



Bài thảo luận chính sách

CS-14

Đánh giá Luật Quản lý Nợ công tại Việt Nam và một số hàm ý chính sách

Nguyễn Đức Thành, Nguyễn Hồng Ngọc

Bài thảo luận chính sách

CS-14

Đánh giá Luật Quản lý Nợ công tại Việt Nam và một số hàm ý chính sách

Nguyễn Đức Thành¹, Nguyễn Hồng Ngọc²

Báo cáo này được thực hiện với sự hỗ trợ của



Văn phòng đại diện Viện Konrad Adenauer tại Việt Nam

¹ Viện trưởng, Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR), email: nguyen.ducthanh@vepr.org.vn

² Nghiên cứu viên, Nhóm Nghiên cứu Kinh tế Vĩ mô, Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR), email: nguyen.hongngoc@vepr.org.vn

MỤC LỤC

DANH MỤC HÌNH	2
DANH MỤC BẢNG.....	2
GIỚI THIỆU	3
THỰC TRẠNG NỢ CÔNG VÀ TÌNH HÌNH QUẢN LÝ NỢ CÔNG HIỆN NAY CỦA VIỆT NAM.....	4
Thực trạng nợ công.....	4
Tình hình quản lý nợ công	8
KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ QUẢN LÝ NỢ CÔNG.....	42
Định nghĩa về nợ công	42
Các công cụ quản lý nợ công	43
<i>Các chỉ tiêu an toàn nợ</i>	<i>43</i>
<i>Các chiến lược quản lý nợ trong ngắn và trung hạn</i>	<i>47</i>
Mô hình tổ chức quản lý nợ công	48
KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH.....	53
TÀI LIỆU THAM KHẢO	56

DANH MỤC HÌNH

Hình 1: Tỷ trọng nợ công, nợ chính phủ và nợ nước ngoài của Việt Nam 2011-2016 (%GDP) .	4
Hình 2: Tỷ lệ nợ công, Việt Nam và một số nước trong khu vực 2000-2016 (% GDP)	4
Hình 3: Tỷ lệ nợ công, Việt Nam và một số nước mới nổi/đang phát triển trên thế giới, 2000-2016 (% GDP).....	5
Hình 4: Tăng trưởng kinh tế và tỷ trọng thâm hụt ngân sách, 2000-2016 (% GDP)	5
Hình 5: Dự nợ vay của Chính phủ, 2011-2015 (triệu USD)	6
Hình 6: Dự nợ Chính phủ bảo lãnh, 2011-2015 (triệu USD)	6

DANH MỤC BẢNG

Bảng 1: So sánh Luật Quản lý nợ công hiện hành (2009) với Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi) và một số ý kiến thảo luận của nhóm tác giả về Dự thảo Luật	9
Bảng 2: Các ngưỡng khuyến cáo về nợ nước ngoài theo IMF và WB (%)	45

GIỚI THIỆU

Tại Việt Nam, quy mô nợ công hiện nay đang có xu hướng gia tăng nhanh chóng và đã tiến sát các mức ngưỡng kiểm soát của Quốc hội. Thực tế này cho thấy sự cần thiết phải tăng cường tính hiệu quả của công tác quản lý nợ công. Trong khi đó, Luật Quản lý nợ công 2009, sau tám năm thi hành, đã bộc lộ một số tồn tại hạn chế cần được sửa đổi, bổ sung để phù hợp hơn với thông lệ quốc tế và thực tế tình hình nợ công tại Việt Nam. Trong bối cảnh đó, Dự thảo Luật Quản lý nợ công sửa đổi đã được xây dựng, dự kiến sẽ được thông qua tại kỳ họp thứ tư Quốc hội khóa XIV vào tháng Mười – Mười Một năm nay.

Nhìn chung, Dự thảo Luật sửa đổi được xây dựng công phu và đã khắc phục được nhiều hạn chế của Luật hiện hành. Tuy nhiên, vẫn tồn tại một số vấn đề gây tranh luận và cần được lưu ý xem xét, có thể kể đến như tính cập nhật và đầy đủ của hệ thống số liệu thống kê về nợ công, phạm vi nợ công, ngưỡng an toàn nợ công và việc có nên hay không thống nhất đầu mỗi quản lý nợ công vào một cơ quan duy nhất, cụ thể là Bộ Tài chính.

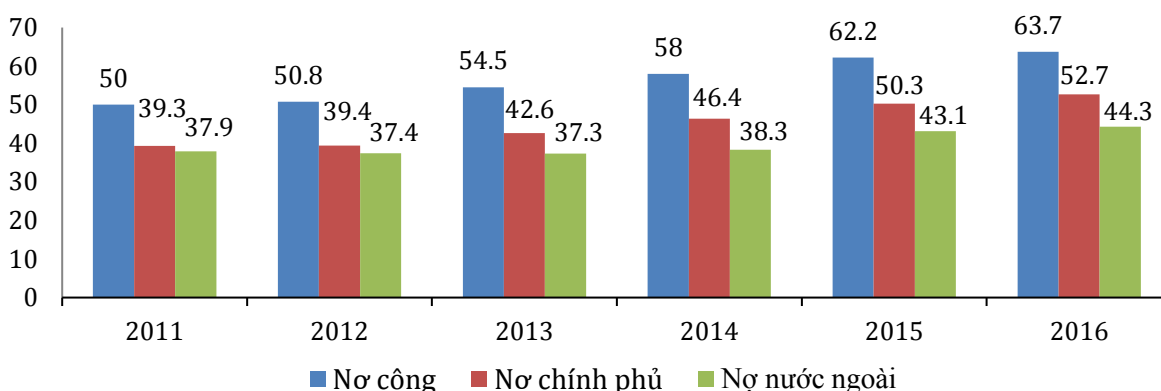
Bố cục của nghiên cứu này bao gồm ba phần chính. Trong phần đầu tiên, chúng tôi phân tích thực trạng nợ công tại Việt Nam và tình hình quản lý nợ công hiện nay, trong đó tập trung vào thảo luận về Dự thảo Luật quản lý nợ công sửa đổi; tiếp theo, chúng tôi tiến hành phân tích kinh nghiệm của các nước trên thế giới đồng thời nghiên cứu các khuyến nghị của các tổ chức và các chuyên gia quốc tế, tập trung vào các khía cạnh chính cần lưu ý của Dự thảo Luật; cuối cùng, một số khuyến nghị cụ thể cho Dự thảo Luật quản lý nợ công sửa đổi được đề xuất.

THỰC TRẠNG NỢ CÔNG VÀ TÌNH HÌNH QUẢN LÝ NỢ CÔNG HIỆN NAY CỦA VIỆT NAM

Thực trạng nợ công

Tại Việt Nam, nợ công đang là một trong những vấn đề thu hút nhiều sự quan tâm nhất trên các diễn đàn kinh tế trong thời gian gần đây. Với một nước đang phát triển như Việt Nam, vay nợ có thể xem là một công cụ cần thiết để tài trợ vốn, đáp ứng nhu cầu đầu tư và khuyến khích phát triển sản xuất trong giai đoạn nền kinh tế còn có mức tích lũy thấp. Tuy nhiên, nếu chúng ta lạm dụng việc vay nợ và sử dụng thiếu thận trọng nguồn tài chính này thì các khoản nợ sẽ thành một gánh nặng cho tương lai, khiến sự bền vững của nền kinh tế bị đe dọa.

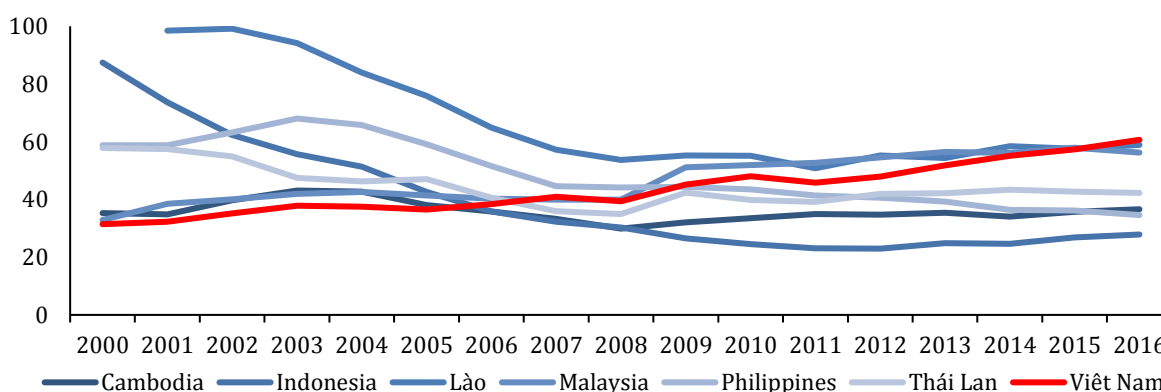
Hình 1: Tỷ trọng nợ công, nợ chính phủ và nợ nước ngoài của Việt Nam 2011-2016 (%GDP)



Nguồn: Viện Chiến lược và Chính sách tài chính (2017)

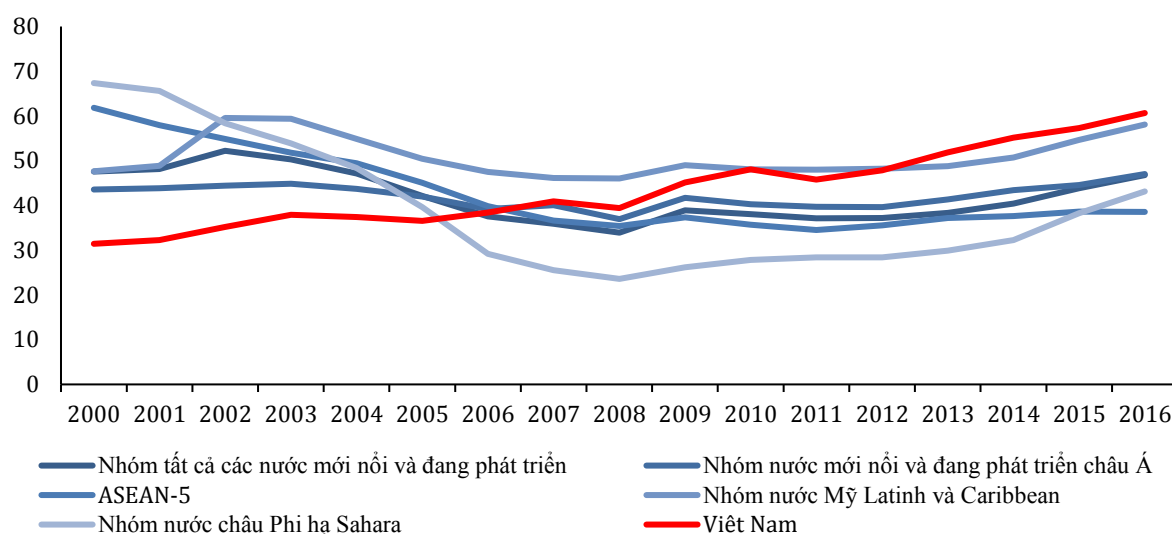
Số liệu thống kê trong Hình 1 cho thấy, tỷ lệ nợ công/GDP của Việt Nam những năm gần đây đang có xu hướng tăng nhanh, đặc biệt kể từ năm 2011. Cụ thể, chỉ trong vòng 05 năm từ năm 2011 đến năm 2015, tỉ lệ nợ công/GDP của Việt Nam đã tăng khoảng 12,2 điểm phần trăm, từ 50% lên đến 62,2%. Tới cuối năm 2016, nợ công ước tính đã lên tới 63,7% GDP. Với tốc độ tăng liên tục khoảng 5% mỗi năm như trong giai đoạn 2011-2016, mức trần nợ công 65% GDP do Quốc hội đặt ra có thể sẽ bị phá vỡ trong thời gian tới.

Hình 2: Tỷ lệ nợ công, Việt Nam và một số nước trong khu vực 2000-2016 (% GDP)



Nguồn: IMF (2017a)

Hình 3: Tỷ lệ nợ công, Việt Nam và một số nước mới nổi/đang phát triển trên thế giới, 2000-2016 (% GDP)

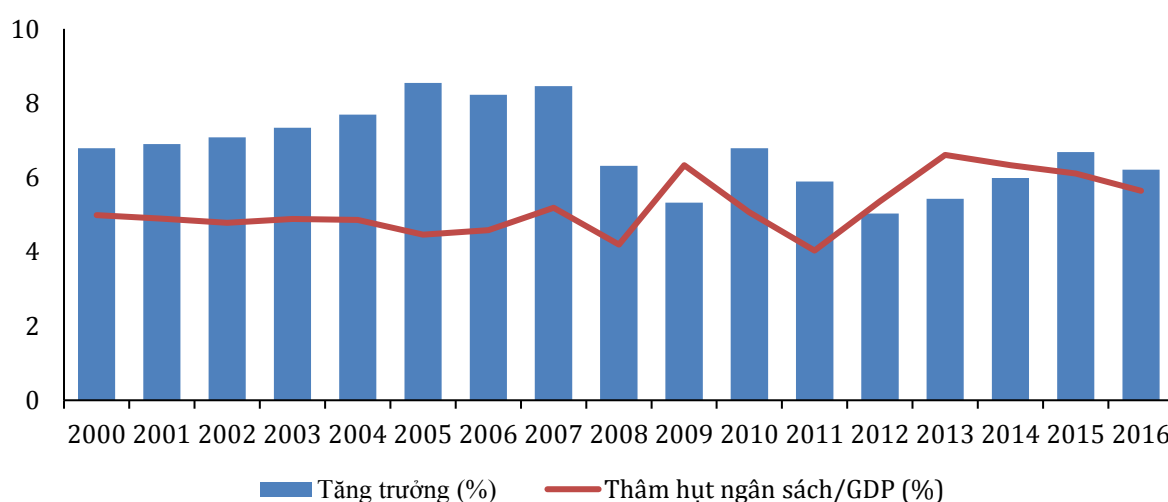


Nguồn: IMF (2017a)

Tương tự như vậy, từ năm 2011 đến năm 2016, tỷ lệ nợ chính phủ/GDP đã tăng từ 39,3% đến 52,7%, tiến rất sát tới mức ngưỡng kiểm soát 54% của Quốc hội³ (xem Hình 1).

Bên cạnh đó, theo số liệu thống kê của IMF (2017a), so với các quốc gia còn lại trong khu vực ASEAN cũng như so với các nhóm quốc gia mới nổi và đang phát triển trên thế giới, tỷ lệ nợ công/GDP của Việt Nam đã gia tăng mạnh mẽ, từ vị trí thấp nhất giai đoạn từ 2000-2005 vươn lên đứng đầu trong năm 2016 với nợ công ước tính lên tới 60,7% GDP (xem Hình 2 và Hình 3).

Hình 4: Tăng trưởng kinh tế và tỷ trọng thâm hụt ngân sách, 2000-2016 (% GDP)

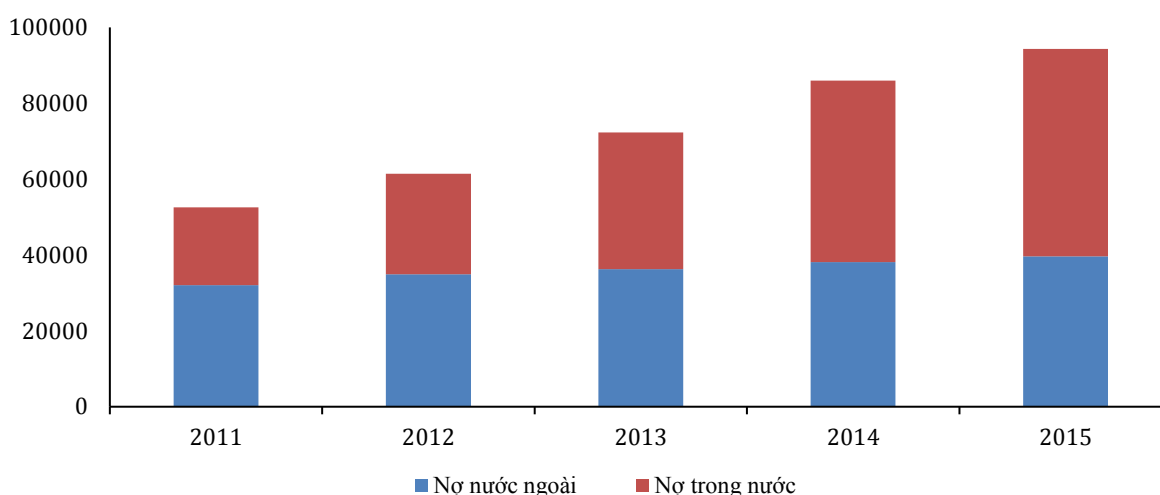


Nguồn: Cơ sở dữ liệu của CEIC

³ Theo Nghị quyết số 25/2016/QH14 do Quốc hội ban hành vào ngày 09/11/2016, nợ công hằng năm không được vượt quá 65% GDP, nợ chính phủ không quá 54% GDP và nợ nước ngoài của quốc gia không quá 50% GDP.

