

BÁO CÁO

Tình hình nợ công năm 2019 và dự kiến năm 2020

Kính gửi: Đại biểu Quốc hội khóa XIV.

Căn cứ Điều 60 của Luật Quản lý nợ công năm 2017, Chính phủ xin báo cáo Quốc hội tình hình nợ công năm 2019 và dự kiến năm 2020 như sau:

I. ƯỚC THỰC HIỆN KẾ HOẠCH VAY, TRẢ NỢ CÔNG NĂM 2019

Căn cứ các Nghị quyết số 70/2018/QH14 ngày 09/11/2018 của Quốc hội về dự toán ngân sách nhà nước (NSNN) năm 2019 và Nghị quyết số 71/2018/QH14 ngày 12/11/2018 của Quốc hội về điều chỉnh kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020, Chính phủ đánh giá tình hình thực hiện năm 2019 như sau:

1. Về vay, trả nợ và tái cơ cấu nợ của Chính phủ

1.1 Về huy động vốn của Chính phủ

a) Huy động vốn vay trong nước của Chính phủ:

Trong 9 tháng đầu năm, Chính phủ đã tập trung huy động trái phiếu Chính phủ (TPCP) với kỳ hạn dài để đáp ứng nhu cầu huy động vốn của NSNN và tái cơ cấu danh mục nợ TPCP, đồng thời gắn khối lượng phát hành TPCP với việc trả nợ gốc đến hạn và tiến độ giải ngân.

Tính đến cuối tháng 9 năm 2019, khối lượng phát hành TPCP đạt 160.991,5 tỷ đồng (đạt 52,5% kế hoạch cả năm), trong đó 100% khối lượng phát hành có kỳ hạn từ 5 năm trở lên, 92,9% khối lượng phát hành có kỳ hạn 10 năm trở lên, kỳ hạn phát hành bình quân 9 tháng duy trì ở mức cao, đạt 13,51 năm. Kỳ hạn bình quân danh mục TPCP đến ngày 30/9/2019 là 7,3 năm. Lãi suất phát hành trong 9 tháng đầu năm tiếp tục giảm so với thời điểm cuối năm 2018, theo đó lãi suất phát hành TPCP các kỳ hạn 5-30 năm hiện nay giảm từ 0,2%-1,1%/năm so với cuối năm 2018, lãi suất phát hành bình quân là 4,85%/năm, tiết kiệm chi phí huy động vốn cho NSNN.

Tỷ lệ huy động vốn 9 tháng đầu năm đạt thấp do thu ngân sách những tháng đầu năm tương đối tốt, tồn ngân quỹ kho bạc cao, vì vậy Chính phủ đã rà soát tình hình thu, chi, trả nợ gốc ngân sách trung ương để điều chỉnh khối lượng phát

hành TPCP cho phù hợp, đồng thời sử dụng một phần ngân quỹ nhà nước cho ngân sách trung ương vay để giảm phát hành TPCP, giảm chi phí vay nợ.

b) Huy động vốn vay nước ngoài của Chính phủ:

Trong 9 tháng đầu năm, giải ngân nguồn vốn vay ODA và vay ưu đãi nước ngoài khoảng 1.416 triệu USD, tương đương khoảng 32.737 tỷ đồng (trong đó cấp phát khoảng 1.021 triệu USD, vay về cho vay lại khoảng 396 triệu USD)¹, chiếm 30,3% kế hoạch Thủ tướng Chính phủ đã duyệt.

Lý do giải ngân vốn vay ODA, ưu đãi nước ngoài chậm chủ yếu do kế hoạch đầu tư công trung hạn bố trí thiếu so với nhu cầu; kế hoạch vốn cho đầu tư phát triển từ nguồn vốn nước ngoài 2019 phân bổ chậm; vướng mắc về thủ tục đầu tư; chất lượng thiết kế và tính sẵn sàng triển khai dự án; vướng mắc về thủ tục đầu tư, mua sắm đấu thầu, bố trí vốn đối ứng, thủ tục cho vay lại.

Trước tình hình giải ngân vốn nước ngoài chậm, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã chỉ đạo Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư phối hợp với các bộ, ngành và địa phương đánh giá về các khó khăn, vướng mắc, đề xuất với Chính phủ các giải pháp để thúc đẩy giải ngân nguồn vốn vay ODA và vay ưu đãi nước ngoài trong những tháng cuối năm 2019. Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Công điện số 1042/CD-TTg ngày 21/8/2019 chỉ đạo các bộ ngành và địa phương tập trung tháo gỡ khó khăn, đẩy nhanh tiến độ, phân đấu giải ngân hết nguồn vốn kế hoạch vốn đầu tư công năm 2019. Chính phủ đã tổ chức Hội nghị trực tuyến về thúc đẩy giải ngân đầu tư công vào ngày 26 năm 9 năm 2019.

