tội phạm về kinh tế như tội phạm tiền giả; làm lộ bí mật nhà nước trong kinh tế như lộ bí mật trong đấu thầu-các đường dây chạy thầu; các loại tội phạm buôn lậu nhằm phá hoại thị trường trong nước; các loại tội phạm lợi dụng chức vụ, quyền hạn xâm phạm lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, công dân; tội phạm thiếu trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng vốn đang phổ biến ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

*Thứ sáu*, đấu tranh phòng chống tội phạm tham nhũng. Tham nhũng do độc quyền, thông tin không đối xứng, cũng như (thiếu hoặc không có) trách nhiệm giải trình. Tội phạm tham nhũng gây ra những thiệt hại kép (trực tiếp và gián tiếp) cho nền kinh tế; làm mất cân đối mục tiêu, chương trình, kế hoạch, quy hoạch phát triển kinh tế xã hội, làm giảm lòng tin của cán bộ, đảng viên, quần chúng vào Đảng, Nhà nước, dẫn tới rối loạn xã hội và mất niềm tin vào chế độ; gây ra những hậu quả lớn về kinh tế (tạo ra gánh nặng nợ nần), tạo những bất ổn về chính trị và tạo kẽ hở để các thế lực thù địch xuyên tạc, bôi nhọ chống phá Đảng, Nhà nước.

### ***2.2.1.2. Khái niệm tác động của nợ công đến an ninh kinh tế***

Tác động của nợ công đến ANKT là một vấn đề không mới, tuy nhiên chưa được đặt ra nghiên cứu tổng thể ở Việt Nam, tác động này có thể diễn ra trên nhiều lĩnh vực, nhiều khía cạnh nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam trong ngắn hạn hoặc tiềm tàng (dài hạn).

Theo Từ điển Tiếng Việt: *tác động được hiểu là làm cho một đối tượng nào đó có những biến đổi nhất định* [43, tr.851]. Như vậy tác động là một khái niệm rộng, bao trùm lên nhiều lĩnh vực, chỉ cần một sự kích thích nào đó sẽ gây ra những

sự biến đổi (về nội dung và hình thức...) đều có thể coi là tác động, trong đó tác động đến con người là hình thức phức tạp nhất.

Từ nghiên cứu khái niệm về nợ công và ANKT ở phần trước, tác giả cho rằng: *Tác động của nợ công đến an ninh kinh tế là sự biến đổi của của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa theo chiều hướng tích cực hoặc tiêu cực trước sự thay đổi của quy mô và tốc độ tăng nợ công trong ngắn hạn hoặc dài hạn.* Trong phạm vi luận án, tác giả nghiên cứu và làm rõ tác động tích cực và tiêu cực của nợ công đến ANKT ở Việt Nam trong ngắn hạn và những nguy cơ tác động tiềm tàng có thể xảy ra trong dài hạn nếu không quản lý, sử dụng nợ công hiệu quả.

## **2.2.2. Những tác động chủ yếu của nợ công đến an ninh kinh tế quốc gia**

### **2.2.2.1. Tác động tích cực**

*Thứ nhất, nợ công đáp ứng vốn cho đầu tư phát triển:* trong ngắn hạn và vay nợ với mức độ vừa phải, sự gia tăng vay nợ công góp phần bù đắp nguồn vốn thiếu hụt cho đầu tư phát triển. Nợ công làm gia tăng nguồn lực cho Chính phủ để triển khai thực hiện các công trình, dự án trọng điểm dài hạn như hệ thống kết cấu hạ tầng, phát triển nguồn nhân lực, tăng cường tiềm lực quốc phòng, an ninh, đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa; thực hiện các chương trình an sinh xã hội và thực hiện các mục tiêu phát triển khác. Bên cạnh đó, vay nợ công góp phần tận dụng được nguồn tài chính nhàn rỗi trong dân cư vào phục vụ các mục tiêu vĩ mô của Nhà nước. Một bộ phận dân cư trong xã hội có các khoản tiết kiệm, thông qua việc Nhà nước vay nợ mà những khoản tiền nhàn rỗi này được đưa vào sử dụng, đem lại hiệu quả kinh tế cho cả khu vực công lẫn khu vực tư.

*Thứ hai, vay nợ công góp phần bù đắp thâm hụt ngân sách nhà nước:* nguồn vốn vay từ nợ công sẽ góp phần quan trọng nhằm bù đắp THNS, bảo đảm tính thanh khoản của thị trường trái phiếu Chính phủ (TPCP). Để vay tiền Chính phủ phát hành các công cụ nợ hoặc ký kết thỏa thuận vay với các chủ nợ trong và ngoài nước. Các khoản vay được tiến hành bằng nội tệ, ngoại tệ, kim loại quý hoặc hàng hóa quy đổi sang nội tệ, ngoại tệ. Việc vay nợ công sẽ góp phần làm dồi dào NSNN,

khắc phục được vấn đề thiếu vốn cho đầu tư phát triển, cũng như giảm áp lực trả nợ từ các khoản nợ cũ đã đến hạn.

*Thứ ba, nợ công tạo nguồn lực để nhà nước điều tiết thị trường tài chính và thực thi chính sách tiền tệ:* việc vay nợ công sẽ cung cấp nguồn lực cho Chính phủ sử dụng để phân bổ cho các chủ thể quản lý thực hiện các biện pháp điều tiết thị trường tài chính và thực thi các chính sách tiền tệ (CSTT) theo các mục tiêu vĩ mô đã đặt ra. Để điều tiết thị trường tài chính và CSTT, Chính phủ thường tiến hành huy động vốn thông qua các công cụ vay nợ như phát hành TPCP để huy động vốn từ các tổ chức tài chính, cá nhân nước ngoài và trong nước. Tổ chức quản lý các khoản cấp bảo lãnh Chính phủ (BLCP), kỳ hạn phát hành TPCP, đảm bảo tính công khai, minh bạch trong quản lý, sử dụng nguồn vốn từ TPCP. Bên cạnh đó, sử dụng nợ công để điều tiết thị trường tài chính nhằm bố trí lưu chuyển vốn từ nơi thừa đến nơi thiếu, cung cấp các phương tiện để quản lý những rủi ro liên quan đến các hoạt động lưu chuyển vốn. Ngoài ra Chính phủ còn sử dụng công cụ tài chính đặc biệt công cụ phái sinh hay chứng khoán phái sinh (derivatives) nhằm quản lý các rủi ro liên quan đến các tài sản tài chính. Bên cạnh đó, thông qua nghiệp vụ của ngân hàng trung ương (NHTU) để thiết lập và thực thi CSTT một cách hiệu quả nhằm phục vụ yêu cầu điều tiết kinh tế vĩ mô như hạn chế lạm phát bằng cách điều tiết mức cung tiền thông qua phát hành các công cụ nợ; tiến hành điều chỉnh, cân đối lại nguồn vốn vay cho đầu tư phát triển qua các nghiệp vụ của hệ thống ngân hàng nhà nước.

*Thứ tư, nợ công góp phần thúc đẩy nhanh hội nhập quốc tế:* khi hội nhập quốc tế, buộc quốc gia tham gia phải tuân thủ các quy tắc, luật lệ quốc tế đồng thời phải tích cực cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh, thể chế, pháp luật để phù hợp với thông lệ quốc tế và lợi ích quốc gia. Để vay nợ công, Chính phủ nước đi vay phải tích cực cải thiện niềm tin, hệ số tín nhiệm quốc gia, đồng thời phải tích cực đổi mới và hoàn thiện để phù hợp với quy định của các quốc gia, các tổ chức tài chính quốc tế, từ đó thúc đẩy nhanh quá trình phát triển và hội nhập. Bên cạnh đó, vay nợ công còn giúp các quốc gia thiếu vốn, công nghệ, kinh nghiệm quản lý có thể tiếp cận được với nguồn lực bên ngoài phục vụ hiệu quả cho quá trình phát triển mà không làm giảm đầu tư hay tiêu dùng trong nước. Với những thành tựu của cách

mạng công nghiệp 4.0 đang làm tăng sự phụ thuộc giữa các quốc gia trên thế giới với nhau, thúc đẩy các quốc gia gần nhau hơn để hướng đến mục tiêu phát triển chung là thịnh vượng. Việc vay nợ công sẽ làm tăng sự độc lập cũng như ràng buộc lẫn nhau giữa các quốc gia, tạo cơ hội cho các nước đang phát triển tiệm cận dần với kinh nghiệm quản lý tiên tiến, khoa học công nghệ hiện đại và thúc đẩy sự đổi mới, cải cách và hoàn thiện thể chế của các quốc gia đang phát triển nhằm sớm theo kịp trình độ của thế giới, điều đó đẩy nhanh quá trình hội nhập kinh tế quốc tế. Vay nợ công không chỉ gia tăng sự ràng buộc giữa các quốc gia, mà còn mở rộng mối quan hệ với các tổ chức tài chính quốc tế, qua đó quốc gia vay nợ sẽ tận dụng được sự hỗ trợ từ nước ngoài và các tổ chức tài chính quốc tế.

*Thứ năm, vay nợ công góp phần đảm bảo an sinh xã hội:* nợ công không được sử dụng để tài trợ cho các khoản an sinh xã hội, tuy nhiên, trong ngắn hạn, tác động từ vay nợ công làm gia tăng nguồn lực cho Nhà nước, từ đó tăng cường nguồn vốn để phát triển cơ sở hạ tầng và tăng khả năng đầu tư đồng bộ của Nhà nước. Khi năng lực sản xuất của nền kinh tế nâng cao, GDP tăng thì GDP/người tăng, mức sống của người dân tăng lên. Bên cạnh đó cán cân ngân sách tăng sẽ dồi dào nguồn lực để Chính phủ thực hiện các dự án phúc lợi xã hội và an sinh xã hội góp phần tài trợ cho những đối tượng dễ bị tổn thương trong xã hội, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần cho người dân.

#### **2.2.2.2. Những tác động tiêu cực**

*Thứ nhất, vay nợ công tác động đến sự ổn định của thị trường tài chính-tiền tệ quốc gia:* vay nợ công thực chất là đáp ứng nhu cầu thiếu hụt vốn cho các nhu cầu chi tiêu công, đây là quan hệ tài chính trong nền kinh tế nên nó tác động trực tiếp đến sự ổn định của thị trường tài chính - tiền tệ. Tác động tiêu cực chỉ xảy ra trong trường hợp nhu cầu chi tiêu công vượt quá ngưỡng an toàn trong quan hệ vay-trả thì sẽ làm phát sinh các nguy cơ mất an toàn cho thị trường tài chính, tiền tệ. Khi đó sẽ tác động trực tiếp đến chính sách tiền tệ quốc gia như: gia tăng áp lực đẩy lãi suất lên cao, đẩy lạm phát danh nghĩa lên cao, và có nguy cơ rơi vào “bẫy thu nhập”; gây ra hiệu ứng mất không cho xã hội đối với các khoản vay trong nước làm xuất hiện hiệu ứng thoái lui đầu tư tư nhân. Đối với các khoản vay nợ nước ngoài sẽ



gây áp lực bởi rủi ro tỷ giá và lãi suất; làm tăng các bất ổn vĩ mô, làm ảnh hưởng xếp hạng tín nhiệm quốc gia... Đối với hệ thống ngân hàng, tăng vay nợ công sẽ làm thay đổi quy mô, cơ cấu vốn và tài sản của các ngân hàng; gây khó khăn cho công tác quản lý thanh khoản của hệ thống ngân hàng; gây ra những rủi ro tín dụng và hồi đoái diễn biến phức tạp; làm xói mòn năng lực tài chính của các ngân hàng và đẩy các ngân hàng trước nguy cơ phá sản.

*Thứ hai, vay nợ công gia tăng áp lực đến tăng trưởng và phát triển của nền kinh tế quốc gia:* thông thường vay nợ công ở mức hợp lý sẽ bù đắp nguồn vốn thiếu hụt cho nhu cầu đầu tư, phát triển, từ đó thúc đẩy tăng trưởng và làm gia tăng GDP quốc gia. Tuy nhiên, các nghiên cứu về tác động của nợ công đến tăng trưởng đều thống nhất rằng, khi vay nợ công vượt quá ngưỡng cho phép sẽ dẫn đến những tác động nghịch biến, làm giảm tăng trưởng và phát triển của nền kinh tế. Tuy nhiên, hiện các nghiên cứu vẫn đưa ra những con số khác nhau về ngưỡng tác động của nợ công đến tăng trưởng kinh tế, chẳng hạn Pattillo và cộng sự cho rằng nếu giá trị nợ nước ngoài vượt qua ngưỡng 35-40% GDP thì sẽ nợ công sẽ tác động tiêu cực đến GDP/người [66, tr.89]. Một số nghiên cứu khác cũng chỉ ra trường hợp nợ công vượt ngưỡng trên 90% GDP khi đó tốc độ tăng trưởng kinh tế trung bình giảm 1% [85, tr.26]; hay khi tỷ lệ nợ công/GDP nhỏ hơn 68% nợ công có tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế [55]. Tuy các nghiên cứu chưa thống nhất về ngưỡng, tuy nhiên, tất cả đều thống nhất rằng nợ công cao tác động ngược đến tăng trưởng, kéo theo làm giảm tích lũy vốn tư nhân, làm xuất hiện hiện tượng thoái lui đầu tư tư nhân; làm tăng lãi suất, gây ra lạm phát; tác động đến tỷ giá và thâm hụt thương mại; gây tổn thất phúc lợi xã hội...

*Thứ ba, vay nợ công đe dọa bền vững ngân sách, làm gia tăng thâm hụt ngân sách nhà nước:* thông thường vay nợ công sẽ bù đắp thâm hụt NSNN, tuy nhiên, khi vay nợ công quá cao, vượt quá ngưỡng quy định sẽ tạo ra những tác động ngược lên NSNN. Bền vững ngân sách là tình trạng ngân sách luôn có khả năng cung cấp cho Nhà nước những công cụ tài chính khả dụng; trong bất cứ tình huống nào, thu, chi và nợ NSNN đều được nhà nước kiểm soát một cách chủ động; trong ngắn hạn, trung hạn và dài hạn đều không đẩy nhà nước vào tình trạng

vỡ nợ, mất ổn định, mất an toàn tài chính. Khi nói đến bền vững NSNN, các chính sách thu, chi tài chính và nợ công sẽ được xem xét một cách chi tiết. Khi NSNN đạt tới sự bền vững thì các chính sách thu, chi tiến triển ổn định, an toàn, vững mạnh, không chứa đựng những nguy cơ xảy ra mất cân đối nghiêm trọng, không dẫn đến đổ vỡ hoặc khủng hoảng ngân sách. Khi vay nợ công tăng nhanh, đặc biệt là với các khoản vay nước ngoài với ngoại tệ mạnh, Chính phủ đi vay sẽ phải đối mặt với rủi ro tỷ giá khi các khoản vay đến hạn thanh khoản. Đặc biệt đối với những khoản vay ưu đãi thấp, thời gian ân hạn ngắn, áp lực thanh khoản buộc Chính phủ đi vay phải ứng ngân sách để trả nợ, từ đó dẫn đến tình trạng gia tăng thâm hụt NSNN. Đặc biệt nếu quốc gia đi vay sử dụng vốn vay không hiệu quả, làm thất thoát vốn vay, buộc phải vay nợ để đáo hạn thì sẽ dễ bị rơi vào “bẫy nợ”, khi đó áp lực gia tăng lên NSNN sẽ ngày càng tăng.

*Thứ tư, vay nợ công làm giảm dự trữ ngoại hối quốc gia:* thông thường, khi vay nợ công, đặc biệt là các khoản vay nước ngoài bằng ngoại tệ sẽ làm tăng quy mô dự trữ ngoại hối quốc gia, góp phần đảm bảo ANTC. Tuy nhiên, khi nợ công tăng cao, vượt ngưỡng an toàn thì sẽ làm giảm dự trữ ngoại hối do yêu cầu thanh khoản các khoản nợ nước ngoài bằng ngoại tệ mạnh đến hạn và rủi ro tỷ giá trên thị trường. Quy mô dự trữ ngoại hối là một trong những chỉ số kinh tế quan trọng đối với các nền kinh tế, đặc biệt đối với các nền kinh tế đang phát triển, đang thực hiện mở cửa, tự do hoá các giao dịch vốn quốc tế. Tuy nhiên, quy mô dự trữ ngoại hối cũng tác động sâu sắc đến ANTC quốc gia. Theo đó, quốc gia có nguồn dự trữ quá lớn cũng không tốt vì sẽ làm phát sinh chi phí cho việc nắm giữ dự trữ ngoại hối, do lợi nhuận thu được từ đầu tư dự trữ ngoại hối thường thấp hơn chi phí đi vay vốn nước ngoài. Tuy nhiên, nếu lượng dự trữ quá mỏng thì sẽ gây tác động tiêu cực tới khả năng thanh toán cũng như ANTC, đặc biệt trong bối cảnh nợ công tăng cao.

*Thứ năm, vay nợ công làm phát sinh các rủi ro nợ công:* Rủi ro nợ công được hiểu là sự gánh chịu thiệt hại của người đi vay (chính phủ) khi thực hiện hoạt động vay nợ để đáp ứng cho nhu cầu thanh toán của mình [30]. Như vậy, rủi ro nợ công gắn với “người đi vay” tức là Chính phủ (gồm những khoản CPBL). Rủi ro đối với danh mục nợ công được hiểu là khả năng xảy ra tổn thất hoặc làm gia tăng

nợ công. Rủi ro nợ công không loại trừ bất cứ khoản vay nào, kể cả vay trong nước hay vay nước ngoài, và nó gắn liền với trách nhiệm của Chính phủ, Bộ Tài chính trong quản lý, sử dụng, trả nợ để đảm bảo ANKT. Rủi ro đối với nợ công bao gồm: rủi ro về lãi suất, tỷ giá ngoại tệ do biến động trên thị trường tài chính; rủi ro thanh khoản do thiếu các tài sản tài chính có tính thanh khoản để thực hiện đầy đủ, kịp thời các nghĩa vụ nợ đến hạn theo cam kết, bao gồm khả năng trả nợ của ngân sách trung ương và ngân sách địa phương; rủi ro do biến động thị trường tài chính ảnh hưởng đến việc huy động vốn dẫn đến phải đảo nợ với chi phí cao hoặc mất khả năng đảo nợ...rủi ro nợ công tác động sâu sắc đến ANTC, ANKT.

*Thứ sáu, vay nợ công gia tăng áp lực trả nợ và gánh nặng nợ nần cho các thế hệ tương lai:* khi nợ công tăng nhanh sẽ gia tăng áp lực trả nợ cho quốc gia đi vay, đặc biệt là đối với các khoản vay ngắn hạn, lãi suất cao. Một nguyên nhân trực tiếp dẫn đến gia tăng áp lực trả nợ chính là việc quản lý và sử dụng nợ công không hiệu quả của các quốc gia vay nợ dẫn đến THNS ngày càng trầm trọng, NSNN không đủ khả năng chi trả cho các khoản nợ đến hạn buộc phải vay nợ để đảo nợ sẽ đe dọa bền vững ngân sách và ANTC quốc gia. Việc gia tăng vay nợ công cũng sẽ gia tăng gánh nặng nợ nần cho các thế hệ tương lai. Một thực tế là các khoản vay nợ công hiện được chi tiêu cho thế hệ hiện tại nhưng lại gây hệ lụy cho thế hệ tương lai khi họ có nguy cơ bị sụt giảm về thu nhập, thế hệ tương lai sẽ phải đóng nhiều thuế hơn để trả lãi thay vì nhận được các khoản ưu đãi, trợ cấp từ phía Chính phủ. Họ cũng sẽ phải chịu sự sụt giảm về chất lượng cuộc sống do những hệ quả từ vay nợ công gây ra.

*Thứ bảy, nợ công làm “suy giảm chủ quyền quốc gia”, làm gia tăng sự phụ thuộc vào các chủ nợ:* Chủ quyền quốc gia là một bộ phận trọng yếu của ANQG thể hiện trên nhiều khía cạnh, nhiều phương diện. Tác động của nợ công đến chủ quyền quốc gia là một vấn đề lớn, mang tác hại nghiêm trọng (phạm vi luận án không bàn đến cương vực lãnh thổ chỉ bàn đến phương diện chủ quyền kinh tế và chủ quyền chính trị). Theo Jean Bodin “*chủ quyền quốc gia là quyền được lãnh đạo và cưỡng chế, mà không phải chịu sự lãnh đạo hay cưỡng chế nào*” [32]. Nói cách khác chủ quyền quốc gia được bàn đến ở đây là việc đảm bảo để chính phủ quốc gia vay nợ

không bị áp đặt định chế tài chính, bị tạo sức ép về kinh tế, chính trị từ các chủ nợ trong bối cảnh nợ công tăng cao; có đủ quyền dân tộc tự quyết khi ban hành và thực thi các chính sách về kinh tế hay chính trị; không sụt giảm vị thế quốc gia trên trường quốc tế; không bị vỡ nợ trong bối cảnh nợ công tăng cao. Khi nợ công gia tăng, đặc biệt là các khoản vay nước ngoài sẽ làm suy giảm chủ quyền kinh tế quốc gia như bị đánh tụt hạng mức tín nhiệm quốc gia, tạo ra những bất lợi trong vay vốn nước ngoài. Vay nợ công còn làm suy giảm vị thế quốc gia, làm phát sinh những vấn đề chính trị, đặc biệt là các khoản vay đến từ đối tác Trung Quốc.

Bên cạnh đó, vay nợ công còn làm gia tăng sự phụ thuộc vào các chủ nợ. Sự phụ thuộc này đối với các nhóm chủ nợ có những biểu hiện khác nhau. Đối với các chủ nợ trong nước, do chủ yếu vay từ đồng nội tệ nên sẽ tránh khỏi rủi ro tỷ giá, tuy nhiên, Chính phủ phải đáp ứng được yêu cầu khắt khe của thị trường và niềm tin của nhà đầu tư trong nước, các khoản vay trong nước cũng tạo ra rủi ro đảo nợ do kỳ hạn vay không dài. Đối với các khoản vay nước ngoài, sự phụ thuộc của nước đi vay vào chủ nợ được gia tăng thông qua việc các chủ nợ đưa ra “bẫy nợ” hoặc các điều khoản cho vay với số lượng lớn, điều khoản cho vay dễ dàng, đồng thời đưa ra những yêu sách, ràng buộc về mua sắm thiết bị từ quốc gia cho vay; hoặc vay bằng đồng nội tệ của chủ nợ, mục đích là phá hoại thị trường tài chính, tiền tệ; hoặc lót ổ cho các doanh nghiệp từ quốc gia chủ nợ vào nước vay nợ làm ăn, kinh doanh. Trường hợp Chính phủ mất hoàn toàn khả năng trả nợ (vỡ nợ) sẽ phải đáp ứng các yêu sách từ phía chủ nợ về chủ quyền, chính trị và các yêu sách khác.

*Thứ tám, nợ công quá cao dẫn đến căng thẳng và bất ổn về chính trị - xã hội:* V.I. Lê-nin từng khẳng định: “*Chính trị là biểu hiện tập trung của kinh tế. Chính trị không thể không chiếm địa vị hàng đầu so với kinh tế*” [61, tr.331], có nghĩa là kinh tế quyết định chính trị, chính trị tác động ngược trở lại kinh tế theo hai hướng là kìm hãm hoặc thúc đẩy sự phát triển. Nợ công sẽ làm phát sinh các vấn đề dẫn đến căng thẳng và bất ổn chính trị - xã hội, đặc biệt là những tác động đến từ các khoản vay từ nước láng giềng; sự phát sinh phát triển của các loại tội phạm kinh tế và chính trị; đặc biệt trong những trường hợp áp lực trả nợ quá cao hoặc vỡ nợ quốc gia, Chính phủ buộc phải áp dụng các biện pháp “thắt lưng, buộc bụng” để có

ngân sách trả nợ, lúc đó buộc phải tăng thuế; cắt giảm an sinh xã hội, chính sách xã hội, làm giảm mức sống của người dân sẽ dẫn đến phát sinh các vấn đề bất ổn xã hội, biểu tình, bạo loạn, sụt giảm lòng tin của quần chúng nhân dân vào sự lãnh đạo của Đảng, quản lý của Nhà nước;

Từ những phân tích trên cho thấy, nợ công ở mức độ vừa phải sẽ phát huy những tác động tích cực, góp phần thúc đẩy sự phát triển bền vững của nền kinh tế, chính trị, xã hội. Tuy nhiên, khi nợ công tăng nhanh, vượt ngưỡng quy định sẽ tác động ngược đến ANKT quốc gia, tạo ra những tác động tiêu cực đến ANKT, do đó cần đánh giá được những tác động tích cực và tiêu cực để có giải pháp phù hợp.

### **2.2.3. Phân loại tác động của nợ công đến an ninh kinh tế**

*Thứ nhất*, căn cứ vào nguồn gốc vốn vay có thể phân loại thành tác động từ vay vốn trong nước và tác động từ vay vốn nước ngoài:

*Tác động từ vay vốn trong nước*: là những tác động, rủi ro đối với ANKT khi Chính phủ trong huy động vốn vay từ các doanh nghiệp, cá nhân trong nước như: rủi ro tái cấp vốn, rủi ro đảo nợ, rủi ro chuyển hạn đối với danh mục nợ TPCP do thời hạn ngắn; các tác động phát sinh khi huy động vốn vay trong nước do hạn chế trong quản lý, sử dụng nợ công hoặc khủng hoảng niềm tin quốc gia...

*Tác động từ vay vốn nước ngoài*: là những tác động xảy ra khi vay vốn từ các chính phủ, doanh nghiệp, tổ chức tài chính, cá nhân nước ngoài như rủi ro tỷ giá, thanh khoản, đảo nợ; các tác động đến tăng trưởng, thâm hụt NSNN, dự trữ ngoại hối; các tác động đến độc lập, tự chủ của một quốc gia khi mất khả năng thanh khoản hoặc vỡ nợ.

*Thứ hai*, căn cứ vào xu hướng ảnh hưởng từ tác động của nợ công đến ANKT, có thể phân loại thành tác động tích cực và tác động tiêu cực.

*Tác động tích cực*: là những tác động có ích, góp phần thúc đẩy nền kinh tế tăng trưởng và phát triển ổn định, đúng định hướng, tránh được các tổn hại đến ANKT dẫn đến nguy cơ vỡ nợ quốc gia; chẳng hạn bù đắp vốn cho đầu tư phát triển; bù đắp thâm hụt NSNN; tạo nguồn lực để nhà nước điều tiết thị trường tài chính, thực thi CSTT; thúc đẩy nhanh hội nhập quốc tế và đảm bảo an sinh xã hội.

*Tác động tiêu cực:* là những tác động ngược chiều của nợ công gây nguy hại đến ANKT, những tác động này mang tính chất kìm hãm và triệt tiêu các động lực đối với tăng trưởng và phát triển; tạo ra những nguy cơ đe dọa sự an toàn, bền vững của nền kinh tế quốc gia như vỡ nợ, giảm dự trữ ngoại hối, gia tăng thâm hụt NSNN, gia tăng sự phụ thuộc vào chủ nợ, gây căng thẳng và bất ổn về chính trị - xã hội. Những tác động tiêu cực có thể xảy ra trên các lĩnh vực kinh tế và chính trị - xã hội, có thể định lượng được hoặc định tính trong tiềm tàng.

Cách phân loại này có ý nghĩa quan trọng giúp chủ thể quản lý phân biệt các tác động động tích cực và tiêu cực, từ đó nhận diện và đưa ra các giải pháp hữu hiệu nhằm phát huy hoặc giảm thiểu tác động tùy thuộc vào mục đích vĩ mô đặt ra.

*Thứ ba,* căn cứ theo phạm vi ảnh hưởng có thể phân loại thành tác động của nợ công đến ANKT trong phạm vi hẹp và phạm vi rộng.

*Trong phạm vi hẹp:* là những tác động diễn ra trong một lĩnh vực cụ thể như tác động đến an ninh tài chính - tiền tệ; hoặc tác động đến an ninh đầu tư; hoặc an ninh môi trường...

*Trong phạm vi rộng:* là những tác động diễn ra toàn diện trong phạm vi nền kinh tế quốc gia, ảnh hưởng toàn diện trên tất cả các lĩnh vực ANTC, an ninh thông tin, an ninh đầu tư; an ninh môi trường...

Cách phân loại này có ý nghĩa giúp chủ thể quản lý đánh giá được đúng phạm vi tác động, hậu quả của tác động để lượng hóa được các rủi ro có thể phát sinh, xây dựng các phương án phòng ngừa, khắc phục hiệu quả, phù hợp.

*Thứ tư,* căn cứ vào lĩnh vực tác động có thể phân loại thành tác động của nợ công đến lĩnh vực kinh tế; chính trị - xã hội; quốc phòng, an ninh,... cách phân loại này giúp chủ thể quản lý phân loại, đánh giá được những tác động trên các lĩnh vực cụ thể của ANQG, từ đó xác định trách nhiệm, phân cấp quản lý và xử lý các tác động phù hợp, hiệu quả.

*Thứ năm,* ngoài các cách phân loại trên, còn một số cách phân loại khác như: tác động trực tiếp, tác động gián tiếp; tác động đo lường được và không đo lường được; tác động khắc phục được và không khắc phục được.

Với các phân loại này nhà quản lý sẽ dự báo được về hậu quả của tác động từ nợ công đến ANKT, xây dựng được những kịch bản phù hợp để xử lý tác động nhằm hạn chế những tác động không đo lường được hay không khắc phục được nhằm đảm bảo ANKT quốc gia.

#### **2.2.4. Tiêu chí đánh giá tác động của nợ công đến an ninh kinh tế**

Để đánh giá tác động của nợ công đến ANKT nhằm đảm bảo sự phát triển bền vững, đúng định hướng của nền kinh tế thị trường, đảm bảo ANTC, an ninh chủ quyền và tính bền vững nợ công, thông thường các chuyên gia kinh tế sẽ sử dụng động bộ các tiêu chí sau:

*Thứ nhất, căn cứ vào ngưỡng an toàn nợ công theo tiêu chuẩn của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) và Ngân hàng Thế giới (WB):* WB và IMF đã đưa ra bộ tiêu chí đánh giá mức độ nợ nước ngoài của các quốc gia trên thế giới gồm các tiêu chí:

*Căn cứ vào tổng thu nhập quốc dân (GNI) bình quân đầu người,* chia các nước ra thành một số nhóm: các nước có thu nhập thấp (dưới 761 USD/năm), các nước có thu nhập trung bình thấp (từ 761 đến 3030 USD/năm), các nước có thu nhập trung bình cao (từ 3031 đến 9360 USD/năm), các nước có thu nhập cao (trên 9360 USD/năm). Các nước có thu nhập cao thì khả năng trả nợ cao, hoặc không là nước đi vay mà còn là nước cho vay [22].

*Căn cứ vào khả năng thanh toán:* Các nước có khả năng thanh toán là đảm bảo việc trả nợ gốc khi đến hạn và trả nợ lãi đều đặn; các nước không có khả năng thanh toán là các nước không trả được nợ gốc khi đến hạn, do đó phải thương lượng lại cơ cấu nợ, tiến độ trả nợ và kèm theo một ân hạn trong thời gian đó. Thậm chí có những nước không có khả năng trả nợ, dẫn đến vỡ nợ và các nước chủ nợ không có cách nào khác ngoài việc xoá nợ, như một số nước châu Phi đã được nhóm nước G8 phải xoá nợ tới trên 30 tỷ USD [Bảng 1.1 - Phụ lục 2].

Việc phân loại theo mức độ nợ này có nghĩa, nếu các nước rơi vào khu vực các nước nợ quá nhiều thì khả năng trả nợ là rất khó khăn, thậm chí nhiều quốc gia không có khả năng trả nợ. Liên Hợp Quốc đã lập danh sách các nước nghèo, nợ nần quá nhiều (HIPC) trên toàn thế giới, bao gồm 24 nước, hầu hết ở châu Phi và một số nước ở khu vực Mỹ Latinh. Với không ít nước thuộc nhóm nợ vừa phải, nhưng

cũng không có khả năng thanh toán, thì các nhà tài chính và ngân hàng của các nước này phải thay mặt Chính phủ để đi thương lượng nhằm kéo dài thời gian trả nợ, có thể xin giảm bớt lãi suất...

*Thứ hai, căn cứ theo ngưỡng nợ quy định của Quốc hội (Nghị viện), Chính phủ từng quốc gia:* theo đó, mặc dù quy định khác nhau, tuy nhiên, tiêu chuẩn quốc tế và quốc gia vẫn thống nhất sử dụng các tiêu chí như nợ công/GDP, nợ Chính phủ/GDP... Tại Việt Nam ngưỡng an toàn nợ công được quy định cụ thể tại Điều 21, Luật QLNC năm 2017 và được cụ thể hóa trong Nghị định số 94/2018/NĐ-CP ngày 30/6/2018 của Chính phủ. Theo đó, để đánh giá an toàn nợ công cần căn cứ vào các tiêu chí như: *nợ công so với tổng sản phẩm quốc nội; nợ của Chính phủ so với tổng sản phẩm quốc nội; nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ (không bao gồm cho vay lại) so với tổng thu ngân sách nhà nước hằng năm; nợ nước ngoài của quốc gia so với tổng sản phẩm quốc nội; nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia so với tổng kim ngạch xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ* [15, tr.2-3]. Hiện chưa có sự thống nhất giữa các quốc gia trên thế giới về một tiêu chuẩn thống nhất về mức an toàn đối với các chỉ tiêu về nợ để áp dụng chung cho tất cả các nước. Tỷ lệ nợ công so với GDP thường được sử dụng như thước đo đánh giá mức độ an toàn nợ. Tuy nhiên, chỉ tiêu này mới chỉ phản ánh mức giới hạn tối đa tổng dư nợ công mà chính phủ được phép vay nợ trong một thời kỳ nhất định mà vẫn đảm bảo tính động lực của chính sách tài khóa và khả năng trả nợ. Khi vượt ngưỡng này, chính phủ sẽ phải sử dụng một phần các khoản vay mới để trả nợ, do đó làm suy giảm, hạn chế nguồn vốn cho đầu tư phát triển, không tạo ra động lực mới cho nền kinh tế. Do đó, tỷ lệ nợ công so với GDP là một chỉ tiêu tiền đề mang tính cảnh báo. Để xem xét mức an toàn nợ công tại từng thời kỳ một cách toàn diện, không chỉ dựa trên trần nợ mà còn cần dựa trên các chỉ tiêu khác, tạo thành một bộ chỉ tiêu cụ thể bao gồm: Các tiêu chí về ngưỡng nợ, cơ cấu nợ, khả năng thanh toán và các chỉ tiêu phụ/gián tiếp ảnh hưởng đến mức an toàn nợ như tỷ lệ thâm hụt ngân sách, hiệu quả sử dụng vốn vay, tốc độ tăng trưởng GDP, năng suất lao động... Đối với sử dụng tiêu chí ngưỡng an toàn nợ công để đánh giá tác động đến ANKT cho thấy, nếu vay nợ công trong ngưỡng an toàn thì có thể không phát sinh các tác động tiêu cực đến ANKT, còn



vượt ngưỡng quy định thì sẽ làm phát sinh các tác động tiêu cực đến ANKT. Tuy nhiên, do quy định và cách tính nợ công của các nước không giống nhau nên sự đánh giá chỉ mang tính tương đối. Có thể trong ngưỡng an toàn nợ công vẫn phát sinh những tác động tiêu cực đến ANKT và ANTC quốc gia. Tuy nhiên ngưỡng an toàn nợ công vẫn là tiêu chí chính và quan trọng trong đánh giá tác động của nợ công đến ANKT.

*Thứ ba, căn cứ vào tỷ trọng nợ trong nước so với nợ nước ngoài:* đây được coi là một tiêu chí quan trọng trong đánh giá tác động của nợ công đến ANKT. Nếu tỷ trọng nợ trong nước so với nợ nước ngoài cao, chứng tỏ Chính phủ tiến hành vay trong nước nhiều hơn vay từ các chủ nợ nước ngoài, khi đó rủi ro tỷ giá, đảo nợ, thanh khoản sẽ giảm, các nguy cơ tác động đến ANKT quốc gia cũng giảm. Ngược lại khi tỷ trọng nợ trong nước so với nợ nước ngoài thấp, điều đó cho thấy tỷ trọng các khoản nợ nước ngoài chiếm đa số, khi đó những áp lực thanh khoản, đảo nợ và rủi ro tỷ giá sẽ tác động nghiêm trọng đến ANTC quốc gia. Bên cạnh đó, nếu lâm vào tình trạng vỡ nợ sẽ dẫn đến những hậu quả nghiêm trọng về chủ quyền và gia tăng sự phụ thuộc vào các chủ nợ. Ngoài ra căn cứ vào tiêu chí này có thể phân theo nhóm chủ nợ, đối với các chủ nợ trong nước sẽ có những tác động ít nguy hại cho ANKT, còn đối với các chủ nợ nước ngoài, đặc biệt là những chủ nợ có âm mưu sử dụng nợ công như một công cụ để thực hiện các tham vọng chính trị và chủ quyền thì sẽ tạo ra những tác động lớn đến ANKT quốc gia.

*Thứ tư, căn cứ vào hiệu quả sử dụng vốn (ICOR) và hệ số tín nhiệm quốc gia do các tổ chức uy tín của quốc tế đánh giá và xếp hạng:* đối với hệ số ICOR phản ánh hiệu quả sử dụng vốn của quốc gia vay nợ. Nếu chỉ số ICOR cao chứng tỏ khả năng sử dụng vốn vay không hiệu quả. Hiện nay chỉ số ICOR được đánh giá hiệu quả nhất thuộc về Nhật Bản với 3,0. Còn đối với các quốc gia đang phát triển, chỉ số ICOR thường ở mức 5,0, mức này đánh giá rằng mức phát triển của các quốc gia này còn bị phụ thuộc bởi chính sách, sự yếu kém về công nghệ, kinh nghiệm quản lý và sự phát sinh của các tội phạm như tham nhũng, lãng phí làm thất thoát vốn vay.

Đối với chỉ số hạn mức tín nhiệm quốc gia thường được các tổ chức uy tín như Moody's, Standard & Poor's, Fitch's đánh giá theo hạng mức xếp hạng tín nhiệm A, B và C, D từ cao xuống thấp. Hệ số tín nhiệm quốc gia là chỉ số phản ánh toàn bộ diễn biến tình hình kinh tế - chính trị, xã hội, tài chính, tiền tệ, tín dụng và khả năng hoàn trả hữu hạn đối với danh mục nợ của quốc gia. Đây là chỉ số cơ bản được các nhà đầu tư xem xét như một yếu tố xác định mức độ rủi ro và khả năng sinh lời trước khi quyết định đầu tư vào quốc gia đó. Loại trái phiếu có mức đầu tư an toàn nhất, coi như không bị rủi ro gì cả có mã số AAA, xuống dưới đó là AA và tiếp nữa là mức A. Khi tới loại B là có rủi ro thì cũng từ BBB đi xuống. Tới cấp nguy ngập có thể vỡ nợ là loại C, và rủi ro nhất là loại D. Cách đánh giá về mức độ an toàn như vậy trực tiếp ảnh hưởng đến thị trường cho vay và sự suy tính của chủ nợ là giới đầu tư có tiền cho vay. Việc xếp loại hệ số tín nhiệm quốc gia có ý nghĩa quan trọng trong việc xác định Chính phủ có đủ khả năng và điều kiện để vay nợ nước ngoài ưu đãi hay không, vay được của chủ thể nào và có bị ràng buộc, áp đặt các điều khoản yêu sách hay không.

*Thứ năm, căn cứ vào sự thay đổi (năng động) về chính sách và tư duy, tầm nhìn lãnh đạo quốc gia:* để đánh giá tác động của nợ công đến ANKT tiêu chí sự thay đổi chính sách đóng vai trò quan trọng. Các biến về chính sách kinh tế chính bao gồm các thông tin định tính về sự ổn định của nền kinh tế, chính trị; sự phụ thuộc của một quốc gia vào nguồn vốn vay, viện trợ, các chính sách thuế, lệ phí và sự ủng hộ của người dân. Sự thay đổi, hoàn thiện về chính sách theo kịp yêu cầu phát triển và hội nhập quốc tế sẽ tác động đến khả năng vay nợ công của Chính phủ. Chẳng hạn khi sự ổn định về chính trị được quốc tế xác nhận, các nhà đầu tư nước ngoài sẽ yên tâm đầu tư vào các quốc gia có sự ổn định về chính trị thay vì đầu tư vào những quốc gia đang có những tranh chấp về chính trị, quân sự. Khi đó, khả năng huy động vốn vay của quốc gia này sẽ tăng lên, sự lựa chọn chủ nợ cùng những điều khoản vay cũng phong phú hơn. Đối với tiêu chí tư duy, tầm nhìn lãnh đạo quốc gia đóng vai trò quan trọng trong đánh giá tác động của nợ công đến ANKT. Theo đó, nếu tầm nhìn lãnh đạo quốc gia tốt, biết nhìn xa, trông rộng, đánh giá được những tác hại của vay nợ công từ các chủ nợ nước ngoài, đặc biệt là tình

táo trước những lời mời chào vay dễ dãi, ưu đãi từ các chủ nợ quốc tế để tránh rơi vào bẫy nợ thì sẽ hạn chế được gánh nặng nợ nần cũng như những nguy cơ tác động đến ANTC và ANKT quốc gia. Còn nếu tầm nhìn lãnh đạo quốc gia hạn chế, không đánh giá được đầy đủ các tác động, không nhạy cảm trước những vấn đề chính trị phức tạp từ các khoản vay nợ công, thực thi các chính sách kinh tế sai lầm thì hậu quả đối với ANKT quốc gia sẽ vô cùng tai hại.

Ngoài những tiêu chí trên, việc đánh giá tác động của nợ công đến ANKT còn căn cứ vào một số tiêu chí khác như: tổng nợ/tổng kim ngạch xuất khẩu hàng hoá dịch vụ; tỷ lệ nợ nước ngoài so với thu nhập quốc gia; tổng nợ phải trả hàng năm/kim ngạch thu xuất khẩu; tổng lãi phải trả hàng năm/kim ngạch thu xuất khẩu; tập hợp các chỉ số kinh tế vĩ mô của quốc gia vay nợ cho phép đánh giá một cách khá chính xác nguồn lực có thể huy động cho việc trả nợ, mức độ chắc chắn của việc trả nợ đúng hạn, đồng thời có thể chỉ báo tình trạng mất khả năng trả nợ (khủng hoảng nợ) sắp xảy ra đến như: tốc độ tăng trưởng kinh tế; động thái của xuất khẩu, nhập khẩu; điều kiện thương mại; dự trữ ngoại tệ, lãi suất; tỷ giá hối đoái thực tế; các chỉ số tiền tệ; thâm hụt tài khóa và tín dụng trong khu vực công...

### **2.2.5. Chủ thể kiểm soát tác động của nợ công đến an ninh kinh tế**

Để phát huy tác động tích cực, hạn chế tác động tiêu cực của nợ công của ANKT, đòi hỏi sự tham gia của toàn bộ hệ thống chính trị, của toàn dân. Trong đó Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội; Chủ tịch nước; các Bộ, cơ quan ngang Bộ; Hội đồng nhân dân cấp tỉnh; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; Kiểm toán nhà nước; các cơ quan, tổ chức tiếp nhận, sử dụng vốn vay hoặc được bảo lãnh sử dụng vốn vay hoặc được bảo lãnh vay vốn thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý theo quy định tại Điều 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 của Chương II, Luật QLNC năm 2017. Riêng đối với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và Bộ Tài Chính, những chủ thể trực tiếp thực hiện chức năng quản lý nhà nước về nợ công, phát huy tác động tích cực, giảm thiểu tác động tiêu cực của nợ công đến ANKT cần thực hiện các chức năng quản lý được quy định cụ thể tại Điều 13 và Điều 14 của Luật QLNC năm 2017. Trong đó Bộ Tài chính là cơ quan đầu mối giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về nợ công cần thực hiện đầy đủ các nhiệm vụ, quyền hạn được quy định

tại khoản 1, Điều 15 Luật QLNC, từ đó tham mưu cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Quốc hội quyết định các chủ trương giải pháp nhằm đảm bảo an toàn nợ công và ANKT quốc gia [Phụ lục 8]. Ngoài ra các chủ thể khác như Bộ Công an, Bộ Tư Pháp và một số Bộ, Ngành có liên quan cũng tham gia kiểm soát tác động của nợ công đến ANKT; bên cạnh đó, cần phát huy vai trò của nhân dân trong đấu tranh phòng chống tham nhũng, lãng phí, huy động họ đầu tư các nguồn lực tài chính nhàn rỗi vào thị trường vốn trong nước nhằm giúp Chính phủ trong quản lý các tác động của nợ công đến an ninh kinh tế của quốc gia.

### **2.3. KINH NGHIỆM PHÁT HUY TÁC ĐỘNG TÍCH CỰC, GIẢM THIỂU TÁC ĐỘNG TIÊU CỰC CỦA NỢ CÔNG ĐẾN AN NINH KINH TẾ MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM**

#### **2.3.1. Kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế giới**

##### **2.3.1.1. Kinh nghiệm của Nhật Bản**

Nhật Bản là một trong ba quốc gia có tỷ lệ nợ công cao nhất thế giới hiện nay. Theo số liệu của IMF, tổng nợ công của Nhật Bản năm 2015 là gần 230% so với GDP. Con số công bố mới nhất ngày 31/3/2016, nợ công của chính phủ Nhật Bản đã tăng đạt mức hơn 1 triệu tỷ yên (1,071.56 nghìn tỷ yên, tương đương 9.400 tỷ USD) [96, tr.14]. Với mức nợ công cao như thế nhưng nợ công của Nhật Bản vẫn được đánh giá ở ngưỡng an toàn, nghiên cứu kinh nghiệm của Nhật Bản trong xử lý vấn đề nợ công nhằm đảm bảo ANKT cho thấy một số kinh nghiệm quan trọng:

*Thứ nhất*, để phát huy tác động tích cực, phòng ngừa rủi ro nợ công từ các khoản nợ nước ngoài như rủi ro tỷ giá hay đảo nợ, Chính phủ Nhật Bản đã chủ động điều chỉnh tỷ trọng nợ nước ngoài so với nợ trong nước, tập trung vay nợ từ các cá nhân, doanh nghiệp trong nước, hạn chế các khoản vay nước ngoài nhờ đó đảm bảo được ANKT quốc gia, tránh bị lũng đoạn bởi giới đầu cơ quốc tế. Bên cạnh những ưu thế như duy trì việc phát hành TPCP thu hút các nhà đầu tư trong nước nắm giữ, nên TPCP Nhật Bản rất ổn định, không bị biến động tỷ giá. Theo thống kê, hiện tại 95% TPCP của Nhật Bản do người dân Nhật Bản nắm giữ; lợi tức trái phiếu Nhật Bản chỉ chạm mức cao nhất là 1,4% thuộc vào dạng thấp nhất

thế giới. Hơn nữa, toàn bộ TPCP Nhật Bản được định giá bằng đồng yên (JPY) và Nhật Bản không có nợ bằng ngoại tệ. Do đó, Ngân hàng Trung ương Nhật Bản (BOJ) trở thành người bảo lãnh hiệu quả cho tất cả các khoản nợ của chính phủ Nhật Bản. Trong trường hợp xảy ra bán tháo trên thị trường TPCP Nhật Bản, BOJ có thể can thiệp và mua toàn bộ số trái phiếu bằng cách in thêm tiền. Hiện Nhật Bản vẫn trong tình trạng giảm phát nên khả năng bảo vệ thị trường trái phiếu của BOJ là có thể. Nhờ những điểm trên, Nhật Bản vẫn có thể đảo ngược tình thế để tránh nguy cơ vỡ nợ. Nhờ dư nợ TPCP được nắm giữ bên ngoài Nhật Bản rất nhỏ (chỉ khoảng gần 6%) nên việc đảo nợ cũng được thực hiện dễ dàng mà không phụ thuộc nhiều vào tình hình cung cầu trên thị trường quốc tế, tránh được các tác động đến ANKT quốc gia. Hơn nữa, Nhật Bản cũng là “chủ nợ” của nhiều nước. Theo số liệu cuối năm 2008 của Quỹ Tiền tệ quốc tế, tổng tài sản ở nước ngoài của Nhật Bản trị giá khoảng 5.700 tỷ USD, cao hơn nhiều so với mức nợ nước ngoài là 3.200 tỷ USD [37]. Trong vị thế là nước cho vay, Nhật Bản đã giúp tăng lòng tin của nhà đầu tư và giảm các nguy cơ về tiền tệ. Nếu Nhật Bản khó khăn trong việc huy động tài chính trong nước thì họ có thể sử dụng tài sản ở nước ngoài làm nguồn tài chính bổ sung. Thực tế thì Nhật Bản cũng thặng dư tài khoản vãng lai trong nhiều năm, qua đó, giúp dự trữ ngoại tệ tăng lên.

*Thứ hai*, chính phủ Nhật là một chính phủ liêm chính và kiến tạo với khả năng điều hành đất nước được đánh giá cao. Bên cạnh đó, dự trữ ngoại hối của Nhật đứng thứ 2 thế giới với hơn 1000 tỷ USD, hệ số ICOR của Nhật rất hiệu quả khoảng 3,0 cho thấy hiệu quả đầu tư đang tạo ra những thành tựu quan trọng cho nền kinh tế, tạo được lòng tin trong dân chúng và các nhà đầu tư nội địa về một thị trường ổn định, ít rủi ro, nhờ đó đã thu hút được khoảng 50% tài sản chính trị (khoảng 1.400 nghìn tỷ yen) được tích trữ dưới dạng tiền mặt và gửi ngân hàng (tỷ lệ này ở Mỹ chỉ là 14%), trong đó, phần lớn được đầu tư vào TPCP thông qua hệ thống ngân hàng. Nhờ cải thiện được môi trường đầu tư và hiệu quả tăng trưởng, nên các nhà đầu tư trong nước rất tin tưởng vào nền kinh tế Nhật Bản và chịu rút hầu bao để đầu tư vào TPCP.

*Thứ ba*, chính sách quản lý nợ công của Nhật Bản vô cùng hiệu quả, việc điều hành CSTK và CSTT linh hoạt mang lại những hiệu ứng tích cực giúp phát huy hiệu quả sử dụng nợ công cho phát triển bền vững. Thông thường, Nhật Bản duy trì được mức lãi suất cho vay thấp do vậy chi phí nợ thấp hơn nhiều so với các nước khác (dưới mức 0,5%); Điều này có được một phần là do CSTT của Nhật Bản. Do phần lớn nợ công Nhật Bản là các khoản vay nội địa thông qua TPCP. Thông thường để huy động nợ trong nước, Chính phủ phải tăng lãi suất để thu hút nhà đầu tư, nhưng lãi suất TPCP của Nhật Bản lại tương đối ổn định. Khi cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu bắt đầu ảnh hưởng vào châu Á, NHTU Nhật Bản đã hạ lãi suất qua đêm liên ngân hàng (OCR) từ mức 0,5% xuống còn 0,3% vào ngày 31/10 và tiếp tục giảm chỉ còn 0,1% vào 19 tháng 12 (Vollmer & Bebenroth, 2012) từ đó duy trì tăng trưởng và kiềm chế lạm phát. Việc này được lý giải bởi gần như toàn bộ TPCP của Nhật Bản được mua bởi các nhà đầu tư nội địa, khu vực công và các tổ chức phi tài chính luôn tồn tại dư nợ (tổng tài sản lớn hơn tổng nợ), khu vực các hộ gia đình lại có một khối lượng lớn thặng dư tài sản (một phần nhỏ ở dạng tiền gửi và dự trữ) và nó được dùng đầu tư vào khu vực tài chính công thông qua các tổ chức tài chính [37].

Bài học từ Nhật Bản cho thấy, những thành công trong chuyển đổi cơ cấu nợ từ vay nước ngoài sang vay các chủ nợ trong nước nhằm tránh rủi ro tỷ giá và thanh khoản, cộng với việc quản lý, sử dụng nợ công hiệu quả đã đảm bảo khả năng thanh khoản, gia tăng lòng tin của quần chúng vào sự lãnh đạo chính quyền Nhật Bản, nguy cơ vỡ nợ đối với Nhật Bản là vô cùng thấp.

### ***2.2.1.2. Kinh nghiệm của Hy Lạp***

Cuộc khủng hoảng nợ công tại Hy Lạp, Ailen vào một số nước châu Âu đã khiến nền kinh tế các nước châu Âu đứng trước những thách thức về ANKT. Theo số liệu thống kê của EU, đến trước thời điểm khủng hoảng, những nước có tỷ lệ nợ công/GDP cao ở mức nguy hiểm bao gồm Hy Lạp (149,6%); Italia (119,9%); Ailen (102,7%); Bồ Đào Nha (94%) và Tây Ban Nha (63,6%) [38]. Vấn đề nợ Hy Lạp bắt nguồn chính từ việc Chính phủ Hy Lạp sau khi gia nhập vào khu vực đồng Euro, thay vì phải thực hiện cắt giảm chi tiêu và kiềm chế THNS theo những tiêu chuẩn

ngặt nghèo của khu vực này, lại tiếp tục chi tiêu quá mức cho phép, đồng thời che giấu việc này bằng cách đưa ra các báo cáo kinh tế sai lệch. Để vượt qua khủng hoảng, Chính phủ Hy Lạp đã đề ra nhiều biện pháp khắc phục khác nhau nhằm đảm bảo an ninh kinh tế quốc gia:

*Thứ nhất*, Chính phủ Hy Lạp đã triển khai hàng loạt các biện pháp chính sách “*thắt lưng buộc bụng*” vô cùng khắc khổ nhằm chứng minh quyết tâm giảm THNS xuống chỉ còn 3% GDP vào nợ công dưới 60% GDP bên cạnh sự kêu gọi hỗ trợ trực tiếp từ Liên minh châu Âu (EU) và IMF và bị chủ nợ đưa ra nhiều yêu sách, cũng như phải đáp ứng hàng loạt các chính sách nghiêm ngặt để nhận được các khoản cứu trợ. Bên cạnh việc kêu gọi hỗ trợ trực tiếp thông qua thành lập Quỹ bình ổn tài chính châu Âu EFSF (European Financial Stability Facility), EU yêu cầu các quốc gia trên cần phải có những biện pháp nhằm cắt giảm mức THNS hiện có, các chính sách cần phải được xây dựng bài bản, có lộ trình và được thông qua.

*Thứ hai*, Chính phủ Hy Lạp đã thực hiện liên tục năm đợt chính sách nhằm tăng nguồn thu cũng như giảm chi tiêu Chính phủ từ năm 2010. Đợt đầu tiên vào tháng hai năm 2010, Chính phủ Hy Lạp quyết định không tăng lương công chức, cắt giảm 10% phụ cấp, cắt lương làm thêm giờ... Đợt thứ hai diễn ra vào tháng 3, Chính phủ giảm tiếp tiền phụ cấp 12%, lương công chức cũng giảm 7%, tăng thuế GTGT từ 19% lên 21%, đặt thêm các loại thuế mới. Đợt thứ ba tiến hành vào tháng 5/2010, Chính phủ cắt giảm cả lương hưu, lương tuổi về hưu, tăng thuế GTGT lên 23%. Giữa năm 2011, lương hưu tiếp tục bị cắt giảm, Chính phủ đánh thuế mạnh hơn các đối tượng có thu nhập cao, gia tăng thuế bất động sản và các tài sản có giá trị khác. Đợt cuối cùng vào cuối năm 2012, Chính phủ cắt giảm tiền lương tối thiểu, sửa đổi luật cạnh tranh, sa thải nhiều công nhân, cắt giảm chi tiêu cho y tế, quốc phòng [38].

Bên cạnh đó, để nhận được gói cứu trợ từ IMF và EU, Chính phủ Hy Lạp đã buộc phải thi hành hàng loạt chính sách hà khắc như: phải cắt giảm 3000 lao động trong khu vực công; phải bán một phần tài sản quốc gia cho tư nhân; phải tư nhân hóa mạnh mẽ hơn những DNNN hoạt động kém hiệu quả; cải tổ, tái cấu trúc mạnh mẽ hệ thống ngân hàng trong nước; thắt chặt tài chính tiền tệ và chi tiêu

công, tăng thuế, giảm 20% lương, nâng độ tuổi nghỉ hưu... với những chính sách đó, cùng với sự điều hành tài tình về chính sách của Thủ tướng Tsipras (lên nắm quyền từ 2015), mặc dù đến năm 2018, nợ công Hy Lạp vẫn ở mức cao nhất Châu Âu (trên 180% GDP), tuy nhiên Hy Lạp đã đạt được một bước chuyển mình khi chính thức thoát khỏi gói cứu trợ cuối cùng của nhóm chủ nợ gồm: Liên minh Châu Âu (EU), Ngân hàng Trung ương Châu Âu (ECB), Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF); đồng nghĩa với việc Hy Lạp chính thức thoát khỏi cảnh bị đặt dưới sự giám sát về tài chính của các chủ nợ, đã lấy lại được quyền tự quyết về tài chính trong việc huy động vốn trên các thị trường TPQT, tuy nhiên, chặng đường giải quyết nợ công của Hy Lạp còn nhiều gian nan do vẫn bị Châu Âu xếp vào diện phải “theo dõi đặc biệt” [23, tr.86-87].

Bài học từ Hy Lạp cho thấy, phụ thuộc vào các khoản cứu trợ nước ngoài sẽ làm giảm năng lực lãnh đạo của Chính phủ và lòng tin, sự đồng thuận của quần chúng nhân dân vào chính quyền đương nhiệm. Những khó khăn về mức sống và những lo lắng của dân chúng sẽ tạo ra những bất ổn tiêu cực về chính trị, điều này vô cùng nguy hại. Bức tranh khủng hoảng nợ công của Hy Lạp cho thấy tổng hợp của một loạt các vấn đề và các nhân tố. Trước hết Hy Lạp có vấn đề nợ công thật sự, thể hiện qua tỷ lệ của THNS và tỷ lệ tổng nợ trên GDP đều rất cao. Đứng trước vấn đề này, Chính phủ Hy Lạp một mặt vừa thiếu các hành động chính sách cụ thể, rõ ràng; mặt khác luôn tìm cách che dấu và báo cáo sai lệch thông tin. Phản ứng chính sách không nhất quán và không tích cực đã đưa ra các tín hiệu bất ổn và tâm lý nghi ngờ trên các thị trường. Cuối cùng là, việc thị trường xử lý thông tin trong bối cảnh bất ổn và không rõ ràng khiến cho vấn đề lại càng trở nên trầm trọng hơn. Thông tin thiếu, không rõ ràng, và không minh bạch khiến cho các nhà đầu tư phản ứng một cách bất lợi theo hiệu ứng dây chuyền trên cả thị trường. Những kinh nghiệm từ Hy Lạp cho thấy những bất ổn về ANKT kéo theo phát sinh những vấn đề phức tạp về ổn định chính trị, sự phụ thuộc về nợ nước ngoài sẽ dẫn đến những sự thuộc thuộc về chủ quyền vô cùng nguy hại.



### ***2.2.1.3. Kinh nghiệm từ Malaysia***

Trường hợp của Malaysia nhờ những chính sách đúng đắn đã giúp đất nước này thoát khỏi cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997. Trong khi các nước khác đều nhận cứu trợ từ IMF thì Malaysia không vay vốn từ IMF, do lượng dự trữ ngoại hối vẫn đủ để khắc phục hậu quả khủng hoảng. Cùng với việc thực hiện các biện pháp khắc khổ, việc hạn chế sự lệ thuộc vào nguồn vốn vay đã giúp kinh tế Malaysia phục hồi nhanh hơn so với những nước láng giềng khác. Sau khi tình hình cải thiện, Chính phủ Malaysia đã áp dụng một số chính sách phi truyền thống (đặc biệt) như neo tỷ giá bản tệ ringgit với USD, kiểm soát vốn nhằm ngăn ngừa xu hướng đào thoát của dòng vốn ngắn hạn, giảm lãi suất, đẩy mạnh chi tiêu chính phủ, cứu vớt những doanh nghiệp và ngân hàng đang gặp khó khăn. Thành công của Malaysia có thể rút ra một số vấn đề sau:

*Thứ nhất*, Malaysia có một cơ quan quản lý nợ thống nhất là Ủy ban Quản lý nguồn thu từ nước ngoài, có sự phân công, phối hợp vô cùng linh hoạt và hợp lý. Cơ quan này do Tổng giám đốc kho bạc làm chủ tịch và có sự tham gia của Cục Kho bạc, Cục Kế toán và Ngân hàng Trung ương Malaysia. Trong đó, Kho Bạc liên bang có trách nhiệm quản lý chính đối với nợ nước ngoài của khu vực nhà nước; Cục Kế toán giữ các tài khoản của Chính phủ về nợ của khu vực Nhà nước cũng như thực hiện các giao dịch thanh toán nợ cho các cơ quan thanh toán bằng tiền của ngân sách; Ngân hàng trung ương giám sát mọi nguồn ngoại hối, trực tiếp thanh toán nợ nước ngoài cho các chủ nợ bằng ngoại tệ. Bên cạnh đó, Cục kho bạc và Ngân hàng trung ương Malaysia đều lắp đặt và sử dụng hệ thống máy tính trong thu thập, duy trì, phổ biến, xử lý thông tin liên quan đến vấn đề nợ, cơ cấu nợ, nghĩa vụ thanh toán nợ, duy trì nợ ở mức tối đa cho phép. Ủy ban này tư vấn cho Chính phủ về mức vay nợ thích hợp để giảm bớt gánh nặng về khả năng trả nợ; xem xét các điều khoản và thời hạn khoản vay khu vực nhà nước.

*Thứ hai*, Malaysia có hệ thống pháp luật chặt chẽ quy định việc vay mượn. Đồng thời có chiến lược quản lý nợ rõ ràng nhằm đảm bảo cân đối giữ tổng nguồn

tài trợ và tổng nhu cầu, đồng thời vẫn duy trì được một nguồn tiền thanh toán nợ nước ngoài phù hợp với khả năng trả nợ của nền kinh tế, nhằm giữ nợ ở mức mong muốn. Chính phủ Malaysia kiên quyết giảm bội chi ngân sách và thâm hụt cán cân thanh toán, đồng thời lựa chọn các biện pháp thích hợp để giảm nợ như vay bắc cầu, thanh toán trả trước các khoản đang nợ để giảm bớt chi phí tiền lãi và kéo dài thời hạn vay [22, tr.72-75].

*Thứ ba*, Chính phủ Malaysia sử dụng các chính sách rất linh hoạt để giảm nợ như quản lý cơ cấu tiền tệ dựa vào thị trường tài chính, Chính phủ có quyền lựa chọn và phát hành các dạng trái phiếu Samurai; trái phiếu Yankee bằng đô la, trái phiếu Bulldog bằng bảng Anh, các khoản vay đa tiền tệ. Chính phủ cũng linh hoạt trong phản ứng đối phó với khủng hoảng nợ. Trước khủng hoảng đã xây dựng được một thị trường vốn tự do và mở cửa; một thị trường chứng khoán mạnh hơn các nước Indonesia và Thái Lan; duy trì lượng nợ ngắn hạn nhỏ hơn nhiều quốc gia khác; hệ thống ngân hàng có tỷ lệ nợ không sinh lãi thấp; dự trữ ngoại hối khá lớn; nguồn ngoại tệ tập trung vào một cơ quan duy nhất là Ngân hàng Trung ương chứ không phân rải rác cho các bộ nên quản lý được tỷ giá của đồng Ringgit. Khi khủng hoảng xảy ra Chính phủ đã phản ứng linh hoạt như bỏ 2 tỷ đô để hỗ trợ cho đồng ringgit; ban hành quy định chỉ thực hiện giao dịch phi thương mại trong giới hạn 2 triệu đô la để chống lại tình trạng đầu cơ đồng Ringgit [22, tr.74 - 75].

