|  |  |
| --- | --- |
| **BỘ TÀI CHÍNH** | **CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM****Độc lập – Tự do – Hạnh phúc***Hà Nội, ngày 13 tháng 02 năm 2018* |

**TÀI LIỆU GIỚI THIỆU**

**LUẬT QUẢN LÝ NỢ CÔNG**

Ngày 23/11/2017, tại kỳ họp thứ 4, Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIV đã thông qua Luật Quản lý nợ công số 20/2017/QH14, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2018.

**I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH LUẬT**

Qua hơn 6 năm triển khai thực hiện, Luật Quản lý nợ công năm 2009 đã góp phần quan trọng trong huy động vốn cho bù đắp bội chi ngân sách Nhà nước (NSNN); tạo điều kiện cho địa phương huy động vốn vay phát triển kinh tế - xã hội; tạo nguồn lực đầu tư cho các lĩnh vực then chốt thông qua hình thức Chính phủ bảo lãnh và cho vay lại; cơ cấu nợ có chuyển biến tích cực theo hướng tăng dần tỷ trọng vay trong nước, giảm tỷ trọng vay nước ngoài; chủ động bố trí trả nợ đầy đủ, đúng hạn theo cam kết; công tác quản lý nợ công từng bước được hoàn thiện theo hướng công khai, minh bạch, tiếp cận với thông lệ và chuẩn mực quốc tế. Qua đó, góp phần quan trọng vào ổn định kinh tế vĩ mô, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, đồng thời thúc đẩy phát triển thị trường vốn trong nước.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, Luật Quản lý nợ công năm 2009 cũng đã bộc lộ một số tồn tại, hạn chế chủ yếu:

*Thứ nhất,* về mặt pháp luật đã bộc lộ một số bất cập: còn có quan điểm khác nhau về phạm vi nợ công, cần có thống nhất như việc có tính các khoản nợ phát sinh từ điều hành ngân sách, nợ của doanh nghiệp nhà nước (DNNN), nợ của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) vào nợ công hay không; yêu cầu đặt ra đối với việc có khuôn khổ pháp lý đầy đủ, phù hợp cho việc lập, thực hiện, giám sát thực hiện chiến lược, chương trình, kế hoạch về nợ công để tương thích với các Luật mới ban hành như Luật NSNN năm 2015, Luật Đầu tư công năm 2014 và phù hợp với thông lệ tốt của quốc tế; chưa phân định rõ ràng và chưa có sự phối hợp chặt chẽ giữa quản lý nợ công, quản lý ngân sách và quản lý đầu tư công; yêu cầu 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 trong điều kiện Việt Nam dần không còn tiếp cận nhiều vốn vay ODA; các quy định về cho vay lại vốn vay nước ngoài của Chính phủ, cấp và quản lý bảo lãnh của Chính phủ cũng đã bộc lộ những hạn chế cả về đối tượng, điều kiện cho vay lại, cấp bảo lãnh và cơ chế quản lý, giám sát sử dụng vốn vay, kiểm soát rủi ro. Bên cạnh đó, một số quy định về phân định chức năng, nhiệm vụ của các cấp, các cơ quan có liên quan trong quản lý nợ công đã không còn phù hợp trong bối cảnh Hiến pháp năm 2013 và một số Luật có liên quan trực tiếp đến quản lý nợ công đã được Quốc hội ban hành và có hiệu lực thực hiện thời gian qua.

*Thứ hai,* công tác quản lý nợ công cũng đã bộc lộ một số bất cập chủ yếu như: nợ công, nợ Chính phủ tăng nhanh gây áp lực lớn lên nghĩa vụ trả nợ (ngoài sự gia tăng nợ trong nước), đáng chú ý là đã có sự gia tăng đáng kể dư nợ vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài (năm 2015 tăng 6,5 lần so với năm 2001), trong đó tập trung vào 3 chủ nợ lớn, đó là: Nhật Bản (tăng 6,8 lần), Ngân hàng Thế giới (tăng 11,5 lần) và Ngân hàng Phát triển Châu Á (tăng 20,3 lần); việc phân bổ, sử dụng vốn vay cho đầu tư còn dàn trải, hiệu quả chưa cao, trên thực tế đã có một số dự án vay lại vốn vay ODA, ưu đãi, bảo lãnh Chính phủ phát sinh rủi ro không trả được nợ, phải thực hiện tái cơ cấu tài chính, chuyển sang hình thức Nhà nước đầu tư hoặc Quỹ Tích lũy phải ứng trả thay; còn thiếu gắn kết giữa quyết định đầu tư với cân đối trả nợ.