Trên cơ sở tình hình thực hiện rút vốn vay và trả nợ nước ngoài trong 9 tháng đầu năm, trong trường hợp các giải pháp quyết liệt của Chính phủ nhằm đẩy mạnh tốc độ giải ngân trong những tháng cuối năm được triển khai một cách hiệu quả, phần đầu giải ngân nguồn vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài năm 2019 khoảng 3.680 triệu USD (tương đương 85.044 tỷ đồng), trong đó cấp phát khoảng 2.365 triệu USD (khoảng 54.667 tỷ đồng), vốn vay về cho vay lại khoảng 1.315 triệu USD (khoảng 30.377 tỷ đồng).²

1.2 Về thực hiện nghĩa vụ trả nợ:

¹ Số liệu nhận nợ từ nhà tài trợ, bao gồm các khoản chi theo kế hoạch vốn 2019 và 2018 (theo quy định tại Nghị định 120/2018/NĐ-CP ngày 13/9/2018 sửa đổi, bổ sung một số điều Nghị định số 77/2015/NĐ-CP ngày 10/9/2015 của Chính phủ về kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm, số 136/2015/NĐ-CP ngày 31/12/2015 của Chính phủ về hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư công và số 161/2016/NĐ-CP ngày 2/12/2016 của Chính phủ về cơ chế đặc thù trong quản lý đầu tư xây dựng đối với một số dự án thuộc các Chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2016-2020), các khoản ứng về tài khoản đặc biệt và chưa chi cho dự án, các khoản hỗ trợ trực tiếp cho ngân sách.

² Đối với năm 2019, hạn mức vay về cho vay lại được Chính phủ phê duyệt là 43.402 tỷ đồng. Qua đánh giá sơ bộ, giá trị giải ngân dự kiến cả năm đạt khoảng 30.377 tỷ đồng (khoảng 70% kế hoạch), trong đó phần vay lại của CQĐP khoảng 12.122 tỷ đồng (chiếm 40% tổng số giải ngân CVL); phần cho vay lại đối với doanh nghiệp và đơn vị sự nghiệp công lập khoảng 18.255 tỷ đồng (chiếm 60% tổng số giải ngân CVL).

Lũy kế 9 tháng đầu năm 2019, tổng trả nợ của Chính phủ khoảng 237.470 tỷ đồng (bằng 71,3% kế hoạch năm), trong đó trả nợ trong nước khoảng 196.281 tỷ đồng, trả nợ nước ngoài khoảng 41.189 tỷ đồng.

Việc thực hiện nghĩa vụ trả các khoản trả gốc, lãi của Chính phủ nằm trong mức đã được phê duyệt, đảm bảo đầy đủ, đúng hạn theo cam kết. Việc thực hiện nghĩa vụ trả nợ của Chính phủ có thể thấp hơn so với kế hoạch, chủ yếu do kết quả vận động lùi thời điểm áp dụng điều khoản trả nợ nhanh vốn IDA vay WB đến 1/7/2020³.

1.3 Về tái cơ cấu nợ TPCP trong nước:

Để đảm bảo an, bền vững danh mục nợ trong nước của Chính phủ, phụ thuộc vào tình hình thị trường, Chính phủ sẽ tổ chức hoán đổi TPCP vào năm 2019 và năm 2020 theo hướng kéo dài kỳ hạn, giãn nghĩa vụ trả nợ để giảm rủi ro thanh khoản cho NSNN.

2. Về nợ được Chính phủ bảo lãnh

Căn cứ Khoản 4 Điều 13 Luật Quản lý nợ công năm 2017, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 39/NQ-CP ngày 11/6/2019 của Chính phủ theo đó phê duyệt hạn mức cho vay lại vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài của Chính phủ và hạn mức bảo lãnh Chính phủ năm 2019.

Dự báo hoạt động vay, trả nợ của các khoản vay cho doanh nghiệp được Chính phủ bảo lãnh (CPBL) trong nước và nước ngoài sẽ nằm trong hạn mức được Chính phủ cho phép, theo đó:

- Về bảo lãnh vay trong nước của Chính phủ cho các dự án: Dự kiến đến hết năm 2019 số giải ngân trong năm khoảng 267,0 tỷ đồng, trả nợ gốc 5.305,3 tỷ đồng, trả lãi 2.553,7 tỷ đồng (trả nợ ròng khoảng 5.038,3 nghìn tỷ đồng, không sử dụng hạn mức bảo lãnh vay tối đa 700 tỷ đồng).

- Dự kiến rút vốn vay nước ngoài của các doanh nghiệp được CPBL khoảng 22.366 tỷ đồng, trả nợ gốc 38.460 tỷ đồng (trả nợ ròng khoảng 16.094 tỷ đồng, không sử dụng hạn mức bảo lãnh vay được Chính phủ cho phép⁴).

- Đối với phát hành trái phiếu được CPBL của 2 ngân hàng chính sách:

- + Ngân hàng Phát triển Việt Nam (NHPT) dự kiến phát hành 13.797 tỷ đồng (thấp hơn hạn mức tối đa được Chính phủ cho phép là 24.679 tỷ đồng) căn cứ tình hình cân đối và sử dụng nguồn, tình hình tài chính và dự kiến thực hiện chỉ tiêu tăng trưởng tín dụng được giao của NHPT trong năm 2019.