Tuy nhiên, hiện nay nợ công Malaysia đang ở mức cao hơn 80% GDP (năm 2018), hiện Chính phủ mới đang phải áp dụng nhiều biện pháp như: chấm dứt và xem xét lại một số siêu dự án lớn không hiệu quả; sai thải 17 nghìn nhân viên chính phủ cũ; tịch thu tài sản thất thoát, tăng cường tiết kiệm chi tiêu, thậm chí tính toán bán các tài sản để trả nợ nhằm giảm áp lực nợ công.

#### ***2.2.1.4. Kinh nghiệm của Trung Quốc***

Trung Quốc là nền kinh tế đứng thứ 2 thế giới, hiện là chủ nợ nước ngoài lớn của Mỹ và nhiều nước khác với nguồn dự trữ ngoại tệ lớn nhất thế giới khoảng hơn 3.000 tỷ USD, tuy nhiên Trung Quốc cũng là con nợ lớn của thế giới. Nợ công/GDP

của Trung Quốc cũng đã tăng lên mức kỷ lục mới là 237% trong quý I/2016, vượt xa nhiều nền kinh tế mới nổi khác, làm tăng nguy cơ về một cuộc khủng hoảng tài chính, kéo nền kinh tế tăng trưởng chậm lại. Tính đến năm 2017 tổng nợ của Chính phủ, các hộ gia đình và doanh nghiệp Trung Quốc đã lên tới hơn 28.800 tỷ USD, tương đương 258% GDP, trong đó khoản lớn nhất là nợ của các doanh nghiệp (khoảng 17.000 tỷ USD) [96, tr.13]. Trong khi phần lớn các quốc gia bổ sung nguồn lực tài chính bằng luồng vốn vay nước ngoài thì Trung Quốc lại siết chặt luồng vốn này bằng cách hạn chế vay nợ nước ngoài. Mặc dù, khả năng xuất khẩu của Trung Quốc khá cao, dự trữ ngoại tệ lớn nhưng Trung Quốc lại không sử dụng nhiều nguồn vốn bên ngoài mà chủ yếu là huy động từ thị trường trong nước bằng đồng nội tệ. Để phát huy tác động tích cực, giảm thiểu tác động tiêu cực của nợ công đến ANKT, Chính phủ Trung Quốc đã tiến hành chính sách QLNC được đánh giá là hiệu quả bao gồm:

*Một là*, Chính phủ Trung Quốc chủ trương hạn chế tự do hóa tài chính, không chủ trương vay từ bên ngoài mà chủ yếu dựa vào nguồn nội lực thông qua thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài, phát triển thị trường vốn trong nước bằng cách phát hành cổ phiếu bằng đồng nội tệ với mức lãi suất thấp;

*Hai là*, Chính phủ Trung Quốc coi trọng vấn đề hoàn thiện và kiện toàn hệ thống pháp luật một cách liên tục, hiệu quả nhằm tăng hiệu lực QLNC. Với số dư nợ khổng lồ, mặc dù các nhà nghiên cứu Trung Quốc khẳng định vẫn trong ngưỡng an toàn, tuy nhiên các chuyên gia kinh tế thế giới đang vô cùng lo ngại trước một cuộc khủng hoảng nợ mà Trung Quốc là điểm khởi phát, Moody's đã đánh tụt bậc xếp hạng tín nhiệm của Trung Quốc từ Aa3 (tương đương AA- của Standard & Poor's) xuống A1 - hành động đầu tiên như vậy trong gần 3 thập kỷ trở lại đây. Sau một thập kỷ tăng trưởng mạnh mẽ, hiện nay chính phủ Trung Quốc đang tiến hành một cuộc chiến toàn diện về nợ. Rủi ro tài chính ở Trung Quốc thực sự nghiêm trọng, hiện Trung Quốc đang chìm ngập trong khoản nợ 30.000 tỉ USD (tương

đương 259% GDP) vào năm 2018 và con số này được dự báo đạt mức 327% GDP vào năm 2022 nếu không có giải pháp đối phó.

*Ba là*, Chính phủ Trung Quốc cũng đặt ra nhiều biện pháp để xử lý nợ địa phương và các khoản nợ xấu của ngân hàng, thông qua việc thiết lập CSTT một cách thận trọng và trung lập. Bên cạnh đó, Trung Quốc cũng cố gắng giảm sự phụ thuộc của nền kinh tế vào tín dụng. Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc (PBOC) đã đổi cách tính tỷ giá hối đoái của đồng Nhân dân tệ nhằm hạn chế sự biến động trên thị trường tài chính. PBOC ngừng bơm tiền mặt vào thị trường, do năng lực thanh khoản liên ngân hàng bằng tiền mặt vẫn đang trong trạng thái ổn định. Hiện chi phí cho vay trên thị trường liên ngân hàng của Trung Quốc vẫn ở mức thấp.

Bài học kinh nghiệm từ Trung Quốc cho thấy, để giảm thiểu tác động tiêu cực của nợ công đến ANKT, cần phải xây dựng hệ thống kiểm soát tài chính và vay nợ chặt chẽ, chú trọng gia tăng vay mượn thị trường nội địa nhằm tránh những rủi ro về biến động tỷ giá, rủi ro tín dụng. Tuy nhiên, điểm hạn chế của Trung Quốc hiện nay là không kiểm soát được hạn mức vay nợ của các địa phương, để cho các tỉnh vay nợ lớn dẫn đến gia tăng nợ công nhanh đe dọa ANKT.

### **2.3.2. Bài học kinh nghiệm rút ra cho Việt Nam**

Để phát huy tác động tích cực, giảm thiểu tác động tiêu cực của nợ công đến ANKT ở Việt Nam. Bên cạnh việc nghiên cứu, vận dụng những kinh nghiệm của các nước trên thế giới vào thực tiễn của Việt Nam. Chính phủ cần phải tích cực xây dựng khuôn khổ thể chế quản lý; xây dựng chiến lược QLNC; xây dựng khuôn khổ quản lý rủi ro; phát triển và duy trì một thị trường TPCP hiệu quả... Từ kinh nghiệm xử lý nợ công của một số nước trên thế giới nhằm đảm bảo ANKT, tác giả rút ra được một số bài học kinh nghiệm sau:

*Bài học thứ nhất*, không nên quá phụ thuộc vào các nguồn vốn vay bên ngoài (bài học từ Nhật Bản và Trung Quốc), cần nâng tỷ trọng các khoản vay từ trong nước thông qua phát hành và nâng cao thời hạn của TPCP trong nước, đa dạng hóa các nguồn vốn không gây nợ để huy động vốn. Hạn chế vay nợ mới để

đào nợ khiến cho “nợ chồng nợ” gây nguy hại cho ANKT quốc gia. Cần cải thiện môi trường đầu tư, thể chế, chính sách, tăng cường đấu tranh phòng, chống tham nhũng, lãng phí để xây dựng và tăng cường niềm tin của quần chúng nhân dân, của nhà đầu tư trong nước vào TPCP và các công cụ nợ ...nâng cao vai trò giám sát của quần chúng trong quản lý nợ công.

*Bài học thứ hai*, khi nền kinh tế gặp khó khăn, không nên tăng thuế và giảm chi tiêu, siết chặt tín dụng để tránh đẩy nền kinh tế vào khó khăn lớn hơn và có thể tiếp tục lún sâu vào suy thoái. Không nên “thắt lưng buộc bụng” quá mức (bài học từ Hy Lạp) bằng cách cắt giảm chi tiêu, đặc biệt là việc cắt giảm lương của người lao động, huỷ bỏ và thu hẹp các chương trình an sinh xã hội, làm cho đời sống của người dân lao động thêm khó khăn để tránh làm cho tình hình xã hội trở nên căng thẳng và tránh gặp phải sự phản ứng, thậm chí là chống đối mạnh mẽ từ các tầng lớp bị thiệt hại, cũng như sự phá hoại, chống phá của các thế lực phản động. Tăng cường quản lý kinh tế hiệu quả, thu hẹp khu vực công, tăng thu, giảm chi để cân đối ngân sách, đẩy mạnh xuất khẩu, thúc đẩy xuất khẩu, nâng cao tăng trưởng kinh tế. Chính phủ không biến nợ xấu của doanh nghiệp, của ngân hàng thành nợ của chính phủ, cải cách mạnh mẽ hệ thống ngân hàng - tài chính, kiểm soát chặt chẽ nợ công, nợ chính phủ, nợ CQĐP, nợ doanh nghiệp, nợ do Chính phủ bảo lãnh, phòng tránh các rủi ro từ các khoản vay do Chính phủ bảo lãnh.

*Bài học thứ ba*, chú trọng xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về QLNC theo hướng sát với thông lệ quốc tế để có cách đánh giá chính xác về quy mô tổng nợ công Việt Nam, từ đó chỉ rõ những tác động của nợ công đến ANKT trong ngắn hạn và dài hạn (bài học từ Trung Quốc). Bộ Tài chính cần xây dựng quy chế duyệt, cấp vốn, giám sát chặt chẽ các khoản cho vay lại đảm bảo sử dụng vốn vay đúng mục đích, có hiệu quả ngay từ khâu kiểm tra, đánh giá dự án. Cần xúc tiến xuất khẩu đúng mức, duy trì và nâng cao khả năng trả nợ, giảm thâm hụt ngân sách nhà nước theo quy định.

*Bài học thứ tư*, cần duy trì một tỷ lệ nợ ngắn hạn hợp lý, chủ động cơ cấu cách khoản vay đa tiền tệ, tránh phụ thuộc vào một ngoại tệ; sử dụng chính sách linh hoạt trong xử lý nợ (bài học từ Malaysia). Đồng thời chủ động duy trì ba cân đối vĩ mô chính gồm: cân đối giữa nguồn tài trợ và tiết kiệm; cân đối giữa thu và chi ngân sách; cân đối giữa nguồn ngoại tệ vào và ra, Chính phủ Malaysia đã thực hiện tốt các cân đối này và duy trì được nguồn dự trữ ngoại hối phục vụ thanh toán nợ nước ngoài, đảm bảo ANKT quốc gia. Bên cạnh đó, cần cải thiện tính thanh khoản, cải thiện chỉ số ICOR của nền kinh tế, tái cấu trúc đầu tư công, quản lý chặt chẽ việc phân bổ, sử dụng các khoản vay; kiểm toán nợ công theo định kỳ kịp thời dự báo những rủi ro phát sinh; tăng cường tính công khai, minh bạch trong QLNC, công bố các bản tin nợ công phải chính xác, đầy đủ, và số liệu cập nhật sát với tình hình thực tiễn chứ không ban hành theo kiểu đối phó như hiện nay.

Khi nợ công có tác động đến ANKT, thì việc sử dụng đồng bộ các giải pháp để nền kinh tế tăng trưởng và phát triển ổn định, không rơi vào khủng hoảng, rủi ro là điều cần thiết. Tuy nhiên, giải pháp hiệu quả được lựa chọn không phải là việc giảm vay nợ công hay “đóng cửa” không vay nợ. Việc cần làm, là phương thức để tối ưu hóa các khoản nợ công trong rủi ro cho phép, tránh được những tác động tiêu cực của nợ công đến ANKT. Đối với kinh nghiệm xử lý tác động của nợ công đến ANKT của một số quốc gia đưa ra nhiều gợi ý quan trọng cho Chính phủ Việt Nam trong lựa chọn về chính sách quản lý nợ công để tránh rơi vào bẫy khủng hoảng nợ công trong tương lai.

### Chương 3

## THỰC TRẠNG TÁC ĐỘNG CỦA NỢ CÔNG ĐẾN AN NINH KINH TẾ Ở VIỆT NAM

### 3.1. QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH NỢ CÔNG Ở VIỆT NAM TRONG THỜI KỲ ĐỔI MỚI

#### 3.1.1. Tình hình nợ công ở Việt Nam từ 1986 đến 2010

Giai đoạn trước năm 1986, Việt Nam chủ yếu vay nợ từ các nước trong khối XHCN như Liên Xô, Đông Âu, Trung Quốc thông qua các khoản viện trợ trong chiến tranh, và viện trợ có ưu đãi. Từ năm 1986, Việt Nam tiếp tục vay nước ngoài, nguồn vay chủ yếu là khối các nước XHCN tính đến năm 1991 khi Liên Xô, Đông Âu sụp đổ, sau đó mở rộng ra nhiều đối tác và chủ thể khác. Căn cứ vào tình trạng phát triển của đất nước có thể chia làm ba giai đoạn, từ 1986 đến 1990; từ 1990 đến 2000 và từ 2001 đến 2010.

##### 3.1.1.1. Giai đoạn từ 1986 đến 1990

Trong giai đoạn từ năm 1986 đến 1990, nguồn vốn vay nợ công của Việt Nam chủ yếu là các khoản vay nước ngoài, các chủ nợ chủ yếu là các nước XHCN và Liên xô (cũ). Đặc trưng cơ bản của vay nợ công trong giai đoạn này là Nhà nước thống nhất quản lý toàn bộ việc vay và trả nợ. Tất cả các khoản vay nợ nước ngoài, trừ khoản vay của các doanh nghiệp FDI từ khi Luật Đầu tư nước ngoài Việt Nam ra đời năm 1987 (thu hút được 221 dự án với số vốn đăng ký 1.603,5 triệu USD giai đoạn 1988-1990), đều là vay nợ Chính phủ và được thực hiện trên cơ sở các hiệp ước hữu nghị và hiệp định được ký kết giữa Việt Nam với các nước; Các khoản vay nợ chủ yếu là khoản vay ưu đãi với lãi suất thấp hoặc không có lãi suất, kỳ hạn trả nợ dài từ 20 đến 30 năm. Bên cạnh đó, Việt Nam còn được viện trợ không hoàn lại với số vốn khá lớn, đây là nguồn viện trợ cần thiết cho quá trình xây dựng và khắc phục hậu quả chiến tranh [39, tr.81-82].

Vay và trả nợ công của Chính phủ Việt Nam giai đoạn này đều được thực hiện bằng hàng hóa theo giá cố định đã được cam kết giữa các nước trong khối SEV từ năm 1957. Đến đầu năm 1980 chuyển sang cơ chế trượt giá bình quân của thị trường thế giới 5 năm trước đó. Toàn bộ vốn vay được hạch toán thành một nguồn thu của

NSNN và là nguồn vốn chủ yếu cho đầu tư, phát triển kinh tế và phục vụ quốc phòng. Việc quản lý và sử dụng vốn nước ngoài trong thời gian này được thực hiện theo các quy chế về cấp phát và chi tiêu NSNN cho các đối tượng sử dụng theo các mục đích đã được chỉ định; vì vậy không có điều kiện để tính toán đầy đủ về hiệu quả và khả năng hoàn trả. Tính đến cuối năm 1990, tổng số nợ nước ngoài của Việt Nam đạt 2,704 tỷ USD và 10,43 tỷ RCN; trong 2,704 tỷ USD nợ bằng ngoại tệ tự do chuyển đổi, có tới 2,238 tỷ USD là nợ quá hạn.. Phần lớn số dư nợ này là những khoản vay từ Liên Xô cũ, các nước Đông Âu, Trung Quốc và một số tổ chức tài chính quốc tế. Trong tổng số dư nợ này, ngoài những khoản nợ do Chính phủ trực tiếp vay, còn có các khoản nợ Chính phủ ủy quyền cho NHNN trực tiếp vay hoặc bảo lãnh cho các doanh nghiệp trong nước vay. Do không có khả năng thanh khoản và sự sụp đổ của hệ thống XHCN Liên Xô, Đông Âu, Việt Nam gần như bị cô lập bởi cộng đồng tài chính quốc tế [39, tr.82-83].

Như vậy, nợ công Việt Nam trong giai đoạn từ 1986-1990 (chủ yếu là các khoản vay nước ngoài) đã đóng góp nguồn vốn quan trọng vào việc bảo vệ và xây dựng đất nước, khắc phục hậu quả chiến tranh, góp phần hình thành một số cơ sở vật chất, kỹ thuật và cơ sở hạ tầng rường cột của nền kinh tế, tạo ra điều kiện ban đầu cho việc phát triển kinh tế trong thời kỳ đổi mới. Trong giai đoạn này, Việt Nam cũng đã chủ động đàm phán giải quyết nợ quá hạn bằng việc trả nợ bằng hàng hóa cho các chủ nợ. Tuy nhiên, do trình độ phát triển thấp, hậu quả chiến tranh nặng nề, số lượng nợ lớn nên chưa thanh toán hết các khoản nợ cho các đối tác lớn như Liên Xô, Hungary, Bungary.

### ***3.1.1.2. Giai đoạn từ 1991 đến 2000***

Bước sang giai đoạn 1991, khi Liên Xô và các nước xã hội chủ nghĩa (XHCN) Đông Âu thay đổi chế độ xã hội, những khoản viện trợ và cho vay ưu đãi từ khối XHCN bị ngừng hẳn, đồng thời áp lực thanh toán các khoản nợ cũ trước đây gây khó khăn cho quá trình phát triển kinh tế, xã hội của Việt Nam. Tuy nhiên, trong giai đoạn này, một số nước công nghiệp phát triển trong khối tư bản chủ nghĩa (TBCN) đã dần khôi phục lại quan hệ với Việt Nam, bắt đầu có những hỗ trợ về mặt tài chính. Tháng 10/1993, cộng đồng tài trợ quốc tế đã chính thức nói lại quan hệ hỗ



trợ, phát triển cho Việt Nam, từ đó các hoạt động tài trợ vốn vay được phát triển một cách nhanh chóng cả về quy mô, phạm vi các nước tài trợ.

Chính phủ Việt Nam đã tích cực tham gia vào các vòng đàm phán xử lý nợ quá hạn. Tính đến năm 1993, Việt Nam đã có được các kết quả xử lý nợ đối với các nước thành viên Câu lạc bộ (CLB) Paris. Theo đó, số dư nợ thương mại được giảm 50% và được hoãn nợ 23 năm. Nợ ODA được hoãn 30 năm với lãi suất ưu đãi hoặc thấp hơn lãi suất ban đầu. Năm 1998, Việt Nam đã đạt được thỏa thuận xử lý nợ qua CLB Luân Đôn. Sau những nỗ lực của Chính phủ về giải quyết nợ quá hạn của Việt Nam qua CLB Paris (1993) và CLB Luân Đôn (1998), tình hình nợ nước ngoài của Việt Nam đã được cải thiện đáng kể. Nợ quá hạn bằng ngoại tệ tự do chuyển đổi chỉ còn lại khoảng 0,267 tỷ vào thời điểm cuối năm 1998 [39, tr.84 - 85].

*- Về huy động vốn vay nước ngoài của chính phủ*

Từ năm 1991, hợp tác quốc tế giữa Việt Nam và các tổ chức tài chính quốc tế như WB, IMF có những khởi đầu mới. Trong giai đoạn 1993 -1999, cộng đồng tài trợ quốc tế đã cam kết cung cấp ODA cho Việt Nam với tổng giá trị đạt khoảng 15,14 tỷ USD (bao gồm các khoản viện trợ không hoàn lại và các khoản vay ưu đãi). Trong đó, đã đàm phán và ký kết Hiệp định vay với tổng giá trị khoảng 10 tỷ USD (đã giải ngân 6,3 tỷ USD), chiếm khoảng 40% số vốn cam kết. Trong tổng số vốn ODA đã cam kết, nguồn vốn không hoàn lại chiếm khoảng 15%. Số lượng nhà tài trợ cho Việt Nam cũng đã gia tăng có khoảng 45 nhà tài trợ song phương và đa phương trong đó có WB, ADB và Nhật Bản là những nhà tài trợ lớn nhất. Nguồn vốn ODA được tập trung sử dụng chủ yếu cho các chương trình, dự án đầu tư then chốt phục vụ việc phát triển hạ tầng kinh tế như: năng lượng (chiếm khoảng 28%), Giao thông vận tải (27%), khoa học công nghệ (13%), nông lâm ngư nghiệp (13%), cấp thoát nước (9%) và các lĩnh vực khác (10%) [39, tr.93]. Ngoài ra Chính phủ cũng dành một phần nguồn vốn này để hỗ trợ đầu tư phát triển đối với các địa phương và các vùng kinh tế khó khăn, các khu vực kinh tế trọng điểm nhằm thúc đẩy quá trình chuyển dịch cơ cấu giữa các ngành, đảm bảo tính cân đối chung trong quá trình phát triển kinh tế.

Đến hết năm 2000, qua 9 hội nghị tài trợ quốc tế, các tổ chức tài chính quốc tế và Chính phủ các nước cam kết tài trợ cho Việt Nam trên 19,9 tỷ USD. Trong đó, năm 1999 số vốn cam kết là 1,81 tỷ USD, đến năm 2001 số vốn này là 2,4 tỷ USD; Các cam kết trên được hợp thức hóa bằng các hiệp định vay nợ, tính đến năm 1999

là 10,9 tỷ USD, bằng 73% tổng số vốn đã cam kết; trong đó vay nợ là 10,47 tỷ USD và viện trợ không hoàn lại là 2,125 tỷ USD. Ba nhà tài trợ lớn là Nhật Bản, WB, ADB chiếm khoảng 70% tổng số vốn ODA được cam kết. Tổng số vốn ODA giải ngân đến hết năm 2000 thực hiện được 8.017 triệu USD, bằng khoảng 45,7% tổng số vốn đã đăng ký vay [39, tr.94]. Mức giải ngân vốn vay ODA tuy còn thấp so với yêu cầu bình quân chung của khu vực, nhưng có xu hướng tăng khá nhanh, mức giải ngân năm sau đều cao hơn năm trước [Biểu đồ 3.1 - Phụ lục 1].

Trong giai đoạn này, Nhật Bản là nước tài trợ ODA lớn nhất với tổng số vốn cam kết cho vay và đã ký kết tương đối lớn chiếm khoảng 25% tổng số vốn ODA cam kết. Lãi suất tính bằng đồng Yên tính theo từng năm tài chính, cụ thể lãi suất năm 1993-1994 là 1%, năm 1995 là 1,8%, năm 1996 là 2,3%, năm 1997 -1998 là 1,8%. Thời hạn vay các khoản trên là 30 năm, trong đó có 10 năm ân hạn; WB là nhà tài trợ ODA lớn thứ hai cho Việt Nam với tổng số vốn cam kết khoảng 16% tổng số vốn đã cam kết và số vốn đã ký kết 85,7% số vốn đã cam kết. Mức độ ưu đãi các khoản vay của WB thể hiện cụ thể ở các điều kiện vay là lãi suất 0%, dịch vụ phí 0,75%/năm; thời hạn cho vay 40 năm, trong đó có 10 năm ân hạn chưa phải trả vốn gốc. Các dự án từ vốn tài trợ ODA của WB được thực hiện qua đấu thầu quốc tế không hạn chế; ADB là tổ chức tài chính quốc tế cung cấp vốn ODA lớn thứ ba cho Việt Nam. Với số vốn ADB cam kết cho vay chiếm khoảng 10% tổng số vốn cam kết, trong đó đã ký kết cho vay là 80,6% số vốn cam kết. Các điều kiện ưu đãi cũng tương tự các khoản vay của WB, riêng dịch vụ phí là 1%/năm. Tuy nhiên từ tháng 12/1998, ADB đã giảm mức ưu đãi đối với Việt Nam từ nhóm A xuống nhóm B với các mức ưu đãi giảm xuống như: trước tháng 12/1998 thời hạn vay là 40 năm, thì từ tháng 12/1998 thời hạn này giảm xuống 32 năm, thời gian ân hạn giảm từ 10 năm xuống còn 8 năm. Tỷ lệ tài trợ trên tổng số vốn giảm từ 80% xuống 70%, lãi suất từ 0% tăng lên 1-1,5% [39, tr.94-102].

### ***3.1.1.3. Giai đoạn từ 2001 đến 2010***

*- Về quy mô, tốc độ tăng nợ công:*

Trong giai đoạn từ năm 2001 đến 2010, nợ công Việt Nam tiếp tục tăng nhanh về quy mô, cơ cấu, năm sau cao hơn năm trước. Năm 2001 nợ công mới là 11,5 tỷ USD, tương đương 36% GDP, bình quân mỗi người gánh số nợ công xấp xỉ 144 USD. Nhưng tính đến hết năm 2010, nợ công đã tăng lên 55,2 tỷ USD, tương

đương 54,3% GDP, trong đó có những khoản nợ công rất nguy hiểm như: khoản nợ 750 triệu USD TPCP phát hành trên thị trường New York năm 2006 với lãi suất 7,15%/năm, thời hạn 10 năm. Tính đến thời điểm năm 2010, Việt Nam được xếp vào nhóm nước có mức nợ công trên trung bình. Trong vòng 10 năm từ 2001 đến 2010, quy mô nợ công đã tăng gấp gần 5 lần với tốc độ tăng trưởng nợ trên 15% mỗi năm [Biểu đồ 3.2 - Phụ lục 1]. Tuy nhiên, công bố của Bộ Tài chính Việt Nam và IMF khá chênh lệch nhau về quy mô tổng nợ công Việt Nam [Biểu đồ 3.4 - Phụ lục 1]. Quy mô nợ công Việt Nam giai đoạn 2001 -2010 tăng nhanh do nhiều nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân từ thâm hụt NSNN và tình trạng giải ngân chậm, hiệu quả sử dụng vốn kém, chỉ số ICOR quá cao.

*- Về sử dụng nợ công:*

Trong giai đoạn từ 2001 đến 2010, tình hình sử dụng nợ công ở Việt Nam không đạt hiệu quả cao, thể hiện ở các khía cạnh sau:

*Thứ nhất*, tình trạng chậm trễ trong giải ngân vốn đầu tư từ NSNN và nguồn vốn TPCP diễn ra khá thường xuyên gây ách tắc cho quá trình triển khai các mục tiêu vĩ mô của Chính phủ. Theo số liệu của KBNN, đến hết tháng 10/2009, mới giải ngân được 26.586 tỷ đồng trong số 64.000 tỷ đồng vốn TPCP, bằng 47,5% kế hoạch năm. Trong giai đoạn này, cũng phát sinh nhiều vấn đề trong sử dụng nợ công như việc đầu tư, triển khai thi công các công trình dự án trọng điểm do các Tổng công ty có 100% vốn nhà nước sở hữu chậm tiến độ, dở dang, chuyển tiếp, kéo dài gây thất thoát, lãng phí, gây thiệt hại lớn cho NSNN.

*Thứ hai*, hiệu quả sử dụng vốn thấp, thể hiện qua chỉ số ICOR. Nếu chỉ số ICOR năm 1993 là 3,32 thì đến năm 2007, chỉ số ICOR đạt 5,5, có nghĩa phải bỏ 5,5 đồng vốn mới thu được 1 đồng tiền lãi. Đến năm 2009, trong khi tổng mức đầu tư toàn xã hội lên tới 42,2% GDP, thì tốc độ tăng trưởng lại chỉ đạt 5,2%. Chỉ số ICOR năm 2009 đã tăng tới mức quá cao, trên 8,0 so với 6,6 của năm 2008. Đặc biệt, chỉ số ICOR khu vực kinh tế nhà nước có sử dụng nợ công do CPBL tăng quá cao, trong khi đây lại là thành phần chủ đạo của nền kinh tế thị trường định hướng định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam.

*Thứ ba*, THNS của Việt Nam giai đoạn 2001 -2010 là tương đối lớn, nếu năm 2003 mức độ thâm hụt là 4,71% GDP thì đến 2007 mức này đã tăng lên là 7,3 % GDP.

- Về trả nợ công:

Giai đoạn từ 2001 đến 2010, tình hình trả nợ công của Việt Nam không ổn định và hầu như không có sự gia tăng đáng kể về giá trị. Trung bình hàng năm Việt Nam dành ra trên 3,5% GDP để chi trả nợ và viện trợ [Biểu đồ 3.3 - Phụ lục 1]. Tỷ lệ trả nợ so với mức độ tăng nợ công của Việt Nam giai đoạn 2001 đến 2010 chưa đáp ứng được yêu cầu quản lý nợ, bên cạnh đó, những yếu kém, tồn tại của nền kinh tế đã làm tăng nhanh tổng nợ công, gây áp lực trả nợ và làm bùng phát các rủi ro phát sinh trong giai đoạn 10 năm tiếp theo. Tuy nhiên, tình hình nợ công Việt Nam giai đoạn từ 2001 đến 2010, các chỉ số nợ đều trong ngưỡng an toàn do Chính phủ và các tổ chức quốc tế đặt ra.

### **3.1.2. Tình hình nợ công ở Việt Nam giai đoạn 2011 đến 31/12/2017**

#### **3.1.2.1. Quy mô và tốc độ tăng nợ công**

Từ số liệu của Bộ Tài chính cho thấy, giai đoạn từ năm 2011 đến 2017 dư nợ công Việt Nam tiếp tục tăng nhanh cả về tuyệt đối lẫn tương đối. Nếu năm 2011 dư nợ công mới chỉ ở mức 1.391 nghìn tỷ đồng chiếm 50 % GDP, thì đến năm 2015, dư nợ công đã đạt mức 2.608 nghìn tỷ đồng chiếm 62,2 % GDP, tính đến năm 2017 dư nợ công đạt 61,3% GDP [Biểu đồ 3.5 - Phụ lục 1]. Riêng trong hai năm 2016 - 2017, tốc độ gia tăng nợ công giảm gần một nửa, còn khoảng 9,6%/năm so với bình quân 18,1%/năm của giai đoạn 2011 - 2015. Nợ công giảm từ 63,6% GDP cuối năm 2016 xuống 61,3% GDP cuối năm 2017, nợ Chính phủ giảm tương ứng từ 52,6% GDP xuống 51,8% GDP. Theo số liệu của Bộ Tài Chính nợ công Việt Nam năm 2018 ước đạt 61,4% GDP, mặc dù nợ công Việt Nam có xu hướng giảm tuy nhiên vẫn hơn 60% GDP, cao hơn so với khuyến cáo của IMF dành cho các nước đang phát triển là khoảng 40% GDP [96, tr.12].

#### **3.1.2.2. Huy động và sử dụng vốn vay từ nợ công**

*Thứ nhất, về quy mô huy động vốn vay nợ công*

Trong giai đoạn 2011 -2017 đã huy động vốn vay công ở mức cao với tổng khối lượng khoảng 2.488 nghìn tỷ đồng, bằng 14% GDP, chiếm 44% tổng lượng vốn đầu tư phát triển toàn xã hội, bình quân tăng 15%/năm, trong đó:

*Về cơ cấu nợ:* tính đến cuối năm 2015, nợ chính phủ chiếm tỷ trọng 80,8%, (năm 2016 là 82,57%, năm 2017 là 83,1%) tổng dư nợ; nợ được CPBL chiếm 17,8% và nợ CQĐP chiếm 1,4% dư nợ [Bảng 3.1 - Phụ lục 2]. Tính trên tổng khối lượng huy động vốn vay nợ công giai đoạn 2011 -2017, vốn vay Chính phủ chiếm 76,1% (bình quân 379 nghìn tỷ đồng/năm); BLCP chiếm 19,7% (bình quân khoảng 98 nghìn tỷ đồng/năm) và vay của CQĐP chiếm 4,2% (khoảng 21 nghìn tỷ đồng/năm [Bảng 3.2 - Phụ lục 2];

*Về cơ cấu đồng tiền:* cơ cấu đồng tiền của danh mục nợ của Chính phủ đã từng bước được cải thiện theo hướng tích cực với việc tập trung vào một số đồng tiền chính bao gồm: đồng VND với tỷ trọng 55%; USD chiếm tỷ trọng 16%; Yên Nhật chiếm tỷ trọng 13% (tương đương khoảng 45 tỷ USD và Euro chiếm tỷ trọng khoảng 7%, còn lại là các đồng tiền khác [54];

*Cơ cấu nguồn gốc vay nợ:* có sự chuyển dịch theo hướng tỷ trọng nợ trong nước tăng (57% năm 2015; 55% năm 2017); giảm tỷ trọng vay nợ nước ngoài (chiếm 43% năm 2015; 45% năm 2017);

*Về cơ cấu kỳ hạn:* Với nợ trong nước, giai đoạn 2011-2013 buộc phải vay với kỳ hạn ngắn dẫn đến áp lực trả nợ trong ngắn hạn tăng lên. Thực hiện Nghị quyết số 78/2014/NQ-QH13 và Nghị quyết số 99/2015/NQ-QH13 của Quốc hội, Bộ trưởng Bộ Tài chính đã chỉ đạo kéo dài thời hạn phát hành TPCP trong nước, nhờ vậy, từ năm 2014, kỳ hạn đang ở mức 3 năm, đến năm 2015, kéo dài lên 4,4 năm và 6 tháng đầu năm 2016 thì kéo dài lên 5; năm 2017 đã chủ động phát hành TPCP kỳ hạn 7 năm, 10 năm, 15 năm góp phần giảm thiểu rủi ro tái cấp vốn. Đối với nợ nước ngoài, vay ODA, vay ưu đãi vẫn chiếm tỷ trọng cao (trên 94%) với kỳ hạn còn lại bình quân trên 10 năm. Năm 2017, Việt Nam “tốt nghiệp IDA” (dừng nhận các khoản vay ưu đãi từ Hiệp hội phát triển quốc tế (IDA) thuộc World Bank) nên các nguồn vay ODA, ưu đãi sẽ được thay thế bằng vay thương mại.

*Về cơ cấu lãi suất huy động:* Lãi suất huy động TPCP cũng giảm mạnh qua các năm (năm 2011 bình quân 12,01%; năm 2017 là 5,98%; 5 tháng năm 2018 bình quân 4,12%/năm). Đối với nợ nước ngoài do các khoản vay ODA, vay ưu đãi chiếm tỷ trọng lớn, lãi suất bình quân tính đến cuối năm 2015 khoảng 2%/năm [54].

*Thứ hai, về quy mô huy động vốn vay Chính phủ*

Các khoản vay của Chính phủ chủ yếu thông qua phát hành TPCP tại thị trường trong nước và vay ODA, vay ưu đãi từ các nhà tài trợ nước ngoài, đảm bảo nguyên tắc vốn trong nước là quyết định, vốn nước ngoài là quan trọng, những khoản này chiếm tỷ trọng cao nhất nhưng có xu hướng giảm dần.

*Về phát hành TPCP:* Tổng khối lượng TPCP giai đoạn 2011 -2015 đạt hơn 927 nghìn tỷ đồng (bình quân trên 185 nghìn tỷ đồng/năm), chiếm 48% tổng huy động của Chính phủ với tốc độ tăng bình quân 34%/năm) [Bảng 3.3 - Phụ lục 2]. *Năm 2016*, Chính phủ huy động vốn vay trong nước là 352,5 nghìn tỷ đồng, trong đó, phát hành TPCP là 281,7 nghìn tỷ, vay BHXH 55 nghìn tỷ, phát hành 700 triệu USD (tương đương 15,54 nghìn tỷ) TPCP bằng ngoại tệ tại thị trường trong nước, vay nguồn tiền ngân kho bạc 319 tỷ đồng [mục [1] - Bảng 3.3]. *Năm 2017*, Chính phủ phát hành 239,5 nghìn tỷ đồng TPCP, trong đó kỳ hạn 3 năm là 27,8 nghìn tỷ; 05 năm là 159,5 nghìn tỷ; 07 năm là 10,8 nghìn tỷ; 10 năm là 4,5 nghìn tỷ và 15 năm trở lên là 36,9 nghìn tỷ [14]. Tổng phát hành TPCP năm 2017 giảm 32% so với huy động năm 2016 [mục [2] - Bảng 3.3].

*Như vậy*, huy động vốn thông qua phát hành TPCP đã góp phần thúc đẩy phát triển thị trường TPCP, đóng vai trò là kênh huy động vốn hiệu quả cho NSNN. Tuy nhiên, trước áp lực huy động vốn trong nước tăng nhanh, vượt quá khả năng cung ứng nguồn vốn dài hạn của thị trường, Chính phủ phải huy động vốn với kỳ hạn ngắn cho đầu tư dài hạn, sẽ mang lại áp lực cho Chính phủ về các khoản nợ phải trả.

*Về huy động vốn ODA, vay ưu đãi nước ngoài:*

Từ số liệu cho thấy, huy động vốn ODA, vay ưu đãi nước ngoài (số kỳ vay giai đoạn 2011 -2015) đạt 28 tỷ USD gần bằng cả giai đoạn 10 năm trước và rút ngắn tốc độ giải ngân bình quân từ 10 năm xuống còn khoảng 5 năm, bổ sung nguồn lực quan trọng cho NSNN để đầu tư phát triển hạ tầng kinh tế -xã hội [Bảng 3.5- Phụ lục 2; mục [3]]. *Năm 2016*, các cơ quan có liên quan đã đàm phán, ký kết 36 Hiệp định vay vốn ODA, ưu đãi nước ngoài từ các nhà tài trợ với tổng trị giá 5.222 triệu USD (tương đương 115,9 nghìn tỷ đồng), trong đó tập trung vào 3

nhà tài trợ chủ yếu là Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển châu Á và Nhật Bản [mục [4] - Bảng 3.5]. Năm 2017, Chính phủ huy động khoảng 119,2 nghìn tỷ ODA và ưu đãi nước ngoài, trong đó vay ODA là 90,5 nghìn tỷ, vay ưu đãi nước ngoài là 28,7 nghìn tỷ, tăng 2,84% so với năm 2016.

*Như vậy*, ODA và vay ưu đãi và nguồn huy động vốn quan trọng của Chính phủ. Tính đến 2017, Chính phủ đã huy động, quản lý, phân bổ cho các đơn vị sử dụng vốn ODA, vay ưu đãi đáp ứng yêu cầu phát triển. Tuy nhiên, việc sử dụng vốn ODA và ưu đãi của các Doanh nghiệp được cho vay lại còn mang nặng tư duy bao cấp nên sử dụng vốn vay không hiệu quả, các khoản vay này sẽ giảm dần đến 2020, trong đó Chính phủ tập trung huy động chủ yếu các nguồn lực trong nước (khoảng 70%) để đáp ứng nhu cầu vay của Chính phủ.

*Về các huy động khác của chính phủ*: Chính phủ huy động linh hoạt các nguồn vay khác như vay từ Quỹ BHXH (nâng tỷ trọng cho NSNN từ 80% lên 95% quy mô vốn được phép đầu tư của Quỹ); vay tồn ngân KBNN; trong năm 2015 còn huy động vốn ngoại tệ từ Ngân hàng TMCP ngoại thương trị giá 2.000 triệu USD kỳ hạn từ 5 năm và 10 năm, góp phần đảm bảo nguồn vốn cho đầu tư, phát triển và kéo dài kỳ hạn danh mục nợ của Chính phủ. Ngoài ra trong năm 2014, tranh thủ diễn biến thị trường vốn nước ngoài thuận lợi, Chính phủ đã thực hiện phát hành thành công 1.000 triệu USD TPQT với lãi suất 4,8%/năm, kỳ hạn 10 năm để cơ cấu lại các khoản TPQT của Chính phủ phát hành năm 2005 và 2010 với mức lãi suất cao [mục [5] - Bảng 3.6].

#### *Thứ ba, huy động vốn vay có bảo lãnh Chính phủ*

Trong giai đoạn 2011 -2015, trước áp lực nhu cầu vốn cho đầu tư rất lớn, nên số lượng vốn vay có CPBL được huy động lớn, tổng 5 năm khoảng 489 nghìn tỷ đồng, bình quân mỗi năm khoảng 98.000 tỷ đồng, tổng giá trị Chính phủ cam kết cấp bảo lãnh đã tăng hơn 2 lần, bên cạnh đó phạm vi đối tượng và quy mô cấp bảo lãnh cũng ngày càng được mở rộng hơn [Bảng 3.6 - Phụ lục 2]. Năm 2016, CPBL vay trong nước 34.479 tỷ đồng [mục [6] - Bảng 3.6].

*Đối với bảo lãnh vay nước ngoài*, năm 2016, Chính phủ thực hiện cấp mới 01 Dự án bảo lãnh vay nước ngoài (Dự án đường dây 500KV từ Trung tâm Điện lực Vĩnh Tân - rẽ Sông Mây - Tân Uyên) với trị giá 170 triệu USD [mục [7] - Bảng 3.6].

Năm 2017, tổng giá trị BLCP quy đổi ước vào khoảng hơn 26 tỷ USD. Trong số này, giá trị bảo lãnh nước ngoài chiếm hơn 84%. Tổng dư nợ gốc ước là 12,5 tỷ USD, giảm so với cuối năm 2016, tính đến hết năm 2016 dư nợ BLCP đối với vay nước ngoài bằng 5,7% GDP; do năm 2017 không cấp bảo lãnh vay mới của doanh nghiệp nên tính đến 31/12/2017, ước tính dư nợ các khoản được CPBL vay trong nước là 203.534,5 tỷ đồng, bằng 4,1% GDP [mục [8] - Bảng 3.6].

*Thứ tư, về huy động của chính quyền địa phương*

Khoản nợ CQĐP bắt đầu phát sinh từ năm 2004 và chiếm tỷ lệ rất nhỏ, tính đến cuối năm 2005, dư nợ CQĐP khoảng 22 nghìn tỷ đồng, tương ứng 2,6% GDP. Theo Bộ Tài chính, trong giai đoạn từ 2011 - 2015, huy động vốn vay của CQĐP đạt hơn 104 nghìn tỷ đồng, bình quân khoảng 21 nghìn tỷ đồng/năm với dư nợ CQĐP đến 31/12/2015 ở mức 36 nghìn tỷ đồng, chiếm 0,9% GDP [9].

Tổng trị giá vay của CQĐP năm 2016 là 13.508 tỷ đồng [mục [9] - Bảng 3.6]. Tính đến 31/12/2016, nợ của CQĐP là 34.071 tỷ đồng (*nợ Trái phiếu CQĐP là 25.234 tỷ đồng; vay tồn ngân KBNN là 7.480,98 tỷ đồng; vay NHTM là 1.360,9 tỷ đồng*), chiếm 0,76% GDP và bằng 93% so với năm 2015. Đến hết 31/12/2017, nợ CQĐP nếu tính cả các khoản vay lại từ nguồn vốn vay nước ngoài của Chính phủ, vay từ Ngân hàng phát triển Việt Nam ước tính tổng dư nợ của CQĐP là 66.653 tỷ đồng, bằng 1,33% GDP [36].

*Nhìn chung*, vay nợ của CQĐP cho các dự án, công trình trong giai đoạn 2011 -2017 đều nằm trong kế hoạch được Chính phủ phê duyệt, đảm bảo đúng quy hoạch, có trọng tâm, trọng điểm; tiến độ thực hiện dự án đúng kế hoạch đặt ra, nhiều dự án, công trình xây dựng xong đưa vào khai thác sử dụng mang tính hiệu quả cao, góp phần phát triển kinh tế địa phương. Tuy nhiên, công tác thống kê, quản lý nợ CQĐP còn nhiều hạn chế, đặc biệt là CQĐP để các khoản vay ngoài ngân sách không được tính vào nợ công, các số liệu do Bộ Tài chính cung cấp chủ yếu do



địa phương gửi lên, chưa có cơ chế rà soát, đối chiếu thường xuyên giữa Bộ Tài chính và các địa phương.

### ***3.1.2.3. Nghĩa vụ trả nợ***

Trong giai đoạn 2011 -2017, do quy mô nợ công và tốc độ tăng nợ công có xu hướng ngày càng cao, điều này khiến cho nghĩa vụ trả nợ cũng tăng theo trị tuyệt đối và tương đối. Tuy nhiên, trong giai đoạn từ 2011-2017, việc trả nợ các khoản nợ nước ngoài của Chính phủ được tổ chức chặt chẽ, đúng hạn bao gồm cả nợ trực tiếp của Chính phủ và nghĩa vụ nợ cho vay lại, không để xảy ra tình trạng nợ quá hạn làm ảnh hưởng tới cam kết với các nhà đầu tư, góp phần cải thiện hệ số tín nhiệm quốc gia [Bảng 3.7 - Phụ lục 2; mục [10]].

## **3.2. NHỮNG TÁC ĐỘNG CHỦ YẾU CỦA NỢ CÔNG ĐẾN AN NINH KINH TẾ CỦA VIỆT NAM**

### **3.2.1. Tác động tích cực của nợ công đến an ninh kinh tế**

#### ***3.2.1.1. Đáp ứng nhu cầu vốn cho đầu tư phát triển***

Trong ngắn hạn và ở mức độ vừa phải, sự gia tăng vay nợ công có tác động tích cực đến đầu tư, phát triển, góp phần huy động vốn cho thực hiện các mục tiêu phát triển dài hạn, chiến lược của Chính phủ. Trong chiến tranh, những khoản vay đầu tiên là những khoản viện trợ không hoàn lại của Liên Xô và các nước XHCN, những khoản viện trợ đó đã góp phần giúp Việt Nam xây dựng cơ sở vật chất, kỹ thuật để xây dựng CNXH ở miền Bắc và hoàn thành cách mạng dân tộc dân chủ ở miền Nam. Từ năm 1986, những khoản vay nước ngoài có giá trị 2,704 tỷ USD và 10,43 tỷ RCN tính đến 1990 đã góp phần quan trọng vào bảo vệ và xây dựng đất nước, hình thành một số cơ sở vật chất, kỹ thuật rường cột của nền kinh tế, tạo ra một số điều kiện phát triển kinh tế trong thời kỳ mới. Tính đến năm 2000 các hội nghị quốc tế đã cam kết tài trợ cho Việt Nam 19,9 tỷ USD. Số cam kết hàng năm không ngừng tăng lên và được hợp thức hóa bằng hiệp định vay nợ. Ba nhà tài trợ lớn nhất về ODA là Nhật Bản, Ngân hàng thế giới và Ngân hàng phát triển châu Á với khoảng 70% tổng số vốn ODA được cam kết [39, tr.86].

Trong giai đoạn từ 2011-2017, Việt Nam tiếp tục huy động vốn vay từ các quốc gia và tổ chức tài chính quốc tế. Riêng trong giai đoạn 2011-2017 đã huy động

được 2.488 nghìn tỷ đồng, bằng 14% GDP, chiếm 44% tổng vốn đầu tư phát triển toàn xã hội. Tính đến cuối năm 2015 nợ nước ngoài chiếm 43% danh mục nợ Chính phủ, trên 94% trị giá là các khoản vay ODA, vay ưu đãi có kỳ hạn dài, lãi suất thấp. Trong đó đã giải ngân được 26.528 triệu USD vốn ODA và vay ưu đãi cho các ngành như Giao thông vận tải (36,1%); Môi trường và phát triển đô thị (19,0%); năng lượng và công nghiệp (17,8%); nông nghiệp và phát triển nông thôn, xóa đói giảm nghèo (9,5%); y tế, xã hội (4,0%); giáo dục và đào tạo (2,9%); các ngành khác (10,7%) [14, tr.6]. Riêng năm 2016 đã huy động được 5.222 triệu USD (tương đương 115,9 nghìn tỷ đồng), năm 2017 huy động 119,2 tỷ ODA và ưu đãi nước ngoài tăng 2,84% so với 2016 [35]. Đối với vay trong nước, giai đoạn 2011 -2015, Chính phủ đã huy động được 927 nghìn tỷ đồng TPCP; năm 2016 huy động được 352,5 nghìn tỷ từ TPCP và vay BHXH. Riêng năm 2017 huy động được 239,5 nghìn tỷ TPCP [14, tr.5-7]. Những khoản vay nợ công từ nước ngoài và trong nước đã cung cấp nguồn vốn thiếu hụt cho đầu tư phát triển do sự yếu kém nội tại của nền kinh tế Việt Nam, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, duy trì tăng trưởng kinh tế ổn định, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của người dân. Đồng thời cung cấp nguồn lực quan trọng để Đảng và Chính phủ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, sớm đưa Việt Nam trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại. Tuy nhiên, do Việt Nam đã tốt nghiệp IDA, trong giai đoạn từ nay đến 2030, số lượng các khoản vay ưu đãi, có lãi suất thấp, thời gian ân hạn dài hạn sẽ giảm xuống thay bằng các khoản vay thương mại có lãi suất cao, thời gian ân hạn ngắn và tiềm ẩn nhiều rủi ro gây khó khăn cho huy động vốn trong tương lai để đảm bảo ANKT quốc gia.

### ***3.2.1.2. Bù đắp thâm hụt ngân sách nhà nước***

Nợ công về nguyên tắc chủ yếu bắt nguồn từ sự vay nợ của Chính phủ để tài trợ thâm hụt ngân sách. Các nguồn vay từ nợ công có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong bù đắp thâm hụt NSNN và tài trợ thâm hụt tài khóa. Trong giai đoạn từ năm 2011 đến 2017, mức bội chi NSNN Việt Nam trung bình chung ở mức 5% GDP, đây là một mức lớn dẫn đến tạo gánh nặng cho NSNN buộc phải bù từ các nguồn khác nhau, trong đó có vấn đề vay nợ công. Chính phủ thường sử dụng các công cụ

như: phát hành thêm tiền; phát hành TPCP; vay nợ nước ngoài, tuy nhiên các biện pháp trên đều mang tính hai mặt và tác động trực tiếp đến ANKT quốc gia. Lựa chọn vay nợ công để bù đắp THNS là việc làm được hầu hết các quốc gia trên thế giới hiện nay lựa chọn để thực hiện các mục tiêu bền vững tài khóa và phát triển. Với chỉ số nợ công hiện tại của năm 2017 là 3.130 nghìn tỷ đồng, chiếm 61,3% GDP, hiện các chỉ số nợ công năm 2018 ước đạt 3,13 triệu tỷ đồng, chiếm 61,4% GDP, giảm 2,3% so với năm 2017 do GDP ước đạt 6,7% so với dự toán là 6,53%. Trong năm 2016 Chính phủ vay 247,2 nghìn tỷ đồng để bù đắp bội chi ngân sách trung ương; con số lần lượt năm 2017 là 172,3 nghìn tỷ và năm 2018 là 186,9 nghìn tỷ. Dự kiến tỷ lệ bội chi NSNN năm 2018 khoảng 3,67% GDP phù hợp với định hướng của Chính phủ duy trì bội chi NSNN xuống còn 3,9% GDP trong giai đoạn 2016 -2020 [96, tr.12]. Như vậy, vay nợ công sẽ góp phần làm dồi dào NSNN, khắc phục được vấn đề thiếu vốn cho đầu tư phát triển cũng như giảm áp lực trả nợ từ các khoản nợ cũ đã đến hạn. Tuy nhiên, vay nợ công để bù đắp THNS sẽ gây áp lực lên nợ công, vay nợ sẽ dẫn đến nợ công tăng nhanh, gây nhiều tác động tiêu cực cho ANKT. Nhất là khi phân bổ sử dụng vốn vay không hiệu quả, kỷ luật tài chính lỏng lẻo, thiếu cơ chế giám sát chặt chẽ, dẫn đến tình trạng lãng phí, tham nhũng thì hậu quả đối với nền kinh tế xã hội sẽ rất lớn.

### ***3.2.1.3. Tạo nguồn lực để nhà nước điều tiết thị trường tài chính và thực thi chính sách tiền tệ***

Nguồn vốn vay từ nợ công là nguồn lực quan trọng để Chính phủ, Bộ Tài chính và NHNN tiến hành điều tiết thị trường tài chính và CSTT theo các mục tiêu vĩ mô đặt ra. Trong giai đoạn 2011-2017, Chính phủ, Bộ Tài chính, NHNN đã huy động được 1.448,2 nghìn tỷ vốn vay từ TPCP [Bảng 3.3. Phụ lục 2] để thực hiện nghiệp vụ như: tổ chức quản lý các khoản cấp BLCP; điều chỉnh kỳ hạn phát hành TPCP, tập trung phát hành TPCP có kỳ hạn từ 5 năm trở lên, từ năm 2015, phát hành TPCP kỳ hạn dài 10 năm, 15 năm một cách đều đặn, đồng thời lần đầu tiên phát hành TPCP kỳ hạn 20 năm và 30 năm (thực hiện phát hành TPCP bằng đồng nội tệ và ngoại tệ trong nước); điều tiết thị trường tài chính bố trí lưu chuyển vốn từ nơi thừa đến nơi thiếu, cung cấp các phương tiện để quản lý những rủi ro liên quan

đến các hoạt động lưu chuyển vốn; sử dụng công cụ tài chính đặc biệt như công cụ phái sinh hay chứng khoán phái sinh (derivatives) nhằm quản lý các rủi ro liên quan đến các tài sản tài chính. Bên cạnh đó, thông qua nghiệp vụ của Ngân hàng Nhà nước đề Chính phủ thiết lập và thực thi CSTT một cách hiệu quả nhằm phục vụ yêu cầu điều tiết kinh tế vĩ mô như hạn chế lạm phát bằng cách điều tiết mức cung tiền thông qua phát hành các công cụ nợ; tiến hành điều chỉnh, cân đối lại nguồn vốn vay cho đầu tư phát triển qua các nghiệp vụ của NHNN. Như vậy, nợ công góp phần cung cấp nguồn lực và công cụ để các chủ thể quản lý tiến hành sử dụng các nghiệp vụ tài chính và ngân hàng nhằm điều tiết và thực thi các CSTK và CSTT phù hợp, nhằm đảm bảo ANTC quốc gia và ANKT.

#### ***3.2.1.4. Thúc đẩy nhanh hội nhập quốc tế***

Trước năm 1986, Việt Nam chủ yếu vay nợ của các nước trong khối XHCN như Liên Xô, Trung Quốc, Đông Âu... Tuy nhiên, sau khi Liên Xô và Đông Âu thay đổi chế độ xã hội, Việt Nam bắt đầu tìm cách giải quyết khối nợ cũ đồng thời thương lượng để tiến hành vay các nước khác trên thế giới, bắt nguồn từ việc đàm phán xử lý nợ quá hạn. Từ 1989, Vụ Tài chính đối ngoại và Quản lý ngoại tệ chính thức được giao chức năng thống nhất quản lý nợ nước ngoài, cùng với đó là công tác đàm phán xử lý nợ thương mại và nợ chính thức, đây cũng chính là tiền đề cho việc hội nhập kinh tế quốc tế “đa phương hóa, đa dạng hóa”. Từ năm 1993, để hội nhập nền kinh tế thế giới, Việt Nam đã tích cực tham gia vào các vòng đàm phán xử lý nợ quá hạn đối với các nước thành viên Câu lạc bộ Pari nhờ đó dư nợ thương mại được giảm 50% và được hoãn nợ 23 năm, nợ ODA được hoãn 30 năm với lãi suất ưu đãi hoặc thấp hơn lãi suất ban đầu [39, tr.84]. Đến năm 1995, Việt Nam gia nhập ASEAN, năm 1996, là thành viên của APEC. Năm 1998, Việt Nam đạt được thỏa thuận xử lý nợ qua Câu lạc bộ Luân Đôn, nợ quá hạn bằng ngoại tệ tự do chuyển đổi chỉ còn lại khoảng 0,267 tỷ vào cuối thời điểm 1998. Sau khi đạt được các thỏa thuận xử lý nợ quá hạn, hợp tác quốc tế giữa Việt Nam và các tổ chức tài chính quốc tế như IMF, WB và các nhà tài trợ song phương bước sang một chương mới; trong giai đoạn từ 1993 đến 1999 cộng đồng tài trợ quốc tế đã cam kết cung cấp cho Việt Nam 15,14 tỷ USD (bao gồm các khoản viện trợ không hoàn lại và các khoản

ưu đãi) đã đàm phán, ký kết hiệp định vay với tổng giá trị khoảng 10 tỷ USD, đã giải ngân được 6,3 tỷ USD chiếm 40% số vốn cam kết [38, tr.85]. Cũng trong thời gian này, Việt Nam tích cực đàm phán hội nhập quốc tế, Năm 2000, ký kết Hiệp định Thương mại song phương Việt Nam - Hoa Kỳ; Tháng 1/2007 là thành viên chính thức của WTO (Tổ chức Thương mại Thế giới) v.v... Quá trình hội nhập của Việt Nam có cả ở các cấp độ, phạm vi từ khu vực (ASEAN) đến liên khu vực (APEC, ASEM) và tới toàn cầu (UN, WTO)... Với cương vị là thành viên hoặc gánh vác những trọng trách lớn hơn: Ủy viên Không thường trực Hội đồng Bảo an Liên Hợp quốc nhiệm kỳ 2008-2009, Chủ tịch ASEAN (2010), Tổng Thư ký ASEAN (2013 - 2017), Hội đồng nhân quyền Liên Hiệp quốc (2014 - 2016)... Việt Nam đã thể hiện được trách nhiệm và hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ của mình, được các nước trên thế giới đánh giá rất cao. Như vậy quá trình vay nợ công đã góp phần thúc đẩy Việt Nam hội nhập nhanh vào kinh tế quốc tế, và dòng chảy tài chính quốc tế hiện nay, mang lại cho nền kinh tế Việt Nam nhiều vận hội và thách thức mới.

### ***3.2.1.5. Góp phần đảm bảo an sinh xã hội***

Nợ công không được sử dụng để tài trợ trực tiếp cho các khoản an sinh xã hội, tuy nhiên, vốn vay từ nợ công đã góp nguồn lực để Chính phủ thông qua các ngành khác hỗ trợ cho các lĩnh vực an sinh xã hội như: đầu tư phát triển các ngành dịch vụ, công nghiệp, nông nghiệp giải quyết vấn đề việc làm, thất nghiệp, giảm nghèo bền vững; hỗ trợ cho BHXH hỗ trợ người dân giảm thiểu rủi ro khi bị ốm đau, tai nạn lao động, tuổi già... thông qua tham gia BHXH để chủ động bù đắp phần thu nhập bị suy giảm hoặc bị mất do các rủi ro trên; Bù đắp cho NSNN thực hiện các chính sách trợ giúp xã hội như chính sách trợ cấp thường xuyên và trợ cấp đột xuất; giúp người dân tiếp cận các dịch vụ cơ bản về giáo dục, y tế, nhà ở, nước sạch và thông tin truyền thông. Trong cơ cấu giải ngân vốn vay ODA giai đoạn 2011 - 2017, vốn dành cho năng lượng và công nghiệp chiếm 17,8%, nông nghiệp và phát triển nông thôn, xóa đói giảm nghèo chiếm 9,5%; y tế - xã hội và giáo dục đào tạo chiếm 6,9% trong tổng số vốn giải ngân toàn giai đoạn 2011-2017 [14, tr.6]. Như vậy nguồn vốn hỗ trợ bù đắp cho thực hiện chính sách xã hội và an sinh xã hội luôn chiếm một tỷ trọng lớn trong nguồn vốn giải ngân ODA từ vay nợ công. Với đường lối, chính sách phát

triển kinh tế đúng đắn, năng lực sản xuất của nền kinh tế ngày càng được nâng cao, số doanh nghiệp khởi nghiệp ngày càng tăng, tạo việc làm, tăng thu nhập cho người lao động. Tính đến năm 2017, GDP/người của Việt Nam đạt 2.385 USD, mức sống vật chất và tinh thần của người dân ngày càng được nâng cao, xóa đói giảm nghèo đã đạt được nhiều kết quả tích cực.

### **3.2.2. Tác động tiêu cực của nợ công đến an ninh kinh tế**

#### **3.2.2.1. Tác động đến sự ổn định của thị trường tài chính - tiền tệ**

Nợ công tác động tiêu cực đến sự ổn định của thị trường tài chính và ANTC quốc gia trong trường hợp nhu cầu chi tiêu công vượt quá ngưỡng an toàn trong quan hệ “vay - trả”. Theo công bố của Bộ Tài chính, nợ công năm 2017 là 61,3% GDP, năm 2018 dự kiến là 61,4% GDP dưới ngưỡng 65% GDP theo trần nợ công do Quốc hội đề ra, nghĩa là vẫn trong ngưỡng an toàn. Tuy nhiên, theo IMF, ngưỡng nợ công được coi là thận trọng cho các nước mới nổi là 40% GDP [54], với mức nợ công hiện tại, IMF khuyến cáo Việt Nam nên giảm mức nợ công, bởi nợ công của Việt Nam tính theo GDP có khả năng cao hơn con số công bố của Bộ Tài chính. Bên cạnh đó, nhu cầu cho xây dựng kết cấu hạ tầng của Việt Nam khá cao (11-13% GDP/năm), trong đó nhiều mặt hàng nguyên liệu phải nhập khẩu như sắt, thép...với tỷ giá USD/VND có xu hướng ngày càng tăng; Tín dụng quốc tế của Chính phủ với các tổ chức quốc tế và Ngân hàng trung ương các nước có thể vẫn tăng; khả năng cắt giảm đầu tư của DNNN hoàn toàn có thể thực hiện, nhưng phụ thuộc và chính sách và quyết tâm của Chính phủ; cơ chế quản lý tài chính công của Việt Nam chưa hoàn chỉnh; khả năng thay thế cho việc tài trợ từ đầu tư công sang nguồn vốn khác là khó khăn; thâm hụt cán cân thương mại vẫn còn cao...tác động đến quy mô tổng nợ công thực tế của Việt Nam có thể cao hơn so với báo cáo.

Bên cạnh đó, nợ công Việt Nam có thể tác động tiêu cực đến thị trường tài chính của Việt Nam trên một số phương diện cơ bản sau:

*Thứ nhất, tác động đến chính sách tiền tệ quốc gia*

*Một là, khi nợ công gia tăng sẽ gây áp lực đẩy lãi suất lên cao. Với xu hướng tăng tỷ trọng các khoản vay trong nước bằng phát hành TPCP (năm 2015 tỷ trọng vay nợ trong nước chiếm 57%, nợ nước ngoài chiếm 43%), vay bằng đồng VND*

chiếm tỷ trọng 55%; USD chiếm 16%, Yên Nhật chiếm 13%, Euro chiếm 7%, còn lại là các đồng tiền khác cho thấy tín hiệu đáng mừng về tính bền vững nợ công. Tuy nhiên, trong ngắn hạn, khi huy động vốn sẽ đẩy cầu về vốn tăng lên trong khi cung trên thị trường vốn không đổi, đẩy lãi suất tăng lên, khi đó NHNN sẽ phải thực thi CSTT nói lỏng thông qua tái chiết khấu và can thiệp trên thị trường mở. Trong dài hạn, việc huy động nợ có thể đẩy lạm phát danh nghĩa lên cao, nếu Chính phủ tiếp tục tài trợ THNS bằng nợ công có thể bị rơi vào tình trạng “bẫy thu nhập”, thực trạng tăng trưởng nợ công và lạm phát của Việt Nam giai đoạn 2001 -2017 cho thấy quan hệ diễn biến cùng chiều giữa nợ công và lạm phát, điều này tác động sâu sắc đến chính sách tiền tệ quốc gia [Biểu đồ 3.10, Phụ lục 1]

*Hai là*, nợ công tăng cao còn gây hiệu ứng mất không của xã hội. Theo đó, giả sử trong nền kinh tế không có thuế, việc chuyển giao tài chính giữa các thành viên sẽ không gây ra thiệt hại gì. Tuy nhiên, khi các Chính phủ thu thuế, do tác động của thuế đến thu nhập của các thành viên xã hội, việc chuyển giao tài chính giữa các thành viên tạo ra sự điều chỉnh thu nhập do thuế, do đó, làm biến dạng thu nhập của các thành viên xã hội. Khi Chính phủ quyết định tăng thu thuế để bù đắp thiếu hụt của NSNN sẽ gây hiệu ứng điều chỉnh lại mức thu nhập trong dân chúng, tức là làm giảm thu nhập thuần của dân chúng. Khi thu nhập ròng giảm xuống sẽ khiến đầu tư tư nhân bị thu hẹp. Nếu như Chính phủ tăng thu thuế trong nền kinh tế làm thu hẹp đầu tư khu vực tư nhân, nhưng đầu tư của Chính phủ lại lãng phí, thất thoát, kém hiệu quả sẽ làm suy giảm hiệu quả nguồn lực tài chính của xã hội. Đây chính là hiệu ứng làm mất không cho xã hội của đầu tư công. Bên cạnh đó, đối với các khoản vay nước ngoài bằng ngoại tệ sẽ phải đối diện với rủi ro tỷ giá và lãi suất do ngân hàng ấn định, tạo ra gánh nặng nợ nần cho quốc gia [54].