Việc ban hành Luật Quản lý nợ công năm 2017 là cần thiết vì các lý do sau:

- Xuất phát từ yêu cầu phải sửa đổi Luật Quản lý nợ công cho phù hợp với các quy định của Hiến pháp 2013, đồng thời, đảm bảo thống nhất, đồng bộ với hệ thống pháp luật có liên quan ban hành sau Luật Quản lý nợ công từ 2009 đến nay: Luật NSNN năm 2015, Luật Đầu tư công năm 2014, Luật Tổ chức Chính phủ 2015, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

- Để khắc phục những tồn tại, hạn chế sau thời gian triển khai thi hành Luật Quản lý nợ công năm 2009 như đã nêu trên, tập trung vào việc làm rõ phạm vi, công cụ, quy định về cho vay lại, bảo lãnh chính phủ, vay nợ của chính quyền địa phương; phân định rõ ràng giữa chính sách tài khóa, tiền tệ, đầu tư công với quản lý nợ công; tăng cường giám sát, quản lý rủi ro, đảm bảo an toàn nợ công; hoàn thiện công tác thống kê, kế toán, kiểm tra, thanh tra; tăng cường trách nhiệm giải trình gắn với chức năng, nhiệm vụ quản lý nợ công.

- Xuất phát từ yêu cầu quản lý nợ bền vững, an toàn, hiệu quả phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong thời kỳ mới: Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại NSNN, quản lý nợ công để đảm bảo nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững đã xác định sự cần thiết phải “hoàn thiện thể chế, đặc biệt là chính sách, công cụ, bộ máy quản lý nợ công đảm bảo đúng quy định của Hiến pháp và pháp luật có liên quan để kiểm soát toàn diện rủi ro và hiệu quả nợ công, nghiên cứu điều chỉnh phạm vi nợ công phù hợp với thông lệ, chuẩn mực quốc tế”. Đồng thời, Nghị quyết 25/2016/QH14 ngày 9/11/2016 của Quốc hội về Kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia giai đoạn 2016-2020 cũng đặt ra yêu cầu “hoàn thiện hệ thống pháp luật về quản lý nợ công theo hướng điều chỉnh phạm vi nợ công hợp lý, phù hợp với thông lệ quốc tế và thực tế của Việt Nam”.

Vì vậy, việc ban hành Luật Quản lý nợ công năm 2017 để cụ thể hóa chủ trương, đường lối của Đảng, Nghị quyết của Quốc hội thành chính sách, pháp luật của Nhà nước đáp ứng yêu cầu quản lý trong tình hình mới là hết sức cần thiết.

**II. MỤC TIÊU, QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG LUẬT**

**1. Mục tiêu**

- Khắc phục những tồn tại, vướng mắc, bất cập trong quá trình thực hiện Luật Quản lý nợ công năm 2009 và đảm bảo tính khả thi, ổn định, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, sử dụng vốn vay, đảm bảo an ninh tài chính quốc gia.

- Hoàn thiện chính sách, đảm bảo đồng bộ giữa chính sách quản lý nợ công với chính sách tài khóa, tiền tệ và đầu tư công; huy động vốn đầy đủ, kịp thời cho đầu tư phát triển kinh tế - xã hội; đảm bảo an toàn, bền vững nợ công; nâng cao hiệu quả sử dụng vốn vay; tạo điều kiện thực hiện quản lý nợ chủ động.

- Phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan trong công tác quản lý nợ công; gắn trách nhiệm giải trình theo chức năng nhiệm vụ được giao từ huy động, phân bổ, quản lý sử dụng và trả nợ công.

- Giảm thiểu các nội dung cần hướng dẫn để thực hiện sau khi ban hành Luật; đảm bảo cụ thể, chặt chẽ, dễ hiểu, dễ kiểm tra, đánh giá cho mọi đối tượng áp dụng luật.

- Tiếp cận có chọn lọc thông lệ tốt của quốc tế phù hợp với điều kiện thực tiễn của Việt Nam.

**2. Quan điểm**

- Đảm bảo tuân thủ Hiến pháp năm 2013, bám sát và thể chế hóa đầy đủ quan điểm, mục tiêu, định hướng của Đảng, Nhà nước về quản lý sử dụng nợ công; thống nhất với các luật hiện hành hoặc định hướng sửa đổi, bổ sung các luật đó trong cùng thời kỳ.

- Kế thừa mặt tích cực của Luật Quản lý nợ công năm 2009; chỉ sửa đổi hoặc bổ sung những nội dung chưa rõ, còn bất cập hoặc thiếu tính thống nhất; loại bỏ những quy định không còn phù hợp; luật hóa một số quy định hiện hành đã áp dụng ổn định và phù hợp với thực tiễn.

- Tăng cường chế tài quy định về huy động, phân bổ, sử dụng vốn vay, trả nợ, quản lý rủi ro nhằm kiểm soát tốc độ gia tăng nợ công, nâng cao hiệu quả sử dụng, bảo đảm an toàn, bền vững nợ công.