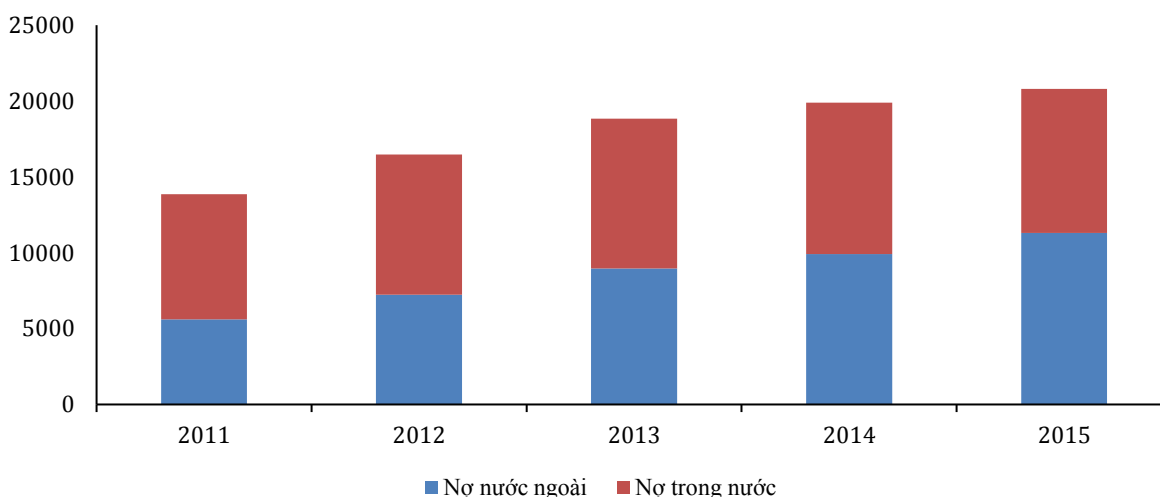
Thâm hụt ngân sách cao triền miên (xem Hình 4), một phần bắt nguồn từ sự kém hiệu quả trong việc sử dụng nguồn vốn vay, đặc biệt ở khu vực kinh tế nhà nước, gây ra những thách thức rất lớn đối với việc kiểm soát nợ công trong giới hạn cho phép. Bên cạnh đó, thâm hụt ngân sách tạo ra sức ép đối với nguồn trả nợ trong ngân sách nhà nước, dẫn đến tình trạng đảo nợ ngày càng gia tăng. Theo Chương trình quản lý nợ trung hạn giai đoạn 2016-2018 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt vào cuối tháng Tư vừa qua, lượng vay để trả nợ gốc trong năm 2016 là 132,4 nghìn tỷ đồng, năm 2017 khoảng 144 nghìn tỷ đồng⁴.

Hình 5: Dư nợ vay của Chính phủ, 2011-2015 (triệu USD)



Nguồn: Bản tin nợ công số 5, Bộ Tài chính (2017a)

Hình 6: Dư nợ Chính phủ bảo lãnh, 2011-2015 (triệu USD)



Nguồn: Bản tin nợ công số 5, Bộ Tài chính (2017a)

⁴ Theo Quyết định số 544/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 20/04/2017 về Phê duyệt Chương trình quản lý nợ trung hạn 2016-2018.

Mặt khác, xét riêng đối với nợ nước ngoài, tỉ trọng nợ nước ngoài/GDP tăng lên với tốc độ chậm hơn, từ 37,9% năm 2011 lên 44,3% năm 2016. Trong cơ cấu nợ chính phủ, tỉ trọng của các khoản vay từ nước ngoài cũng giảm từ 61,1% xuống chỉ còn 41% trong giai đoạn 2011-2016 (Viện Chiến lược và Chính sách Tài chính, 2017), cho thấy xu hướng giảm sự phụ thuộc vào các khoản nợ nước ngoài với đầy rủi ro tiềm ẩn về tỷ giá, đặc biệt là trong bối cảnh ba loại ngoại tệ chính trong danh mục nợ của Việt Nam hiện nay là USD, JPY và EUR biến động mạnh trong thời gian vừa qua (xem Hình 5).

Tuy nhiên, đáng lưu ý là tỷ trọng nợ nước ngoài trong cơ cấu các khoản nợ được Chính phủ bảo lãnh lại có xu hướng không ngừng gia tăng, chiếm từ 40,5% trong năm 2011 lên mức 54,4% vào năm 2015 (xem Hình 6). Điều này cho thấy rủi ro từ các khoản cấp bảo lãnh của Chính phủ.

Bên cạnh đó, rủi ro về lãi suất đang ngày một tăng lên, dẫn đến gia tăng đáng kể chi phí huy động vốn của Chính phủ. Với việc tăng dần tỷ trọng nợ trong nước trong cơ cấu nợ và kéo dài kỳ hạn trái phiếu chính phủ (nhằm giảm áp lực trả nợ của chính phủ trong ngắn hạn), lãi suất phát hành trái phiếu sẽ chịu sức ép tăng.

Trong khi đó, mặc dù so với nợ trong nước thì nợ công nước ngoài của Việt Nam có rủi ro lãi suất thấp hơn, việc trở thành nước có mức thu nhập trung bình từ năm 2009 cùng với việc nền kinh tế đang bộc lộ những rủi ro ngày càng rõ nét khiến cho rủi ro lãi suất đối với các khoản nợ nước ngoài đang ngày càng gia tăng.

Cụ thể, tỷ trọng các khoản vay với lãi suất thả nổi trong tổng dư nợ nước ngoài của Chính phủ đã tăng từ mức 7% lên 11% trong giai đoạn 2010-2015 (Viện Chiến lược và Chính sách Tài chính, 2017). Thêm vào đó, theo Bộ Tài chính, dự kiến từ tháng Bảy năm nay, Việt Nam không còn được vay vốn theo điều kiện ODA từ Ngân hàng Thế giới (WB)⁵, tiếp đến sẽ là các đối tác phát triển khác và sau đó Việt Nam sẽ phải chuyển sang sử dụng chủ yếu là nguồn vay ưu đãi và tiến tới vay toàn bộ theo điều kiện thị trường.

Với chiều hướng gia tăng quy mô và tính rủi ro của nợ công như hiện nay, quản lý nợ công đang là một trong những vấn đề được quan tâm nhất đối với các nhà hoạch định chính sách, giới học thuật cũng như dư luận tại Việt Nam. Trong phần tiếp theo, chúng tôi tiến hành phân tích cụ thể về thực trạng quản lý nợ công ở Việt Nam hiện nay, đặc biệt tập trung vào Dự thảo Luật Quản lý Nợ công sửa đổi, trong bối cảnh Dự thảo này đang được đưa ra thảo luận và lấy ý kiến.

⁵ Theo Cục Quản lý nợ và Tài chính đối ngoại (Bộ Tài chính), công bố trong cuộc họp báo chuyên đề về cho vay lại nguồn vốn vay nước ngoài của Chính phủ ngày 31/05/2017.

Thực trạng quản lý nợ công

Trước năm 2009, Luật về Quản lý Nợ công chưa được ban hành. Để quản lý nợ công, đối với vay nợ trong nước, văn bản cao nhất là Pháp lệnh số 12/1999/PL-UBTVQH10 ngày 27/4/1999 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về phát hành công trái xây dựng Tổ quốc và Nghị định số 141/2003/NĐ-CP của Chính phủ về phát hành trái phiếu Chính phủ, trái phiếu Chính phủ bảo lãnh và trái phiếu chính quyền địa phương. Đối với vay nợ nước ngoài, văn bản pháp lý cao nhất là Nghị định số 134/2005/NĐ-CP ngày 01/11/2005 của Chính phủ ban hành Quy chế quản lý vay và trả nợ nước ngoài, và Nghị định số 131/2006/NĐ-CP ngày 09/11/2006 của Chính phủ ban hành Quy chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (Bộ Tài chính, 2009).

Nhằm tăng cường tính pháp lý, tính thống nhất, toàn diện, tính hiệu quả và tính công khai minh bạch của hoạt động quản lý nợ công, Luật Quản lý nợ công 2009 được ban hành và đã có nhiều đóng góp tích cực quan trọng đối với quá trình huy động, sử dụng và quản lý nguồn vốn vay cũng như đảm bảo trả nợ đầy đủ và đúng hạn. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, sau tám năm thi hành, Luật Quản lý nợ công vẫn cho thấy một số tồn tại hạn chế cần được sửa đổi, bổ sung để ngày càng phù hợp hơn với thông lệ quốc tế và thực tế tình hình nợ công tại Việt Nam.

Chính vì vậy, Dự thảo Luật Quản lý Nợ công sửa đổi đã được triển khai xây dựng từ năm 2015 dựa trên việc tổng kết quá trình thi hành Luật, tổng hợp ý kiến của các bộ, ngành, địa phương liên quan cũng như các cơ quan, tổ chức tài chính – tín dụng, doanh nghiệp về Luật hiện hành, và điều chỉnh để phù hợp với thông lệ của thế giới và khuyến nghị của các tổ chức quốc tế.

Nhằm phân tích cụ thể và chi tiết về Dự thảo Luật sửa đổi, chúng tôi đã thực hiện so sánh, đối chiếu Dự thảo Luật với Luật Quản lý nợ công hiện hành ban hành vào năm 2009, tập trung vào các khía cạnh đáng lưu ý, từ đó đưa ra các ý kiến đánh giá và thảo luận đối với từng khía cạnh (xem Bảng 1). Các nội dung cụ thể được chú trọng phân tích bao gồm: (i) Thống kê, báo cáo và công bố thông tin về nợ công; Kiểm toán nợ công; (ii) Phạm vi nợ công; (iii) Các chỉ tiêu an toàn về nợ; Chương trình quản lý nợ trung hạn và kế hoạch vay, trả nợ công; (iv) Nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan trong quản lý nợ công; (v) Quản lý rủi ro đối với nợ công; Quản lý cho vay lại vốn vay nước ngoài của Chính phủ; và Cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ. Bản dự thảo được sử dụng để phân tích ở đây là bản mới nhất thuộc lần dự thảo thứ bảy, được trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến tại phiên họp thứ 13, tháng Tám 2017, và vẫn đang tiếp tục quá trình thảo luận và tiếp nhận các ý kiến đóng góp⁶.

⁶ Nguồn:

http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT_DUTHAO_LUAT/View_Detail.aspx?ItemID=333&LanID=1405&TabIndex=1 (Truy cập ngày 02/11/2017)

Bảng 1: So sánh Luật Quản lý nợ công hiện hành (2009) với Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi) và một số ý kiến thảo luận của nhóm tác giả về Dự thảo Luật

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
Thống kê, báo cáo và công bố thông tin về nợ công	Điều 43. Xây dựng cơ sở dữ liệu về nợ công 1. Bộ Tài chính là cơ quan đầu mối xây dựng và quản lý thống nhất cơ sở dữ liệu về nợ công. 2. Chính phủ quy định chi tiết tổ chức thông tin về nợ công, cơ chế cung cấp, báo cáo và công bố thông tin về nợ công.	Điều 62. Thống kê, xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về nợ công 1. Việc thống kê nợ công phải đảm bảo trung thực, khách quan, chính xác, đầy đủ, kịp thời; không trùng lặp, không chồng chéo; công khai, minh bạch, có tính so sánh theo quy định của pháp luật. 2. Ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý nợ công để đáp ứng mục tiêu, nhiệm vụ quản lý nhà nước về nợ công; ưu tiên nghiên cứu, ứng dụng công cụ, mô hình và các nghiệp vụ quản lý nợ tiên tiến theo chuẩn mực, thông lệ quốc tế, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ. 3. Bộ Tài chính có trách nhiệm xây dựng và quản lý thống nhất cơ sở dữ liệu về nợ công; phát triển ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý nợ công.	Dự thảo Luật có điều chỉnh, bổ sung một số điểm về thống kê, báo cáo và công bố thông tin về nợ công, tuy nhiên vẫn tồn tại một số điểm hạn chế như: - Về nội dung thông tin công bố, các số liệu thống kê được quy định theo Luật chưa phản ánh được hết các khía cạnh của tình hình nợ công, trong đó đặc biệt quan trọng

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
	Điều 44. Báo cáo thông tin về nợ công 1. Hàng năm hoặc theo yêu cầu của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Bộ Tài chính tổng hợp, trình Chính phủ để báo cáo Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội thông tin về nợ công, bao gồm: a) Tình hình thực hiện kế hoạch vay, bảo lãnh và trả nợ hàng năm, trong đó có số ký kết vay, số rút vốn, trị giá phát hành, trị giá bảo lãnh, số trả nợ, số dư nợ, tỷ lệ nợ so với GDP; b) Tình hình thực hiện các chương trình, dự án sử dụng vốn vay của Chính phủ và vốn vay được Chính phủ bảo lãnh; c) Tình hình vay, trả nợ của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; d) Các thông tin khác có liên quan.	Điều 63. Báo cáo thông tin về nợ công 1. Hàng năm hoặc theo yêu cầu, Chính phủ báo cáo Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước thông tin về nợ công, bao gồm: a) Tình hình nợ công và việc thực hiện các chỉ tiêu an toàn nợ công, trong đó bao gồm số liệu về dư nợ, cơ cấu nợ, đánh giá thực trạng, dự báo tình hình và các giải pháp quản lý để bảo đảm an toàn nợ công; b) Tình hình thực hiện kế hoạch vay, trả nợ của Chính phủ, của chính quyền địa phương và hạn mức bảo lãnh Chính phủ hàng năm; c) Tình hình đàm phán, ký kết, phê chuẩn điều ước quốc tế về nợ công; d) Tình hình cho vay lại, cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ, trong đó bao gồm số liệu liên quan đến các dự án vay lại, bảo lãnh Chính phủ gặp khó khăn trong trả nợ và Quỹ tích lũy trả nợ phải ứng trả thay; đ) Tình hình quản lý, sử dụng Quỹ tích lũy trả nợ, trong đó bao gồm số liệu dư đầu kỳ, thu, chi phát sinh trong kỳ, số dư cuối kỳ;	là khía cạnh về mục đích/cách thức sử dụng nguồn vốn đi vay. Số liệu thống kê cụ thể về tỷ trọng vốn vay để bù đắp thâm hụt ngân sách, tỷ trọng vốn vay để đầu tư phát triển, hay tỷ trọng vay về để cho vay lại vẫn chưa được thống kê và công bố công khai. - Cần quy định cụ thể về biểu mẫu báo cáo thống kê nợ công, thời điểm công bố và mức độ cập nhật của số liệu công bố. (các quy định này

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
		e) Tình hình thực hiện các nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội về nợ công; g) Các thông tin khác có liên quan.	có thể được chi tiết hóa trong các văn bản dưới luật, nhưng nếu đưa một số nguyên tắc cụ thể vào Luật luôn thì tốt, ví dụ thời gian công bố thông tin là Quý mấy trong năm, v.v...) - Nên xem xét tính toán giới hạn tổng dư nợ công hiện tại quy chiếu theo GDP của năm trước đó để tránh sự bất định mà ước tính thống kê về GDP của năm hiện tại mang lại, từ đó nâng tính chính xác của chỉ tiêu nợ
	Điều 47. Công khai thông tin về nợ công 1. Bộ Tài chính thực hiện công khai thông tin về nợ công. 2. Thông tin về nợ công được công khai bao gồm tổng số dư nợ, cơ cấu nợ trong nước, nợ nước ngoài của Chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh, nợ của chính quyền địa phương, số liệu vốn vay thực nhận và trả nợ hàng năm, các chỉ tiêu giám sát nợ chính phủ, nợ công, nợ nước ngoài của quốc gia. 3. Thông tin về nợ công được Bộ Tài chính công bố định kỳ theo quy định của pháp luật.	Điều 64. Công bố thông tin nợ công 1. Các chỉ tiêu nợ, số liệu nợ công được công bố bao gồm: a) Nợ Chính phủ, trong đó nợ nước ngoài theo từng bên cho vay; công cụ nợ của Chính phủ theo từng hình thức huy động. b) Nợ của chính quyền địa phương bao gồm phát hành trái phiếu chính quyền địa phương, vay lại vốn vay ODA, vốn vay ưu đãi của Chính phủ, vay của Ngân quỹ Nhà nước, các khoản vay khác. c) Nợ được Chính phủ bảo lãnh bao gồm nghĩa vụ nợ dự phòng của Chính phủ (dư nợ được Chính phủ bảo lãnh).	

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
		2. Thẩm quyền công bố thông tin nợ công được quy định như sau: a) Bộ trưởng Bộ Tài chính công bố thông tin về nợ công; b) Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ công bố thông tin về tình hình sử dụng vốn vay, trả nợ và dư nợ thuộc ngành, lĩnh vực phụ trách; c) Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh công bố thông tin về nợ chính quyền địa phương. 3. Hình thức phổ biến thông tin: a) Trang thông tin điện tử của Bộ Tài chính, các Bộ, ngành và địa phương có liên quan; b) Hợp báo, thông cáo báo chí; c) Bản tin nợ công.	công, đồng thời gián áp lực chạy theo tăng trưởng <i>năm nay</i> của Chính phủ.
Kiểm toán nợ công	Điều 5. Nguyên tắc quản lý nợ công 5. Công khai, minh bạch trong việc huy động, phân bổ, sử dụng vốn vay, trả nợ và quản lý nợ công. Chương trình, dự án sử dụng vốn vay của Chính phủ, chính quyền địa phương phải được	Điều 61. Kiểm toán nợ công 1. Kiểm toán nhà nước thực hiện kiểm toán việc quản lý nợ công, các hoạt động liên quan đến việc huy động, phân bổ, sử dụng vốn vay, trả nợ; báo cáo, công khai	Đồng ý với dự thảo Luật. Nhiệm vụ và trách nhiệm của các bên kiểm toán đã

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
	kiểm toán bởi Kiểm toán Nhà nước hoặc kiểm toán độc lập.	kết quả kiểm toán theo quy định của Luật Kiểm toán nhà nước. 2. Chủ chương trình, dự án có trách nhiệm ký hợp đồng kiểm toán với doanh nghiệp kiểm toán độc lập để thực hiện kiểm toán báo cáo tài chính năm và kiểm toán báo cáo quyết toán vốn đầu tư hoàn thành (khi kết thúc chương trình, dự án) theo quy định của pháp luật về kiểm toán.	được chỉ ra rõ ràng hơn.
Phạm vi nợ công	Điều 1. Phạm vi điều chỉnh 2. Nợ công được quy định trong Luật này bao gồm: a) Nợ chính phủ; b) Nợ được Chính phủ bảo lãnh; c) Nợ chính quyền địa phương.	Điều 1. Phạm vi điều chỉnh 2. Nợ công quy định tại Luật này bao gồm: nợ của Chính phủ; nợ được Chính phủ bảo lãnh; nợ của chính quyền địa phương.	Dự thảo Luật giữ nguyên phạm vi nợ công như Luật hiện hành. Nhiều ý kiến cho rằng cần bổ sung thêm vào phạm vi nợ công một số khoản mục như các khoản nợ tự vay tự trả của các DNNN và nợ của đơn vị sự nghiệp công lập.