*Thứ hai, tác động đến hệ thống ngân hàng:* đối với hệ thống ngân hàng, trong trường hợp khủng hoảng nợ hoặc khủng hoảng tài chính sự tác động của nợ công sẽ: *Một là*, làm thay đổi quy mô, cơ cấu vốn và tài sản của các ngân hàng: đối với tiền gửi của khách hàng (chiếm 70% tổng nguồn vốn ngân hàng), khi khủng hoảng nợ, đồng nội tệ mất giá kéo theo khủng hoảng niềm tin vào hệ thống ngân hàng, thay vì gửi ngân hàng họ sẽ cất giữ, kết quả là sụt giảm nguồn vốn huy động,

thay đổi kết cấu vốn của hệ thống ngân hàng; đối với tiền vay từ các tổ chức tín dụng trên thị trường liên ngân hàng, khi khủng hoảng tài chính, lãi suất thị trường liên ngân hàng có xu hướng tăng cao, do các tổ chức tín dụng không sẵn lòng cho vay lẫn nhau khiến huy động vốn trên thị trường này cũng bị sụt giảm. Những vấn đề trên làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến rủi ro thanh khoản của hệ thống ngân hàng; *Hai là*, gây khó khăn cho công tác quản lý thanh khoản của hệ thống ngân hàng (do khủng hoảng niềm tin dẫn đến rút tiền hàng loạt); *Ba là*, làm gia tăng rủi ro thanh khoản của hệ thống ngân hàng (do thu hẹp tín dụng khi khủng hoảng tài chính xảy ra, dẫn đến cầu tín dụng gia tăng nóng, kéo theo lãi suất tín dụng gia tăng, khi đó cầu tiền tệ và tín dụng sụt giảm, làm gia tăng nợ xấu); *Bốn là*, làm xói mòn năng lực tài chính của các ngân hàng (do nợ xấu gia tăng, lợi nhuận ngân hàng bị suy giảm, năng lực tài chính và sự tồn tại của các NHTM sẽ bị ảnh hưởng); *Năm là*, làm gia tăng làn sóng sát nhập và phá sản hàng loạt ngân hàng. Bên cạnh đó, vấn đề bảo mật, an ninh thông tin tài chính - tiền tệ trong nền kinh tế số; nguy cơ từ tin đồn thất thiệt trong hệ thống, bảo đảm chất lượng thông tin; hạn chế về năng lực kỹ năng xử lý và ứng phó với khủng hoảng thông tin truyền thông khi xảy ra sự cố, các vấn đề liên quan đến phân bổ vốn... cũng tác động đến sự tồn tại của hệ thống ngân hàng.

Đối với nợ công Việt Nam hiện nay, với tỷ lệ nợ nước ngoài còn cao trên tổng nợ công hàng năm tiềm ẩn nhiều nguy cơ rủi ro thanh khoản ngoại tệ trong hệ thống NHTM nếu kiểm soát dòng vốn ngoại kém hiệu quả; bên cạnh đó, nhu cầu phát hành TPCP để tài trợ NSNN hàng năm khá lớn, nên không ít giai đoạn thị trường TPCP có xu hướng chèn lấn thị trường tín dụng, kết hợp với nhu cầu vốn tín dụng tăng, gây khó khăn cho việc kiểm soát lãi suất cho vay, gây rủi ro lớn trên thị trường tín dụng, tác động xấu đến an toàn thanh khoản của hệ thống NHTM.

### ***3.2.2.2. Gia tăng áp lực đến tăng trưởng và phát triển của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa***

Đối với nợ công của Việt Nam hiện nay, ngoài tác động tích cực đến tăng trưởng vào phát triển, các nghiên cứu đã chứng minh rằng nợ công tác động ngược



chiều đến tăng trưởng và phát triển. Thực trạng nợ công Việt Nam hiện nay làm phát sinh một số vấn đề sau:

*Thứ nhất, tốc độ tăng trưởng kinh tế chậm hơn tốc độ gia tăng nợ công*

Tốc độ tăng nợ công có những giai đoạn tăng gần gấp 3 lần tốc độ tăng trưởng của GDP. Tính đến năm 2017, tổng nợ công đạt 3.130 nghìn tỷ đồng, tăng 9,3% so với năm 2016; GDP Việt Nam năm 2017 đạt 223,9 tỷ USD tương đương 5,2 triệu tỷ đồng theo giá hiện hành, tăng 9,1 % so với năm 2016 [Bảng 3.8, Phụ lục 2]. Nếu năm 2010 nợ công ở mức 1,1 triệu tỷ đồng (theo giá hiện hành) thì đến năm 2015, nợ công đã ở mức 2,7 triệu tỷ đồng, tăng 145,5% so với năm 2011; Tuy nhiên, GDP của Việt Nam năm 2011 ở mức 2,7 triệu tỷ, đến 2015 đạt 4,4 triệu tỷ, chỉ tăng 63% so với năm 2011. Như vậy trong 5 năm, tốc độ tăng nợ công tăng gấp 2,3 lần so với tốc độ tăng trưởng GDP của Việt Nam, nếu tính trong giai đoạn 2011-2017 con số tăng nợ công so với tăng trưởng GDP là gấp 3 lần. Khi nợ công tăng nhanh, áp lực trả nợ lớn, Chính phủ sẽ phải ứng NSNN để trả nợ nhằm đảm bảo ANTC quốc gia, từ đó dẫn đến thu hẹp nguồn vốn cho đầu tư, phát triển, tác động đến tăng trưởng và phát triển của nền kinh tế quốc gia

Theo Bộ Tài chính, năm 2017, Chính phủ phải vay đảo nợ lên đến 95.000 tỷ đồng, trung bình, cứ 3 tháng 1 lần, Việt Nam trả nợ công gồm cả gốc và lãi với số tiền khoảng 25 nghìn tỷ đồng, xấp xỉ khoảng 1 tỷ USD. Nếu không giải quyết nhanh chóng và hiệu quả sẽ ảnh hưởng đến tài chính quốc gia, ổn định vĩ mô. Năm 2016, nợ công đến hạn của Việt Nam là 280.000 tỷ đồng, nhưng chỉ trả được 150.000 tỷ đồng và phải vay thêm 130.000 tỷ đồng, xấp xỉ 6 tỷ USD để đảo nợ [28]. Điều đáng chú ý là tỷ lệ đầu tư/GDP trong giai đoạn 2012-2016 thấp một cách bền vững. Nguyên nhân là do nền kinh tế đã không còn nhiều nguồn lực cho phát triển. Tình trạng nợ công duy trì ở mức cao, gần mức trần 65% GDP Quốc hội cho phép, đã khiến Chính phủ không thể tăng mạnh THNS. Trong khi đó, do chi thường xuyên và chi trả nợ tăng nhanh nên tỷ trọng chi đầu tư phát triển trong tổng chi NSNN đã liên tục giảm từ mức 27,5% năm 2012 xuống còn 19,7% năm 2016 [25]. Trong giai đoạn 2007-2011, tỷ trọng đầu tư toàn xã hội/GDP trung bình là 35,7% (trong đó năm 2007 đạt gần 40% GDP), sau đó đã giảm mạnh và trong giai đoạn 2012-2016

chỉ còn ở mức khoảng 27% [24]. Đối với Việt Nam, những lỗ hổng trong QLNC, hệ số ICOR quá cao tác động làm suy giảm tăng trưởng. Theo đó, nếu trong thời kỳ 2001 – 2005, ICOR còn ở mức 4,88 lần, thì thời kỳ 2006 - 2010 tăng lên 6,96 lần; thời kỳ 2011 - 2015 giảm còn 6,91 lần, năm 2016 giảm tiếp còn 6,41 lần, song vẫn cao gấp vài lần so với các nước trong khu vực và thế giới cho thấy sức khỏe của nền kinh tế chưa cao, khả năng làm ăn kém hiệu quả, khả năng trả nợ hạn chế, có thể đẩy quy mô vay nợ lên đến mức đẩy nền kinh tế Việt Nam vào tình trạng vỡ nợ, hoặc phải cắt giảm chi phí thông qua con đường in thêm tiền, đồng nghĩa với nó là lạm phát gia tăng [28]. Bên cạnh đó, gánh nặng nợ tăng cao, áp lực trả nợ lớn khiến tỷ trọng của chi đầu tư phát triển năm 2016 chỉ còn xấp xỉ 5% GDP, giảm một nửa so với 10% GDP của năm 2009. Chi cho đầu tư phát triển giảm một phần do thực hiện tái cơ cấu đầu tư công, đẩy mạnh xã hội hóa hạ tầng. Nhưng chi thường xuyên vẫn không có dấu hiệu suy giảm, dẫn tới nguồn lực dành cho chi đầu tư phát triển bị hạn chế, thậm chí có xu hướng giảm dần tính theo % GDP sẽ làm cho tăng trưởng kinh tế giảm.

*Thứ hai, nợ công lớn làm giảm tích lũy vốn tư nhân (private saving), dẫn đến hiện tượng thoái lui đầu tư tư nhân*

Thực trạng huy động nợ công Việt Nam giai đoạn 2011 -2017 cho thấy, nợ công tăng nhanh, áp lực trả nợ ngày càng lớn làm cho tiết kiệm quốc gia giảm, kéo theo sự suy giảm của đầu tư và tăng trưởng kinh tế. Một tín hiệu đáng mừng, để giảm rủi ro nợ công, Chính phủ đã giảm tỷ trọng của huy động vốn vay từ nước ngoài, tăng tỷ trọng vay nợ trong nước. Theo đó, nếu năm 2011 cơ cấu nợ nước ngoài chiếm 61,1%, nợ trong nước chiếm 38,9% thì đến năm 2015, nợ nước ngoài chỉ còn chiếm 43%, còn nợ trong nước đã chiếm tỷ trọng 57% trong cơ cấu nợ [Phụ lục 4]. Việc gia tăng vay nợ trong nước sẽ tránh được rủi ro tỷ giá, lãi suất và đảo nợ, đặc biệt là trong bối cảnh Việt Nam đã tốt nghiệp IDA và buộc phải vay các khoản vay thương mại bằng ngoại tệ mạnh. Tuy nhiên, khi Chính phủ tăng vay nợ trong nước, lúc này mức tích lũy vốn tư nhân sẽ được thay thế bởi tích lũy nợ Chính phủ, thay vì sở hữu cổ phiếu, trái phiếu doanh nghiệp hay gửi tiết kiệm ngân hàng, dân chúng lại sở hữu TPCP. Điều này làm cho cung về vốn trên thị

trường giảm, còn cầu tín dụng của Chính phủ lại tăng lên, từ đó đẩy lãi suất tăng, chi phí đầu tư tăng và có thể dẫn đến hiện tượng “thoái lui đầu tư” khu vực tư nhân (crowding-out effect). Bởi khi lãi suất trên thị trường tăng sẽ làm giảm nhu cầu vay vốn của các doanh nghiệp cho đầu tư, đồng thời nó cũng làm giảm nhu cầu vay vốn của các hộ gia đình để đầu tư, mua sắm các loại hàng hóa như nhà cửa, ô tô...khi đó hiện tượng thoái lui đầu tư biểu hiện rõ rệt. Hiệu ứng thoái lui đầu tư tư nhân sẽ gây bất lợi cho tăng trưởng và phát triển kinh tế đất nước. Ở một phương diện khác, khi Chính phủ muốn tăng chi tiêu công cộng để kích cầu sẽ phát hành TPCP. Khi khối lượng TPCP tăng thêm, thì giá TPCP giảm, thể hiện qua việc Chính phủ phải nâng lãi suất trái phiếu để huy động người mua. Lãi suất trái phiếu tăng thì lãi suất chung của nền kinh tế cũng tăng. Điều này tác động tiêu cực đến động cơ đầu tư của khu vực tư nhân, khiến họ giảm đầu tư...Tóm lại, tăng vay nợ bằng phát hành TPCP tuy có làm tăng tổng cầu, song mức tăng không lớn, bên cạnh đó những tác động phụ của nó lại làm giảm tổng cầu, làm thoái lui đầu tư tư nhân, tạo lực cản cho nền kinh tế.

*Thứ ba, nợ công tác động đến lạm phát, tỷ giá và thâm hụt thương mại*

*Đối với lạm phát:* nợ công tăng làm gia tăng áp lực gây ra lạm phát, tỷ lệ lạm phát cao sẽ tác động tiêu cực lên tăng trưởng. Lạm phát gây giảm sút tổng cầu, gia tăng thất nghiệp, nó gây ra sự bất ổn cho môi trường kinh tế xã hội, làm thông tin trong nền kinh tế bị bóp méo, khiến các quyết định đầu tư, tiêu dùng, tiết kiệm trở nên khó khăn hơn; lạm phát được xem như một loại thuế đánh vào nền kinh tế. Một số nghiên cứu của Rscher (1993), Barro (1995), Bruno và Easterly (1998) đều chỉ ra mối quan hệ giữa tăng trưởng và lạm phát mang dấu âm. Còn nghiên cứu của Khan và Senhadji (2001) ở 140 nước giai đoạn 1960 - 1998 đã tìm thấy “ngưỡng” lạm phát từ 11-12% đối với các nước đang phát triển và khoảng 1-3% đối với các nước công nghiệp [24]. Nếu nền kinh tế ở dưới ngưỡng này, mối quan hệ tăng trưởng - lạm phát mang dấu dương và ngược lại.

Thực tế ở Việt Nam, mối quan hệ giữa lạm phát và tăng trưởng cũng phù hợp về mặt lý thuyết. Với mức lạm phát cao thì lạm phát tác động tiêu cực đến tăng trưởng (giai đoạn trước 1992). Còn nền kinh tế duy trì một tỷ lệ lạm phát thấp có tác

dụng hỗ trợ tăng trưởng (giai đoạn 1992 - 2007). *Khi tăng vay nợ trong nước*: lãi suất tăng làm tăng chi phí đầu tư, tăng giá thành và giá bán sản phẩm. Bên cạnh đó lãi suất tăng, người nắm giữ TPCP cảm thấy mình trở nên giàu có hơn và có thể tiêu dùng nhiều hơn. Tiêu dùng tư nhân tăng, chi tiêu công của Chính phủ tăng dẫn đến cầu hàng hóa, dịch vụ tăng, tạo áp lực lạm phát trong ngắn hạn, từ đó tác động tiêu cực đến tốc độ tăng trưởng thực của nền kinh tế (bằng tốc độ tăng trưởng danh nghĩa trừ tỷ lệ lạm phát); *Khi tăng vay nợ nước ngoài*: một dòng ngoại tệ lớn sẽ chảy vào trong nước có thể giảm sức ép cân đối ngoại tệ trong ngắn hạn. Về mặt dài hạn, áp lực trả nợ cả gốc và lãi bằng ngoại tệ sẽ đẩy cầu ngoại tệ tăng lên, đồng nội tệ giảm giá làm tăng chi phí đầu vào khi nhập khẩu nguyên liệu, máy móc, thiết bị...dẫn tới nguy cơ lạm phát. Tỷ giá tăng làm chi phí thanh toán nợ trở nên đắt đỏ hơn, nếu vượt quá sức chịu đựng của NSNN sẽ dẫn đến nguy cơ vỡ nợ, đe dọa ANKT quốc gia.

Trên thực tế, giai đoạn từ 2010 đến nay, lạm phát, lãi suất, tỷ giá vẫn còn những “lệch pha” nhất định, tạo nên một số sự mất cân bằng, gây hiệu ứng thoái lui đầu tư tư nhân, đầu cơ, phá sản hàng loạt của các doanh nghiệp, ảnh hưởng tiêu cực đến an ninh tài chính - tiền tệ. Nếu lấy lạm phát GDP, lạm phát cơ bản và lạm phát giá sản xuất làm thước đo, tình trạng lạm phát thấp (dưới 2%) đã xuất hiện từ năm 2015, trong đó lạm phát giá sản xuất có 2 năm đạt giá trị âm liên tiếp (2015 và 2016) [Biểu đồ 3.11, Phụ lục 1]. Tình trạng lạm phát thấp hiện nay được lý giải là do tốc độ tăng chi tiêu ngân sách và tốc độ tăng cung tiền trong giai đoạn 2012-2017 đã giảm đi nhiều so với giai đoạn 2007-2011. Cụ thể, tốc độ tăng chi ngân sách nhà nước (NSNN) đã giảm từ mức trung bình 21,4% trong giai đoạn 2007-2011 xuống còn trung bình 13,2% trong giai đoạn 2012-2016, còn tốc độ tăng cung tiền M2 cũng giảm tương ứng từ mức 32,5% giai đoạn 2006-2010 xuống còn 16,9% giai đoạn 2011-2016 [24].

*Đối với tỷ giá và thâm hụt thương mại*: Trong ngắn hạn, khi tăng vay nợ nước ngoài sẽ khiến dòng ngoại tệ chảy vào trong nước tăng lên sẽ gây sức ép lên cân đối ngoại tệ do đó có thể gây tăng giá đồng nội tệ. Khi đồng nội tệ tăng giá so với đồng ngoại tệ sẽ khuyến khích nhập khẩu, hạn chế xuất khẩu và có nguy cơ làm

giảm xuất khẩu ròng, khiến tình trạng nhập siêu ngày càng gia tăng và đây là một trong những nguyên nhân dẫn tới thâm hụt cán cân thương mại tăng mạnh. Trong dài hạn, việc áp lực trả nợ bằng ngoại tệ sẽ làm cho cầu về ngoại tệ tăng lên, tỷ giá tăng cao sẽ làm cho chi phí thanh toán nợ trở nên đắt đỏ hơn so với trước, đẩy tăng nguy cơ vỡ nợ nếu quy mô nợ vượt quá sức chịu đựng của NSNN.

*Thứ tư, nợ công lớn gây tổn thất phúc lợi xã hội*

Khi tăng vay nợ trong nước hay vay nước ngoài đều tạo ra các tác động làm méo mó các hoạt động kinh tế, gây tổn thất phúc lợi xã hội. Nếu vay nước ngoài, nguồn để trả nợ cả gốc và lãi chỉ có thể lấy từ các khoản thu thuế. Người dân phải chịu một khoản thuế cao hơn trong tương lai để trả lãi cho các đối tượng ngoài quốc gia sẽ làm giảm thu nhập, giảm tiêu dùng... từ đó giảm chất lượng cuộc sống của họ. Vay trong nước có thể được coi là ít tác động hơn bởi lý do Chính phủ nợ chính công dân nước mình và cũng chính họ là người được hưởng thụ các lợi ích do các khoản chi tiêu công tạo ra. Tuy nhiên, ngay cả khi một người bị đánh thuế để trả lãi cho chính họ do đang sở hữu TPCP thì vẫn có những tác động khiến cho các hoạt động kinh tế của người đó bị bóp méo. Dù cho Chính phủ dùng loại thuế nào (thuế thu nhập, thuế tiêu dùng, thuế tài sản...), đánh thuế dưới hình thức nào (trực tiếp, gián tiếp) cũng sẽ dẫn đến những sai lệch trong các hoạt động kinh tế của một cá nhân như thay đổi hành vi tiết kiệm, tiêu dùng, từ đó ảnh hưởng đến các hoạt động kinh tế vĩ mô khác như: sản xuất, việc làm... Bên cạnh đó, việc tăng thuế để trả lãi đã tạo ra sự phân phối lại thu nhập giữa những người nộp thuế và người sở hữu TPCP, theo đó người nộp thuế chắc chắn phải gánh chịu sự suy giảm về thu nhập, tiêu dùng hoặc tiết kiệm.

Nợ công lớn cũng tác động trực tiếp đến đời sống người dân trên các mặt như kinh tế, y tế, giáo dục, phúc lợi xã hội... Khi nợ công cao, áp lực trả nợ lớn, Chính phủ sẽ phải giảm các khoản đầu tư cho giáo dục, y tế, đời sống và phúc lợi xã hội... sẽ làm giảm chất lượng cuộc sống của người dân, đặc biệt là vùng sâu, xa, dân tộc ít người. Khi tỷ lệ nợ công tăng, Chính phủ phát hành TPCP, cổ phiếu Chính phủ sẽ làm giảm tỷ lệ tiết kiệm trong dân chúng, làm cho dân chúng dễ gặp các rủi

ro về tài chính. Khi khoản nợ quá lớn, Chính phủ buộc tăng thuế để trả nợ vay làm tổn thất xã hội, tạo thành một vòng luẩn quẩn.

### ***3.2.2.3. Làm gia tăng thâm hụt ngân sách nhà nước***

Nợ công tăng cao, gần sát trần 65% GDP khiến tỷ lệ THNS Việt Nam luôn trong mức cao. Trong giai đoạn 2011 - 2017, tỉ lệ THNS của Việt Nam luôn nằm ở ngưỡng trên dưới 5,5% GDP và có xu hướng không ổn định. Cụ thể, giai đoạn 2011 - 2015, do thu ngân sách khó khăn trong khi nhu cầu chi tăng lớn, để đảm bảo cân đối NSNN, những năm qua đã phải duy trì bội chi NSNN ở mức cao (năm 2011: 4,4% GDP; năm 2012: 5,4% GDP; năm 2013: 6,6% GDP; năm 2014: 5,3% GDP; năm 2015: 5% GDP) [Bảng 3.9, Phụ lục 2] đây là một tỉ lệ rất cao. Theo kinh nghiệm quốc tế, trong điều kiện bình thường THNS ở mức 3% GDP được coi là đáng lo ngại, còn ở mức 5,5% GDP thì bị xem là đáng báo động. Tín hiệu mừng là đến cuối năm 2017, bội chi NSNN đã giảm xuống mức 3,5% GDP. Theo dõi và so sánh với một số nước trong khu vực, tác giả nhận thấy có một số nét tương đồng nhất định về xu hướng của tỷ lệ bội chi ngân sách, đặc biệt là trong chu kỳ khủng hoảng kinh tế từ 2008 đến 2011 [Biểu đồ 3.6 - Phụ lục 1]. Tuy nhiên kể từ 2012 cho đến nay, tỷ lệ bội chi ngân sách của Việt Nam đang gia tăng mạnh và mở rộng khoảng cách so với các nước khác trong mẫu so sánh, điều này tạo ra những lo ngại về tính bền vững của NSNN đến 2020. Nguyên nhân chủ yếu là do gánh nặng đầu tư công; tình trạng lạm dụng Quỹ Tích lũy trả nợ; gánh nặng từ tái cơ cấu DNNN tạo áp lực làm gia tăng THNS, cụ thể:

*Thứ nhất, gánh nặng từ đầu tư công làm gia tăng thâm hụt ngân sách nhà nước*

Hiện nay, các nguồn vay từ nợ công chủ yếu được ưu tiên phân bổ cho các chương trình, dự án đầu tư công (khoảng 44% tổng số vốn đầu tư phát triển toàn xã hội giai đoạn 2011 -2015). Chỉ số ICOR khu vực Nhà nước mặc dù đã giảm xuống còn 8,94 so với giai đoạn 2006 -2010 là 9,2 [14, tr.12]. Tuy nhiên so với quy mô nền kinh tế, chỉ số ICOR là 5,52 còn quá cao, cho thấy sức khỏe nền kinh tế yếu, hiệu quả sử dụng vốn thấp, sự lãng phí các nguồn lực và quản lý không chặt chẽ việc sử dụng nguồn vốn vay dẫn đến đội vốn, đây là yếu tố tác động đến ANKT và an toàn nợ công. Các báo cáo của KTNN cho thấy, con số giữa dự toán và quyết

toán ở các dự án đầu tư công, theo tính toán 10 năm qua rất khác biệt, nhiều dự án đội vốn, làm phát sinh chi phí nợ công lớn. Chẳng hạn, dự án cao tốc TP.HCM - Trung Lương ban đầu dự toán là 6.500 tỷ đồng, sau quyết toán là 9.900 tỷ đồng, tăng 52%. Đường Nam Hà Nội ban đầu dự toán là 3.131 tỷ đồng, sau tăng lên 6.664 tỷ đồng, tăng 113%. Dự án đường sắt trên cao Cát Linh - Hà Đông, ban đầu dự toán là 553 triệu USD, sau là 892 triệu USD, tăng 61%. Hay dự án Cầu Giẽ - Ninh Bình ban đầu dự toán 3.734 tỷ đồng, sau là 8.974 tỷ đồng, tăng 140% [36].

Trong 12 dự án chậm tiến độ, kém hiệu quả của ngành Công Thương tính đến 31/12/2017, có 6 nhà máy đang vận hành sản xuất, kinh doanh nhưng thua lỗ (4 nhà máy sản xuất phân bón; Công ty TNHH MTV Công nghiệp tàu thủy Dung Quất (DQS) và Nhà máy Thép Việt Trung); 03 dự án dừng thi công do chi phí tăng cao và thiếu vốn (sản xuất nhiên liệu sinh học Phú Thọ, mở rộng giai đoạn 2 Nhà máy Gang thép Thái Nguyên, Nhà máy Bột giấy Phương Nam); 3 nhà máy phải dừng sản xuất do giá thành cao, thua lỗ lớn (Nhà máy sản xuất nhiên liệu sinh học Dung Quất, Nhà máy Sản xuất nhiên liệu sinh học Bình Phước, Nhà máy Sản xuất xơ sợi Đình Vũ - PVTex). Tổng mức đầu tư ban đầu của 12 dự án nêu trên là 43.673,63 tỉ đồng, sau đó được phê duyệt điều chỉnh tăng lên 63.610,96 tỉ đồng (tăng 45,65%). Trong đó, vốn chủ sở hữu 14.350,04 tỉ đồng, chiếm 22,56%; vốn vay 47.451,24 tỉ đồng, chiếm 74,6%; còn lại 2,84% là từ các nguồn khác. Vốn vay các ngân hàng trong nước 41.801,24 tỉ đồng, trong đó vay VDB 16.858,63 tỉ đồng và vay nước ngoài có BLCP là 6.617,24 tỉ đồng. Tổng số lỗ lũy kế của 10 nhà máy đang sản xuất hoặc đã dừng sản xuất tới thời điểm 31-12-2016 là 16.126,02 tỉ đồng, tổng số vốn chủ sở hữu của các nhà máy này còn lại là 3.985,14 tỉ đồng; tổng tài sản của 12 nhà máy 57.679,02 tỉ đồng; tổng nợ phải trả 55.063,38 tỉ đồng, trong đó nợ phải trả VDB 10.633,43 tỉ đồng và nợ phải trả nước ngoài có bảo lãnh của Chính phủ là 4.299,83 tỉ đồng. Trong đó, tổng số vốn đã giải ngân của 3 dự án dở dang, đang dừng thi công là 8.614 tỉ đồng, trên tổng nguồn thanh toán dự kiến 13.066 tỉ đồng [36].

Bên cạnh đó, việc phân bổ, sử dụng vốn dàn trải, các khoản vay ODA, TPCP trong giai đoạn hiện nay tập trung sang nhiều lĩnh vực mang tính dịch vụ công ích

và không tạo ra giá trị sản xuất cũng như khả năng trả nợ. Phạm vi, đối tượng cấp BLCP vẫn còn rộng, giá trị lớn ngày càng tăng, đặc biệt là ngành điện, khai khoáng, dầu khí, đường cao tốc, hàng không. Tình trạng nợ đọng XDCC trong đó có nguồn vốn vay từ nợ công vẫn còn lớn, dẫn đến việc chiếm dụng vốn, là một nguyên nhân gây ra nợ xấu, ảnh hưởng ANTC quốc gia.

*Thứ hai, nhiều dự án phải ứng vốn từ Quỹ Tích lũy để trả nợ dẫn đến phải thu hồi để trả ngân sách nhà nước*

*Một là, Quỹ Tích lũy (gọi tắt là Quỹ) được thành lập và hoạt động theo Nghị định 92/2018/NĐ-CP về quản lý và sử dụng Quỹ Tích lũy trả nợ và giao Bộ Tài chính thực hiện quản lý theo quy định tại điều 56 của Luật QLNC năm 2017. Quỹ Tích lũy là quỹ tài chính ngoài NSNN, tuy nhiên, NHNN sẽ phải bán ngoại tệ cho Quỹ Tích lũy trong mọi thời điểm kể cả lúc căng thẳng về tỷ giá khi Quỹ hoặc Ngân sách cần. Chính điều này sẽ tác động đến Quỹ dự trữ ngoại hối quốc gia, bởi khi căng thẳng về tỷ giá, NHNN vẫn phải ưu tiên bán ngoại tệ cho Quỹ Tích lũy theo tỷ giá hạch toán của KBNN công bố vào cuối mỗi tháng (có thể giá rẻ hơn so với thị trường dẫn đến thiệt hại cho Quỹ dự trữ ngoại hối) hoặc khi Quỹ Tích lũy tăng cầu ngoại tệ, sẽ dẫn đến biến động tỷ giá buộc NHNN vẫn phải can thiệp bằng cách trích dự trữ ngoại hối quốc gia nếu muốn ổn định tỷ giá. Bên cạnh đó, chế độ báo cáo của Quỹ cũng tạo ra những rủi ro trong việc Quốc hội hoặc Chính phủ cần nắm thông tin chính xác về Quỹ, dẫn đến những sai phạm bị phát hiện chậm sau vài năm tài khóa. Ví dụ, ngày 7-3-2018 KTNN mới công bố báo cáo kiểm toán chuyên đề công tác QLNC năm 2016, trong đó đã phát hiện hàng loạt thiếu sót của Bộ Tài chính và NHNN chỉ riêng liên quan đến Quỹ.*

*Hai là, nhiều dự án phải ứng vốn từ Quỹ Tích lũy để trả nợ, đe dọa trực tiếp sự an toàn của Quỹ. Tổng kết các báo cáo của Bộ Tài chính giai đoạn 2011-2015 cho thấy mỗi năm Chính phủ vay khoảng 24 nghìn tỷ đồng từ quỹ tích lũy để trả nợ và cho vay lại [Phụ lục 4]. Bên cạnh đó, kết quả KTNN năm 2016 cho thấy, có 10 dự án được CPBL phải ứng vốn từ Quỹ tích lũy để trả nợ với dư nợ trên 199 triệu USD với 7 dự án nợ quá hạn và phải khoan nợ xấp xỉ 106 triệu USD, chiếm 53,2% tổng dư nợ ứng vốn từ Quỹ tích lũy. Trong đó, dự án Nhà máy sản xuất bột Giấy*



Phuong Nam 60,42 triệu EUR (quá hạn 41,9 triệu EUR, khoanh nợ từ năm 2014); dự án Xi măng Hạ Long 52,21 triệu EUR (quá hạn 23,51 triệu EUR); dự án Xi măng Thái Nguyên 30,79 triệu EUR (nợ quá hạn 14,27 triệu EUR); *Đối với quản lý các khoản vay về cho vay lại*, tính đến 31/12/2016 còn 03 khoản ứng, vay từ Quỹ Tích lũy trả nợ, gồm: *01 dự án/khoản vay cho vay lại (Tổng Công ty công nghiệp và tàu thủy Việt Nam - Vinashin)* tiếp tục ứng từ Quỹ tích lũy năm 2016 để trả lãi, phí trái phiếu quốc tế 8.826 tỷ đồng (trong đó: TPQT năm 2005 là 7.746 tỷ đồng; TPQT năm 2010 là 28 tỷ đồng và TPQT năm 2014 là 1.052 tỷ đồng). Dư nợ gốc đến thời điểm 31/12/2016 là 9.551 tỷ đồng (đã được Chính phủ khoanh nợ); *01 dự án (Xi măng Thái nguyên) trong năm 2016 không phát sinh vay từ Quỹ Tích lũy trả nợ*. Số dư vay đến thời điểm 31/12/2016 là 576 tỷ đồng (trong đó: nợ gốc quá hạn 494 tỷ đồng), lãi quá hạn 101 tỷ đồng, số tiền phạt chậm trả 152 tỷ đồng; *cho vay Chính phủ Lào trong năm 2016 không phát sinh vay từ Quỹ Tích lũy trả nợ*, số dư vay đến thời điểm 31/12/2016 là 49,6 tỷ đồng [36].

*Thứ ba, gánh nặng ngân sách nhà nước từ cho vay tiền để cơ cấu lại các doanh nghiệp nhà nước được Chính phủ bảo lãnh*

Các doanh nghiệp được CPBL mất khả năng trả nợ được cho vay tiền cơ cấu lại thay vì làm thủ tục cho phá sản hoặc giải thể đã tạo áp lực nặng nề cho NSNN. Kết quả kiểm toán cho thấy, quá nhiều doanh nghiệp mất khả năng trả nợ như Vinashin, Vinaline, và hàng loạt các công trình, dự án đội vốn, chậm tiến độ, nợ quá hạn, tuy nhiên không cho làm thủ tục phá sản mà tiếp tục cho ứng tiền từ Quỹ tích lũy, NSNN để tái cơ cấu, trả nợ thay, gia tăng gánh nặng cho NSNN. Chẳng hạn, tính đến năm 2013 có 81 dự án được cấp BLCP nợ Quỹ Tích lũy số tiền trả nợ thay là 188 triệu USD (3.956 tỷ đồng) bằng 2,1 % tổng dư nợ được CPBL. Trong đó thực hiện cơ cấu lại Vinashin, Chính phủ bảo lãnh cho DATC để vay tái cơ cấu Vinashin (nợ tự vay tự trả) số tiền là 16.647,34 tỷ đồng (trong đó bảo lãnh vay trong nước là 3.462 tỷ đồng, bảo lãnh vay nước ngoài 226,799 triệu USD (13.185,34 tỷ đồng). Tính hết năm 2015, Vinashin vẫn nợ quá hạn 22.393 tỷ đồng, chiếm 9,1% tổng dư nợ; Tổng công ty Công nghiệp tàu thủy (SBIC) nợ 1.402 tỷ đồng; dự án Xi măng Hạ Long nợ quá hạn 268 tỷ đồng; dự án Thiết bị thi công công trình -

Tổng công ty Xây dựng công trình giao thông 6 là 185 tỷ đồng; dự án Thủy điện Nậm Chiến 129,5 tỷ đồng; Có 5 dự án cho vay lại có nợ ứng vốn từ Quỹ tích lũy lên tới 1.217,8 tỷ đồng. Trong đó, Xi măng Hải Phòng 39,6 tỷ đồng; Xi măng Thái Nguyên 575,2 tỷ đồng (quá hạn 411 tỷ đồng); Thủy điện ĐakMi4 13,3 tỷ đồng; Chính phủ Lào 68,9 tỷ đồng; Vinashin 520,5 tỷ đồng (được khoan nợ từ 2015) [31, tr.90]. Các dự án bảo lãnh này đáng lẽ phải cho các doanh nghiệp làm chủ đầu tư làm thủ tục cho phá sản để làm giảm gánh nặng cho NSNN. Tuy nhiên, Chính phủ lại cho vay tiền để cơ cấu lại làm tăng gánh nặng nợ nần cho NSNN.

*Thứ tư, còn thất thoát ngân sách nhà nước trong quản lý, sử dụng vốn vay từ nguồn Trái phiếu Chính phủ*

KTNN việc quản lý và sử dụng vốn TPCP giai đoạn 2008 -2017 cho thấy, công tác đăng ký nhu cầu vốn TPCP hàng năm cho dự án vay một số bộ, địa phương còn ngoài danh mục, không đúng đối tượng, chưa đảm bảo thủ tục đầu tư và chưa đủ điều kiện bố trí kế hoạch vốn theo quy định [Mục 1 - Phụ lục 6]; Trong lập, thẩm định, phê duyệt dự án ở một số địa phương còn hạn chế, sai sót dẫn đến sử dụng vốn TPCP sai mục đích, sai nội dung; một số địa phương còn cho phép đầu tư, mua sắm không đúng với danh mục, vượt quy mô, tiêu chuẩn và định mức được cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành 33,1 tỷ đồng năm 2008 [Mục 2 - Phụ lục 6]; Một số tỉnh lập dự án thiếu căn cứ, xác định tổng mức đầu tư, lập tổng dự toán thấp để xin đưa vào danh mục dự án sử dụng nguồn vốn TPCP, đến khi thực hiện phải điều chỉnh tổng mức đầu tư tăng lên nhiều lần, hoặc lập dự án khi chưa có quy hoạch được duyệt [Mục 3 - Phụ lục 6]; Nhiều dự án giao thông và thủy lợi của một số địa phương chậm tiến độ nên đã ảnh hưởng đến việc đảm bảo tính cấp bách như mục tiêu ban đầu của Quốc hội đề ra đối với các công trình đầu tư từ nguồn vốn TPCP [Mục 4 - Phụ lục 6]; Việc phê duyệt các chương trình, dự án lớn của các Bộ, Ngành, địa phương và các doanh nghiệp chưa đặt trong mối quan hệ chặt chẽ với các hạn mức nợ, khả năng trả nợ, đảm bảo an toàn nợ và cân đối với các nguồn vốn đầu tư công khác. Dẫn đến đầu tư dàn trải, phê duyệt quá nhiều công trình, dự án hoặc nâng vốn dự án sau khi đã được phê duyệt gây mất khả năng trả nợ của Chính phủ và ANTC quốc gia.

#### ***3.2.2.4. Làm giảm dự trữ ngoại hối quốc gia***

Theo công bố của NHNN, dự trữ ngoại hối của Việt Nam tính đến tháng 4/2018 là khoảng 63,5 tỷ USD, đây mức dự trữ cao nhất từ trước đến nay của Việt Nam và có khả năng tiếp tục gia tăng [Biểu đồ 3.7 - Phụ lục 1]. Tuy nhiên, so với các nước trong khu vực Đông Nam Á, ngoại trừ các nước như Lào, Campuchia, Myanmar, dự trữ ngoại hối của Việt Nam chỉ bằng 1/5 so với Thái Lan, khoảng 1/3 so với Malaysia hoặc Indonesia, và bằng 1/2 so với Philippines. So sánh với các nước châu Á, tính đến tháng 6/2017, dự trữ ngoại hối của Thái Lan khoảng 177 tỷ USD, Hồng Kông khoảng 402 tỷ USD, Singapore khoảng 258 tỷ USD, Hàn Quốc khoảng 368 tỷ USD, Đài Loan xấp xỉ 444 tỷ USD, Trung Quốc khoảng 3.080 tỷ USD [Biểu đồ 3.8 - Phụ lục 1].

Mức dự trữ ngoại hối tác động trực tiếp đến khả năng thanh khoản nợ nước ngoài ngắn hạn của Việt Nam đối với các chủ nợ quốc tế. Tuy nhiên, giai đoạn 2006 - 2015, tỷ lệ này của Việt Nam có xu hướng giảm dần, năm 2006, dự trữ ngoại hối của Việt Nam gấp 5,4 lần nợ ngắn hạn nước ngoài, nhưng đến năm 2015 dự trữ ngoại hối của Việt Nam chỉ cao gấp 2,3 lần so với nợ ngắn hạn. Mặc dù dự trữ ngoại hối tăng lên nhưng tỷ lệ dự trữ ngoại hối so với nợ ngắn hạn giảm đi, tức là khả năng trả nợ ngắn hạn giảm, phù hợp với xu hướng nợ công đang tăng của Việt Nam. Bên cạnh đó, tỷ lệ dự trữ ngoại hối của Việt Nam so với cung tiền M2 nằm trong biên độ 5%-20% (phù hợp). Tuy nhiên, tỷ lệ này cũng giảm dần trong 10 năm trở lại đây và thấp hơn 20% trong khi các nước trong khu vực luôn duy trì tỷ lệ này trên 20%. Tỷ lệ dự trữ ngoại hối so với cung tiền M2 phản ánh niềm tin của nhà đầu tư đối với giá trị của đồng nội tệ. Trong nhiều trường hợp, khi có những biến động về kinh tế, sự mất niềm tin của nhà đầu tư sẽ là nhân tố chính kích thích cho cuộc khủng hoảng diễn ra nhanh hơn. Chẳng hạn, nhà đầu tư cảm thấy đồng nội tệ sẽ nhanh chóng mất giá trong ngắn hạn, thì ngay lập tức họ sẽ đồng loạt rút vốn khiến luồng vốn tháo chạy khỏi đất nước. Trong tình huống đó, nguồn dự trữ ngoại tệ mạnh sẽ là cứu cánh giúp xoa dịu tâm lý và bình ổn thị trường.

Nợ công có tác động trực tiếp đến quy mô dự trữ ngoại hối (tăng khi tăng vay nợ nước ngoài bằng ngoại tệ mạnh; giảm khi thanh khoản các khoản nợ nước ngoài

hoặc bơm tiền để điều chỉnh CSTT của NHNN); Đối với quy mô nợ công tăng nhanh, dự trữ ngoại hối của Việt Nam ở mức cao (63,5 tỷ USD) đang tạo thuận lợi về nhiều mặt: *Thứ nhất*, Chính phủ chủ động bảo đảm trả nợ nước ngoài khi quy mô nợ nước ngoài của Việt Nam hiện đã chiếm tỷ lệ không nhỏ trong GDP (khoảng hơn 45%) và tỷ lệ trả nợ trong tổng thu NSNN khá lớn, hiện khoảng hơn 20%; *Thứ hai*, dự trữ ngoại tệ tăng sẽ tạo điều kiện cho NHNN chủ động can thiệp vào thị trường ngoại hối khi có những biến động bất thường trong điều kiện kinh tế Việt Nam có độ mở lớn; *Thứ ba*, dự trữ ngoại hối tăng mạnh sẽ góp phần củng cố vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế. Đây là cơ sở để các tổ chức đánh giá tín nhiệm quốc tế xem xét nâng bậc đối với thị trường tài chính tiền tệ Việt Nam, tạo điều kiện cho Việt Nam trong việc phát hành TPQT; *Thứ tư*, dự trữ ngoại tệ sẽ giúp nâng cao vị thế của đồng VND, góp phần kiểm soát lạm phát, ổn định tỷ giá, giảm thiểu tình trạng vàng hóa và đô la hóa.

Tuy nhiên, những kịch bản trên chỉ đúng khi duy trì được nợ công ở mức độ hợp lý, khi nợ công tăng nhanh, áp lực trả nợ lớn như hiện nay, niềm tin của nhà đầu tư nước ngoài vào Chính phủ, thị trường trong nước giảm sút, dẫn đến hiện tượng thoái vốn như cuộc khủng hoảng kinh tế châu Á (1997) sẽ tác động nghiêm trọng đến tỷ giá và ANTC quốc gia. Bên cạnh đó, các chỉ tiêu như dự trữ ngoại hối so với số tháng nhập khẩu, hay tương quan của dự trữ ngoại hối so với nợ ngắn hạn hoặc cung tiền của M2 đều nằm trong xu hướng giảm, và còn cách xa các nước trong khu vực. Trong bối cảnh đó, dự trữ ngoại hối của Việt Nam tuy đã tăng lên nhưng tiềm lực thật sự dường như vẫn còn mong manh trước những biến động của kinh tế toàn cầu.

### ***3.2.2.5. Làm phát sinh các rủi ro nợ công***

Từ thực trạng gia tăng nợ công từ năm 2008 đến 2017 và quy mô dự kiến vay nợ công đến 2020 của Chính phủ; qua phân tích mô hình quản lý nợ trung hạn (MTDS), diễn biến các chỉ số chi phí - rủi ro đối với danh mục nợ Chính phủ giai đoạn 2016 - 2020; căn cứ và nhu cầu vay nợ của Chính phủ giai đoạn 2018 - 2020 cho thấy các rủi ro đe dọa trực tiếp đến ANKT quốc gia gồm:

*Thứ nhất, rủi ro tái cấp vốn/thanh khoản:*

Đây là rủi ro tập trung vào các khoản vay nợ trong nước, nguyên nhân chủ yếu là do khối lượng huy động vốn trong nước vượt khả năng cung ứng vốn dài hạn trên thị trường. Do quy mô thị trường còn nhỏ khoảng 16,2% GDP năm 2015 (so với quy mô thị trường các nước trong khu vực khoảng 40 -70% GDP) chưa đáp ứng yêu cầu huy động vốn. Bên cạnh đó, các khoản vay TPCP của Việt Nam chủ yếu vẫn là các khoản vay ngắn hạn, dẫn đến tạo áp lực trả nợ trong ngắn hạn. Hiện nay, thời gian đáo hạn trung bình (ATM) danh mục nợ TPCP trong nước thấp ở mức 0,5 năm; tỷ lệ nợ trong nước đến hạn trong vòng 1 năm tiếp theo ở mức 11,0% danh mục nợ; Bên cạnh đó, hiện TPCP Việt Nam chủ yếu được nắm giữ bởi hệ thống NHTM, chiếm 86% dư nợ TPCP đến cuối 2015 với cơ cấu tài sản nợ ngắn hạn dưới 1 năm; khối nhà đầu tư phi ngân hàng với nhu cầu vốn dài hạn như Quỹ BHXH, quỹ hưu trí còn mỏng (nắm giữ 13,5%). Trên thực tế tỷ lệ đấu thầu thành công TPCP kỳ hạn 10 năm trở lên đã giảm xuống còn 49% năm 2015 so với mức 74% năm 2014 và 63% năm 2013). Trường hợp nhu cầu huy động qua phát hành TPCP trung và dài hạn vượt quá khả năng cung ứng vốn của thị trường, Chính phủ có thể sẽ phải chuyển sang huy động ngắn hạn hoặc kênh vay vốn với chi phí cao hơn, điều này sẽ tạo bất lợi cho nền kinh tế. Từ nay đến 2020, mặc dù Chính phủ đã chủ động kéo dài thời hạn TPCP, tuy nhiên một khối lượng lớn TPCP kỳ hạn 3 năm và 5 năm phát hành trong giai đoạn 2015 -2017 sẽ đáo hạn vào các năm 2019 và 2020, kéo theo tỷ lệ nợ đáo hạn trong vòng 1 năm có xu hướng tăng trở lại, làm gia tăng nguy cơ đảo nợ trong các năm cuối giai đoạn, đây là một vấn đề đe dọa trực tiếp đến an ninh tài chính quốc gia do quy mô nợ có xu hướng tăng lên, khả năng trả nợ thấp [14, tr.26].

*Thứ hai, rủi ro lãi suất trong danh mục nợ nước ngoài*

Rủi ro này có xu hướng gia tăng trong giai đoạn tới do tỷ trọng các khoản vay có lãi suất thả nổi tăng từ mức 2% dư nợ nước ngoài của Chính phủ năm 2006 lên 7% năm 2010 và khoảng 11% năm 2015. Đối với nợ trong nước trường hợp có áp lực huy động khối lượng vốn lớn thông qua phát hành TPCP với kỳ hạn dài cũng có thể dẫn đến nguy cơ buộc phải nâng lãi suất phát hành, gắn với rủi ro phá

vỡ mặt bằng vay vốn của nền kinh tế, gây bất ổn cho thị trường tài chính. Việc chuyển dần sang huy động theo cơ chế thị trường (do thiếu hụt nguồn vốn vay ODA, ưu đãi) cũng làm tăng đáng kể rủi ro và chi phí huy động vốn của Chính phủ. Trong giai đoạn 2018 -2020, rủi ro lãi suất hiện ở mức thấp do Chính phủ chưa huy động nhiều khoản vay nợ nước ngoài có lãi suất thả nổi, và phát sinh chủ yếu từ yêu cầu đảo nợ ngắn hạn của danh mục nợ trong nước (căn cứ vào danh mục nợ Chính phủ từ 2015, ATR của danh mục nợ nước ngoài là 9,2 năm, so với mức 5,0 năm của danh mục nợ trong nước của Chính phủ). Tuy nhiên, rủi ro lãi suất sẽ tiếp tục gia tăng gắn liền với thời gian thay đổi của lãi suất bình quân (ATR) giảm từ 8,8 năm vào năm 2016 xuống còn 6,1 năm vào năm 2020 (do tỷ lệ các khoản nợ áp dụng lãi suất thả nổi đang có xu hướng tăng dần từ 7% danh mục NNN năm 2013 lên 17% năm 2015).

#### *Thứ ba, rủi ro tỷ giá*

Mặc dù tỷ lệ vay nợ công bằng đồng VND đã tăng lên từ mức 18% năm 2001 lên 45% vào năm 2010 và 55% cuối năm 2015, song danh mục nợ nước ngoài của Chính phủ vẫn tập trung vào 03 loại tiền chủ đạo là USD, JPY và EUR chiếm tỷ lệ tương ứng 44%, 32% và 17% dư nợ bằng ngoại tệ của Chính phủ cuối năm 2015, là những đồng tiền có biến động lớn về tỷ giá trong thời gian vừa qua. Với những khoản nợ tương ứng ngày càng tăng từ nay đến 2020, với việc rủi ro tỷ giá sẽ mang lại những hệ lụy vô cùng lớn, trong đó có sự tăng lên của những khoản nợ do chênh lệch tỷ giá đối với các đồng ngoại tệ mạnh. Mặc dù tỷ lệ nợ nước ngoài đã giảm xuống còn 45% năm 2017, tuy nhiên, do danh mục nợ nước ngoài của quốc gia vẫn tiếp tục tập trung vào 3 đồng ngoại tệ mạnh là USD, JPY, EUR nên trường hợp các đồng tiền này có những biến động bất lợi trong tương lai cùng với việc điều chỉnh tỷ giá mạnh của NHNN Việt Nam có thể tiếp tục làm tăng chi phí trả nợ và các khoản nợ nước ngoài quy theo đồng tiền Việt Nam.

#### *Thứ tư, rủi ro tín dụng*

Thực tế cho thấy, rủi ro tín dụng chủ yếu phát sinh từ các khoản vay do CPBL. Trong số các chương trình, dự án vay lại nguồn vốn vay nước ngoài của Chính phủ, rủi ro tín dụng lớn nhất phát sinh từ khoản phát hành TPQT cho SBIC

vay lại. Toàn bộ nghĩa vụ nợ gốc và lãi phát sinh trong giai đoạn 2011-2016 khoảng 340 triệu USD đã phải thực hiện khoan nợ và Quỹ Tích lũy phải ứng trả thay. Mặc dù SBIC đã được khoan nợ lãi trái phiếu quốc tế (TPQT) đến hết năm 2015, song có thể khẳng định SBIC khó có khả năng trả nợ gốc vay lại nguồn TPQT [14, tr.26].

### ***3.2.2.6. Gia tăng áp lực trả nợ và gánh nặng nợ nần***

*Thứ nhất, nợ công tăng nhanh gia tăng áp lực trả nợ, đặc biệt là các khoản nợ nước ngoài ngắn hạn*

Mặc dù nợ công năm 2017 đã giảm xuống còn 61,3% GDP so với dự tính, nhưng số tuyệt đối vẫn ở mức trên 3 triệu tỉ đồng, với tỷ lệ trên, Việt Nam nằm trong những quốc gia có tỉ lệ nợ trên GDP tăng nhanh nhất khu vực (tăng khoảng 10% trong 5 năm 2012-2017). Tính đến tháng 8 năm 2018, nợ công Việt Nam vẫn tiếp tục tăng nhanh, chi trả nợ gốc và lãi tăng nhanh hơn tốc độ tăng trưởng kinh tế. Tỷ lệ nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ/tổng thu NSNN (không bao gồm các khoản cho vay lại và đảo nợ) tăng từ 12,6% (năm 2013) lên 13,8% (năm 2014) và 14,9% (năm 2015). Nếu bao gồm đảo nợ, nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ là 27,4%, cao hơn so với chỉ tiêu 25% tại Chiến lược nợ công và nợ nước ngoài quốc gia. Nghĩa vụ trả nợ công tăng cao là do áp lực huy động vốn trong nước tăng nhanh, vượt quá khả năng cung ứng nguồn vốn dài hạn của thị trường, Chính phủ phải huy động vốn ngắn hạn cho đầu tư dài hạn. Trong giai đoạn 2011 - 2013, khối lượng phát hành trái TPCP kỳ hạn ngắn chiếm tỷ trọng lớn (kỳ hạn dưới 3 năm bình quân chiếm khoảng 70% tổng khối lượng phát hành) đã tạo sức ép trả nợ tập trung vào các năm 2014 - 2016. Tỷ lệ nghĩa vụ trả nợ công/thu NSNN của Việt Nam cao hơn nhiều so với các nước như: Malaysia (8,8%), Thái Lan (2,1%)...[34, tr.6].

Áp lực trả nợ đến từ hậu quả đầu tư công thua lỗ của hàng loạt các đại dự án như Vinashin nợ 86 nghìn tỷ đồng; 12 dự án của ngành công thương nợ 20 nghìn tỷ đồng,...tất các các khoản vay trên đều có BLCP và Chính phủ chịu trách nhiệm trả nợ cho các chủ nợ quốc tế khi đến hạn. Bên cạnh đó, THNS nhà nước tiếp tục tăng, mặc dù số liệu của Bộ Tài chính năm 2017 cho thấy đã giảm xuống 3,5% GDP, tuy nhiên, đến năm 2018 đã có những sự biến động, chính phủ đã buộc

phải vay để đảo nợ đối với các khoản nợ ngắn hạn nước ngoài đến hạn, gia tăng áp lực cho NSNN.

Báo cáo đánh giá về chi tiêu công Việt Nam do Chính phủ Việt Nam phối hợp với World Bank công bố tháng 10.2017 nhận định, áp lực huy động vốn để đảo nợ rất lớn với khoảng 50% khoản nợ trong nước đến hạn trong năm 2020. Riêng các khoản vay nước ngoài, các khoản vay ODA của Việt Nam sẽ đến hạn vào giai đoạn 2022-2025, tạo áp lực trả nợ lớn cho Chính phủ. Giai đoạn từ 2015 đến nay, Chính phủ phải thường xuyên vay để đảo nợ, năm 2017 chi trả nợ lãi lên tới 91.000 tỉ đồng, chi trả nợ gốc ước tính đạt gần 148.000 tỉ đồng, tổng hai khoản chi này là 239.000 tỉ đồng cao so với gần 160.000 tỉ đồng TPCP phát hành trong năm 2017. Năm 2018, Bộ Tài chính dự kiến huy động vốn hơn 363.000 tỉ đồng, trong đó để bù đắp bội chi NSNN hơn 206.000 tỉ đồng, để trả nợ gốc hơn 157.000 tỉ đồng [18].

Một nhân tố tác động trực tiếp đến áp lực trả nợ chính là tỷ lệ giải ngân vốn TPCP rất thấp. Theo Bộ Tài chính, trong năm 2017, giải ngân đầu tư phát triển chỉ vào khoảng 76% dự toán, vốn TPCP đạt khoảng 23,5% dự toán (năm 2016 tương ứng là 77% và 45,3% dự toán). Thực tế trên cho thấy, Nhà nước thu thuế và vay nợ từ TPCP nhưng chưa sử dụng hiệu quả khiến nợ dôn nợ, và tạo nguy cơ không trả nợ đúng hạn. Việc lựa chọn phương án vay nợ để trả nợ gốc gần như đồng nghĩa với việc phải chịu lãi suất cao hơn khoản vay đầu, hậu quả sẽ vô cùng lớn. Hơn nữa, từ tháng 7/2017, Việt Nam sẽ không còn được vay theo điều kiện ODA mà tiến tới vay theo điều kiện thị trường. Nguồn vốn ODA sẽ có thời gian trả nợ nhanh hơn cùng lãi suất tăng lên từ 2%-3,5%. Trước năm 2010, thời gian trả nợ trung bình (bao gồm thêm giai đoạn gia hạn) của Việt Nam là 30-40 năm với mức lãi suất khoảng 0,7- 0,8%/năm. Đến giai đoạn 2010-2015, thời gian trả nợ giảm xuống còn 10-20 năm và mức lãi suất tối thiểu là 2%/năm. Với những yếu tố trên, nợ công tác động trực tiếp đến ANTC, làm gia tăng áp lực trả nợ đe dọa sự bền vững NSNN, đe dọa an ninh kinh tế quốc gia.

*Thứ hai, vay nợ công quá nhiều sẽ gia tăng gánh nặng trả nợ lên thế hệ tương lai*

Với quy mô nợ công Việt Nam hiện tại, cùng áp lực trả nợ, đảo nợ như đã phân tích ở phần trên, cũng như nhu cầu huy động vốn cho đầu tư phát triển và bù



đáp THNS đến 2020, các khoản vay nợ công ngày càng tăng về quy mô, cơ cấu làm cho Chính phủ hiện tại và thế hệ tương lai phải gánh chịu một khoản ngày càng lớn cả về vốn và lãi được tích lũy dần qua hàng thập kỷ. Những tiêu dùng “vung tay quá trán” ở hiện tại sẽ là gánh nặng mà thế hệ tương lai phải giải quyết, đồng nghĩa với họ sẽ phải đóng thuế nhiều hơn để bù đắp cho việc trả nợ của Chính phủ, thu nhập ít hơn sẽ làm cho chất lượng cuộc sống giảm sút, làm giảm tăng trưởng, gia tăng các thất bại của thị trường, thất nghiệp và lạm phát, tệ nạn xã hội. Giả định rằng thế hệ tương lai phải đóng thuế để trả lãi cho các khoản nợ, như vậy họ phải chịu đựng một sự giảm thật sự của thu nhập mà không có sự bù đắp bởi sự tiêu dùng được tăng lên trong tương lai. Gánh nặng của nợ công chính là sự giảm trợ cấp cho những người đóng thuế trong tương lai- họ sẽ phải đóng nhiều thuế hơn để trả lãi thay vì nhận được những ưu đãi, trợ cấp các hàng hóa và dịch vụ từ phía Chính phủ cho những khoản thuế này.

Thế hệ tương lai cũng phải chịu đựng sự sụt giảm về chất lượng cuộc sống do những hệ quả của nợ công gây ra. Nợ công làm lãi suất tăng và giảm đầu tư tư nhân, tốc độ tăng trưởng kinh tế chậm hơn, cơ hội việc làm cũng như thu nhập trong khu vực tư nhân cũng sẽ bị giảm đi. Gánh nặng của nợ công cũng có thể được bù đắp nếu các khoản vay nợ được sử dụng để tài trợ cho các dự án có khả năng sinh lời trong tương lai. Như vậy, việc đánh giá đúng tình trạng của nợ công và sự tác động của nó lên nền kinh tế không chỉ dựa vào quy mô khoản nợ (nợ công/GDP) mà còn cần phải xét đến cơ cấu nợ; chất lượng, hiệu quả của các dự án đầu tư công được tài trợ bằng vốn vay; năng lực kinh tế, tài chính và khả năng trả nợ của quốc gia trong tương lai.

### ***3.2.2.7. Nợ công làm suy giảm “chủ quyền quốc gia”, gia tăng sự phụ thuộc vào các chủ nợ, đặc biệt là các chủ nợ nước ngoài***

*- Đối với chủ quyền quốc gia:*

*Thứ nhất, nợ công cao gây khủng hoảng niềm tin quốc gia*

Trường hợp nợ công tăng cao, áp lực trả nợ lớn, thâm hụt NSNN ở mức cao, các khoản chi đầu tư phát triển thiếu hiệu quả, tham nhũng, thất thoát lớn sẽ gây khủng hoảng niềm tin đối với các nhà đầu tư trong nước và các chủ nợ quốc tế.

Chẳng hạn, khi nợ công tăng cao, tình trạng nền kinh tế đối mặt với nhiều áp lực lớn, nhưng để làm yên lòng dân chúng trong nước, Chính phủ chi tiêu ngân sách “vung tay quá trán” để duy trì đời sống phúc lợi một cách giả tạo, công bố những thông tin thiếu minh bạch về nợ công sẽ khiến dân chúng mất niềm tin vào Chính phủ. Khi đó, việc huy động vốn vay của Chính phủ từ các nguồn TPCP, Tín phiếu kho bạc, công trái sẽ vô cùng khó khăn, hiện tượng thoái lui đầu tư tư nhân gia tăng, thất nghiệp, phá sản và những bất ổn xã hội phát sinh. Đối với các chủ nợ nước ngoài, khi bị khủng hoảng niềm tin về khả năng sử dụng hiệu quả các khoản chi tiêu công (thông qua các báo cáo tài chính, chỉ số ICOR, tình trạng tội phạm kinh tế...) sẽ dẫn đến sự tháo chạy của dòng vốn nước ngoài, hậu quả là gây sự đổ vỡ của thị trường tài chính.

*Thứ hai, làm sụt giảm hạn mức tín nhiệm quốc gia, tạo ra những bất lợi trong huy động vốn vay nước ngoài của Chính phủ*

Nợ công tăng cao, nền kinh tế Việt Nam sẽ có nguy cơ bị hạ bậc tín nhiệm kéo theo nhiều tác động nguy hại đến ANKT. Hệ số tín nhiệm quốc gia là chỉ số phản ánh toàn bộ diễn biến tình hình kinh tế - chính trị, xã hội, tài chính, tiền tệ, tín dụng và khả năng hoàn trả hữu hạn đối với danh mục nợ của quốc gia. Đây là chỉ số cơ bản được các nhà đầu tư xem xét như một yếu tố xác định mức độ rủi ro và khả năng sinh lời trước khi quyết định đầu tư vào quốc gia đó. Chính phủ Việt Nam đã hợp tác với 3 tổ chức xếp hạng tín nhiệm có uy tín trên thế giới gồm Moody's (năm 2005), Standard & Poor's (năm 2005) và Fitch's (năm 2014). Hiện 3 doanh nghiệp này đánh giá tín nhiệm ảnh hưởng toàn cầu và kiểm soát tới hơn 94% thị trường trái phiếu và giấy nợ thế giới. Điểm đánh giá theo thứ tự A, B và C, D từ cao xuống thấp. Loại trái phiếu có mức đầu tư an toàn nhất, coi như không bị rủi ro gì cả có mã số AAA, xuống dưới đó là AA và tiếp nữa là mức A. Khi tới loại B là có rủi ro thì cũng từ BBB đi xuống. Tới cấp nguy ngập có thể vỡ nợ là loại C, và rủi ro nhất là loại D.