- Đẩy mạnh cải cách hành chính, đề cao tính công khai, minh bạch; tăng cường thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, nâng cao kỷ luật, kỷ cương, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, chống tham nhũng trong quản lý nợ công.

**III. BỐ CỤC CỦA LUẬT**

Luật Quản lý nợ công năm 2017 gồm 10 chương, 63 điều, cụ thể như sau:

**- Chương I: Những quy định chung,** gồm 9 điều (từ Điều 1 đến Điều 9), quy định về: phạm vi điều chỉnh; đối tượng áp dụng; giải thích từ ngữ; phân loại nợ công; nguyên tắc quản lý nợ công; nội dung quản lý nhà nước về nợ công; giám sát việc quản lý nợ công; những hành vi bị nghiêm cấm trong quản lý nợ công và xử lý vi phạm pháp luật về quản lý nợ công.

**- Chương II: Nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quản lý nợ công,** gồm 11 điều (từ Điều 10 đến Điều 20) quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội; Ủy ban Thường vụ Quốc hội; Chủ tịch nước; Chính phủ; Thủ tướng Chính phủ; các Bộ, cơ quan ngang Bộ; Hội đồng nhân dân cấp tỉnh; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; Kiểm toán Nhà nước; các cơ quan, tổ chức, cá nhân tiếp nhận, sử dụng vốn vay hoặc được bảo lãnh vay vốn; các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quản lý nợ công.

**- Chương III: Chỉ tiêu an toàn nợ công, kế hoạch vay, trả nợ công 05 năm, chương trình quản lý nợ công 03 năm, kế hoạch vay, trả nợ công hàng năm,** gồm 04 điều (từ Điều 21 đến Điều 24) quy định về chỉ tiêu an toàn nợ công; kế hoạch vay, trả nợ công 05 năm; chương trình quản lý nợ công 03 năm; kế hoạch vay, trả nợ công hằng năm.

**- Chương IV: Quản lý việc huy động, sử dụng vốn vay và trả nợ của Chính phủ,** gồm 08 điều (từ Điều 25 đến Điều 32) quy định mục đích, hình thức vay của Chính phủ; phát hành công cụ nợ tại thị trường vốn trong nước; phát hành trái phiếu Chính phủ trên thị trường vốn quốc tế; vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài; các khoản vay trong nước khác; sử dụng vốn vay của Chính phủ và trả nợ của Chính phủ.

**- Chương V: Quản lý cho vay lại vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài,** gồm 08 điều (từ Điều 33 đến Điều 40) quy định về đối tượng được vay lại, cơ quan vay lại; nguyên tắc cho vay lại; phương thức cho vay lại; điều kiện được vay lại; phí quản lý cho vay lại và dự phòng rủi ro cho vay lại; thẩm định cho vay lại; quản lý rủi ro tín dụng cho vay lại; trách nhiệm của cơ quan cho vay lại và bên vay lại.

**- Chương VI: Cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ,** gồm 08 điều (từ Điều 41 đến Điều 48) quy định về đối tượng được bảo lãnh Chính phủ; chủ trương cấp bảo lãnh Chính phủ; điều kiện cấp bảo lãnh Chính phủ; thẩm định cấp bảo lãnh Chính phủ; mức bảo lãnh Chính phủ đối với dự án đầu tư; việc quản lý bảo lãnh Chính phủ và quản lý rủi ro bảo lãnh Chính phủ; trách nhiệm của cơ quan cấp bảo lãnh, đối tượng được bảo lãnh, Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong hoạt động cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ.

**- Chương VII: Quản lý nợ của chính quyền địa phương,** gồm 05 điều (từ Điều 49 đến Điều 53) quy định về mục đích, nguyên tắc, hình thức vay, điều kiện vay và việc tổ chức vay, trả nợ của chính quyền địa phương.

**- Chương VIII: Bảo đảm khả năng trả nợ công,** gồm 3 điều (từ Điều 54 đến Điều 56) quy định về bảo đảm khả năng trả nợ công, quản lý rủi ro đối với nợ công và về Quỹ Tích lũy trả nợ.

**- Chương IX: Kế toán, kiểm toán, thống kê, báo cáo và công bố thông tin về nợ công,** gồm 05 điều (từ Điều 57 đến Điều 61) quy định về kế toán nợ công; kiểm toán nợ công; việc thống kê, xây dựng cơ sở dữ liệu về nợ công; báo cáo thông tin và công bố thông tin về nợ công.

**- Chương X: Điều khoản thi hành,** gồm 02 điều (Điều 62 và Điều 63) quy định về hiệu lực thi hành và điều khoản chuyển tiếp.