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
			Tuy nhiên, chúng tôi đồng ý với Luật hiện hành và Dự thảo Luật vì về mặt nguyên tắc, Nhà nước không có nghĩa vụ phải chịu trách nhiệm trực tiếp đối với các khoản nợ này, nếu đã có quy định trong các văn bản pháp quy khác về nghĩa vụ và vai trò của các DNNN. Song, cần có cơ chế tăng cường theo dõi, giám sát, quản lý, đánh giá và kiểm soát rủi ro tiềm ẩn của các khoản nợ tự vay tự trả của các DNNN (cả tiền kiểm

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
			và hậu kiểm); hạn chế tối đa tình trạng ngân sách phải trả nợ thay cho các DNNN bị phá sản.
Các chỉ tiêu an toàn về nợ	Điều 7. Nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội 1. Quyết định các chỉ tiêu an toàn về nợ trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm năm, bao gồm: a) Nợ công so với GDP; b) Nợ nước ngoài của quốc gia so với GDP; c) Trả nợ chính phủ so với tổng thu ngân sách nhà nước; d) Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia so với tổng kim ngạch xuất khẩu.	Điều 24. Chỉ tiêu an toàn nợ công 2. Các chỉ tiêu an toàn nợ công bao gồm: a) Nợ công so với tổng sản phẩm quốc nội; b) Nợ của Chính phủ so với tổng sản phẩm quốc nội; c) Nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ (không bao gồm cho vay lại) so với tổng thu ngân sách nhà nước hàng năm.	Dự thảo đã lược bỏ chỉ tiêu về an toàn nợ nước ngoài trong Luật 2009. Tuy nhiên, theo chúng tôi, cần bổ sung thêm các chỉ tiêu phản ánh khả năng thanh toán nợ nước ngoài như tỷ lệ nợ nước ngoài trên dự trữ ngoại hối hoặc quy mô kim ngạch xuất khẩu và các chỉ tiêu phản ánh khả năng

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
			thanh khoản nợ nước ngoài hàng năm như tỷ lệ nợ ngắn hạn hay nghĩa vụ nợ nước ngoài trên dự trữ ngoại hối.
Chương trình quản lý nợ trung hạn và kế hoạch vay, trả nợ công	Luật hiện hành lồng ghép các công cụ chiến lược, kế hoạch trong Chương II (Nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Chính phủ, các cơ quan nhà nước khác và trách nhiệm của tổ chức, cá nhân trong quản lý nợ công); tuy nhiên quy định không cụ thể.	Điều 25. Kế hoạch vay, trả nợ công 5 năm 1. Kế hoạch vay, trả nợ công 05 năm nhằm xác định chỉ tiêu an toàn nợ công, mục tiêu, định hướng, giải pháp đối với quản lý nợ công, phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 05 năm và kế hoạch tài chính 05 năm. 2. Nội dung chủ yếu báo cáo kế hoạch vay, trả nợ công 5 năm bao gồm: a) Tình hình thực hiện các mục tiêu, định hướng, giải pháp về vay, trả nợ công 05 năm giai đoạn trước, gồm vay, trả nợ của Chính phủ; cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ; vay, trả nợ của chính quyền địa phương;	- Đồng ý với dự thảo luật. Các văn kiện này là cần thiết, giúp tăng tính chủ động của Nhà nước và phù hợp với thông lệ quốc tế cũng như các khuyến nghị của các tổ chức tài chính quốc tế. - Cần bổ sung và cụ thể hóa các chỉ tiêu, nội dung báo cáo

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
		đánh giá kết quả, hạn chế, nguyên nhân và bài học kinh nghiệm. b) Mục tiêu, chỉ tiêu an toàn nợ công, định hướng, giải pháp quản lý nợ công nhằm bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững và ổn định kinh tế vĩ mô giai đoạn 05 năm tiếp theo. c) Tổng mức vay của Chính phủ giai đoạn 05 năm tiếp theo, gồm vay cho bù đắp thâm hụt ngân sách trung ương; vay để trả nợ gốc; vay về cho vay lại; d) Cơ cấu nguồn vay của Chính phủ gồm phát hành trái phiếu Chính phủ trên thị trường vốn trong nước; vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài; phát hành trái phiếu Chính phủ ra thị trường vốn quốc tế; công trái xây dựng Tổ quốc; các khoản vay trong nước, nước ngoài khác; đ) Nghĩa vụ trả nợ gốc, lãi, phí của Chính phủ bao gồm nghĩa vụ trả nợ trực tiếp và nghĩa vụ trả nợ cho vay lại; e) Tổng hạn mức bảo lãnh Chính phủ giai đoạn 05 năm tiếp theo bao gồm: hạn mức bảo lãnh cho doanh nghiệp để thực hiện dự án đầu tư, hạn mức bảo lãnh	của Chiến lược nợ, Kế hoạch vay, trả nợ 05 năm, Chương trình quản lý nợ trung hạn 03 năm và Kế hoạch vay nợ hàng năm.

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
		cho ngân hàng chính sách của nhà nước để thực hiện chương trình tín dụng của Nhà nước; g) Tổng mức vay, trả nợ của chính quyền địa phương giai đoạn 05 năm tiếp theo, gồm vay cho bù đắp bội chi của ngân sách địa phương, vay để trả nợ gốc; nghĩa vụ trả nợ gốc, lãi, phí của chính quyền địa phương. Điều 26. Chương trình quản lý nợ trung hạn 1. Chương trình quản lý nợ trung hạn được lập hàng năm theo phương thức cuốn chiếu cho thời gian 3 năm, gắn liền với kế hoạch tài chính – ngân sách nhà nước ba năm. 2. Chương trình quản lý nợ trung hạn bao gồm chương trình quản lý nợ trung hạn của Chính phủ và chương trình quản lý nợ trung hạn của chính quyền địa phương. 3. Nội dung chủ yếu của chương trình quản lý nợ trung hạn gồm: a) Đánh giá tình hình thực hiện chương trình quản lý nợ trung hạn của giai đoạn trước;	

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
		b) Thực trạng cơ cấu nợ, chi phí huy động vốn và các rủi ro có thể phát sinh của danh mục nợ năm hiện tại; c) Dự báo tình hình thị trường vốn trong nước, quốc tế; khả năng, cơ cấu nguồn vay trong nước, ngoài nước; kịch bản; phương án vay, trả nợ; chi phí huy động vốn; các rủi ro có thể phát sinh trong hai năm tiếp theo; d) Giải pháp thực hiện. Điều 27. Kế hoạch vay, trả nợ của Chính phủ, của chính quyền địa phương và hạn mức bảo lãnh Chính phủ hàng năm 1. Kế hoạch vay, trả nợ của Chính phủ hàng năm: a) Kế hoạch vay, trả nợ của Chính phủ hàng năm được lập nhằm cụ thể hóa kế hoạch vay, trả nợ công 5 năm, thực hiện nhiệm vụ tài chính, ngân sách và đầu tư công trong năm kế hoạch được phê duyệt. b) Nội dung kế hoạch vay, trả nợ của Chính phủ hàng năm gồm vay để bù đắp thâm hụt ngân sách trung ương, trả nợ gốc, cho vay lại và tái cơ cấu nợ; nghĩa vụ	

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
		trả nợ trực tiếp, trả nợ cho vay lại; cơ cấu nguồn vốn vay và xác định nguồn để trả nợ. 2. Kế hoạch vay, trả nợ của chính quyền địa phương hàng năm: a) Kế hoạch vay, trả nợ của chính quyền địa phương hàng năm được lập nhằm cụ thể hóa kế hoạch vay, trả nợ của chính quyền địa phương 5 năm, thực hiện nhiệm vụ tài chính, ngân sách và đầu tư công của địa phương trong năm kế hoạch được phê duyệt. b) Nội dung kế hoạch vay, trả nợ của chính quyền địa phương hàng năm, gồm vay để bù đắp thâm hụt ngân sách địa phương, trả nợ gốc; nghĩa vụ trả nợ gốc, lãi của chính quyền địa phương; cơ cấu nguồn vốn vay và xác định nguồn để trả nợ.	
Nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan	Điều 10. Nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ Tài chính 1. Giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về nợ công. 2. Chủ trì xây dựng mục tiêu, định hướng huy động, sử dụng vốn vay và quản lý nợ công trong	Điều 14. Nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của Bộ Tài chính 1. Giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về nợ công. 2. Xây dựng, trình Chính phủ hồ sơ dự án luật, nghị quyết, pháp lệnh về quản lý nợ công.	- Luật hiện hành cũng như Dự thảo Luật vẫn tồn tại sự chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ, ví dụ như của Bộ Tài chính và Bộ Kế

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
trong quản lý nợ công	từng giai đoạn năm năm; chương trình quản lý nợ trung hạn; hệ thống các chỉ tiêu giám sát nợ chính phủ, nợ công, nợ nước ngoài của quốc gia và kế hoạch vay, trả nợ chi tiết hàng năm của Chính phủ trình cấp có thẩm quyền phê duyệt. 3. Tổ chức thực hiện hạn mức nợ công, hạn mức vay thương mại nước ngoài và bảo lãnh chính phủ. 4. Tổ chức đàm phán, ký kết thoả thuận vay nước ngoài theo phân công của Chính phủ. 5. Là đại diện chính thức cho người vay đối với các khoản vay nước ngoài nhân danh Nhà nước, Chính phủ, trừ các khoản vay do Ngân hàng Nhà nước Việt Nam được ủy quyền đàm phán, ký kết; thực hiện các giao dịch về nợ của Chính phủ. 6. Tổ chức đàm phán, ký kết các thoả thuận bảo lãnh chính phủ; là đại diện chính thức cho người bảo lãnh đối với các khoản bảo lãnh chính phủ.	3. Xây dựng, trình Chính phủ để trình Quốc hội kế hoạch vay, trả nợ công 5 năm; tổng mức vay, trả nợ của ngân sách nhà nước trong dự toán ngân sách nước hàng năm; vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài về cho vay lại và hạn mức bảo lãnh Chính phủ hàng năm; việc bố trí nguồn để chi trả nợ trong trường hợp Quỹ tích lũy trả nợ không đảm bảo nguồn chi trả nợ. 4. Xây dựng, trình Chính phủ: a) Chương trình quản lý nợ trung hạn; b) Danh mục chương trình, dự án ưu tiên xét cấp bảo lãnh Chính phủ giai đoạn 5 năm; c) Cấp bảo lãnh Chính phủ cho từng chương trình, dự án; d) Cho vay lại từ nguồn vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài của Chính phủ; đ) Đề án phát hành trái phiếu Chính phủ ra thị trường vốn quốc tế; e) Đề án tái cơ cấu nợ trong nước, nợ nước ngoài của Chính phủ; g) Việc phát hành công trái xây dựng Tổ quốc; h) Phương án chuyển nhượng, chuyển đổi sở hữu,	hoạch và Đầu tư trong việc đàm phán huy động và quản lý nguồn vốn ODA và vay ưu đãi; sự thiếu thống nhất do các khâu cân đối ngân sách, đàm phán, ký kết, phân bổ, sử dụng và trả nợ tách rời nhau, chưa gắn kết chặt chẽ trách nhiệm; bên cạnh đó chưa đáp ứng yêu cầu về cải cách bộ máy hành chính theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả. Việc quản lý phân tán sẽ gây khó khăn cho công tác theo

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
	7. Chủ trì xây dựng đề án phát hành trái phiếu quốc tế của Chính phủ trình Chính phủ phê duyệt. 8. Chủ trì xây dựng đề án phát hành trái phiếu chính phủ để huy động vốn cho công trình, dự án đầu tư trong nước, đề án huy động và kế hoạch sử dụng vốn vay thương mại nước ngoài trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. 9. Tổ chức phát hành trái phiếu chính phủ trong nước và trái phiếu quốc tế theo kế hoạch hoặc đề án đã được phê duyệt. 10. Thực hiện vay để bù đắp thiếu hụt tạm thời của ngân sách trung ương từ các nguồn tài chính hợp pháp trong nước. 11. Quản lý các khoản vay của Chính phủ, bao gồm: a) Xây dựng, ban hành chế độ quản lý tài chính đối với các khoản vay; b) Thực hiện cấp phát từ nguồn vốn vay của Chính phủ cho các chương trình, dự án đầu tư	khoanh nợ, xóa nợ; biện pháp, chế tài xử lý trường hợp đối tượng được bảo lãnh gặp khó khăn trong trả nợ; i) Việc sử dụng Quỹ tích lũy trả nợ để xử lý rủi ro đối với cho vay lại và bảo lãnh Chính phủ. 5. Lập, trình Thủ tướng Chính phủ và tổ chức thực hiện kế hoạch chi tiết về vay, trả nợ của Chính phủ, hạn mức bảo lãnh Chính phủ và tổng hợp kế hoạch vay, trả nợ của chính quyền địa phương hàng năm; đề án, phương án mua lại nợ, gia hạn nợ để xử lý rủi ro đối với danh mục nợ công. 6. Ban hành hoặc trình cấp có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến quản lý nợ công, quản lý chi phí cho vay lại, bảo lãnh cho công tác quản lý nợ công theo quy định của luật này. 7. Tổ chức đàm phán, ký kết các thỏa thuận vay trong nước của Chính phủ; chủ trì đàm phán, ký kết các thỏa thuận cụ thể về vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài (trừ các điều ước quốc tế quy định tại Khoản 1 Điều 16); phát hành trái phiếu Chính phủ trên thị trường vốn quốc tế.	dôi, tổng hợp báo cáo, quyết toán, thống kê, và đặc biệt là việc xác định trách nhiệm vay, trả nợ và đánh giá hiệu quả sử dụng vốn vay. Dựa trên các thông lệ tốt trên thế giới, chúng tôi cho rằng nên quy định thẩm quyền quản lý nợ chỉ thuộc về một cơ quan duy nhất, cụ thể là Bộ Tài chính hoặc một đơn vị thuộc Bộ Tài chính. - Luật hiện hành cũng như Dự thảo Luật mới chủ yếu bao hàm nội dung

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
	và các mục tiêu khác đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt; hướng dẫn và tổ chức cho vay lại nguồn vốn vay nước ngoài của Chính phủ. 12. Thẩm định hồ sơ đề nghị cấp bảo lãnh chính phủ, đề án phát hành trái phiếu trong nước, trái phiếu quốc tế được Chính phủ bảo lãnh của doanh nghiệp, tổ chức tài chính, tín dụng để trình Thủ tướng Chính phủ quyết định; thực hiện việc cấp và quản lý bảo lãnh chính phủ. 13. Thực hiện nghĩa vụ trả nợ của Chính phủ và nghĩa vụ của người bảo lãnh đối với các khoản bảo lãnh chính phủ. 14. Quản lý danh mục nợ công, tổ chức việc phân tích nợ bền vững, quản lý rủi ro; đề xuất, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và tổ chức thực hiện các đề án xử lý nợ, cơ cấu lại khoản nợ, danh mục nợ. 15. Quản lý Quỹ tích lũy trả nợ.	8. Quản lý nợ của Chính phủ; xây dựng, ban hành chế độ quản lý tài chính đối với các khoản vay; chủ trì xác định cơ chế tài chính trong nước của các khoản vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài, trình Thủ tướng Chính phủ quyết định. 9. Thực hiện cấp phát từ nguồn vay của Chính phủ cho các chương trình, dự án đầu tư và các mục tiêu khác đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt; quản lý, hướng dẫn và tổ chức cho vay lại nguồn vay nước ngoài của Chính phủ; thực hiện cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ; thực hiện nghĩa vụ trả nợ của Chính phủ, nghĩa vụ của người bảo lãnh đối với các khoản vay được Chính phủ bảo lãnh. 10. Quản lý Quỹ tích lũy trả nợ; quản lý và xử lý rủi ro đối với danh mục nợ công; thực hiện công tác giám sát, đánh giá và phân tích bền vững nợ công. 11. Thực hiện nhiệm vụ kế toán, thống kê về nợ công; thống nhất quản lý hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu, báo cáo và công bố thông tin về nợ công theo quy định của pháp luật.	nhiệm vụ của các cơ quan, tổ chức và cá nhân có thẩm quyền liên quan mà chưa quy định cụ thể về chế độ trách nhiệm trong thực hiện nhiệm vụ được giao này, đặc biệt là thiếu chế tài xử lý cụ thể trong trường hợp thực hiện không hiệu quả hoặc để xảy ra sai phạm. - Đáng chú ý, Luật 2009 quy định các tổ chức, cá nhân có liên quan phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về việc thực hiện

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
	16. Xây dựng, quản lý cơ sở dữ liệu về nợ công; tổng hợp, báo cáo và công bố thông tin về nợ công. 17. Chủ trì, phối hợp với cơ quan cho vay lại và cơ quan khác có liên quan xác định các điều kiện cho vay lại cụ thể đối với chương trình, dự án sử dụng vốn vay nước ngoài theo quy định của pháp luật. 18. Ủy quyền cho tổ chức tài chính, tín dụng thực hiện việc cho vay lại hoặc ký kết thỏa thuận cho vay lại với người vay lại trong trường hợp Bộ Tài chính trực tiếp cho vay lại. 19. Theo dõi, thanh tra, kiểm tra, đánh giá việc sử dụng vốn vay của Chính phủ hoặc được Chính phủ bảo lãnh; vay và trả nợ của chính quyền địa phương; quản lý, thu hồi vốn cho vay lại theo các quy định về ủy quyền cho vay lại, thoả thuận cho vay lại. 20. Phối hợp với Ngân hàng Nhà nước Việt Nam trong việc huy động vốn trong nước, bảo đảm điều hành hiệu quả chính sách tiền tệ - tín dụng.	12. Theo dõi, thanh tra, kiểm tra, đánh giá việc sử dụng vốn vay của Chính phủ; vay, trả nợ được Chính phủ bảo lãnh; vay, trả nợ của chính quyền địa phương. 13. Thực hiện các nhiệm vụ khác về quản lý nợ công theo phân công của Chính phủ. Điều 15. Nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của Bộ Kế hoạch và Đầu tư 1. Chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính và các cơ quan liên quan đề xuất nhu cầu sử dụng vốn vay cho đầu tư công trong cân đối tổng thể các nguồn vốn đầu tư phát triển, đảm bảo mức thâm hụt ngân sách nhà nước, chỉ tiêu an toàn nợ công được Quốc hội quyết định. 2. Chịu trách nhiệm trước Chính phủ về quản lý nhà nước đối với nguồn vốn ODA, vay ưu đãi nước ngoài; làm đầu mối vận động, ký kết hiệp định khung, điều phối, quản lý và sử dụng vốn ODA, vay ưu đãi nước ngoài.	nhiệm vụ, quyền hạn được giao, và các hành vi vi phạm sẽ bị xử lý theo quy định của pháp luật tùy theo tính chất, mức độ vi phạm (Điều 17). Tuy nhiên, trong Dự thảo Luật mới, nội dung này đã được sửa đổi, và các bên liên quan không còn phải chịu trách nhiệm trước pháp luật. Theo chúng tôi, quy định này nên được giữ nguyên như Luật hiện hành.