Hạng tín nhiệm ảnh hưởng trực tiếp đến chi phí vay mượn - tức lãi suất mà Chính phủ Việt Nam phát hành TPCP phải chào mời để hấp dẫn nhà đầu tư trong và ngoài nước. Khi xếp hạng tín nhiệm bị hạ xuống, sẽ làm giảm giá TPCP (đồng thời

làm tăng lợi suất trái phiếu). Ngược lại, nếu xếp hạng tín nhiệm được cải thiện, giá TPCP sẽ tăng lên (và lợi suất sẽ giảm đi). Trên thực tế, giá TPCP thậm chí còn lên hay xuống ngay cả khi nhà đầu tư nhìn thấy nhiều khả năng xếp hạng tín nhiệm quốc gia sẽ bị hạ đi hay nâng lên và họ sẽ bán hay mua trước để đón đầu. Khi đó xếp hạng tín nhiệm sụt giảm, nền kinh tế dễ trở thành mục tiêu tấn công của các thế lực đầu cơ quốc tế, các quỹ đầu tư lớn lập tức bán tổng, bán tháo các loại trái phiếu đang sở hữu của Việt Nam, đồng thời từ chối mua vào trong các đợt phát hành tiếp theo. Nếu Chính phủ muốn huy động tiền từ thị trường tài chính sẽ phải chấp nhận chi phí vốn cao hơn và sau đó rơi vào vòng xoáy nợ nần, tiếp tục bị hạ bậc tín nhiệm. Việc bị hạ bậc tín nhiệm sẽ tạo ra những rủi ro đối với các khoản vay trong tương lai của Chính phủ Việt Nam, tạo ra nhiều rủi ro phát sinh.

*Thứ ba, nợ công làm suy giảm uy tín, vị thế của quốc gia*

Vị thế quốc gia bị suy giảm trong trường hợp tỷ trọng nợ nước ngoài/nợ trong nước quá cao, khả năng trả nợ kém hoặc Chính phủ mất khả năng trả nợ, khi đó phụ thuộc hoàn toàn vào các chủ nợ nước ngoài. Khi áp lực thanh khoản các khoản nợ nước ngoài đến hạn cao nhưng NSNN không đủ chi trả, Chính phủ phải đứng trước lựa chọn thắt chặt ngân sách, tăng thuế để tăng ngân sách trả nợ hoặc vay đảo nợ. Trong trường hợp vay đảo nợ sẽ đứng trước “bẫy nợ” của một số chủ nợ nước ngoài đang có ý đồ với một số lợi ích kinh tế, quốc phòng tại Việt Nam. Trường hợp xấu nhất là bị “vỡ nợ” khi đó buộc phải cầu cứu các gói cứu trợ từ nước ngoài. Các thế lực tư bản sẽ nhân cơ hội này để áp đặt các yêu sách về kinh tế đặc biệt là về chính trị đối với các quốc gia vay nợ như: đòi thực hiện các điều kiện về nhân quyền; đòi cải cách chính trị theo hướng đa nguyên, đa đảng; hoặc buộc phải thay đổi bộ máy lãnh đạo đương thời bằng một bộ máy khác do các chủ nợ đề xuất..., hoặc một số yêu sách về quyền được khai thác tài nguyên, xâm nhập thị trường tiêu thụ, lãi suất, ưu đãi đối với các doanh nghiệp chủ nợ khi đầu tư vào Việt Nam. Các yêu sách trên sẽ tác động trực tiếp đến vị thế chính trị của quốc gia vay nợ, làm sụt giảm uy tín, sự tín nhiệm của cộng đồng quốc tế và dẫn đến nguy cơ bị cô lập. Bài học từ Hy Lạp cho thấy, những chính sách họ áp dụng như con dao hai

lười. Để nhận các gói cứu trợ, họ đã phải áp dụng các biện pháp vô cùng hà khắc, đặt chính phủ Hy Lạp đứng trước nguy cơ sụp đổ. Các biện pháp cứu vãn như tăng thuế và giảm chi tiêu, siết chặt tín dụng, đặc biệt là trong bối cảnh nền kinh tế thế giới và bản thân nền kinh tế Hy Lạp đang hết sức khó khăn do suy thoái, thì lại càng đẩy nền kinh tế vào khó khăn lớn hơn và có thể tiếp tục lún sâu vào suy thoái. Mặt khác, tăng thuế và giảm chi tiêu, đặc biệt là việc cắt giảm lương của người lao động, huỷ bỏ và thu hẹp các chương trình an sinh xã hội, trực tiếp đánh vào nhiều tầng lớp nhân dân, đương nhiên sẽ gặp phải sự phản ứng, thậm chí là chống đối mạnh mẽ từ các tầng lớp bị thiệt hại, từ đó làm cho tình hình xã hội trở nên căng thẳng và có nguy cơ dẫn đến những xáo trộn lớn. Thực tế cho thấy, nhiều người Hy Lạp đã phản ứng dữ dội, đã xảy ra nhiều cuộc biểu tình phản đối chính sách của chính phủ và đã dẫn đến tình trạng xô xát bạo lực giữa những người biểu tình với các lực lượng cảnh sát.

*- Đối với gia tăng sự phụ thuộc vào chủ nợ:*

Đối với mỗi loại chủ nợ, sự gia tăng của nợ công sẽ tạo ra những tác động khác nhau đến ANKT cũng như chủ quyền, lợi ích...Tuy nhiên, đối với các chủ nợ nước ngoài, việc tăng vay nợ sẽ tạo ra nguy cơ bị phụ thuộc về kinh tế, bị áp đặt các định chế tài chính hà khắc hoặc phải nhượng bộ một số lợi ích về quốc phòng, kinh tế...Trong các chủ nợ nước ngoài của Việt Nam hiện nay, có những chủ nợ sẵn sàng cho vay với mục đích “lót ố” cho doanh nghiệp vào hoạt động tại Việt Nam với những ưu đãi về thuế, vị trí địa lý, nhân lực; hoặc có những toan tính về chủ quyền, cương vực lãnh thổ. Có chủ nợ sẵn sàng cho vay nhiều, vay dễ để đưa Việt Nam vào “bẫy nợ”, gây ra những tác động nguy hại đến ANKT và ANQG.

*Thứ nhất, đối với các chủ nợ nước ngoài:* Kịch bản gia tăng sự phụ thuộc vào chủ nợ nước ngoài sẽ diễn ra theo ba trường hợp sau:

*Trường hợp 1:* Khi Chính phủ đàm phán vay nợ nước ngoài sẽ bị chủ nợ ràng buộc các điều khoản, chẳng hạn như các khoản vay của chủ nợ châu Âu sẽ bị ràng buộc về mua sắm thiết bị với chi phí đắt đỏ hơn so với khi mua tại các nước thứ ba; các khoản vay từ Nhật Bản, Hàn Quốc ràng buộc đấu thầu hạn chế giữa các

nhà thầu; các khoản vay từ Trung Quốc ràng buộc về chỉ định nhà thầu Trung Quốc, hoặc buộc phải vay bằng đồng tiền nội tệ của Trung Quốc (đồng Nhân dân tệ) khiến cho Việt Nam có nguy cơ gặp phải rủi ro về tỷ giá và thanh khoản;

*Trường hợp 2:* Trong tình trạng khó khăn về tài chính, NSNN không đủ khả năng trả nợ. Chính phủ buộc phải vay các khoản nợ mới để tiến hành “đào nợ” các khoản nợ cũ, sẽ bị các quốc gia chủ nợ lợi dụng tình thế áp đặt yêu sách về kinh tế hoặc chủ quyền, khi đó hậu quả đối với ANKT sẽ diễn biến: Chính phủ Việt Nam sẽ buộc phải vay các khoản nợ thương mại với các điều khoản ngặt nghèo, lãi suất cao, vay bằng ngoại tệ mạnh có sự biến động về tỷ giá; không có ân hạn hoặc thời gian ân hạn ngắn, có nguy cơ rơi vào bẫy tín dụng của chủ nợ; ngoài việc lãi suất tăng lên, quy mô khoản nợ cũng lớn lên. Việt Nam hiện nay tập trung vay của ba nhà tài trợ chính là WB, ADB và Nhật Bản với số vốn vay tăng nhanh trong giai đoạn 2011 -2015 theo công bố của Bộ Tài chính. Theo đó, nợ Ngân hàng Thế giới (WB) tăng 11,5 lần (23.900 tỉ đồng tăng lên 274.200 tỉ đồng); Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) tăng 20,3 lần (7.500 tỉ đồng lên 151.100 tỉ đồng); Nhật Bản tăng 6,8 lần (35.900 tỉ đồng lên 243.900 tỉ đồng), trong các chủ nợ trên, các khoản vay nợ nước ngoài ngắn hạn dự kiến sẽ đến hạn trong năm 2024 [36, tr.8]. Nếu Chính phủ không tính toán lộ trình trả nợ phù hợp để thanh khoản các khoản nợ nước ngoài ngắn hạn buộc phải vay đảo nợ trong điều kiện Việt Nam đã tốt nghiệp IDA buộc phải vay thương mại với những điều khoản ngặt nghèo hơn thì sẽ gia tăng sự phụ thuộc.

*Trường hợp 3:* Chính phủ mất hoàn toàn khả năng trả nợ, hay lâm vào tình trạng “vỡ nợ”, khi đó sự phụ thuộc sẽ gia tăng ở mức độ cao, trực tiếp đe dọa sự an toàn của ANTC quốc gia vào cao hơn là ANQG. Đầu tiên, Chính phủ sẽ mất kiểm soát về chính sách, bị các chủ nợ áp đặt các định chế tài chính, mất khả năng huy động vốn bằng TPQT từ thị trường thế giới; tiếp đến việc thiếu tiền để trả nợ buộc Chính phủ phải lựa chọn các biện pháp kinh tế hà khắc như “thắt lưng, buộc bụng”; tăng thuế; cắt giảm an sinh xã hội... Hậu quả là, làm phát sinh căng thẳng về kinh tế và chính trị - xã hội, làm suy giảm niềm tin quốc gia và tín nhiệm quốc tế; làm xuất hiện sự tháo chạy của hàng loạt nhà đầu tư quốc tế khỏi thị trường chứng khoán; các tổ chức đầu cơ và chủ nợ quốc tế họ sẽ buộc Chính phủ phải đền bù khoản nợ bằng

những quân cảng quân sự địa chiến lược (chẳng hạn cảng Cam Ranh); hoặc đòi xây dựng những vùng tự trị về kinh tế; đưa người dân nước chủ nợ sang cư trú hoặc xây dựng nhưng tiền đồn về quân sự trên lãnh thổ... Nghiêm trọng hơn là sự sụp đổ của bộ máy lãnh đạo hiện tại, hay thay đổi chế độ xã hội. Thực tiễn cho thấy, để nhận được khoản cứu trợ, Hy Lạp đã phải thực thi những chính sách vô cùng hà khắc đến mức chính quyền thủ tướng George Papandreou bị người dân phản ứng gay gắt và bị thay thế bởi chính quyền mới của Tsipras; Hy Lạp cũng buộc phải thực thi các lệnh từ EU và IMF nếu muốn có tiền tài trợ để cứu vãn cho sự sụp đổ. Bên cạnh đó, để hiện thực hóa sáng kiến “Vành đai và con đường” do Trung Quốc khởi xướng, với chiến lược “ngoại giao bẫy nợ”, nhiều quốc gia đã phải trả giá đắt khi vay vốn nước ngoài. Cuối năm 2017, Chính phủ Sri Lanka không thể trả nổi các khoản nợ buộc phải cho chủ nợ thuê cảng Hambantota trong 99 năm, chấp nhận đổi diện với các nguy cơ đe dọa ANQG, hiện nước này vẫn nợ chủ nợ nước ngoài gần 7 tỷ USD; Turkmenistan hiện đang nợ nước ngoài 8 tỷ USD từ năm 2009, đang đứng trước nguy cơ phải gán nợ bằng các mỏ khí đốt quan trọng, đồng thời đối mặt với tình trạng nghèo đói, lạm phát hơn 300%; hay quốc gia Đông Phi Djibouti có nguy cơ mất quyền kiểm soát cảng thương mại lớn nhất Colahe vào tay chủ nợ và chủ nợ này đã thiết lập ở đây một căn cứ quân sự, cái giá phải trả là vô cùng đắt [53]. Việt Nam nằm trên tuyến vành đai con đường do Trung Quốc khởi xướng, việc quyết định có tham gia vào BRI hay không, cần có sự tính toán kỹ lưỡng.

Đến thời điểm hiện tại, các chỉ tiêu nợ công của Việt Nam vẫn nằm trong ngưỡng an toàn, chưa có nguy cơ vỡ nợ trong ngắn hạn. Tuy nhiên, quy mô nợ không đóng vai trò quyết định đối với khả năng vỡ nợ mà nguyên nhân hàng đầu là tính chất của các khoản nợ công và khả năng QLNC của quốc gia. Trường hợp vỡ nợ xảy ra, sự phụ thuộc của Việt Nam vào các quốc gia chủ nợ chắc chắn sẽ gia tăng kèm theo nhiều hệ lụy xấu cho tương lai và chế độ chính trị.

*Thứ hai, đối với các chủ nợ trong nước:* Thông thường vay nợ trong nước sẽ giảm được các rủi ro về tỷ giá, đảo nợ do Chính phủ nợ chính công dân quốc gia mình, tuy nhiên vay trong nước hay nước ngoài thì các khoản nợ đều phải trả khi đến hạn. Việc tăng vay nợ trong nước sẽ giúp Chính phủ dễ dàng áp dụng các công

cụ như CSTK, CSTT để điều tiết các mục tiêu kinh tế nhằm duy trì tăng trưởng, phúc lợi và củng cố niềm tin của người dân trong nước. Hơn nữa, người dân Việt Nam vốn có nhiều ưu điểm về năng động, sáng tạo, ham học hỏi, đặc biệt là lòng yêu nước, tinh thần đoàn kết và tính cầu kết cộng đồng cao có thể được phát huy trong những trường hợp khó khăn về tài chính như “Tuần lễ vàng” năm 1946 để giải quyết các khó khăn (tuy nhiên phải duy trì được chính phủ liêm chính, có uy tín với dân, không có tham ô, tham nhũng). Thực tiễn cho thấy, nguồn lực tài chính trong dân rất lớn, tuy nhiên do nhiều vấn đề phức tạp trong quản lý kinh tế dẫn đến xói mòn niềm tin và “khoan sức dân” chưa thật sự có hiệu quả.

Để tăng vay nợ trong nước, Chính phủ phải nỗ lực xây dựng Chính phủ liêm chính, kiến tạo; tăng cường cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn và niềm tin đối với nhà đầu tư để họ tin tưởng đầu tư vào TPCP và các công cụ nợ khác. Đối với Việt Nam, thời gian qua Chính phủ thường xuyên chuyển đổi cơ cấu nguồn vay, tăng cường các khoản vay của các tổ chức, cá nhân trong nước thông qua phát hành TPCP và các công cụ nợ khác. Tăng tỷ lệ nợ trong nước làm giảm rủi ro tỷ giá và góp phần phát triển các thị trường vốn trong nước, đặc biệt là thị trường trái phiếu. Tuy nhiên, rủi ro không phải không có, dù Chính phủ đã nỗ lực kéo dài kỳ hạn trái phiếu nhưng tỷ lệ trái phiếu dài hạn vẫn còn hạn chế, chi phí vay cao... Nếu xu hướng trên vẫn tiếp diễn, Việt Nam sẽ phải đối mặt với những quan ngại về bền vững tài khóa. Tỷ lệ nợ trong nước cao cũng tạo ra thách thức và rủi ro như đẩy tăng lãi suất trên thị trường tài chính, làm giảm đáng kể kỳ hạn danh mục nợ, dẫn đến tăng rủi ro tái cấp vốn. Và cũng vì nợ trong nước kỳ hạn không dài nên đẩy rủi ro đảo nợ tăng lên, gia tăng áp lực trả nợ, tạo ra thách thức đối với ANTC quốc gia.

### ***3.2.2.8. Nợ công quá cao làm phát sinh những căng thẳng và bất ổn về chính trị - xã hội***

*Thứ nhất, các khoản vay từ một số chủ nợ nước ngoài đang tạo ra những rủi ro, lực cản, gây ra những căng thẳng, bất ổn về chính trị - xã hội*

Việt Nam đang vay nợ nước ngoài của nhiều chủ nợ khác nhau trên thế giới, bên cạnh những khoản vay từ các chủ nợ truyền thống như: WB, ADB, Nhật Bản,

được các chủ nợ tạo điều kiện ưu đãi về thời hạn, lãi suất; vẫn có những khoản vay nước ngoài đang làm phát sinh những rủi ro về kinh tế, tăng trưởng và làm phát sinh các nhân tố gây căng thẳng về chính trị - xã hội. Khoản vay từ chính phủ Trung Quốc là một ví dụ; Việt Nam và Trung Quốc có mối quan hệ láng giềng truyền thống tốt đẹp; hiện quan hệ hai nước đang thiết lập ở mức đối tác chiến lược toàn diện. Trong quá khứ và hiện tại, Trung Quốc đã nhiều lần cho Việt Nam vay vốn với nhiều ưu đãi, dưới nhiều hình thức khác nhau; nguồn vốn này đã đóng góp quan trọng vào quá trình phát triển của Việt Nam [Bảng 3.12, Phụ lục 2]. Nợ công vay từ Chính phủ Trung Quốc có thể rất dễ giải ngân với số lượng lớn, không kèm điều kiện chính trị nhưng rủi ro cao về tiến độ, chất lượng, đội vốn là có thật tại một số dự án trọng điểm đang triển khai. Báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư cho thấy, trong giai đoạn 2016-2017, vốn vay Trung Quốc đứng thứ 5 trong số các nhà tài trợ đối với Việt Nam với số tiền là 281 triệu USD. Một nghiên cứu khác cũng chỉ ra, tổng số vốn vay của Việt Nam với Trung Quốc giai đoạn từ 2000 -2013 có thể lên đến 4 tỷ USD [Bảng 3.12]. Hiện nay, Chính phủ Trung Quốc vẫn tiếp tục đẩy mạnh hợp tác với Việt Nam, đồng thời ngỏ ý tiếp tục tài trợ cho Việt Nam các khoản vay mới nhằm giúp Việt Nam xây dựng các sân bay, hệ thống giao thông... Tuy nhiên, nghiên cứu của nhiều học giả quốc tế cho thấy, vốn vay của Trung Quốc nếu so với các chủ nợ nước ngoài khác được đánh giá có điều kiện, ưu đãi kém hơn như: lãi suất khoảng 3%/năm, phí cam kết 0,5%, phí quản lý 0,5%, thời hạn vay 15 năm, thời gian ân hạn 5 năm. Lãi suất vay này rất cao so với Đan Mạch (0%), Tây Ban Nha (0,2%), Nhật (0,6 - 1,2%), Pháp (1,04%), Đức (0,75%); các tổ chức quốc tế (0,9%, Libor 6 tháng +0,4 - 0,9%) tức khoảng 1,3 - 1,8%/năm với thời hạn vay 30 năm, ân hạn ít nhất là 05 năm [51].

Trên thực tế, một số khoản vay nợ công của Việt Nam do bị chủ nợ nước ngoài ràng buộc áp đặt tổng thầu, thiết bị, thi công bởi nhà thầu phụ và công nhân nước ngoài, ngoài thiệt hại về chi phí chuyển giao, đều có xuất hiện tình trạng đội vốn, chậm tiến độ, chất lượng công trình kém... dẫn đến gia tăng thâm hụt NSNN, thiếu nguồn vốn trả nợ khiến “nợ chồng nợ” buộc phải vay để “đào nợ”. Trên thực tế, nhiều quốc gia trên thế giới đã phải trả giá rất đắt do ham vay dễ, vay nhiều từ



các chủ nợ nước ngoài; nhiều quốc gia sử dụng các khoản vay không hiệu quả dẫn đến vỡ nợ, bị chủ nợ áp đặt về tài chính và chủ quyền. Bài học đắt giá từ Srilanka, Turkmenistan, Djibouti hay Malaysia và Philippin đang cảnh tỉnh cả thế giới trước những khoản vay dễ, vay nhiều luôn đi kèm với những tác động nghiêm trọng đến ANKT và chủ quyền quốc gia. Riêng đối với Việt Nam, những kinh nghiệm đã tổng kết được từ việc triển khai các dự án do tổng thầu nước ngoài làm chủ thầu như: khu công nghiệp Formosa Hà Tĩnh, dự án đường sắt trên cao Cát Linh - Hà Đông... đã cho thấy tác động sâu sắc của việc vay nợ nước ngoài đến ANKT của quốc gia. Chẳng hạn, toàn tuyến dự án đường sắt Cát Linh - Hà Đông dài 13,05km trên cao, tổng mức đầu tư ban đầu là 552 triệu USD, sau khi thuê tổng thầu nước ngoài thi công, dự án tăng lên đến 891,92 triệu USD, sau 02 năm chậm tiến độ, dự án đã bị đội giá thêm 339,1 triệu USD, tăng gần 40%. Hay dự án đường cao tốc Bắc - Nam đoạn qua Đà Nẵng - Quảng Ngãi khởi công ngày 19/5/2013, tuyến cao tốc này có tổng mức đầu tư là 34.516 tỷ VND; tổng chiều dài toàn tuyến là 139,204 km, đi qua 3 tỉnh/thành phố là Đà Nẵng, Quảng Nam và Quảng Ngãi. Dự án do VEC làm chủ đầu tư, được thông xe toàn tuyến vào ngày 2/9/2018. Tuy nhiên, nhiều đoạn nhà thầu nước ngoài thầu lại có biểu hiện làm ăn gian dối, thi công ẩu, dẫn đến mặt đường bị bong, chất lượng xuống cấp sau khi thông xe. Một số doanh nghiệp nước ngoài có biểu hiện lợi dụng các dự án đầu tư nước ngoài tại Việt Nam để xây dựng các khu công nghiệp thành “khu tự trị” với nhiều biển cấm vô lý gây ức chế cho cư dân các địa phương nơi triển khai dự án; vấn đề lao động nước ngoài, nước chủ nợ đến làm việc tại các khu công nghiệp do họ đầu tư ở Việt Nam làm phát sinh các tệ nạn xã hội như ma túy, mại dâm, cờ bạc; một số doanh nghiệp xả thải ra môi trường, gây các vấn nạn về môi trường và xã hội. Bài học từ Formosa Hà Tĩnh với sự cố môi trường biển 4 tỉnh miền Trung và các công trình dự án đã và đang triển khai cho thấy tác hại từ việc vay vốn của nước ngoài khi chưa tính toán kỹ các yếu tố “lợi” và “hại” là vô cùng nghiêm trọng, khó khắc phục. Tất cả những dự án trên đều làm phát sinh những nhân tố có thể tạo ra sự phức tạp về chính trị - xã hội như: tình trạng biểu tình; tấn công các khu công nghiệp có yếu tố nước ngoài của một số đối tượng tại Bình Dương hay Hà Tĩnh trong thời gian dài... những vấn đề trên đều tạo ra bất bình trong dân

chúng, tạo ra nguy cơ làm suy giảm niềm tin của nhân dân vào sự lãnh đạo của Đảng, Chính phủ; tạo cơ hội cho kẻ xấu kích động, xuyên tạc, bịa đặt nhằm chống phá Đảng, Nhà nước Việt Nam.

*Thứ hai, nợ công làm phát sinh tội phạm về kinh tế và chính trị, tạo ra những bất ổn về mặt chính trị - xã hội*

Một trong những nguyên nhân làm gia tăng nợ công là tình trạng buông lỏng quản lý và sử dụng vốn vay nợ công trong triển khai các dự án, công trình trọng điểm khiến tội phạm tham nhũng, lãng phí vốn vay từ nợ công có điều kiện hoạt động; đặc biệt là việc khắc phục hậu quả từ các dự án thuộc khu vực kinh tế nhà nước được CPBL vay về cho vay lại như Vinashin; hay gần đây là tình trạng “tham nhũng vặt”, thi công ẩu tại một số dự án trọng điểm do chủ thầu, nhà thầu phụ nước ngoài thi công đang làm thất thoát vốn vay và NSNN, làm gia tăng các nhân tố gây bất ổn về chính trị, xã hội. Trong thời gian qua, Bộ Công an đã triển khai đấu tranh với hàng ngàn vụ án có liên quan đến tội phạm kinh tế như: tham nhũng, thiếu trách nhiệm trong một số DNNN được CPBL và các dự án có biểu hiện đội vốn, chậm tiến độ....Trong đó, nổi lên hàng loạt đại án tham nhũng của những người đứng đầu các Bộ, Ngành có liên quan trực tiếp đến quản lý, sử dụng vốn vay từ nợ công như: *Đại án tham nhũng và rửa tiền tại công ty Trách nhiệm hữu hạn một thành viên Vận tải Viễn dương Vinashin (Vinashinlines)* là một bài học đắt giá, 750 triệu đô la vốn TPQT được huy động vào năm 2005 tại thị trường chứng khoán New York với kỳ hạn 10 năm, hạn trả nợ vào năm 2016, tuy nhiên Vinashin mất khả năng trả nợ buộc phải ứng Quỹ Tích lũy để trả nợ; Năm 2010, Chính phủ lại phát hành 1 tỷ đôla TPQT kỳ hạn 10 năm tại Sở Giao dịch Chứng khoán Singapore. Số tiền này sau đó cũng được cho một số tập đoàn kinh tế lớn như Dầu khí, Điện lực, Vinalines...vay lại. Tất cả các nghĩa vụ nợ của các tập đoàn, tổng công ty Nhà nước trên do mất khả năng trả nợ, Nhà nước phải đứng ra trả nợ thay. Đi kèm với tội phạm là những khoản thất thoát lớn phải thu hồi cho NSNN như: hơn 1.100 tỷ đồng phải thu hồi trong vụ Vinashin; 360 tỷ trong vụ án Dương Chí Dũng; 14.000 tỷ đồng tại vụ Huỳnh Thị Huyền Như... Tuy nhiên, các khoản trên hầu như khó có khả năng thu hồi nộp NSNN [11]. Nổi lên năm 2017, 2018 là những vụ án liên

quan đến ông Đinh La Thăng, Trịnh Xuân Thanh tham nhũng, thiếu trách nhiệm làm thất thoát hàng nghìn tỷ đồng từ nguồn vốn vay trong quản lý, triển khai các dự án của Bộ Giao thông vận tải, ngành Công Thương.

Bên cạnh đó, một số tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước cũng thường xuyên lợi dụng vấn đề nợ công, nợ vay nước ngoài của Việt Nam; lợi dụng các vấn đề như: tình trạng tham nhũng, lãng phí; các biểu hiện đội vốn, chậm tiến độ, chất lượng công trình kém; thi công ẩu, các hậu quả về môi trường... trong xây dựng, triển khai các công trình, dự án trọng điểm quốc gia để tiến hành xuyên tạc, bịa đặt các thông tin về kinh tế, chính trị của Việt Nam, mục đích nhằm “diễn biến hòa bình” trên mặt trận tư tưởng; làm giảm lòng tin của quần chúng vào Đảng, Chính phủ, các Bộ chủ quản và các CQĐP. Nổi lên hiện nay là tổ chức khủng bố Việt Tân đang tăng cường các hoạt động tài trợ, móc nối, chỉ đạo một số đối tượng trong nước thành lập nên các tổ chức xã hội dân sự trá hình với mục đích tăng cường các hoạt động xuyên tạc, phá hoại về mặt tư tưởng, văn hóa; chống Đảng, chống nhà nước trên mạng xã hội [11]; trên thực tế, hậu quả của sự xuyên tạc, xuyên tạc, cùng với sự thiếu cập nhật về số liệu nợ công trên các phương tiện thông tin chính thống đã khiến các luồng thông tin xuyên tạc có cơ hội xuất hiện và tác động đến nhận thức và tư tưởng của một bộ phận quần chúng nhân dân, đặc biệt là ở vùng nông thôn nơi trình độ dân trí thấp, điều kiện tiếp cận thông tin chính thống hạn chế. Trên mạng xã hội internet, facebook, zalo... cũng thường xuyên xuất hiện các bài viết xuyên tạc về nợ công với các tiêu đề theo kiểu như: “*Khủng hoảng nợ công ở Việt Nam sắp diễn ra*”, “*Việt Nam sắp vỡ nợ công*”, “*Kinh tế Việt Nam sắp đến hồi kết*”, “*Nợ công ở Việt Nam không thể trả nổi*”... được nhiều blogger, facebooker chia sẻ công khai với mục đích xuyên tạc, bịa đặt về tình hình nợ công của Việt Nam; họ cũng sử dụng những số liệu nợ công Việt Nam do nhiều đối tượng ở hải ngoại tự tính toán, suy đoán nhằm chứng minh cho các lập luận như “Việt Nam sắp vỡ nợ” hoặc có “lợi ích nhóm”, “mâu thuẫn nội bộ” trong triển khai các công trình, dự án; từ đó gieo rắc, nuôi dưỡng các trào lưu tư tưởng cơ hội, xét lại, hữu khuynh nhằm phá hoại thể chế kinh tế và thể chế chính trị của nước Việt Nam.

### 3.3. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA NỢ CÔNG ĐẾN AN NINH KINH TẾ Ở VIỆT NAM

#### 3.3.1. Thành tựu

##### *3.3.1.1. Các chỉ tiêu nợ công về cơ bản vẫn nằm trong giới hạn cho phép, trả nợ đầy đủ, đúng hạn theo cam kết với chủ nợ*

Trong giai đoạn từ 2011 đến 2017, các chỉ tiêu nợ công vẫn trong giới hạn cho phép, riêng trong giai đoạn 2011-2015, nợ công Việt Nam đối chiếu quy định tại Nghị quyết số 10/2011/QH13, thì chỉ tiêu nợ Chính phủ/GDP đã vượt trần cho phép 0,3% GDP (do GDP thực tế theo giá hiện hành năm 2015 giảm mạnh từ 4.484 nghìn tỷ đồng (dự toán) trong khi thực tế là 4.193 nghìn tỷ). Tuy nhiên, tại Nghị quyết về Kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia giai đoạn 2016 - 2020 được Quốc hội thông qua sáng 9/11/2016 đã quyết định nợ công không quá 65% GDP, tăng trần nợ Chính phủ không quá 54% GDP, nợ nước ngoài của quốc gia không quá 50% GDP, việc nâng trần được đánh giá là phù hợp, nhằm đảm bảo ANTC quốc gia. Theo Nghị quyết mới, trong 6 chỉ tiêu về nợ giai đoạn 2011 -2017 về cơ bản đã thực hiện được [Bảng 3.3, Phụ lục 2]. Nhìn chung, giai đoạn 2011 -2017 Chính phủ và Bộ Tài Chính cùng các chủ thể khác đã phát huy được các tác động tích cực của nợ công góp phần thực hiện được các mục tiêu tăng trưởng và phát triển đã đặt ra, góp phần đảm bảo an toàn nợ công và ANTC quốc gia.

Bên cạnh đó, giai đoạn 2011-2017, việc trả nợ các khoản vay nước ngoài của Chính phủ được tổ chức thực hiện chặt chẽ, luôn đảm bảo đúng hạn, bao gồm cả nghĩa vụ nợ trực tiếp của Chính phủ và nghĩa vụ nợ cho vay lại, không để xảy ra tình trạng nợ quá hạn làm ảnh hưởng tới cam kết với các nhà đầu tư [Bảng 3.7, Phụ lục 2]. Chỉ tiêu nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ so với tổng thu NSNN hàng năm vẫn nằm trong giới hạn quy định, tỷ lệ trả nợ trực tiếp của Chính phủ (không bao gồm vay lại, đảo nợ) khoảng 13-16% thu NSNN hàng năm. Nhờ quản lý được trần nợ công, ngưỡng nợ công và đảm bảo trả nợ đúng hạn nên đã hạn chế được các tác động tiêu cực của nợ công đến ANKT quốc gia.

##### *3.3.1.2. Tính năng động của chính sách đã được phát huy; tư duy, tầm nhìn lãnh đạo quốc gia có sự đổi mới kịp thời, năng động, hiệu quả*

Hệ thống thể chế, chính sách quản lý nợ công ngày càng hoàn thiện, tiệm cận dần thông lệ quốc tế, có tầm nhìn dài hạn và chiến lược góp phần đảm bảo

ANKT quốc gia [Phụ lục 7]. Đặc biệt, đáp ứng yêu cầu của thực tiễn QLNC trong bối cảnh nợ công ngày càng tăng nhanh, ngày 23/11/2017 Quốc hội đã thông qua Luật QLNC năm 2017 sửa đổi gồm 10 Chương, 63 Điều, quy định về hoạt động QLNC bao gồm huy động, sử dụng vốn vay, trả nợ và các nghiệp vụ QLNC đã tạo cơ chế thuận lợi cho hạn chế tác động của nợ công đến ANKT so với trước đây. Điểm mới nhất trong Luật QLNC năm 2017 là quy định thống nhất trách nhiệm Bộ Tài chính là cơ quan đầu mối giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về nợ công. Các bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm phối hợp với Bộ Tài chính thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về nợ công theo phân công của Chính phủ. Vai trò cụ thể của các chủ thể trong QLNC gồm Quốc hội, Chính phủ, Bộ Tài chính và các chủ thể khác được quy định cụ thể tại Luật QLNC năm 2017 [Mục 5 - Phụ lục 6]. Bên cạnh đó, để triển khai lộ trình tiếp cận thị trường vốn quốc tế, Thủ tướng Chính phủ đã có Quyết định số 304/QĐ-TTg ngày 06/02/2013 phê duyệt Đề án nâng cao xếp hạng tín nhiệm quốc gia. Không những thúc đẩy sự năng động của chính sách trong QLNC, các lĩnh vực khác có liên quan theo đó cũng được Quốc hội đưa ra thảo luận, đặc biệt là vấn đề đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí; vấn đề triển khai thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW về đổi mới, sắp xếp hệ thống tổ chức bộ máy nhằm giảm gánh nặng cho NSNN... Sự năng động của chính sách góp phần thúc đẩy tăng trưởng và phát triển của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam, đẩy nhanh quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong thời đại cách mạng công nghiệp 4.0.

Bên cạnh đó, nợ công cũng tác động nâng cao tư duy, tầm nhìn lãnh đạo quốc gia trước yêu cầu bền vững nợ công, bền vững NSNN và sự an toàn của thị trường tài chính, niềm tin quốc gia và hạn mức tín nhiệm quốc tế; trước các lợi ích và mối đe dọa từ các khoản vay, chủ nợ nước ngoài đến ANKT quốc gia; từ đó giúp lãnh đạo của những quyết sách đúng nhằm nâng cao ý thức và trách nhiệm của cả hệ thống chính trị, của toàn dân trong đấu tranh phòng chống tham nhũng, lãng phí nói chung và vốn vay từ nợ công nói riêng; thúc đẩy nhanh quá trình tái cấu trúc DNNN, tái cấu trúc nợ công, đầu tư công một cách bền vững, có tầm nhìn trung và dài hạn để giảm gánh nặng cho NSNN, đảm bảo tính bền vững của nợ công và ANKT trong hiện tại và tương lai.

### ***3.3.1.3. Công tác quản lý nhà nước về nợ công đạt được nhiều thành tựu, chủ thể kiểm soát tác động của nợ công ngày càng được hoàn thiện***

Bên cạnh những thành công trong QLNC, sự hoàn thiện của thể chế, chính sách đang tạo thuận lợi cho công tác quản lý nhà nước về nợ công của Chính phủ, Bộ Tài chính và các cơ quan phối hợp. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các chủ thể trong quản lý nợ công ngày càng hoàn thiện, đáp ứng yêu cầu QLNC nhằm đảm bảo ANKT. Chất lượng tham mưu chiến lược, tiến hành các hoạt động quản lý nhà nước về nợ công ngày càng nâng cao; chất lượng công tác dự báo cũng có nhiều cải tiến. Bên cạnh đó, công tác thanh tra, kiểm tra về hoạt động quản lý và sử dụng vốn vay nợ công tại các công trình, dự án trọng điểm quốc gia cũng được đẩy mạnh. Qua thanh tra, kiểm tra đã phát hiện hàng loạt sai phạm có liên quan gây bức xúc trong dư luận để kịp thời xử lý và khắc phục. Kiểm toán nhà nước cũng hoàn thành chức năng, nhiệm vụ được giao khi liên tục kiểm toán chuyên đề về nợ công, yêu cầu Bộ Tài chính điều chỉnh các nội dung còn thiếu sót trong báo cáo về nợ công trình Chính phủ và Quốc hội, chỉ ra những thiếu sót trong thống kê, minh bạch thông tin về nợ công nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nợ công bền vững nhằm đảm bảo ANKT quốc gia. Bên cạnh đó, công tác đấu tranh phòng, chống tham nhũng, lãng phí cũng được Trung ương đẩy mạnh, hàng loạt cán bộ lãnh đạo cấp cao bị bắt, xét xử vì để xảy ra các sai phạm trong quản lý kinh tế, trong điều hành triển khai các công trình, dự án và sử dụng vốn vay thuộc NSNN. Những thành công đó đã củng cố lòng tin của quần chúng vào sự lãnh đạo của Đảng, sự quản lý của Chính phủ.

### ***3.3.1.4. Những tác động tích cực của nợ công đến an ninh kinh tế tiếp tục phát huy có hiệu quả, thúc đẩy tăng trưởng, phát triển nhanh, bền vững***

Nhờ những cải tiến trong quản lý, sử dụng nợ công, cải thiện hệ số tín nhiệm và niềm tin quốc gia, Chính phủ đã huy động được nguồn vốn lớn phục vụ cho bù đắp cho THNS nhà nước; bổ sung nguồn vốn thiếu hụt cho đầu tư phát triển, góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, đảm bảo an sinh xã hội và thúc đẩy nhanh quá trình hội nhập quốc tế của Việt Nam. Nhờ nguồn vốn vay nợ công từ nước ngoài và huy động TPCP trong nước [Bảng 3.2; 3.4 Phụ lục 2], Chính phủ đã huy động được một nguồn vốn lớn bù đắp cho THNS nhà nước, nhờ đó giảm mức THNS từ 5,3% xuống còn 3,5% GDP vào năm 2017. Bên cạnh đó, nhờ bổ sung nguồn vốn vay kịp

thời, tốc độ tăng trưởng kinh tế của Việt Nam liên tục duy trì ở mức độ cao trên mức 6%, năm 2015 đạt 6,68%, năm 2016 đạt 6,21%, năm 2017 đạt 6,68%, dự kiến tốc độ tăng trưởng kinh tế năm 2018 đạt 6,7 %, quy mô GDP theo giá hiện hành năm 2018 ước đạt khoảng 5.555 nghìn tỷ đồng, quy USD đạt khoảng 240,5 tỷ USD. GDP bình quân đầu người đạt khoảng 2.540 USD/người, tăng 6,3% so với năm 2017. Nợ công cũng góp phần đảm bảo an sinh xã hội, thúc đẩy nhanh quá trình hội nhập quốc tế, giúp Việt Nam tiệm cận với cách mạng công nghiệp 4.0 trên nhiều lĩnh vực kinh tế.

### **3.3.2. Hạn chế**

#### ***3.3.2.1. Chưa kiểm soát được tốc độ tăng nợ công, áp lực trả nợ lớn, thâm hụt ngân sách vẫn ở mức cao***

Tốc độ tăng của nợ công nhanh gấp 3 lần tốc độ tăng trưởng kinh tế, áp lực trả nợ lớn đe dọa sự bền vững của NSNN và ANTC quốc gia. Xét theo quy mô, dư nợ công năm 2017 gấp 2,3 lần so với năm 2010, gấp 7,6 lần năm 2005 và gấp 14,8 lần năm 2001; bình quân giai đoạn 2011-2017 tăng gấp 18,4%/năm (gấp 3 lần tốc độ tăng trưởng GDP) [Bảng 3.8 - Phụ lục 1]. Bên cạnh đó, trong vài năm gần đây, do cân đối NSNN gặp khó khăn nên mới bố trí chi trả được các khoản nợ nước ngoài của Chính phủ, còn các khoản nợ trong nước mới chỉ bố trí được một phần (khoảng 60-70% nhu cầu) dẫn đến phải phát hành mới để trả nợ đến hạn (năm 2013 là 47 nghìn tỷ đồng; 2014 là 106 nghìn tỷ đồng; 2015 là 125 nghìn tỷ đồng; 2016 là 281,7 nghìn tỷ đồng; 2017 là 239,5 nghìn tỷ đồng). Hơn nữa, hiệu quả sử dụng vốn đầu tư công, nợ công chưa cao. Vốn phân bổ cho đầu tư công chiếm 44% tổng vốn đầu tư phát triển toàn xã hội giai đoạn 2011 -2017, chỉ số ICOR cao 8,94, phân bổ, sử dụng vốn vay còn dàn trải, điều chỉnh vốn đầu tư, đội vốn diễn ra khá phổ biến tạo gánh nặng cho NSNN, gia tăng áp lực trả nợ và gánh nặng nợ nần trong tương lai.

#### ***3.3.2.2. Cơ cấu nợ công chưa thật sự bền vững, huy động nợ vay trong nước còn tiềm ẩn nhiều rủi ro, hạn chế***

Mặc dù trong giai đoạn từ 2011 đến 2017, Chính phủ đã điều chỉnh tỷ trọng nợ nước ngoài/nợ trong nước, theo đó tăng tỷ trọng vay nợ trong nước, giảm tỷ trọng vay nợ nước ngoài, tuy nhiên, cơ cấu nợ công chưa thật sự bền vững. Đối với huy động vay vốn nước ngoài vẫn tập trung vào một số ngoại tệ mạnh (như USD, JPY...) thường xuyên có biến động về tỷ giá, chưa đa dạng hóa cơ cấu đồng tiền

vay nhằm tránh phụ thuộc vào vại ngoại tệ mạnh. Trong cơ cấu huy động vốn TPCP trong nước, mặc dù đã chủ động phát hành các TPCP có kỳ hạn dài nhưng do thời gian đáo hạn bình quân vẫn ngắn, nghĩa vụ nợ đến hạn tập trung cao vào một số năm (30% khối lượng phát hành trong các năm 2015 -2016 có kỳ hạn 03 năm sẽ dẫn đến nghĩa vụ phải trả TPCP vào năm 2019 và 2020), tiềm ẩn nguy cơ gia tăng rủi ro tái cấp vốn đối với danh mục nợ Chính phủ; Đối với danh mục trái phiếu CPBL cho VDB và Ngân hàng CSXH cũng tương tự. Bên cạnh đó, việc huy động vay nợ bằng TPCP giai đoạn tới sẽ gặp khó khăn do nhu cầu mua trái phiếu trong nước bị hạn chế bởi cơ cấu tài sản nợ ngắn hạn của các NHTM (hiện các NHTM nắm giữ 86% dư nợ TPCP tính đến cuối 2015); khối nhà đầu tư phi ngân hàng như Quỹ bảo hiểm xã hội, quỹ hưu trí còn mỏng (năm khoảng 13,5%). Tỷ lệ đấu thầu thành công TPCP kỳ hạn 10 năm trở lên đã giảm xuống còn 49% năm 2015 so với 74% năm 2014 và 63% năm 2013. Trường hợp nhu cầu huy động vốn qua phát hành TPCP trung - dài hạn vượt quá khả năng cung ứng vốn của thị trường, Chính phủ sẽ phải huy động ngắn hạn hoặc chuyển các kênh vay vốn với chi phí cao hơn [14, tr.15]. Bên cạnh đó, thị trường chứng khoán chưa ổn định, chỉ thu hút được các nhà đầu tư theo kiểu lướt sóng, quy mô nhỏ. Do đó, đối với huy động vốn vay từ các chủ thể trong nước còn gặp phải nhiều rủi ro, đe dọa bền vững tài khóa và ANKT. Hơn nữa, trường hợp có áp lực phải huy động khối lượng vốn TPCP trong nước lớn với kỳ hạn dài cũng có thể dẫn đến rủi ro lãi suất, theo đó Chính phủ buộc phải nâng lãi suất phát hành, gắn với rủi ro phá vỡ mặt bằng vay vốn của nền kinh tế, gây bất ổn cho thị trường tài chính. Việc chuyển dần sang huy động theo cơ chế thị trường (do thiếu hụt nguồn vốn ODA, ưu đãi) cũng làm tăng rủi ro và chi phí huy động vốn của Chính phủ. Hơn nữa, tỷ lệ nợ xấu, nợ quá hạn của vay về cho vay lại có xu hướng gia tăng, các dự án BLCP gặp khó khăn trong trả nợ cũng gây khó khăn cho NSNN.

### ***3.3.2.3. Huy động vốn vay từ các chủ nợ nước ngoài gặp nhiều khó khăn, tiềm ẩn nhiều tác động tiêu cực đến an ninh kinh tế***

Do Việt Nam đã tốt nghiệp IDA khó khăn hơn về điều kiện vay như lãi suất cao, thời gian ân hạn thấp. Các khoản vay Ngân hàng thế giới trước đây có kỳ hạn 40 năm, 10 năm ân hạn, lãi suất 0,75%/năm nay giảm xuống còn 25 năm trong đó 5 năm ân hạn, lãi suất 1,25%, phí quản lý là 0,75%/năm. Các khoản vay của Ngân



hàng phát triển Châu Á có thời hạn 30 năm, ân hạn 7 năm nay giảm xuống còn 20 năm, 5 năm ân hạn, lãi suất 2,0%/năm. Việc áp dụng điều khoản trả nợ nhanh đối với các khoản vay ODA của WB và ADB sẽ đẩy nhanh gấp đôi tốc độ trả nợ gốc so với hiện hành. Với điều kiện như trên Chính phủ sẽ phải chi phí gấp nhiều lần để vay các khoản vay mới, đồng thời áp lực trả nợ tăng, phải đối mặt với rủi ro tỷ giá, thanh khoản, đảo nợ. Bên cạnh đó, đối với các khoản vay từ chủ nợ Trung Quốc tiếp tục gắn liền với bẫy nợ và các điều khoản phức tạp khác đang làm tăng quy mô nợ và ảnh hưởng nghiêm trọng đến chất lượng các công trình, dự án trọng điểm đang triển khai. Những tác động tiêu cực của nợ công đến ANKT như: làm thiếu hụt vốn cho đầu tư phát triển; làm gia tăng THNS nhà nước; làm giảm dự trữ ngoại hối quốc gia; đặc biệt đối với các chủ nợ nước ngoài đang sử dụng “bẫy nợ” bằng các khoản vay dễ, vay rẻ, ưu đãi để kêu gọi các nước có thu nhập thấp, trung bình vay nhằm toan tính các vấn đề về kinh tế và chính trị sẽ tạo ra những tác động làm suy giảm chủ quyền kinh tế quốc gia, làm gia tăng sự phụ thuộc về kinh tế và chính trị của Việt Nam đối với các chủ nợ quốc tế vẫn tiếp tục tồn tại và diễn biến phức tạp theo nhiều chiều hướng khác nhau.

#### ***3.3.3.4. Quản lý nợ công Việt Nam còn nhiều hạn chế, tạo điều kiện cho tội phạm tham nhũng, lãng phí có điều kiện tồn tại***

Quản lý nợ công còn phân tán, chưa đồng bộ, hiệu lực chưa cao, cơ chế, chính sách chưa theo kịp đòi hỏi của thực tiễn và thay đổi của thông lệ quốc tế đã tạo lực cản cho hạn chế tác động của nợ công đến ANKT. Phạm vi nợ công trong Luật QLNC năm 2017 vẫn hẹp so với quy định của quốc tế [Hộp 3.1 - Phụ lục 3]. Cách tính nợ công của Việt Nam cũng chưa quy định cách tính về nợ công ròng (net debt), nghiên cứu của VEPR cho thấy, phạm vi các khoản mục trong tổng nợ công Việt Nam nhỏ hơn so với quy ước của IMF. Nếu thêm các khoản mục trên vào nợ công Việt Nam sẽ làm phóng đại quy mô nợ công thực tế của Việt Nam [Hộp 3.2 - Phụ lục 3]. Công tác QLNC cũng còn nhiều hạn chế [Mục 8 - Phụ lục 6]. Bên cạnh đó, số liệu công khai, minh bạch trong thông kê báo cáo về nợ công và nợ nước ngoài của Bộ Tài chính và các Bộ chưa đầy đủ, còn vênh so với số liệu kiểm toán. Báo cáo KTNN đã chỉ rõ, các báo cáo về các chỉ tiêu giám sát nợ công còn phải điều chỉnh để tương thích giữa số liệu của Bộ Tài chính và KTNN [Bảng 3.10 - Phụ lục 2]. Kết quả

kiểm toán cho thấy, Báo cáo nợ công của Bộ Tài chính năm 2016 phải điều chỉnh tăng 5.012 tỷ đồng [Mục 6 - Phụ lục 6].

Bên cạnh đó, lợi dụng sở hở trong quản lý kinh tế và quản lý, sử dụng vốn vay từ nợ công, các loại tội phạm tham nhũng, lãng phí có điều kiện để phát sinh, phát triển, làm thất thoát hàng nghìn tỷ đồng NSNN. Các biểu hiện “tham nhũng vặt” trong thực hiện các dự án có vay vốn nước ngoài tiếp tục diễn biến phức tạp; các biểu hiện đội vốn, chậm tiến độ, thi công ẩu, chất lượng công trình thấp vẫn còn diễn ra tại nhiều công trình trọng điểm của quốc gia; các đối tượng cơ hội chính trị và các tổ chức phản động lợi dụng tình hình nợ công, tham nhũng, lãng phí để tiến hành “diễn biến hòa bình” trên lĩnh vực tư tưởng - văn hóa, nhằm xuyên tạc, bịa đặt, chống phá về tư tưởng nhằm đánh lừa dư luận, tung tin đồn nhằm làm hoang mang niềm tin của quần chúng và các nhà đầu tư. Mục đích của chúng là làm giảm sút niềm tin quốc gia và xếp hạng tín nhiệm quốc tế của Việt Nam, làm suy giảm uy tín của Đảng, Chính phủ, chính quyền địa phương; gây mất ổn định chính trị - xã hội.

### **3.3.3. Nguyên nhân**

*Thứ nhất*, hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách về quản lý nợ công còn một số hạn chế nhất định, chưa theo kịp được đòi hỏi của thực tiễn công tác quản lý nợ công và hạn chế tác động tiêu cực của nợ công đến ANKT. Luật QLNC năm 2017 được sửa đổi bổ sung và có hiệu lực thi hành khi kế hoạch tài khóa đến năm 2020 chỉ còn hơn 2 năm nữa là kết thúc. Những bổ sung trong Luật QLNC mới về phạm vi nợ công còn hẹp so với thông lệ quốc tế chưa cho thấy được quy mô thực tế của nợ công Việt Nam. Theo đó, trong cách tính nợ công Việt Nam còn thiếu nhiều hạng mục so với chuẩn chung của IMF hay WB đặt ra như: các khoản nợ tự vay, tự trả của khu vực DNNN và các đơn vị công lập; các khoản nợ của tổ chức do nhà nước đảm bảo nguồn thu từ ngân sách; các khoản chi trả lương, phụ cấp nghỉ hưu, bảo hiểm...QLNC cũng chưa quan tâm đến nợ ẩn, nợ ngầm định. Bên cạnh đó, quy định trong Chiến lược nợ công và nợ nước ngoài quốc gia giai đoạn 2011 - 2020, tầm nhìn 2030 và Luật QLNC năm 2017 có nhiều điểm chưa đồng bộ, chiến lược còn lạc hậu so với Luật QLNC mới, từ đó tạo ra những lực cản thúc đẩy tính năng động của chính sách, chưa có được những giải pháp thúc đẩy hoặc kìm hãm các tác động tích cực hoặc tiêu cực của nợ công đến ANKT trong dài hạn.

*Thứ hai*, mục tiêu tăng trưởng đặt ra chưa có sự gắn kết chặt chẽ, nhất quán với khuôn khổ tài khóa và các nhân tố vĩ mô khác và trên thực tế tăng trưởng kinh tế nhiều năm thấp hơn so với kế hoạch và thấp hơn một số nước có trình độ phát triển tương đương trong khu vực, trong khi không điều chỉnh được tương ứng các chỉ tiêu về bội chi NSNN, khối lượng vốn vay dẫn đến tỷ lệ nợ công/GDP tăng nhanh. Trên thực tế dự liệu của chính sách chưa thực sự năng động, chất lượng công tác dự báo chưa cao dẫn đến thông tin về nợ công được công bố đa chiều, thiếu chính xác, tạo điều kiện cho kẻ xấu xuyên tạc làm mất ổn định chính trị. Bên cạnh đó, kỷ luật tài chính - ngân sách trong việc sử dụng vốn từ NSNN, vốn đầu tư công chưa tuân thủ chặt chẽ, tình trạng vốn chờ công trình hoặc vừa thiết kế vừa thi công còn phổ biến, làm giảm hiệu quả sử dụng vốn vay, lãng phí NSNN và tạo điều kiện cho tội phạm tham nhũng, lãng phí phát sinh, phát triển.

*Thứ ba*, áp lực trả nợ nước ngoài gia tăng gánh nặng lên NSNN, thâm hụt NSNN trong giai đoạn 2011 - 2017 ở mức cao khiến thiếu hụt vốn cho đầu tư phát triển và dự phòng cho các rủi ro tài chính, đảo nợ. Số lượng vốn vay mới để “đảo nợ” các khoản vay cũ khá nhiều khiến nợ công tăng nhanh. Tại kỳ họp Quốc hội trong tháng 11/2013, Quốc hội đã cho phép nâng “trần” bội chi NSNN lên 5,3%, điều này theo lý giải là cần thiết nhằm tăng cung vốn nhằm hoàn thiện các dự án trọng điểm đang được thi công. Tuy nhiên, bài học quốc tế cho thấy khủng hoảng nợ công luôn có mối quan hệ chặt chẽ với thâm hụt NSNN. Việc cho phép tăng trần bội chi của NSNN sẽ có thể tiềm ẩn nguy cơ khủng hoảng nợ công trong tương lai nếu như Chính phủ lơ là công tác kiểm soát thị trường tài chính và sử dụng kém hiệu quả các công cụ chính sách vĩ mô. Hơn nữa, do hiệu ứng tiêu cực từ khủng hoảng nợ công EU hiện nay vẫn rất phức tạp, trong khi thị trường tài chính của Việt Nam vẫn còn non yếu, dễ bị tổn thương, nên càng cần thiết phải cẩn trọng để tránh những suy diễn tiêu cực về mối quan hệ giữa THNS chính phủ - nợ công - khủng hoảng tài chính. Bởi các suy diễn theo hướng tiêu cực luôn gây những hệ quả không mong đợi đối với hệ thống ngân hàng thương mại, đặc biệt nó sẽ gây hiệu ứng chèn lấn thị trường tín dụng, khó khăn trong công tác kiểm soát lãi suất thị trường, kiểm soát tỷ giá - vốn dĩ là những biến số rất khó lường trong điều hành kinh tế vĩ mô ở nước ta những năm qua.

*Thứ tư*, đầu tư công dàn trải, nền kinh tế tăng trưởng dựa chủ yếu vào vốn, tuy nhiên sử dụng vốn vay kém hiệu quả, đặc biệt là các dự án trọng điểm về kết cấu hạ tầng, các dự án có yếu tố nước ngoài phát sinh nhiều vấn đề phức tạp như: đội vốn, chất lượng công trình kém, năng lực thi công, sản xuất của một số chủ dự án còn hạn chế, công tác phê duyệt, thẩm định, lựa chọn nhà thầu, ký kết hợp đồng còn nhiều điểm chưa hợp lý. Vốn ODA, TPCP trong thời kỳ đầu chủ yếu dùng cho các công trình hạ tầng kinh tế xã hội thiết yếu, tuy nhiên, giai đoạn sau đã mở rộng sang nhiều lĩnh vực khác mang tính dịch vụ công ích, là những lĩnh vực không tạo ra giá trị sản xuất cũng như không có khả năng trả nợ. Phạm vi, đối tượng cấp BLCP vẫn còn rộng, trị giá lớn ngày càng tăng, đặc biệt là các ngành điện, khai khoáng, dầu mỏ, đường cao tốc, hàng không. Tình trạng nợ đọng xây dựng cơ bản trong đó có nguồn vốn vay còn lớn, dẫn đến việc chiếm dụng vốn trong nền kinh tế, làm phát sinh nợ xấu, ảnh hưởng đến ANTC và an toàn nợ công. Công tác kiểm tra, giám sát, kiểm toán, quyết toán và báo cáo nợ công còn nhiều bất cập ảnh hưởng đến kết quả dự báo và minh bạch thông tin về nợ công. Công tác đền bù, giải phóng mặt bằng còn nhiều hạn chế gây nên tình trạng khiếu kiện, tranh chấp và phát sinh tội phạm.

*Thứ năm*, công tác QLNC còn nhiều hạn chế do thiếu hụt kinh nghiệm quản lý nợ, hiện mới tiệm cận bước đầu các kinh nghiệm quản lý tiên tiến của thế giới, chưa tiếp cận được với phương pháp lượng hóa rủi ro nợ công nên việc quản lý vẫn mang tính chất tự phát, dựa vào kinh nghiệm cá nhân là chủ yếu nên chưa tạo được tính chuyên nghiệp trong quản lý rủi ro nợ công. Hiện Việt Nam chưa có chiến lược riêng về quản lý rủi ro nợ công, do đó việc đo lường, tính toán các rủi ro nợ công còn mang tính dự báo, chênh lệch so với thực tế. Hiệu quả sử dụng các công cụ phái sinh trong QLNC còn nhiều hạn chế, chất lượng phối hợp chính sách trong QLNC còn nhiều bất cập. Đội ngũ cán bộ chuyên môn QLNC và rủi ro nợ công còn thiếu và yếu, khả năng ứng dụng công nghệ thông tin chưa cao.

*Thứ sáu*, chưa đo lường, tính toán được đầy đủ những tác động tiêu cực của nợ công đến ANKT, các nghiên cứu về tác động của nợ công vẫn chưa thống nhất, đưa ra những dự đoán và số liệu khác nhau trong đánh giá tính bền vững của nợ công cũng như tác động của nợ công đến thị trường tài chính; tăng trưởng kinh tế;

dự trữ ngoại hối; THNS; rủi ro nợ công; chủ quyền quốc gia; sự ổn định của chính trị - xã hội, từ đó chưa có biện pháp phát huy hoặc hạn chế các tác động một cách hiệu quả. Chất lượng phối hợp giữa các chủ thể trong quản lý nợ công còn nhiều bất cập, chưa đảm bảo yêu cầu “*an ninh chủ động*” vẫn còn dễ bị động, bất ngờ, mang tính khắc phục hậu quả là chủ yếu. Vấn đề xử lý hình sự các vụ án tham nhũng, thiếu trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng vẫn tiếp diễn, chưa có được phương án phòng ngừa hữu hiệu các nguyên nhân phát sinh tội phạm về kinh tế.

*Thứ bảy*, nhận thức về nợ công, tác động của nợ công đến ANTC và ANKT của một bộ phận cán bộ lãnh đạo và quần chúng nhân dân còn nhiều hạn chế. Việc huy động vốn vay nợ công trong nước gặp nhiều khó khăn do sự sụt giảm của niềm tin quốc gia. Nhiều chuyên gia đánh giá, nguồn lực tài chính trong dân chúng rất dồi dào, tuy nhiên, những hậu quả mang lại từ quản lý, sử dụng nợ công ở Việt Nam thời gian qua cùng với những luồng thông tin xuyên tạc, xuyên tạc của các thế lực thù địch trên mạng xã hội đã làm giảm sút niềm tin của dân chúng về TPCP do Chính phủ phát hành, dẫn đến khó huy động vốn và “khoan sức dân”. Đối với huy động vốn vay nước ngoài gặp nhiều khó khăn do Việt Nam đã tốt nghiệp IDA, buộc phải vay các khoản vay thương mại, ít ưu đãi, bằng ngoại tệ mạnh dẫn đến rủi ro tỷ giá, thanh khoản, đảo nợ, tác động đến “chủ quyền quốc gia” trong trường hợp vỡ nợ. Chiến lược “ngoại giao bẫy nợ” của Trung Quốc tác động lớn đến ANKT của Việt Nam, nhiều khoản vay từ đối tác này đều phát sinh nhiều vấn đề phức tạp đến kinh tế và chính trị - xã hội, làm tăng bức xúc và giảm lòng tin của dân chúng vào hệ thống chính trị và cán bộ lãnh đạo. Bên cạnh đó, trong cấp phát vốn vay nợ công vẫn tồn tại tư duy “bao cấp” từ nhà nước, nhất là các khoản vay ODA và TPCP tạo gánh nặng cho các khoản nợ CPBL và ngân sách nhà nước.