**IV. NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA LUẬT**

Luật Quản lý nợ công năm 2017 gồm 10 chương, 63 điều so với 7 chương, 49 điều của Luật Quản lý nợ công năm 2009. Trên cơ sở mục tiêu, yêu cầu và quan điểm sửa đổi Luật nêu trên, Luật Quản lý nợ công năm 2017 có một số nội dung chính sau:

**1. Về phạm vi nợ công (Điều 1, Điều 4)**

Kế thừa Luật Quản lý nợ công năm 2009 về quy định nợ công gồm: nợ Chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh và nợ của Chính quyền địa phương (Điều 1); đồng thời quy định cụ thể về các loại nợ công (Điều 4).

**2. Về nguyên tắc quản lý nợ công (Điều 5)**

Luật Quản lý nợ công năm 2017 kế thừa hầu hết các nguyên tắc đã nêu tại Điều 5 của Luật Quản lý nợ công năm 2009, đồng thời bổ sung nguyên tắc “kiểm soát chặt chẽ các chỉ tiêu an toàn nợ công, bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững và ổn định kinh tế vĩ mô” (khoản 2 Điều 5); bổ sung thêm nguyên tắc: “không chuyển khoản nợ vay lại vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài của Chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh thành vốn cấp phát ngân sách nhà nước” (khoản 4 Điều 5); bổ sung yêu cầu gắn trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị, tổ chức có liên quan trong quản lý nợ công (khoản 5 Điều 5).

**2. Về nhiệm vụ, quyền hạn các cơ quan (Chương II)**

Trên cơ sở rà soát các quy định hiện hành của Hiến pháp, các Luật có liên quan như: Luật Tổ chức chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Điều ước quốc tế, Luật NSNN, Luật Đầu tư công, Luật Kiểm toán Nhà nước..., Luật Quản lý nợ công năm 2017 bổ sung 3 điều mới về nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban Thường vụ Quốc hội (Điều 11), Chủ tịch nước (Điều 12), và của Kiểm toán Nhà nước (Điều 18); đồng thời sửa đổi, bổ sung quy định về thẩm quyền, nhiệm vụ của các cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan để đảm bảo phù hợp với Hiến pháp năm 2013 và hệ thống pháp luật hiện hành.

Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị đã đặt ra yêu cầu về hoàn thiện thể chế, đặc biệt là chính sách, công cụ, bộ máy quản lý nợ công đảm bảo đúng quy định của Hiến pháp và pháp luật có liên quan để kiểm soát toàn diện rủi ro và hiệu quả nợ công. Thực hiện yêu cầu này, Luật Quản lý nợ công năm 2017 quy định Bộ Tài chính là cơ quan đầu mối giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về nợ công và có các nhiệm vụ, quyền hạn (khoản 1 Điều 15):

- Xây dựng, trình cấp có thẩm quyền ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền văn bản quy phạm pháp luật về quản lý nợ công;

- Xây dựng, trình Chính phủ để trình Quốc hội quyết định, điều chỉnh kế hoạch vay, trả nợ công 05 năm; tổng mức vay và trả nợ của ngân sách nhà nước hằng năm;

- Xây dựng, trình Chính phủ để trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định việc phát hành công trái xây dựng Tổ quốc;

- Xây dựng, trình Chính phủ quyết định hạn mức vay về cho vay lại và hạn mức bảo lãnh Chính phủ hằng năm; Đề án phát hành trái phiếu Chính phủ trên thị trường vốn quốc tế;

- Xây dựng, trình Thủ tướng Chính phủ quyết định chương trình quản lý nợ công 03 năm, kế hoạch vay, trả nợ công hằng năm, phát hành trái phiếu Chính phủ trên thị trường vốn quốc tế, sử dụng Quỹ Tích lũy trả nợ để xử lý rủi ro đối với cho vay lại và bảo lãnh Chính phủ, Đề án cơ cấu lại nợ, đàm phán, ký kết, phê duyệt và điều chỉnh thỏa thuận vay nước ngoài nhân danh Chính phủ, cho vay lại, cấp bảo lãnh Chính phủ đối với từng chương trình, dự án;

- Xây dựng, trình Thủ tướng Chính phủ để báo cáo Chủ tịch nước quyết định đàm phán, ký kết, phê chuẩn và điều chỉnh thỏa thuận vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài nhân danh Nhà nước;

- Tổ chức huy động vốn, phát hành công cụ nợ của Chính phủ trên thị trường vốn trong nước và quốc tế; chủ trì tổ chức thực hiện đàm phán, ký kết thỏa thuận vay thương mại, hiệp định khung, hiệp định cụ thể về vay ODA và vay ưu đãi nước ngoài nhân danh Nhà nước và Chính phủ;

- Thực hiện cấp phát vốn cho các chương trình, dự án đầu tư từ vốn vay của Chính phủ theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước;

- Cho vay lại vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ;

- Thanh toán nợ gốc, lãi, phí và các chi phí liên quan đối với các khoản nợ của Chính phủ;

- Thực hiện cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ;

- Quản lý Quỹ Tích lũy trả nợ;

- Quản lý danh mục nợ, thực hiện Đề án cơ cấu lại nợ, xử lý rủi ro theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ;

- Tổ chức công tác hạch toán kế toán đối với nợ Chính phủ; thống kê, báo cáo và công bố thông tin về nợ công theo quy định của pháp luật;

- Thanh tra, kiểm tra việc thực hiện quy định của pháp luật về quản lý nợ công.

