



KHUÔN KHỔ PHÁP LÝ QUẢN LÝ NỢ CÔNG Ở VIỆT NAM: NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA VÀ ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN

THS. TRƯƠNG HÙNG LONG - Cục trưởng Cục Quản lý nợ và Tài chính đối ngoại *

Sau hơn 7 năm thực hiện, Luật Quản lý nợ công năm 2009 đã phát huy hiệu quả, tạo khuôn khổ pháp lý cho việc huy động, quản lý nguồn vốn cho đầu tư phát triển kinh tế - xã hội. Công tác quản lý nợ công đã đạt được những kết quả quan trọng, tuy nhiên cũng đã bộc lộ những hạn chế, bất cập đòi hỏi phải được rà soát, nghiên cứu để sửa đổi, điều chỉnh cho phù hợp với bối cảnh kinh tế - xã hội đã thay đổi, đồng thời khắc phục những hạn chế, vướng mắc phát sinh trong quá trình triển khai.

Từ khóa: Tài chính, nợ công, thể chế, pháp lý, quản lý nợ công

After more than 7 years executing the Law on public debt management since 2009, a legal framework for mobilizing and managing capital for socio-economic development has been constructed. The management of public debt has obtained important results, however, there have been also limitations and weaknesses that need to be revised and modified to suit the changing socio-economic context.

Keywords: Finance, public debt, institution, legal, public debt management

Ngày nhận bài: 04/01/2018

Ngày hoàn thiện biên tập: 22/01/2018

Ngày duyệt đăng: 24/01/2018

Khuôn khổ pháp lý quản lý nợ công và những kết quả đạt được

Trước giai đoạn 2010, việc quản lý nợ của Chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh và nợ của chính quyền địa phương được điều chỉnh bởi những văn bản quy phạm pháp luật khác nhau, còn tách rời giữa các quy định quản lý, giữa việc huy động, sử dụng, giữa nguồn vốn trong nước và nước ngoài. Việc vay nợ của chính quyền địa phương mới giới hạn bởi quy mô vay nợ, quy định trong Luật Ngân sách nhà nước. Việc quản lý nợ của Chính phủ, nợ chính phủ bảo lãnh còn phân tán giữa các Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Nhà nước. Ngay nội bộ Bộ Tài chính cũng do nhiều đơn

vị quản lý tương đối tách biệt nên không có sự liên kết và tổng hợp chung.

Kể từ năm 2010, hoạt động quản lý nợ công của Việt Nam được thực hiện trong khuôn khổ Luật Quản lý nợ công năm 2009 và các văn bản hướng dẫn bao gồm nghị định của Chính phủ, các quyết định của Thủ tướng Chính phủ và một số thông tư của Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư ban hành.

Với việc lần đầu tiên Quốc hội ban hành Luật Quản lý nợ công năm 2009, công tác quản lý nợ về cơ bản đã khắc phục được những tồn tại, hạn chế trong công tác quản lý nhà nước về nợ của giai đoạn trước. Cụ thể:

- Luật Quản lý nợ công và các văn bản hướng dẫn Luật đã tạo ra cơ chế khá linh hoạt và khuyến khích các bộ, ngành, địa phương và các doanh nghiệp tăng cường huy động các nguồn vốn vay trong và ngoài nước cho đầu tư công, nhất là đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng đồng bộ.

- Các quy định về phát hành trái phiếu ngày càng được hoàn thiện một cách đồng bộ và phù hợp với xu thế, mức độ phát triển của thị trường tài chính nói chung và thị trường trái phiếu nói riêng của Việt Nam đã tạo điều kiện thuận lợi cho công tác phát hành trái phiếu chính phủ, trái phiếu được chính phủ bảo lãnh và trái phiếu chính quyền địa phương.

- Khuôn khổ pháp lý về quản lý nợ công đóng vai trò quan trọng trong việc nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước đối với lĩnh vực nợ công. Việc phân công, phân cấp quản lý nợ công khá cụ thể, tương đối rõ ràng, gắn quyền hạn với trách nhiệm. Điều này khẳng định vai trò, của các cơ quan quản lý nhà nước về lĩnh vực nợ công đang dần được nâng cao và phù hợp với thông lệ quốc tế. Trong đó:

- + Đảm bảo vai trò quyết định của Quốc hội và



tăng cường tính chủ động của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh trong quản lý nợ công.