## Chương 4

# PHƯƠNG HƯỚNG VÀ MỘT SỐ GIẢI PHÁP PHÁT HUY TÁC ĐỘNG TÍCH CỰC, GIẢM THIỂU TÁC ĐỘNG TIÊU CỰC CỦA NỢ CÔNG ĐẾN AN NINH KINH TẾ Ở VIỆT NAM ĐẾN 2030

## 4.1. PHƯƠNG HƯỚNG

### 4.1.1. Một số dự báo

#### *4.1.1.1. Dự báo xu hướng tác động của nợ công đến an ninh kinh tế ở Việt Nam đến 2030*

*Thứ nhất, đối với tình hình thế giới và khu vực*

Trong thời gian từ nay đến 2030, tình hình thế giới, khu vực tiếp tục diễn biến phức tạp, chuyển động nhanh và khó lường, khó dự báo, có tác động đến nợ công và ANKT của Việt Nam. *Đối với các nước lớn*, sẽ tiếp tục vừa hợp tác vừa đấu tranh trên cơ sở coi trọng lợi ích quốc gia dân tộc và lợi ích phát triển. Trung Quốc sẽ tiếp tục hiện thực hóa “giấc mộng Trung hoa” và thực hiện chiến lược ngoại giao bẫy nợ thông qua sáng kiến “Vành đai, con đường” (BRI) với 5 trục liên kết (chính sách, hạ tầng, thương mại, tài chính và nhân dân) nhằm kết nối, mở rộng lợi ích, ảnh hưởng, vai trò lãnh đạo trung tâm của Trung Quốc, trước mắt là toàn lục địa Á-Âu và vươn tới Châu Phi. BRI đi qua 65 quốc gia và vùng lãnh thổ, bao trọn khoảng 60% dân số (4,5 tỷ người), 1/3 GDP (21.000 tỷ USD) và vận chuyển ¼ khối lượng thương mại toàn cầu [51]. Thực chất của sáng kiến BRI là nhằm đẩy biên giới ANQG ra xa biên giới lãnh thổ, hiện thực hóa chiến lược cường quốc biển, tăng cường hiện diện quân sự nhằm kiểm soát tuyến đường vận tải chiến lược trên biển và thay đổi trật tự thế giới mới có lợi cho Trung Quốc, cũng như xoa dịu âm mưu độc chiếm biển Đông với các nước láng giềng có chủ quyền trong đó có Việt Nam. Hiện Trung Quốc đang dùng bẫy nợ bằng các khoản cho vay dễ, vay rẻ để lôi kéo nhiều nước gia nhập BRI, thông qua đó thực hiện lợi ích quốc gia của họ. Nếu tham gia BRI, Việt Nam sẽ có nguy cơ phải đối mặt với vấn đề an ninh chủ quyền biển đảo; làm gia tăng mức độ phụ thuộc của ta vào phía chủ nợ trước tiên là về kinh tế,

sau đó là chính trị, văn hóa - xã hội. Ngoài phụ thuộc do mất cân đối cán cân thương mại, cơ cấu hàng hóa xuất, nhập khẩu và việc sử dụng vốn, công nghệ, lao động nước ngoài cho đến nay Việt Nam chưa khắc phục được; gần đây một số doanh nghiệp nước lớn (có thể có sự hỗ trợ của Chính phủ) đang tìm cách mua lại các DNNN trong các ngành kinh tế trọng điểm (năng lượng, tài chính, ngân hàng..) của Việt Nam đang cổ phần hóa, khiến cho thách thức về chủ quyền và ANTC ngày càng nghiêm trọng. Các cơ quan tình báo nước ngoài cũng nhân cơ hội xâm nhập vào nội bộ ta để thu thập thông tin tình báo, phá hoại ANKT, chính trị nội bộ. Bên cạnh đó, *cuộc chiến tranh thương mại Mỹ - Trung* tiếp tục diễn biến phức tạp tạo ra nguy cơ của một cuộc chiến tranh tiền tệ trong tương lai, mang đến những tác động tiêu cực cho ANKT Việt Nam nếu chính phủ Trung Quốc phá giá đồng Nhân dân tệ (NDT). Do đồng tiền VND đang được neo giá theo đồng USD, khi đồng NDT mất giá mạnh, cán cân thương mại của Việt Nam sẽ bị ảnh hưởng nặng nề do hàng hóa Trung Quốc giá rẻ sẽ ồ ạt chảy vào thị trường Việt Nam. Việt Nam có thể trở thành thị trường trung gian để Trung Quốc xuất khẩu các mặt hàng nhằm đối phó với Mỹ và nếu điều đó trở thành hiện thực thì Việt Nam đứng trước nguy cơ bị áp lệnh trừng phạt từ Mỹ. Hơn nữa, tỷ giá USD/VND tăng lên khiến cho giá trị các khoản nợ tăng lên, Việt Nam sẽ phải đối mặt với rủi ro tỷ giá, thanh khoản, đảo nợ, đe dọa đến sự bền vững của NSNN, gây khó khăn cho điều hành chính sách tỷ giá của NHNN (nguy cơ phá giá VND), đe dọa sự bền vững của ANTC và nợ công Việt Nam. *Đối với khu vực*, vai trò của các thể chế đa phương đang có xu hướng giảm đi trước lối hành xử chính trị cường quyền coi trọng song phương của một số quốc gia. Một số cơ chế đa phương mới lại có xu hướng phục vụ cạnh tranh nước lớn. ASEAN vẫn còn nhiều khó khăn trong việc củng cố vai trò trung tâm, sự ảnh hưởng của Trung Quốc ngày càng tăng đối với các nước trong khu vực, hiện Philippin, Malaysia đang gặp những khó khăn đến từ “bẫy nợ” của Trung Quốc. Các nước gia tăng bảo hộ và cảnh giác trước “bẫy nợ” có thể là thuận lợi lớn cho Việt Nam trong cân nhắc gia nhập BRI, đồng thời có những chiến lược, chính sách phù hợp nhằm

đảm bảo ANKT, an toàn nợ công. Tuy nhiên, những biến động khó lường của tình hình chính trị thế giới, khu vực, ảnh hưởng của các nước lớn có thể khiến cho quy mô nợ công tăng nhanh hơn trong thời gian tới.

*Thứ hai, đối với tình hình trong nước*

Từ nay đến 2030, tình hình chính trị, xã hội trong nước tiếp tục diễn biến ổn định, tuy nhiên tiềm ẩn nhiều nhân tố gây mất ổn định. Cuộc đấu tranh phòng, chống tham nhũng tiếp tục được đẩy mạnh sẽ góp phần củng cố niềm tin của dân chúng. Tuy nhiên, hậu quả từ hàng loạt các đại công trình, dự án thua lỗ vẫn chậm khắc phục; tình trạng tham nhũng vật từ các dự án có vay vốn nước ngoài sẽ được ngăn chặn; tuy nhiên, việc khắc phục, xử lý hậu quả từ các công trình, dự án này cũng như áp lực trả nợ gia tăng sẽ gây sức ép lớn đến sự ổn định tài khóa và ngân sách quốc gia. Các thế lực thù địch vẫn tiếp tục tiến hành các hoạt động diễn biến hòa bình, trên nhiều lĩnh vực, trong đó vẫn tiếp tục tập trung vào mặt trận tư tưởng - văn hóa, trong đó có lợi dụng vấn đề nợ công Việt Nam để xuyên tạc, chống phá.

Đối với xu hướng tác động của nợ công đến ANKT vẫn diễn biến trên hai mặt tích cực và tiêu cực. Những tác động tích cực vẫn tiếp tục được phát huy nhằm tạo đà cho tăng trưởng và phát triển, ổn định vĩ mô. Tuy nhiên những tác động tiêu cực vẫn tiềm ẩn và diễn biến phức tạp trong bối cảnh nhu cầu huy động vốn của Chính phủ từ nay đến 2020 tiếp tục tăng, các khoản nợ nước ngoài đến hạn trả nợ tăng dần [Bảng 4.1;4.2;4.3 - Phụ lục 2]. Những hạn chế đó sẽ khiến Chính phủ phải đối mặt với bần vững ngân sách, các biến động vĩ mô về tỷ giá, lạm phát, thâm hụt thương mại... Trong huy động vốn vay trong nước thông qua phát hành TPCP thời gian tới sẽ gặp phải nhiều khó khăn, rủi ro do sự giảm sút của niềm tin quốc gia và kỳ hạn TPCP còn ngắn. Đối với huy động vốn vay nước ngoài sẽ khó khăn hơn do Việt Nam đã tốt nghiệp IDA, buộc phải vay các khoản vay thương mại với lãi suất cao, ân hạn ngắn, điều kiện xét duyệt khó khăn, kèm nhiều yêu sách để tiến hành “đảo nợ” đối với các khoản nợ ODA, ưu đãi nước ngoài sắp đến hạn vào năm 2025. Điều này sẽ gây áp lực lớn lên NSNN và tính bền vững của nợ công Việt Nam đến 2030. Bên cạnh đó, Chính phủ sẽ đẩy mạnh cắt giảm mạnh BLCP, tạm dừng toàn bộ việc cấp mới và BLCP cho các khoản vay trong và ngoài nước đối với các chương



trình, dự án. Đối với các chương trình, dự án đã có chủ trương cấp bảo lãnh nhưng chưa cấp hoặc các chương trình, dự án trọng điểm cấp bách thuộc diện ưu tiên xem xét cấp bảo lãnh, thực hiện rà soát lại toàn bộ đề trình Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định danh mục cấp BLCP; Vay CQĐP theo quy định về hạn mức huy động nợ theo quy định của Luật NSNN năm 2015.

Nợ công Việt Nam từ nay đến 2020 được đánh giá là kiểm soát tốt, nằm trong ngưỡng an toàn [Bảng 4.3 - Phụ lục 2]. Tuy nhiên như đã phân tích, những tác động tiêu cực của nợ công đến ANKT ở Việt Nam trong dài hạn vẫn tiếp tục vận động, biến đổi không ngừng, tiềm ẩn nhiều nguy cơ rủi ro. Trong giai đoạn từ nay đến 2030, nếu Chính phủ vẫn tiếp tục huy động vốn vay nợ công cho đầu tư công, tiếp tục duy trì tình trạng bội chi NSNN như giai đoạn 2008 -2017 thì sẽ khó giữ được các chỉ tiêu giới hạn đã đề ra trong *Chiến lược nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia giai đoạn 2011 - 2020 và tầm nhìn đến năm 2030* [Mục 7- Phụ lục 6]. Bên cạnh đó, nếu chỉ tiêu GDP không đạt kế hoạch đặt ra trong khi điều chỉnh các hạn mức vay tương ứng sẽ dẫn đến các chỉ tiêu nợ công tăng cao (có thể đạt 70% GDP thậm chí cao hơn; nợ Chính phủ trên 55% GDP và nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ xấp xỉ 30% thu NSNN hàng năm). Do đó, trong thời gian tới, việc xác định các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô làm căn cứ xác định tổng mức vay cho cân đối ngân sách, đầu tư phát triển kinh tế - xã hội (như GDP, bội chi NSNN, khả năng bố trí nguồn để trả nợ...) cần được cân nhắc thận trọng để làm cơ sở xác định mức vay hợp lý, phù hợp với khả năng cung ứng của thị trường, đồng thời đảm bảo an toàn về nợ công. Tuy nhiên, vấn đề vướng mắc đối với dự báo về tình hình nợ công đó chính là khái niệm nợ công Việt Nam hiện nay còn hẹp, số liệu nợ công chưa đầy đủ, minh bạch, thiếu hụt những thông tin cần thiết để đánh giá đúng, đủ những rủi ro phát sinh. Biến động của tình hình kinh tế sẽ tác động đến tốc độ tăng trưởng GDP của đất nước. Nếu quy mô tăng trưởng GDP không đạt yêu cầu đặt ra thì nợ công trong giai đoạn từ nay đến 2020 sẽ sát trần 65% GDP, và có nguy cơ sẽ vượt trần lên mức 70% GDP hoặc cao hơn như đã phân tích ở trên.

Bên cạnh đó, Báo cáo của Ciem cũng chỉ ra, so với một số nước trong khu vực, Việt Nam có mức thâm hụt NSNN (% so với GDP) lớn hơn khá nhiều. Cụ

thể, theo số liệu của IMF - Triển vọng kinh tế thế giới (WEO), chỉ ra là năm 2015, thâm hụt NSNN của Việt Nam là 6,9% GDP, của Thái Lan là 1,2% GDP, của Indonesia là 2,3% GDP, của Philippines là 0,12% GDP và của Campuchia là 2% GDP. Theo dự báo của WEO, mặc dù bội chi NSNN của Việt Nam có xu hướng giảm trong những năm tới nhưng đến năm 2020, mức bội chi so với GDP của Việt Nam vẫn cao hơn nhiều so với các nước tương đồng trong ASEAN. Cũng theo số liệu của WEO, so với một số nước ASEAN Việt Nam có tỷ lệ nợ công so với GDP cao hơn hẳn. Trong đó, so với Indonesia, Philippines, Thái Lan, và Campuchia, Việt Nam tuy có mức tăng trưởng cao, chỉ sau Campuchia (năm 2015) nhưng có mức nợ công/GDP cao hơn hẳn, gấp đôi nhiều nước và gấp rưỡi Thái Lan, nước có mức nợ công/GDP đứng sau Việt Nam. Quan trọng hơn, theo dự báo của IMF trong nhóm nước này Việt Nam là nước duy nhất có nợ công/GDP tiếp tục tăng đến gần 68% GDP năm 2020 [18].

#### ***4.1.1.2. Dự báo về những rủi ro có thể phát sinh trong thực hiện mục tiêu quản lý và kiểm soát nợ công***

Căn cứ vào kế hoạch vay và trả nợ công của Chính phủ trình Quốc hội giai đoạn 2016 -2020 dự báo trong quá trình thực hiện từ 2018 đến 2020 sẽ phát sinh một số rủi ro sau:

*Thứ nhất*, trường hợp tăng trưởng kinh tế hoặc giá trị GDP danh nghĩa thấp hơn so với dự kiến tại (Bảng 4.2 - Phụ lục 2) thì các chỉ tiêu nợ so với GDP sẽ vượt trần giới hạn cho phép. Nếu tốc độ tăng trưởng GDP giai đoạn 2016-2020 chỉ đạt mức từ 5,9 đến 6%/năm trong khi không điều chỉnh quy mô vay nợ công hàng năm thì tỷ lệ nợ công/GDP có thể lên tới 70% GDP thậm chí vượt qua con số này.

*Thứ hai*, trường hợp bội chi NSNN thực tế cao hơn so với dự kiến nêu trên, các chỉ tiêu nợ so với GDP và chỉ tiêu nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ so với thu NSNN hàng năm sẽ vượt giới hạn cho phép.

*Thứ ba*, giải ngân nguồn vốn ODA, vay ưu đãi vượt mức trần dự kiến trong kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020 thì sẽ làm tăng bội chi NSNN hoặc nợ công và nợ chính phủ.

*Thứ tư*, phát sinh các nghĩa vụ nợ tiềm ẩn có thể chuyển thành nợ công trong quá trình tái cơ cấu nền kinh tế, tái cơ cấu đầu tư công và tái cơ cấu DNNN, tái cơ cấu hệ thống NHTM và các tổ chức tín dụng. Ngoài ra trường hợp phát sinh các rủi ro thị trường như lãi suất, tỷ giá cũng sẽ có tác động làm thay đổi các chỉ tiêu dư nợ, nghĩa vụ trả nợ khi quy sang đồng Việt Nam.

*Thứ năm*, đối với các khoản nợ chưa được thống kê theo Luật QLNC năm 2009, đặc biệt đối với khoản nợ CPBL, nếu không có chính sách quản lý phù hợp sẽ gia tăng nghĩa vụ trả nợ cho các doanh nghiệp được BLCP, đặc biệt là các dự án đầu tư ở khu vực công.

#### ***4.1.2. Phương hướng phát huy tác động tích cực, giảm thiểu tác động tiêu cực của nợ công đến an ninh kinh tế ở Việt Nam đến 2030***

*Phương hướng chung*: đáp ứng nhu cầu vốn của Chính phủ với chi phí thấp gắn liền với mức độ rủi ro hợp lý, đảm bảo khả năng trả nợ, đồng thời thúc đẩy phát triển thị trường vốn trong nước, từng bước tái cơ cấu nợ công, đảm bảo an toàn về nợ công và an ninh tài chính quốc gia [5]. Để đạt được mục tiêu chung đó phải thực hiện được các phương hướng cơ bản sau:

*Thứ nhất*, nợ công không quá 65% GDP, dư nợ Chính phủ không quá 55% GDP và nợ nước ngoài quốc gia không quá 50% GDP. Về trần nợ công của Việt Nam từ nay đến năm 2020 theo lộ trình của Chính phủ thông báo, cũng như những định hướng tại Chiến lược nợ công và nợ nước ngoài quốc gia giai đoạn 2011 - 2020 tầm nhìn 2030 quy định nợ công đến năm 2020 không quá 65% GDP, nợ Chính phủ không quá 55% GDP và nợ nước ngoài quốc gia không quá 50% GDP. Theo kế hoạch QLNC của Chính phủ, đến năm 2020 dư nợ công sẽ ổn định ở mức 60,2% GDP. Về tầm nhìn đến 2030, Việt Nam sẽ duy trì mức nợ công ở mức dưới 60% GDP. Đây sẽ là những định hướng cơ bản nhất để kiểm soát vấn đề nợ công, nhằm đảm bảo vấn đề huy động vốn, sử dụng vốn vay từ nợ công hiệu quả và trả nợ công đúng hạn theo đúng lộ trình đã cam kết. Đảm bảo mục tiêu phát triển kinh tế xã hội, sớm đưa Việt Nam cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại, kịp thời hạn chế những tác động tiêu cực từ nợ công đến ANKT.

*Thứ hai, đảm bảo nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ (không bao gồm cho vay lại và đảo nợ) so với tổng thu NSNN hàng năm không quá 25%; kỳ hạn phát hành bình quân TPCP từ 6-8 năm. Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia hàng năm dưới 25% giá trị xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ; dự trữ ngoại hối nhà nước so với tổng dư nợ nước ngoài ngắn hạn hàng năm trên 200%; dư nợ nước ngoài Chính phủ dưới 45% tổng nợ Chính phủ. Đảm bảo bội chi NSNN ở mức 3,9% GDP [14, tr.20].*

*Thứ ba, duy trì tốc độ tăng khối lượng phát hành TPCP trong nước tối thiểu 10%/năm; cơ cấu kỳ hạn phát hành TPCP trong nước từ 3-5 năm với tỷ lệ không quá 30% tổng khối lượng TPCP phát hành, 70% đảm bảo từ 5 năm trở lên để đảm bảo mục tiêu kỳ hạn phát hành bình quân đến 2020 từ 6-8 năm và kéo dài hơn thời hạn TPCP ổn định đến 2030; Đối với vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài của Chính phủ từ các nhà tài trợ theo cam kết quốc tế có tính đến việc tốt nghiệp IDA, ADF từ năm 2017. Để hạn chế những rủi ro có thể xảy ra, Chính phủ cần tiếp tục duy trì ổn định kinh tế vĩ mô, kiểm soát lạm phát, duy trì và khôi phục tốc độ tăng trưởng kinh tế, duy trì lãi suất ở mức hợp lý để không ảnh hưởng đến chi phí nợ và khả năng vay nợ, tạo niềm tin của nhà đầu tư vào các công cụ nợ của Chính phủ.*

*Thứ tư, cần tiếp tục tái cơ cấu nợ công theo hướng tăng nhanh tỷ trọng các khoản vay dài hạn với lãi suất thấp; tăng tỷ trọng nợ trong nước và giảm nợ nước ngoài. Đồng thời, Chính phủ cần xem xét về kỳ hạn và lãi suất đối với các TPCP được phát hành mới để huy động vốn. Trong đó chú trọng kéo dài kỳ hạn và hạ thấp lãi suất để vừa giảm thiểu rủi ro thanh toán, rủi ro thanh khoản vừa nhằm tái cơ cấu nợ, tránh được rủi ro nợ công. Cần kiểm soát chặt chẽ việc bảo đảm trả nợ đối với các khoản vay được CPBL. Đối với các khoản nợ của CQĐP cần kiểm soát chặt chẽ và áp dụng các chế tài để thanh khoản những khoản nợ này đúng hạn. Cần đưa vào thống kê những khoản nợ của NHPT Việt Nam, và các doanh nghiệp nắm 100% vốn nhà nước để có cái nhìn tổng quát về nợ công, đảm bảo nợ công được xác định chính xác nhằm phục vụ hiệu quả cho chiến lược phát triển.*

*Thứ năm, cần thắt chặt kỷ luật tài khóa. Kỷ luật tài khóa cần thực thi một cách cứng rắn, theo lộ trình rõ ràng nhằm đảm bảo các khoản nợ công được sử dụng*

đúng mục đích, các chủ thể đi vay trả nợ đúng hạn; Cần đảm bảo nguyên tắc ngân sách thẳng băng trong quản lý NSNN. Đảm bảo ngân sách thẳng băng giúp Nhà nước tiết kiệm, hạn chế các chi tiêu hoang phí, còn về ý nghĩa chính trị, nguyên tắc này sẽ giúp hạn chế tình trạng Chính phủ lạm thu thông qua việc quyết định các khoản thuế; Phải đẩy nhanh quá trình tái cấu trúc nền kinh tế, cơ cấu lại nền kinh tế, đặc biệt là tái cấu trúc đầu tư công nhằm nâng cao hiệu quả phát triển. Cần kiểm soát chặt chẽ chi tiêu công, rà soát tiến độ các dự án đầu tư công đang thực hiện bằng nguồn tài trợ từ nợ công, đánh giá và loại bỏ những dự án không hiệu quả, gây thất thoát, lãng phí. Cũng như tập trung nguồn lực, đẩy nhanh tiến độ đối với những dự án quan trọng, có hiệu quả, ưu tiên cao, phục vụ cho quốc kế dân sinh và kết cấu hạ tầng. Bên cạnh đó, cần lựa chọn những lĩnh vực ưu tiên rõ ràng cho chi tiêu sử dụng nợ công như kết cấu hạ tầng công ích, các dịch vụ an sinh xã hội, các doanh nghiệp nhà nước không vì mục đích thương mại. Những định hướng trên là cơ sở quan trọng để luận án đề ra những giải pháp nhằm kiểm soát tác động nợ công đến ANKT ở Việt Nam từ nay đến giai đoạn 2030.

## **4.2. MỘT SỐ GIẢI PHÁP NHẪM PHÁT HUY TÁC ĐỘNG TÍCH CỰC, GIẢM THIỂU TÁC ĐỘNG TIÊU CỰC CỦA NỢ CÔNG ĐẾN AN NINH KINH TẾ**

### **4.2.1. Giải pháp phát huy tác động tích cực**

#### **4.2.1.1. Nhóm giải pháp về chính sách**

*Thứ nhất, cần nhanh chóng đồng bộ hóa hệ thống chính sách, pháp luật về quản lý nợ công và các luật khác theo hướng phù hợp, thống nhất, hiệu quả nhằm nâng cao chất lượng QLNC đến 2030*

Theo đó, cần phải bổ sung, hoàn thiện những quy định về xác định tổng nợ công của Việt Nam theo quy định của quốc tế. Cần bổ sung vào khái niệm nợ công trong Luật QLNC năm 2017 một số hạng mục nợ chưa được tính vào nợ công như các nghĩa vụ nợ của ngân hàng Trung ương, các đơn vị trực thuộc Chính phủ (bao gồm cả DNNN - Luật QLNC năm 2017 mới chỉ bổ sung nợ của doanh nghiệp được CPBL) ở tất cả các cấp chính quyền và một số khoản nợ ngầm định khác. Bên cạnh đó, nên bổ sung các khoản nợ tự vay, tự trả của khu vực DNNN và đơn vị sự nghiệp công lập. Đồng thời kiên quyết làm thủ tục phá sản đối với những DNNN mất khả

năng thanh khoản, không giãn nợ, khoan nợ, sáp nhập với các DNNN khác được bảo lãnh để tránh việc Chính phủ phải gánh trả nợ thay.

Cần xây dựng một khung thống kê về nợ công ròng thay vì tổng nợ công, dựa trên chuẩn mực quốc tế. Theo đó, cần tính toán bổ sung các hạng mục như các khoản vay, nhận tiền gửi, phát hành tiền của NHNN, quyền rút vốn đặc biệt của IMF, các khoản bảo hiểm xã hội, hưu trí, các khoản tiền gửi, trả trước tại các tổ chức sử dụng vốn ngân sách ngoài Chính phủ. Tuy nhiên, cần cẩn trọng trong tính toán, tránh trùng lặp các khoản nợ dẫn đến phóng đại quy mô nợ công Việt Nam. Xác định đúng được tổng nợ công của Việt Nam sẽ lượng hóa được những rủi ro tiềm ẩn tác động trực tiếp đến ANKT, qua đó có biện pháp kiểm soát hữu hiệu.

*Thứ hai, cần đồng bộ hóa nội dung Luật QLNC năm 2017 với các luật khác để tạo thuận lợi trong quản lý nợ công*

Để thống nhất với Hiến pháp 2013, Luật Ngân sách năm 2015 và yêu cầu thực tiễn, cần làm rõ: quy định thẩm quyền quyết định về mức trần nợ công, chỉ tiêu tỷ lệ trả nợ trên tổng thu ngân sách phù hợp, bảo đảm an toàn nợ công, ANTC quốc gia; quy định tập trung, thống nhất đầu mối QLNC, tránh tình trạng dàn trải chức năng quản lý ở nhiều bộ, ngành như hiện hành. Ngoài ra, cần bổ sung quy định rõ về quyền hạn, trách nhiệm của cơ quan QNLC trực thuộc Bộ Tài chính; sửa đổi, bổ sung phù hợp với Luật NSNN về vay nợ của chính quyền địa phương; rà soát, quy định rõ hơn về trách nhiệm của tổ chức, cá nhân trong việc quyết định đầu tư dự án, huy động, quản lý, sử dụng vốn vay, đặc biệt là trong trường hợp huy động vốn sai mục đích, quản lý thiếu chặt chẽ, sử dụng vốn không hiệu quả, không có khả năng trả nợ hoặc trả nợ không đúng hạn. Sự hoàn thiện của Luật NSNN và Luật Quản lý nợ công và sự đồng bộ của hệ thống luật pháp là tiền đề quan trọng để bảo đảm ANTC, ANKT quốc gia, phát huy được các tác động tích cực của nợ công đến an ninh kinh tế quốc gia.

*Thứ ba, tổng kết, sửa đổi, bổ sung Chiến lược quản lý nợ công theo hướng phù hợp với thực tế nợ công hiện nay. Cần đồng bộ nội dung chiến lược với Luật QLNC 2017 và các Luật khác, nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho QNLC. Bổ sung những dự báo chiến lược có tầm nhìn dài hạn trong giai đoạn hiện nay đến 2030,*

trong đó bổ sung những biến động của tình hình chính trị, xã hội, kinh tế quốc tế, khu vực, sự thay đổi chiến lược ANQG của nhiều nước sẽ tác động đến nợ công Việt Nam và các giải pháp phòng ngừa hiệu quả. Trong kế hoạch chiến lược về vay nợ công cần bổ sung cần xác định rõ mục đích vay (vay để bù đắp thâm hụt NSNN, để tái cơ cấu nợ, hay để bổ sung vốn cho các dự án, chương trình quan trọng), hay vay nhằm đảm bảo ANTC quốc gia đã trình bày trong Luật QLNC năm 2017. Trong đó cần ghi rõ các khoản vay trong nước hay nước ngoài, thời hạn vay tương ứng (ngắn hạn, trung hạn, dài hạn), hình thức huy động và mức lãi suất phù hợp. Đối tượng sử dụng các khoản vay, hiệu quả dự kiến; xác định chính xác thời điểm vay, số vốn vay từng giai đoạn, tránh tình trạng tiền vay không được sử dụng trong thời gian dài hoặc chưa thực sự có nhu cầu sử dụng (huy động vốn, vốn vay lại đem tiền gửi không kỳ hạn tại NHTM trong khi vẫn phải trả lãi cao), bổ sung những quy định mới trong Luật QLNC 2017 vào chiến lược nhằm đồng bộ hóa pháp luật, đảm bảo công tác QLNC hiệu quả.

*Thứ tư, cần xây dựng một chiến lược riêng về quản lý, đo lường rủi ro nợ công ở Việt Nam đến 2030*

*Về lý do cần xây dựng chiến lược.* Hiện Việt Nam đã có Chiến lược nợ công và nợ nước ngoài quốc gia có tầm nhìn đến năm 2030, tuy nhiên những bước đi cụ thể trong chiến lược đến năm 2020 đã lạc hậu, cần phải tính toán bổ sung chiến lược để đồng bộ hóa với quy định của Luật QLNC năm 2017. Trong Chiến lược có quy định về quản lý rủi ro, tuy nhiên những quy định còn sơ sài, chưa đầy đủ và lượng hóa được tất cả rủi ro dẫn đến yêu cầu phải bổ sung, hoàn thiện. Bên cạnh đó, Luật QLNC năm 2017 đã quy định cụ thể về quản lý rủi ro nợ công Việt Nam tại Điều 55, trong đó nhận diện rõ quản lý rủi ro, chỉ ra các rủi ro nợ công; các biện pháp phòng ngừa đối với rủi ro nợ công; các phương án phòng ngừa và rủi ro nợ công. Tuy nhiên, những quy định trên vẫn chưa cụ thể, mang tính chất nguyên tắc, cần một chiến lược với những quy định cụ thể, số liệu cụ thể, ước lượng tác động cụ thể của từng rủi ro trong từng giai đoạn; lộ trình và phương án kiểm soát trong ngắn hạn và trong dài hạn để có kiểm soát tối ưu các rủi ro nợ công. Những điều trên sẽ được

giải quyết nếu Việt Nam có một chiến lược quản trị rủi ro riêng về nợ công, nợ nước ngoài quốc gia.

*Cần bổ sung vào nội dung chiến lược các vấn đề: Một là, bổ sung những nội dung mới về quản lý rủi ro nợ công tại Điều 55 của Luật QLNC để cụ thể hóa trong chiến lược; Xây dựng chiến lược quản lý rủi ro cần xác định rõ mục tiêu quản lý rủi ro là hạn chế và kiểm soát rủi ro; Quy định bộ phận và cá nhân chịu trách nhiệm về các quyết định trong quản lý rủi ro do mình phụ trách; quy định việc thiết lập hệ thống đo lường rủi ro một cách toàn diện và đồng bộ; phải đánh giá được sự tác động của các yếu tố tới nợ công. Xác định khả năng, giới hạn chịu đựng rủi ro, mức độ rủi ro của Chính phủ sẵn sàng chấp nhận có thể thay đổi phụ thuộc vào điều kiện kinh tế cụ thể của từng thời kỳ, phụ thuộc vào quy mô danh mục nợ của Chính phủ và khả năng chịu đựng tổn thương khi xuất hiện các cú sốc về kinh tế, tài chính... Muốn vậy, phải có sự nghiên cứu, lựa chọn kỹ về thời gian đáo hạn, đồng tiền vay nợ, các điều kiện về lãi suất vay, đồng thời cần có chiến lược quản lý đối với những khoản nợ bất thường do các khu vực khác gây nên mà Chính phủ chịu trách nhiệm bảo lãnh hoặc quản lý. Chính phủ cần phải có những dự báo chính xác và có đầy đủ thông tin về những rủi ro liên quan đến khoản nợ công bất thường nhằm xây dựng được chiến lược nợ an toàn; Hai là, cần phân định chuyên trách quản lý rủi ro với nhiều cấp độ khác nhau theo chuyên môn hóa, quy định trách nhiệm rõ ràng trong từng cấp quản lý nhằm hướng tới quản lý rủi ro một cách có hệ thống trên quy mô toàn diện, thiết lập và duy trì môi trường quản lý rủi ro phù hợp với quy trình QLNC nhằm đảm bảo nâng cao năng lực đo lường, xây dựng chính sách quản lý rủi ro đồng bộ. Cần có sự đánh giá rõ ràng sự tác động của các nhân tố vĩ mô tới nợ công; việc đánh giá sự ảnh hưởng này không chỉ dựa vào cách đánh giá định tính mà còn định lượng được sự ảnh hưởng ở những mức độ và cấp độ như thế nào nhằm có những biện pháp điều chỉnh hợp lý. Các yếu tố gây rủi ro cần quan tâm là lãi suất, tỷ giá, mức độ bội chi NSNN, trong đó vấn đề tỷ giá cần được chú trọng phân tích nhằm có những đánh giá chính xác quy mô nợ và khả năng trả nợ của Chính phủ; Ba là, cần xây dựng quy trình lập chiến lược quản lý rủi ro nợ theo kinh nghiệm của các quốc gia thành công trong quản lý rủi ro nợ cũng*



như tiêu chuẩn, thông lệ và hướng dẫn của quốc tế. Cần bổ sung trong Chiến lược các mục tiêu dài hạn về chiến lược nợ; phân tích các giả định về rủi ro nợ công và dự kiến các biện pháp xử lý phù hợp; thảo luận về các chiến lược nợ gắn với ràng buộc; thiết kế chiến lược nợ ngắn hạn; đưa ra các kết quả dự báo; thiết kế chiến lược nợ trung và dài hạn trên chiến lược nợ ngắn hạn; thử nghiệm kế hoạch nợ và giám sát; *Bốn là*, cần xây dựng mô hình tổ chức quản lý rủi ro theo hướng tập trung quản lý các khoản rủi ro, việc quản lý rủi ro phân tán theo từng khoản vay sẽ không đảm bảo được mức độ an toàn của toàn bộ danh mục nợ. Do đó, quản lý rủi ro tập trung có sử dụng kỹ thuật quản lý rủi ro nợ công tiên tiến sẽ đáp ứng được mức độ ngày càng lớn và phức tạp của các loại rủi ro.

*Thứ năm, cần nâng cao chất lượng công tác tham mưu chính sách* của Bộ Tài chính và các cơ quan khác cho Đảng, Chính phủ trong QLNC hiệu quả, phát huy tác động tích cực của nợ công đến ANKT. Cần nhanh chóng thể chế hóa vai trò, trách nhiệm của từng bộ phận trong Bộ Tài chính đối với quản lý nợ công, đảm bảo tính bền vững của nợ công và ANKT. Có chế tài quy trách nhiệm trực tiếp đối với các cơ quan quản lý nếu để xảy ra sai phạm theo từng cấp độ. Cần thành lập và nâng cao trách nhiệm cho cơ quan chuyên trách tham mưu về QLNC của Việt Nam nhằm đánh giá đầy đủ, chính xác các tác động của nợ công đến ANKT, từ đó giúp lãnh đạo Đảng, Chính phủ có những chỉ đạo, quyết sách phù hợp nhằm phát huy tác động tích cực, giảm thiểu tác động tiêu cực của nợ công đến ANKT.

#### **4.2.1.2. Nhóm giải pháp về kiểm soát nợ công**

*Một là, cần kiểm soát nợ trong giới hạn trần cho phép*, nợ công không quá 65% GDP, dư nợ Chính phủ không quá 55% GDP và nợ nước ngoài quốc gia không quá 50% GDP, và sau đó điều chỉnh cơ cấu nợ công theo hướng tăng tỷ trọng vay trong nước, giảm tỷ trọng vay nước ngoài. Kiên quyết không tăng trần nợ công theo đề xuất nhằm đảm bảo an toàn nợ công và ANTC quốc gia. Cần điều chỉnh mô hình tăng trưởng theo hướng tránh sự lệ thuộc vào vốn vay từ nợ công; từng bước kiểm soát gia tăng dư nợ công thấp hơn tốc độ tăng trưởng kinh tế và tỷ lệ trượt giá để đảm bảo an toàn nợ công và ANTC quốc gia ở trung và dài hạn; xây dựng lộ trình cắt giảm bội chi NSNN trong trung và dài hạn, khống chế mức bội chi bình quân ở

mức 3,9% đến 2020; Trong lộ trình từ nay đến 2030 cần cắt giảm mạnh BLCP theo hướng tạm dừng toàn bộ việc cấp mới BLCP cho các khoản vay trong và ngoài nước. Đối với các chương trình, dự án đã được phê duyệt chủ trương cấp mới bảo lãnh hoặc các chương trình, dự án cấp bách, trọng điểm thuộc diện được ưu tiên xem xét cấp bảo lãnh, thực hiện rà soát toàn bộ quy trình để Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định danh mục cấp BLCP. Riêng đối với 02 ngân hàng chính sách, chỉ cho phép phát hành mới bằng nghĩa vụ trả nợ gốc hàng năm để đảm bảo ổn định dư nợ trong suốt giai đoạn để đảm bảo chỉ tiêu nợ công so với GDP không vượt trần cho phép; Kế hoạch đầu tư công trung và dài hạn cần được xây dựng trong khuôn khổ, khả năng cân đối và đảm bảo tính bền vững của CSTK. Đồng thời thu hẹp vốn đầu tư của nhà nước theo hướng Nhà nước chỉ đầu tư vào các lĩnh vực then chốt của nền kinh tế, có tác động lan tỏa mà khu vực tư nhân không thể thực hiện; Việc xây dựng và điều hành thực hiện các kế hoạch tài chính ngân sách, kế hoạch vay, trả nợ công 5 năm và hàng năm cần đảm bảo dự phòng cho các rủi ro phát sinh như giá dầu, tỷ giá, các nghĩa vụ nợ tiềm ẩn và các rủi ro bất khả kháng để đảm bảo các chỉ tiêu nợ trong giới hạn cho phép ngay cả khi nền kinh tế trải qua những cú sốc bất lợi trong và ngoài nước; Việc giải ngân vốn vay ODA, vay ưu đãi chỉ giới hạn trong kế hoạch đầu tư công trung hạn. Kiểm soát chặt chẽ việc vay mới ngay từ khâu phê duyệt chủ trương, hạn chế việc vay gắn với ràng buộc chỉ định thầu hoặc mua sắm các trang, thiết bị không đảm bảo chất lượng, đặc biệt là các thiết bị không đảm bảo vệ sinh môi trường. Chỉ thực hiện vay sau khi đã đánh giá đầy đủ tác động lên quy mô nợ công và khả năng trả nợ trung, dài hạn; Đảm bảo cân đối nguồn để trả nợ, không lạm dụng vào Quỹ tích lũy; kiểm soát chặt chẽ bội chi CQĐP, nợ của CQĐP; chủ động tham mưu, xây dựng các phương án điều chỉnh mức vay và các hạn mức nợ tương ứng.

*Hai là, cần nâng cao hiệu quả sử dụng nợ công*, theo đó, cần nỗ lực cải thiện chỉ số ICOR chung của nền kinh tế, đặc biệt là chỉ số ICOR trong khu vực kinh tế nhà nước. Xóa bỏ tư duy, tình trạng bao cấp trong cấp phát vốn và sử dụng nợ công, cần xã hội hóa các nguồn lực ngoài nhà nước, giảm sự phụ thuộc vào NSNN vào các dự án; khẩn trương thu hồi nợ từ các dự án cho vay lại từ nguồn Quỹ tích lũy,

nhằm đảm bảo nguồn dự trữ trả nợ trong tương lai; kiên quyết xử lý nghiêm các dự án đội vốn, các dự án có biểu hiện chây ì, chậm tiến độ đang triển khai bằng cách thay thế nhà thầu, làm thủ tục phá sản các doanh nghiệp tham gia thầu hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự nếu có hành vi phạm tội; Cần thu hẹp diện đối tượng sử dụng nợ công, chỉ tập trung vào những chương trình, dự án trọng điểm và thực sự có hiệu quả thuộc lĩnh vực đầu tư công hoặc vay để giải quyết các nhu cầu cấp bách thuộc lĩnh vực tài chính công để ổn định tài khóa; Có chế tài xác định rõ ràng mục đích, chủ trương cho các chương trình, dự án đầu tư có sử dụng vốn vay nợ công; từng bước giảm dần tỷ trọng vay nợ công, chỉ tập trung đầu tư vào những dự án lớn về kết cấu hạ tầng, loại bỏ các dự án đầu tư sử dụng vốn vay nợ công không phù hợp với điều kiện, tiêu chí, hiệu quả kinh tế và khả năng trả nợ; Kiên quyết không thực hiện chuyển đổi cơ chế từ cho vay lại sang NSNN đầu tư trực tiếp đối với các dự án đầu tư sử dụng vốn vay kém hiệu quả; đồng thời chuyển dần từ cơ chế cấp phát sang cơ chế cho vay lại; nâng cao trách nhiệm của chủ thể sử dụng vốn vay bằng áp dụng những chế tài đã quy định tại Luật QLNC năm 2017 và các luật khác. Tăng cường kiểm tra, giám sát việc sử dụng vốn vay, đảm bảo hiệu quả đầu tư, chất lượng công trình và quy định của pháp luật. Hạn chế tối đa việc điều chỉnh tăng tổng mức đầu tư bằng nguồn vốn vay (nghiên cứu áp dụng cơ chế khoán vốn, khoán tiến độ); Giám sát chặt chẽ tình trạng tài chính, tình hình vay trả nợ của các DNNN, hệ thống tài chính - ngân hàng trong nền kinh tế để ngăn ngừa nguy cơ khủng hoảng nợ do Chính phủ vay nợ để giải cứu hệ thống.

*Ba là, thực hiện trả nợ đúng hạn*, đối với vay nợ trong nước hay vay nợ nước ngoài đều mang đến những rủi ro cho Việt Nam, dù vay nợ trong nước hay vay nợ nước ngoài đều phải trả nợ khi đến hạn. Do đó, cần tính toán các biện pháp trả nợ đầy đủ, đúng hạn đối với hai hạng mục nợ trong nước và nợ nước ngoài nhằm phát huy được các tác động tích cực đến ANKT. Trong thời gian tới, cần tiếp tục rà soát, cắt giảm chi thường xuyên trong đó cần tinh gọn bộ máy hành chính trên cơ sở có lộ trình từ các biện pháp tiết kiệm đến tinh giản biên chế; cần có sự giám sát chặt chẽ các khoản chi từ Trung ương cho địa phương, đảm bảo sử dụng vốn đúng mục đích, có hiệu quả ngay từ khâu kiểm tra, đánh giá dự án; tiếp tục cải cách hệ thống thuế,

giảm thuế thu nhập doanh nghiệp nhằm nuôi dưỡng nguồn thu trong tương lai. Tăng cường hiệu quả thu ngân sách, tránh thất thoát, thất thu thuế. Hiện tại, có thể cân nhắc đối với thuế giao dịch bất động sản, thuế đánh vào các mặt hàng xa xỉ hay thuế ô nhiễm môi trường; cần duy trì khả năng xuất khẩu, coi xuất khẩu là yếu tố then chốt để trả nợ; cần phát triển nội lực của nền kinh tế trong nước, tập trung thúc đẩy giá trị gia tăng trong xuất khẩu bằng cách giảm nhập khẩu nguyên phụ liệu cho sản xuất hàng xuất khẩu thông qua đầu tư phát triển các ngành công nghiệp hỗ trợ, và đẩy mạnh hơn nữa hoạt động xúc tiến thương mại; Cần có giải pháp tránh tình trạng lên giá của tiền đồng làm tổn hại đến năng lực xuất khẩu, khuyến khích vay nước ngoài dẫn đến xói mòn khả năng trả nợ của quốc gia.

*Bốn là, nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước*

*Thứ nhất*, cần kiểm soát thâm hụt NSNN trong giới hạn cho phép, tăng thu, giảm chi để bù đắp thâm hụt. Cần siết chặt kỷ luật tài khóa để thực hiện mục tiêu Chính phủ đặt ra đến năm 2020 là giảm thâm hụt NSNN ở mức 3,9%. Trong những năm qua THNS của Việt Nam luôn ở mức 5% thuộc vào diện thâm hụt cao nhất trong khu vực. Những giải pháp thường được áp dụng là bù đắp THNS thông qua các nghiệp vụ phát hành tiền, phát hành TPCP, vay nợ nước ngoài, vay từ các quỹ tài chính hoặc bán vốn nhà nước. Tuy nhiên, những nghiệp vụ trên sẽ mang lại hậu quả như làm gia tăng nợ công, tăng lãi suất, tỷ giá. Do đó, giải pháp chính về lâu dài là phải giảm THNS thông qua việc tăng thu và giảm chi chứ không phải bù đắp thâm hụt. Tăng thu có thể thực hiện thông qua tăng thuế nhưng giải pháp này thường không được sự ủng hộ từ dân chúng, và xét về lâu dài lại ảnh hưởng tiêu cực đến an ninh kinh tế. Hơn nữa theo các cam kết Hiệp định thương mại, Việt Nam thậm chí còn phải giảm dần thuế phí theo lộ trình. Cần tăng thu ngân sách bền vững, rà soát, xem xét, đánh giá, đổi mới hệ thống thu ngân sách hiện hành; cải thiện môi trường kinh doanh, đăng ký kinh doanh nhằm chính thức hóa khu vực kinh tế phi chính thức do khu vực này có quy mô kinh tế lớn, trong khi chỉ chịu mức thuế thấp; tăng thu từ đất đai thông qua tăng thu từ thuế đất và nhà ở; tăng cường hiệu năng

của bộ máy thu thuế, thu ngân sách, tránh, giảm thất thoát; Cần giảm chi thường xuyên thông qua việc cơ cấu lại bộ máy, tinh giản biên chế, giảm chi các hoạt động khánh tiết; giảm thiểu khởi công các công trình đầu tư có tính chất tiêu dùng; giảm chi bù lỗ DNNN; nâng cao hiệu quả đầu tư công để giảm tổng mức đầu tư, nâng cao đóng góp của đầu tư công vào tăng trưởng kinh tế. Cần đẩy mạnh tái cấu trúc nền kinh tế, tinh giản bộ máy hành chính nhà nước, nâng cao hiệu quả đầu tư, mở rộng và nuôi dưỡng nguồn thu, đẩy mạnh đấu tranh phòng, chống tham nhũng, lãng phí.

*Thứ hai*, phát huy vai trò của Quỹ tích lũy trong dự phòng các rủi ro phát sinh từ nợ công. Cần bảo đảm thu đúng, thu đủ và sử dụng Quỹ theo đúng quy định của Luật QLNC và Nghị định 92/2018/NĐ - CP; bảo đảm tính thanh khoản, an toàn, bảo toàn và phát triển nguồn vốn của Quỹ, nâng cao hiệu quả hoạt động của Quỹ. Cần duy trì cơ cấu nguồn ngoại tệ tối thiểu bằng 01 kỳ trả nợ nước ngoài của Chính phủ trong năm, giảm phụ thuộc vào nguồn ngoại tệ từ NSNN.

*Thứ ba*, kiên quyết xử lý các dự án, doanh nghiệp thua lỗ, kém hiệu quả theo nguyên tắc và cơ chế thị trường, không cho vay nợ từ NSNN để tái cơ cấu; tôn trọng nguyên tắc tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các doanh nghiệp; Nhà nước kiên quyết không cấp thêm vốn vào các dự án, doanh nghiệp, tính toán phương án cho doanh nghiệp phá sản thay vì cấp phát từ ngân sách để tái cơ cấu hoặc hoãn nợ nhằm giảm sự phụ thuộc vào ngân sách. Chủ trương về lâu dài cần tái cấu trúc đầu tư công một cách nhanh chóng, hiệu quả, tái cơ cấu các dự án, doanh nghiệp theo hướng ưu tiên các phương án bán, thoái vốn cho các nhà đầu tư ngoài nhà nước, đồng thời kiên quyết thực hiện cho phá sản, giải thể theo quy định của pháp luật đối với các dự án, doanh nghiệp không có khả năng khắc phục, thu hồi tối đa tài sản của Nhà nước, hạn chế thấp nhất thất thoát và những tác động tiêu cực đối với NSNN và ANKT của đất nước.

*Thứ tư*, cần tăng cường chất lượng, hiệu quả công tác tuyên truyền cho nhà quản lý, doanh nghiệp và người dân hiểu về vai trò của NSNN đối với sự nghiệp xây dựng và bảo vệ tổ quốc. Đặc biệt nâng cao ý thức tiết kiệm trong sử dụng nguồn vốn từ ngân sách vào đầu tư phát triển, xóa bỏ “tư duy” bao cấp về vốn, đặc

biệt là vốn vay ODA và vay ưu đãi đối với các DNNN. Đề xuất các chế tài xử lý trách nhiệm đối với các tập thể, cá nhân có những sai phạm trong quản lý, sử dụng NSNN và nguồn vốn được cấp phát từ ngân sách nhà nước. Nâng cao tính minh bạch, trách nhiệm trong quản lý NSNN.

*Năm là, cần nâng cao chất lượng quản lý nhà nước về nợ công*

*Thứ nhất*, tăng cường chất lượng tham mưu, ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý nợ công. Theo đó, cần làm tốt chức năng định hướng phát triển trong xây dựng các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch về nợ công ở Việt Nam, tạo điều kiện thuận lợi cho các chủ thể quản lý triển khai các hoạt động quản lý nợ công hiệu quả, đảm bảo ANTC và ANKT quốc gia đến 2030.

*Thứ hai*, tăng cường chất lượng tổ chức thực hiện quản lý nợ công, đề xuất, thẩm định, phê duyệt chủ trương vay, đàm phán, ký kết thỏa thuận vay, phát hành công cụ nợ, phân bổ và sử dụng vốn vay, trả nợ và các nghiệp vụ quản lý nợ công hiệu quả, minh bạch, tính toán các yếu tố đảm bảo ANTC, ANKT quốc gia. Tăng cường theo dõi, cung cấp thông tin và kịp thời đánh giá hiệu quả công tác quản lý, sử dụng nợ công báo cáo Quốc hội, Chính phủ theo đúng quy định.

*Thứ ba*, tổ chức tốt công tác kiểm tra, giám sát và minh bạch thông tin về nợ công: Tăng cường kiểm tra, giám sát việc sử dụng vốn vay, bảo đảm hiệu quả đầu tư, chất lượng công trình và theo đúng quy định của pháp luật; Chủ động ngăn ngừa và xử lý nghiêm các hành vi tiêu cực trong sử dụng vốn vay nợ công, các biểu hiện tham nhũng, lãng phí; Giám sát chặt chẽ tình trạng tài chính, tình hình vay, trả nợ của các DNNN, hệ thống tài chính - ngân hàng trong nền kinh tế để ngăn ngừa nguy cơ khủng hoảng nợ do Chính phủ phải vay nợ để giải cứu hệ thống; Tăng cường trao đổi thông tin, báo cáo về nợ công, phù hợp với cam kết cung cấp thông tin với các tổ chức quốc tế và các quy định hiện hành.

*Thứ tư*, định kỳ tổ chức đánh giá, rút kinh nghiệm đối với hiệu quả phát huy tác động tích cực, giảm thiểu tác động tiêu cực của nợ công đến ANKT, từ đó rút ra những kiến nghị, giải pháp hiệu quả cho nợ công Việt Nam. Đề xuất khen thưởng, kỷ luật những đối tượng vi phạm; tổ chức các hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo về quản lý nợ công theo quy định.

*Sáu là, cần nâng cao chất lượng công tác tuyên truyền phổ biến pháp luật về nợ công, phát huy vai trò của hệ thống chính trị, của toàn dân trong phát huy tác động tích cực, giảm thiểu tác động tiêu cực của nợ công đến an ninh kinh tế*

Để phát huy tác động tích cực của nợ công đến ANKT cần tăng cường chất lượng, nội dung công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật về nợ công và tác động của nợ công đến ANKT để cán bộ các cấp và nhân dân nhận thức sâu sắc hơn về vai trò của nợ công đối với sự nghiệp xây dựng và phát triển đất nước. Đồng thời giúp họ ý thức được vai trò, trách nhiệm của mình trong phát huy tác động tích cực, giảm thiểu tác động tiêu cực của nợ công đến ANKT quốc gia. Tập trung nâng cao nhận thức, trách nhiệm, niềm tin của người dân vào sự lãnh đạo của Đảng, sự quản lý của Nhà nước; Chính phủ và Bộ Tài chính cần công bố công khai các bản tin nợ công trên các phương tiện thông tin đại chúng với những số liệu cần thiết nhất để dân chúng hiểu và nắm rõ được hiện trạng nợ công của Việt Nam cũng như tác động của nợ công đối với ANKT, qua đó nâng cao trách nhiệm, nghĩa vụ của họ trong giám sát việc sử dụng nợ công của các chủ thể. Bên cạnh đó, củng cố niềm tin của quần chúng vào TPCP, Trái phiếu CQĐP, Tín phiếu kho bạc, công trái xây dựng tổ quốc huy động được nguồn đóng góp trong tiết kiệm của dân chúng góp phần tăng tỷ trọng các khoản vay trong nước, giảm sự phụ thuộc vào bên ngoài; động viên sức dân trong khởi nghiệp, sáng tạo... Ngoài ra, cần phát huy vai trò của hệ thống chính trị, của toàn dân trong kiểm soát tác động của nợ công đến ANKT. Cần nâng cao chất lượng lập pháp của Quốc hội, phát huy nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong QLNC. Cần nâng cao trách nhiệm của các đại biểu Quốc hội trong biểu quyết, hoàn thiện các dự thảo Luật đảm bảo tính đồng thuận, hiệu quả và hiệu lực thi hành. Phát huy vai trò Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Bộ Tài chính và các bộ và cơ quan ngang bộ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, KTNN và các tổ chức cá nhân trong quản lý, sử dụng nợ công một cách hiệu quả. Bộ Tài chính cần nhanh chóng kiện toàn chức năng, cơ cấu tổ chức để sớm đảm nhận vai trò là cơ quan đầu mối giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về nợ công và phòng ngừa các tác động của nợ công đối với ANKT.

### ***4.2.1.3. Nhóm giải pháp về thúc đẩy tăng trưởng kinh tế***

*Thứ nhất, cần đẩy mạnh tái cấu trúc nền kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo lộ trình và bước đi phù hợp để đến năm 2020 cơ bản hình thành mô hình tăng trưởng kinh tế theo chiều sâu, bảo đảm chất lượng tăng trưởng, nâng cao hiệu quả và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế. Từ nay đến 2030 cần tập trung vào các trọng tâm:*

*Một là, tiếp tục phát triển mạnh mẽ khu vực kinh tế tư nhân, coi kinh tế tư nhân là động lực quan trọng của nền kinh tế nhằm giảm gánh nặng cho kinh tế nhà nước, cần giảm bớt vai trò của kinh tế nhà nước, huy động kinh tế tư nhân vào xây dựng các công trình, dự án trọng điểm quốc gia bằng việc phát triển các cơ chế hợp tác công tư trong xây dựng và phát triển hạ tầng, trong cung cấp dịch vụ công, trong độc quyền tự nhiên, trong an sinh xã hội, góp phần giảm bớt được đầu tư công, chi tiêu công và tăng nguồn thu cho NSNN, giảm gánh nặng nợ công;*

*Hai là, tái cơ cấu khu vực kinh tế nhà nước, tập trung tái cơ cấu DNNN, tái cơ cấu đầu tư công, tái cơ cấu NSNN và khu vực dịch vụ sự nghiệp công;*

*Ba là, tái cơ cấu thị trường tài chính, trọng tâm là các tổ chức tín dụng và thị trường chứng khoán. Xử lý nhanh và dứt điểm nợ xấu, sắp xếp và cơ cấu lại các ngân hàng yếu kém bằng các giải pháp thích hợp trên nguyên tắc không gây thiệt hại cho người gửi tiền và đảm bảo ổn định hệ thống. Nâng cao quy mô và hiệu quả hoạt động của thị trường chứng khoán, thị trường TPCP, thị trường trái phiếu doanh nghiệp và thị trường bảo hiểm;*

*Bốn là, hiện đại hóa công tác quy hoạch ngành và vùng kinh tế theo hướng nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả, gắn với đẩy mạnh hội nhập kinh tế quốc tế. Ưu tiên phát triển các ngành trọng điểm, có lợi thế cạnh tranh. Ưu tiên dành nguồn lực nhà nước, hỗ trợ phát triển các ngành kinh tế và địa bàn kinh tế ưu tiên;*

*Năm là, tái cơ cấu các thị trường nhân tố sản xuất quan trọng, bao gồm: thị trường quyền sử dụng đất, thị trường lao động và thị trường khoa học công nghệ. Hình thành đồng bộ các yếu tố của nền kinh tế thị trường, làm cơ sở phân bổ nguồn lực hiệu quả, phù hợp với các mục tiêu tái cơ cấu nền kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng.*



*Thứ hai, tiếp tục đẩy mạnh tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước.* Tiếp tục đẩy mạnh thực hiện sắp xếp, cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước để DNNN có cơ cấu hợp lý hơn, tập trung vào ngành, lĩnh vực then chốt. Đồng thời, thực hiện công khai, minh bạch theo cơ chế thị trường và quy định của pháp luật trong cổ phần hóa và thoái vốn, không để xảy ra tiêu cực, lợi ích nhóm, thất thoát vốn, tài sản nhà nước. Vốn NSNN chỉ tập trung vào các lĩnh vực khoa học, công nghệ; ngành, lĩnh vực mang tầm chiến lược, có tính dẫn dắt, định hướng xây dựng nền kinh tế tri thức; cần tập trung xử lý dứt điểm các tồn tại, yếu kém của DNNN và Doanh nghiệp có vốn nhà nước phù hợp với quy định của pháp luật, đảm bảo công khai, minh bạch, theo cơ chế thị trường; hoàn thiện mô hình quản lý, giám sát DNNN và vốn, tài sản nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp; Sớm tách chức năng đại diện chủ sở hữu vốn của Nhà nước tại DNNN và doanh nghiệp có vốn nhà nước với chức năng quản lý nhà nước của các bộ, ngành, địa phương.

*Thứ ba, cần đẩy mạnh tái cơ cấu nợ công*

*Một là, tăng nhanh tỷ trọng vay dài hạn với lãi suất thấp.* Kiểm soát chặt chẽ việc bảo đảm trả nợ đối với các khoản vay được CPBL và thu đủ nợ đối với các khoản vay về cho vay lại. Kiên quyết không chuyển đổi cơ cấu tài chính từ cho vay lại sang NSNN đầu tư trực tiếp đối với các dự án đầu tư sử dụng vốn vay kém hiệu quả. Đồng thời không sử dụng nợ công để cấp phát NSNN cho quá trình tái cơ cấu DNNN, hệ thống NHTM nhà nước, cấp vốn điều lệ cho tổ chức tín dụng hay đóng góp cổ phần tại các tổ chức tài chính quốc tế;

*Hai là, đẩy mạnh tái cơ cấu nợ công thông qua các giao dịch phái sinh, các nghiệp vụ gia hạn nợ, khoan nợ, xóa nợ, đảo nợ, hoán đổi nợ và mua lại nợ nhằm xử lý rủi ro tỷ giá, lãi suất, thanh khoản, tái cấp vốn và tín dụng; nhằm tối ưu hóa cơ cấu nợ công với chi phí hợp lý, đảm bảo nghĩa vụ trả nợ và nâng cao hiệu quả QLNC (việc tái cơ cấu nhằm kéo dài kỳ hạn nợ để giảm áp lực nghĩa vụ trả nợ của Chính phủ phái sinh cao tại một thời điểm có thể phải chấp nhận một số chi phí nhất định do vay kỳ hạn dài có lãi suất cao hơn kỳ hạn ngắn). Không vay ngắn hạn cho đầu tư phát triển nhằm đảm bảo cân đối về kỳ hạn huy động và vốn đầu tư; Kiểm*

soát các khoản nợ ngầm tiềm ẩn phát sinh từ nợ của khu vực doanh nghiệp, tổ chức tài chính, tín dụng trong nền kinh tế có nguy cơ chuyển thành nợ công; Tăng cường quản trị rủi ro, thực hiện phân loại nợ, trích lập dự phòng rủi ro nợ công trong kế hoạch tài chính - ngân sách trung hạn và dự toán NSNN hàng năm, hình thành Quỹ dự phòng rủi ro. Nghiên cứu xây dựng phương án phản ứng chính sách để dự báo và xử lý rủi ro khi nợ công xảy ra;

*Ba là*, tăng cường huy động nguồn lực trong nước để đáp ứng nhu cầu vay của Chính phủ nhằm giảm rủi ro tỷ giá, có tính đến khả năng huy động nguồn vốn ODA sẽ giảm dần và kết thúc trong thời gian tới. Cần xây dựng cơ chế huy động vốn vay trên thị trường để tạo bước đệm trong chuyển đổi phương thức huy động vốn vay ODA, vay ưu đãi sang vay theo điều kiện thị trường sau khi tốt nghiệp IDA. Xây dựng phương án cân đối nguồn trả nợ tăng thêm khi Việt Nam chính thức bước sang giai đoạn tốt nghiệp IDA. Tiếp tục nghiên cứu, xử lý các khoản nợ lớn gặp khó khăn như nợ của Tổng công ty Đầu tư phát triển đường cao tốc Việt Nam (VEC); Tổng công ty Công nghiệp Tàu thủy (SBIC)...

*Bốn là*, tiếp tục phát triển thị trường vốn trong nước, cần xây dựng cơ chế chuyển đổi các khoản nợ vay theo hợp đồng từ các quỹ tài chính sang hình thức đầu tư bằng TPCP để tăng tính thanh khoản, linh hoạt của thị trường; Tách bạch nghiệp vụ huy động vốn cho đầu tư, vay bù đắp bội chi NSNN với nghiệp vụ quản lý tiền mặt để đảm bảo đệm thanh khoản, theo đó cho phép phát hành tín phiếu, TPCP kỳ hạn ngắn phục vụ mục tiêu quản lý ngân quỹ và hoàn thiện đường cong lãi suất; Cần phát triển thị trường vốn trong nước theo hướng đa dạng hóa công cụ nợ và cơ sở nhà đầu tư, ưu tiên phát triển nhà đầu tư dài hạn và thu hút sự tham gia của nhà đầu tư nước ngoài vào thị trường vốn, thị trường TPCP.

*Thứ tư, cần duy trì và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế ổn định*

Theo đó, Chính phủ cần sử dụng đồng bộ các biện pháp, giải pháp nhằm nâng cao chất lượng tăng trưởng, gia tăng quy mô GDP của nền kinh tế theo mục tiêu vĩ mô đặt ra nhằm đảm bảo sự an toàn của nền kinh tế, đảm bảo có nguồn thu để trả nợ công, đảm bảo ANTC và ANKT quốc gia. Trong thời gian tới, cần

tiếp tục phát huy vai trò năng động chính sách, phát huy vai trò của người đứng đầu và bộ máy lãnh đạo, kiên định mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô, kiểm soát lạm phát, bảo đảm các cân đối lớn của nền kinh tế, cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Điều hành, phối hợp đồng bộ, linh hoạt, chủ động chính sách tiền tệ, chính sách tài khóa và các chính sách kinh tế vĩ mô khác. Tăng cường công tác dự báo, kịp thời có các giải pháp, đổi sách phù hợp tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, ổn định kinh tế vĩ mô, kiểm soát lạm phát. Tiếp tục đẩy mạnh thực hiện rà soát, cắt giảm các thủ tục hành chính. Kiểm soát tăng trưởng tín dụng hợp lý, nâng cao chất lượng, tập trung cho các lĩnh vực ưu tiên, khu vực sản xuất kinh doanh. Điều hành lãi suất, tỷ giá linh hoạt, phù hợp diễn biến thị trường trong và ngoài nước, các cân đối vĩ mô. Tiếp tục triển khai tích cực các biện pháp hạn chế tình trạng đô la hóa. Đẩy mạnh phát triển thị trường tài chính, chứng khoán, tập trung phát triển thị trường trái phiếu Chính phủ, trái phiếu doanh nghiệp chủ động phương án hấp thu hiệu quả các nguồn vốn từ cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước tại các doanh nghiệp nhà nước.

*Thứ năm, cần chủ động, tích cực hội nhập quốc tế, đẩy mạnh hợp tác quốc tế về nợ công*

Để phát huy hơn nữa các tác động tích cực của nợ công đến ANKT, trong thời gian tới, Chính phủ cần đẩy mạnh hơn nữa hoạt động hợp tác quốc tế về nợ công nhằm học hỏi kinh nghiệm quốc tế trong xử lý các vấn đề nợ công, phát huy tác động tích cực, giảm thiểu tác động tiêu cực của nợ công đến ANKT. Do đó, cần nghiêm túc thực hiện các chuẩn mực, quy định của quốc tế về nợ công, tích cực tham gia các diễn đàn khu vực và quốc tế về nợ công, quản lý nợ công, kinh nghiệm xử lý nợ công bền vững nhằm áp dụng vào tình hình nợ công của Việt Nam, đồng thời tạo lòng tin quốc tế và thị trường Việt Nam, để thu hút các nhà đầu tư nước ngoài. Bên cạnh đó, cần đẩy mạnh hoạt động công khai, minh bạch thông tin trong quản lý nợ công, chủ động cung cấp các số liệu nợ công cho các tổ chức tài chính quốc tế, các tổ chức đánh giá hạng mức tín nhiệm thế giới. Chủ động tăng cường

các diễn đàn đối ngoại về nợ công nhằm học hỏi kinh nghiệm quốc tế cho vấn đề nợ công của Việt Nam, góp phần đảm bảo ANKT quốc gia.

#### ***4.2.1.4. Nhóm giải pháp về đảm bảo an ninh kinh tế***

*Thứ nhất, cần đẩy mạnh công tác đấu tranh phòng chống tham nhũng, lãng phí và các loại tội phạm có liên quan đến nợ công*

Bộ Công an cần chủ động tham mưu với Đảng, Nhà nước về chủ trương, giải pháp phòng ngừa, đấu tranh với các loại tội phạm tham nhũng, lãng phí và các loại tội phạm khác phát sinh từ nợ công. Đặc biệt tập trung đẩy mạnh cuộc đấu tranh phòng chống tham nhũng, lãng phí, kiên quyết xử lý nghiêm bằng biện pháp pháp luật đối với các tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm về quản lý kinh tế, chức vụ trong quản lý, sử dụng nợ công; trong triển khai các công trình, dự án đầu tư trọng điểm có vay vốn nước ngoài, kịp thời thu hồi tài sản thất thoát cho NSNN. Đối với các sai phạm pháp lý của các doanh nghiệp, cá nhân có liên quan đến quản lý, sử dụng nợ công trong các đại án tham nhũng, cần điều tra, xử lý nghiêm và chủ động công khai thông tin có liên quan để ổn định dư luận quần chúng, tránh kẻ địch lợi dụng, xuyên tạc. Cần nghiên cứu kiến nghị tăng khung hình phạt đối với các cá nhân lợi dụng chức vụ, quyền hạn để tham ô, tham nhũng, thiếu trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng liên quan đến các khoản vay từ nợ công. Phát huy vai trò của thể trận an ninh nhân dân, vai trò của người dân trong đấu tranh, phòng ngừa các loại tội phạm về kinh tế có liên quan đến nợ công.