Các Bộ và cơ quan ngang Bộ phối hợp với Bộ Tài chính thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về nợ công theo phân công của Chính phủ.

**4. Về chỉ tiêu an toàn, chương trình và kế hoạch vay, trả nợ công (Chương III)**

Luật Quản lý nợ công năm 2009 không quy định cụ thể về các công cụ này mà được lồng ghép vào các Điều khoản cụ thể về nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan. Trên thực tế, việc xây dựng, ban hành và triển khai thực hiện, chương trình, kế hoạch vay trả nợ công trong thời gian qua đã phát huy tác dụng và khẳng định sự cần thiết đối với quản lý nợ chủ động, phù hợp với thông lệ quốc tế. Do đó, Luật Quản lý nợ công năm 2017 bố cục lại thành một Chương riêng (Chương III) để quy định về chỉ tiêu an toàn, chương trình và kế hoạch vay, trả nợ công nhằm đảm bảo gắn kết giữa các kế hoạch tài chính, đầu tư công theo quy định của Luật NSNN năm 2015 và Luật Đầu tư công năm 2014, đồng thời giảm thiểu yêu cầu hướng dẫn
chi tiết.

Luật Quản lý nợ công năm 2017 bổ sung một số nội dung về thẩm quyền xây dựng, quyết định và thực hiện các công cụ quản lý nợ công như sau:

- Đối với chỉ tiêu an toàn nợ công: bao gồm các chỉ tiêu nợ công so với tổng sản phẩm quốc nội; nợ Chính phủ so với tổng sản phẩm quốc nội; nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ (không bao gồm cho vay lại) so với tổng thu Ngân sách Nhà nước; nợ nước ngoài của quốc gia so với tổng sản phẩm quốc nội; nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia so với tổng kim ngạch xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ. Luật Quản lý nợ công năm 2017 quy định Quốc hội quyết định các chỉ tiêu an toàn nợ công.

- Kế hoạch vay trả nợ công 05 năm bao gồm chỉ tiêu an toàn nợ công; tổng mức vay, trả nợ của ngân sách trung ương, ngân sách địa phương; hạn mức vay về cho vay lại và hạn mức bảo lãnh của Chính phủ do Chính phủ xây dựng trình Quốc hội quyết định, phù hợp với kế hoạch tài chính trung hạn 05 năm (theo quy định của Luật NSNN năm 2015) và kế hoạch đầu tư công trung hạn (theo quy định của Luật Đầu tư công năm 2014).

- Chương trình quản lý nợ trung hạn (03 năm) được lập hằng năm bao gồm đánh giá tình hình thực hiện việc quản lý nợ công năm hiện hành; dự kiến tổng mức vay, trả nợ của Chính phủ, của chính quyền địa phương và hạn mức bảo lãnh của Chính phủ của năm kế hoạch và 02 năm tiếp theo; dự báo tình hình thị trường vốn trong nước và quốc tế nhằm cụ thể hóa triển khai kế hoạch vay trả nợ công 05 năm gắn với tình hình cụ thể của việc huy động, sử dụng vốn vay trong khuôn khổ các mức trần nợ và các chỉ tiêu nợ đã được Quốc hội quyết định. Đây là những nội dung có tính chất điều hành và để đảm bảo linh hoạt, Luật quy định do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt kế hoạch thực hiện và các biện pháp huy động cụ thể.

- Kế hoạch vay trả nợ hằng năm bao gồm kế hoạch vay, trả nợ của Chính phủ hằng năm; kế hoạch vay, trả nợ của chính quyền địa phương hằng năm; Hạn mức vay về cho vay lại và hạn mức bảo lãnh Chính phủ hằng năm. Hằng năm, cùng với thời gian lập dự toán ngân sách nhà nước, Bộ Tài chính lập kế hoạch vay, trả nợ của Chính phủ; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh lập kế hoạch vay, trả nợ của chính quyền địa phương nhằm thực hiện nhiệm vụ tài chính, ngân sách và đầu tư công trong năm kế hoạch được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Đối với hạn mức bảo lãnh Chính phủ hằng năm, căn cứ nhu cầu và khả năng huy động vốn vay, hạn mức bảo lãnh Chính phủ giai đoạn 05 năm đã được Quốc hội quyết định, Bộ Tài chính báo cáo Chính phủ quyết định hạn mức bảo lãnh năm kế hoạch. Căn cứ tổng mức vay, trả nợ của ngân sách nhà nước hằng năm đã được Quốc hội phê duyệt, hạn mức vay về cho vay lại, hạn mức bảo lãnh Chính phủ hằng năm đã được Chính phủ quyết định, Bộ Tài chính xây dựng kế hoạch vay, trả nợ công hằng năm, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt để các Bộ, ngành, địa phương tổ chức thực hiện.