- + Ngân hàng Chính sách Xã hội (NHCSXH): dự kiến thực hiện 100% hạn mức bảo lãnh phát hành, theo đó bảo lãnh phát hành trái phiếu bằng nợ gốc đến

³ Ngân hàng Thế giới chính thức thông báo việc lùi áp dụng điều khoản trả nợ nhanh vào đầu năm 2019, sau kỳ họp đánh giá IDA vào cuối năm 2018.

⁴ Rút vốn vay nước ngoài của các doanh nghiệp được CPBL tối đa bằng nghĩa vụ trả nợ gốc trong năm.

hạn (không quá 3.702 tỷ đồng)⁵.

3. Về vay, trả nợ chính quyền địa phương

Về cơ bản, ước thực hiện công tác huy động vốn vay và trả nợ của chính quyền địa phương (CQĐP) năm 2019 nằm trong hạn mức được Chính phủ phê duyệt.⁶ Năm 2019, tổng mức vay trong năm của CQĐP ước thực hiện 14.908 tỷ đồng, trong đó vay trong nước 2.786 tỷ đồng, vay nước ngoài 12.122 tỷ đồng. Dự kiến năm 2019, ngân sách địa phương (NSĐP) không phát sinh bội chi do các địa phương huy động vốn vay chưa đủ theo dự toán (chủ yếu do vướng mắc trong giải ngân vốn vay lại, khó khăn trong phát hành trái phiếu CQĐP); đồng thời, các địa phương chủ động cắt giảm chi cân đối NSĐP để trả nợ gốc (tăng bội thu).

Dự kiến dư nợ CQĐP cuối năm 2019 khoảng 52,3 nghìn tỷ đồng (trong đó nợ trong nước khoảng 25,0 nghìn tỷ đồng, nợ nước ngoài khoảng 27,3 nghìn tỷ đồng).

4. Nợ nước ngoài của quốc gia

Nợ nước ngoài của quốc gia là tổng các khoản nợ nước ngoài của Chính phủ, nợ vay nước ngoài được Chính phủ bảo lãnh và nợ nước ngoài của doanh nghiệp (DN), tổ chức khác vay theo phương thức tự vay, tự trả. Trong năm 2019, nợ nước ngoài của quốc gia so với GDP dự kiến giảm xuống còn khoảng 45,8% (so với mức 46,0% của năm 2018) chủ yếu do:

- Về nợ nước ngoài của Chính phủ: Điều hành chính sách tài khóa đạt được nhiều thành quả khả quan (thu cân đối ngân sách ước vượt dự toán, dự kiến bội chi NSNN thấp hơn so với dự toán là 3,6% GDP⁷) qua đó giảm nhu cầu huy động vốn vay của Chính phủ; giải ngân vốn ODA, vốn vay ưu đãi nước ngoài chậm hơn dự kiến, theo đó nợ nước ngoài của Chính phủ đến 31/12/2019 khoảng 18,5% GDP (giảm từ mức 19,3% GDP vào cuối năm 2018).

- Về nợ nước ngoài được CPBL: không sử dụng hạn mức bảo lãnh cho DN vay nước ngoài trong năm, một số khoản vay thực hiện trả nợ trước hạn dẫn đến giảm dư nợ CPBL nước ngoài (dư nợ đến 31/12/2019 khoảng 3,6% GDP, giảm 0,8 điểm phần trăm so với cuối năm 2018).

- Về nợ nước ngoài tự vay, tự trả của DN và tổ chức tín dụng (TCTD): Trên cơ sở tổng hợp thông tin từ Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNNVN)⁸, đến hết

⁵ Trong tháng 9/2019, NHCSXH đã huy động 2.822 tỷ đồng.

⁶ Hạn mức vay của CQĐP trong năm 2019 là 26.781 tỷ đồng để bù đắp bội chi NSĐP và trả nợ gốc đến hạn (trong đó vay trong nước 9.609 tỷ đồng và vay lại vốn vay nước ngoài 17.172 tỷ đồng).

⁷ GDP kế hoạch là 6.170 nghìn tỷ đồng; GDP ước thực hiện năm 2019 là 6.156 nghìn tỷ đồng căn cứ báo cáo về tình hình thực hiện NSNN năm 2019, dự toán NSNN năm 2020 và kế hoạch tài chính – NSNN 3 năm 2020-2022 của Ban cán sự Đảng Chính phủ gửi Văn phòng Trung ương Đảng để trình Bộ Chính trị (văn bản 1072-CV/BCSĐCP ngày 15/9/2019).

⁸ Tại văn bản số 7022/NHNN-QLNH ngày 6/9/2019 về xây dựng kế hoạch vay trả nợ công năm 2020 và Chương trình quản lý nợ công 3 năm 2020-2022.

tháng 8 năm 2019, NHNNVN đã xác nhận đăng ký 1.380 khoản vay nước ngoài và xác nhận hạn mức 05 khoản phát hành trái phiếu quốc tế với tổng kim ngạch vay khoảng 8 tỷ USD và tổng khối lượng phát hành dự kiến là 1,65 tỷ USD. NHNNVN dự kiến mức rút vốn ròng, vay trả nợ nước ngoài trung và dài hạn của doanh nghiệp không được CPBL năm 2019 khoảng 5,5-6,0 tỷ USD, nằm trong hạn mức được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tối đa là 6,08 tỷ USD. Tốc độ tăng dư nợ nước ngoài ngắn hạn dự kiến trong hạn mức được Thủ tướng Chính phủ cho phép (10-12%/năm). Theo đó, nợ nước ngoài tự vay, tự trả của DN và TCTD đến cuối năm 2019 khoảng 23,6% GDP (so với mức 22,3% GDP vào cuối năm 2018).