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
	21. Tham gia với Bộ Kế hoạch và Đầu tư xây dựng, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt danh mục yêu cầu tài trợ vốn ODA trước khi điều ước quốc tế khung về vay ODA hoặc thoả thuận danh mục dự án được ký kết. 22. Định kỳ hàng năm hoặc theo yêu cầu, báo cáo cấp có thẩm quyền về tình hình sử dụng vốn vay và quản lý nợ công. Điều 11. Nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ Kế hoạch và Đầu tư 1. Theo phân công của Chính phủ, chủ trì xây dựng danh mục yêu cầu tài trợ vốn ODA. 2. Theo phân công, ủy quyền của Thủ tướng Chính phủ, tổ chức vận động, điều phối nguồn vốn ODA, chủ trì đàm phán, ký kết điều ước quốc tế khung về vay ODA. 3. Theo dõi, đánh giá sau đối với các chương trình, dự án sử dụng nguồn vốn ODA của Chính phủ.	3. Tham gia với Bộ Tài chính trong việc xây dựng kế hoạch vay, trả nợ công 5 năm; chương trình quản lý nợ trung hạn và kế hoạch vay, trả nợ của Chính phủ hàng năm. Điều 16. Nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam 1. Chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính và cơ quan liên quan chuẩn bị nội dung, tiến hành đàm phán, ký kết điều ước quốc tế với các tổ chức tài chính tiền tệ quốc tế mà Ngân hàng Nhà nước Việt Nam là đại diện và là đại diện chính thức của bên vay tại các điều ước quốc tế này. 2. Cung cấp thông tin cho Bộ Tài chính về hoạt động, tài chính của tổ chức tín dụng tham gia vào hoạt động cho vay lại vốn vay nước ngoài của Chính phủ. 3. Tham gia với Bộ Tài chính trong việc xây dựng kế hoạch vay, trả nợ công 5 năm; chương trình quản lý nợ trung hạn.	

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
	4. Tham gia với Bộ Tài chính trong việc: a) Xây dựng mục tiêu, định hướng huy động, sử dụng vốn vay và quản lý nợ công trong từng giai đoạn năm năm; chương trình quản lý nợ trung hạn và kế hoạch vay, trả nợ chi tiết hàng năm của Chính phủ; b) Xây dựng hệ thống các chỉ tiêu giám sát nợ chính phủ, nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia; c) Xây dựng đề án phát hành trái phiếu quốc tế của Chính phủ; d) Xây dựng đề án phát hành trái phiếu công trình trung ương trong nước, đề án huy động và kế hoạch sử dụng vốn vay thương mại nước ngoài. đ) Cân đối nguồn vốn ODA trong dự toán ngân sách nhà nước hàng năm cho các chương trình, dự án.		

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
	Điều 12. Nhiệm vụ, quyền hạn của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam 1. Theo phân công, ủy quyền của Chủ tịch nước hoặc Chính phủ, chủ trì phối hợp với Bộ Tài chính và cơ quan khác có liên quan chuẩn bị nội dung, tiến hành đàm phán, ký kết điều ước quốc tế với các tổ chức tài chính tiền tệ quốc tế mà Ngân hàng Nhà nước Việt Nam là đại diện và là đại diện chính thức của người vay tại các điều ước quốc tế này. 2. Thẩm định phương án vay lại vốn vay thương mại nước ngoài của Chính phủ theo các chương trình, hạn mức tín dụng và vay thương mại có bảo lãnh chính phủ của tổ chức tài chính, tín dụng. 3. Hướng dẫn và tổ chức đăng ký các khoản vay nước ngoài của doanh nghiệp, tổ chức tài chính, tín dụng được Chính phủ bảo lãnh. 4. Tham gia với Bộ Tài chính trong việc:		

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
	a) Xây dựng mục tiêu, định hướng huy động, sử dụng vốn vay và quản lý nợ công trong từng giai đoạn năm năm; chương trình quản lý nợ trung hạn và kế hoạch vay, trả nợ chi tiết hàng năm của Chính phủ; b) Xây dựng hệ thống chỉ tiêu giám sát nợ chính phủ, nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia; c) Xây dựng phương án huy động vốn trong nước, nước ngoài của Chính phủ gắn với điều hành chính sách tiền tệ - tín dụng. Điều 17. Trách nhiệm của tổ chức, cá nhân quyết định cho vay, cho vay lại, cấp bảo lãnh, thẩm định và tổ chức, cá nhân khác có liên quan 1. Tổ chức, cá nhân quyết định cho vay, cho vay lại, cấp bảo lãnh, thẩm định và tổ chức, cá nhân khác có liên quan trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình chịu trách nhiệm trước pháp luật về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao theo đúng quy định của pháp luật về quản lý nợ công.		

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
	2. Trường hợp tổ chức, cá nhân lợi dụng chức vụ, quyền hạn được giao vi phạm điều cấm trong quản lý nhà nước về nợ công thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý theo quy định của pháp luật.		
Quản lý rủi ro đối với nợ công		Điều 58. Quản lý rủi ro đối với nợ công 3. Các biện pháp phòng ngừa rủi ro bao gồm: a) Cho vay lại theo phương thức cơ quan cho vay lại chịu toàn bộ rủi ro tín dụng; b) Thực hiện bảo đảm tiền vay, quản lý tài sản thế chấp đối với các khoản vay về cho vay lại và bảo lãnh Chính phủ; c) Yêu cầu đối tượng được bảo lãnh, đối tượng được vay lại nguồn vốn vay nước ngoài của Chính phủ mua bảo hiểm rủi ro về tín dụng; d) Thực hiện các nghiệp vụ phòng ngừa rủi ro chủ động bao gồm mua lại nợ, hoán đổi nợ, sử dụng công cụ phái sinh và các nghiệp vụ khác. 4. Các biện pháp xử lý rủi ro bao gồm:	Đồng ý với Dự thảo trong việc bổ sung quy định về quản lý rủi ro với nợ công.

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
		a) Tái cơ cấu nợ nhằm thay đổi điều kiện của khoản nợ; cơ cấu lại một phần hoặc toàn bộ các khoản nợ trong danh mục nợ hiện hành thông qua các biện pháp chuyển nhượng, chuyển đổi sở hữu khoản nợ; mua lại nợ, bán nợ; hoán đổi lãi suất, hoán đổi ngoại tệ và các hình thức tái cơ cấu nợ khác. b) Sử dụng Quỹ tích lũy trả nợ để xử lý rủi ro phát sinh từ các khoản cho vay lại nguồn vốn vay nước ngoài của Chính phủ và bảo lãnh Chính phủ; c) Các biện pháp gia hạn nợ, khoan nợ, xóa nợ và xử lý rủi ro khác theo quy định của pháp luật. 7. Đối tượng được vay lại, đối tượng được bảo lãnh bố trí nguồn dự phòng để xử lý rủi ro theo quy định của pháp luật; xây dựng phương án, lựa chọn công cụ xử lý rủi ro phù hợp để phòng ngừa và xử lý rủi ro; chịu sự thanh tra, kiểm tra, giám sát của cơ quan có thẩm quyền. Điều 42. Quản lý rủi ro tín dụng cho vay lại Điều 50. Quản lý rủi ro bảo lãnh Chính phủ	

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
Quản lý cho vay lại vốn vay nước ngoài của Chính phủ	Điều 23. Cơ quan cho vay lại, đối tượng được vay lại 2. Đối tượng được vay lại bao gồm: a) Tổ chức tài chính, tín dụng vay để cho vay tiếp đến người sử dụng theo chương trình tín dụng, hợp phần tín dụng trong chương trình, dự án sử dụng vốn vay nước ngoài; b) Doanh nghiệp vay để đầu tư cho chương trình, dự án có khả năng thu hồi một phần hoặc toàn bộ vốn vay; c) Ủy ban nhân dân cấp tỉnh vay để đầu tư phát triển kinh tế - xã hội thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương.	Điều 36. Đối tượng được vay lại, cơ quan cho vay lại 1. Đối tượng được vay lại nguồn vốn vay nước ngoài của Chính phủ gồm: a) Doanh nghiệp, đơn vị sự nghiệp công lập; b) Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.	Dự thảo đã đưa ra các quy định nhằm tăng cường kiểm soát cho vay lại vốn vay nước ngoài của Chính phủ.
	Điều 24. Điều kiện được vay lại 1. Điều kiện được vay lại đối với tổ chức tài chính, tín dụng bao gồm: a) Có chương trình, dự án được cấp có thẩm quyền cho phép sử dụng vốn vay và được bên cho vay nước ngoài chấp thuận;	Điều 40. Điều kiện được vay lại 1. Doanh nghiệp phải đáp ứng đầy đủ các điều kiện sau: a) Có dự án đầu tư được cấp có thẩm quyền cho phép sử dụng vốn vay, đã hoàn thành thủ tục đầu tư theo quy định của pháp luật;	

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
	b) Bảo đảm khả năng trả nợ theo phương án tài chính được thẩm định theo quy định của pháp luật; c) Trường hợp vay lại nguồn vốn vay thương mại nước ngoài của Chính phủ thì phải đạt được hệ số an toàn vốn theo quy định của Chính phủ, trừ ngân hàng chính sách của Nhà nước. 2. Điều kiện được vay lại đối với doanh nghiệp bao gồm: a) Có chương trình, dự án phù hợp với định hướng phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, được cấp có thẩm quyền cho phép sử dụng vốn vay, đã hoàn thành thủ tục đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư và các quy định của pháp luật có liên quan, được bên cho vay nước ngoài chấp thuận; b) Đủ năng lực thực hiện dự án, bảo đảm khả năng trả nợ theo phương án tài chính được thẩm định theo quy định của pháp luật;	b) Có phương án tài chính khả thi được cấp có thẩm quyền thẩm định theo quy định của pháp luật; c) Có thời gian hoạt động ít nhất ba (03) năm; có hệ số nợ trên vốn chủ sở hữu không vượt quá (03) lần theo báo cáo tài chính của năm gần nhất so với năm thực hiện thẩm định; không bị lỗ trong ba (03) năm liền kề gần nhất, trừ các khoản lỗ do thực hiện chính sách được cấp có thẩm quyền phê duyệt; tại thời điểm đề nghị vay lại không có nợ quá hạn với các tổ chức tài chính, tín dụng; không có nợ quá hạn liên quan đến các khoản vay lại nguồn vốn vay nước ngoài của Chính phủ và khoản vay được Chính phủ bảo lãnh. d) Thực hiện bảo đảm tiền vay theo quy định của pháp luật. 2. Đơn vị sự nghiệp công lập phải đáp ứng đầy đủ các điều kiện sau: a) Tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư, tự chịu trách nhiệm về hiệu quả sử dụng vốn vay và trả nợ theo quy định của pháp luật;	

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
	c) Trường hợp vay lại nguồn vốn vay thương mại nước ngoài của Chính phủ phải bảo đảm tối thiểu 20% tổng mức vốn đầu tư là vốn chủ sở hữu. Đối với dự án, công trình quan trọng quốc gia, trọng điểm có tính cấp bách và có tầm quan trọng đặc biệt cho phát triển kinh tế - xã hội của đất nước mà doanh nghiệp chưa đáp ứng đủ điều kiện về vốn chủ sở hữu, Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định miễn áp dụng điều kiện này trong từng trường hợp cụ thể; d) Tình hình tài chính lành mạnh, không bị lỗ trong ba năm liền kề gần nhất, trừ các khoản lỗ do thực hiện chính sách; tại thời điểm đề nghị vay lại không có nợ quá hạn với các tổ chức tài chính, tín dụng; không có nợ quá hạn liên quan đến các khoản vay lại nguồn vốn vay nước ngoài của Chính phủ và ngân sách nhà nước. Trường hợp doanh nghiệp chưa đủ ba năm hoạt động liên tục thì phải có cam kết của chủ sở hữu hoặc của công ty mẹ về bảo đảm khả năng trả nợ đối với khoản vay lại; đ) Thực hiện bảo đảm tiền vay cho khoản vay lại theo quy định của pháp luật.	b) Có dự án đầu tư được cấp có thẩm quyền cho phép sử dụng vốn vay, đã hoàn thành thủ tục đầu tư theo quy định của pháp luật; c) Có phương án tài chính khả thi được cấp có thẩm quyền thẩm định theo quy định của pháp luật. d) Thực hiện bảo đảm tiền vay theo quy định của pháp luật. 3. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải đáp ứng đầy đủ các điều kiện sau: a) Được cấp có thẩm quyền cho phép vay lại nguồn vốn vay nước ngoài của Chính phủ; b) Có chương trình, dự án đầu tư phát triển kinh tế - xã hội hoặc dự án có phần vốn góp của ngân sách địa phương theo phương thức hợp tác công tư thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương, thuộc kế hoạch đầu tư công trung hạn của địa phương do cấp có thẩm quyền phê duyệt, đã hoàn thành thủ tục đầu tư theo quy định của pháp luật; c) Không có nợ vay lại vốn vay nước ngoài của Chính phủ quá hạn trên 180 ngày;	

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
	3. Điều kiện được vay lại đối với Ủy ban nhân dân cấp tỉnh bao gồm: a) Được cấp có thẩm quyền cho phép vay lại từ nguồn vốn vay nước ngoài của Chính phủ; b) Có dự án đầu tư phát triển kinh tế - xã hội thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương đã hoàn thành thủ tục đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư và các quy định của pháp luật có liên quan; c) Ngân sách địa phương bảo đảm trả được nợ.	d) Mức dư nợ vay của ngân sách địa phương tại thời điểm xem xét khoản vay lại không vượt quá mức dư nợ vay của ngân sách địa phương theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước; đ) Ngân sách địa phương cam kết trả nợ đầy đủ, đúng hạn.	
Cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ	Điều 32. Đối tượng được cấp bảo lãnh chính phủ 1. Doanh nghiệp thực hiện chương trình, dự án theo quy định tại Điều 33 của Luật này. 2. Ngân hàng chính sách của Nhà nước và tổ chức tài chính, tín dụng thực hiện chương trình tín dụng có mục tiêu của Nhà nước. Điều 33. Chương trình, dự án được xem xét cấp bảo lãnh chính phủ	Điều 44. Người bảo lãnh, cơ quan cấp và quản lý bảo lãnh, đối tượng được bảo lãnh và đối tượng được xét cấp bảo lãnh Chính phủ 3. Đối tượng được xét cấp bảo lãnh Chính phủ bao gồm: a) Doanh nghiệp, có dự án đầu tư thuộc thẩm quyền quyết định đầu tư của Quốc hội, Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ theo quy định của Luật Đầu tư và Luật Đầu tư công. b) Ngân hàng chính sách của nhà nước thực hiện chương trình tín dụng chính sách của Nhà nước.	- Dự thảo đã đưa ra các quy định nhằm thắt chặt quản lý cấp bảo lãnh Chính phủ; bên cạnh đó, luật đã điều chỉnh để phù hợp với Luật Ngân sách nhà nước 2015, Luật Đầu tư công và

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
	1. Chương trình, dự án đầu tư được Quốc hội hoặc Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư. 2. Chương trình, dự án ứng dụng công nghệ cao, dự án trong lĩnh vực năng lượng, khai thác, chế biến khoáng sản hoặc sản xuất hàng hoá, cung ứng dịch vụ xuất khẩu phù hợp với định hướng phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. 3. Chương trình, dự án thuộc lĩnh vực, địa bàn được Nhà nước khuyến khích đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư và các quy định của pháp luật có liên quan. 4. Chương trình, dự án được tài trợ bằng khoản vay thương mại gắn với nguồn vốn ODA dưới dạng tín dụng hỗn hợp.	4. Đối tượng được bảo lãnh là doanh nghiệp, ngân hàng chính sách của Nhà nước được Chính phủ bảo lãnh vay vốn, bao hàm cả người nhận chuyển nhượng, người nhận chuyển giao hợp pháp từ đối tượng được bảo lãnh và được người bảo lãnh chấp thuận.	Luật tổ chức chính quyền địa phương. - Nên hạn chế tối đa việc Chính phủ bảo lãnh nợ và tăng tính công khai, minh bạch trong việc bảo lãnh nợ.
	Điều 34. Điều kiện được cấp bảo lãnh chính phủ 1. Điều kiện được cấp bảo lãnh chính phủ đối với chương trình, dự án bao gồm:	Điều 46. Điều kiện cấp bảo lãnh Chính phủ 1. Doanh nghiệp được cấp bảo lãnh Chính phủ phải đáp ứng đầy đủ các điều kiện sau:	

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
	a) Đã hoàn thành thủ tục đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư và các quy định của pháp luật có liên quan; b) Có đề án vay, phát hành trái phiếu, phương án sử dụng vốn vay, trả nợ được Bộ Tài chính thẩm định và được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. 2. Điều kiện được cấp bảo lãnh chính phủ đối với người vay, người phát hành trái phiếu bao gồm: a) Trường hợp là doanh nghiệp thực hiện các dự án đầu tư phải bảo đảm tối thiểu 20% tổng mức vốn đầu tư là vốn chủ sở hữu. Đối với các tổ chức tài chính, tín dụng phải đạt hệ số an toàn vốn theo quy định của Chính phủ, trừ ngân hàng chính sách của Nhà nước; b) Tình hình tài chính lành mạnh, không bị lỗ trong ba năm liên tiếp gần nhất, trừ các khoản lỗ do thực hiện chính sách; tại thời điểm đề nghị cấp bảo lãnh không có nợ quá hạn với các tổ chức tài chính, tín dụng; không có nợ quá hạn liên quan đến các khoản được bảo lãnh, các	a) Có tư cách pháp nhân, được thành lập hợp pháp tại Việt Nam và có thời gian hoạt động ít nhất ba (03) năm. b) Không bị lỗ trong ba (03) năm liên tiếp gần nhất, trừ các khoản lỗ do thực hiện chính sách được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt; tại thời điểm đề nghị cấp bảo lãnh không có nợ quá hạn với các tổ chức tài chính, tín dụng và không có nợ quá hạn liên quan đến các khoản được bảo lãnh; đảm bảo hệ số nợ trên vốn chủ sở hữu không vượt quá ba (03) lần theo báo cáo tài chính đã được kiểm toán năm gần nhất so với thời điểm thẩm định cấp bảo lãnh Chính phủ. c) Đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt chủ trương cấp bảo lãnh Chính phủ và thuộc danh mục dự án ưu tiên cấp bảo lãnh Chính phủ giai đoạn 5 năm đã được phê duyệt. d) Đã hoàn thành thủ tục đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư và các quy định của pháp luật có liên quan. đ) Có phương án tài chính được Bộ Tài chính thẩm định và được Chính phủ phê duyệt.	