+ HOND cấp tỉnh đã được trao quyền hạn cụ thể trong việc quản lý nợ chính quyền địa phương (là một bộ phận của nợ công) mà quy định trước đây chưa đề cập.

+ Thực hiện tốt vai trò Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về nợ công, từ việc huy động, phân bổ, sử dụng vốn vay đến việc trả nợ. Với quyền hạn của mình, Chính phủ đã có các quyết định chính sách, giải pháp cụ thể nhằm thực hiện các chỉ tiêu an toàn về nợ công đã được Quốc hội phê chuẩn.

+ Luật Quản lý nợ công cũng đã xác định rõ ràng nhiệm vụ và quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ trong việc chỉ đạo, điều hành và quyết định đối với các vấn đề về nợ công mà trước đây trong các Nghị định quản lý nợ có liên quan chưa có quy định hoặc có quy định nhưng chưa cụ thể.

+ Phân định tương đối cụ thể về thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan có liên quan trong công tác quản lý nhà nước về nợ công.

Khó khăn, thách thức đối với công tác quản lý nợ công ở Việt Nam

Thời gian qua, tuy đã đạt được một số kết quả tích cực trong công tác quản lý nợ công, song vẫn còn một số tồn tại có thể ảnh hưởng đến an toàn nợ công, cụ thể như sau:

- Hệ thống các công cụ quản lý nợ công mặc dù đã được ban hành nhưng việc huy động vốn vay đã thoát ly chiến lược, kế hoạch đã được phê duyệt nên hiệu lực thi hành thấp, bị động, chưa có các chế tài để đảm bảo việc tuân thủ trong tổ chức thực hiện các công cụ quản lý nợ này;

- Cơ chế hiện hành về bảo lãnh vẫn dựa nhiều vào bao cấp của nhà nước, NSNN chịu rủi ro tín dụng; có dự án trả được nợ nhưng chảy ỳ không trả, không bố trí tài sản đảm bảo; chưa có quy định cụ thể về việc phân loại nợ, trích lập và xử lý rủi ro tín dụng nên khi có nợ xấu hoặc nợ quá hạn không có nguồn để xử lý, phải điều chỉnh cơ chế tài chính, tái cơ cấu nợ bằng cách chuyển sang đầu tư vốn nhà nước hoặc cấp phát NSNN, làm tăng nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ;

- Việc đẩy mạnh ứng dụng các mô hình quản lý nợ tiên tiến như đánh giá hiệu quả công tác quản lý nợ (DeMPA), phân tích bền vững nợ (DSA), đa dạng hoá các nghiệp vụ quản lý nợ như: sử dụng công cụ phái sinh, mua lại và hoán đổi các khoản nợ còn chậm;

- 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;

- 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 cao, nhất là đối với nợ của khu vực doanh nghiệp được Chính phủ bảo lãnh và địa phương.

Giải pháp hoàn thiện thể chế quản lý nợ công của Việt Nam giai đoạn tới

Trong bối cảnh nợ công trên GDP tiệm cận giới hạn cho phép, để đảm bảo mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô, an toàn nợ công, an ninh tài chính quốc gia theo chủ trương của Đảng và các nghị quyết của Quốc hội, cần thực hiện các giải pháp sau:

- *Về cân đối kinh tế vĩ mô:* Trên cơ sở đổi mới mô hình tăng trưởng kinh tế theo hướng tập trung tăng năng suất các nhân tố tổng hợp và năng suất lao động của các thành phần kinh tế, đồng thời thực hiện có hiệu quả quá trình tái cơ cấu nền kinh tế, NSNN và nợ công, giai đoạn tới cần tập trung xây dựng và điều hành thực hiện hiệu quả kế hoạch tài chính ngân sách, kế hoạch vay, trả nợ công trung hạn và hàng năm để đảm bảo các chỉ tiêu nợ trong giới hạn cho phép ngay cả khi nền kinh tế trải qua các cú sốc bất lợi trong và ngoài nước.