Như vậy, trường hợp vay nợ nước ngoài tự vay, tự trả thực hiện trong phạm vi hạn mức được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt cho năm 2019, chỉ tiêu nợ nước ngoài của quốc gia đến cuối năm 2019 so với GDP về cơ bản vẫn được kiểm soát dưới mức trần được Quốc hội cho phép (không quá 50% GDP).

5. Dự kiến các chỉ tiêu nợ đến ngày 31/12/2019

Trên cơ sở dự báo tình hình thực hiện vay, trả nợ và các hạn mức nợ như trên, dự kiến các chỉ tiêu nợ đến cuối năm 2019 như sau: nợ công ở mức 56,1% GDP, nợ Chính phủ ở mức 49,2% GDP; nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ so với thu NSNN ước khoảng 19,5-20,5%; nợ nước ngoài quốc gia khoảng 45,8% GDP⁹.

Như vậy, đến cuối năm 2019 dự kiến các chỉ tiêu nợ so với GDP duy trì trong các ngưỡng an toàn được Quốc hội cho phép và tiếp tục xu hướng giảm của năm 2018, chủ yếu do:

- Tình hình cân đối NSNN diễn biến thuận lợi, qua đó giảm nhu cầu huy động vốn của Chính phủ để bù đắp bội chi cho ĐTP.

- Phân đấu giải ngân nguồn vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài năm 2019 khoảng 3.680 triệu USD, đạt khoảng 78,7% kế hoạch của năm trong trường hợp các giải pháp quyết liệt của Chính phủ nhằm đẩy mạnh tốc độ giải ngân trong những tháng cuối năm được triển khai một cách hiệu quả.

- Tiếp tục siết chặt bảo lãnh Chính phủ (BLCP) phủ cho doanh nghiệp vay và mức bảo lãnh phát hành cho NHPT thấp hơn nợ gốc đến hạn, dẫn đến dư nợ BLCP tiếp tục giảm trong năm 2019.

II. DỰ KIẾN VAY, TRẢ NỢ CÔNG NĂM 2020

1. Về huy động vốn của Chính phủ

Nhiệm vụ huy động vốn vay của Chính phủ cho cân đối ngân sách trung

⁹ Tính toán trên cơ sở hạn mức vay thương mại nước ngoài trung, dài hạn của các DN, TCTD theo phương thức tự vay, tự trả đã được phê duyệt tối đa 6.080 triệu USD; tốc độ tăng dư nợ nước ngoài ngắn hạn khoảng 12% so với dư nợ tại thời điểm 31/12/2018.

ương (NSTU) năm 2020 là 459,4 tỷ đồng, bao gồm: vay bù đắp bội chi NSTU là 217,8 nghìn tỷ đồng; vay để trả nợ gốc của NSTU là 217,8 tỷ đồng; vay để nhận nợ Bảo hiểm xã hội 9,1 nghìn tỷ.

Để đảm bảo thực hiện nhiệm vụ huy động vốn vay của Chính phủ, trên cơ sở đánh giá tình hình thị trường vốn trong nước và căn cứ các hiệp định/thỏa thuận vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài của Chính phủ đã ký kết, dự kiến cơ cấu nguồn huy động năm 2020 như sau:

- Phát hành TPCP trong nước khoảng 300 nghìn tỷ đồng, tập trung vào kỳ hạn từ 5 năm trở lên, đảm bảo kỳ hạn phát hành bình quân đạt từ 6-8 năm.

- Giải ngân nguồn vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài khoảng 107,4 nghìn tỷ đồng, trong đó phần vốn cho các dự án trong danh mục kế hoạch đầu tư công trung hạn 2016-2020 khoảng 60 nghìn tỷ đồng¹⁰; vay cho HCSN 4 nghìn tỷ đồng; CVL 43,4 nghìn tỷ đồng (trong đó mức vay về CVL đối với CQĐP 26,5 tỷ đồng, CVL đối với doanh nghiệp, đơn vị sự nghiệp công lập khoảng 16,9 tỷ đồng).

- Huy động từ nguồn NQNN và các nguồn khác khoảng 95,4 tỷ đồng.

2. Về nghĩa vụ trả nợ của Chính phủ:

Dự kiến nghĩa vụ trả nợ của Chính phủ trong năm 2020 khoảng 379,1 nghìn tỷ đồng¹¹, gồm:

- Nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ là 348 nghìn tỷ đồng, trong đó trả nợ trong nước là 287 nghìn tỷ đồng và nước ngoài là 61 nghìn tỷ đồng.

- Nghĩa vụ trả nợ vay về cho vay lại là 30,1 nghìn tỷ đồng (trả gốc 19,1 tỷ đồng, trả lãi 11,0 tỷ đồng).