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
	khoản vay lại nguồn vốn vay nước ngoài của Chính phủ và ngân sách nhà nước. Trường hợp doanh nghiệp, tổ chức tài chính, tín dụng chưa đủ ba năm hoạt động liên tục thì phải có cam kết của chủ sở hữu hoặc của công ty mẹ về bảo đảm khả năng trả nợ đối với khoản vay được bảo lãnh; c) Chấp thuận các chế tài theo quy định của cơ quan cấp bảo lãnh; d) Trường hợp phát hành trái phiếu quốc tế phải có hệ số tín nhiệm được thị trường quốc tế chấp nhận nhưng không thấp hơn một bậc so với hệ số tín nhiệm quốc gia; đ) Không vi phạm pháp luật về quản lý nợ công trong thời hạn ba năm liền kề gần nhất tính đến thời điểm đề nghị cấp bảo lãnh; e) Trường hợp dự án, công trình trọng điểm, dự án lớn có tính cấp bách và có tầm quan trọng đặc biệt cho phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, nếu doanh nghiệp chưa đáp ứng đủ điều kiện về vốn chủ sở hữu, Thủ tướng Chính phủ	e) Có tỷ lệ vốn chủ sở hữu tham gia dự án tối thiểu 20% tổng vốn đầu tư trong cơ cấu vốn của dự án. Vốn chủ sở hữu phải được bố trí theo tiến độ thực hiện dự án. 2. Ngân hàng chính sách của nhà nước được cấp bảo lãnh Chính phủ phải đáp ứng đầy đủ các điều kiện sau: a) Là ngân hàng chính sách của nhà nước được thành lập theo quy định của pháp luật, có chức năng huy động vốn để cho vay theo điều lệ được cấp có thẩm quyền ban hành; b) Đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt chủ trương cấp bảo lãnh Chính phủ đối với chương trình tín dụng chính sách của Nhà nước, đảm bảo nằm trong tổng hạn mức bảo lãnh Chính phủ giai đoạn 5 năm đã được Quốc hội quyết định; c) Khoản nợ được Chính phủ bảo lãnh được sử dụng để thực hiện chương trình tín dụng chính sách của Nhà nước theo quy định của Chính phủ. 3. Trường hợp doanh nghiệp phát hành trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh, ngoài các điều kiện nêu tại Khoản 1 Điều này, doanh nghiệp phải đáp ứng	

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
	xem xét, quyết định miễn áp dụng điều kiện này trong từng trường hợp cụ thể. 3. Điều kiện được cấp bảo lãnh chính phủ đối với khoản vay, phát hành trái phiếu quốc tế bao gồm: a) Khoản vay nước ngoài thông qua thỏa thuận vay phải có trị giá tương đương 50 triệu Đô la Mỹ trở lên, trị giá phát hành trái phiếu quốc tế tương đương 100 triệu Đô la Mỹ trở lên và trong hạn mức vay thương mại, bảo lãnh vay nước ngoài hàng năm của Chính phủ, trừ các khoản vay quy định tại khoản 4 Điều 33 của Luật này; thời hạn trả nợ tối thiểu là mười năm và các điều kiện vay, phát hành phải phù hợp với điều kiện thị trường và thông lệ quốc tế; b) Khoản vay, phát hành trái phiếu trong nước bằng ngoại tệ phải có trị giá tương đương 30 triệu Đô la Mỹ trở lên, thời hạn trả nợ tối thiểu là năm năm; nếu bằng nội tệ phải có trị giá 500 tỷ Đồng Việt Nam trở lên, thời hạn trả nợ tối thiểu là một năm.	điều kiện sau: a) Có đề phát hành trái phiếu theo quy định của pháp luật về chứng khoán và văn bản có liên quan; b) Đối với trường hợp doanh nghiệp phát hành trái phiếu ra thị trường vốn quốc tế, doanh nghiệp phải có hệ số tín nhiệm được thị trường quốc tế chấp nhận nhưng không thấp hơn một bậc so với hệ số tín nhiệm quốc gia.	

Nội dung	Luật Quản lý nợ công (2009)	Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)	Ý kiến thảo luận
		Điều 27. Kế hoạch vay, trả nợ của Chính phủ, của chính quyền địa phương và hạn mức bảo lãnh Chính phủ hàng năm 3. Hạn mức bảo lãnh Chính phủ hàng năm: a) Hạn mức bảo lãnh Chính phủ hàng năm được xác định theo nguyên tắc bảo đảm tốc độ tăng dư nợ bảo lãnh Chính phủ không vượt quá tốc độ tăng tổng sản phẩm quốc nội của năm trước và nằm trong tổng hạn mức bảo lãnh Chính phủ giai đoạn 05 năm đã được Quốc hội quyết định. b) Hàng năm, căn cứ vào nhu cầu và khả năng huy động vốn vay, đối tượng được bảo lãnh và đối tượng được xét cấp bảo lãnh lập báo cáo về bảo lãnh Chính phủ theo từng dự án, trong đó nêu rõ số dư nợ đầu kỳ, nợ đến hạn phải trả trong năm; số vay mới phát sinh trong năm và dư nợ đến cuối năm, gửi Bộ Tài chính để xác định hạn mức bảo lãnh Chính phủ năm kế hoạch.	

Nguồn: Luật Quản lý nợ công (2009) và Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi)

Có thể thấy, Dự thảo Luật sửa đổi được xây dựng công phu và đã khắc phục được nhiều hạn chế của Luật hiện hành. Tuy nhiên, vẫn tồn tại một số vấn đề gây tranh luận và cần được lưu ý xem xét như sau:

Vấn đề đầu tiên cần đề cập tới có lẽ là tính minh bạch, tính hệ thống và tính cập nhật của hệ thống số liệu thống kê về nợ công. Việc công khai kịp thời, chính xác và đầy đủ thông tin không chỉ đóng vai trò quan trọng đối với việc giám sát, nghiên cứu, phân tích và đánh giá về tình hình vay và trả nợ công, mà còn là nền tảng cho quá trình dự báo và xây dựng chiến lược, chính sách và kế hoạch nhằm quản lý hiệu quả nợ công. Yêu cầu về công khai minh bạch thông tin được quy định trong cả các quy chuẩn quốc tế lẫn các văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam, cụ thể là trong Nghị định số 79/2010/NĐ-CP về nghiệp vụ quản lý nợ công của Chính phủ và Quyết định số 232/2006/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành quy chế thu thập, tổng hợp, báo cáo, chia sẻ và công bố thông tin về nợ nước ngoài; song kết quả đạt được vẫn chưa đáp ứng được hết những yêu cầu đã đặt ra.

Cụ thể, có thể thấy, nguồn thông tin chính thống về nợ công duy nhất tại Việt Nam hiện nay là các Bản tin nợ công và các Bản tin nợ nước ngoài được tổng hợp và biên soạn bởi Bộ Tài chính. Tuy nhiên, cho tới thời điểm hiện tại, bản tin nợ công mới nhất (Bản tin nợ công số 5, phát hành năm 2017) mới công bố số liệu tới năm 2015, trong khi bản tin nợ nước ngoài mới nhất (Bản tin nợ nước ngoài số 7, phát hành năm 2011) mới chỉ báo cáo về tình hình nợ đến năm 2010. Chỉ tiêu an toàn nợ được công bố công khai và kịp thời nhất hiện nay là tỷ lệ nợ công/GDP, tuy nhiên chỉ tiêu này là chưa đủ để đánh giá khả năng trả nợ và tính bền vững của nợ công, chưa kể nó còn phụ thuộc rất lớn vào giá trị GDP của năm hiện hành (chỉ là số liệu ước tính).

Mặt khác, về nội dung thông tin công bố, các số liệu thống kê được quy định theo Luật hiện tại cũng như Dự thảo Luật chưa phản ánh được hết các khía cạnh của tình hình nợ công, trong đó đặc biệt quan trọng là khía cạnh về cách thức sử dụng nguồn vốn đi vay, khi số liệu thống kê cụ thể về tỷ trọng vốn vay để bù đắp thâm hụt ngân sách, tỷ trọng vốn vay để đầu tư phát triển, hay tỷ trọng vay về để cho vay lại vẫn chưa được thống kê và công bố công khai.

Cũng thu hút được sự quan tâm chú ý rất lớn từ dư luận là vấn đề về phạm vi điều chỉnh của Luật. Nhiều ý kiến cho rằng, phạm vi nợ công tại Việt Nam hiện nay còn chưa đầy đủ và rủi ro tiềm tàng lớn nhất đối với nợ công của Việt Nam có lẽ không nằm ở những khoản nợ được ghi nhận trên sổ sách.

Theo cách hạch toán hiện hành, các khoản nợ tự vay, tự trả của DNNN hay các đơn vị sự nghiệp công lập, tức là các khoản nợ không do Nhà nước bảo lãnh, không phải do Nhà nước cho vay lại, không được đưa vào nợ công. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng hầu hết các DNNN đều có vai trò tác động đáng kể đối với địa phương, đối với ngành, và do đó là cả nền kinh tế, đặc biệt có một số doanh nghiệp chịu trách nhiệm quản lý tài sản có ảnh hưởng tới an ninh quốc gia. Vì vậy, khi các doanh nghiệp này đứng trên bờ vực phá sản, Nhà nước có thể sẽ buộc phải can thiệp. Những khoản nợ xấu của khu vực DNNN mà có thể sẽ phải dùng ngân sách để trả là mầm mống đe dọa tính bền vững của nợ công.

Thứ ba, về các công cụ quản lý nợ công, ngưỡng an toàn nợ công hiện nay mà Quốc hội đặt ra là 65% GDP, tuy nhiên mức này chưa được giải trình rõ ràng về nguyên tắc, tiêu chí và phương pháp tính toán. Bên cạnh đó, trong bối cảnh nợ Chính phủ vượt ngưỡng 50% GDP, trần nợ Chính phủ cũng được Quốc hội nói từ mức 50% lên 54% GDP trong năm 2016 mà không đưa ra lý giải cụ thể.

Thứ tư, một trong những vấn đề được quan tâm nhất hiện nay là việc có nên hay không thống nhất đầu mối quản lý nợ công vào một cơ quan duy nhất, cụ thể là Bộ Tài chính.

Theo Luật hiện hành và Dự thảo Luật, quá trình từ xây dựng kế hoạch vay nợ, đàm phán vay nợ đến phân bổ, quản lý và sử dụng nợ vay và thanh toán nghĩa vụ nợ hiện nay tại Việt Nam đang được giao cho ba cơ quan là Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đảm nhiệm. Cụ thể, Bộ Tài chính là cơ quan “giúp Chính phủ thống nhất quản lý nợ công”, chủ trì đàm phán, ký kết các hiệp định, thỏa thuận vay cụ thể (trừ các thỏa thuận vay với các tổ chức tài chính quốc tế do Ngân hàng Nhà nước Việt Nam chủ trì); Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì thống nhất quản lý vốn vay ODA, trong đó chủ trì vận động, điều phối, đàm phán ký kết các hiệp định khung về ODA và vay ưu đãi; Ngân hàng Nhà nước Việt Nam thực hiện vai trò chủ trì đàm phán ký kết các hiệp định vay ODA với các tổ chức tài chính quốc tế (Ngân hàng Thế giới (WB), Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB), Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF),...).

Thực tế này cho thấy vẫn tồn tại sự chùng chéo về chức năng, nhiệm vụ (ví dụ như của Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư trong việc đàm phán huy động và quản lý nguồn vốn ODA và vay ưu đãi); sự thiếu thống nhất do các khâu cân đối ngân sách, đàm phán, ký kết, phân bổ, sử dụng và trả nợ tách rời nhau, chưa gắn kết chặt chẽ trách nhiệm (ví dụ như công tác quản lý và phân bổ vốn của Bộ Kế hoạch và Đầu tư chưa phù hợp với kế hoạch vay nợ, thể hiện ở tình trạng chậm giải ngân diễn ra trong nhiều năm); bên cạnh đó chưa đáp ứng yêu cầu về cải cách bộ máy hành chính theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả. Theo ông Nguyễn Đức Hải, Chủ nhiệm Ủy ban Tài chính - Ngân sách của Quốc hội, “việc quy định nhiều cơ quan cùng là đầu mối quản lý nợ công sẽ không khắc phục được tình trạng quản lý phân tán, phối hợp chưa chặt chẽ, dẫn đến công tác theo dõi, tổng hợp báo cáo, quyết toán, thống kê, đặc biệt việc xác định trách nhiệm vay, trả nợ, đánh giá hiệu quả sử dụng vốn vay còn khó khăn, bất cập hiện nay”.

Tuy nhiên, trong phiên họp mới nhất thảo luận về vấn đề sửa đổi Luật quản lý nợ công ngày 17/8/2017, Chính phủ vẫn đề nghị giữ nguyên nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam như quy định hiện hành nhằm giữ ổn định bộ máy và không phải điều chỉnh các luật có liên quan.

Trước những vấn đề nêu trên, trong phần tiếp theo, chúng tôi tiến hành phân tích kinh nghiệm quốc tế tập trung vào các khía cạnh phạm vi nợ công, các công cụ quản lý nợ công (các chỉ tiêu an toàn nợ và các chiến lược quản lý nợ trong ngắn và trung hạn) và các mô hình tổ chức quản lý nợ công, từ đó đưa ra các khuyến nghị chính sách cho Việt Nam.

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ QUẢN LÝ NỢ CÔNG

Định nghĩa về nợ công

Hiện nay, còn tồn tại nhiều quan niệm khác nhau về nợ công tùy theo quan điểm và các đặc điểm kinh tế - chính trị - xã hội của các quốc gia khác nhau. Song, định nghĩa nợ công được thừa nhận, sử dụng phổ biến và có tính bao quát nhất hiện nay là định nghĩa do WB và IMF đưa ra.

Theo WB và Hội nghị Liên Hiệp Quốc về Thương mại và Phát triển (UNCTAD), nợ công là nghĩa vụ nợ của bốn nhóm chủ thể, bao gồm (1) Chính phủ và các Bộ, ban, ngành Trung ương, (2) các cấp chính quyền địa phương, (3) Ngân hàng Trung ương, và (4) 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.

Trong khi đó, theo IMF, nợ công bao gồm nợ của chính phủ trung ương và chính phủ địa phương. Trong đó, nợ chính phủ trung ương bao gồm nợ của cả các cơ quan cấp trung ương (như các bộ, cơ quan thuộc Chính Phủ, cơ quan lập pháp, tư pháp, Chủ tịch nước) và các đơn vị sử dụng vốn ngân sách nằm ngoài Chính phủ (các đơn vị thực hiện một chức năng chuyên biệt của Chính phủ về y tế, giáo dục, an sinh xã hội, xây dựng,... được kiểm soát và tài trợ tài chính hoàn toàn bởi Chính phủ trung ương) và các quỹ an sinh xã hội (VEPR, 2015).

Đối với Việt Nam, theo Luật quản lý nợ công 2009 và Dự thảo Luật Quản lý nợ công sửa đổi, “Nợ công bao gồm nợ chính phủ, nợ chính phủ bảo lãnh và nợ chính quyền địa phương”. Có thể thấy, khái niệm này về cơ bản đã tương đối mở rộng và khá hợp lý, tiệm cận với thông lệ quốc tế.

Đối với vấn đề gây tranh cãi liên quan tới việc bổ sung vào phạm vi nợ công một số khoản mục như các khoản nợ tự vay tự trả của các DNNN và nợ của đơn vị sự nghiệp công lập⁷, về mặt nguyên tắc, Nhà nước không có nghĩa vụ phải chịu trách nhiệm đối với các khoản nợ này, nếu DNNN nào không đủ khả năng trả nợ thì nó phải thực hiện thủ tục phá sản và giải thể theo quy định của pháp luật. Vì vậy, việc đưa vào nợ công khoản mục này là không cần thiết. Thêm vào đó, nếu tính đến toàn bộ nợ của khu vực này, tỉ lệ nợ công/GDP sẽ bị đội lên rất cao, ảnh hưởng nghiêm trọng đến mức độ an toàn tài chính quốc gia. Trên thực tế, chỉ có một số ít quốc gia trên thế giới đưa vào nợ công khoản mục này, có thể kể đến như Thái Lan hay Macedonia.

Bên cạnh đó, theo IMF (2015), không nên bao hàm trong nợ công các khoản nợ của các DNNN hay đơn vị sự nghiệp công lập có thể vay nợ không cần chính phủ bảo lãnh và hoạt động của

⁷ Theo Luật Viên chức (2010), đơn vị sự nghiệp công lập là tổ chức do cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội thành lập theo quy định của pháp luật, có tư cách pháp nhân, cung cấp dịch vụ công, phục vụ quản lý nhà nước. Viên chức là lực lượng lao động chủ yếu, bảo đảm cho việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của đơn vị. Các đơn vị này được “Nhà nước khuyến khích, tạo mọi điều kiện để thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm, trong đó quan trọng nhất là tự chủ về tài chính”.

chúng có mức rủi ro không đáng kể đối với tình hình tài khóa của chính phủ, do nó có thể làm hạn chế hoạt động của khu vực này và có nhiều khả năng kìm hãm đầu tư. Quyết định đưa vào hay không khoản nợ của DNNN nào nên được dựa trên mức độ rủi ro của nó đối với tài khóa. Hai tiêu chí ràng buộc để xác định một doanh nghiệp có mức rủi ro cao được IMF đưa ra là (i) nó thực hiện các hoạt động gần như được bao cấp hoàn toàn từ ngân sách (quasi-fiscal activities) không bị tính phí và (ii) nó hoạt động trong trạng thái lỗ. Bên cạnh đó, các chỉ số liên quan khác cũng cần được xem xét, bao gồm: sự độc lập về mặt quản lý của các DNNN, các ràng buộc với chính phủ, mức độ thường xuyên của hoạt động kiểm toán, hoạt động công bố báo cáo hoạt động toàn diện định kỳ hàng năm và bảo vệ quyền lợi của các cổ đông, sự bền vững và các chỉ số phản ánh về tài chính, và các nhân tố rủi ro khác.