**5. Về huy động, sử dụng vốn vay của Chính phủ (Chương IV)**

Luật Quản lý nợ công năm 2009 có 2 điều quy định về huy động, sử dụng vốn vay của Chính phủ (Điều 20 quy định về vay trong nước, Điều 21 quy định về vay nước ngoài). Luật Quản lý nợ công năm 2017 kế thừa các nội dung này, đồng thời chi tiết các quy định về phát hành công cụ nợ tại thị trường vốn trong nước (Điều 27); các khoản vay trong nước khác (Điều 30); phát hành trái phiếu Chính phủ trên thị trường vốn quốc tế (Điều 28); vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài (Điều 29).

Một mặt, việc bổ sung, chi tiết các quy định nói trên giúp hoàn thiện hệ thống pháp lý về hoạt động huy động, sử dụng vốn vay của Chính phủ trong công tác quản lý nợ công. Mặt khác, đây cũng là bước chủ động tham gia thị trường vốn quốc tế trong bối cảnh nước ta trở thành nước có thu nhập trung bình, tốt nghiệp IDA từ tháng 6/2017 (từ khi Việt Nam trở thành nước có thu nhập trung bình thấp vào năm 2009, vốn vay ODA ngày càng giảm về quy mô, rút ngắn thời hạn vay, ân hạn, và gia tăng lãi suất, thay thế bằng các nguồn vốn ưu đãi với lãi suất thả nổi hoặc theo điều kiện thị trường) dẫn đến việc gia tăng chi phí vay và nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của Chính phủ.

**6. Về điều kiện cho vay lại vốn vay nước ngoài của Chính phủ
(Chương V)**

Luật Quản lý nợ công năm 2009 có quy định về điều kiện cho vay lại vốn vay nước ngoài của Chính phủ (Điều 24), đáp ứng được yêu cầu tiếp cận vốn vay của các chương trình, dự án. Tuy nhiên, trước yêu cầu tăng cường quản lý chặt chẽ nợ công, đảm bảo hiệu quả sử dụng vốn vay thì các điều kiện về cho vay lại vốn vay nước ngoài của Chính phủ cần phải chặt chẽ hơn.

Theo đó, Luật Quản lý nợ công năm 2017 quy định điều kiện được vay lại đối với Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (khoản 1 Điều 36) được siết chặt, bao gồm:

- Có chương trình, dự án đầu tư phát triển kinh tế - xã hội 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;

- Chương trình, dự án đầu tư có sử dụng vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài;

- Không có nợ vay lại vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài quá hạn trên 180 ngày;

- Mức dư nợ vay của ngân sách địa phương tại thời điểm đề nghị vay lại không vượt quá mức dư nợ vay của ngân sách địa phương theo quy định;

- Ngân sách địa phương cam kết trả nợ đầy đủ, đúng hạn.

Tương tự đối với địa phương, các điều kiện cho vay lại đối với doanh nghiệp và đơn vị sự nghiệp công lập cũng được nâng cao, chi tiết và chặt chẽ hơn.

Luật Quản lý nợ công năm 2017 cũng bổ sung các quy định về đối tượng, phương thức, quy trình quản lý cho vay lại vốn vay nước ngoài, trong đó bổ sung các quy định chặt chẽ về thẩm định cho vay lại của các đối tượng đề nghị được vay lại vốn vay của Chính phủ (Điều 38); đồng thời bổ sung quy định nhằm tăng cường chế tài quản lý rủi ro tín dụng cho vay lại (Điều 39).

**7. Về các loại phí (Điều 37)**

Luật Quản lý nợ công năm 2017 kế thừa quy định của Luật Quản lý nợ công năm 2009 về phí cho vay lại và phí bảo lãnh. Tuy nhiên, Luật điều chỉnh tên “phí cho vay lại” thành “phí quản lý cho vay lại” nhằm thể hiện đúng bản chất của các khoản chi phí và để đảm bảo phù hợp với quy định của Luật Phí và lệ phí.