Với kế hoạch vay, trả nợ của Chính phủ nêu trên, dự kiến dư nợ Chính phủ đến cuối năm 2020 ở mức khoảng 48,5% GDP.

3. Hạn mức bảo lãnh Chính phủ

Trên cơ sở tổng hợp nhu cầu phát hành trái phiếu được CPBL của 2 ngân hàng chính sách và nhu cầu giải ngân, trả nợ của các khoản vay của doanh nghiệp được Chính phủ bảo lãnh vay trong nước và nước ngoài, dự kiến hạn mức vay về cho vay lại và hạn mức BLCP năm 2020 như sau:

- Mức bảo lãnh phát hành tối đa với NHPT là 27.062 tỷ đồng và với NHCSXH là 4.375 tỷ đồng, bằng mức trả nợ gốc đến hạn trong năm theo nguyên tắc đã đề ra tại Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị.

- Dự kiến không cấp bảo lãnh mới cho doanh nghiệp vay trong nước và nước ngoài, rút vốn được CPBL của các dự án đang triển khai thực hiện tối đa bằng nghĩa vụ trả nợ gốc đến hạn.

¹⁰ Chưa bao gồm phần bổ sung dự phòng vốn nước ngoài tăng thêm đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định 883/QĐ-TTg ngày 16/7/2019.

¹¹ Bao gồm nghĩa vụ trả nợ gốc TPQT đến hạn tháng 1/2020.

4. Kế hoạch vay, trả nợ của chính quyền địa phương

Căn cứ dự kiến dự toán NSNN năm 2020 đã báo cáo Quốc hội, dự kiến bội chi NSDP năm 2020 là 17,0 nghìn tỷ đồng; nghĩa vụ trả nợ gốc của CQĐP là 12,5 nghìn tỷ đồng, trong đó thanh toán từ nguồn vay để trả nợ gốc khoảng 11,4 nghìn tỷ đồng và từ nguồn bội thu, tăng thu, tiết kiệm chi, kết dư khoảng 1,1 nghìn tỷ đồng. Dư nợ CQĐP (bao gồm cả nguồn vay lại vốn vay nước ngoài của Chính phủ) đến cuối năm 2020 khoảng 69,4 nghìn tỷ đồng.

5. Hạn mức vay thương mại nước ngoài của doanh nghiệp và tổ chức tín dụng theo phương thức tự vay, tự trả

Về vay nước ngoài ngắn hạn của DN và các TCTD theo phương thức tự vay tự trả, trong bối cảnh nền kinh tế trong nước tiếp tục theo đuổi mục tiêu tăng trưởng GDP năm sau cao hơn năm trước, thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) đạt tỷ lệ cao, NHNNVN dự báo trong năm 2020 dư nợ vay nước ngoài ngắn hạn tăng khoảng 12-15% so với năm 2019.

Về vay nước ngoài trung, dài hạn, với việc nhiều dự án đầu tư FDI bắt đầu đi vào sản xuất và có khả năng có nguồn thu trả nợ đều đặn, trường hợp không có biến động bất thường đối với việc triển khai các dự án FDI và BOT với quy mô lớn, NHNNVN dự báo mức rút vốn ròng năm 2020 của các doanh nghiệp có thể ở mức 5,5-6,0 tỷ USD/năm.

6. Dự kiến các chỉ tiêu nợ cuối năm 2020

Với dự kiến vay, trả nợ của Chính phủ, của CQĐP và các hạn mức nợ như trên, dự báo đến cuối năm 2020 nợ công khoảng 54,3% GDP, nợ Chính phủ khoảng 48,5% GDP, nợ nước ngoài của quốc gia so với GDP khoảng 45,5%¹².

III. ĐÁNH GIÁ CÔNG TÁC QUẢN LÝ NỢ CÔNG

1. Một số kết quả đạt được

Với sự điều hành quyết liệt của Chính phủ, công tác quản lý, huy động, và trả nợ công, nợ Chính phủ trong năm 2019 đã đạt nhiều kết quả tích cực, bám sát các mục tiêu, nhiệm vụ về quản lý nợ công theo các Nghị quyết của Quốc hội, Chính phủ về phát triển kinh tế - xã hội, kế hoạch tài chính và dự toán NSNN. Công tác quản lý nợ công trong năm về cơ bản đã thực hiện tốt mục tiêu tổ chức huy động vốn với chi phí thấp gắn liền với mức độ rủi ro hợp lý cho đầu tư phát triển. Những kết quả đạt được cụ thể như sau:

1.1 Về huy động vốn trong nước

¹² Trên cơ sở dự kiến GDP theo giá hiện hành năm 2020 đạt 6.807 nghìn tỷ đồng căn cứ báo cáo về tình hình thực hiện NSNN năm 2019, dự toán NSNN năm 2020 và kế hoạch tài chính – NSNN 3 năm 2020-2022 của Ban cán sự Đảng Chính phủ gửi Văn phòng Trung ương Đảng để trình Bộ Chính trị (văn bản 1072-CV-BCSĐCP ngày 15/9/2019).