Do đó, theo quan điểm của chúng tôi, phạm vi hạch toán nợ công Việt Nam hiện nay, cũng như trong Dự thảo Luật Quản lý Nợ công (sửa đổi), không nhất thiết phải điều chỉnh. Song, trước lo ngại trong một số trường hợp Chính phủ vẫn phải chịu trách nhiệm chi trả cho những khoản nợ không theo quy định pháp luật, cần có cơ chế tăng cường theo dõi, giám sát, quản lý, đánh giá và kiểm soát rủi ro tiềm ẩn của các khoản nợ tự vay tự trả của các DNNN (cả tiền kiểm và hậu kiểm); hạn chế tối đa tình trạng ngân sách phải trả nợ thay cho các DNNN bị phá sản, đồng thời quy định chặt chẽ hơn việc Chính phủ bảo lãnh vay nợ cho các doanh nghiệp.

Các công cụ quản lý nợ công

Các chỉ tiêu an toàn nợ

Theo thông lệ quốc tế, hệ thống các chỉ tiêu an toàn nợ thường bao gồm bốn chỉ tiêu là (i) tỷ lệ nợ công so với GDP, (ii) nợ Chính phủ so với GDP, (iii) nghĩa vụ trả nợ so với tổng thu ngân sách, và (iv) chỉ tiêu nợ nước ngoài so với dự trữ ngoại hối hoặc quy mô kim ngạch xuất khẩu. Các chỉ tiêu này được chia thành hai nhóm, lần lượt phản ánh khả năng thanh toán và khả năng thanh khoản.

Khả năng thanh toán phản ánh năng lực trả nợ và được đo lường dựa vào quy mô của khoản nợ theo GDP, giá trị xuất khẩu hay tổng thu ngân sách của chính phủ. Trong đó, GDP phản ánh nguồn lực tổng thể của nền kinh tế, trong khi xuất khẩu cung cấp thông tin về lượng ngoại tệ có thể dùng để trả nợ, và thu ngân sách phản ánh khả năng của chính phủ trong việc tạo ra nguồn lực tài chính. Trong đó, do giá trị xuất khẩu của Việt Nam phụ thuộc nhiều vào các nguồn nguyên vật liệu và máy móc nhập khẩu, việc sử dụng tổng giá trị xuất khẩu làm thước đo phản ánh năng lực trả nợ nước ngoài có thể sẽ cung cấp những thông tin kém chính xác. Trong khi đó, chỉ tiêu nợ công/thu ngân sách phản ánh khả năng thanh toán của chính phủ đối với nợ công và nó đặc biệt quan trọng đối với các quốc gia có thống kê GDP kém tin cậy như Việt Nam.

Khả năng thanh khoản phản ánh khả năng trả nợ nhanh của Việt Nam đối với các khoản nợ nước ngoài, và thường được đo bằng tỉ lệ nợ ngắn hạn và nghĩa vụ trả nợ trên dự trữ ngoại hối

(Trong đó, nghĩa vụ nợ bao gồm chi trả nợ gốc và lãi hàng năm, phản ánh nguồn lực phải bỏ ra hàng năm để thực hiện nghĩa vụ vay nợ).

Có thể thấy, Luật Quản lý nợ công 2009 của Việt Nam đã đưa khá đầy đủ các chỉ tiêu kể trên vào phần các chỉ tiêu an toàn về nợ (Khoản 1, Điều 7, Chương II). Tuy nhiên, Dự thảo Luật đã lược bỏ chỉ tiêu về an toàn nợ nước ngoài trong Luật 2009. Theo chúng tôi, cần bổ sung thêm các chỉ tiêu phản ánh khả năng thanh toán nợ nước ngoài như tỉ lệ nợ nước ngoài trên dự trữ ngoại hối hoặc quy mô kim ngạch xuất khẩu và các chỉ tiêu phản ánh khả năng thanh khoản nợ nước ngoài như tỷ lệ nợ ngắn hạn hay nghĩa vụ nợ nước ngoài trên dự trữ ngoại hối.

Bên cạnh đó, cần nâng cao tính cập nhật và công bố công khai các chỉ tiêu này để tạo điều kiện cho quá trình giám sát, đánh giá và quản lý hiệu quả nợ công tại Việt Nam. Nguyên nhân của sự chậm trễ trong công bố số liệu thống kê một phần là do độ trễ của số liệu về GDP; trong khi đó, số liệu về nợ đã sẵn có. Do đó, chúng tôi đề xuất tính toán giá trị nợ công của năm hiện hành so với giá trị GDP của năm trước đó, do đó hạn chế được đáng kể tính bất định của ước tính thống kê về GDP của năm hiện tại.

Mặt khác, đa số các nước đều đặt ra giới hạn hay mức trần nợ công nhằm tăng cường kỷ luật tài chính và đảm bảo tính bền vững của nợ công. Tuy nhiên, chưa có tiêu chuẩn chung về mức ngưỡng an toàn đối với các chỉ tiêu nợ công cho các quốc gia.

Năm 2005, IMF và WB đã cùng phát triển Khung đánh giá tính bền vững của nợ (debt sustainability assessments, DSAs) tại các nước thu nhập thấp, và sau đó Khung nợ bền vững (debt sustainability framework, DSF) cho các nước này đã được IMF xem xét và đưa ra vào tháng Tư năm 2016, nhằm khuyến nghị quyết định vay nợ của các quốc gia thu nhập thấp theo hướng gắn nhu cầu vay nợ với khả năng trả nợ của các quốc gia này, có tính đến hoàn cảnh cụ thể của từng quốc gia. Bên cạnh đó, khuôn khổ này đồng thời cung cấp hướng dẫn cho các quyết định cho vay và cấp ngân sách của các bên cho vay và các nhà tài trợ chính thức để đảm bảo nguồn lực cho các quốc gia thu nhập thấp được cung cấp theo các điều khoản phù hợp với tính bền vững của nợ trong dài hạn cũng như mức độ tiến triển hướng tới đạt được các mục tiêu thiên nhiên kỷ (Millennium Development Goals, MDGs) của các nước này. Khung này cũng đóng vai trò như một "hệ thống cảnh báo sớm" các nguy cơ tiềm ẩn về tình trạng nợ nần để có thể thực hiện hành động phòng ngừa kịp thời. Tuy nhiên, cần lưu ý là khung này chỉ áp dụng cho nợ nước ngoài thay vì toàn bộ nợ công.

Theo IMF (2017b), đối với các quốc gia thu nhập thấp, nước nào có khuôn khổ chính sách và thể chế tốt hơn sẽ có khả năng duy trì một mức nợ cao hơn. Do đó, DSF chia các quốc gia thành ba nhóm tương ứng với môi trường chính sách được đánh giá là mạnh, trung bình và yếu dựa trên chỉ số đánh giá của WB về thể chế và chính sách của các quốc gia (CPIA), và đưa ra các mức ngưỡng nợ như trong Bảng 2.

Bảng 2: Các ngưỡng khuyến cáo về nợ nước ngoài theo IMF và WB (%)

	Tỷ lệ phần trăm giá trị nợ hiện tại trên			Tỷ lệ phần trăm nghĩa vụ nợ trên	
	Xuất khẩu	GDP	Thu ngân sách	Xuất khẩu	Thu ngân sách
Chính sách yếu	100	30	200	15	25
Chính sách trung bình	150	40	250	20	30
Chính sách mạnh	200	50	300	25	35

Nguồn: IMF (2017b).

Các liên minh tiền tệ cũng thường thiết lập các mức trần về nợ như một quy định về tài khóa có tính ràng buộc với các quốc gia thành viên. Các ví dụ điển hình có thể kể đến là mức trần nợ công áp dụng với các quốc gia thuộc khu vực đồng tiền chung châu Âu (EU) (theo Hiệp ước Maastricht) hoặc với các quốc gia thuộc Liên minh Tiền tệ các nước Đông Ca-ri-bê là 60% GDP, đối với Liên minh Kinh tế và Tiền tệ Tây phi (WAEMU) và Liên minh Kinh tế và Tiền tệ các nước Trung Phi (CEMAC) là 70%.

Đối với mỗi quốc gia, việc xác định mức trần nợ công thường được dựa trên các yếu tố như thực trạng nợ, tình hình kinh tế vĩ mô, chính sách tài khóa, tiền tệ, nhu cầu vốn đầu tư phát triển, hệ số tín nhiệm của quốc gia đó cũng như khuyến nghị từ IMF/WB hay kinh nghiệm từ các nền kinh tế có nhiều nét tương đồng.

Về mặt lý thuyết, có một số phương pháp được đề xuất để xác định mức nợ công/nợ nước ngoài tối đa cho một quốc gia.

Trong đó, Saxegaard (2014) đề cập tới một cách tiếp cận sử dụng một biểu thức hạch toán đơn giản để tính toán giá trị nợ tương ứng với giá trị chiết khấu tại thời điểm hiện tại của các khoản thặng dư ngân sách sơ cấp (chưa tính đến các nghĩa vụ nợ) được kỳ vọng trong tương lai của một quốc gia. Phương pháp này có thể được biểu diễn như sau:

$$d^* = \sum_{i=0}^{\infty} \frac{(T_t - G_t)}{(1+i)^t} \quad (1)$$

Trong đó, d^* là tỷ lệ nợ/ GDP tối đa phù hợp với khả năng thanh toán của khu vực công; T_t và G_t và là tỷ lệ phần trăm của thu ngân sách và chi ngân sách ngoài lãi suất của chính phủ so với GDP tại thời điểm t ; và i là tỷ suất chiết khấu ($i = r - g$, với r là lãi suất thực và g là tốc độ tăng trưởng thực tế của GDP). Sử dụng cách tiếp cận này và giả định về tầm quan trọng của các khoản thặng dư ngân sách sơ cấp trong quá khứ đối với tương lai, IMF (2003) tính toán mức trần nợ trung bình cho các nền nước công nghiệp là 75% GDP và các thị trường mới nổi là 25% GDP.

Một biến thể của phương pháp tiếp cận này, đề xuất bởi Mendoza và Oviedo (2009), tính toán mức nợ tối đa mà một quốc gia có thể trả, có xét tới sự bất định của các khoản thu ngân sách

trong tương lai cũng như khả năng điều chỉnh chính sách tài khóa của chính phủ trước các cú sốc, dựa trên phương trình (2) như sau:

$$d^* = \frac{T_{min} - G_{min}}{r - g} \quad (2)$$

Trong đó, d^* là mức nợ tối đa một quốc gia có thể trả, và T_{min} và G_{min} là giá trị nhỏ nhất của tỷ lệ phần trăm thu ngân sách và chi ngân sách ngoài lãi suất của chính phủ so với GDP.

Trên thực tế, các quốc gia áp dụng nhiều hình thức mức trần nợ công khác nhau, như mức trần quy định trong Hiến pháp, mức trần Luật định, mức trần hàng năm do quốc hội/ nghị viện đặt ra hoặc mức trần thuộc thẩm quyền quyết định của Bộ trưởng Bộ tài chính.

Một số quốc gia áp dụng *mức trần Hiến pháp*, tức là, mức trần nợ công được quy định rõ trong Hiến pháp. Trong trường hợp này, mức trần nợ công được cố định và do đó thiếu tính linh hoạt; mọi thay đổi đều cần phải điều chỉnh cả quy định của Hiến pháp. Hungary là một trong những quốc gia áp dụng mức trần hiến pháp, với mức trần nợ 50% GDP theo Luật Hiến Pháp/Cơ sở năm 2012 (Bộ Tài chính, 2017b). Đáng lưu ý, mức giới hạn nợ công của quốc gia này được tính bằng giá trị nợ hiện tại so với giá trị GDP của năm trước đó, do đó hạn chế được đáng kể tính bất định của ước tính thống kê về GDP của năm hiện tại.

Quay trở lại với các hình thức quy định trần nợ công, hệ thống pháp luật của một số nước khác (như Jamaica⁸) quy định mức trần về nợ trong luật nợ công, luật nghĩa vụ tài khóa hay luật quản lý ngân sách/tài chính công, còn gọi là *mức trần Luật định*. So với mức trần Hiến pháp, mức độ linh hoạt của loại hình này sẽ cao hơn.

Trong khi đó, tại nhiều nước như Nhật Bản, New Zealand, Tây Ban Nha, Moldova, Canada, Argentina hay Braxin, *Nghị viện* có quyền thiết lập mức trần nợ công dựa trên phê chuẩn ngân sách (Bộ Tài chính, 2017b). Mức trần này được thay đổi hàng năm tùy thuộc vào tình hình kinh tế và cân đối các khoản thu chi ngân sách của các quốc gia này trong năm đó.

Tại Mỹ, giới hạn vay nợ chỉ cho phép chính phủ thanh toán cho các nghĩa vụ pháp lý hiện tại đã được cam kết trước đó, chứ không cho phép cam kết các khoản chi tiêu mới. Từ năm 1960 tới nay, *Quốc hội Mỹ* đã tăng, gia hạn và sửa đổi định nghĩa về giới hạn nợ tổng cộng 78 lần. Lần thay đổi gần đây nhất là vào tháng Hai năm 2014, với mức trần nợ được Hạ viện Mỹ thông qua là 17,2 nghìn tỷ USD. Tại Ấn Độ, trong tuyên bố chính sách tài khóa trung hạn năm 2015, mức dư nợ Chính phủ liên bang mục tiêu cho giai đoạn 2016-2017 là 44,7% và giai đoạn 2017-2018 là 42,8% GDP (Bộ Tài chính, 2017b).

⁸ Theo Đạo luật Kiểm toán và Quản lý tài chính (Financial Administration and Audit Act) của Jamaica, <http://moj.gov.jm/sites/default/files/laws/The%20Financial%20Administration%20and%20Audit%20Act.pdf>

Bên cạnh đó, các quốc gia có hệ thống pháp luật linh hoạt hơn nữa có thể trao quyền thiết lập mức trần nợ công định kỳ cho *Bộ trưởng Bộ Tài chính*, ví dụ như ở Anh, theo Đạo luật trách nhiệm Tài khóa 2010⁹.

Ngoài ra, một số quốc gia đưa ra những quy định chặt chẽ, bắt buộc các cơ quan phải báo cáo hoặc phải đưa ra các biện pháp điều chỉnh kịp thời khi nợ công chạm trần hoặc gần chạm mức trần. Ba Lan đưa ra những yêu cầu quy định rất chặt chẽ về chi tiêu công khi nợ công vượt quá các mức 43%, 48% và 50% GDP mặc dù các mức này còn cách khá xa mức trần cho phép trong Hiến pháp (60% GDP). Tương tự như vậy, cũng với mức trần 60%, Cộng hòa Slovak quy định Bộ trưởng Bộ Tài chính phải giải trình khi tỉ lệ nợ đạt 50% và 55% GDP và buộc phải đóng băng chi tiêu khi nợ công/GDP đạt 55% và 57% (Bộ Tài chính, 2017b).

Các chiến lược quản lý nợ trong ngắn và trung hạn

Chiến lược nợ là cách thức hình thành cơ cấu danh mục nợ theo thời gian sao cho quản lý được rủi ro và lựa chọn đánh đổi giữa chi phí và rủi ro.

Theo WB (2014), chiến lược quản lý nợ trung hạn (Medium Term Debt Strategy - MTDS) là “kế hoạch nhằm hoàn thành các mục tiêu quản lý nợ dài hạn hơn, với trọng tâm chủ yếu nhằm quản lý nguy cơ rủi ro trong danh mục nợ hiện hành. Nó được thiết lập để quản lý các nguy cơ rủi ro về tỷ giá, kỳ hạn, lãi suất, đảm bảo đáp ứng nhu cầu huy động vốn, phản ánh mong muốn của Chính phủ về phương án đánh đổi giữa chi phí – rủi ro và xây dựng được cơ cấu nợ mong muốn trong danh mục nợ của chính phủ.

Nội dung chiến lược quản lý nợ trung hạn về cơ bản bao gồm: (i) phân tích rủi ro trên thị trường (bao gồm rủi ro về tỷ giá, lãi suất, đảo nợ) và bối cảnh lịch sử của danh mục nợ; (ii) dự báo về môi trường quản lý nợ trong tương lai, bao gồm các dự báo tài khoá, dự báo nợ, giả định về lãi suất và tỷ giá, những hạn chế về lựa chọn danh mục; (iii) phân tích cơ sở xây dựng và khuyến nghị về chiến lược quản lý nợ; (iv) trình bày cách thức quản lý nợ trên thị trường trong nước; và (v) đưa ra những khuyến nghị chính sách và nghiệp vụ cho công tác quản lý nợ trong thời kỳ chiến lược/kế hoạch (Bộ Tài chính, 2017b).

Thực tế cho thấy, nhiều quốc gia trên thế giới đã và đang áp dụng các chiến lược quản lý nợ trung hạn và đều thu được những kết quả tích cực.

Chiến lược quản lý nợ công của Ba Lan được xây dựng với khung thời gian bốn năm do Bộ Tài chính soạn thảo, được Chính Phủ thông qua, và được rà soát và điều chỉnh lại hàng năm. Chiến lược hướng tới ba mục tiêu chính: (i) giảm thiểu chi phí trả nợ bằng cách lựa chọn tối ưu các công cụ quản lý nợ; (ii) hạn chế rủi ro về tỷ giá, lãi suất và tín dụng; và (iii) tạo thuận lợi cho quản lý thanh khoản của ngân sách nhà nước. Bên cạnh đó, chiến lược quản lý nợ 2015 – 2018 của nước này đã đặt ra mục tiêu về tỷ lệ nợ công/GDP là 47,4% vào cuối năm 2015 và tiến tới giảm xuống 43,9% GDP vào cuối năm 2018 (Bộ Tài chính Cộng hòa Ba Lan, 2014). Hiện nay,

⁹ Fiscal Responsibility Act 2010, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/3/pdfs/ukpga_20100003_en.pdf

Ba Lan vẫn là một trong số 13 nước đảm bảo được tỷ lệ nợ chính phủ nằm dưới mức trần 60% GDP theo tiêu chuẩn của EU.