*Thứ hai, tăng cường vai trò quản lý, giám sát của Quốc hội, nhân dân trong quản lý, sử dụng nợ công, đảm bảo an ninh kinh tế*

Cần tăng cường vai trò giám sát, quản lý nợ công của Quốc hội, trong đó tập trung tổ chức thẩm tra, thảo luận và ban hành nghị quyết có các chỉ tiêu cơ bản về nợ công, bao gồm: nợ công so với GDP; nợ nước ngoài của quốc gia so với GDP; trả nợ chính phủ so với tổng thu ngân sách nhà nước; nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia so với tổng kim ngạch xuất khẩu...; giám sát việc giải trình của Chính phủ trước quốc hội về các chỉ tiêu nợ công, nợ nước ngoài quốc gia cũng như thực trạng nợ vay nước ngoài của chính phủ và khả năng trả nợ, từ đó đưa ra được các

giải pháp phù hợp nhằm tăng cường kỷ luật tài chính, giảm THNS và gánh nặng nợ công. Bên cạnh đó, cần phát huy vai trò của các đại biểu Quốc hội trong thảo luận, thống nhất các vấn đề có liên quan đến nợ công của Việt Nam như: hoàn thiện, sửa đổi các quy định của pháp luật có liên quan đến nợ công và nợ nước ngoài của Quốc gia; thảo luận, xây dựng các quy định về cơ chế quản lý, sử dụng nợ công cùng các chế tài xử lý trách nhiệm người đứng đầu trong quá trình sử dụng vốn vay nợ công; phát huy vai trò của đại biểu quốc hội trong giám sát quá trình vay vốn, phân bổ vốn, sử dụng vốn và trả nợ, đặc biệt là nợ chính phủ bảo lãnh và nợ chính quyền địa phương nơi đại biểu hoạt động để kịp thời tham mưu cho Quốc hội có các biện pháp đảm bảo ANKT.

Cần tăng cường vai trò giám sát của nhân dân trong quản lý, sử dụng nợ công của Chính phủ. Theo đó, Chính phủ, Bộ Tài chính cần tăng cường tính công khai, minh bạch trong quản lý, sử dụng nợ công; công bố công khai các bản tin nợ công, sử dụng vốn vay nợ công vào những công trình, dự án tại các địa phương trên trang website chính thức của Chính phủ, Bộ Tài chính và các phương tiện truyền thông một cách chính xác, minh bạch để người dân nắm được và giám sát hiệu quả. Bên cạnh đó, cần huy động vai trò của quần chúng trong giám sát việc thực hiện của các công trình, dự án tại địa phương mình sinh sống có liên quan đến vốn vay nợ công, kịp thời phát hiện các biểu hiện thi công ẩu, đội vốn, tham nhũng vặt, từ đó có phản ánh với chính quyền hoặc cơ quan báo chí kịp thời có các biện pháp ngăn ngừa phù hợp. Bên cạnh đó, cần có cơ chế đảm bảo cho người dân được thực hiện quyền giám sát theo quy định của pháp luật, bảo đảm các quyền và nghĩa vụ cũng như có chế độ đãi ngộ phù hợp khi người dân tham gia giám sát nợ công, giám sát việc thực hiện các công trình, dự án có sử dụng vốn vay từ nợ công.

*Thứ ba, nâng cao chất lượng mối quan hệ phối hợp giữa các lực lượng trong đảm bảo an ninh kinh tế quốc gia*

Các chủ thể như Bộ Công an, Bộ Tài Chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư... cần tăng cường mối quan hệ phối hợp trong trao đổi các thông tin thường xuyên về quản lý nợ công nhằm đảm bảo ANKT; chủ động phối hợp trong tham mưu cho Quốc

hội, Chính phủ ban hành, triển khai các chiến lược, kế hoạch đảm bảo an toàn nợ công và ANKT quốc gia trong bối cảnh quốc tế và khu vực có nhiều biến động sâu sắc, khó dự báo. Bộ Công an cũng cần phối hợp với Bộ Tư pháp nghiên cứu, tham mưu về mặt pháp lý cho Chính phủ trong triển khai xác lập quan hệ đối ngoại với các quốc gia chủ nợ, ký kết các khoản vay mới, các khoản thanh toán khi đáo hạn; trong xây dựng, thẩm định, thực hiện các chương trình, dự án có liên quan đến nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia, nhằm đảm bảo lợi ích tối cao của quốc gia, dân tộc; Bên cạnh đó, các đơn vị nghiệp vụ của lực lượng Công an cần phối hợp với các đơn vị có liên quan trong các bộ, ngành khác nhằm triển khai các hoạt động phòng ngừa, đấu tranh với các loại tội phạm về kinh tế, đặc biệt là các tội phạm có liên quan trong triển khai các công trình dự án trọng điểm có sử dụng vốn vay nợ công; các loại tội phạm trong lĩnh vực tài chính - ngân hàng; triển khai đồng bộ các biện pháp nhằm thu hồi các tài sản bị thất thoát cho NSNN.

*Thứ tư, cần tăng cường đấu tranh phản biện xã hội, phản bác các quan điểm sai trái của các thế lực thù địch lợi dụng vấn đề nợ công để diễn biến hòa bình, gây mất ổn định chính trị- xã hội*

*Một là, tăng cường sự lãnh đạo trực tiếp, tuyệt đối của Đảng, Ban Tuyên giáo Trung ương, của các cơ quan chức năng trong đấu tranh phản bác các luận điệu sai trái của các thế lực thù địch, đặc biệt trên mặt trận tư tưởng -văn hóa. Cần phát huy vai trò của các cơ quan tuyên truyền, các cơ quan thông tấn, báo chí, truyền hình quốc gia và các địa phương trong phản biện xã hội và phản bác quan điểm sai trái của các thế lực thù địch. Cần tăng cường số lượng, chất lượng về nội dung đối với các trang tin chính thống, tập trung vào các phóng sự, chuyên đề, bài viết lý giải về vấn đề nợ công, kịp thời cung cấp thông tin về nợ công và định hướng dư luận trước những thông tin xuyên tạc.*

*Hai là, nâng cao nhận thức, trách nhiệm của toàn Đảng, toàn quân và toàn dân, của cả hệ thống chính trị trong đấu tranh phản biện xã hội, phản bác các quan điểm sai trái của các thế lực thù địch chống phá mặt trận tư tưởng. Cần tăng cường đổi mới hình thức, biện pháp, nội dung công tác tuyên truyền, nâng cao nhận thức,*

trách nhiệm của cán bộ, đảng viên, quần chúng nhân dân về âm mưu lợi dụng mạng xã hội phá hoại tư tưởng của các thế lực thù địch. Công khai danh sách những cá nhân, tập thể, những trang blog, blogger thường xuyên đăng tải các bài viết có liên quan đến vấn đề chính trị, kinh tế, xã hội Việt Nam, đặc biệt là lợi dụng vấn đề nợ công trên các phương tiện truyền thông chính thống, kịp thời định hướng dư luận, không để kẻ địch lợi dụng lôi kéo, xuyên tạc.

*Ba là*, hoàn thiện, nâng cao trình độ của đội ngũ làm công tác đấu tranh phản biện xã hội và phản bác các quan điểm sai trái của các thế lực thù địch. Cần tăng cường công tác tuyển dụng, đào tạo đội ngũ cán bộ chuyên trách làm công tác tuyên truyền giỏi về chất lượng và chuyên môn. Đồng thời thường xuyên tổ chức các lớp tập huấn về đấu tranh phản tuyên truyền cho đội ngũ cán bộ chuyên trách, cung cấp kỹ thuật viết bài, kỹ thuật SEO, kỹ thuật vượt tường lửa... nhằm nâng cao hiệu quả tác chiến cho đội ngũ cán bộ chuyên trách.

*Bốn là*, hoàn thiện thể chế pháp lý nhằm quản lý hiệu quả công tác thông tin, truyền thông. Hầu hết các cơ quan tuyên truyền, các trang mạng trái chiều, có nội dung xấu đều có máy chủ đặt ở ngoài lãnh thổ Việt Nam gây khó khăn cho quá trình đấu tranh của các lực lượng chuyên trách. Do đó, thời gian tới cần hoàn thiện các thể chế pháp lý; tăng cường tuyên truyền, phổ biến Luật An ninh mạng và các văn bản dưới luật trong lĩnh vực thông tin, truyền thông. Phải tăng cường các biện pháp kỹ thuật nhằm chủ động ngăn chặn các thông tin độc hại tấn công vào Việt Nam. Thực hiện tốt mối quan hệ phối hợp giữa các cơ quan Tuyên giáo, Bộ Công an và các cơ quan liên quan trong chỉ đạo, đấu tranh phản bác các quan điểm sai trái của các thế lực thù địch nói chung và lợi dụng vấn đề nợ công nói riêng.

#### **4.2.2. Giải pháp hạn chế tác động tiêu cực**

##### **4.2.2.1. Nhóm giải pháp đối với nợ trong nước**

*Thứ nhất, cần củng cố, duy trì niềm tin quốc gia, củng cố niềm tin của dân chúng vào các công cụ nợ trong nước của Chính phủ*

Để khắc phục được tác động tiêu cực của nợ công đến ANKT đối với danh mục huy động vay nợ trong nước, trong thời gian tới Quốc hội, Chính phủ, Bộ Tài

chính cần củng cố và xây dựng niềm tin quốc gia, củng cố niềm tin của nhà đầu tư, của nhân dân đối với TPCP và các công cụ nợ khác nhằm nâng cao khả năng huy động nợ công từ nguồn vay trong nước. Trong thời gian qua, Chính phủ đã chủ động tăng tỷ trọng huy động vay nợ từ các cá nhân, doanh nghiệp, chủ thể trong nước. Tuy nhiên, những hạn chế trong quản lý, sử dụng nợ công ở Việt Nam, cũng như sự biến động của môi trường đầu tư, nhiều vấn đề phức tạp liên quan đến triển khai các dự án trọng điểm từ vốn vay nước ngoài như: đội vốn, chậm tiến độ, tham nhũng, lãng phí đã tác động sâu sắc đến chất lượng tăng trưởng; ảnh hưởng đến tư tưởng và lòng tin của người dân và nhà đầu tư trong nước vào TPCP và các công cụ nợ của Chính phủ. Bên cạnh đó, Chính phủ hiện chủ yếu huy động nguồn vốn vay trong nước bằng TPCP thông qua hệ thống NHTM và vay nợ BHXH, nguồn vốn nhân rồi trong dân chưa được huy động, dẫn đến rủi ro vẫn tập trung cho hệ thống tài chính và Chính phủ nếu không có biện pháp “khoan sức dân” hiệu quả. Do đó, Chính phủ cần nỗ lực duy trì và cải thiện niềm tin quốc gia bằng việc xây dựng Chính phủ kiến tạo, liêm chính, siết chặt kỷ luật tài chính, kỷ luật ngân sách; tăng cường đấu tranh phòng chống tham nhũng, lãng phí, nâng cao hiệu quả sử dụng nợ công; kiên quyết xử lý thu hồi vốn thất thoát do các loại tội phạm phát sinh; tăng cường công tác tuyên truyền cho quần chúng về vai trò, trách nhiệm đối với an ninh tài chính quốc gia, nâng cao trách nhiệm, sự ủng hộ của họ đối với Chính phủ trong xử lý vấn đề nợ công hiệu quả.

*Thứ hai, đẩy mạnh phát triển thị trường vốn trong nước tạo cơ sở vững chắc cho huy động vốn vay từ nhà đầu tư trong nước*

*Một là, cần tăng cường nguồn cung sản phẩm chất lượng trên thị trường vốn thông qua việc nâng cao quy định về phát hành, niêm yết, phát triển các sản phẩm mới và quá trình cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước tại các doanh nghiệp. Theo đó: cần có chính sách khuyến khích các doanh nghiệp, tổng công ty lớn niêm yết chứng khoán trên thị trường giao dịch có tổ chức, để nâng cao chất lượng hàng hóa trên TTCK thông qua các quy định chặt chẽ về vốn và hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp khi niêm yết chứng khoán; phát triển TTCK phái sinh nhằm tạo thanh khoản*



cho thị trường, đồng thời góp phần thu hút nhà đầu tư, đặc biệt là nhà đầu tư nước ngoài tham gia vào thị trường; Cần nghiên cứu, phát triển các sản phẩm mới trên thị trường trái phiếu như trái phiếu bán trước, trái phiếu phái sinh, trái phiếu có lãi suất thả nổi, chứng khoán hóa dựa trên tài sản, trái phiếu trung và dài hạn...; Đẩy nhanh quá trình cổ phần hóa các doanh nghiệp có vốn nhà nước theo các phương pháp được nêu trong Nghị quyết 15/NQ-CP của Chính phủ ngày 6/3/2014 về một số giải pháp đẩy mạnh cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp lớn trong lĩnh vực viễn thông, hàng không, năng lượng.

*Hai là*, cần đa dạng hóa cơ sở nhà đầu tư nhằm tăng cầu cho TTCK, thu hút thêm nguồn vốn cho thị trường vốn; Phát triển hệ thống nhà đầu tư, nhất là nhà đầu tư tổ chức có nguồn vốn dài hạn như các công ty bảo hiểm, các quỹ hưu trí bắt buộc, quỹ hưu trí bổ sung, các quỹ đầu tư trong và ngoài nước thông qua các biện pháp khuyến khích đầu tư và thành lập quỹ đầu tư như quy định tỷ lệ phân bổ đầu tư hay buộc phải đầu tư một phần tài sản vào chứng khoán, ưu đãi thuế...

*Ba là*, tăng cường sự tham gia của các định chế tài chính và nhà đầu tư nước ngoài. Cùng với việc bảo vệ nhà đầu tư, mở rộng cơ sở nhà đầu tư là vấn đề quan trọng được nhiều nước chú ý như là một giải pháp về phía cầu, nhằm tăng cường thu hút nguồn vốn đầu tư trong và ngoài nước trên TTCK.

*Bốn là*, tiếp tục phát triển các định chế trung gian và dịch vụ thị trường. Tiếp tục tăng cường tái cấu trúc các tổ chức kinh doanh chứng khoán như các công ty chứng khoán, công ty quản lý quỹ, công ty đầu tư chứng khoán..., nhằm nâng cao năng lực tài chính, đảm bảo các tổ chức này hoạt động lành mạnh, tính thanh khoản cao và an toàn hệ thống. Đồng thời, tái cấu trúc hệ thống ngân hàng thông qua việc giải quyết triệt để vấn đề nợ xấu, sở hữu chéo giữa doanh nghiệp và ngân hàng, ngân hàng và công ty chứng khoán.

*Năm là*, hoàn thiện cấu trúc thị trường trái phiếu, trước hết cần phát triển thị trường TPCP làm nền tảng, từ đó thúc đẩy thị trường trái phiếu doanh nghiệp, cần xây dựng thị trường đồng bộ từ khung pháp lý cho đến các hoạt động trên thị trường sơ cấp, thứ cấp, phát triển nhà đầu tư cũng như các dịch vụ đi kèm. Tiếp tục đẩy

mạnh tái cấu trúc tổ chức TTCK, cơ sở hạ tầng, công nghệ. Tiếp tục xây dựng mô hình, lộ trình cho tiến trình hợp nhất 2 Sở Giao dịch Chứng khoán; hoàn thiện mô hình đối tác bù trừ trung tâm; xây dựng và triển khai Đề án kết nối hệ thống thanh toán bù trừ và quyết toán chứng khoán với hệ thống thanh toán liên ngân hàng.

*Sáu là*, nâng cao tính an toàn hệ thống, hiệu quả hoạt động và năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp bảo hiểm. Khuyến khích, hỗ trợ các doanh nghiệp phát triển và đa dạng hóa sản phẩm bảo hiểm. Bên cạnh đó, đa dạng và chuyên nghiệp hóa các kênh phân phối bảo hiểm. Hoàn thiện khung pháp lý, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, giám sát của Nhà nước. Hoàn thiện hệ thống khuôn khổ pháp lý thống nhất, đồng bộ đáp ứng được yêu cầu quản lý, giám sát và hội nhập với thị trường vốn của khu vực và quốc tế; Bổ sung các chế tài xử lý nghiêm minh về dân sự, hình sự để phòng ngừa và xử lý các hành vi vi phạm trong hoạt động trên thị trường vốn, TTCK, củng cố bộ máy, nâng cao năng lực quản lý, giám sát của Nhà nước đối với thị trường vốn.

*Thứ ba, cần đẩy mạnh phát hành Trái phiếu chính phủ trong nước có kỳ hạn dài; đa dạng hóa các công cụ nợ trong huy động vốn*

*Một là*, Bộ Tài chính cần chủ động phát hành TPCP kỳ hạn dài, đặc biệt là các kỳ hạn 15 năm, 20 năm, 30 năm nhằm đáp ứng nhu cầu đầu tư của các quỹ bảo hiểm, vừa giúp kéo dài kỳ hạn bình quân của danh mục nợ TPCP, giảm áp lực trả nợ trong ngắn hạn và tăng tính bền vững của nợ công; cần phát triển thị trường TPCP trở thành thị trường chuẩn cho thị trường tài chính, làm nòng cốt để huy động vốn vay trong nước có hiệu quả.

*Hai là*, cần đa dạng hóa các sản phẩm TPCP để đáp ứng nhu cầu của nhà đầu tư, nghiên cứu triển khai sản phẩm mới như trái phiếu có lãi suất thả nổi, trái phiếu không trả lãi định kỳ, trái phiếu có kỳ trả lãi linh hoạt song song với phát hành đa dạng các kỳ hạn từ 5 năm đến 30 năm, hình thành đường cong lãi suất chuẩn; chú trọng phát triển hệ thống nhà đầu tư dài hạn như các quỹ đầu tư, hệ thống quỹ hưu trí tự nguyện; khuyến khích các doanh nghiệp bảo hiểm đặc biệt là bảo hiểm nhân thọ tăng tỷ lệ đầu tư vào TPCP.

*Ba là*, tăng cường huy động vốn ngoại tệ từ các nguồn vay trong nước, chú trọng huy động các khoản vay ngoại tệ dài hạn nhằm kéo dài tính thanh khoản, đồng thời nghiên cứu tăng lãi suất huy động ngoại tệ từ nguồn trong nước thay vì mức lãi suất 0% như hiện nay; trong huy động vốn trong nước cần chú ý cân đối giữa nguồn vốn trong nước và nguồn vốn nước ngoài theo quan điểm: nguồn vốn trong nước là quyết định, nguồn vốn nước ngoài là quan trọng; cần tính toán cân trọng nhằm không đẩy Chính phủ vào nguy cơ vỡ nợ, từ đó dẫn đến lạm phát gia tăng, xuất hiện hiện tượng chiếm dụng vốn giữa các chủ thể sản xuất, kinh doanh, làm thiếu vốn cho đầu tư phát triển, làm giảm tăng trưởng, đe dọa ANKT quốc gia.

*Thứ tư, cần tăng cường công tác dự báo, hạn chế các rủi ro phát sinh đối với huy động nợ trong nước*

*Một là*, cần tăng cường công tác dự báo đối với các rủi ro phát sinh trong danh mục nợ trong nước. Theo đó, Cục Quản lý nợ và Tài chính đối ngoại cần áp dụng các chương trình phần mềm quản lý nợ tiên tiến của IMF và các tổ chức quốc tế để dự báo về những rủi ro phát sinh khi huy động nợ trong nước bằng TPCP và các công cụ nợ khác trên thị trường. Theo đó, cần chú trọng phân tích tác động của rủi ro tái cấp vốn/thanh khoản đối với danh mục nợ trong nước theo các kịch bản khác nhau, khi thời gian đáo hạn đối với TPCP ngắn, nghĩa vụ nợ tập trung cao vào một số năm; dự báo về những khó khăn trong huy động nợ TPCP đến năm 2030 trong bối cảnh nhu cầu huy động nợ của Chính phủ tăng, cơ cấu tài sản nợ ngắn hạn của NHTM không đáp ứng đủ nhu cầu huy động vốn, các nguồn lực, nhà đầu tư khác còn mỏng dẫn đến phát sinh chi phí huy động vốn. Bên cạnh đó, cần tính toán đầy đủ rủi ro lãi suất trong trường hợp cần huy động vốn TPCP trong nước lớn với kỳ hạn dài để có giải pháp xử lý phù hợp.

*Hai là*, cần kiểm soát hiệu quả các rủi ro phát sinh trong quá trình huy động vốn vay trong nước bao gồm: Rủi ro về tái cấp vốn, thanh khoản do biến động trên thị trường tài chính; rủi ro thanh khoản do thiếu các tài sản tài chính có tính thanh khoản để thực hiện đầy đủ, kịp thời các nghĩa vụ nợ đến hạn theo cam kết, bao gồm khả năng trả nợ của ngân sách trung ương và ngân sách địa phương; rủi ro do biến động thị trường tài chính ảnh hưởng đến việc huy động vốn dẫn đến phải đảo nợ với

chi phí cao hoặc mất khả năng đảo nợ; rủi ro tín dụng do đối tượng được vay lại, đối tượng được bảo lãnh không trả được nợ đầy đủ, đúng hạn; các loại rủi ro khác có thể ảnh hưởng đến an toàn nợ công.

*Thứ năm, cần nâng cao chất lượng công tác tuyên truyền đối với nhà đầu tư và người dân vào các công cụ nợ của Chính phủ*

Cần nâng cao chất lượng công tác tuyên truyền cho nhà đầu tư, người dân hiểu về vai trò của vay nợ công đối với sự phát triển đất nước; tuyên truyền để người dân và nhà đầu tư hiểu được những tác động chủ yếu của nợ công đến ANTC, ANKT quốc gia và vai trò của người dân đối với sự nghiệp xây dựng và bảo vệ tổ quốc, từ đó kêu gọi họ tham gia đầu tư vào thị trường TPCP, thị trường chứng khoán và các công cụ nợ của chính phủ theo nguyên tắc “ích nước, lợi dân”. Cần tăng cường chất lượng công tác tuyên truyền thông qua hệ thống các phương tiện thông tin đại chúng, cải thiện và nâng cao trình độ của cán bộ làm công tác tuyên truyền về vai trò, trách nhiệm của Chính phủ, Bộ Tài chính và các cơ quan hữu quan trong xây dựng chính phủ kiến tạo, liêm chính; nỗ lực trong cải cách kinh tế, cải thiện tốc độ tăng trưởng; đấu tranh phòng chống tham nhũng, lãng phí; công tác đấu tranh phòng chống tội phạm có liên quan đến quản lý, sử dụng vốn vay nợ công để nhà đầu tư, người dân hiểu và tham gia chung vào công cuộc xây dựng và phát triển kinh tế quốc gia.

#### ***4.2.2.2. Các giải pháp đối với nợ nước ngoài***

*Thứ nhất, cần tính toán đầy đủ nhu cầu vay nợ và tăng khả năng hoàn trả nợ vay nước ngoài đúng cam kết*

*Một là, cần tính toán nhu cầu vay mượn nợ nước ngoài hợp lý nhằm đảm bảo an toàn nợ công và ANTC quốc gia. Cần quán triệt và đảm bảo nguyên tắc vay trả nợ, theo đó chỉ vay vốn nước ngoài khi có khả năng sử dụng vốn vay thực sự có hiệu quả, chú trọng đầu tư vào những dự án mang lại tỷ suất lợi nhuận cao và rủi ro thấp, chú trọng vào các ngành, lĩnh vực đầu tư sao cho phát huy hết lợi thế so sánh của quốc gia, của ngành, của doanh nghiệp. Trong tính toán nhu cầu vay mượn nợ nước ngoài cần tính toán đầy đủ mối quan hệ giữa các biến như: lượng tiết kiệm, đầu tư, vay nợ; tính toán khả năng chịu đựng của cán cân vãng lai thông qua dự báo*

về tốc độ tăng trưởng kinh tế, tốc độ tăng trưởng xuất khẩu và nhập khẩu, lãi suất vay nợ trung bình dự kiến; tính toán mức độ bội chi ngân sách tối đa nhằm duy trì mức nợ nước ngoài/GDP không quá 50% GDP. Cân đối chi phí và số lượng giữa vay trong nước và ngoài nước để tài trợ cho THNS, có thể tham khảo mô hình động về nợ công của Jaime de Pines.

*Hai là*, Chính phủ cần kiểm soát chặt chẽ các khoản nợ tự vay, tự trả nước ngoài của doanh nghiệp, tổ chức tín dụng. Tuy các khoản nợ này không thuộc phạm vi nợ công nhưng lại là một phần trong cơ cấu nợ nước ngoài của quốc gia, có ảnh hưởng quan trọng đến ổn định vĩ mô, ANTC quốc gia. Ngân hàng nhà nước cần phối hợp với Bộ Tài chính xây dựng, thực hiện các giải pháp nhằm kiểm soát các khoản vay này để bảo đảm trong giới hạn cho phép bởi các khoản nợ nước ngoài này được vay bằng ngoại tệ và phải dùng ngoại tệ của quốc gia để thanh toán, nếu lượng dự trữ ngoại tệ mỏng thì doanh nghiệp có thể rơi vào tình trạng vỡ nợ, khi đó quốc gia sẽ có nguy cơ bị hạ bậc tín nhiệm, khó khăn trong huy động vốn.

*Ba là*, Chính phủ cần kiểm soát chặt chẽ các khoản vay về cho vay lại và các khoản vay được CPBL. Những khoản vay này phát sinh khi doanh nghiệp cần huy động một lượng vốn lớn trên thị trường vốn quốc tế, nhưng không đủ uy tín để tự mình đứng ra vay nợ, do đó Chính phủ đứng ra vay về cho vay lại hoặc bảo lãnh. Việc làm này đồng nghĩa với rủi ro thanh toán trong tương lai thuộc về Chính phủ trong mọi trường hợp, NSNN phải gánh chịu hậu quả, rủi ro trong toàn bộ quá trình vay nợ. Để bảo đảm hiệu quả trong việc vay vốn và sử dụng vốn vay cần phải tuân thủ 2 nguyên tắc cơ bản 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; đồng thời kiểm tra, giám sát chặt chẽ, thường xuyên quá trình sử dụng các khoản vay nợ, các khoản vay được CPBL, nhất là tại các đơn vị sử dụng trực tiếp vốn vay như: tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, NHTM, các dự án đầu tư cơ sở hạ tầng.

*Bốn là*, cần tính toán các biện pháp trả nợ đúng hạn. Theo đó, cần gia tăng nguồn thu kiều hối vào hệ thống ngân hàng nhằm phục vụ trả nợ, bởi đây là luồng vốn không gắn với việc phải trả lãi thương mại hoặc gây thâm hụt cán cân

thương mại, không gây áp lực trả nợ và lãi khi đến hạn. Cần đẩy mạnh thu hút đầu tư từ bên ngoài qua kênh phát hành cổ phiếu doanh nghiệp thu hút các nhà đầu tư nước ngoài trên thị trường chứng khoán; duy trì tốc độ tăng trưởng kinh tế và gia tăng nguồn tích lũy nội địa; đẩy mạnh xuất khẩu, hạn chế tình trạng nhập siêu. Bên cạnh đó, cần tiếp tục rà soát, cắt giảm chi thường xuyên trong đó cần tinh gọn bộ máy hành chính trên cơ sở có lộ trình từ các biện pháp tiết kiệm đến tinh giản biên chế; cần có sự giám sát chặt chẽ các khoản chi từ trung ương cho địa phương, đảm bảo sử dụng vốn đúng mục đích, có hiệu quả ngay từ khâu kiểm tra, đánh giá dự án; tiếp tục cải cách hệ thống thuế, giảm thuế thu nhập doanh nghiệp nhằm nuôi dưỡng nguồn thu trong tương lai. Tăng cường hiệu quả thu ngân sách, tránh thất thoát, thất thu thuế. Hiện tại, có thể cân nhắc đối với thuế giao dịch bất động sản, thuế đánh vào các mặt hàng xa xỉ hay thuế ô nhiễm môi trường; cần duy trì khả năng xuất khẩu, coi xuất khẩu là yếu tố then chốt để trả nợ; cần phát triển nội lực của nền kinh tế trong nước, tập trung thúc đẩy giá trị gia tăng trong xuất khẩu bằng cách giảm nhập khẩu nguyên phụ liệu cho sản xuất hàng xuất khẩu thông qua đầu tư phát triển các ngành công nghiệp hỗ trợ, và đẩy mạnh hơn nữa hoạt động xúc tiến thương mại; Cần có giải pháp tránh tình trạng lên giá của tiền VND làm tổn hại đến năng lực xuất khẩu dẫn đến xói mòn khả năng trả nợ của quốc gia.

*Thứ hai, xây dựng ngưỡng tác động của nợ công đến an ninh kinh tế*

Để kiểm soát an toàn nợ công, đảm bảo ANKT, thúc đẩy tăng trưởng và phát triển cần phải xác định được ngưỡng tác động của nợ nước ngoài đến ANKT. Việc xác định ngưỡng phải dựa trên những phân tích khoa học từ các số liệu nợ công, nợ nước ngoài và tăng trưởng kinh tế của Việt Nam cũng như căn cứ vào các tác động chủ yếu của nợ công, nợ nước ngoài đến ANKT quốc gia trong giai đoạn hiện nay. Trong xây dựng ngưỡng tác động, có thể tham khảo kết quả của một số nghiên cứu [Bảng 4.4, Phụ lục 2]. Ngoài ra, các tổ chức quốc tế có tính đến nợ lương hưu trong khoản nợ Chính phủ (UNCTAD). Thống kê cho thấy, tỷ lệ nợ lương hưu/GDP trên 100% đối với các nước phát triển là bắt đầu vượt ngưỡng an toàn. Còn đối với các nước đang phát triển khi không tính nợ lương hưu thì có lẽ 50% là ngưỡng phù hợp.

*Thứ ba, cần duy trì dự trữ ngoại hối quốc gia ở mức phù hợp*

Cần duy trì dự trữ ngoại hối quốc gia ở mức phù hợp nhằm đảm bảo phòng ngừa các rủi ro về tỷ giá, lãi suất, đáo hạn, thanh khoản các khoản vay đến từ các chủ nợ quốc tế và cán cân thương mại cũng như cung cấp công cụ để NHNN điều tiết chính sách tiền tệ một cách linh hoạt. Muốn vậy cần cải thiện các khoản thu trong cán cân thanh toán quốc tế; quản lý tập trung nguồn ngoại tệ, quản lý chặt chẽ các hoạt động vay ngoại tệ của hệ thống doanh nghiệp (do vay ngoại tệ lãi suất thấp hơn vay VND); đẩy mạnh thu hút kiều hối vào hệ thống ngân hàng nhằm ổn định và kiểm soát lượng kiều hối dự trữ trong dân chúng.

Bên cạnh đó, cần đảm bảo thực hiện song song chính sách tiền tệ và tỷ giá, duy trì tính thanh khoản của thị trường ngoại hối, góp phần thúc đẩy hoạt động xuất nhập khẩu, đảm bảo tính cân đối của cán cân thanh toán; duy trì uy tín về khả năng thanh toán các nghĩa vụ nợ nước ngoài của Chính phủ, hỗ trợ giá trị đồng nội tệ, đảm bảo ANTC quốc gia, phòng ngừa và chống đỡ được những tác động tiêu cực khi xảy ra khủng hoảng hay các cú sốc tài chính từ bên ngoài. Từ đó, tạo điều kiện thu hút FDI và vốn đầu tư gián tiếp nước ngoài (FII), để xây dựng cơ sở hạ tầng và phát triển kinh tế bền vững; Cần nâng cao chất lượng công tác quản lý dự trữ ngoại hối như: tăng cường năng lực thống kê, phân tích, dự báo để điều chỉnh cơ cấu đầu tư và tiêu chuẩn đầu tư hợp lý; tiếp tục chú trọng công tác đào tạo năng lực nghiệp vụ, chuyên môn đội ngũ cán bộ quản lý dự trữ ngoại hối.

Ngân hàng Nhà nước cần tính toán duy trì dự trữ ngoại hối ở mức phù hợp nhằm đảm bảo an ninh tài chính quốc gia, đồng thời hạn chế những chi phí phát sinh từ việc nắm giữ quá nhiều ngoại hối. Theo thông lệ quốc tế, mức dự trữ ngoại hối vừa đủ là ở mức đủ để trang trải tổng số nợ nước ngoài đến hạn thanh toán trong vòng một năm và về dài hạn thì ở mức 12 tuần nhập khẩu. Việc nắm giữ và quản lý lượng dự trữ ngoại hối sẽ tạo ra chi phí cơ hội lớn cho năng động chính sách, đảm bảo an ninh tài chính quốc gia, phòng ngừa được các nguy cơ đến từ các khoản nợ nước ngoài và chủ nợ nước ngoài, bảo vệ chủ quyền, làm giảm sự phụ thuộc vào các chủ nợ.

*Thứ tư, chủ động kiểm soát các hoạt động đàm phán, vay nợ, lựa chọn chủ nợ, đồng tiền vay trong danh mục nợ nước ngoài*

*Một là, Chính phủ, Bộ Tài chính cần chủ động kiểm soát các hoạt động đàm phán, vay nợ một cách hiệu quả nhằm đảm bảo các điều kiện có lợi nhất cho ANTC quốc gia. Theo đó, cần căn cứ vào các loại hình vay như: song phương, vay đa phương, vay trên thị trường quốc tế, vay nước ngoài; các điều kiện vay như: vay ưu đãi, vay thương mại, lãi suất vay; các chủ thể vay: vay tổ chức tín dụng, tổ chức thương mại quốc tế hay vay quốc gia để tính toán các điều kiện và phương án đàm phán hiệu quả. Bên cạnh đó, cần nghiên cứu kỹ về điều kiện đi kèm các khoản vay được các nhà tài trợ yêu cầu khi đàm phán. Bộ Tài chính và các cơ quan chủ quản khi đàm phán phải xây dựng các kịch bản, tính toán được hiệu quả, khó khăn, vướng mắc có thể gặp phải, dự liệu được các rủi ro, các điều khoản phải nhượng bộ trước khi tiến hành đàm phán. Cần sử dụng hiệu quả các mô hình phân tích bền vững nợ DSA, mô hình chương trình quản lý nợ trung hạn do Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ quốc tế phát triển để dự báo về kinh tế vĩ mô, phân tích các kịch bản số, từ đó xác định các phương án vay như thế nào, cách thức như thế nào. Cùng với các yếu tố khác như thành tố ưu đãi, chi phí tài chính và phi tài chính giữa các khoản vay, để xác định khoản nào nên vay và khoản vay nào không nên vay, chủ thể nào nên vay, chủ thể nào không nên vay. Kiên quyết không nhượng bộ, đánh đổi các điều khoản bất lợi cho chủ quyền quốc gia để đạt được các khoản vay bằng mọi giá.*

*Hai là, cần tính toán lựa danh mục vay nợ hợp lý nhằm giảm sự phụ thuộc vào các chủ nợ nước ngoài. Hiện ba chủ nợ lớn nhất của Việt Nam hiện nay là Ngân hàng Thế giới; Ngân hàng Phát triển Châu Á và Nhật Bản, trong cơ cấu nợ chủ yếu là các khoản vay ODA và vay ưu đãi chiếm 94% dư nợ nước ngoài của Chính phủ, ngoài ra Việt Nam còn vay của nhiều tổ chức, quốc gia khác. Tuy nhiên các món vay này không lớn. Trong thời gian tới, để đảm bảo ANKT, chủ quyền quốc gia, Chính phủ, Bộ Tài chính cần tiếp tục tính toán cân nhắc:*

*Tính toán hợp lý tỷ trọng vay nợ nước ngoài của khu vực tư nhân và khu vực chính phủ cho tương xứng với hiệu quả đóng góp của các khu vực này vào nền kinh*



tế, đặc biệt kiểm soát chặt chẽ các khoản vay của doanh nghiệp theo hình thức tự vay, tự trả; các khoản vay CPBL. Đồng thời, tính toán thời hạn các khoản vay theo hướng coi trọng vay vốn dài hạn dưới hình thức ưu đãi, ân hạn dài từ các tổ chức tài chính truyền thống như WB, ADB, hạn chế các khoản vay thương mại ngắn hạn, đặc biệt là các khoản vay dễ, vay nhiều với mục đích đưa Việt Nam vào “bẫy nợ” nhằm khống chế về kinh tế hoặc chủ quyền; Cần tính toán hợp lý cơ cấu đồng tiền vay nợ bằng cách đa dạng hóa đồng tiền vay nợ, không phụ thuộc vào một ngoại tệ mạnh dẫn đến khả năng bị rủi ro tỷ giá khi ngoại tệ bị biến động. Đối với lựa chọn đồng tiền vay, đã vay nợ nước ngoài thì đồng tiền nào cũng có khả năng mang lại rủi ro tỷ giá và gây áp lực cho NSNN trong cân đối để trả nợ. Vì thế, giải pháp hữu hiệu nhất là tăng cường vay trong nước bằng đồng VND để không bị sức ép tỷ giá, đối với các khoản vay bên ngoài chủ yếu tiến hành bằng USD, bởi đây là đồng tiền tạm thời có ít biến động tỷ giá nhất.

*Lựa chọn đối tác cho vay*, ngoài duy trì các chủ nợ truyền thống như Nhật Bản, ADB, WB, cần lựa chọn, cân nhắc khi đàm phán những khoản vay mới trong bối cảnh đã tốt nghiệp IDA và ADF. Do đó, Chính phủ cần nhanh chóng hoàn thành các nghĩa vụ nợ đối với các khoản vay ODA sắp đến hạn trong giai đoạn từ nay đến 2025, hạn chế vay nợ mới để đảo nợ. Bên cạnh đó, tính toán kỹ khi lựa chọn đàm phán, ký kết các khoản vay; nghiên cứu kỹ các điều khoản ràng buộc từ lời mời vay vốn, các khoản đầu tư của Chính phủ và doanh nghiệp của một số nước lớn trong khu vực và thế giới nhằm đảm bảo ANKT quốc gia.

*Thứ năm, hạn chế các rủi ro nợ công đối với danh mục nợ nước ngoài*

Đối với danh mục nợ trong nước hay nợ nước ngoài đều mang đến những rủi ro cho ANKT quốc gia. Tuy nhiên, đối với nợ nước ngoài, rủi ro mang đến nguy hại hơn, sâu sắc hơn so với nợ vay trong nước. Do đó trong thời gian tới cần làm tốt một số vấn đề sau:

*Một là*, nâng cao hiệu quả đo lường rủi ro danh mục nợ nước ngoài. Đối với danh mục nợ nước ngoài, rủi ro thường gặp là rủi ro tỷ giá, rủi ro lãi suất, rủi ro đảo

nợ, rủi ro thanh khoản đối với các khoản nợ nước ngoài bằng ngoại tệ mạnh đến hạn, các khoản doanh nghiệp vay do CPBL, hoặc các khoản vay doanh nghiệp theo hình thức tự vay, tự trả (trong trường hợp mất khả năng trả nợ), hoặc chi trả cho tình trạng thâm hụt cán cân thương mại. Do đó, cần tăng cường sử dụng các biện pháp kỹ thuật, công nghệ quản lý hiện đại để đo lường, tính toán các rủi ro nợ công phát sinh, qua đó có phương án xử lý hiệu quả. Chẳng hạn như trong trường hợp Chính phủ Trung Quốc phá giá đồng Nhân dân tệ do căng thẳng về kinh tế với phương Tây, NHNN Việt Nam có thể nâng cao dự trữ ngoại hối quốc gia, sử dụng các nghiệp vụ để điều tiết thị trường tài chính nhằm đề phòng rủi ro tỷ giá đối với danh mục nợ nước ngoài nhằm giữ vững ổn định tỷ giá của VND; Hoặc giảm tối đa các khoản vay không có bảo đảm của doanh nghiệp tại các ngân hàng bằng ngoại tệ, hoặc vay lại từ nguồn BLCP, cho vay theo xếp hạng tín nhiệm... Hoặc quản lý rủi ro thanh khoản bằng cách duy trì việc thanh toán đúng hạn đúng hạn và thiết lập giới hạn tối đa cho việc thanh toán nợ, sử dụng hình thức mua lại nợ hoặc trao đổi nợ.

*Hai là*, nâng cao hiệu quả phòng ngừa rủi ro nợ công và nợ nước ngoài bằng việc nâng cao hiệu quả dự báo, cảnh báo sớm đối với các rủi ro nợ công. Để dự báo, cảnh báo chính xác cần dựa vào những thông tin như: thông tin từ các văn bản pháp lý, các quy định, tiêu chuẩn do các cơ quan của nhà nước ban hành; tổng hợp thông tin từ các cơ quan nghiên cứu, các chuyên gia, bên cạnh đó kết hợp thông tin từ các phương tiện truyền thông đại chúng đang phổ biến hiện nay như hệ thống phát thanh, truyền hình, internet... Đây là những nguồn quan trọng giúp công tác dự báo đạt kết quả cao. Đồng thời, để nâng cao hiệu quả dự báo cần dựa trên hệ thống các chỉ tiêu do các tổ chức quốc tế như WB, IMF... đặt ra nhằm rút ngắn khoảng cách giữa Việt Nam và thế giới về dự báo nợ công. Bên cạnh đó cần xây dựng đội ngũ cán bộ quản lý làm công tác dự báo có trình độ cao, tận tâm và có trách nhiệm với công việc và nâng cao chính sách đãi ngộ cho họ.

*Ba là*, nâng cao hiệu quả sử dụng các công cụ phái sinh trong xử lý rủi ro nợ công, có thể sử dụng các công cụ như hoán đổi lãi suất, hoán đổi tiền tệ, ký các hợp

đồng kỳ hạn, hợp đồng tương lai, quyền chọn về trái phiếu...để xử lý hiệu quả rủi ro nợ công ở Việt Nam. Tuy nhiên, để nâng cao hiệu quả sử dụng các công cụ phái sinh cần xây dựng hệ thống văn bản pháp lý liên quan để công cụ phái sinh một cách đầy đủ nhằm tạo cơ sở pháp lý và điều kiện thực hiện các giao dịch phái sinh, công cụ phái sinh được hiệu quả, thuận lợi.

*Bốn là*, cần đánh giá và có chế tài yêu cầu báo cáo rủi ro nợ công danh mục nợ nước ngoài kịp thời, cụ thể theo tuần, ngày, tháng, quý và năm, thậm chí có thể báo cáo theo ngày. Cần nhanh chóng hoàn thiện hệ thống quản lý điện tử thống nhất do Cục QLN và TCDN trực tiếp quản lý và điều hành các hoạt động liên quan đến nợ công. Đồng thời đánh giá hiệu quả phòng ngừa rủi ro thường xuyên nhằm tổng kết kinh nghiệm quản lý, tìm ra những điểm hạn chế để kịp thời khắc phục nhằm nâng cao hơn hiệu quả quản lý rủi ro nợ công ở Việt Nam.

*Năm là*, đẩy mạnh hợp tác quốc tế trong xử lý rủi ro nợ công và nợ nước ngoài, thường xuyên tổ chức các cuộc hội thảo, trao đổi kinh nghiệm với các chuyên gia nước ngoài về các kinh nghiệm quản lý rủi ro hiệu quả, mời các chuyên gia nước ngoài thuộc IMF, WB...đánh giá về các chỉ tiêu an toàn nợ công, nợ nước ngoài quốc gia; học hỏi kinh nghiệm xử lý rủi ro nợ công của các nước trên thế giới để vận dụng vào quản lý rủi ro nợ công của Việt Nam. Tích cực cập nhật tin tức và dữ liệu thị trường từ các cổng thông tin tài chính quốc tế, kịp thời nắm bắt các diễn biến quan trọng của tình hình nợ công quốc tế và Việt Nam.

*Thứ sáu, cần nỗ lực cải thiện chỉ số xếp hạng tín nhiệm quốc gia*

Hạn mức tín nhiệm quốc gia có liên quan trực tiếp đến uy tín quốc gia, khả năng huy động vốn của quốc gia trên thị trường quốc tế; sự thoái vốn của các nhà đầu tư nước ngoài tại thị trường Việt Nam, ảnh hưởng trực tiếp đến ANTC quốc gia. Do đó, trong thời gian tới cần quán triệt thực hiện nghiêm túc, hiệu quả Quyết định số 304/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về Đề án nâng cao định mức xếp hạng tín nhiệm quốc gia, phấn đấu đến năm 2020 nâng mức xếp hạng tín nhiệm quốc gia lên mức đầu tư, đạt mức xếp hạng tín nhiệm từ Baa3 (Moody's) hoặc

BBB- (S&P và Fitch) trở lên. Do đó, trong thời gian tới, để nâng cao chỉ số xếp hạng tín nhiệm quốc gia cần tiếp tục:

*Một là*, duy trì và nâng cao chất lượng tăng trưởng kinh tế, thu nhập GDP/người, thực hiện đầy đủ, nhất quán và triệt để các đề án về tái cơ cấu kinh tế, đầu tư công, doanh nghiệp nhà nước, hệ thống các tổ chức tín dụng, tái cấu trúc thị trường chứng khoán và các định chế tài chính; Thực hiện chính sách tài khóa chặt chẽ, phấn đấu giảm bội chi ngân sách nhà nước về mức dưới 4% GDP vào năm 2020; Điều hành chính sách tiền tệ chặt chẽ, thận trọng và linh hoạt theo tín hiệu thị trường. Tăng cường ổn định chính trị, duy trì kỷ cương, kỷ luật của hệ thống chính trị, doanh nghiệp, người dân trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Thực hiện hiệu quả các chính sách an sinh xã hội nhằm giảm thiểu khoảng cách giàu nghèo, bất bình đẳng giữa các đối tượng, vùng, miền và khu vực địa lý...

*Hai là*, tiếp tục cải thiện hệ thống tài chính quốc gia, tăng tính chuyên nghiệp trong đánh giá xếp hạng tín dụng quốc gia; Cải thiện tính công khai, minh bạch, phục vụ cho công tác xếp hạng tín nhiệm quốc gia; Tăng cường phối hợp giữa cơ quan Việt Nam trong cung cấp thông tin và thực hiện công tác đánh giá xếp hạng tín nhiệm quốc gia; Tranh thủ hỗ trợ tư vấn quốc tế, chia sẻ kinh nghiệm và duy trì tiếp xúc thường xuyên với các tổ chức xếp hạng tín nhiệm; Nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, công nghệ tạo điều kiện thuận lợi cho công tác xếp hạng tín nhiệm quốc gia tăng chất lượng công tác đánh giá, xếp hạng. Tiếp cận các kinh nghiệm quốc tế như: tăng cường nền tảng tín nhiệm; tạo nên sự thống nhất và mạch lạc về độ tín nhiệm; Tạo bối cảnh để đối thoại nhất quán với các tổ chức đánh giá định mức và nhà đầu tư; phối hợp chặt chẽ với các chuyên gia phân tích quốc tế trong suốt quá trình đánh giá định mức tín nhiệm của Việt Nam.

## KẾT LUẬN

Quá trình nghiên cứu luận án cho thấy, nợ công có những tác động tích cực và tiêu cực đến ANKT của Việt Nam. Đối với nền kinh tế của Việt Nam hiện nay, trong bối cảnh nợ công tăng cao, thâm hụt NSNN luôn ở mức 5% (ngưỡng báo động đỏ); tốc độ tăng nợ công Việt Nam vẫn tăng gấp 3 lần tốc độ tăng trưởng kinh tế cho thấy những tác động tiêu cực của nợ công ngày càng biểu hiện rõ rệt và chiếm ưu thế. Trong thời gian tới, Việt Nam sẽ phải đối mặt với những tác động tiêu cực từ nợ công và rủi ro tài khóa, ngân sách do các khoản vay nợ nước ngoài sắp đến hạn, áp lực trả nợ lớn. Bên cạnh đó, Chính phủ cũng phải đối mặt với những khó khăn trong huy động vốn vay nước ngoài, đặc biệt trong bối cảnh Việt Nam đã tốt nghiệp IDA và các khoản nợ đến hạn ngày càng lớn, NSNN không đủ trang trải. Bên cạnh đó, những yếu kém trong quản lý, sử dụng nợ công; sự đe dọa về độc lập, chủ quyền đến từ một số khoản vay của chủ nợ nước ngoài; tình trạng đội vốn, chậm tiến độ của các công trình, dự án trọng điểm; sự phát sinh của tội phạm tham nhũng, lãng phí, đang đẩy vấn đề nợ công Việt Nam trở thành vấn đề vô cùng nóng bỏng và tác động sâu sắc đến ANKT và chính trị xã hội của đất nước. Vì vậy, tác giả lựa chọn nghiên cứu đề tài “*Tác động của nợ công đến an ninh kinh tế ở Việt Nam*” là cấp thiết là về lý luận và thực tiễn.

Tác động của nợ công đến ANKT ở Việt Nam là một vấn đề nghiên cứu mới và khó trên nhiều khía cạnh, tuy nhiên, trong quá trình nghiên cứu, tác giả luận án đã cố gắng thực hiện tốt mục tiêu, nhiệm vụ nghiên cứu và đạt được một số thành tựu cơ bản: Luận án đã nghiên cứu, xây dựng được tổng quan các công trình nghiên cứu liên quan đến tác động của nợ công đến ANKT của các tác giả trong và ngoài nước, từ đó rút ra các khoảng trống nghiên cứu mà luận án hướng tới bao gồm xây dựng khái niệm tác động của nợ công đến ANKT; bổ sung số liệu nợ công Việt Nam đến 31/12/2017 và nội dung các tác động chủ yếu của nợ công đến ANKT ở Việt Nam; trên cơ sở đó đề ra một số phương hướng và giải pháp cho vấn đề nợ công Việt Nam đến 2030;

Luận án đã làm rõ cơ sở lý luận, thực tiễn về tác động của nợ công đến ANKT; đánh giá đúng thực trạng nợ công Việt Nam từ năm 1986 đến 31/12/2017

bao gồm quy mô tổng nợ công; quy mô huy động và sử dụng vốn vay; nghĩa vụ trả nợ; làm rõ những tác động chủ yếu của nợ công đến ANKT ở Việt Nam gồm những tác động tích cực như bù đắp thâm hụt NSNN; cung cấp vốn cho đầu tư, phát triển; đẩy nhanh quá trình hội nhập quốc tế; góp phần đảm bảo an sinh xã hội. Luận án cũng làm rõ những tác động tiêu cực của nợ công đến ANKT Việt Nam gồm những tác động đến sự ổn định của thị trường tài chính - tiền tệ; tạo áp lực lên tăng trưởng và phát triển; làm gia tăng thâm hụt NSNN; làm giảm dự trữ ngoại hối quốc gia; làm phát sinh các rủi ro nợ công; làm suy giảm chủ quyền quốc gia; làm phát sinh tội phạm, gây bất ổn về chính trị - xã hội... Đánh giá được tác động của nợ công đến ANKT Việt Nam thời gian qua trên các mặt thành tựu, hạn chế, nguyên nhân của hạn chế. Trên cơ sở thực trạng tác động của nợ công Việt Nam đến ANKT, tác giả đưa ra một số dự báo, phương hướng và giải pháp nhằm phát huy tác động tích cực, giảm thiểu tác động tiêu cực của nợ công đến ANKT Việt Nam đến 2030. Những dự báo và giải pháp là cơ sở quan trọng để tham mưu cho Đảng, Quốc hội, Chính phủ, Bộ Tài chính, Bộ Công an trong triển khai các phương án, giải pháp nhằm phát huy tác động tích cực và hạn chế tác động tiêu cực của nợ công đến ANKT, đảm bảo an toàn nợ công Việt Nam đến 2030.

Trong quá trình nghiên cứu luận án "*Tác động của nợ công đến an ninh kinh tế ở Việt Nam*", mặc dù nghiên cứu sinh đã rất cố gắng hoàn thành nhiệm vụ nghiên cứu. Tuy nhiên, do tiếp cận nguồn số liệu rất khó khăn, khả năng nghiên cứu của bản thân nghiên cứu sinh còn nhiều hạn chế, luận án không tránh khỏi những thiếu sót. Nghiên cứu sinh kính mong nhận được sự đóng góp của các nhà khoa học, quý thầy cô cùng bạn bè, đồng nghiệp để luận án được thông qua với chất lượng tốt nhất. Nghiên cứu sinh xin trân trọng gửi lời cảm ơn chân thành đến các nhà khoa học, quý thầy cô trong Viện Kinh tế chính trị học - Học viện CTQG Hồ Chí Minh và đặc biệt thầy giáo PGS, TS Nguyễn Khắc Thanh đã hướng dẫn tận tình để nghiên cứu sinh hoàn thiện đề tài luận án của mình đúng thời hạn theo quy định./.

**DANH MỤC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CỦA TÁC GIẢ ĐÃ  
CÔNG BỐ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN**

1. Tác giả (2016), *Những vấn đề đặt ra đối với đảm bảo an ninh tài chính tiền tệ quốc gia từ góc độ nợ công của Việt Nam*, Sách tham khảo: Vận dụng một số nội dung khoa học chính trị trong công tác công an, Nxb CTQG, Hà Nội.
2. Tác giả (2016), *Những vấn đề đặt ra trong quản lý nợ công*, Tạp chí Kinh tế và dự báo, số 12.
3. Đồng tác giả (2018), *Tác động tiêu cực của nợ công đến an ninh kinh tế Việt Nam*, Tạp chí Tài chính doanh nghiệp, số 3.
4. Tác giả (2018), *Rủi ro nợ công của Việt Nam hiện nay: Thực trạng và giải pháp*, Tạp chí Kinh tế và dự báo, số 20.
5. Tác giả (2018), *Giải pháp phòng ngừa tác động tiêu cực của nợ công đến an ninh kinh tế của Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Kinh tế Châu Á – Thái Bình Dương, số 520.
6. Tác giả (2018), *Quản lý nợ công ở Việt Nam hiện nay: Thực trạng và giải pháp*, Tạp chí Kinh tế Châu Á – Thái Bình Dương, số 521.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

### TIẾNG VIỆT

1. Vũ Thành Tự Anh (2010), *“Tính bền vững của nợ công ở Việt Nam”*, Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright, ĐHQG Hà Nội.
2. Alex Warren - Rodiguer (2010), *Khủng hoảng và nợ công, kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam*, UNDP Việt Nam, Hội thảo của Ủy ban Tài chính - Ngân sách của Quốc hội (15/9/2010).
3. Vũ Đình Ánh (2010), *“Khuyến nghị giải pháp hoàn thiện chính sách quản lý nợ công ở Việt Nam giai đoạn 2011-2015 và tầm nhìn đến 2020”*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Viện năm 2010
4. Bộ Chính trị (2017), Nghị quyết số 07 - NĐ/TW về *“Chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững”*, ngày 18 tháng 11 năm 2016, Hà Nội.
5. Bộ Tài chính (2016), *Báo cáo về định hướng kế hoạch vay và trả nợ công giai đoạn 2016-2020*, tháng 02/2016.
6. Bộ Tài chính (2016), Công văn số 13006/BTC-QLN ngày 16/9/2016 về việc *Cung cấp thông tin phục vụ đại biểu Quốc hội liên quan đến nợ công của Việt Nam tính đến ngày 31/7/2016*.
7. Bộ Tài chính (2016), Công văn số 5697/BTC-QLN ngày 27/4/2016 về việc *kế hoạch vay, trả nợ của Chính phủ và các hạn mức vay nợ năm 2016*.
8. Bộ Tài chính (2017), Báo cáo về *Huy động vốn, điều hành ngân quỹ nhà nước hiệu quả, tăng cường kiểm soát chi ngân sách nhà nước để thúc đẩy giải ngân vốn đầu tư và đáp ứng đầy đủ, kịp thời nhu cầu chi ngân sách của các đơn vị* ngày 06/01/2017.
9. Bộ Tài chính (2017), Công văn số 4193/BTC-QLN ngày 30/3/2017 về *Kế hoạch vay, trả nợ của CP và các hạn mức vay nợ năm 2017*.
10. Bộ Tài Chính, *Các Bản tin Nợ công số 1,2,3,4,5*.
11. Bộ Công an (2015), *Báo cáo tổng kết công tác bảo vệ an ninh kinh tế giai đoạn 2011 -2015*.
12. Hoàng Xuân Bình (2015) *Khủng hoảng nợ công từ lý thuyết đến thực tiễn*, Sách chuyên khảo, Nxb Khoa học kỹ thuật, Hà Nội.



13. Chính phủ (2016), Nghị quyết số 51/NQ-CP: *Ban hành chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18 tháng 11 năm 2016 của Bộ Chính trị về Chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững*, ngày 19/6/2017.
14. Chính phủ (2016), Báo cáo số 464/BC-CP ngày 19/10/2016 trình Quốc hội khóa XIV: *Báo cáo về mục tiêu định hướng huy động, sử dụng vốn vay và quản lý nợ công giai đoạn 2016 -2020*.
15. Chính phủ (2010), *Nghị định 94/NĐ-CP về Nghiệp vụ quản lý nợ công*, ngày 24 tháng 7 năm 2010.
16. Chính phủ (2011), *Nghị định 01/NĐ về Phát hành TPCP, TPCP được bảo lãnh, Trái phiếu Chính quyền địa phương*, ngày 5/1/2011.
17. Chính phủ (2012), *Chiến lược nợ công và nợ nước ngoài quốc gia 2011 - 2020 tầm nhìn đến 2030*, Tạp Chí ĐCSVN điện tử.
18. CIEM (5/2013), “*Đầu tư công, nợ công và mức độ bền vững ngân sách ở Việt Nam*”, [www.ciem.org.vn](http://www.ciem.org.vn).
19. Nguyễn Mạnh Cường (2013), *Một số xu hướng phát triển của hệ thống tài chính - tiền tệ quốc tế trong những thập niên đầu thế kỷ 21*, Luận án tiến sĩ kinh tế, Mã số: LA13.0009.3.
20. Phạm Minh Chính (2011), *Một số vấn đề về an ninh kinh tế trong toàn cảnh kinh tế thế giới và Việt Nam thời gian gần đây*, Sách chuyên khảo ANKT và nền kinh tế thị trường Việt Nam, Nxb CAND, Hà Nội.
21. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
22. Hạ Thị Thiều Dao (2006), “*Nợ nước ngoài và quản lý nợ nước ngoài của Việt Nam*”, Nxb Tài Chính, Hà Nội.
23. Chu Đức Dũng, Nguyễn Mạnh Hùng (đồng chủ biên, 2011), *Khủng hoảng nợ công trên thế giới và hàm ý đối với Việt Nam*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
24. Nguyễn Đức Độ (2018), “*Triển vọng lạm phát tại Việt Nam giai đoạn 2018-2020*”, - Viện Kinh tế - Tài chính, Học viện Tài chính [tapchitaichinh.vn](http://tapchitaichinh.vn) truy cập ngày 14/11/2018]

25. Nguyễn Đức Độ, Nguyễn Thị Minh Tâm và đồng sự (2010), “Vấn đề nợ công tại các nước phát triển và tác động đến nền kinh tế Việt Nam”, *Đề tài nghiên cứu khoa học Cấp bộ*.
26. Nguyễn Hồng Hải cùng đồng sự (2010), *Công tác bảo vệ an ninh kinh tế đối với hoạt động xuất nhập khẩu của Việt Nam với Mỹ*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
27. Vũ Thanh Hải (2014), *Hoàn thiện tổ chức kiểm toán nợ công tại Việt Nam*, Luận án tiến sĩ năm 2014, Học viện tài chính.
28. Nguyễn Thị Thanh Hoa (2018), “*Nợ công ở Việt Nam hiện nay: Thực trạng, nguyên nhân và một số giải pháp*”, Khoa Kinh tế cơ sở - Trường Đại học Kinh tế Kỹ thuật Công nghiệp, *tapchicongthuong.vn*, truy cập ngày 14/11/2018.
29. Nguyễn Mạnh Hùng (2012), *Tác động của chính sách tài chính tiền tệ đến tình hình tài chính doanh nghiệp ngành dệt may Việt Nam*, Luận án tiến sĩ kinh tế, Mã số: LA12.1190.3.
30. Lê Thị Diệu Huyền (2010), *Hoàn thiện cơ chế quản lý nợ công ở Việt Nam*. LATS kinh tế, mã số LA12.116.1, Thư viện Quốc gia VN.
31. Nguyễn Đăng Hưng (2015) *Vai trò của kiểm toán nhà nước trong quản lý nợ công*, LATS kinh tế, Trường Đại học KTQD, Hà Nội.
32. Đào Minh Hồng - Lê Hồng Hiệp (chủ biên, 2013), *Sổ tay Thuật ngữ Quan hệ Quốc tế* - Đại học KHXH&NV TP HCM, Nxb CTQG, Hà Nội.
33. Tào Khánh Hợp (2008), *An ninh tài chính nhà nước của Việt Nam trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế*, Luận án tiến sĩ kinh tế, Mã số: LA08.0465.3.
34. Võ Hữu Hiền (2017), “*An toàn nợ công và các kịch bản quản lý nợ*”, <http://www.mof.gov.vn>, truy cập ngày 4/6/2018.
35. Ian Storkey (2004), Báo cáo Hội thảo cấp Bộ. “*Cải cách nợ công tại Việt Nam*” ngày 26/5/2004, Bộ Tài chính, Hà Nội.
36. Kiểm toán Nhà nước (2016), các *Báo cáo kiểm toán chuyên đề công tác quản lý nợ công (giai đoạn 2010 -2016)*.

37. Phạm Quý Long (2015), “Quản lý rủi ro nợ công ở Nhật Bản”, *Sách chuyên khảo*, Viện Hàn Lâm khoa học xã hội Việt Nam, Viện Nghiên cứu Đông Bắc Á, Nxb Lao động xã hội.
38. Đặng Hoàng Linh (2014), “Khủng hoảng nợ công Châu Âu và bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam”, *Sách chuyên khảo*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
39. Lê Quốc Lý, Lê Huy Trọng (2003), *Nợ nước ngoài những vấn đề lý luận và thực tiễn quản lý ở Việt Nam*, Nxb Tài Chính, Hà Nội.
40. Vũ Minh Long (2012), *Khủng hoảng nợ công tại một số nền kinh tế trên thế giới - nguyên nhân, diễn biến, hậu quả, biện pháp khắc phục và những hàm ý chính sách cho Việt Nam*, VEPR -NC28.
41. Lê Hoàng Nga (2010), “Chính sách tỷ giá và nợ công của Việt Nam”, *Tạp chí Thị trường tài chính*, tháng 8 năm 2010.
42. Tô Kim Ngọc và nhóm nghiên cứu (2006), “Giải pháp phối hợp giữa Chính sách tiền tệ và quản lý nợ công ở Việt Nam”, Đề tài NCKH cấp Ngành, Mã số KNH 2004.12.
43. Hoàng Phê (1996), *Từ điển tiếng Việt*, Nxb Đà Nẵng.
44. Nguyễn Văn Phúc (2013), “Nợ công và tăng trưởng kinh tế. Kinh nghiệm các nước và bài học cho Việt Nam”, *Tạp chí Công nghệ - ngân hàng*, số 93 năm 2013.
45. Quốc hội (2009) *Luật Quản lý nợ công năm 2009*, Luật số 29/2009/QH12, ngày 17 tháng 6 năm 2009.
46. Quốc hội (2017), *Luật Quản lý nợ công năm 2017 (sửa đổi)*, Luật số 20/2017/QH14, ngày 23 tháng 11 năm 2017.
47. Lê Kim Sa (2010), “Nợ công ở Việt Nam và những vấn đề tác động tiềm tàng”, *Đề tài nghiên cứu Viện hàn lâm Khoa học xã hội*, Hà Nội.
48. Steven Pressman (2003), *50 nhà kinh tế học tiêu biểu*, Nxb Lao động, Hà Nội.
49. Bùi Xuân Sơn (2012), *Hoàn thiện chính sách tài chính đối với ngành công an Việt Nam*, Luận án tiến sĩ kinh tế, Mã số: LA12.0132.3.