Thực hiện Nghị quyết số 07/NQ-TW của Bộ Chính trị về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công; Nghị quyết số 25/2016/QH14 của Quốc hội về kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia giai đoạn 2016-2020, Chính phủ vừa thực hiện huy động vốn cho NSNN, vừa chủ động tái cơ cấu danh mục nợ TPCP, gắn việc tổ chức phát hành TPCP với tiến độ trả nợ gốc và giải ngân vốn đầu tư công. Theo đó danh mục nợ TPCP đã cải thiện theo hướng kéo dài kỳ hạn, giảm lãi suất bình quân, đa dạng cơ cấu nhà đầu tư, góp phần phát triển thị trường TPCP hoạt động an toàn, hiệu quả. Một số kết quả đạt được cụ thể như sau:

- Về khối lượng phát hành: từ năm 2015 đến nay, Chính phủ huy động khoảng 200-280 nghìn tỷ đồng TPCP/năm để đáp ứng nhu cầu bù đắp bội chi, chi trả nợ gốc của NSNN theo dự toán được Quốc hội giao hàng năm.

- Kỳ hạn phát hành: Đa dạng hóa các kỳ hạn phát hành TPCP, đồng thời tập trung phát hành kỳ hạn dài từ 10 năm trở lên. Kỳ hạn phát hành bình quân duy trì ở mức cao, từ năm 2017 đến nay đạt khoảng 12-13 năm, trong đó 90% khối lượng phát hành có kỳ hạn từ 10 năm trở lên để tái cơ cấu danh mục nợ, góp phần kéo dài kỳ hạn còn lại bình quân của danh mục nợ TPCP lên mức 7,33 năm tại thời điểm cuối tháng 9 năm 2019 (tăng 0,63 năm so với thời điểm cuối năm 2017; tăng 2,89 năm so với thời điểm cuối năm 2015), mức cao nhất từ trước đến nay.

- Lãi suất phát hành TPCP giảm ở tất cả các kỳ hạn, tiết kiệm chi phí huy động vốn cho NSNN. Theo đó, từ năm 2015 đến nay, mặt bằng lãi suất đã giảm từ mức khoảng 6,5%-8,0%/năm đối với các kỳ hạn 5 năm đến 30 năm xuống còn khoảng 3,15%-5,35%/năm, trong đó kỳ hạn 10 năm đến 30 năm đang có lãi suất thấp nhất từ trước đến nay.

- Cơ cấu nhà đầu tư trên thị trường tiếp tục cải thiện, các tổ chức phi ngân hàng ngày càng đóng vai trò quan trọng trên thị trường. Đến cuối tháng 9 năm 2019, tỷ lệ nắm giữ TPCP của các tổ chức tài chính phi ngân hàng là 59,6% (tăng 7,4% so với cuối năm 2018; tăng 36,7% so với cuối năm 2015); tỷ lệ nắm giữ TPCP của các ngân hàng thương mại là 40,4% (giảm 7,4% so với cuối năm 2018; giảm 36,7% so với cuối năm 2015), đạt mục tiêu sớm trước 2 năm Lộ trình phát triển thị trường trái phiếu giai đoạn 2017-2020, tầm nhìn đến năm 2030 (mục tiêu đặt ra là các tổ chức tài chính phi ngân hàng nắm giữ 50% TPCP vào năm 2020).

1.2 Về huy động vốn nước ngoài

- Đối với vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài, đã chủ động rà soát, định kỳ công khai đầy đủ và kịp thời các thông tin về khung điều kiện vay ODA, vay ưu đãi của nhà tài trợ, điều kiện cho vay lại vốn vay ODA, vay ưu đãi, khả năng vay nợ của CQDP,... làm cơ sở để các bộ ngành, địa phương, chủ dự án và các doanh nghiệp đề xuất dự án mới.

- Thường xuyên giám sát hạn mức vay ODA và vay ưu đãi cho đầu tư phát triển cho giai đoạn trung hạn 2016-2020 theo Nghị quyết của Quốc hội; kịp thời báo cáo Thủ tướng Chính phủ về những rủi ro có thể ảnh hưởng làm tăng hạn mức và ảnh hưởng đến cân đối NSNN trong trung hạn.

1.3 Chủ động xây dựng kế hoạch vay, trả nợ công năm 2019 và chương trình quản lý nợ công 3 năm giai đoạn 2019-2021 nhằm đánh giá toàn diện các yếu tố chi phí-rủi ro của danh mục nợ, giám sát chặt chẽ công tác huy động, sử dụng vốn vay nợ công theo kế hoạch và các hạn mức được duyệt.

1.4 Các chỉ tiêu nợ được kiểm soát chặt chẽ và nằm trong giới hạn theo các Nghị quyết của Quốc hội, góp phần quan trọng trong việc tiếp tục cải thiện mức xếp hạng tín nhiệm quốc gia của Việt Nam.

2. Những vấn đề đặt ra:

Tuy các chỉ tiêu nợ công, nợ Chính phủ so với GDP tiếp tục giảm so với các năm trước, xu hướng này một phần phản ánh tiến độ giải ngân vốn đầu tư công, đặc biệt là nguồn nước ngoài, rất chậm. Việc này một mặt hạn chế đóng góp cho tăng trưởng từ nguồn vốn vay, mặt khác NSNN vẫn phải chịu chi phí cam kết đối với các khoản vay đã ký kết và chưa giải ngân.