Chiến lược nợ trung hạn của một quốc gia châu Âu khác là Bulgary được xây dựng trong khung thời gian ba năm và cũng do Bộ Tài chính soạn thảo và được Chính phủ thông qua. Mục tiêu chính của chiến lược là đánh giá và giảm thiểu các rủi ro nhằm đảm bảo sự ổn định cho cơ cấu nợ cũng như nguồn lực để tài trợ thâm hụt ngân sách và thanh toán các nghĩa vụ nợ quốc gia. Nhờ các chiến lược này, nợ công của Bulgary giảm mạnh trong giai đoạn 2003-2008 và hiện vẫn tiếp tục là một trong những nước có tỷ lệ nợ công thấp nhất châu Âu (Bộ Tài chính, 2017b).

Đối với Trung Quốc, chiến lược nợ của nước này tập trung vào quản lý cơ cấu các loại nợ và cơ cấu thời hạn nợ. Đặc biệt, đối với chiến lược quản lý kỳ hạn nợ, kỳ hạn trung bình của trái phiếu chính phủ Trung Quốc tăng mạnh từ 4,34 và 5,32 năm vào hai năm 2004 - 2005 lên mức bình quân là 8 năm tại thời điểm năm 2008 (Bộ Tài chính, 2017b).

Trong khi đó, chiến lược quản lý nợ công của Thái Lan tập trung vào các nội dung chính là: (i) đảm bảo tính bền vững của nợ công bằng cách thiết lập các giới hạn kiểm soát các tỷ lệ nợ/GDP, ngân sách dành cho trả nợ/tổng ngân sách và chi đầu tư/tổng ngân sách; (ii) xây dựng kế hoạch quản lý nợ công với trình tự và thời gian cụ thể; và (iii) phát triển thị trường trái phiếu trong nước. Nhờ chiến lược này, nợ công của Thái Lan luôn nằm ở mức an toàn dưới 50% GDP và thị trường trái phiếu Thái Lan được tạo điều kiện phát triển mạnh mẽ (Bộ Tài chính, 2017b).

Và nhằm đáp ứng tốt nhất nhu cầu huy động vốn tổng thể cho năm tiếp theo phù hợp với các mục tiêu đặt ra trong chiến lược nợ trung hạn và gia tăng hiệu quả vay và sử dụng nợ, việc xây dựng các kế hoạch vay nợ hàng năm đóng vai trò rất quan trọng.

Chiến lược quản lý ngắn hạn thường đưa ra các mục tiêu trong khung thời gian một năm và được thiết lập dựa theo tình hình thực tế và dự báo về thâm hụt ngân sách, dự kiến giải ngân ODA đồng thời nên dựa trên tham vấn với các bên liên quan như Ngân hàng Nhà nước và Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Kế hoạch này nên tập trung vào các công cụ như phát hành trái phiếu để cải thiện đặc điểm chi phí – rủi ro của nợ theo định hướng trong chiến lược nợ trung hạn.

Nhiều quốc gia đã áp dụng các chiến lược quản lý ngắn hạn rất hiệu quả, trong đó Braxin là một ví dụ tiêu biểu. Tại Braxin, chiến lược ngắn hạn trình bày chi tiết các chứng khoán được phát hành để chi trả cho nợ công, tập trung đánh giá các rủi ro thị trường và thực trạng tái cấp vốn, đồng thời đưa ra các giải pháp nhằm giảm thiểu rủi ro và chi phí. Các chiến lược ngắn hạn của Brazil có tính nhất quán cao với các chiến lược nợ trung và dài hạn của quốc gia này (Silva và cộng sự, 2010).

Mô hình tổ chức quản lý nợ công

Xét tổng quan về tổ chức công tác quản lý nợ công, đối với cơ quan lập pháp (Quốc hội), thông lệ tốt nhất cho rằng cơ quan này nên tập trung vào phê duyệt khuôn khổ chung và công tác giám sát, cụ thể là phân định và giao thẩm quyền vay nợ cho cơ quan hành pháp và xác định những quy định chung về thực hiện thẩm quyền về quản lý nợ cũng như giám sát quản lý nợ

công bằng cách phê duyệt dự toán ngân sách hàng năm. Vai trò của cơ quan lập pháp trong việc phê duyệt ở cấp độ giao dịch cụ thể (phê duyệt các khoản vay nợ Chính phủ) nên được hạn chế ở mức tối thiểu, nhằm gia tăng tính linh hoạt, giảm thiểu thời gian và chi phí giao dịch.

Ví dụ, ở Áo, Cộng hòa Séc, Ghana hay Moldova, cơ quan lập pháp được phép trực tiếp phê duyệt từng giao dịch vay nợ (Awadzi, 2015). Điều này đảm bảo rằng Bộ trưởng sẽ không thực hiện bất kỳ giao dịch vay nợ nào cho tới khi Quốc hội phê duyệt. Tuy tăng cường tính minh bạch và hiệu quả quản lý rủi ro nợ công, điều này có thể dẫn tới sự gia tăng về thủ tục hành chính, chi phí giao dịch với cơ quan quản lý nợ và thiếu sự linh hoạt khi thị trường vốn trong và ngoài nước có biến động.

Trong khi đó, tuy không phê duyệt từng giao dịch vay nợ, cơ quan lập pháp của Belize được phép phê duyệt các khoản vay Chính phủ lớn ở mức tương đương với 10 tỷ BZD (Awadzi, 2015). Hay như ở Bosnia, Quốc hội có trách nhiệm phê duyệt các khoản vay từ nước ngoài (Awadzi, 2015). Việc này không chỉ vẫn bảo lưu tính minh bạch và hiệu quả quản lý rủi ro nợ công mà còn giảm các thủ tục hành chính rườm rà và không cần thiết.

Ở cấp độ cơ quan hành pháp, vai trò giám sát của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ trong quản lý nợ cũng có ý nghĩa quan trọng thông qua việc phê duyệt chiến lược nợ và xem xét các báo cáo nợ trước khi trình lên Quốc hội.

Đặc biệt, thông lệ tốt trên thế giới cho thấy khuôn khổ pháp lý nên quy định thẩm quyền quản lý nợ chỉ thuộc về một cơ quan, thường là một đơn vị thuộc Bộ Tài chính, để thay mặt cho Chính phủ và tuân thủ theo khuôn khổ và quy định của pháp luật. Bộ phận/cơ quan nợ chuyên trách này được gọi là Văn phòng quản lý nợ (DMO – Debt Management Office), có vai trò giúp giảm đầu mối quản lý, khắc phục tình trạng phân tán và tăng cường sự phối hợp trong quản lý nợ.

Cụ thể, việc thống nhất đầu mối quản lý nợ công sẽ làm giảm rủi ro tổng thể về danh mục nợ, giảm chi phí nợ (do nợ có thể được phát hành theo khối lượng lớn hơn và làm tăng tính thanh khoản), tạo điều kiện quản lý nợ hiệu quả hơn (do việc quản lý khoản nợ trong nước và nước ngoài, ngắn hạn và dài hạn còn có sự phối hợp, lựa chọn đánh đổi), cho phép tận dụng lợi thế kinh tế theo quy mô, giảm được số cán bộ tham gia quản lý nợ, và cung cấp được các thông tin đầy đủ và thống nhất về nợ công, tạo điều kiện thuận lợi cho việc kiểm toán, đánh giá và báo cáo, nâng cao niềm tin của các nhà đầu tư về nợ công.

Theo Awadzi (2015), “Tốt nhất là khuôn khổ pháp lý cần quy định cơ quan quản lý nợ tham gia trong mọi phân tích kỹ thuật dẫn đến các quyết định đi vay và cho vay, cũng như các yếu tố liên quan đến quá trình hình thành nghĩa vụ nợ dự phòng. Khuôn khổ pháp lý cũng cần quy định cơ quan quản lý nợ (DMO) phải lập và thực hiện chiến lược quản lý nợ trung hạn và kế hoạch vay nợ hàng năm, lưu giữ sổ sách toàn bộ các nghĩa vụ nợ và nguy cơ của nghĩa vụ nợ dự phòng để hỗ trợ cho báo cáo của Bộ trưởng”.

Do đó, có ngày càng nhiều quốc gia chuyển sang áp dụng mô hình một văn phòng/cục/cơ quan duy nhất để thống nhất quản lý nợ công.

Tổ chức của các cơ quan quản lý nợ thường theo bốn hình thức, cụ thể là cơ quan quản lý nợ thuộc Bộ Tài chính, cơ quan quản lý nợ là cơ quan độc lập nhưng nằm trong Bộ Tài chính, cơ quan quản lý nợ thuộc ngân hàng trung ương và cơ quan quản lý nợ hoạt động dưới hình thức một công ty độc lập thuộc sở hữu của chính phủ.

- *Cơ quan quản lý nợ thuộc Bộ Tài chính* (như ở Ý, Hy Lạp, Cộng hòa Síp, Nhật Bản, Malaysia, Philippines, Colombia, Jamaica...) *hoặc một bộ khác thuộc Chính phủ* (Tây Ban Nha)

Ví dụ, tại Ba Lan, Cục quản lý nợ công thuộc Bộ Tài chính chịu trách nhiệm quản lý trực tiếp nợ công tại quốc gia này. Cụ thể, cục quản lý nợ công của Ba Lan có nhiệm vụ: (i) Hoạch định và triển khai chiến lược quản lý nợ công với khung thời gian 4 năm; (ii) Ban hành quy định về các nguyên tắc phân loại nợ công; (iii) Chuẩn bị báo cáo nợ hàng năm; đồng thời cung cấp thông tin, báo cáo nợ công; (iv) Kiểm soát và quản lý các khoản nợ nhằm đảm bảo nguyên tắc về trần nợ công; (v) Thực hiện các hoạt động vay, trả nợ và cơ cấu lại nợ theo chiến lược quản lý nợ (Bộ Tài chính, 2017b).

Trong khi đó, tại Indonesia, mô hình tổ chức của Cục Quản lý nợ thuộc Bộ Tài chính bao gồm ba bộ phận: Bộ phận tiền tuyến (Front Office), bộ phận trung tuyến (Middle Office), và bộ phận hậu tuyến (Back Office). Trong bộ phận tiền tuyến lại chia ra các vụ là Vụ Chứng khoán nợ của Chính phủ, Vụ Huy động vốn qua các công cụ chứng khoán shariah, Vụ Vốn vay và viện trợ và Vụ Quản lý bảo lãnh Chính phủ và huy động cho hạ tầng; bộ phận trung tuyến bao gồm Vụ Chiến lược huy động và danh mục, Vụ Quản lý rủi ro tài chính Nhà nước; và bộ phận hậu tuyến là Vụ Định giá, kế toán và thanh toán hậu tuyến¹⁰.

Việc thành lập Cục Quản lý nợ giúp Indonesia xây dựng được chiến lược quản lý nợ trung hạn và hàng năm; tăng cường hiệu suất quản lý nợ; cải thiện về hợp nhất dữ liệu nợ; hỗ trợ mục tiêu quản lý nợ của chính phủ trong việc cải thiện tình hình nợ; nâng hạng mức tín nhiệm quốc gia ở hầu hết các cơ quan định mức tín nhiệm lớn; quản lý hiệu quả thị trường sơ cấp cho chứng khoán chính phủ; quản lý danh mục nợ và rủi ro tốt hơn, thiết lập được ủy ban rủi ro để giám sát biến động thị trường và tác động đến thị trường nợ của chính phủ, thiết lập các hệ thống theo dõi và khung pháp lý về quản lý nghĩa vụ nợ dự phòng; bổ trợ nhau trong quản lý huy động nợ để đối phó với diễn biến thị trường; và giảm thủ tục hành chính trong việc huy động cho ngân sách.

¹⁰ Theo bài trình bày của Vụ trưởng Vụ Chiến lược Huy động và Danh mục nợ, Cục Huy động cho Ngân sách và Quản lý rủi ro, Bộ Tài chính Cộng hòa Indonesia tại Hội thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi) ngày 01/08/2017, Vĩnh Phúc.

Ngoài ra, đa số các quốc gia đều quy định thẩm quyền quản lý nợ được thực hiện bởi một văn phòng quản lý nợ duy nhất và cho phép Bộ trưởng Bộ Tài chính đại diện Chính phủ trong việc tuân thủ các quy định và nguyên tắc quy định trong luật. Tuy nhiên, ở một số quốc gia như Albani, các Bộ trưởng khác có thể hỗ trợ Bộ trưởng Bộ Tài chính quản lý nợ. Trong trường hợp của Albani, bộ trưởng Ngoại giao được giao cùng ký các khoản vay theo thỏa thuận quốc tế. Hay trong trường hợp của Bosnia, giao dịch vay nợ đàm phán bởi Bộ Tài Chính và Kho bạc bắt buộc phải được phê chuẩn bởi các Bộ trưởng (Bộ Tài chính, 2017b).

- *Cơ quan quản lý nợ là cơ quan độc lập nhưng nằm trong Bộ Tài chính* (như tại Úc, New Zealand, Hà Lan, Anh, Bỉ, Pháp, Thái Lan)

Tại Anh, văn phòng quản lý nợ được thành lập vào tháng 6/1997 với nhiệm vụ trực tiếp quản lý và chịu trách nhiệm về các giao dịch Chính phủ trên thị trường nợ và tiền mặt. Cụ thể, Giám đốc của văn phòng quản lý nợ Anh có trách nhiệm trước Bộ trưởng Bộ Tài Chính về các quyết định quản lý nợ và tiền mặt cũng như việc xử lý các vấn đề phát sinh khác. DMO của Anh đóng vai trò quan trọng trong việc giảm chi phí tài chính dài hạn, xem xét các rủi ro, và giám sát các hoạt động và giao dịch nhằm giảm tối đa rủi ro hoạt động. Tuy thuộc Bộ Tài chính, DMO nằm dưới sự quản lý của Bộ trưởng và được ủy quyền quyết định hành động trong các vấn đề nợ và dòng tiền cũng như xử lý các vấn đề phát sinh thường ngày (Bộ Tài chính, 2017b).

Trong khi đó, cơ quan quản lý nợ công của Thái Lan có những chức năng, nhiệm vụ như sau: (i) Đề xuất chính sách và thực hiện kế hoạch quản lý nợ công cũng như phát hành và quản lý các khoản nợ công; (ii) Đảm bảo quản lý và kiểm soát tốt các nghĩa vụ nợ của khu vực công hàng năm; (iii) Hướng dẫn, giám sát và đánh giá hoạt động quản lý nợ công; (iv) Xây dựng và thực hiện các kế hoạch huy động vốn; phối hợp chặt chẽ hoạt động với các cơ quan xếp hạng tín dụng để phân tích xếp hạng tín dụng quốc gia; (v) Phát triển hệ thống dữ liệu tích hợp đầy đủ về nợ công cũng như hệ thống cảnh báo sớm các rủi ro; (vi) Phát triển thị trường trái phiếu trong nước (Bộ Tài chính, 2017b).

- *Cơ quan quản lý nợ thuộc ngân hàng trung ương* (như tại Đan Mạch, Ấn Độ, Myanmar, Pa-kít-tan...)

Ví dụ, tại Đan Mạch, nợ công được quản lý bởi cơ quan quản lý nợ công tại Ngân hàng trung ương Đan Mạch. Cơ cấu của cơ quan quản lý nợ này cũng bao gồm bộ phận tiền tuyến, bộ phận trung tuyến, và bộ phận hậu tuyến vay nợ. Việc phân chia các nhiệm vụ và thủ tục rõ ràng giúp giảm rủi ro hoạt động và đảm bảo phân chia trách nhiệm một cách minh bạch. Cấu trúc tại Ngân hàng trung ương Đan Mạch đơn giản hóa sự tương tác giữa chính sách nợ công, chính sách tiền tệ và sự ổn định tài chính (Ngân hàng trung ương Đan Mạch, 2014).

Điều này đồng nhất với khuyến nghị của IMF, cụ thể là theo nguyên tắc Stockholm (đưa ra trong cuộc hội thảo thường niên lần thứ 10 của IMF đồng tổ chức bởi IMF và Văn phòng nợ quốc gia Thụy Điển (SNDO) về các vấn đề chính sách và tổ chức trong quản lý nợ công), việc quản lý

nợ có hiệu quả đòi hỏi các mục tiêu, lý do, chiến lược, phương pháp thực hiện và kết quả phải được thông báo một cách rõ ràng và kịp thời. Cụ thể, bộ phận trung tuyến xây dựng chính sách nợ công và chuẩn bị báo cáo cho chiến lược vay nợ và quản lý rủi ro; bộ phận tiền tuyến chịu trách nhiệm thực hiện các chính sách nợ công trong khuôn khổ hướng dẫn hàng tháng từ bộ phận trung tuyến; còn bộ phận hậu tuyến thực hiện các khoản thanh toán liên quan tới nợ công trung ương.

- Cơ quan quản lý nợ hoạt động dưới hình thức một công ty độc lập thuộc sở hữu của chính phủ (Đức, Hungary, ...)

Cơ quan tài chính Cộng hòa Liên bang Đức là nhà cung cấp dịch vụ trung tâm đối với việc vay mượn và nợ công của quốc gia này. Thành lập vào năm 2000, công ty thuộc quyền sở hữu của Chính phủ Đức và đại diện bởi Bộ Tài chính. Nhiệm vụ của cơ quan tài chính này bao gồm các dịch vụ liên quan đến việc phát hành chứng khoán của Chính phủ Đức, thực hiện vay nợ, sử dụng các công cụ tài chính và thực hiện giao dịch thị trường tiền tệ (vay và cho vay) nhằm cân bằng tài khoản của Cộng hòa liên bang Đức tại Cục dự trữ liên bang (Cơ quan tài chính Cộng hòa Liên bang Đức, 2017).

KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

Các phân tích cụ thể và chi tiết về thực trạng nợ công trên đây đã cho thấy rõ nét chiều hướng gia tăng quy mô và tính rủi ro của nợ công tại Việt Nam. Trong bối cảnh đó, Dự thảo Luật Quản lý nợ công sửa đổi đã được xây dựng nhằm bổ sung, điều chỉnh và khắc phục các hạn chế của Luật hiện hành.