- *Về kiểm soát nợ trong giới hạn cho phép:* Tập trung xây dựng, trình cấp có thẩm quyền phê duyệt chiến lược nợ dài hạn, chương trình quản lý nợ trung hạn và hàng năm để báo cáo Quốc hội các vấn đề về nợ công. Cụ thể, giai đoạn tới cần quản lý chặt chẽ nợ công, đặc biệt là các khoản vay mới đều phải đánh giá tác động lên nợ công ngay từ khâu phê duyệt chủ trương; chỉ sử dụng nợ công cho các chương trình dự án thực sự thiết yếu, không điều chỉnh tăng tổng mức đầu tư, hợp đồng sử dụng nguồn vay công. Bên cạnh đó, thực hiện siết chặt các điều kiện cấp bảo lãnh theo hướng không mở rộng diện và kiểm soát việc bảo đảm trả nợ đối với các khoản vay được Chính phủ bảo lãnh.

- *Về huy động vốn:* 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. Đồng thời, xây dựng phương án cân đối nguồn trả nợ tăng thêm khi Việt Nam chính thức bước sang giai đoạn không được tiếp tục nhận tín dụng bao cấp qua chương trình IDA của Ngân hàng Thế giới. Tiếp tục đẩy mạnh phát triển thị trường vốn trong nước, chuyển đổi các khoản nợ vay theo hợp đồng từ các quỹ tài chính sang hình thức đầu tư bằng trái phiếu chính phủ để tăng tính thanh khoản,



linh hoạt của thị trường; Xây dựng và phát triển hệ thống nhà tạo lập thị trường; công bố công khai kế hoạch phát hành năm, quý và lịch biểu phát hành chi tiết theo khối lượng, kỳ hạn trái phiếu để tăng cường thông tin cho thị trường, tạo điều kiện cho thành viên chủ động tham gia thị trường trái phiếu chính phủ, phù hợp với mức độ phát triển của nền kinh tế và thị trường tài chính tiền tệ.

- *Nâng cao hiệu quả sử dụng nợ công*: Xác định rõ mục đích, chủ trương đầu tư, tập trung vào các chương trình, dự án trọng điểm và thực sự có hiệu quả; giảm dần sự tham gia từ ngân sách nhà nước vào các dự án, xã hội hóa các nguồn lực ngoài nhà nước; phấn đấu giảm mạnh chỉ số ICOR của khu vực nhà nước; đẩy mạnh cơ chế cho vay lại, giảm dần tỷ lệ cấp phát, tăng cường chia sẻ rủi ro cho các cơ quan cho vay lại. Đồng thời, xây dựng tiêu chí về huy động, phân bổ, sử dụng vốn vay nợ công gắn với nguyên tắc về trách nhiệm hoàn trả nợ, tiết kiệm, hiệu quả, chống lãng phí, tham nhũng.

- *Về tăng cường 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, 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.

Một số điểm mới của Luật Quản lý nợ công số 20/2017/QH14

Nghị quyết 07-NQ/TW ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để đảm bảo nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững, Nghị quyết số 25/2016/QH14 về kế hoạch tài chính 5 năm giai đoạn 2016-2020 đặt ra yêu cầu “Tiếp tục hoàn thiện hệ thống thể chế và cơ chế tài chính quốc gia... kiểm soát chặt chẽ bội chi ngân sách nhà nước, nợ công, nợ nước ngoài của quốc gia, đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô và an ninh tài chính quốc gia”.

Ngày 23/11/2017, tại Kỳ họp thứ 4, Quốc hội khóa XIV đã thông qua Luật Quản lý nợ công số 20/2017/QH14, thay thế Luật Quản lý nợ công số 29/2009/QH12 ngày 17/06/2009. Luật Quản lý nợ công được ban hành, thay thế Luật Quản lý nợ công năm 2009 nhằm thể chế chủ trương, quan điểm của Đảng, Nhà nước về quản lý

nợ công an toàn, bền vững, hiệu quả, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong thời kỳ mới; kế thừa các mặt tích cực đồng thời khắc phục các tồn tại, hạn chế của Luật Quản lý nợ công năm 2009; bảo đảm tuân thủ Hiến pháp năm 2013 và tính thống nhất, đồng bộ với các luật có liên quan.