Để quán triệt chỉ đạo của Bộ Chính trị tại Nghị quyết 07-NQ/TW về đảm bảo dư địa dự phòng cho các rủi ro tiềm ẩn; đảm bảo nguyên tắc tín dụng là phải có nguồn dự phòng để bù đắp rủi ro, đảm bảo trả nợ vay nước ngoài của Chính phủ đầy đủ, đúng hạn theo các cam kết và phù hợp với thông lệ tốt của quốc tế. Mặt khác, Luật NSNN chưa có quy định việc bố trí nguồn dự phòng trong dự toán NSNN trung hạn và hàng năm để xử lý vấn đề này. Vì vậy, Luật Quản lý nợ công năm 2017 bổ sung quy định về khoản dự phòng rủi ro cho vay lại (Khoản 2 Điều 37) để tạo nguồn bù đắp các rủi ro phát sinh từ cho vay lại vốn vay nước ngoài của Chính phủ.

**8. Về điều kiện cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ (Chương VI)**

Bám sát quan điểm chỉ đạo tại Nghị quyết số 07-NQ/TW, Luật Quản lý nợ công năm 2017 bổ sung một số nội dung liên quan đến đối tượng, điều kiện, thẩm quyền quyết định chủ trương, hạn mức bảo lãnh, thẩm định khả năng trả nợ và xử lý rủi ro để siết chặt bảo lãnh Chính phủ nhằm kiềm chế tốc độ gia tăng nợ công.

Với mục tiêu cụ thể hóa hơn nữa các nội dung của Luật nhằm giảm thiểu yêu cầu hướng dẫn thực hiện, trong đó có nội dung về quy định đối với cấp và quản lý bảo lãnh, Luật Quản lý nợ công năm 2017 bổ sung các quy định tại Chương VI về cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ, trong đó bổ sung quy định điều kiện cấp bảo lãnh Chính phủ (Điều 43); bổ sung một số nội dung về quản lý bảo lãnh Chính phủ (Điều 46); trách nhiệm của các cơ quan liên quan trong cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ (Điều 48).

**9. Về quản lý rủi ro đối với nợ công (Chương VIII)**

Luật Quản lý nợ công năm 2009 không có quy định về quản lý rủi ro đối với nợ công. Tuy nhiên, thực tiễn thi hành Luật thời gian qua cho thấy cần có chế tài quy định về quản lý và xử lý rủi ro nợ công nói chung và các cấu phần của nợ công nói riêng.

Theo đó, ngoài việc bổ sung các điều khoản cụ thể về quản lý rủi ro tín dụng cho vay lại (Điều 39), về quản lý rủi ro bảo lãnh Chính phủ (Điều 46) còn có Điều 55 quy định các nội dung cụ thể hướng dẫn quản lý và xử lý rủi ro đối với nợ công, bao gồm:

- Định nghĩa công tác quản lý rủi ro đối với nợ công;

- Chi tiết các yếu tố rủi ro về nợ công;

- Các biện pháp phòng ngừa rủi ro đối với nợ công;

- Các biện pháp xử lý rủi ro đối với nợ công;

- Xây dựng, trình Thủ tướng Chính phủ quyết định Đề án cơ cấu lại nợ;

- Thực hiện cơ cấu lại nợ thông qua các biện pháp mua lại nợ, hoán đổi, gia hạn nợ;

- Nghĩa vụ của đối tượng được vay lại, đối tượng được bảo lãnh trong phòng ngừa và xử lý rủi ro;

- Chính phủ quy định chi tiết về nghiệp vụ quản lý rủi ro đối với nợ công.

**V. CÁC ĐIỀU KIỆN VÀ NGUỒN LỰC BẢO ĐẢM THI HÀNH LUẬT**

Kinh phí triển khai Luật Quản lý nợ công năm 2017 được bố trí từ ngân sách nhà nước trong dự toán chi thường xuyên hàng năm và các nguồn khác theo quy định của pháp luật.

Các cơ quan được phân công chủ trì thực hiện các nhiệm vụ cụ thể để triển khai Luật Quản lý nợ công năm 2017, có trách nhiệm lập dự toán kinh phí bảo đảm việc triển khai thi hành Luật, gửi cơ quan có thẩm quyền phê duyệt dự toán ngân sách hàng năm theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước.

**VI. DỰ BÁO TÁC ĐỘNG CỦA LUẬT ĐẾN NGƯỜI DÂN VÀ XÃ HỘI**

Việc ban hành Luật Quản lý nợ công năm 2017 sẽ khắc phục được những tồn tại, vướng mắc, bất cập trong quá trình thực hiện Luật Quản lý nợ công năm 2009; tuân thủ Hiến pháp năm 2013 và phù hợp, thống nhất với các luật có liên quan được ban hành Luật Quản lý nợ công năm 2009; tạo cơ sở pháp lý đầy đủ, vững chắc, đồng bộ giữa chính sách quản lý nợ công với chính sách tài khóa, tiền tệ và đầu tư công, đảm bảo huy động vốn đầy đủ, kịp thời cho nhu cầu đầu tư phát triển kinh tế - xã hội và nâng cao hiệu quả sử dụng vốn vay để tiếp tục xây dựng, nâng cao hệ thống cơ sở hạ tầng, an sinh xã hội cho người dân.