50. Sách tham khảo, “*An ninh quốc gia những vấn đề an ninh phi truyền thống*”, Nxb Chính trị - Hành chính, Hà Nội năm 2013.
51. Tom Miller (2018) *Giác mộng Châu Á của Trung Quốc, công cuộc xây dựng để chế độ theo con đường tư lựa mới*, Đoàn Duy dịch; Phạm Sỹ Thành hiệu đính, Nxb Hội nhà văn.
52. Đỗ Văn Thuyết (1997), *Đổi mới và hoàn thiện pháp luật trong quản lý nhà nước về an ninh kinh tế đối ngoại ở Việt Nam hiện nay*. Luận án tiến sĩ kinh tế, Mã số: LA97.0043.3.
53. Nicholas Chapman (2018), “*Mối nguy bẫy nợ Trung Quốc và những cơn bão tỉnh*”, Phương Thảo (biên dịch).
54. Nguyễn Trọng Tài (2018), “*Nợ công với sự ổn định của thị trường tài chính*”, *Tạp chí Ngân hàng số 4*, năm 2017.
55. Nguyễn Ngọc Thủy Tiên (2002), *Những giải pháp tăng cường quản lý vay và trả nợ nước ngoài ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, chuyên ngành kinh tế chính trị.
56. Lê Phan Diệu Thảo, Thái Hán Vinh (2015), “*Kiểm định tác động của nợ công đến tăng trưởng kinh tế*”, tapchitaichinh.vn truy cập 30/12/2017.
57. Bùi Trung Thành (2011), *Bảo vệ An ninh kinh tế thời WTO*, Nxb CAND, Hà Nội.
58. Sử Đình Thành, Bùi Thị Hoàng Mai (đồng chủ biên, 2009), *Tài chính công và phân tích chính sách thuế*, Trường Đại học kinh tế Tp.HCM, Nxb Lao động xã hội.
59. Ủy ban kinh tế Quốc hội (2013), “*Nợ công và tính bền vững ở Việt Nam: Quá khứ, hiện tại và tương lai*”. *Dự án nghiên cứu “Hỗ trợ nâng cao năng lực tham mưu, thẩm tra và giám sát chính sách kinh tế vĩ mô*”, Nxb Tri Thức, Hà Nội.
60. Ủy ban giám sát tài chính quốc gia (2010) *Nợ công - kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam*, tháng 9/2010.
61. V.L.Lênin, *Toàn tập*, Nxb Tiến bộ, M.1997, t42, tr.311-312.

62. VEPR (2013), Phan Văn Hà, Trương Bá Tuấn, “*Mối quan hệ giữa đầu tư công và nợ công và yêu cầu đảm bảo bền vững ngân sách ở Việt Nam*”, *vepr.org.vn*.
63. Báo Việt (2015), “*Cần cách nhìn trực diện*”, Báo cáo chuyên đề về nợ công của của Khối phân tích và Tư vấn đầu tư Công ty cổ phần chứng khoán Báo Việt (27/11/2015).
64. Viện Khoa học xã hội Việt Nam (2011), *Khủng hoảng nợ công trên thế giới và hàm ý đối với Việt Nam*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
65. Nguyễn Xuân Yêm (1999), *Một số vấn đề quản lý nhà nước về an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội*, Nxb CAND, Hà Nội.

## TIẾNG ANH

66. Adam, C. S., & Bevan, D. L. (2005), *Fiscal deficits and growth indeveloping countries*, Journal of Public Economics, 89 (4).
67. Alessandro Missale and Emanuecle and Bachchiocchi (2005), *Managing debt stability*, working paper n.5, 2005.
68. Antonio Velandia - Rubiano (2002), *A risk Quantification Model for Public Debt Management*, WB working Paper.
69. Arnaul Melh and Julien Reynaud (2005), *The derminants of domestic original in in emerging market economies*, the European Central Bank, Working Paper series, No. 560/December 2005.
70. Adrian Penalver and Gregory Thwaites (2005), *Fiscal rules for debt sustaninability in emerging market: the impact of volatitlity an default risk*, Working paper No.307.
71. Carmen M.Reinhart và Kenneth S. Rogoff, A growth in time of debt, Working Paper 15639; <http://www.nber.org/papers/w15639>.
72. Carner, M, T. Grennes, F.Koehler-Geib (2010), *Finding the Tipping Point-When Sovereign Debt Turns Bad*, Worl Bank Policy Research Working Paper 5391.
73. Congress of the United States, Government Accountability Office (February 13, 2009) “*The federal government’s financial health: a citizen’s guide to the 2008 financial report of the United States government*”.

74. Cline W. (1984), *International Debt: Systematic Risk and Policy Responses*. Washington, DC, Institute for International Economics.
75. Deutsche Bank Research (2011), *Public Debt in 2020: Monitoring Fiscal Risks in Developed Markets*.
76. Folorunso S.Ayadi và Felix O.Ayadi (2008), *The impact of external debt on economic growth: a comparative study of Negeria and South Africa*, Texas Southern Univesity.
77. Finance.com. *Japan's Government's Debt Hits Record High in 2009*, english.caijing.com.cn/2010-05-11/110437192.html.
78. IMF (2014), “*Revised guidelines for Public debt management*”, April 1, 2014;
79. IMF (2010), “*Vietnam Fiscal Strategy and Public debt*” Benedict Bingham.
80. IMF (2001), *Guidelines for Public Debt Managamen*, Washington, USA.
81. Keiko Kubota (2010): *Oversight Role of the National Assembly in Ensuring public Debt Sustainability*, The World Bank workshop.
82. Kiichi Tokuoka. *The outlook for Financing Japan's Public Debt*. IMF Working Paper. WP/10/19.
83. Lili Liu and Vikram Nehru - IDA, Masahiko Takeda and Dhaneshwar Ghura - IMF (2010), *Vietnam Debt Sustainability Analysis 2010*, prepared by the staffs of the International Development Association and the International Monetary Fund.
84. Manmohan S.Kumar và Jaejoon Woo (2010), *Public Debt and Growth*, IMF working Paper Fiscal Affairs Department.
85. Reinhart, C. M., Reinhart, V. R., & Rogoff, K. S. (2012), *Public debt overhangs: advanced-economy episodes since 1800*, The Journal of Economic Perspectives, 26(3).
86. Pankaj; Arora, Vanrun an Bansal, Vishakha (2011), *Determinants of Public Debt for middle income and high income group countries using Panel Data*.
87. Tomaselli, Matteo (2018) *Economic Growth and Public Debt: Beyond Debt-Thresholds*, Theoretical and Empirical Issues.

88. Tomás J. Balino and Sundarajan “*Public Debt management in developing countries; Key Policy, Institutional, and Operational issues*” - Workshop on Debt, Finance and Emerging Issues in Financial integration.

89. *The Economists Intelligence Unit's global public debt clock*, [www.buttonwood.economist.com](http://www.buttonwood.economist.com).

90. UNCTAD, “*Managing Public Debt*” - ISSUES IN BRIEF Linking Economic, number 14, United Nations conference on trade and development;

## TIẾNG NGA

91. В. К. Сенчагова (2005), “*Экономическая безопасность России*”, Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, Москва Издательство "ДЕЛО".

92. В.Г Булавко, П.Г Никитенко (2009) “*Экономическая безопасность: теория, методология, практика, национальная академия наук Беларуси*”, Национальная академия наук Беларуси.

93. О.А. Николайчук (2014), “*Влияние государственного долга на экономическую безопасность России*”, Экономическая безопасность России.

94. Т.В. Чекушина (2005), “*Оценка влияния государственного долга на национальную экономическую безопасность, институт проблем комплексного освоения недр РАН*” Институт проблем комплексного освоения недр РАН.

95. Немцов Александр Геннадьевич (2004), “*Государственный долг в системе обеспечения финансовой безопасности России*”, диссертации на соискание учёной степени кандидата экономических наук.

## 96. Các WEBSITE

1. Website Bộ Tài Chính [www.mof.gov.vn](http://www.mof.gov.vn)
2. Website Diễn đàn kinh tế Việt Nam [www.vef.vn/](http://www.vef.vn/)
3. Website Tạp Chí Đảng Cộng Sản Việt Nam [www.cpv.org.vn/](http://www.cpv.org.vn/)
4. Website Tạp chí Tài chính [www.tapchitaichinh.vn/](http://www.tapchitaichinh.vn/)
5. Website Tạp chí Thời báo kinh tế Sài Gòn [www.thesaigontimes.vn](http://www.thesaigontimes.vn)
6. Website Tổng Cục Thống Kê [www.gso.gov.vn/](http://www.gso.gov.vn/)

7. Website [www.tinhkinhte.com/](http://www.tinhkinhte.com/)
8. Website [www.vneconomy.vn/](http://www.vneconomy.vn/)
9. Website Ngân Hàng Phát Triển Châu Á ADB [www.adb.org](http://www.adb.org)
10. Website Quỹ tiền tệ thế giới IMF [www.imf.org](http://www.imf.org)
11. Website Ngân hàng thế giới World Bank [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
12. [http://tapchitaichinh.vn/nghien-cuu-trao-doi/nam-2018-no-cong-viet-nam-giam-23-so-voi-nam-2017-150333.html, truy cập ngày 13/11/2018]
13. <https://vietnamfinance.vn/tong-no-dat-gan-29000-ty-usd-lieu-trung-quoc-co-the-dap-phanh-cac-khoan-no-20170803081232754.htm>, truy cập 13/11/2017.
14. <https://vov.vn/kinh-te/no-cong-cua-chinh-phu-nhat-ban-dat-muc-ky-luc-623043.vov> truy cập ngày 04/4/2019



# PHỤ LỤC

## PHỤ LỤC 1 DANH MỤC BẢNG SỐ LIỆU

**Bảng 1.1: Tiêu chí đánh giá mức độ nợ của các quốc gia**

*Đơn vị tính: (%)*

Phân loại các nước	Nợ/GNI	Nợ/XK (xuất khẩu)	Chi phí trả nợ/XK	Chi phí trả nợ/GNI	Lãi/XK
Nợ quá nhiều	>50	>275	>30	>4	>20
Nợ vừa phải	30-50	165-275	18-30	4	12-20
Nợ ít	<30	<165	<18	<4	<12

*Nguồn: Hjerthomlm Peter (2001), Debt Relief and the Rule of Thumb: Analytical History of HIPC Debt Sustainability Targets, Wider Conference on Debt Relief, Hensinki, 17-18/8/2001.*

**Bảng 3.1: Dư nợ công Việt Nam giai đoạn 2011 -2015**

*(Đơn vị: nghìn tỷ đồng)*

Chỉ tiêu	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>A- Nợ công</b>	<b>1.624</b>	<b>1.391</b>	<b>1.647</b>	<b>1.952</b>	<b>2.284</b>	<b>2.608</b>
1. Nợ CP	883	1.093	1.279	1.527	1.826	2.108
<i>a. Nước ngoài</i>	<i>527</i>	<i>667</i>	<i>727</i>	<i>763</i>	<i>810</i>	<i>907</i>
<i>b. Trong nước</i>	<i>355</i>	<i>425</i>	<i>552</i>	<i>764</i>	<i>1.016</i>	<i>1.201</i>
2. Nợ CP bảo lãnh	226	287	343	396	423	464
3. Nợ CQ địa phương	16	11	25	28	35	36
<b>B- Nợ công/GDP (%)</b>	<b>56,8</b>	<b>50,0</b>	<b>50,8</b>	<b>54,5</b>	<b>58,0</b>	<b>62,2</b>
1. Nợ CP/GDP (%)	44,6	39,3	39,4	42,6	46,4	50,3
2. Nợ CPBL/GDP (%)	11,4	10,3	10,6	11,1	10,7	11,0
3. Nợ CQĐP/GDP (%)	0,8	0,4	0,8	0,8	0,9	0,9

*Nguồn: Bản tin nợ công số 5 của Bộ Tài Chính và Chính phủ [14]*

**Bảng 3.2: Cơ cấu huy động nợ công giai đoạn 2011 -2016***Đơn vị: nghìn tỷ đồng, %*

Năm	Chính phủ	BLCP	CQDP	Tổng số	Mức tăng hàng năm
<b>2011</b>	235,3	76,6	7,3	319,2	1,9%
<b>2012</b>	283,3	105,3	22,3	411,0	28,8%
<b>2013</b>	375,5	110,9	27,6	514,0	25,1%
<b>2014</b>	534,6	75,4	26,3	636,4	23,8%
<b>2015</b>	465,3	120,8	20,8	607,0	-4,6
<b>2016</b>	472,6	38,3	13,5	524,4	-13,7
<b>Tổng số</b>	<b>2.366,6</b>	<b>572,4</b>	<b>117,9</b>	<b>3.012</b>	<b>15,0%</b>

*Nguồn: Tác giả tính toán theo số liệu của BTC [14].***Bảng 3.3: Tình hình thực hiện các chỉ tiêu an toàn nợ giai đoạn 2011 - 2017 (Theo NQ số 10/2011/QH13<sup>1</sup>)**

Chỉ tiêu	Mục tiêu	Thực hiện	Kết quả
Nợ công/GDP đến năm 2017	<_ 65%	61,3%	Đạt
Nợ CP/GDP đến 2017	<_ 54%	51%	Không đạt
Nợ nước ngoài quốc gia/GDP đến năm 2017	<_ 50%	43,1%	Đạt
Nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của CP (không cho vay lại, đảo nợ)/thu NSNN đến 2017	<_ 25%	16,1%	Đạt
TPCP cho đầu tư 2011 -2015 (tỷ đồng)	335.000	329.835	Đạt
Kỳ hạn phát hành TPCP bình quân đến 2017	4-6 năm	4,8 năm	Đạt

*Nguồn: Chính phủ [14] và tính toán của tác giả*

<sup>1</sup>Nghị quyết số 10/2011/QH13 của Quốc hội quy định đến năm 2015 nợ công không quá 65% GDP, nợ CP không quá 50% GDP, nợ nước ngoài quốc gia không quá 50% GDP

**Bảng 3.4: Cơ cấu phát hành trái phiếu chính phủ (2011 -2015)***(Đơn vị: tỷ đồng,%)*

<b>Kỳ hạn</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Bình quân</b>
1. Tổng số	80.704	141.340	181.093	248.024	276.223	185.477
Tốc độ tăng (%)	18,2	75,1	28,1	37,0	11,4	34,0
2. Cơ cấu (%)	100	100	100	100	100	100
Tín phiếu	3,2	21,0	20,3	10,6		10,3
Từ 2-3 năm	59,6	54,8	57,2	43,3	23,4	43,2
Từ 5-10 năm	37,2	24,2	20,1	40,0	61,6	39,9
Từ 15-30 năm			2,3	6,1	15,0	6,6
Kỳ hạn bình quân (năm)	3,9	3,0	3,2	4,8	7,0	4,8

**Nguồn: Bộ Tài chính [14].**

[1] Ngoài ra, thực hiện Quyết định số 2411/QĐ-TTg ngày 09/12/2016 của TTCP phê duyệt Đề án chuyển đổi các khoản vay của NSNN từ BHHX dưới hình thức hợp đồng vay sang hình thức TPCP, Bộ Tài chính đã thực hiện chuyển toàn bộ các khoản nợ BHHX theo hình thức hợp đồng vay thành TPCP với khối lượng 364.000 tỷ đồng, theo nguyên tắc chuyển đổi ngang giá và giữ nguyên các điều kiện, điều khoản của hợp đồng vay. Thực hiện hoán đổi 6 mã TPCP có kỳ hạn nợ bình quân là 5,9 năm với khối lượng 2.765 tỷ đồng bằng 3 mã trái phiếu có kỳ hạn bình quân là 25,4 năm với khối lượng 3.267 tỷ đồng góp phần kéo dài kỳ hạn nợ còn lại của TPCP. Tổng số dư nợ trong nước tính đến 31/12/2016 là 1.425,6 nghìn tỷ, bằng 52,6% GDP [36].

[2] Kỳ hạn phát hành TPCP tính đến 2016, bình quân tăng từ 3,9 năm vào năm 2011 lên 7,0 năm 2016; thời gian đáo hạn bình quân (ATM) danh mục nợ TPCP trong nước đã được cải thiện đáng kể, tăng từ 4,4 năm vào năm 2013 lên 5,6 năm tại thời điểm cuối năm 2017. Lãi suất phát hành nhìn chung giảm, bình quân cả giai đoạn ở mức 7,6%/năm (lãi suất bình quân gia quyền 2011 là 12%/năm, năm 2015 là 6,0%/năm. Tính đến hết năm 2017, đã kéo dài kỳ hạn phát hành TPCP: Năm 2011 bình quân: 3,9 năm; 2017: 12,74 năm, qua đó tăng kỳ hạn nợ bình quân danh mục TPCP (năm 2011 là 1,84 năm; 2017 là 6,7 năm) [36].

**Bảng 3.5: Kết quả giải ngân vốn ODA, vay ưu đãi theo ngành giai đoạn 2011 -2015**

Ngành, lĩnh vực	Tổng số (triệu USD)	Tỷ lệ (%)
1. Giao thông vận tải	9.566	36,1%
2. Môi trường phát triển đô thị	5.049	19,0%
3. Năng lượng và công nghiệp	4.730	17,8%
4. Nông nghiệp và PTNT, xóa đói giảm nghèo	2.515	9,5%
5. Y tế, xã hội	1.073	4,0 %
6. Giáo dục và đào tạo	768	2,9 %
7. Các ngành khác	2.827	10,7 %
<b>Tổng cộng</b>	<b>26.528</b>	<b>100,0 %</b>

*Nguồn: Bộ Tài chính [14].*

[3] Việc giải ngân vốn ODA, vay ưu đãi nước ngoài 2011 -2015 chiếm khoảng 2,8% GDP, bằng 8,6% tổng vốn đầu tư toàn xã hội và trên 49% tổng vốn đầu tư từ NSNN, đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện khâu đột phá về phát triển kết cấu hạ tầng theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Tính đến cuối năm 2015, nợ nước ngoài chiếm 43% danh mục nợ Chính phủ, trên 94% giá trị là các khoản vay ODA, vay ưu đãi có kỳ hạn dài, lãi suất thấp, quy mô huy động vốn tương đối ổn định (tốc độ tăng bình quân cả giai đoạn khoảng 12%/năm. Lãi suất bình quân gia quyền danh mục nợ nước ngoài của Chính phủ là 2,2%/năm và ATM là 12,4 %. Các khoản vay có lãi suất cố định chiếm 90 % tổng giá trị nợ nước ngoài của Chính phủ, vì vậy rủi ro lãi suất ở mức độ vừa phải [5]

[4] **Năm 2016:** đàm phán vay Ngân hàng Thế giới (WB) 11 Hiệp định trị giá 1.991 triệu USD, chiếm 38,1%; Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) với 2 Hiệp định trị giá 170 triệu USD, chiếm 3,3%; và Chính phủ Nhật Bản (Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản - JICA) với 7 Hiệp định trị giá 2.325 triệu USD, chiếm 44,5% tổng giá trị Hiệp định ký kết trong năm [36].

**Bảng 3.6: Tình hình dư nợ Chính phủ bảo lãnh 2011 -2015***Đơn vị tính: nghìn tỷ đồng, %*

TT	Chỉ tiêu	2011	2012	2013	2014	2015
<b>1.</b>	<b>Dư nợ bảo lãnh CP</b>	<b>287</b>	<b>343</b>	<b>396</b>	<b>422</b>	<b>464</b>
1.1.	<i>Trong nước</i>	171	192	208	212	206
1.2	<i>Nước ngoài</i>	117	151	188	210	258
<b>2.</b>	<b>Tốc độ hàng năm</b>	<b>27,5%</b>	<b>19,3%</b>	<b>15,4%</b>	<b>6,6%</b>	<b>9,9%</b>
2.1.	<i>Trong nước</i>	25,2%	12,7%	7,8%	2,1%	-2,9%
2.2.	<i>Nước ngoài</i>	31,0%	29,0%	25,1%	11,6%	22,8%

**Nguồn: Bộ Tài chính**

[5] Theo đó lãi suất danh nghĩa của 3 đợt phát hành TPQT vào năm 2005, 2010 và 2014 lần lượt là 6,875%/năm, 6,785%/năm và 4,8%/năm, mức chênh lệch so với lợi suất trái phiếu kho bạc Mỹ tại thời điểm phát hành của mỗi trái phiếu lần lượt là 256,4 - 332,7 - 238,7 điểm cơ bản. Đồng thời giãn nghĩa vụ trả nợ trái phiếu đến hạn vào năm 2016 và 2020 sang năm 2024 (giao dịch phát hành này đã giảm nghĩa vụ trả nợ gốc TPQT vào năm 2016 từ 750 triệu USD xuống còn 342 triệu USD; năm 2017 từ 1.000 triệu USD xuống còn 476 triệu USD). Kênh huy động này có ưu điểm giúp huy động nguồn vốn vay nước ngoài với kỳ hạn 10 -30 năm, lãi suất hợp lý; thông qua đó giúp Chính phủ tiếp cận nhiều kênh vay vốn trên thị trường quốc tế với tính thanh khoản cao và cơ sở nhà đầu tư đa dạng; không kèm các điều kiện ràng buộc bên ngoài và cho phép Chính phủ phát triển mặt bằng lãi suất huy động nguồn vốn nước ngoài chuẩn cho các thành phần khác của nền kinh tế [5].

[6] Gồm: *Bảo lãnh cho VDB* phát hành được 21.479 tỷ đồng TPCP bảo lãnh, bằng 93% hạn mức bảo lãnh năm 2016; *Bảo lãnh Ngân hàng Chính sách Xã hội Việt Nam* phát hành được 13.000 tỷ đồng trái phiếu được CPBL, bằng 100% hạn mức bảo lãnh năm 2016; Năm 2016, Chính phủ không cấp bảo lãnh mới cho các dự án huy động vốn vay các NHTM trong nước. Tính đến thời điểm 31/12/2016 dư nợ các khoản vay trong nước của doanh nghiệp được CPBL là 40.067 tỷ đồng, giảm 4.169 tỷ đồng với cuối năm 2015. Như vậy, tính đến ngày 31/12/2016 tổng dư nợ trong nước được CPBL là 206.589 tỷ đồng, chiếm 45% dư nợ BLCP, bằng 4,6% GDP [36].

[7] Tính đến thời điểm 31/12/2016, dư nợ các khoản vay được CPBL vay nước ngoài là 255.045 tỷ đồng, chiếm 55% tổng dư nợ BLCP, bằng 5,7% GDP. Đến thời điểm 31/12/2016, BTC đang quản lý 94 dự án được CPBL (gồm 88 dự án vay nước ngoài, 6 dự án vay trong nước) với tổng dư nợ là 20.671 triệu USD (dư nợ vay nước ngoài là 11.314 triệu USD, dư nợ vay trong nước là 9.357 triệu USD) [36].

[8] Năm 2017, Bộ Tài chính không thực hiện cấp BLCP vay vốn nước ngoài cho các dự án đầu tư. Hạn mức rút vốn ròng các dự án được CPBL vay nước ngoài năm 2017 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đầu năm là 700 triệu USD. Tuy nhiên, trong năm 2017 ước thực hiện rút vốn khoảng 25.188 tỷ đồng (tương đương 1,127 tỷ USD), trả nợ gốc khoảng 33.063 tỷ đồng (tương đương 1,472 tỷ USD). Như vậy, rút vốn ròng của các dự án được CPBL vay vốn nước ngoài âm 7.875 tỷ đồng, dẫn đến dư nợ cuối năm thấp hơn so với đầu năm và ở mức khoảng 247.169 tỷ đồng, bằng 4,9% GDP (năm 2016 dư nợ BLCP đối với vay nước ngoài bằng 5,7% GDP).

Trong năm 2017, Chính phủ cũng không cấp mới bảo lãnh vay trong nước của doanh nghiệp. Một số dự án thực hiện trả nợ gốc trước hạn, như: Thủy điện Sơn La trả gốc trước hạn 1.724,6 tỷ đồng, Vinasat 669,4 tỷ đồng và xi măng Tam Điệp 116,8 tỷ đồng; hoặc không giải ngân hết số vốn được cấp bảo lãnh, chỉ thực hiện rút vốn đối với các dự án đang triển khai từ trước với trị giá 1.150 tỷ đồng, nghĩa vụ trả nợ gốc 4.923 tỷ đồng. Điều này dẫn đến dư nợ cuối năm của các dự án được CPBL vay vốn trong nước giảm so với cuối năm 2016. Tính đến 31/12/2017, ước tính dư nợ các khoản được CPBL vay trong nước là 203.534,5 tỷ đồng, bằng 4,1% GDP [36].

[9] Cụ thể: Tạm ứng tồn ngân KBNN cho ngân sách của 23 địa phương với số tiền 6.242 tỷ đồng, đồng thời thu hồi tạm ứng của năm trước 4.758 tỷ đồng; Phát hành trái phiếu CQĐP với giá trị 3.500 tỷ đồng, tập trung chủ yếu vào kỳ hạn 5 năm (trong đó TP. Hồ Chí Minh 3.000 tỷ đồng và tỉnh Bà Rịa Vũng Tàu 500 tỷ đồng) nằm trong hạn mức phát hành do TTCP phê duyệt tại Quyết định số 1011/QĐ-TTg<sup>2</sup> ngày 03/6/2016 với mức lãi suất khoảng từ 7,2% - 7,5%/năm, trả nợ gốc trong năm là 7.285 tỷ đồng; vay khác là 1.356 tỷ đồng.

---

<sup>2</sup>Hạn mức phát hành theo Quyết định số 1011/QĐ-TTg là 12.500 tỷ đồng.

**Bảng 3.7: Thực hiện trả nợ Chính phủ 2011 -2015***Đơn vị: nghìn tỷ đồng, %*

Chỉ tiêu	2011	2012	2013	2014	2015	2011-2015
<b>1. Tổng số</b>	<b>123</b>	<b>115</b>	<b>179</b>	<b>248</b>	<b>291</b>	<b>956</b>
- Bố trí từ NSNN	111	105	111	119	148	593
- Cho vay lại	12	10	22	23	18	85
- Đảo nợ			47	106	125	278
<b>2. Tỷ lệ/thu NSNN</b>						
- Trả nợ trực tiếp	15,4	14,2	13,4	13,5	14,9	14,3
- Cho vay lại	1,6	1,4	2,6	2,6	1,8	2,0
- Đảo nợ			5,7	12,1	12,5	6,7

*Nguồn: Bộ Tài chính [14].*

[10] Chỉ tiêu nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ so với tổng thu NSNN hàng năm luôn đảm bảo nằm trong giới hạn quy định, theo đó, tỷ lệ trả nợ trực tiếp của Chính phủ (không bao gồm cho vay lại và đảo nợ) khoảng 13-16% thu NSNN hàng năm. Ngoài việc ưu tiên bố trí NSNN để trả các khoản nợ của Chính phủ, còn thành lập Quỹ tích lũy trả nợ, tổng tài sản Quỹ Tích lũy đến 31/12/2016 là 67.807 tỷ đồng, gồm: tiền gửi và ủy thác đầu tư 28.252 tỷ đồng; NSNN vay 23.584 tỷ đồng; Ứng vốn cho các dự án cho vay lại 10.177 tỷ đồng và Ứng vốn cho các dự án được CPBL 4.618 tỷ đồng; Số lãi, phí phải thu 1.175 tỷ đồng [36].

Đối với các khoản nợ được CPBL, các doanh nghiệp được cấp bảo lãnh thực hiện nghiêm túc các cam kết vay và trả nợ theo hợp đồng tín dụng. Đã có nhiều dự án hoàn thành rút vốn và trả nợ đúng hạn. Đối với các khoản Chính phủ bảo lãnh vay nợ nước ngoài thời gian đáo hạn dài nên nghĩa vụ trả nợ ít hơn so với trong nước, tuy nhiên lãi suất tăng, các điều kiện ưu đãi giảm xuống.

Đối với nghĩa vụ trả nợ các khoản vay của địa phương: các địa phương thực hiện theo đúng quy định của Luật QLNC năm 2009 và các văn bản hướng dẫn thi hành.



**Bảng 3.8: So sánh tốc độ tăng nợ công và tốc độ tăng GDP của Việt Nam giai đoạn 2010 -2017**

Năm	Nợ công		GDP	
	Tổng số (nghìn tỷ đồng)	Mức tăng hàng năm (%)	Tổng số (tỷ USD)	Mức tăng hàng năm (%)
2010	1.124	28,2	115,9	9,3
2011	1.392	23,8	125,5	8,3
2012	1.647	18,3	155,8	24,1
2013	1.954	16,7	171,2	9,8
2014	2.141	9,6	186,2	8,7
2015	2.746	28,3	193,2	3,7
2016	2.863	4,3	205,3	6,3
2017	3.130	9,3	223,9	9,1

*Nguồn: Bản tin nợ công số 5, TCTK và tính toán của tác giả*

**Bảng 3.9. Tình hình bội chi ngân sách nhà nước 2011 -2017**

*(Đơn vị: tỷ đồng)*

Năm	Tổng thu NSNN	Tổng chi NSNN	Thâm hụt NSNN	Tỷ lệ bội chi NSNN/GDP
<b>2011</b>	962.982	1.034.224	112.034	4,4%
<b>2012</b>	1.038.451	1.170.924	173.815	5,36%
<b>2013</b>	1.084.064	1.277.710	236.769	6,6%
<b>2014</b>	782.7	1.006.700	224	5,3%
<b>2015</b>	884.8	1.064.5	180	4,3%
<b>2016</b>	943.3	1.135.50	192	4,3%
<b>2017</b>	1.104	1.219.50	116	2,3%

*Nguồn: Tác giả tổng hợp từ BTC [96].*

**Bảng 3.10: So sánh chênh lệch số liệu nợ công giữa Bộ Tài Chính và Kiểm Toán nhà nước năm 2016**

*Đơn vị tính: Tỷ đồng*

<b>STT</b>	<b>Chỉ tiêu</b>	<b>Số báo cáo</b>	<b>Số kiểm toán</b>	<b>Chênh lệch</b>
<b>1</b>	<b>Nợ Chính phủ</b>	<b>2.368.209,7</b>	<b>2.373.175,07</b>	<b>4.966,00</b>
1.1.	Nợ trong nước	1.425.680,19	1.425.680,19	0,00
1.2.	Nợ nước ngoài	942.528,88	947.494,88	4.966,00
<b>2</b>	<b>Nợ được CPBL</b>	<b>461.616,32</b>	<b>461.634,76</b>	<b>18,44</b>
2.1.	Bảo lãnh vay trong nước	206.589,72	206.589,72	0,00
2.2.	Bảo lãnh vay nước ngoài	255.026,60	255.045,04	18,44
<b>3</b>	<b>Nợ CQĐP</b>	<b>34.043,51</b>	<b>34.071,51</b>	<b>28,00</b>

*Nguồn: Tác giả tổng hợp từ số liệu báo cáo của KTNN [36].*

**Bảng 3.11: Dự kiến nhu cầu vay vốn của Chính phủ 2018 -2020**

*(Đơn vị tính: nghìn tỷ đồng)*

	<b>Chỉ tiêu</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2018 -2020</b>
<b>I</b>	<b>Tổng nhu cầu vay</b>	<b>368,9</b>	<b>479,1</b>	<b>572,8</b>	<b>1.420,8</b>
1	Vay cho NSTU (Luật 2015)	324,9	434,1	525,0	1.281,0
1.1.	<i>Bù đắp bội chi NSTU</i>	<i>186,9</i>	<i>204,6</i>	<i>224,9</i>	<i>616,4</i>
	Tỷ lệ bội chi NSTU so GDP	3,3%	3,26%	3,2%	3,25%
1.2.	<i>Huy động để trả nợ gốc</i>	<i>138,0</i>	<i>229,5</i>	<i>300,1</i>	<i>667,6</i>
2.	Vay về cho vay lại	44,0	44,9	47,8	136,7

*Nguồn: Tác giả tổng hợp từ số liệu của BTC [15]*

**Bảng 3.12: Các khoản nợ của Việt Nam với Trung Quốc giai đoạn 2000 -2013**

Năm	Các khoản vay Trung Quốc	Loại	Triệu USD
2000	Công ty phân đạm Hà Bắc	Vay	21,5
2000	Công ty phân đạm Hà Bắc	Viện trợ	10,7
2000	Công ty gang thép Thái Nguyên	Viện trợ	21,4
2002	Nhà máy điện Cao Ngạn	Vay	85,5
2003	Đường sắt phía Bắc	Vay	64,0
2003	Mỏ đồng Lào Cai	Vay	40,5
2004	Đạm Ninh Bình	Vay	250
2005	Đóng tàu Dung Quất	Vay	99,8
2005	Cát Linh –Hà Đông	Vay	419
2005	Phân bón Bắc Hà	Vay	32
2006	Nhà máy Điện Cẩm Phả	Vay	225
2006	Xe lửa VN, hệ thống tín hiệu từ Vinh vào Tp. Hồ Chí Minh	Vay	61
2006	Tập đoàn than khoáng sản	Vay	147
2009	Nhà máy điện Uông bí	Vay	178,5
2010	Nhiệt điện Vĩnh Tân 2	Vay	300
2011	Các dự án khác nhau	Vay	200
2011	Thép Thanh Hóa	Vay	46
2011	Nhiệt điện An Khánh	Vay	143
2011	Xây dựng nhà thu nhập thấp	Vay	1.500
2013	Đường cao tốc Hà Nội – Lạng Sơn	Vay	300
200-2013	Tổng vay và viện trợ		4.144,9

Nguồn: <https://www.thesaigontimes.vn> truy cập ngày 21/11/2018

**Bảng 4.1: Dự kiến nguồn và cơ cấu vay vốn của Chính phủ 2018 -2020***Đơn vị tính: nghìn tỷ đồng*

TT	Chỉ tiêu	2018	2019	2020	2018 -2020
<b>I</b>	<b>Nguồn huy động vốn</b>	<b>368,9</b>	<b>479,1</b>	<b>572,8</b>	<b>1.420,8</b>
<b>1.</b>	<b>Vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài</b>	<b>118,5</b>	<b>118,2</b>	<b>117,4</b>	<b>472,6</b>
1.1.	Vay ODA	83,7	83,3	81,2	248,2
1.2.	Vay ưu đãi	34,8	34,8	36,2	105,8
<b>2.</b>	<b>Phát hành TPCP trong nước</b>	<b>250,4</b>	<b>335,0</b>	<b>370,0</b>	<b>995,4</b>
2.1.	Kỳ hạn 3 năm	29,0	38,9	42,9	110,8
2.2.	Kỳ hạn 5 năm	166,8	223,1	246,4	636,3
2.3.	Kỳ hạn 7 năm	11,3	15,1	16,7	43,1
2.4.	Kỳ hạn 10 năm	4,8	6,4	7,0	18,2
<b>3.</b>	<b>Vay nguồn khác</b>	<b>-</b>	<b>25,9</b>	<b>85,3</b>	<b>111,2</b>

*Nguồn: BTC [14].***Bảng 4.2: Dự kiến một số chỉ phí rủi ro nợ Chính phủ***Đơn vị tính: %/năm*

TT	Chỉ tiêu		2018	2019	2020
1.	Nợ CP/GDP (%)		53,3	53,2	52,7
2.	Lãi suất bình quân nợ trong nước		6,3	6,4	6,5
3.	Lãi suất bình quân nợ nước ngoài		2,0	2,1	2,2
4.	Rủi ro tái cấp vốn	a. Nợ đáo hạn trong vòng 1 năm (dư nợ CP)	5,7	8,3	10,2
		Nợ trong nước %	7,0	11,4	13,7
		Nợ nước ngoài %	4,0	4,2	5,7
		b. Thời gian đáo hạn trung bình (ATM) nợ CP (năm)	7,5	6,8	6,2
5.	Rủi ro lãi suất	Thời gian thay đổi lãi suất trung bình (ATR, năm)	7,3	6,6	6,1
6.	Rủi ro tỷ giá	Tỷ lệ nợ nước ngoài/nợ CP (%)	43,5	43,4	42,6

*Nguồn: Bộ Tài chính – Bản tin nợ công số 5, [14]; [95].*

**Bảng 4.3: Dự báo nợ công và nợ nước ngoài quốc gia (2018 -2020)***Đơn vị: nghìn tỷ đồng*

<b>TT</b>	<b>Chỉ tiêu</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>I</b>	<b>Dư nợ</b>			
<b>1</b>	<b>Nợ công</b>	<b>3.660</b>	<b>4.027</b>	<b>4.449</b>
1.1.	Nợ Chính phủ	3.018	3.444	3.680
1.2.	Nợ CP bảo lãnh	569	608	650
1.3.	Nợ Chính quyền địa phương	73	75	119
<b>2</b>	<b>Nợ nước ngoài của quốc gia</b>	<b>2.761</b>	<b>3.105</b>	<b>3.439</b>
<b>II</b>	<b>Chỉ tiêu nợ so với GDP</b>			
<b>1</b>	<b>GDP</b>	<b>5.660</b>	<b>6.285</b>	<b>6.980</b>
1.1.	Nợ công/GDP	64,7%	64,1%	63,7%
1.2.	Nợ Chính phủ/GDP	53,3%	53,2%	52,7%
1.3.	Nợ nước ngoài của quốc gia/GDP	48,8%	49,4%	49,3%

*Nguồn: Bộ Tài chính***Bảng 4.4: Tổng hợp các kết quả nghiên cứu về ngưỡng nguy hiểm nợ công**

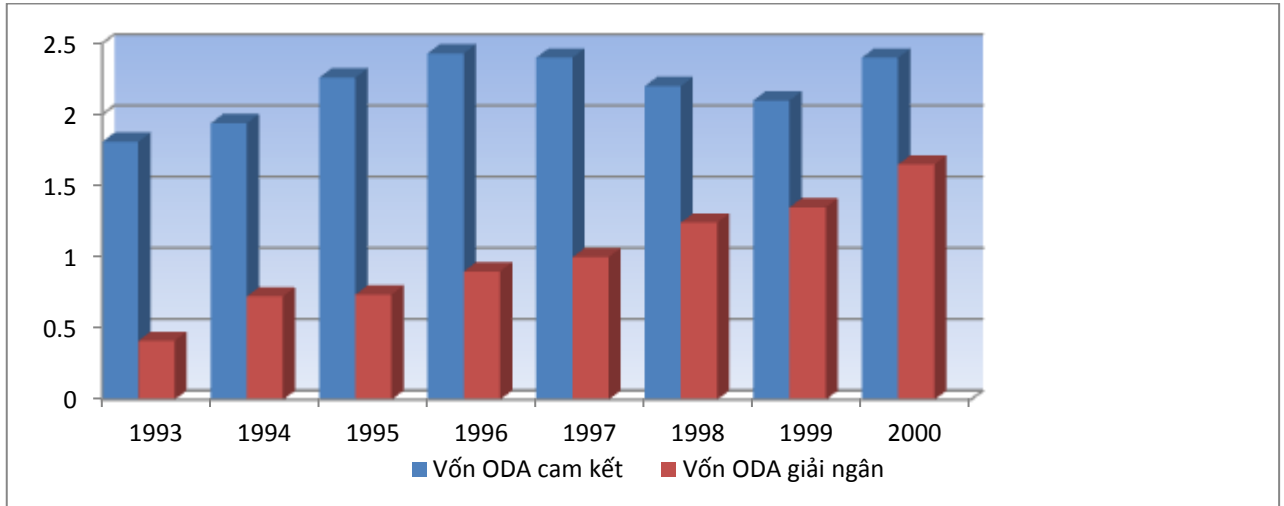
<b>Nghiên cứu</b>	<b>Reinhart &amp; Rogoff (2010)</b>	<b>Reinhart &amp; Rogoff (2010)</b>	<b>Caner, Geenes &amp; Koehler-Gelb (2011)</b>	<b>Caner, Geenes &amp; Koehler-Gelb (2011)</b>	<b>Kumar &amp; Woo (2010)</b>	<b>Presbitero (2010)</b>
<b>Ứng dụng</b>	Các nền kinh tế tiên bộ và mới nổi	Các nền kinh tế mới nổi	Các quốc gia đã và đang phát triển	Các quốc gia đang phát triển	Các nền kinh tế tiên bộ và mới nổi	Các quốc gia thu nhập thấp và trung bình
<b>Ngưỡng nguy hiểm (% GDP)</b>	90% (nợ công)	60% (nợ nước ngoài)	77% (nợ công)	64% (nợ công)	90% (nợ công)	90% (nợ công)

*Nguồn: Tác giả tự tổng hợp từ nghiên cứu*

## PHỤ LỤC 2

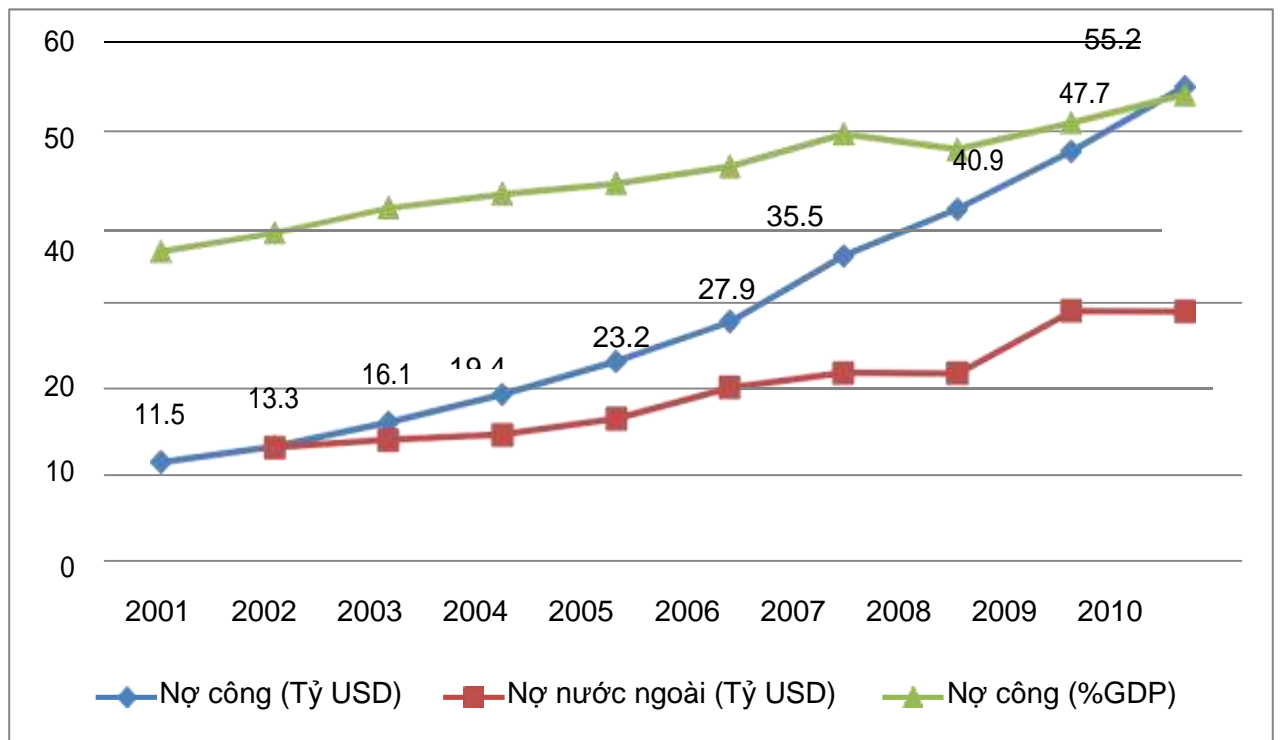
### DANH MỤC CÁC BIỂU ĐỒ

*Đơn vị: Tỷ USD*



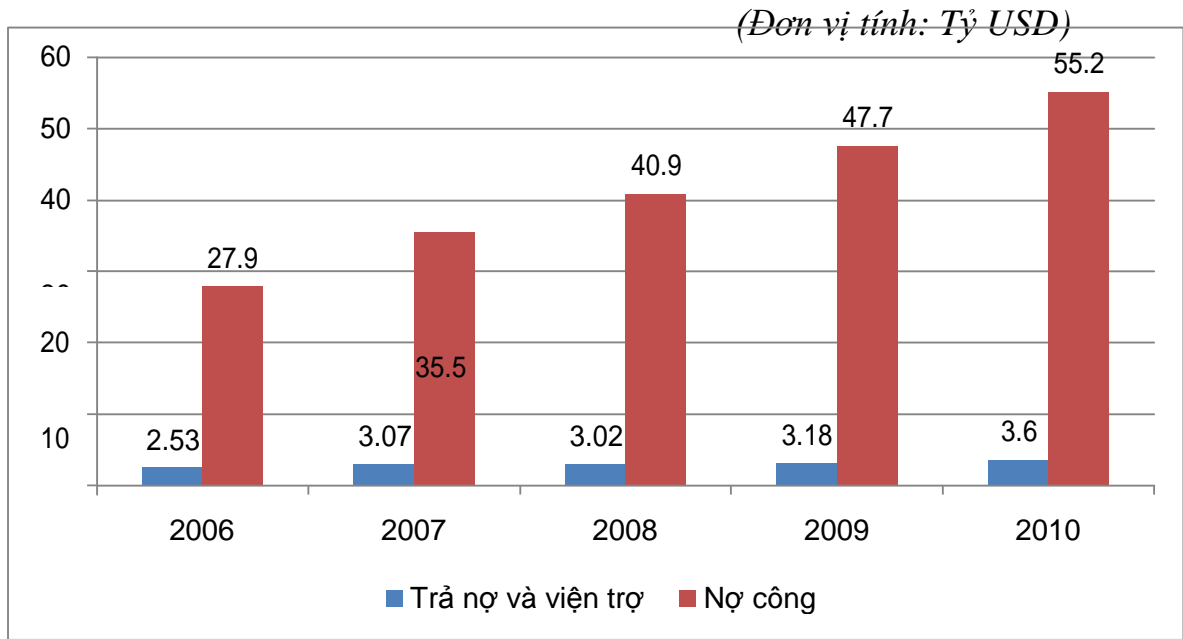
**Biểu đồ 3.1: Tình hình giải ngân và cam kết giải ngân vốn ODA (cả vốn vay và viện trợ) giai đoạn 1993 -2000**

*Nguồn: Tính toán từ số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư [38].*



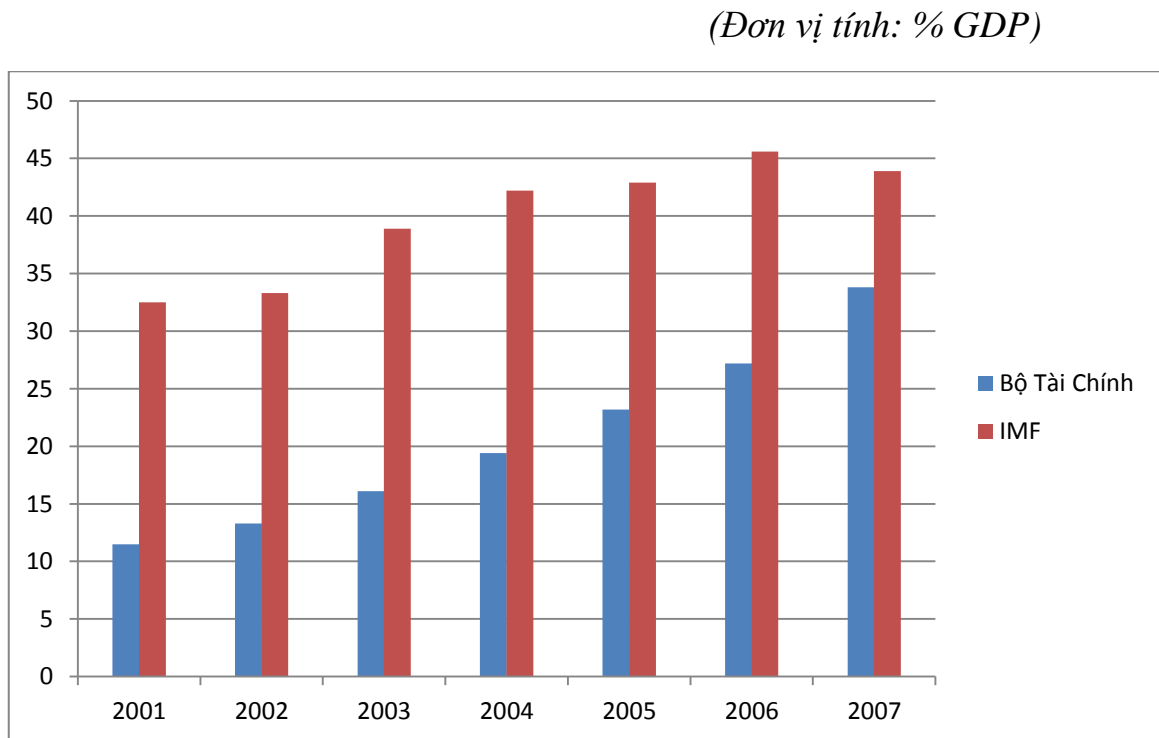
**Biểu đồ 3.2: Tốc độ tăng nợ công Việt Nam giai đoạn 2001 -2010**

*Nguồn: The Economist Intelligence Unit*



**Biểu đồ 3.3: Tình hình trả nợ và viện trợ của Việt Nam 2006 -2010**

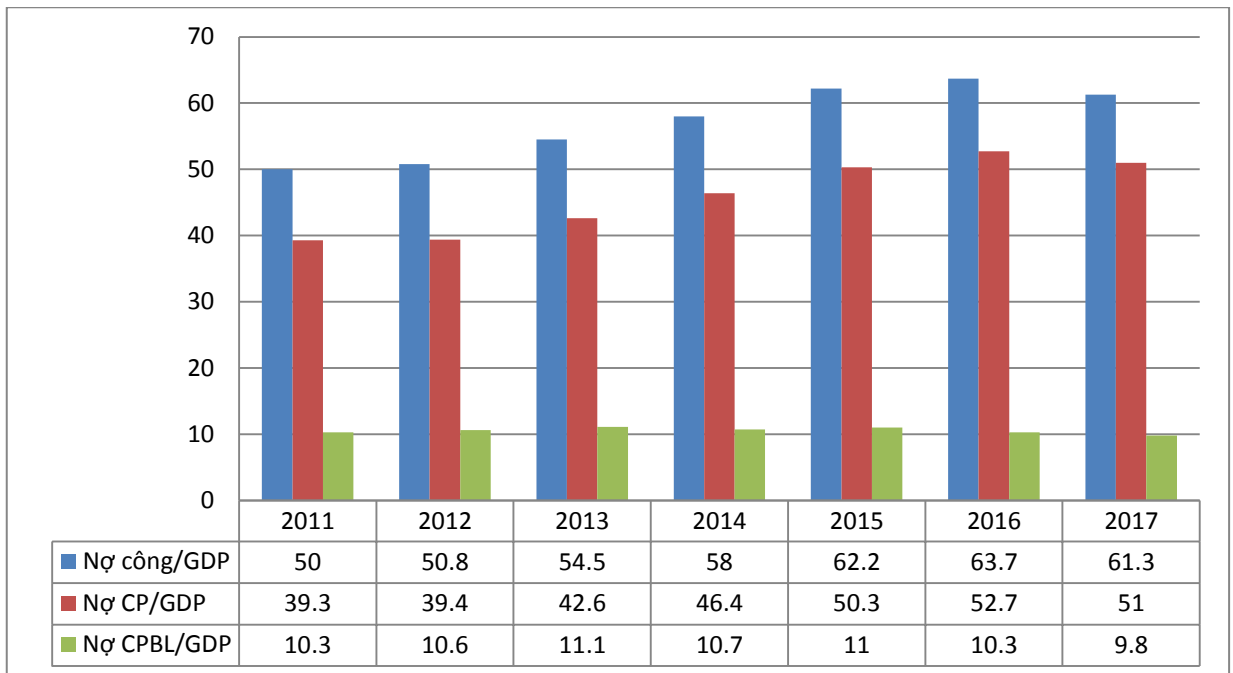
Nguồn: Bộ Tài chính [38].



**Biểu đồ 3.4: So sánh tốc độ tăng nợ công Việt Nam giai đoạn 2000 -2007 theo công bố của Bộ Tài chính và Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF)**

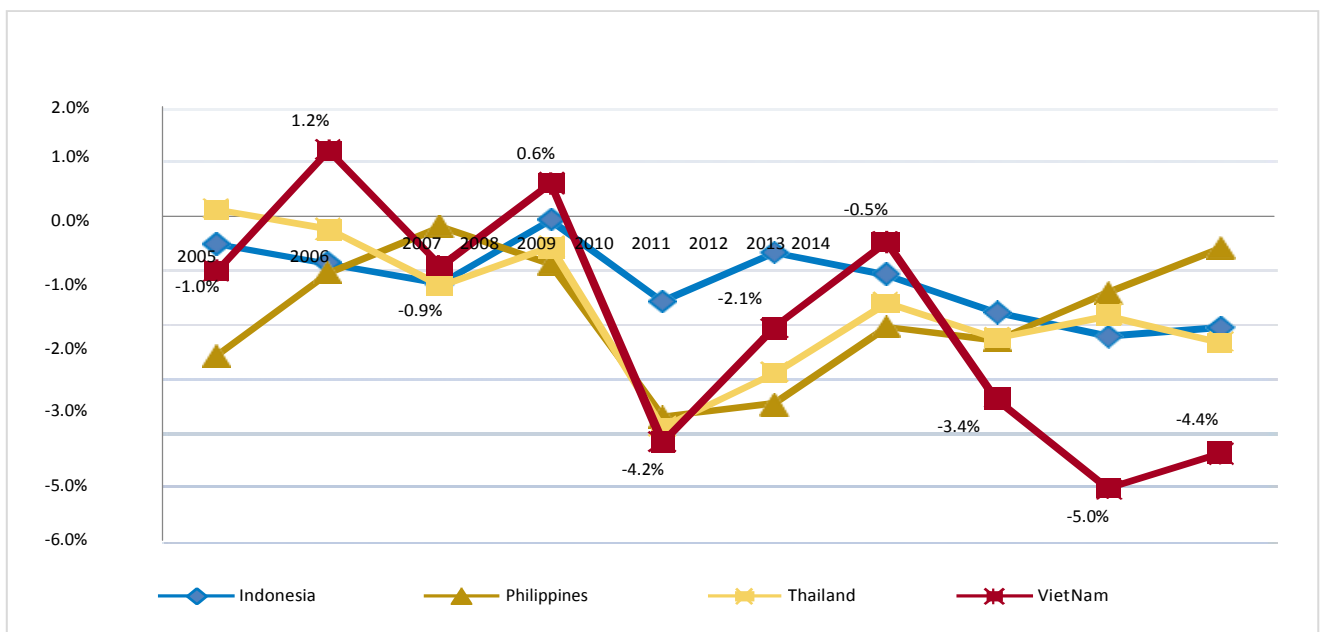
Nguồn: BTC, IMF và tính toán của tác giả [38].

(Đơn vị tính: % GDP)

**Biểu đồ 3.5: Cơ cấu nợ công của Việt Nam giai đoạn 2011 -2017**

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ Bản tin nợ công số 5 của BTC và Chính phủ [14].

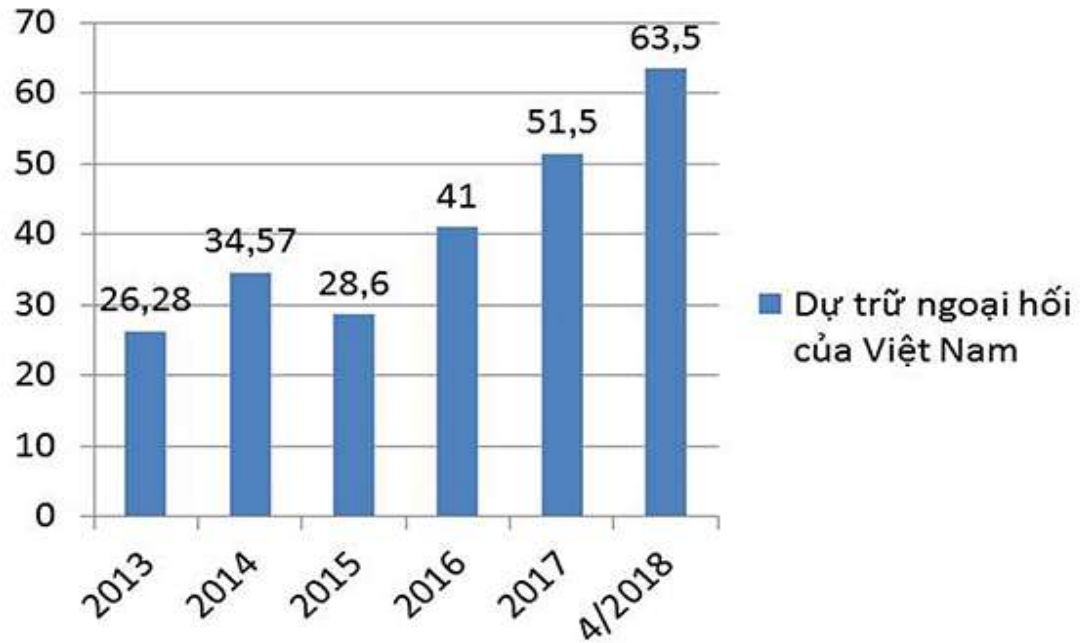
Đơn vị tính: (%)

**Biểu đồ 3.6. So sánh bội chi NSNN Việt Nam với một số quốc gia**

Nguồn: ADB



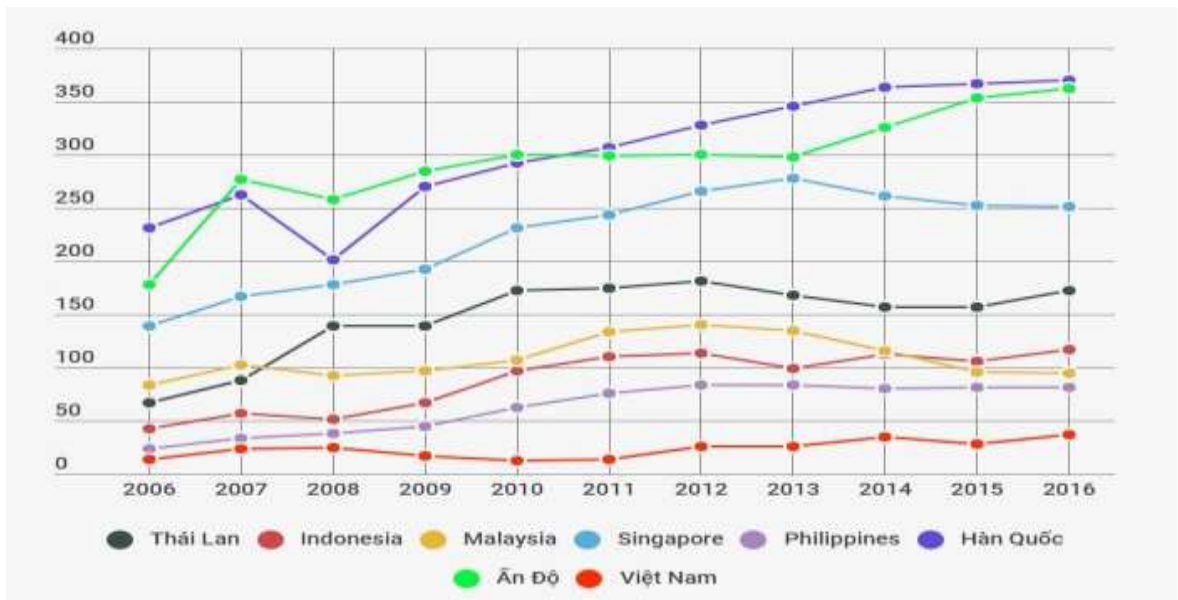
ĐVT: Tỷ USD



**Biểu đồ 3.7: Thống kê dự trữ ngoại hối của Việt Nam (2013 -2018)**

Nguồn: Ngân hàng nhà nước

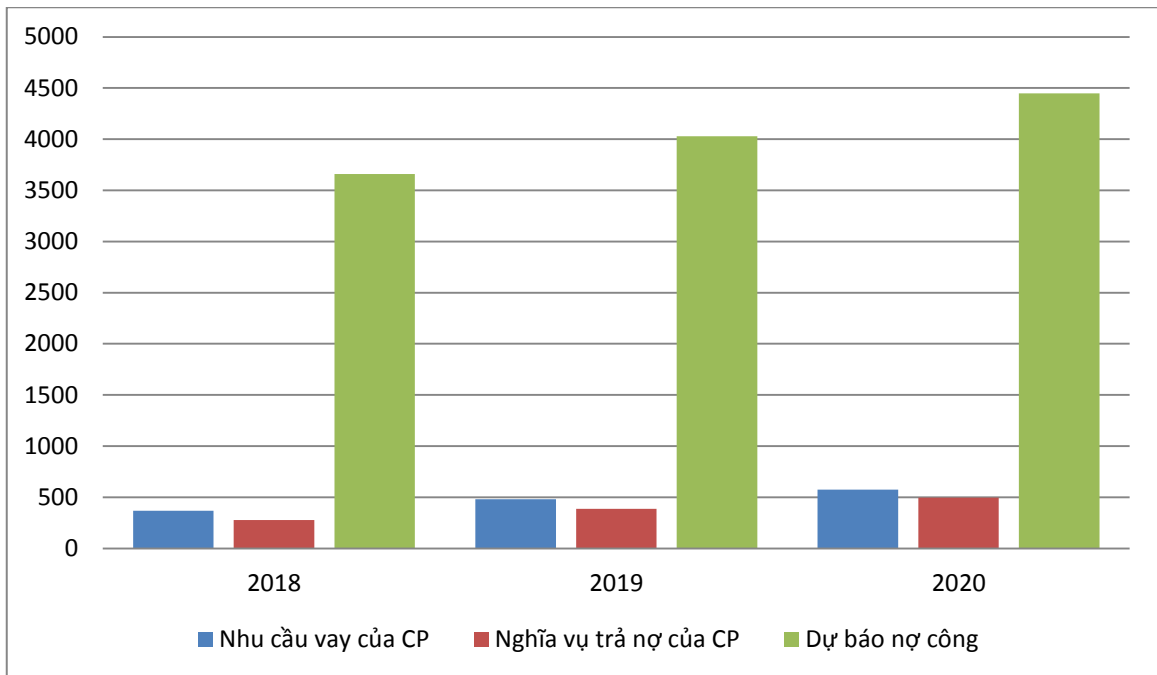
(Đơn vị tính: tỷ USD)



**Biểu đồ 3.8: Thống kê dự trữ ngoại hối của một số quốc gia (bao gồm cả vàng)**

Nguồn: Tổng hợp từ trang chủ của World Bank

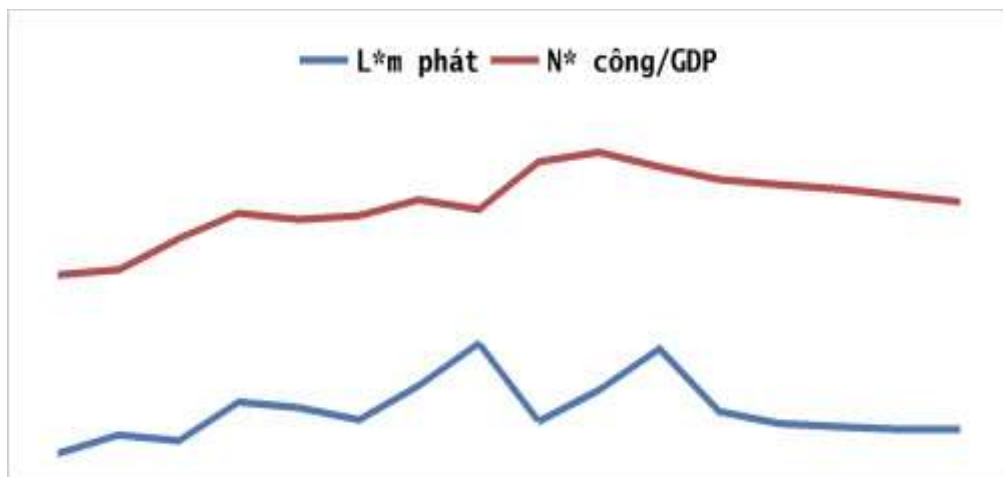
Đơn vị tính: nghìn tỷ đồng



**Biểu đồ 3.9: Dự kiến nhu cầu vay và nghĩa vụ trả nợ Chính phủ giai đoạn 2018 -2020**

Nguồn: Chính phủ [14], Bộ Tài Chính và tính toán của tác giả

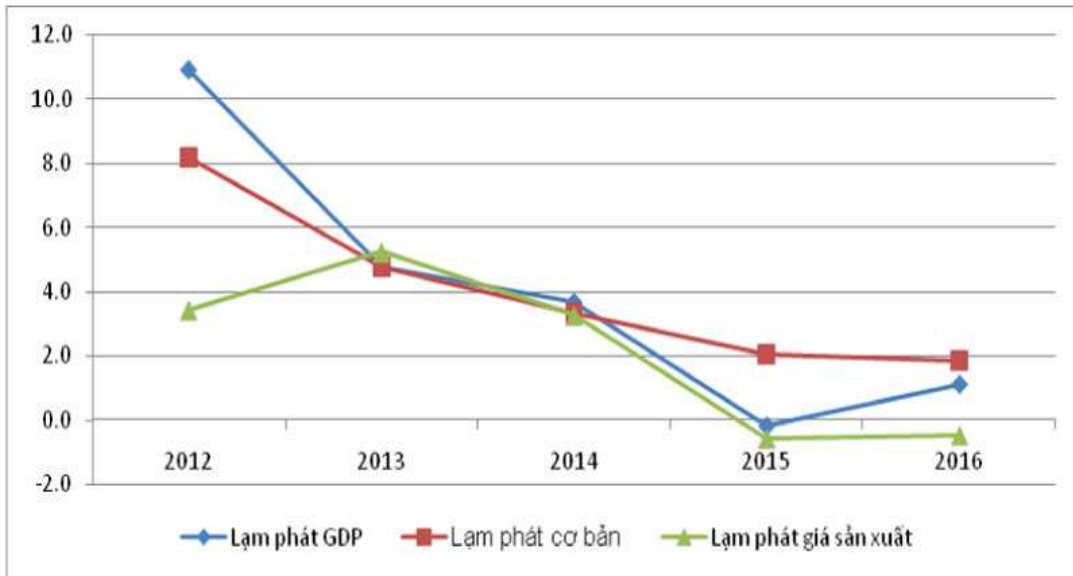
(Đơn vị tính: %)



**Biểu đồ 3.10: Tình trạng nợ công và lạm phát của Việt Nam giai đoạn 2001 - 2016\***

Nguồn: IMF data \*Số liệu ước tính của IMF [24].