Bên cạnh đó, tuy quy mô danh mục nợ Chính phủ đến cuối năm 2019 được kiểm soát tốt ở mức 49,2% GDP (so với mức 52,7% vào năm 2016; 50,0% vào năm 2018), cùng với ảnh hưởng của việc Việt Nam tốt nghiệp IDA kể từ năm 2017, các chỉ tiêu chi phí-rủi ro danh mục nợ Chính phủ, có xu hướng kém thuận lợi hơn trước đây. Cụ thể:

- Rủi ro tái cấp vốn tập trung vào các khoản nợ trong nước của Chính phủ do nghĩa vụ trả nợ đến hạn tập trung cao vào một số năm (10,3% danh mục nợ trong nước của Chính phủ sẽ đến hạn năm 2020), tiềm ẩn nguy cơ rủi ro thanh khoản cho NSNN. Riêng đối với danh mục TPCP trong nước, nghĩa vụ trả nợ TPCP tập trung vào một số thời điểm trong năm và giữa các năm 2020-2021; ngoài ra còn các khoản TPCP phát hành trong nước bằng ngoại tệ với trị giá 1.700 triệu USD sẽ đáo hạn trong năm 2020 và 2021, phải bố trí ngoại tệ để thanh toán. Dự kiến nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ so với thu NSNN năm 2020 khoảng 23%, tiến gần ngưỡng 25% được Quốc hội cho phép trong giai đoạn 2016-2020. Vì vậy, việc sử dụng quy mô GDP đánh giá lại để xác định các trần và ngưỡng an toàn nợ công trong giai đoạn 2021-2025 cho phù hợp cần được xem xét thận trọng để đảm bảo tính bền vững của danh mục nợ thông qua chỉ tiêu trả nợ của Chính phủ so với thu NSNN.

- Rủi ro lãi suất danh mục nợ nước ngoài có xu hướng gia tăng do tỷ trọng các khoản vay có lãi suất thả nổi tăng (từ mức 8,8% dư nợ nước ngoài của Chính phủ năm 2015 lên mức 11,4% năm 2019). Trong bối cảnh dự báo điều kiện thị trường vốn quốc tế sẽ thắt chặt hơn trong thời gian tới, nghĩa vụ trả nợ nước

ngoài của Chính phủ khả năng cũng sẽ tăng lên tương ứng. Tuy nhiên, nhìn chung mặt bằng lãi suất bình quân nợ nước ngoài của Chính phủ vẫn duy trì ở mức thấp (2,0%/năm tính đến 31/12/2019) do trên 96% khoản vay nước ngoài có điều kiện vay ODA, vay ưu đãi. Yếu tố này góp phần quan trọng giúp duy trì chỉ tiêu trả nợ trên thu NSNN trong ngưỡng an toàn (cuối năm 2019 ở mức 19,5-20,5% so với ngưỡng được Quốc hội cho phép là 25%, so với mức 15,9% cuối năm 2018), và được Quỹ Tiền tệ Quốc tế cũng như các tổ chức xếp hạng tín nhiệm đánh giá tích cực khi phân tích tính bền vững danh mục nợ của Việt Nam.

- Đối với danh mục nợ nước ngoài của Chính phủ, các nhà tài trợ đã từng bước điều chỉnh chính sách hợp tác phát triển với Việt Nam theo hướng chuyển dần từ việc cung cấp ODA sang các khoản vay với điều kiện kém ưu đãi hơn, chi phí huy động vốn của một số khoản vay tăng gấp đôi so với giai đoạn trước đây làm gia tăng nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của Chính phủ. Trong 5 năm tới, các khoản vay ODA sẽ giảm dần, tiến đến kết thúc, dẫn đến thiếu hụt nguồn vốn vay dài hạn, ưu đãi cho đầu tư. Thay vào đó, Chính phủ cần huy động các khoản vay mới với điều kiện kém ưu đãi hơn nhiều, sát với thị trường để bù đắp thiếu hụt cho cân đối NSNN và đầu tư công trung hạn.

- Đối với nợ trong nước, lãi suất bình quân gia quyền của danh mục nợ tính đến cuối năm 2019 ở mức 5,7%/năm, giảm đáng kể so với mức 6,6%/năm vào năm 2015. Trong thời gian qua, khi thị trường thuận lợi, Chính phủ đã chủ động phát hành TPCP kỳ hạn dài trên 10 năm để tái cơ cấu danh mục nợ Chính phủ theo hướng bền vững. Tuy nhiên, do quy mô thị trường trái phiếu còn nhỏ, trong khi tiềm lực tài chính của các tổ chức tài chính phi ngân hàng còn hạn chế, việc tập trung phát hành TPCP kỳ hạn dài là tương đối khó khăn. Tiến độ giải ngân thường bị dồn vào thời điểm cuối năm, dẫn đến Chính phủ phải điều chỉnh khối lượng phát hành, làm giảm thanh khoản và tính liên tục của thị trường, ảnh hưởng đến khả năng huy động vốn của Chính phủ, đặc biệt trong các thời điểm thị trường có biến động mạnh. Trong thời gian tới, 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. Ngoài ra, việc không phát hành TPCP kỳ hạn ngắn dưới 5 năm cũng dẫn đến đường cong lãi suất chuẩn không đầy đủ, thiếu lãi suất ngắn hạn tham chiếu cho thị trường vốn, giảm nhu cầu của nhà đầu tư đối với TPCP.