Tuy nhiên, bên cạnh những điểm ưu việt, chúng tôi đã chỉ ra một số vấn đề còn gây tranh luận trong Dự thảo Luật, cụ thể là tính cập nhật và đầy đủ của hệ thống số liệu thống kê về nợ công, phạm vi nợ công, các công cụ quản lý nợ công (bao gồm các chỉ tiêu an toàn nợ công và các chiến lược quản lý nợ trong ngắn và trung hạn), ngưỡng an toàn nợ công và vấn đề thống nhất đầu mối quản lý nợ công.

Trước thực tế này, chúng tôi đã tiến hành nghiên cứu và tổng hợp kinh nghiệm quản lý nợ công của các quốc gia trên thế giới, đồng thời phân tích khuyến nghị của các tổ chức tài chính cũng như các chuyên gia quốc tế, tập trung vào các nội dung sau đây: (i) phạm vi nợ công, đặc biệt là việc có nên hay không bao hàm trong nợ công các khoản nợ của các DNNN hay đơn vị sự nghiệp công lập; (ii) các chỉ tiêu an toàn nợ và mức trần đối với các chỉ tiêu này; (iii) các chiến lược quản lý nợ trong ngắn và trung hạn; và (iv) các mô hình tổ chức quản lý nợ công, tập trung vào bốn mô hình quy định tập trung thẩm quyền quản lý nợ vào một cơ quan chuyên trách duy nhất.

Trong bối cảnh Luật Quản lý Nợ công sửa đổi đang được xây dựng và đang trong quá trình lấy ý kiến và hoàn thiện, dự kiến sẽ được thông qua tại kỳ họp thứ tư Quốc hội khóa XIV vào tháng Mười – Mười Một năm nay, dựa trên thực trạng nợ công và quản lý nợ công của Việt Nam hiện nay cũng như kinh nghiệm và các khuyến nghị quốc tế như đã phân tích ở trên, chúng tôi đưa ra một số khuyến nghị đối với Dự thảo Luật quản lý nợ công sửa đổi như sau:

Thứ nhất, cần đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất giữa Luật quản lý nợ công với Luật ngân sách nhà nước (ban hành vào năm 2015, có hiệu lực bắt đầu từ năm 2017) và Luật đầu tư công (ban hành vào năm 2014, có hiệu lực từ năm 2015), bên cạnh đó cũng cần đảm bảo sự liên hệ chặt chẽ của luật này với Luật Doanh nghiệp (trong đó bao gồm các DNNN) và Luật Ngân hàng Nhà nước.

Thứ hai, cần cải thiện việc thống kê, quản lý và công bố thông tin về nợ công theo hướng tăng tính công khai, minh bạch, tính hệ thống, đầy đủ, tính trung thực, khách quan, chính xác và tính cập nhật. Đặc biệt, cần quy định cụ thể về biểu mẫu báo cáo thống kê nợ công, thời hạn công bố thông tin và mức độ cập nhật của số liệu công bố, nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình quản lý và đánh giá về tình hình nợ công.

Về nội dung thông tin công bố, cần bổ sung thêm các chỉ tiêu phản ánh khả năng thanh toán nợ nước ngoài như tỉ lệ nợ nước ngoài trên dự trữ ngoại hối hoặc quy mô kim ngạch xuất khẩu và các chỉ tiêu phản ánh khả năng thanh khoản nợ nước ngoài như tỷ lệ nợ ngắn hạn hay nghĩa vụ nợ nước ngoài trên dự trữ ngoại hối. Bên cạnh đó, xem xét thống kê và bổ sung các chỉ tiêu về cách sử dụng nguồn vốn đi vay để từ đó nâng cao hiệu quả quản lý và phân bổ nguồn vốn vay.

Thứ ba, về phạm vi nợ công, phạm vi hạch toán nợ công trong Luật hiện hành cũng như trong Dự thảo Luật Quản lý nợ công (sửa đổi) không nhất thiết phải điều chỉnh. Song, cần có cơ chế tăng cường theo dõi, giám sát, quản lý, đánh giá và kiểm soát rủi ro tiềm ẩn của các khoản nợ tự vay tự trả của các DNNN (cả tiền kiểm và hậu kiểm); hạn chế tối đa tình trạng ngân sách phải trả nợ thay cho các DNNN bị phá sản, đồng thời quy định chặt chẽ hơn việc Chính phủ bảo lãnh vay nợ cho các doanh nghiệp

Thứ tư, về tính toán các chỉ tiêu an toàn về nợ công, do các chỉ tiêu về nợ trên GDP phụ thuộc nhiều vào thống kê về GDP dẫn đến những khó khăn trong công tác đánh giá, cần tăng cường tính công khai và cập nhật của các chỉ tiêu nợ công tính toán dựa trên tổng thu ngân sách, dự trữ ngoại hối. Đồng thời, chúng tôi khuyến nghị nên xem xét tính toán nợ hiện tại theo GDP của năm trước đó như kinh nghiệm của Hungary, thể hiện trong Luật Hiến Pháp/Cơ sở của nước này năm 2012, tránh sự bất định mà ước tính thống kê về GDP của năm hiện tại mang lại, từ đó tăng tính chính xác của chỉ tiêu nợ công, đồng thời giảm động cơ chạy theo tăng trưởng của Chính phủ.

Hơn nữa, cần đặt ra giới hạn hay mức trần nợ công hợp lý, có giải trình rõ ràng về nguyên tắc, tiêu chí và phương pháp tính toán dựa trên lý thuyết và kinh nghiệm quốc tế như đã phân tích trong phần 2.2.1 của nghiên cứu này, nhằm tăng cường kỷ luật tài chính và đảm bảo tính bền vững của nợ công.

Thứ năm, cần bổ sung và cụ thể hóa các chỉ tiêu, nội dung báo cáo của Chiến lược nợ, Kế hoạch vay, trả nợ 05 năm, Chương trình quản lý nợ trung hạn 03 năm và Kế hoạch vay nợ hàng năm.

Nội dung chiến lược quản lý nợ trung hạn cần bao gồm phân tích các loại rủi ro trên thị trường và bối cảnh lịch sử của danh mục nợ; dự báo về môi trường quản lý nợ trong tương lai; phân tích cơ sở xây dựng và khuyến nghị về chiến lược quản lý nợ; trình bày cách thức quản lý nợ trên thị trường trong nước nhằm đạt được cơ cấu nợ mong muốn và giảm thiểu tối đa chi phí và nguy cơ rủi ro, đảm bảo nguồn lực để tài trợ thâm hụt ngân sách và thanh toán các nghĩa vụ nợ; và đưa ra những khuyến nghị chính sách và nghiệp vụ cho công tác quản lý nợ trong thời kỳ chiến lược/kế hoạch.

Về cách thức quản lý nợ, dựa trên kinh nghiệm quốc tế, cần tập trung vào các biện pháp như tăng tính thanh khoản và tính hiệu quả của thị trường trái phiếu trong nước, cơ cấu các loại nợ và cơ cấu thời hạn nợ, thiết lập các giới hạn hợp lý cho các chỉ tiêu an toàn nợ...

Bên cạnh đó, trong bối cảnh Việt Nam dần không còn tiếp cận nhiều vốn vay ODA và vay ưu đãi, việc tách bạch quy định về quản lý vốn vay của Chính phủ theo từng nguồn vốn huy động để đảm bảo quản lý chặt chẽ, hiệu quả hơn có ý nghĩa to lớn. Đặc biệt, cần xác định rõ các hạn mức trong chiến lược nợ trung hạn về tổng mức vay nợ tối đa trong năm năm, bên cạnh đó là đặt ra giới hạn cho tổng mức bảo lãnh của Chính phủ và tổng mức vay, trả nợ của chính quyền địa phương.

Dựa trên chiến lược nợ trung hạn này, xây dựng các kế hoạch vay và trả nợ hàng năm phù hợp.

Thứ sáu, thông lệ tốt trên thế giới cho thấy khuôn khổ pháp lý nên quy định thẩm quyền quản lý nợ chỉ thuộc về một cơ quan, thường là một đơn vị thuộc Bộ Tài chính, nhằm giảm tình trạng phân tán và tăng cường sự phối hợp trong quản lý nợ. Cụ thể, cơ quan này sẽ chịu trách nhiệm giải trình nợ công từ khâu đàm phán, vay nợ, quản lý sử dụng nợ cho đến lên kế hoạch trả nợ, từ đó tăng tính thống nhất và hiệu quả trong quản lý nợ, tạo điều kiện giảm thủ tục hành chính và tinh giản bộ máy.

Theo đó, cơ quan này cần có những nhiệm vụ chủ yếu là: (i) Hoạch định và triển khai chiến lược vay và trả nợ công; (ii) Chuẩn bị báo cáo nợ hàng năm, xây dựng hệ thống dữ liệu tích hợp đầy đủ về nợ công; (iii) Kiểm soát và quản lý các khoản nợ; (iv) Quản lý rủi ro và có biện pháp dự phòng, cảnh báo sớm các rủi ro; (v) Thực hiện và kiểm soát các hoạt động vay, trả nợ và cơ cấu lại nợ theo chiến lược quản lý nợ; (vi) Hướng dẫn, giám sát và đánh giá hoạt động quản lý nợ công; (vii) Phát triển thị trường trái phiếu trong nước.

Bên cạnh đó, cần làm rõ trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền và các đối tượng liên quan trong toàn bộ quy trình huy động, thẩm định, phê duyệt chủ trương vay nợ, phân bổ, quản lý sử dụng nợ và cần xác định rõ nguồn, trách nhiệm trả nợ nhằm đảm bảo khả năng trả nợ của quốc gia.

Cuối cùng, đối với quản lý rủi ro bảo lãnh Chính phủ, cần có cơ chế theo dõi và hạn chế tối đa tình hình ngân sách phải trả nợ thay hoặc bảo lãnh nợ cho các khoản DNNN tự vay tự trả khi các doanh nghiệp này phá sản. Thực hiện các biện pháp siết bảo lãnh nợ và tăng tính công khai, minh bạch trong việc bảo lãnh nợ.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Awadzi, Elsie Addo (2015), “Designing Legal Frameworks for Public Debt Management”, IMF Working Paper 15/147.
- Bộ Tài chính (2017a). *Bản tin nợ công số 5*.
http://www.mof.gov.vn/webcenter/portal/btc/r/lvtc/qln/qln_chitiet?dDocName=MOFUCM109581&_afrLoop=19601100173985637#!%40%40%3F_afrLoop%3D19601100173985637%26dDocName%3DMOFUCM109581%26_adf.ctrl-state%3Da5bsg5hps_9
- Bộ Tài chính (2017b). *Một số kinh nghiệm quốc tế về quản lý nợ công*. Hà Nội.
- Bộ Tài chính (2009). *Đề cương giới thiệu Luật Quản lý nợ công*.
http://www.mof.gov.vn/webcenter/portal/ttpltc/r/m/dcvbpl/dcvbpl_chitiet?dDocName=BTC260989&dID=80790&_afrLoop=19701195300035610#!%40%40%3FdID%3D80790%26_afrLoop%3D19701195300035610%26dDocName%3DBTC260989%26_adf.ctrl-state%3D197zpqqofz_4 (truy cập ngày 01/10/2017)
- Bộ Tài chính Cộng hòa Ba Lan (2014). *Chiến lược quản lý nợ của khu vực tài chính công trong giai đoạn 2015-18*. Warsaw.
- Cơ quan tài chính Cộng hòa Liên bang Đức (2017), <http://www.deutsche-finanzagentur.de/en/> (truy cập ngày 01/10/2017)
- Di Bella (2008), “A Stochastic Framework for Public Debt Sustainability Analysis”, IMF Working Paper 08/58, International Monetary Fund.
- IMF (2017a). *World Economic Outlook Database: bản tháng 10/2017*.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx> (truy cập ngày 31/10/2017)
- IMF (2017b). *The Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries*.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/lic.htm> (truy cập ngày 01/10/2017)
- IMF (2015). *Staff Guidance Note on the Implementation of Public Debt Limits in Fund-Supported Programs*. <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/052715.pdf>
- IMF (2013). *Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market-Access Countries*. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/050913.pdf>
- IMF và WB (2003). *Guidelines for Public Debt Management: Accompanying Document and Selected Case Studies*. Washington, DC.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/pdm/eng/guide/pdf/080403.pdf>

- IMF và WB (2009). *Managing Public Debt: Formulating Strategies and Strengthening Institutional Capacity*.
[Http://treasury.worldbank.org/bdm/pdf/10_Managing_PD_Strenthen_Instit_Capacity.pdf](http://treasury.worldbank.org/bdm/pdf/10_Managing_PD_Strenthen_Instit_Capacity.pdf)
- Mendoza, Enrique G. và Oviedo, P. Marcelo (2009), “Public Debt, Fiscal Solvency and Macroeconomic Uncertainty in Latin America: The Cases of Brazil, Colombia, Costa Rica and Mexico”, *Economia Mexicana NUEVA EPOCA*, Vol. 0 (2), pp. 133-173.
- Ngân hàng trung ương Đan Mạch (2014). *Government Debt Management*.
http://www.nationalbanken.dk/en/governmentdebt/about_government_debt_management/Pages/default.aspx (truy cập ngày 01/10/2017)
- Phạm Thị Thanh Bình (cb) (2013). *Vấn đề nợ công ở một số nước trên thế giới và hàm ý chính sách đối với Việt Nam*. Nhà xuất bản khoa học xã hội.
- Quốc hội (2017). *Dự thảo Luật quản lý nợ công (sửa đổi)*.
http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT_DUTHAO_LUAT/View_Detail.aspx?ItemID=333&LanID=1405&TabIndex=1 (truy cập ngày 31/10/2017)
- Quốc hội (2009). *Luật quản lý nợ công*.
http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=1&mode=detail&document_id=91027 (truy cập ngày 31/10/2017)
- Reinhart, Carmen M.; Rogoff, Kenneth S. và Savastano, Miguel A. (2003), “Debt Intolerance”, *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 34, Issue 1, pp. 1-74.
- Saxegaard, Magnus (2014), “Safe Debt and Uncertainty in Emerging Markets: An Application to South Africa”, *IMF Working Paper*.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14231.pdf>
- Silva, Anderson Caputo; Oliveira de Carvalho, Lena; Ladeira de Medeiros, Otavio (2010) “Public debt: the Brazilian experience”,
<http://documents.worldbank.org/curated/en/967171469672182286/pdf/700810ESW0P1160Brazilian0Experience.pdf>
- Topalova, Petia và Nyberg, Dan (2010), “What Level of Public Debt Could India Target?”, *IMF Working Paper 10/7*, International Monetary Fund.
<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/What-Level-of-Public-Debt-Could-India-Target-23511>
- Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR) (2015). *Những đặc điểm nợ công của Việt Nam*.
<http://vepr.org.vn/upload/533/20151113/CS%2010.pdf>

Những quy định về công bố thông tin

Chứng nhận của tác giả

Các tác giả sau sẽ chịu trách nhiệm về nội dung của báo cáo này, đồng thời chứng nhận rằng những quan điểm, nhận định, dự báo trong báo cáo này phản ánh ý kiến chủ quan của người viết: Nguyễn Đức Thành, Nguyễn Hồng Ngọc (Nhóm Nghiên cứu Kinh tế Vĩ Mô của VEPR).

Tài liệu này được thực hiện và phân phối bởi Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR), chỉ nhằm mục đích cung cấp tài liệu tham khảo cho các khách hàng hoặc đối tác đặc biệt của VEPR, không nhằm mục đích thương mại và xuất bản, dù thông qua báo chí hay các phương tiện truyền thông khác. Các khuyến nghị trong báo cáo mang tính gợi ý và không nên coi như lời tư vấn cho bất kỳ cá nhân nào, vì báo cáo được xây dựng không nhằm phục vụ lợi ích cá nhân.

Các thông tin cần chú ý khác

Báo cáo được xuất bản vào ngày 02 tháng 11 năm 2017.

Tất cả những thông tin nêu trong báo cáo phân tích đều đã được thu thập, đánh giá với mức cẩn trọng tối đa có thể. Tuy nhiên, do các nguyên nhân chủ quan và khách quan từ các nguồn thông tin công bố, tác giả không đảm bảo về tính xác thực của các thông tin được đề cập trong báo cáo phân tích cũng như không cập nhật những thông tin trong báo cáo sau thời điểm báo cáo này được phát hành.

VEPR có quy trình thủ tục để xác định và xử lý các mâu thuẫn về lợi ích nảy sinh liên quan đến nhóm tác giả. Mọi đóng góp và trao đổi vui lòng gửi về: Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách, Phòng 707, Nhà E4, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội. Email: info@vepr.org.vn

□ CÁC BÀI NGHIÊN CỨU KHÁC

CS-13 Tiền lương tối thiểu ở Việt Nam: Một số quan sát và nhận xét ban đầu,
Phòng Nghiên cứu VEPR

CS-12 Đánh giá nhanh về ảnh hưởng của Brexit đến kinh tế thế giới và Việt Nam,
Phòng Nghiên cứu VEPR

CS-11 Tác động của diễn biến giá dầu tới ngân sách, Phòng Nghiên cứu VEPR

CS-10 Những đặc điểm của nợ công ở Việt Nam, Phòng Nghiên cứu VEPR

NC-34 Đại hội 19 Đảng Cộng sản Trung Quốc: Chuẩn bị cho một kỷ nguyên mới,
Phạm Sỹ Thành

NC-33 Tổng quan kinh tế Việt Nam 2013, Nguyễn Đức Thành, Ngô Quốc Thái

VMM17Q3 Báo cáo Kinh tế vĩ mô Việt Nam quý 3 – 2017, Phòng Nghiên cứu VEPR

VMM17Q2 Báo cáo Kinh tế vĩ mô Việt Nam quý 2 – 2017, Phòng Nghiên cứu VEPR

VMM17Q1 Báo cáo Kinh tế vĩ mô Việt Nam quý 1 – 2017, Phòng Nghiên cứu VEPR

LIÊN HỆ

Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách

Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc Gia Hà Nội

Địa chỉ: Phòng 707, nhà E4
144 Xuân Thủy, Cầu Giấy
Hà Nội, Việt Nam

Tel: (84-4) 3 754 7506 - 704/714

Fax: (84-4) 3 754 9921

Email: info@vepr.org.vn

Website: www.vepr.org.vn

Bản quyền © VEPR 2009 - 2017