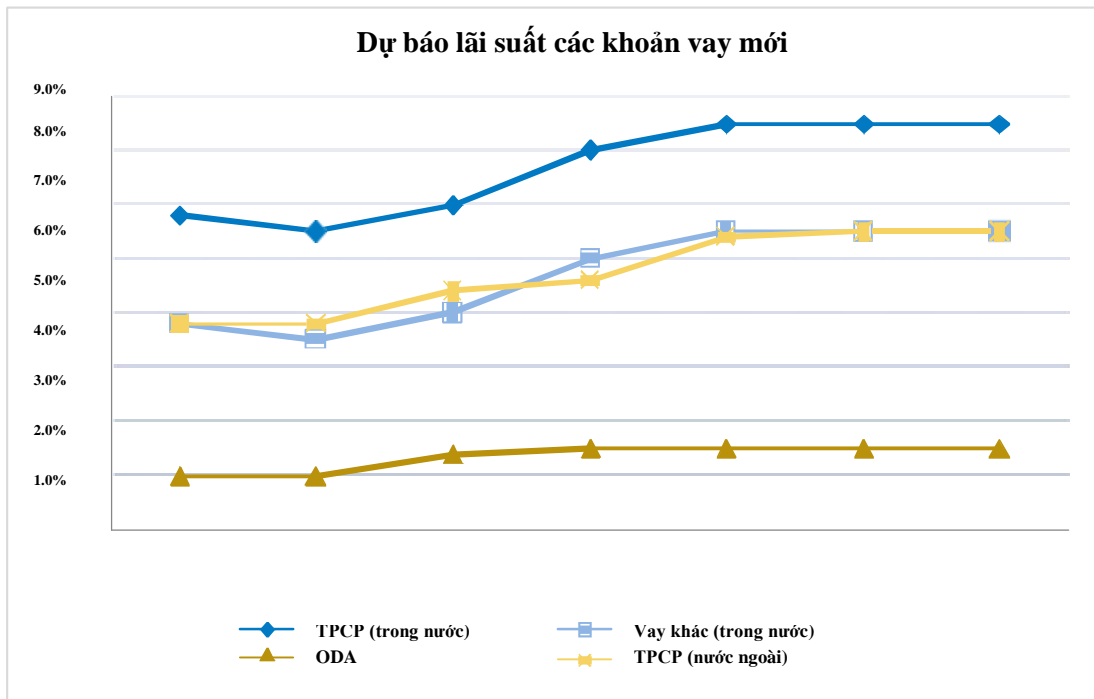
Đơn vị tính (%)

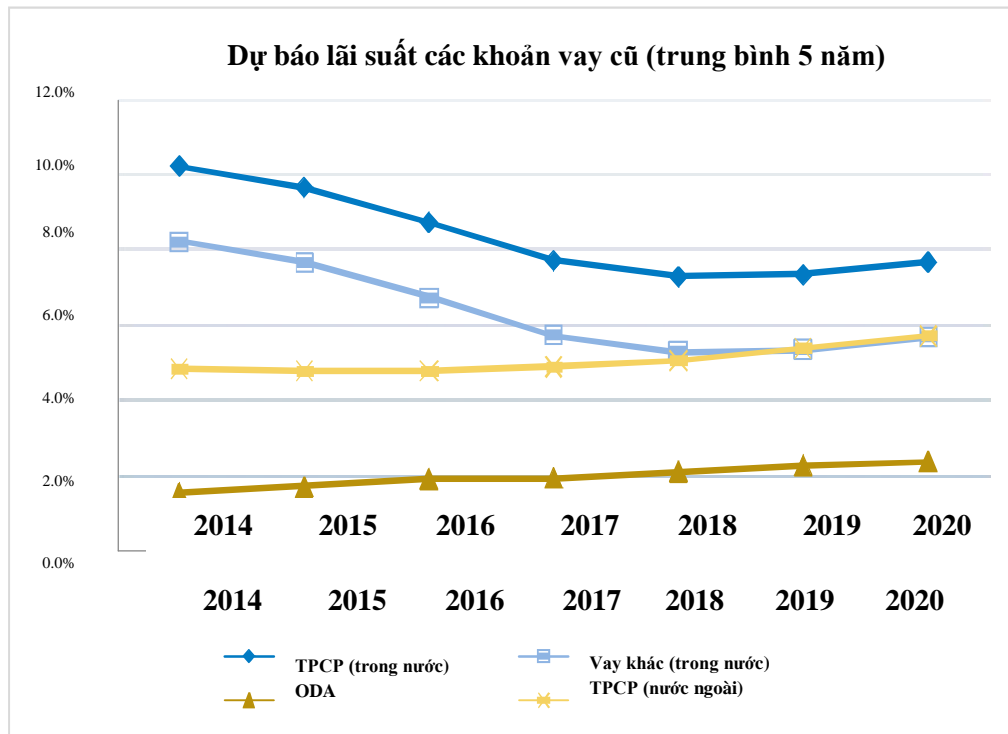


**Biểu đồ 3.11: Lạm phát GDP, lạm phát cơ bản và lạm phát giá sản xuất tại Việt Nam giai đoạn 2012 -2016**

Nguồn: ADB. Key Indicators for Asia and the Pacific, 2017

**Biểu đồ 4.1: Dự báo lãi suất các khoản vay mới và cũ đến 2020**





*Nguồn: Dự báo từ số liệu cập nhật của GSO, World Bank, Fed, và MOF*

### PHỤ LỤC 3 - DANH MỤC HỘP

#### Hộp 3.1: SO SÁNH CHỦ THỂ NỢ CÔNG THEO CÁCH TÍNH CỦA BTC VÀ IMF

Luật QLNC 2017	IMF
<p><b>1. Các chính quyền trung ương</b></p> <p><i>1.1. Nợ Chính phủ: gồm (Nợ do CP phát hành công cụ nợ; Nợ do CP ký kết thỏa thuận vay trong nước, nước ngoài; Nợ của NSTU vay từ quỹ dự trữ tài chính của Nhà nước, ngân quỹ nhà nước, quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách).</i></p> <p><i>1.2. Nợ CP bảo lãnh: gồm (Nợ của doanh nghiệp được CPBL; Nợ của NHCS của Nhà nước được CPBL).</i></p> <p><b>2. Các chính quyền địa phương</b></p> <p><b>Gồm:</b> <i>Nợ do phát hành trái phiếu CQDP; Nợ do vay lại vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài; Nợ của ngân sách địa phương vay từ NHCS của Nhà nước, quỹ dự trữ tài chính cấp tỉnh, ngân quỹ nhà nước và vay khác theo quy định của pháp luật về NSNN.</i></p>	<p><b>1. Nợ của chính quyền trung ương</b></p> <p><i>1.1. Nợ của các cơ quan, chính quyền TU như: Các bộ, cơ quan thuộc CP, Tư Pháp, Lập pháp, Chủ tịch nước (Tổng thống)</i></p> <p><i>1.2. Nợ của các đơn vị sử dụng vốn ngoài ngân sách CP</i></p> <p><i>1.3. Các quỹ an sinh xã hội</i></p> <p><b>2. Nợ chính quyền địa phương</b></p> <p><b>3. Nợ của chính quyền vùng</b></p>

*Nguồn: Tác giả tự tổng hợp từ nghiên cứu của VEPR [62].*

#### Hộp 3.2: SO SÁNH CÁCH TÍNH TỔNG NỢ CÔNG (Gross debt) CỦA BỘ TÀI CHÍNH VÀ IMF

Bộ Tài chính	IMF
1. Các chứng khoán nợ như trái phiếu, tín phiếu;	1. Các chứng khoán nợ như trái phiếu, tín phiếu;
2. Các khoản vay trực tiếp	2. Các khoản vay trực tiếp
3. Các khoản phải trả như tín dụng thương mại, trả trước...	3. Các khoản phải trả như tín dụng thương mại, trả trước...
4. Không tính	4. Quyền rút vốn đặc biệt (SDRs) do IMF phát hành và phân bổ đến các nước thành viên (nhiều quốc gia không tính đến SDRs được nắm giữ bởi NHTW và không tính vào tổng nợ công)
5. Không tính	5. Tiền mặt do NHTW phát hành và các khoản tiền gửi tại NHTW, CP hay các tổ chức thuộc CP khác
6. Không tính	6. Các khoản bảo hiểm xã hội, hưu trí được CP bảo đảm thanh toán.

*Nguồn: VEPR [62].*

**PHỤ LỤC 4**  
**TỔNG HỢP TÌNH HÌNH DƯ NỢ CÔNG GIAI ĐOẠN 2011-2015**

*Đơn vị: nghìn tỷ đồng, %*

<b>TT</b>	<b>Chỉ tiêu</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>I.</b>	<b>Nợ công</b>	<b>1.391</b>	<b>1.647</b>	<b>1.953</b>	<b>2.284</b>	<b>2.608</b>
<b>1.</b>	<b>Nợ Chính phủ</b>	<b>1.093</b>	<b>1.279</b>	<b>1.528</b>	<b>1.826</b>	<b>2.108</b>
<b>a,</b>	<b>Nợ trong nước</b>	<b>425</b>	<b>552</b>	<b>765</b>	<b>1.016</b>	<b>1.201</b>
	-Tín phiếu và TPCP	203	313	437	567	679
	- Tồn ngân KBNN	118	106	103	132	157
	-BHXH	74	96	181	274	324
	-Vay Quỹ tích lũy trả nợ	17	18	22	24	24
	-SCIC	-	6	6	6	6
	- Trái phiếu đặc biệt	10	10	10	10	10
	- Vay nguồn cải cách DN	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
	- Vay chuyên đổi nợ Nga	3,2	2,2	1,5	0,6	0,0
	-VEC	0,0	0,0	4,3	2,7	1,7
<b>b,</b>	<b>Nợ nước ngoài</b>	<b>667</b>	<b>727</b>	<b>763</b>	<b>810</b>	<b>907</b>
<b>2.</b>	<b>Nợ được CPBL</b>	<b>287</b>	<b>343</b>	<b>396</b>	<b>423</b>	<b>464</b>
<b>a,</b>	<b>Trong nước</b>	<b>171</b>	<b>192</b>	<b>208</b>	<b>212</b>	<b>206</b>
	- Ngân hàng PTVN	116	127	139	142	128
	- Ngân hàng CSXH	18	28	29	29	34
	-Bảo lãnh DN	37	38	39	41	44
<b>b,</b>	<b>Nước ngoài</b>	<b>117</b>	<b>151</b>	<b>188</b>	<b>211</b>	<b>258</b>
<b>II.</b>	<b>Nợ nước ngoài Quốc gia</b>	<b>1.054</b>	<b>1.214</b>	<b>1.336</b>	<b>1.509</b>	<b>1.808</b>
<b>III.</b>	<b>Chỉ tiêu nợ trên GDP</b>					
1	Nợ công/GDP	50,0%	50,8%	54,5%	58,0%	62,2%
2	Nợ Chính phủ/GDP	39,3%	39,4%	42,6%	46,4%	50,3%
3	Nợ CPBL/GDP	10,3%	10,6%	11,1%	10,7%	11,1%
4	Nợ CQĐP/GDP	0,4%	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%

**Nguồn:** Tổng hợp từ Báo cáo số 464/BC-CP ngày 19 tháng 10 năm 2016 của Chính phủ

**PHỤ LỤC 5**  
**HUY ĐỘNG VỐN VAY CHÍNH PHỦ, BẢO LÃNH CHÍNH PHỦ**  
**2011 -2015(Đơn vị: nghìn tỷ đồng)**

<b>TT</b>	<b>Chỉ tiêu</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2011 -2015</b>
<b>I.</b>	<b>Chính phủ</b>	<b>235,3</b>	<b>283,3</b>	<b>375,5</b>	<b>534,6</b>	<b>465,3</b>	<b>1.894,1</b>
<b>1</b>	<b>Vay trong nước</b>	<b>156,8</b>	<b>191,0</b>	<b>265,9</b>	<b>399,7</b>	<b>353,3</b>	<b>1.366,7</b>
a,	Tín phiếu, TPCP	80,7	141,3	181,1	248,0	276,2	927,4
	Tín phiếu	2,6	29,7	36,8	26,4	-	95,5
	Kỳ hạn (KH) 2 năm	18,0	35,6	54,4	34,2	-	142,2
	KH 3 năm	30,1	41,8	49,2	73,2	64,5	258,8
	KH 5 năm	22,7	29,7	28,0	66,1	137,1	283,6
	KH 10 năm	7,3	4,5	8,4	33,2	33,0	86,5
	KH 15 năm	-	-	4,2	15,0	31,4	50,7
	KH 20 năm	-	-	-	-	6,2	6,2
	KH 30 năm	-	-	-	-	3,9	3,9
b,	Vay Quỹ BHXH	19,0	32,0	75,0	95,0	52,0	273,0
c,	Vay Quỹ tích lũy	-	1,0	3,6	1,8	0,0	6,5
d,	Vay tôn ngân KBNN	56,2	10,7	6,2	54,8	25,0	153,0
e,	Quỹ cải cách DN	0,8	-	-	-	-	0,8
f,	SCIC	-	6,0	-	-	-	6,0
<b>2</b>	<b>Vay nước ngoài</b>	<b>78,6</b>	<b>92,3</b>	<b>109,6</b>	<b>135,0</b>	<b>112,1</b>	<b>527,5</b>
a,	Song phương	36,4	51,9	55,0	59,4	54,8	257,6
b,	Đa phương	42,1	40,4	54,5	54,4	57,2	248,7
c,	TPQT, vay khác	-	-	-	21,2	-	21,2
<b>II</b>	<b>Chính phủ bảo lãnh</b>	<b>76,6</b>	<b>105,3</b>	<b>110,9</b>	<b>75,4</b>	<b>120,8</b>	<b>489,1</b>
<b>a,</b>	<b>Trong nước</b>	<b>50,7</b>	<b>57,8</b>	<b>57,1</b>	<b>33,9</b>	<b>55,2</b>	<b>254,6</b>
1	VDB	35,0	36,6	40,0	23,0	33,0	167,6
	KH 2 năm	6,8	7,0	26,7	3,9	-	44,3
	KH 3 năm	13,5	17,1	7,8	10,8	15,0	64,2
	KH 5 năm	11,1	12,0	3,8	8,3	17,5	52,7
	KH 10 năm	3,3	0,5	1,8	0,1	0,1	5,7

	KH 15 năm	0,3	-	-	-	0,5	0,8
2	Ngân hàng CSXH	9,3	17,7	7,4	4,7	14,9	54,1
	KH 2 năm	5,2	2,1	0,8	0,2	0,0	8,3
	KH 3 năm	3,1	9,1	6,3	2,7	9,3	30,5
	KH 5 năm	1,0	6,6	0,3	1,7	4,4	14,0
	KH 10 năm	-	-	-	-	0,1	0,1
	KH 15 năm	-	-	-	0,1	1,1	1,2
3	Dự án trọng điểm	6,4	3,5	9,7	6,1	7,2	33,0
<b>B</b>	<b>Nước ngoài</b>	<b>25,9</b>	<b>47,6</b>	<b>53,8</b>	<b>41,5</b>	<b>65,7</b>	<b>234,5</b>
<b>III</b>	<b>Chính quyền địa phương</b>	<b>7,3</b>	<b>22,3</b>	<b>27,6</b>	<b>26,3</b>	<b>20,8</b>	<b>104,4</b>
1	Vay VDB	2,5	5,0	13,0	6,9	7,5	35,0
2	Vay Tiền ngân kho bạc	3,8	9,9	3,2	6,6	3,0	26,5
3	Trái phiếu CQĐP	-	4,8	8,5	7,4	8,3	28,9
4	Vay lại của Chính phủ	1,0	2,5	3,0	4,6	1,5	12,7
5	Vay khác	-	0,1	-	0,8	0,5	1,4

*Nguồn: Bộ Tài Chính [14].*



## PHỤ LỤC 6

### DANH MỤC CÁC CHÚ THÍCH, GIẢI THÍCH TRONG LUẬN ÁN

#### [Mục 1]

Một số dự án giao thông chưa có văn bản của Thủ tướng CP cho phép đầu tư bằng nguồn TPCP nhưng địa phương đã đăng ký và được Bộ KH&ĐT trình Thủ tướng CP đưa vào danh mục thông báo kế hoạch vốn; Công tác phân bổ, giao kế hoạch vốn còn nhiều hạn chế, thiếu sót như việc các Bộ chưa làm tốt công tác tham mưu giúp CP. Chẳng hạn Bộ Giáo dục và Đào tạo chủ trì tham mưu trình Thủ tướng CP giao kế hoạch vốn năm 2008 cho chương trình kiên cố hóa trường, lớp học 3.775,6 tỷ đồng chưa đúng quy định; Bộ Y tế chủ trì tham mưu trình Thủ tướng CP phê duyệt 12 dự án bệnh viện đa khoa tỉnh không thuộc các tỉnh miền núi, khó khăn chưa đúng quy định; Bộ KH&ĐT giao kế hoạch vốn chưa chú trọng ưu tiên cho các dự án theo danh mục tại Quyết định số 71/2006/QĐ-TTg và giao kế hoạch vốn còn chậm, chưa sát, không điều chỉnh kịp thời dẫn đến nhiều địa phương không giải ngân được phải hủy bỏ kế hoạch vốn (tỉnh Lai Châu số vốn bị hủy bỏ 177,9 tỷ đồng; tỉnh Kiên Giang số vốn bị hủy bỏ là 70,8 tỷ đồng) [31].

#### [Mục 2]

Năm 2008, tỉnh Lai Châu lập, thẩm định và phê duyệt không có hạng mục sân chơi thể thao gồm 01 sân tennis và 02 sân cầu lông 629,3 tr đồng, không đúng nội dung đầu tư của dự án xây dựng Bệnh viện đa khoa tỉnh Lai Châu; Kiên Giang dự án đường xã Bàn Tân Định, đường xã Vân Khánh đầu tư vượt quy mô 1.844 triệu đồng, đầu tư các thiết bị y tế vượt tiêu chuẩn theo quy mô bệnh viện 26.512 triệu đồng; Sơn La đầu tư thiết bị trường học của các huyện Thuận Châu, Bắc Yên không đúng quy định 3.752,2 triệu đồng; Hòa Bình mua sắm các thiết bị y tế vượt quy định về số lượng và không có trong danh mục 181,9 triệu đồng) [31].

#### [Mục 3]

Tỉnh Kiên Giang điều chỉnh 07/18 dự án; Phú Thọ có 29 dự án phải điều chỉnh nội dung, quy mô tổng mức đầu tư; Quảng Ngãi có 17/42 dự án phải điều chỉnh tổng mức đầu tư). Chất lượng công tác khảo sát, thiết kế chưa đạt yêu cầu, (tỉnh Quảng Ngãi dự án Di Lăng- Trà Trung, đơn vị tư vấn thiết kế chưa khảo sát, đánh giá, nghiên cứu kỹ các loại vật liệu sẵn có dọc tuyến nhằm giảm giá thành xây dựng), hồ sơ thiết kế còn thiếu chính xác, chưa phản

ánh đúng thực tế địa hình, giải pháp thiết kế chưa hợp lý nên khi triển khai đã phải điều chỉnh bổ sung. Công tác lập, thẩm tra phê duyệt dự toán tại một số dự án còn hạn chế nên chưa phát hiện hết sai sót. Chẳng hạn Bộ Y tế có dự án cải tạo nâng cấp bệnh viện Tâm thần TƯ 1 sai đơn vị tính 1m<sup>3</sup> lên 100m<sup>3</sup>; Hậu Giang một số dự án không có đề cương, nhiệm vụ khảo sát được duyệt, một số hạng mục không có bản vẽ thiết kế, không có đủ cơ sở tính toán khối lượng, thiết kế kỹ thuật chưa phù hợp với thiết kế cơ sở; Quảng Ngãi, dự án Di Lăng - Trà Trung công tác lập tổng dự toán, thẩm định và phê duyệt thiếu chặt chẽ nên chưa phát hiện được các khối lượng tính trùng, tính thừa [31, tr 90].

#### [Mục 4]

Tỉnh Phú Thọ 25 dự án; Thanh Hóa 05 dự án giao thông, 09 dự án thủy lợi chậm tiến độ; Quảng Ngãi hầu hết các dự án đến thời điểm kiểm toán đều không thực hiện đúng tiến độ được xác định khi phê duyệt dự án đầu tư, tỉnh Lai Châu, Sơn La, Thanh Hóa, Kiên Giang, Đắc Nông, Hậu Giang, Hòa Bình đến hết năm 2009 chưa có dự án giao thông, thủy lợi nào hoàn thành. Tình trạng thanh toán không khi chưa có khối lượng vẫn diễn ra (*tỉnh Kiên Giang thanh toán không 765 triệu đồng của phần nền đường khi chưa hoàn thành; Cơ sở Tân Triều bệnh viện K- Bộ Y tế nghiệm thu Nhà điều trị nội trú, nhà xạ trị hậu cần khi chưa thực hiện 265,6 triệu đồng*); nghiệm thu thanh toán chưa chính xác, chưa nghiệm thu theo thực tế thi công; tỉnh Kiên Giang thanh toán chi phí giải phóng mặt bằng của dự án đường trên đảo Phú Quốc không đúng quyết định của thủ tướng CP 52.418,7 triệu đồng. Tỉnh Thanh Hóa sử dụng vốn TPCP được phân bổ thu về ngân sách tỉnh không đúng quy định 28.000 triệu đồng [31, tr. 92-95].

#### [Mục 5] Vai trò của các chủ thể trong QLNC:

- **Quốc hội:** Với trách nhiệm quyết định, điều chỉnh kế hoạch vay, trả nợ công 05 năm; Quyết định, điều chỉnh tổng mức vay và trả nợ NSNN hàng năm; Quốc hội cũng có trách nhiệm ban hành các nghị Nghị quyết có ý nghĩa quan trọng về giám sát và quản lý nợ công.

Quốc hội khóa XIV đã thông qua Luật số 20/2017/QH14 vào ngày 23/11/2017, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2018 đã khắc phục những sơ hở, thiếu sót trong Luật QLNC năm 2009. Luật cũng lần đầu quy định về chỉ tiêu an toàn nợ công, kế hoạch vay, trả nợ công 5 năm, chương trình QLNC03

năm và kế hoạch vay, trả nợ hàng năm với những nội dung, trình tự cụ thể việc lập, quyết định và trách nhiệm của các cơ quan liên quan đối với các chỉ tiêu đề ra. Trong đó, hạn mức BLCP trong 5 năm, hạn mức bảo lãnh và cho vay lại hàng năm được quy định chi tiết; Luật cũng đưa việc bảo đảm khả năng trả nợ, quản lý rủi ro đối với nợ công về Quỹ tích lũy trả nợ. Thêm vào đó, tại Chương 9 về kế toán, kiểm toán, thống kê, báo cáo và công bố thông tin về nợ công gồm 5 điều (từ Điều 57 đến Điều 61) quy định chặt chẽ, xác định rõ yêu cầu về thống kê nợ công, xây dựng và quản lý cơ sở dữ liệu về nợ công; Luật cũng quy định làm rõ thông tin báo cáo, thời gian báo cáo và trách nhiệm của các cơ quan liên quan trong việc cung cấp và công bố thông tin nợ công. Đây là những điểm mới so với luật QLNC năm 2009.

Luật Quản lý nợ công 2017 đã bổ sung khái niệm mới về “Ngưỡng cảnh báo nợ công” quy định tại điều 21. Cụ thể, bên cạnh khái niệm trần nợ công đã có trước đây, Luật có thêm khái niệm ngưỡng để cảnh báo khi mức nợ công tiến gần đến mức trần và theo đó thực hiện các biện pháp để xử lý, kiểm soát. Đây là một thông lệ quốc tế phổ biến mà Luật lần này đã tiếp cận. Trong Luật mới cũng quy định rõ mức ngưỡng nợ công do Quốc hội quyết định trong từng thời kỳ. Về mặt bản chất, ngưỡng là để đưa ra các biện pháp để kiểm soát. Khi nợ đến ngưỡng, chúng ta phải kiểm soát các nhu cầu về vay nợ, đồng nghĩa kiểm soát bội chi, cho vay lại, hạn mức về bảo lãnh, để đảm bảo nợ công không tiến sát đến trần. So với Luật hiện hành, điều kiện được BLCP được siết chặt đối với từng nhóm đối tượng, bổ sung quy định về quản lý rủi ro BLCP. Việc quản lý nợ CQĐP cũng được quy định chặt chẽ, xác định rõ trách nhiệm, điều kiện vay và trả nợ của chính quyền địa phương. Đáng chú ý, người đứng đầu cơ quan, tổ chức phải giải trình và chịu trách nhiệm khi để xảy ra vi phạm pháp luật về quản lý nợ công của cơ quan, tổ chức. Tùy theo tính chất, mức độ vi phạm, người đứng đầu cơ quan, tổ chức bị xử lý kỷ luật hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật. Có thể nói Luật QLNC năm 2017 đã tiến một bước tiến dài trong QLNC của Việt Nam.

**Chính Phủ:** Với nhiệm vụ quyền hạn được phê duyệt tại Điều 13 Luật QLNC năm 2017 bao gồm: *Thứ nhất*, thống nhất quản lý nhà nước về nợ công; *Thứ hai*, trình QH (Quyết định, điều chỉnh kế hoạch vay, trả nợ công 05 năm; quyết định, điều chỉnh tổng mức vay và trả nợ của NSNN hàng năm);

*Thứ ba*, trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội (cho ý kiến về đề án, dự án và báo cáo về quản lý nợ công; quyết định việc phát hành công trái về xây dựng Tổ quốc); *Thứ tư*, quyết định hạn mức vay về cho vay lại và hạn mức BLCP hàng năm; *Thứ năm*, phê duyệt đề án phát hành TPCP trên thị trường vốn quốc tế; *Thứ sáu*, báo cáo Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội; Chủ tịch nước về tình hình nợ công; các chỉ tiêu an toàn nợ công. Những quy định trên góp phần hoàn thiện chức năng QLNN về nợ công của CP, phòng ngừa được những tác động rủi ro đến ANKT.

**Bộ Tài Chính:** Nhiệm vụ, quyền hạn của BTC được quy định tại khoản 1, Điều 15 Luật QLNC năm 2017. Với chức năng của mình, BTC đã thực hiện các báo cáo nợ công và xuất bản các bản tin nợ công theo quy định. Đồng thời tham mưu, trình CP thực hiện các báo cáo như: Báo cáo số 305/BC-CP ngày 30/10/2012 về tình hình nợ công; Báo cáo số 177/BC-CP ngày 26/5/2014 về sử dụng vốn vay, quản lý nợ công; Báo cáo số 369/BC-CP ngày 08/10/2014 về triển khai thực hiện NQ 75/2014/QH13 về chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp thứ 7 Quốc hội khóa XIII; Báo cáo số 370/BC-CP ngày 08/10/2014 của CP về tình hình huy động, sử dụng, trả nợ và QLNC; Báo cáo số 221/BC-CP ngày 18/5/2015 của CP về sử dụng vốn vay, quản lý nợ công; Đăng tải công khai tình hình phát hành TPCP, trái phiếu được CPBL, Trái phiếu CQĐP tại thị trường trong nước trên website BTC và sở giao dịch chứng khoán Hà Nội.

- **Bộ Công an:** Dưới sự lãnh đạo của Đảng, Nhà nước, trực tiếp là Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Thủ tướng Chính phủ, lực lượng Công an sử dụng đồng bộ các biện pháp, phát huy sức mạnh tổng hợp của cả hệ thống chính trị, các ban, bộ, ngành kinh tế và toàn dân bảo đảm sự ổn định, phát triển vững mạnh của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. Phòng ngừa, đấu tranh với các tác động tiêu cực, tội phạm đến nền kinh tế nói chung và tác động của nợ công đến ANKT nói riêng. Lực lượng CAND quán triệt triển khai, cụ thể hóa Chỉ thị số 12-CT/TW của Bộ Chính trị về “*Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác bảo đảm ANKT trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập kinh tế quốc tế*”; quy định rõ trách nhiệm của Thủ trưởng các bộ, ngành, địa phương trong công tác bảo đảm ANKT. Lực lượng Công an đã làm tốt công tác nắm tình hình, nhận diện mối đe dọa, các nguy cơ gây phương hại nền kinh tế, kịp thời tham mưu, đề xuất với Đảng,

Nhà nước các chủ trương giải pháp ứng phó phù hợp, hiệu quả...Làm tốt công tác quản lý nhà nước về ANQG trên lĩnh vực kinh tế, bảo vệ bí mật nhà nước trong lĩnh vực kinh tế, không để sơ hở, thiếu sót, đảm bảo nền kinh tế thị trường phát triển toàn diện.

#### [Mục 6]

Trong đó: *Một là*, nợ nước ngoài CP tăng thêm 4.966 tỷ đồng do một số dự án chưa kịp thời ghi nhận rút vốn; *Hai là*, nợ được CPBL vay nước ngoài 18 tỷ đồng do hạch toán trả nợ quá hạn của dự án Xi măng Hạ Long không đúng niên độ (trả năm 2017); *Ba là*, nợ của CQĐP tăng 28 tỷ đồng do tỉnh Vĩnh Long báo cáo thiếu khoản vay của công ty TNHH De Heus. Về nợ nước ngoài, BTC chưa đối chiếu thời điểm 31/12/2016 của chủ nợ Iraq có dư nợ vay 41,45 triệu USD, tương đương 916 tỷ đồng; chưa ký xác nhận biên bản cho vay lại với VDB; Có dự án vay lại từ VDB chủ dự án chưa nhận nợ 159 tỷ đồng; các dự án đã nhận nợ nhưng chưa thực hiện ghi thu, ghi chi 129 tỷ đồng.

Một số dự án có nợ quá hạn không trả được nợ, đã thực hiện khoanh nợ và cơ cấu lại nợ làm tăng nghĩa vụ trả nợ nước ngoài từ NSNN; Đối với nợ được CPBL: BTC mới ký được 9/54 Hợp đồng thế chấp tài sản trong việc thực hiện quản lý tài sản đảm bảo cho các khoản vay được CPBL theo quy định; Giảm nợ công không đúng niên độ (Dự án xi măng Hạ Long) 18 tỷ đồng; Đối với nợ CQĐP: Số liệu theo dõi nợ CQĐP tại các KBNN chênh lệch so với số liệu theo dõi tại cơ quan tài chính; Quỹ tích lũy trả NNN: Lập kế hoạch không chi tiết thu phí cho vay lại; Việc ứng vốn từ Quỹ tích lũy để trả NNN đối với các dự án khó khăn sẽ ảnh hưởng đến nguồn trả nợ của Quỹ tích lũy khi các khoản nợ vay nước ngoài đến hạn trả, gây áp lực tăng nghĩa vụ trả nợ của CP [36].

[Mục 7] Chiến lược xác định Nợ công (bao gồm nợ Chính phủ, nợ được CPBL và nợ CQĐP) đến năm 2020 không quá 65% GDP, trong đó dư nợ CP không quá 55% GDP và NNN của quốc gia không quá 50% GDP. Nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của CP (không kể cho vay lại) so với tổng thu NSNN hàng năm không quá 25% và nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia hàng năm dưới 25% giá trị xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ. Đồng thời, đảm bảo chỉ tiêu tỉ lệ dự trữ ngoại hối nhà nước so với tổng dư NNN ngắn hạn hàng năm trên 200%...Chiến lược nêu rõ, sẽ từng bước giảm dần nợ công, đến năm 2030 nợ

công không quá 60% GDP, trong đó nợ CP không quá 50% GDP và nợ nước ngoài của quốc gia không quá 45% GDP. [16, Điều 1]

**[Mục 8]** Công tác quản lý nợ chưa quan tâm đến “nợ ẩn”, mới chỉ quan tâm quản lý nợ bắt buộc, trực tiếp, hạn chế này gây khó khăn cho lượng hóa các rủi ro nợ công. Bên cạnh đó, quyền vay nợ quá rộng, việc phân cấp, phân tán trong huy động vay nợ, quản lý nợ đã dẫn đến vay vượt quá hạn mức, sử dụng không đúng mục đích, hiệu quả, cơ cấu bất hợp lý, có thể làm mất an toàn, bền vững nợ công; Chế tài xử lý chưa nghiêm, vẫn còn tình trạng các chủ dự án, các Bộ, ngành, địa phương chưa chấp hành đầy đủ các quy định về đầu tư xây dựng cơ bản, chi tiêu nguồn vốn từ NSNN. Các công cụ QLNC (chiến lược nợ, chương trình quản lý nợ trung hạn, kế hoạch và hạn mức vay hàng năm...) đã được ban hành nhưng việc huy động vốn vay đã thoát ly chiến lược, kế hoạch được duyệt nên hiệu lực thi hành thấp, bị động. Cơ chế hiện hành về bảo lãnh vẫn dựa nhiều vào bao cấp của Nhà nước, NSNN chịu rủi ro tín dụng; Hệ thống thông tin, số liệu về nợ công chưa được cập nhật thường xuyên; chế độ báo cáo chưa chấp hành đầy đủ, chậm so với yêu cầu và chất lượng không được cao, nhất là nợ của khu vực doanh nghiệp được CPBL và địa phương; Sự phối hợp của các chính sách trong QLNC còn nhiều bất cập, phối hợp giữa CSTK và CSTT vào QLNC mới chỉ dừng lại ở mức ngăn hạn, còn trong dài hạn còn thiếu sự phối hợp nhịp nhàng. Sự phối hợp thị trường giao dịch chứng khoán Chính phủ với giao dịch điều hành CSTT chưa thực hiện được bởi phần lớn chứng khoán Chính phủ tồn tại ở thị trường sơ cấp; Vấn đề dự báo nợ công, minh bạch thông tin về nợ công còn nhiều hạn chế chưa đo lường đầy đủ các rủi ro, công tác giám sát nợ còn nhiều hạn chế, số liệu nợ công thường chỉ được công bố sau từ 1-1,5 năm. Đến thời điểm hiện tại, trang thông tin điện tử của Bộ Tài Chính mới cập nhật Bản tin nợ công số 5 với số liệu thống kê đến 2015, với số liệu lạc hậu, chưa đầy đủ, chưa đáp ứng được kỳ vọng của nhà nghiên cứu và người dân.

**PHỤ LỤC 7**  
**DANH MỤC CÁC VĂN BẢN THỂ CHẾ, CHÍNH SÁCH QUẢN**  
**LÝ NỢ CÔNG BAN HÀNH TRONG GIAI ĐOẠN 2011-2015 NHẪM**  
**THỰC HIỆN CHIẾN LƯỢC NỢ**

**I. Hoàn thiện thể chế, chính sách và công cụ quản lý nợ**

**Năm 2011**

- Nghị định số 01/2011/NĐ-CP ngày 5/1/2011 về phát hành TPCP, trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh và trái phiếu chính quyền địa phương nhằm mục tiêu huy động vốn đầu tư phát triển kinh tế - xã hội và đảm bảo an ninh tài chính quốc gia.

- Quyết định số 20/QĐ-BTC của Bộ Tài chính ngày 6/1/2011 về việc công bố mức chênh lệch lãi suất khi cho vay lại vốn ODA bằng đồng Việt Nam.

- Nghị định số 15/2011/NĐ-CP ngày 16/2/2011 về cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ nhằm quy định chi tiết các nguyên tắc cấp và quản lý bảo lãnh chính phủ trên cơ sở thực hiện hạn mức vay thương mại nước ngoài của Chính phủ, xác định các điều kiện, hồ sơ và trình tự cấp bảo lãnh, đảm bảo chặt chẽ, công khai, minh bạch trong việc cấp bảo lãnh Chính phủ.

- Thông tư số 40/2011/TT-BTC ngày 23/3/2011 của Bộ Tài chính sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 108/2007/TT-BTC ngày 7/9/2007 hướng dẫn cơ chế quản lý tài chính đối với chương trình, dự án ODA.

- Thông tư số 53/2011/TT-BTC của Bộ Tài chính ngày 27/4/2011 hướng dẫn biểu mẫu báo cáo và công khai thông tin về nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia.

- Thông tư số 56/2011/TT-BCT của Bộ Tài chính ngày 29/4/2011 hướng dẫn phương pháp tính toán các chỉ tiêu giám sát và tổ chức hoạt động giám sát nợ công và nợ nước ngoài quốc gia.

- Quyết định số 29/2011/QĐ-TTg ngày 09/6/2011 của Thủ tướng Chính phủ ban hành danh mục ngành, lĩnh vực được hưởng mức lãi suất ưu đãi khi vay lại nguồn vốn ODA của Chính phủ nhằm tăng cường huy động và nâng cao hiệu quả sử dụng vốn ODA trong từng giai đoạn.

- Quyết định số 44/2011/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 18/8/2011 ban hành Danh mục các chương trình, dự án ưu tiên được xem xét cấp bảo lãnh Chính phủ.

- Chỉ thị số 1792/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 15/1/2011 về tăng cường quản lý đầu tư từ vốn Ngân sách nhà nước về vốn TPCP.

- Thông tư số 150/2011/TT-BTC ngày 9/11/2011 hướng dẫn hoán đổi TPCP nhằm góp phần tăng cường tính thanh khoản của các TPCP đã được phát hành.

- Nghị quyết số 12/2011/QH13 ngày 9/11/2011 của Bộ Tài chính hướng dẫn hoán đổi TPCP, nhằm góp phần tăng tính thanh khoản của các TPCP đã được phát hành.

- Nghị quyết số 12/2011/QH13 ngày 09/11/2011 của Quốc hội về kế hoạch vốn TPCP giai đoạn 2011 -2015.

### **Năm 2012**

- Quyết định 106/QĐ-TTg ngày 19/1/2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án “định hướng thu hút, quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA, giai đoạn 2011 -2015.

- Thông tư số 17/2012/TT-BTC ngày 8/2/2012 của Bộ Tài chính hướng dẫn về phát hành TPCP tại thị trường trong nước.

- Thông tư số 34/2012/TT-BTC ngày 1/3/2012 của Bộ Tài chính hướng dẫn về phát hành được Chính phủ bảo lãnh.

- Thông tư số 81/2012/TT-BTC ngày 22/5/2012 của Bộ Tài chính hướng dẫn về phát hành TP chính quyền địa phương tại thị trường trong nước.

- Nghị quyết số 28/2012/QH13 ngày 21/6/2012 của Quốc hội về bổ sung một số dự án sử dụng nguồn vốn TPCP giai đoạn 2011-2015.

- Thông tư liên tịch của Bộ Tài chính và Ngân hàng nhà nước số 106/2012/TTLT-BTC-NHNN ngày 28/6/2012 hướng dẫn việc phát hành tín phiếu Kho bạc qua Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

- Quyết định số 958/QĐ-TTg ngày 27/2/2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chiến lược nợ công và nợ nước ngoài quốc gia giai đoạn 2011 -2020 và tầm nhìn 2030.

- Thông tư số 162/2012/TT-BTC ngày 3/10/2012 của Bộ Tài chính quy định về việc tạm ứng vốn kho bạc nhà nước.

- Thông tư số 56/2012/TT-BTC ngày 21/12/2012 của Thủ tướng Chính phủ về Quy chế quản lý và xử lý rủi ro đối với danh mục nợ công.

- Quyết định số 1308/QĐ-BTC của Bộ Tài chính ngày 25/5/2012 ban hành Quy trình cấp và quản lý Bảo lãnh Chính phủ.

- Thông tư số 231/TT-BTC ngày 28/12/2012 của Bộ Tài chính quy định về quản lý, thanh toán, quyết toán vốn đầu tư đối với các dự án sử dụng TPCP giai đoạn 2012 -2015.

### **Năm 2013**

- Quyết định số 01/2013/QĐ-TTg ngày 7/1/2013 của Thủ tướng Chính phủ về Quy chế lập, sử dụng và quản lý Quỹ tích lũy trả nợ.

- Quyết định số 304/QĐ-TTg của Thủ tướng chính phủ ngày 6/2/2013 phê duyệt đề án nâng cao xếp hạng tín nhiệm quốc gia.



- Nghị định số 38/2013/NĐ-CP ngày 23/4/2013 về quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA), và nguồn vốn vay ưu đãi của nhà tài trợ.

- Quyết định số 689/2013/QĐ-TTg ngày 5/5/2013 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chương trình quản lý nợ trung hạn 3 năm liền kề giai đoạn 2013-2015.

- Quyết định số 61/2013/QĐ-TTg ngày 25/10/2013 của Thủ tướng Chính phủ về việc cung cấp thông tin và phối hợp thực hiện công tác xếp hạng tín nhiệm quốc gia.

- Thông tư số 108/2013/TT-BTC ngày 23/8/2013 của Bộ Tài chính hướng dẫn cơ chế quản lý tài chính vốn vay ODA của Chính phủ Nhật Bản về phát hành trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh.

- Thông tư số 167/2013/TT-BTC ngày 15/11/2013 của Bộ Tài chính sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư 34/2012/TT-BTC hướng dẫn về phát hành trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh.

- Nghị quyết số 65/2013/QH13 ngày 28/11/2013 của Quốc hội về phát hành bổ sung và phân bổ vốn TPCP giai đoạn 2014-2016.

- Thông tư số 203/2013/TT-BTC ngày 24/12/2013 của Bộ Tài chính hướng dẫn phát hành trái phiếu chính phủ tại thị trường trong nước.

- Nghị định số 219/2013/NĐ-CP ngày 26/12/2013 của Chính phủ về quản lý vay, trả nợ nước ngoài của doanh nghiệp không được Chính phủ bảo lãnh.

- Thông tư số 218/2013/TT-BTC ngày 31/12/2013 của Bộ Tài chính quy định về quản lý tài chính đối với chương trình, dự án sử dụng vốn ODA, vay ưu đãi từ các nhà tài trợ.

#### **Năm 2014**

- Thông tư số 01/2014/TT-BKHĐT ngày 09/1/2014 của Bộ Kế hoạch và đầu tư hướng dẫn thực hiện Nghị định 38/NĐ-CP ngày 23/4/2013 của Chính phủ về cơ chế quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA và vay ưu đãi.

- Quyết định số 328/QĐ-BTC ngày 20/2/2014 đính chính thông tư số 218/2013/TT-BTC ngày 31/12/2013 về quy định về quản lý tài chính đối với chương trình, dự án sử dụng vốn ODA, vay ưu đãi từ các nhà tài trợ.

- Quyết định số 477/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 7/4/2014 phê duyệt Kế hoạch vay và trả nợ trong nước của Chính phủ và nợ nước ngoài của quốc gia.

- Thông tư số 81/2014/TT-BTC ngày 24/6/2014 của Bộ Tài chính quy định về chế độ cung cấp thông tin, báo cáo đối với các chương trình, dự án vay vốn được cấp Bảo lãnh chính phủ.

- Nghị quyết số 79/NQ-CP ngày 3/11/2014 phiên họp thường kỳ của Chính phủ tháng 10/2014 trong đó Chính phủ đưa ra các chỉ đạo định hướng trong công tác quản lý nợ công.

- Nghị quyết số 78/2014/QH13 ngày 10/11/2014 về dự toán ngân sách nhà nước năm 2015.

### **Năm 2015**

- Chỉ thị 02/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 14/2/2015 về tăng cường quản lý và nâng cao hiệu quả sử dụng nợ công.

- Nghị định 15/2015/NĐ-CP ngày 14/2/2015 về việc đầu tư theo hình thức đối tác công tư.

- Quyết định số 391/QĐ-TTg ngày 27/3/2015 phê duyệt kế hoạch vay trả nợ của Chính phủ và các hạn mức vay nợ năm 2015.

- Quyết định số 34/2015/QĐ-TTg ngày 14/8/2015 của Thủ tướng Chính phủ thay thế Quyết định số 44/2011/QĐ-TTg về danh mục chương trình dự án được ưu tiên cấp bảo lãnh chính phủ.

- Thông tư số 139/2015/TT-BTC ngày 3/9/2015 của Bộ Tài chính về đảm bảo tiền vay đối với khoản vay lại vốn vay nước ngoài của Chính phủ.

### **II. Công khai minh bạch thông tin số liệu về nợ công**

- Báo cáo số 305/BC-CP ngày 30/10/2012 về tình hình nợ công

- Báo cáo số 177/BC-CP ngày 26/5/2014 của Chính phủ về sử dụng vốn vay, quản lý nợ công.

- Báo cáo số 369/BC-CP ngày 08/10/2014 của Chính phủ về triển khai thực hiện Nghị quyết 75/2014/QH13 về chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp thứ 7 Quốc hội khóa XIII.

- Báo cáo số 370/BC-CP ngày 8/10/2014 của Chính phủ về tình hình huy động, sử dụng, trả nợ và quản lý nợ công.

- Báo cáo số 221/BC-CP ngày 18/5/2014 của Chính phủ về sử dụng vốn vay, quản lý nợ công.

- Báo cáo số 59/BC-CP ngày 29/5/2014 của Bộ Tài chính về thực hiện Nghị quyết số Nghị quyết 75/2014/QH13 về chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp thứ 7 Quốc hội khóa XIII.

- Xuất bản Bản tin nợ công số 1,2,3,4 và đăng tải công khai trên website của Bộ Tài chính.

- Đăng tải công khai tình hình phát hành TPCP, TP được Chính phủ bảo lãnh, trái phiếu Chính quyền địa phương tại thị trường trong nước trên website của Bộ Tài Chính, Sở giao dịch chứng khoán Hà Nội.

### **III. Tăng cường quản lý nợ Tập đoàn, tổng công ty, doanh nghiệp nhà nước**

- Luật Doanh nghiệp số 68/2014/QH13 ngày 26/11/2014
- Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại Doanh nghiệp số 69/2014/QH13 ngày 26/11/2014.
- Nghị định số 99/2012/NĐ-CP ngày 15/11/2012 về phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN và vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp;
- Nghị định số 61/2013/NĐ-CP ngày 25/6/2013 ban hành Quy chế giám sát tài chính đối với doanh nghiệp do nhà nước làm chủ sở hữu và doanh nghiệp có vốn nhà nước.
- Nghị định số 71/2013/NĐ-CP ngày 11/7/2013 về đầu tư vốn nhà nước về doanh nghiệp và quản lý tài chính đối với doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ.
- Nghị định số 151/2013/NĐ-CP ngày 01/11/2013 của Chính phủ về chức năng, nhiệm vụ và cơ chế hoạt động của Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước.
- Nghị định số 172/2013/NĐ-CP ngày 13/11/2013 của Chính phủ về việc thành lập, tổ chức lại, giải thể công ty TNHH MTV do Nhà nước làm chủ sở hữu và công ty TNHH MTV là công ty con của công ty TNHH 1TV do Nhà nước làm chủ sở hữu.
- Nghị định số 206/2013/NĐ-CP ngày 09/12/2013 về quản lý nợ của doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ;
- Nghị định số 49/2014/NĐ-CP ngày 20/5/2014 về giám sát, kiểm tra, thanh tra đối với DNNN trong việc chấp hành pháp luật và tuân thủ các quyết định của chủ sở hữu.
- Nghị định số 57/2014/NĐ-CP ngày 16/6/2014 của Chính phủ về điều lệ tổ chức hoạt động của Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước.
- Nghị định số 69/2014/NĐ-CP ngày 15/7/2014 về Tập đoàn, Tổng công ty nhà nước;
- Nghị định số 81/2015/NĐ-CP ngày 19/9/2015 của Chính phủ về công bố thông tin của công ty TNHH một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ;
- Nghị định số 87/2015/NĐ-CP ngày 06/10/2015 của Chính phủ về giám sát đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính của doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước.
- Nghị định số 91/2015/NĐ-CP ngày 13/10/2015 về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý, sử dụng vốn tài sản tại doanh nghiệp;
- Nghị định số 93/2015/NĐ-CP ngày 15/10/2015 của Chính phủ về tổ chức, quản lý hoạt động của doanh nghiệp quốc phòng, an ninh;

- Nghị định số 96/2015/NĐ-CP ngày 19/10/2015 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Doanh nghiệp.
- Nghị định số 106/2015/NĐ-CP ngày 23/10/2015 của Chính phủ về quản lý người đại diện phần vốn nhà nước giữ các chức danh quản lý tại doanh nghiệp mà nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ;
- Quyết định số 21/2012/QĐ-TTg ngày 10/5/2012 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp;
- Nghị định số 59/2011/NĐ-CP ngày 18/7/2011 của Chính phủ về chuyển doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần;
- Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg ngày 18/6/2011 về ban hành tiêu chí, danh mục phân loại doanh nghiệp nhà nước;
- Quyết định số 37/2014/QĐ-TTg ngày 18/6/2014 về ban hành tiêu chí, danh mục phân loại doanh nghiệp nhà nước (thay thế Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg).
- Quyết định số 51/2014/QĐ-TTg ngày 15/9/2014 quy định một số nội dung về thoái vốn, bán cổ phần và đăng ký giao dịch, niêm yết trên thị trường chứng khoán của doanh nghiệp nhà nước;
- Quyết định số 22/2015/QĐ-TTg ngày 22/6/2015 của Thủ tướng Chính phủ về việc chuyển đơn vị sự nghiệp công thành công ty cổ phần;
- Quyết định số 41/2015/QĐ-TTg ngày 15/9/2015 về việc bán cổ phần theo lô.

Nguồn: *Phụ lục kèm theo Báo cáo số 464/BC-CP ngày 19/10/2016 của Chính phủ.*

**PHỤ LỤC 8**

**QUY ĐỊNH VỀ VAI TRÒ CỦA CÁC CHỦ THỂ TRONG KIỂM SOÁT TÁC ĐỘNG CỦA NỢ CÔNG ĐẾN AN NINH KINH TẾ**

**Điều 10. Nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội**

1. Quyết định, điều chỉnh kế hoạch vay, trả nợ công 05 năm.
2. Quyết định, điều chỉnh tổng mức vay và trả nợ của ngân sách nhà nước hằng năm.

**Điều 11. Nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban Thường vụ Quốc hội**

1. Cho ý kiến về đề án, dự án và báo cáo về quản lý nợ công do Chính phủ trình.
2. Quyết định việc phát hành công trái xây dựng Tổ quốc.

**Điều 12. Nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước**

1. Quyết định đàm phán, ký kết, phê chuẩn và điều chỉnh thỏa thuận vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài nhân danh Nhà nước theo quy định của Luật Điều ước quốc tế.
2. Yêu cầu Chính phủ báo cáo về tình hình nợ công, các chỉ tiêu an toàn nợ công; việc đàm phán, ký kết, phê chuẩn và điều chỉnh thỏa thuận vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài nhân danh Nhà nước khi cần thiết.

**Điều 13. Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ**

1. Thống nhất quản lý nhà nước về nợ công.
2. Trình Quốc hội:
  - a) Quyết định, điều chỉnh kế hoạch vay, trả nợ công 05 năm;
  - b) Quyết định, điều chỉnh tổng mức vay và trả nợ của ngân sách nhà nước hằng năm.
3. Trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội:
  - a) Cho ý kiến về đề án, dự án và báo cáo về quản lý nợ công;
  - b) Quyết định việc phát hành công trái xây dựng Tổ quốc.
4. Quyết định hạn mức vay về cho vay lại và hạn mức bảo lãnh Chính phủ hằng năm.
5. Phê duyệt Đề án phát hành trái phiếu Chính phủ trên thị trường vốn quốc tế.
6. Báo cáo Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước về tình hình nợ công, các chỉ tiêu an toàn nợ công.

**Điều 14. Nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ**

1. Quyết định chương trình quản lý nợ công 03 năm.
2. Quyết định kế hoạch vay, trả nợ công hằng năm.
3. Quyết định việc phát hành trái phiếu Chính phủ trên thị trường vốn quốc tế căn cứ vào Đề án đã được Chính phủ phê duyệt.
4. Quyết định việc sử dụng Quỹ tích lũy trả nợ để xử lý rủi ro đối với cho vay lại và bảo lãnh Chính phủ.

5. Phê duyệt Đề án cơ cấu lại nợ.

6. Phê duyệt đề xuất chương trình, dự án sử dụng vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài.

7. Quyết định và chỉ đạo việc đàm phán, ký kết, phê duyệt và điều chỉnh thỏa thuận vay nước ngoài nhân danh Chính phủ.

8. Quyết định cho vay lại vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài đối với từng chương trình, dự án.

9. Quyết định cấp bảo lãnh Chính phủ đối với từng chương trình, dự án.

**Điều 15. Nhiệm vụ, quyền hạn của các Bộ, cơ quan ngang Bộ**

1. Bộ Tài chính là cơ quan đầu mối giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về nợ công và có nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

a) Xây dựng, trình cấp có thẩm quyền ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền văn bản quy phạm pháp luật về quản lý nợ công;

b) Xây dựng, trình Chính phủ để trình Quốc hội quyết định, điều chỉnh kế hoạch vay, trả nợ công 05 năm; tổng mức vay và trả nợ của ngân sách nhà nước hằng năm;

c) Xây dựng, trình Chính phủ để trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định việc phát hành công trái xây dựng Tổ quốc;

d) Xây dựng, trình Chính phủ quyết định hạn mức vay về cho vay lại và hạn mức bảo lãnh Chính phủ hằng năm; Đề án phát hành trái phiếu Chính phủ trên thị trường vốn quốc tế;

đ) Xây dựng, trình Thủ tướng Chính phủ quyết định chương trình quản lý nợ công 03 năm, kế hoạch vay, trả nợ công hằng năm, phát hành trái phiếu Chính phủ trên thị trường vốn quốc tế, sử dụng Quỹ tích lũy trả nợ để xử lý rủi ro đối với cho vay lại và bảo lãnh Chính phủ, Đề án cơ cấu lại nợ, đàm phán, ký kết, phê duyệt và điều chỉnh thỏa thuận vay nước ngoài nhân danh Chính phủ, cho vay lại, cấp bảo lãnh Chính phủ đối với từng chương trình, dự án;

e) Xây dựng, trình Thủ tướng Chính phủ để báo cáo Chủ tịch nước quyết định đàm phán, ký kết, phê chuẩn và điều chỉnh thỏa thuận vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài nhân danh Nhà nước;

g) Tổ chức huy động vốn, phát hành công cụ nợ của Chính phủ trên thị trường vốn trong nước và quốc tế; chủ trì tổ chức thực hiện đàm phán, ký kết thỏa thuận vay thương mại, hiệp định khung, hiệp định cụ thể về vay ODA và vay ưu đãi nước ngoài nhân danh Nhà nước và Chính phủ;

h) Thực hiện cấp phát vốn cho các chương trình, dự án đầu tư từ vốn vay của Chính phủ theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước;

i) Cho vay lại vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ;

k) Thanh toán nợ gốc, lãi, phí và các chi phí liên quan đối với các khoản nợ của Chính phủ;

- l) Thực hiện cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ;
- m) Quản lý Quỹ tích lũy trả nợ;
- n) Quản lý danh mục nợ, thực hiện Đề án cơ cấu lại nợ, xử lý rủi ro theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ;
- o) Tổ chức công tác hạch toán kế toán đối với nợ Chính phủ; thống kê, báo cáo và công bố thông tin về nợ công theo quy định của pháp luật;
- p) Thanh tra, kiểm tra việc thực hiện quy định của pháp luật về quản lý nợ công.

2. Bộ, cơ quan ngang Bộ phối hợp với Bộ Tài chính thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về nợ công theo phân công của Chính phủ.

**Điều 16. Nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh**

- 1. Quyết định, điều chỉnh kế hoạch vay, trả nợ 05 năm, hằng năm của chính quyền địa phương theo quy định của Luật này và quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước.
- 2. Quyết định danh mục các dự án đầu tư từ vốn vay của chính quyền địa phương theo quy định của pháp luật; phê duyệt Đề án phát hành trái phiếu chính quyền địa phương.
- 3. Giám sát việc vay, vay lại, phát hành trái phiếu chính quyền địa phương, sử dụng vốn vay và trả nợ của chính quyền địa phương.

**Điều 17. Nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh**

- 1. Lập kế hoạch vay, trả nợ 05 năm, hằng năm của chính quyền địa phương trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định.
- 2. Xây dựng chương trình quản lý nợ 03 năm của chính quyền địa phương, gửi Bộ Tài chính để tổng hợp, báo cáo Thủ tướng Chính phủ.
- 3. Tổ chức phát hành trái phiếu chính quyền địa phương, vay từ các nguồn tài chính hợp pháp khác, vay lại vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài theo quy định của Luật này.
- 4. Thanh tra, kiểm tra việc quản lý, sử dụng vốn vay của chính quyền địa phương.
- 5. Bố trí ngân sách địa phương để trả nợ đầy đủ, đúng hạn.
- 6. Giải trình, cung cấp thông tin, báo cáo cấp có thẩm quyền tình hình huy động, phân bổ, quản lý, sử dụng vốn vay và trả nợ của chính quyền địa phương.

**Điều 18. Nhiệm vụ, quyền hạn của Kiểm toán nhà nước**

Thực hiện kiểm toán các hoạt động liên quan đến quản lý, sử dụng nợ công, bao gồm huy động, phân bổ, sử dụng vốn vay, trả nợ, vay về cho vay lại, bảo lãnh Chính phủ; báo cáo, công khai kết quả kiểm toán theo quy định của Luật Kiểm toán nhà nước.

**Điều 19. Trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân tiếp nhận, sử dụng vốn vay hoặc được bảo lãnh vay vốn**

1. Tiếp nhận, sử dụng vốn vay hiệu quả, đúng mục đích, đúng thẩm quyền theo quy định của Luật này.
2. Thực hiện đầy đủ nghĩa vụ liên quan phát sinh từ các thỏa thuận vay, phát hành công cụ nợ, thỏa thuận vay lại hoặc bảo lãnh Chính phủ.
3. Thực hiện chế độ thông tin, báo cáo theo quy định của pháp luật về quản lý nợ công.
4. Người đứng đầu cơ quan, tổ chức tiếp nhận, sử dụng vốn vay hoặc được bảo lãnh vay vốn phải chịu trách nhiệm cá nhân trong trường hợp xảy ra vi phạm pháp luật của cơ quan, tổ chức.

**Điều 20. Trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quản lý nợ công**

1. Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chịu trách nhiệm trước pháp luật về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao trong quản lý nợ công.
2. Người đứng đầu cơ quan, tổ chức có liên quan đến quản lý nhà nước về nợ công phải chịu trách nhiệm cá nhân trong trường hợp xảy ra vi phạm pháp luật của cơ quan, tổ chức.
3. Cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến quản lý nợ công có trách nhiệm giải trình, báo cáo cấp có thẩm quyền việc đề xuất, thẩm định và phê duyệt chủ trương vay; đàm phán, ký kết thỏa thuận vay và phát hành công cụ nợ; phân bổ và sử dụng vốn vay; trả nợ và thực hiện các nghiệp vụ quản lý nợ công.

Nguồn: Luật 20/2017/QH14, Quản lý nợ công năm 2017, được Quốc hội thông qua ngày 23 tháng 11 năm 2017