- Mặc dù tỷ lệ vay bằng đồng Việt Nam đã tăng lên (từ 55% vào cuối năm 2015 lên 62,3% dư nợ Chính phủ tính đến hết năm 2019), song danh mục nợ nước ngoài của Chính phủ vẫn tập trung vào 3 loại tiền chủ đạo gồm USD, JPY và EUR (chiếm tỷ lệ tương ứng 38,7%; 34,2% và 16,7% dư nợ nước ngoài của Chính phủ tính đến 31/12/2019), là những đồng tiền có biến động lớn trong thời gian vừa qua. Những khoản TPCP ngoại tệ phát hành trong nước trong giai đoạn trước cũng làm gia tăng rủi ro tỷ giá đối với tiền USD của danh mục nợ Chính

phủ. Ngoài ra, việc điều chỉnh tỷ giá theo hướng giảm giá trị đồng Việt Nam cũng sẽ làm tăng giá trị danh nghĩa các khoản nợ bằng ngoại tệ khi quy sang nội tệ.

IV. CÁC GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG QUẢN LÝ NỢ CÔNG

Xuất phát từ tình hình trên, Chính phủ kiến nghị một số giải pháp để tiếp tục tăng cường công tác quản lý nợ công như sau:

- Tiếp tục thực hiện quyết liệt chỉ đạo và chủ trương, giải pháp cơ cấu lại NSNN, quản lý nợ công tại để đảm bảo nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững tại Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị và Nghị quyết số 51/NQ-CP ngày 19/6/2017 của Chính phủ về chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 07-NQ/TW của Bộ Chính trị.

- Tiếp tục thực hiện các giải pháp tháo gỡ vướng mắc trong thủ tục đầu tư công, thủ tục giao vốn, điều chỉnh kế hoạch vốn, thủ tục đấu thầu, mua sắm, bố trí vốn đầu tư..., qua đó thúc đẩy đầu tư công, đảm bảo hiệu quả sử dụng vốn, trong đó có vốn vay.

- Tích cực phổ biến, tuyên truyền, tập huấn về các nghiệp vụ quản lý nợ công tới các đối tượng liên quan nhằm đảm bảo thực hiện đúng, đồng bộ và hiệu quả các quy định của pháp luật về quản lý nợ công.

- Tổ chức đối chiếu, rà soát, đánh giá, tổng hợp nhu cầu vay của các bộ ngành, địa phương và các đơn vị sử dụng vốn vay công để dự báo tổng mức vay, trả nợ của ngân sách trung ương, ngân sách địa phương, hạn mức vay về cho vay lại và hạn mức BLCP sau năm 2020; triển khai các công cụ quản lý nợ chủ động phục vụ việc xây dựng kế hoạch vay, trả nợ công 05 năm giai đoạn 2021-2025 để trình Quốc hội xem xét, quyết định.

- Tiếp tục thúc đẩy phát triển thị trường vốn trong nước, thị trường TPCP cả về chiều rộng và chiều sâu theo hướng đa dạng hóa công cụ nợ và mở rộng 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 trái phiếu. Nghiên cứu, báo cáo Quốc hội quản lý việc phát hành TPCP theo hướng đảm bảo kỳ hạn phát hành bình quân của cả năm trong khoảng từ 6-8 năm, gắn việc phát hành TPCP với phát triển thị trường trái phiếu.

- Xây dựng Đề án ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý nợ công nhằm hiện đại hóa công tác quản lý nguồn vốn vay nước ngoài thông qua nâng cấp hệ thống công nghệ thông tin, bảo đảm thường xuyên, kịp thời cập nhật việc đàm phán, ký kết, huy động vốn vay, tình hình giải ngân và trả nợ công.

- Kiểm soát chặt chẽ việc thực hiện hạn mức nợ nước ngoài theo phương thức tự vay tự trả của doanh nghiệp và tổ chức tín dụng, bảo đảm trong hạn mức được phê duyệt, đặc biệt là các khoản nợ ngắn hạn.

Trên đây là báo cáo đánh giá tình hình vay, trả nợ công năm 2019 và dự kiến năm 2020. Chính phủ xin báo cáo Quốc hội./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Văn phòng Quốc hội;
- Văn phòng Chính phủ;
- Kiểm toán Nhà nước;
- Bộ Tài chính;
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư;
- Ngân hàng Nhà nước VN;
- Lưu: VT, KTTH (30b).

TM. CHÍNH PHỦ
TUQ. THỦ TƯỚNG
BỘ TRƯỞNG BỘ TÀI CHÍNH
(Đã ký)

Đinh Tiến Dũng