Luật Quản lý nợ công gồm 10 Chương với 63 Điều, quy định về hoạt động quản lý nợ công bao gồm huy động, sử dụng vốn vay, trả nợ và các nghiệp vụ quản lý nợ công. Những nội dung cơ bản của Luật gồm:

- Những quy định chung (Chương I): Gồm 9 Điều quy định về: Phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng, giải thích từ ngữ, phân loại nợ công, nguyên tắc quản lý nợ công, nội dung quản lý nhà nước về nợ công, giám sát việc quản lý nợ công; Những hành vi bị nghiêm cấm trong quản lý nợ công và xử lý vi phạm về quản lý nợ công.

- Nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quản lý nợ công (Chương II): Gồm 11 Điều quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội; Ủy ban Thường vụ Quốc hội; Chính phủ; Thủ tướng Chính phủ; các bộ, cơ quan ngang bộ, trong đó Bộ Tài chính là cơ quan đầu mối giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về nợ công; HĐND cấp tỉnh; UBND cấp tỉnh; Kiểm toán Nhà nước; các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quản lý nợ công, tiếp nhận, sử dụng vốn vay hoặc được bảo lãnh vay vốn.

- Chỉ tiêu an toàn nợ công, kế hoạch vay, trả nợ công 05 năm, chương trình quản lý nợ công 03 năm và kế hoạch vay, trả nợ công hằng năm (Chương III): Gồm 05 Điều quy định về nội dung, trình tự lập, quyết định và trách nhiệm của các cơ quan liên quan đối với chỉ tiêu an toàn nợ công; kế hoạch vay, trả nợ công 05 năm; chương trình quản lý nợ công 03 năm; kế hoạch vay, trả nợ công hằng năm; hạn mức bảo lãnh chính phủ giai đoạn 05 năm; hạn mức bảo lãnh chính phủ và hạn mức cho vay lại hằng năm.

- Quản lý việc huy động, sử dụng vốn vay và trả nợ của Chính phủ (Chương IV): Gồm 08 Điều quy định mục đích, hình thức vay của Chính phủ thông qua phát hành công cụ nợ tại thị trường vốn trong nước; phát hành trái phiếu Chính phủ trên thị trường vốn quốc tế; ký kết hiệp định về vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài và thỏa thuận vay trong nước khác; và quy định về việc sử dụng vốn vay và trả nợ của Chính phủ.

- Quản lý cho vay lại vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài (Chương V): Gồm 08 Điều quy định về đối tượng được vay lại, cơ quan vay lại; nguyên tắc cho vay lại; các phương thức cho vay lại; điều kiện được vay lại; phí quản lý cho vay lại và dự phòng rủi ro cho



CÁC CHỈ TIÊU GIÁM SÁT NỢ NƯỚC NGOÀI (%)

TT	Chỉ tiêu	Năm 2010	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Năm 2014	Năm 2015	Năm 2016	Năm 2017*	Tầm nhìn đến năm 2030**
1	Nợ công so với GDP	56,3	54,9	50,8	54,5	58	61	63,6	62,6	60
2	Nợ Chính phủ so với GDP	44,6	43,2	39,4	42,6	46,4	49,2	52,6	51,8	50
3	Nợ nước ngoài của quốc gia so với GDP	42,2	41,5	37,4	37,3	38,3	42	44,7	45,2	45

Nguồn: Cục Quản lý nợ và Tài chính đối ngoại (Bộ Tài chính)

*Ước thực hiện

** Theo 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 để đảm bảo nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững”.

vay lại; thẩm định cho vay lại; quản lý rủi ro cho vay lại; trách nhiệm của cơ quan cho vay lại và bên vay lại. So với Luật Quản lý nợ công năm 2009, việc cho vay lại vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài của Chính phủ được quy định chặt chẽ hơn về đối tượng vay lại, điều kiện vay lại, thẩm định cho vay lại; bổ sung quy định về phương thức cho vay lại, dự phòng rủi ro cho vay lại và việc quản lý rủi ro cho vay lại.

- Cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ (Chương VI): Gồm 08 Điều quy định về đối tượng được bảo lãnh Chính phủ, chủ trương cấp bảo lãnh Chính phủ, điều kiện cấp bảo lãnh Chính phủ, việc thẩm định cấp bảo lãnh Chính phủ, mức bảo lãnh Chính phủ đối với dự án đầu tư, việc quản lý rủi ro bảo lãnh Chính phủ, trách nhiệm của cơ quan cấp bảo lãnh, đối tượng được bảo lãnh. So với Luật Quản lý nợ công năm 2009, việc cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ được quy định theo hướng siết chặt điều kiện được bảo lãnh Chính phủ đối với từng nhóm đối tượng, bổ sung quy định về quản lý rủi ro bảo lãnh Chính phủ.

- Quản lý nợ của chính quyền địa phương (Chương VII): Gồm 05 Điều quy định về mục đích, nguyên tắc, hình thức vay, điều kiện vay và việc tổ chức vay, trả nợ của chính quyền địa phương. So với Luật Quản lý nợ công năm 2009, việc quản lý nợ chính quyền địa phương được quy định chặt chẽ, xác định rõ trách nhiệm, điều kiện vay và trả nợ của chính quyền địa phương; bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ với các luật có liên quan, đặc biệt là Luật Đầu tư công năm 2014 và Luật Ngân sách nhà nước năm 2015.

- Bảo đảm khả năng trả nợ công (Chương VIII): Gồm 3 Điều quy định về bảo đảm khả năng trả nợ công, quản lý rủi ro đối với nợ công và Quỹ Tích lũy trả nợ. Để bảo đảm an toàn, bền vững nợ công, việc huy động vốn vay phải bảo đảm các chỉ tiêu an toàn nợ công và chủ động bố trí nguồn trả nợ đầy đủ, đúng hạn; các khoản vay mới chỉ được thực hiện sau khi đã đánh giá đầy đủ tác động đến quy mô nợ công, trong

giới hạn các chỉ tiêu an toàn nợ công và khả năng trả nợ trong trung hạn. Bên cạnh các quy định về quản lý rủi ro cho vay lại và bảo lãnh Chính phủ tại Chương V và Chương VI, Điều 55 quy định cụ thể quản lý và xử lý rủi ro đối với nợ công, từ việc nhận diện rủi ro, phân loại rủi ro, các biện pháp phòng ngừa, biện pháp xử lý khi xảy ra sự kiện ảnh hưởng đến nợ công.

- Kế toán, kiểm toán, thống kê, báo cáo và công bố thông tin về nợ công (Chương IX): Gồm 05 Điều quy định về kế toán nợ công, kiểm toán nợ công, việc thống kê, xây dựng cơ sở dữ liệu về nợ công, báo cáo thông tin và công bố thông tin về nợ công. So với quy định của Luật Quản lý nợ công năm 2009, tại Luật Quản lý nợ công 2017, việc thống kê, báo cáo và công bố thông tin nợ công được 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; 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.

- Điều khoản thi hành (Chương X): Luật có hiệu lực thi hành từ ngày 01/ 07/2018 và Luật Quản lý nợ công số 29/2009/QH12 hết hiệu lực kể từ ngày Luật này có hiệu lực. Trong trường hợp có quy định khác nhau về cùng một vấn đề giữa Luật này và Luật Đầu tư công số 49/2014/QH13, Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam số 46/2010/QH12 thì áp dụng theo quy định của Luật này. Đối với các thỏa thuận vay đã ký kết, công cụ nợ đã phát hành hoặc được cấp bảo lãnh Chính phủ trước ngày Luật này có hiệu lực thi hành được thực hiện theo quy định của Luật Quản lý nợ công số 29/2009/QH12.

Tài liệu tham khảo:

1. Luật Quản lý nợ công số 20/2017/QH14 ngày 23/11/2017;
2. Luật Quản lý nợ công số 29/2009/QH12 ngày 17/6/2009;
3. Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại NSNN, quản lý nợ công để đảm bảo nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững;
4. Nghị quyết số 25/2016/QH14 về kế hoạch tài chính 5 năm giai đoạn 2016-2020.