Luật Quản lý nợ công năm 2017 tập trung phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan; nâng cao trách nhiệm giải trình, tính công khai, minh bạch trong công tác quản lý nợ công; đồng thời ưu tiên quy định chi tiết ngay trong luật theo hướng luật hóa các quy định hiện hành đã áp dụng ổn định, giảm thiểu yêu cầu phải hướng dẫn thêm các nội dung sau khi ban hành, đảm bảo tính cụ thể, chặt chẽ, dễ kiểm tra đánh giá. Những điều này nhằm nâng cao hiệu quả công tác quản lý nhà nước đối với nợ công, bảo đảm bền vững nợ công và an ninh tài chính quốc gia, đặc biệt trong bối cảnh nợ công tăng cao và Việt Nam dần phải tiếp cận với thị trường vốn quốc tế.

**VII. TRIỂN KHAI THI HÀNH LUẬT**

Để nhanh chóng đưa Luật Quản lý nợ công năm 2017 đi vào thực tiễn cuộc sống, bảo đảm thi hành đồng bộ, thống nhất, kịp thời và hiệu quả, cần thực hiện một số nhiệm vụ cơ bản sau đây:

**1. Xây dựng kế hoạch triển khai thi hành Luật**

Ngay sau khi Luật được ban hành, để chủ động chuẩn bị các hướng dẫn thi hành Luật, Bộ Tài chính đã báo cáo Chính phủ xác định các văn bản hướng dẫn Luật Quản lý nợ công năm 2017 và gửi Bộ Tư pháp danh mục các Nghị định dự kiến xây dựng và xác định căn cứ ban hành để tổng hợp vào chương trình xây dựng pháp luật năm 2018 của Chính phủ. Theo đó, các văn bản hướng dẫn Luật được đưa vào danh mục các nhiệm vụ năm 2018 tại Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 01/01/2018 về nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và Dự toán NSNN năm 2018. Đồng thời, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 50/QĐ-TTg ngày 11/1/2018 ban hành danh mục và phân công cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản chi tiết các Luật được Quốc hội khóa XIV thông qua tại Kỳ họp thứ 4.

Xây dựng dự thảo các Nghị định hướng dẫn Luật. Để đảm bảo yêu cầu hướng dẫn Luật ngay khi Luật có hiệu lực (từ ngày 1/7/2018), Bộ Tài chính đã đăng tải các dự thảo văn bản hướng dẫn thi hành Luật lên Cổng Thông tin điện tử Bộ Tài chính để lấy ý kiến.

Căn cứ Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 80/2015/QH13 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/05/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Bộ trưởng Bộ Tài chính đã có Quyết định số 2590/QĐ-BTC ngày 19/12/2017 về việc thành lập Ban soạn thảo các Nghị định hướng dẫn Luật Quản lý nợ công năm 2017 do Thứ trưởng Bộ Tài chính làm Trưởng Ban và các thành viên là đại diện của các Bộ, ngành, địa phương, các tổ chức và các chuyên gia. Đồng thời, tổ chức thành lập các Tổ giúp việc cho công tác soạn thảo từng Nghị định đảm bảo tiến độ hướng dẫn Luật.

**2. Ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành**

Bộ Tài chính dự kiến xây dựng, trình cấp có thẩm quyền ban hành các văn bản hướng dẫn theo 7 nhóm vấn đề, gồm:

- Nhóm nội dung về các quy định chung trong công tác quản lý nợ công, các nghiệp vụ quản lý nợ công;

- Nhóm nội dung hướng dẫn về phát hành, đăng ký, lưu ký, niêm yết, giao dịch các công cụ nợ của Chính phủ;

- Nhóm nội dung về quản lý vốn vay ODA và vay ưu đãi nước ngoài;

- Nhóm nội dung hướng dẫn đối với công tác cho vay lại vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài của Chính phủ;

- Nhóm nội dung hướng dẫn công tác cấp và quản lý bảo lãnh của Chính phủ;

- Nhóm nội dung về quản lý nợ của chính quyền địa phương; và

- Nhóm nội dung hướng dẫn về quản lý Quỹ Tích lũy trả nợ.

**3. Tuyên truyền, phổ biến về Luật**

- Bộ Tài chính tổ chức quán triệt việc thi hành và phổ biến nội dung của Luật cho các Bộ, cơ quan trung ương, các địa phương và các cơ quan, tổ chức có liên quan.

- Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tổ chức quán triệt việc thi hành và phổ biến nội dung của Luật cho các cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc phạm vi quản lý của địa phương./.