



OXFAM

**BTAP**

*Minh bạch vì Công Bằng và Phát triển*

BẢN KHUYẾN NGHỊ  
CHÍNH SÁCH

**ĐÓNG GÓP Ý KIẾN  
CHO DỰ THẢO LUẬT  
QUẢN LÝ NỢ CÔNG  
(SỬA ĐỔI)**



NXB DÂN TRÍ



*Người dân địa bàn dự án "Tăng cường minh bạch, trách nhiệm giải trình và sự tham gia trong quản lý ngân sách nhà nước" do Liên minh Châu Âu tài trợ tại tỉnh Quảng Trị*



Người dân địa bàn dự án “Tăng cường minh bạch, trách nhiệm giải trình và sự tham gia trong quản lý ngân sách nhà nước” do Liên minh Châu Âu tài trợ tại tỉnh Quảng Trị

# 01 GIỚI THIỆU CHUNG

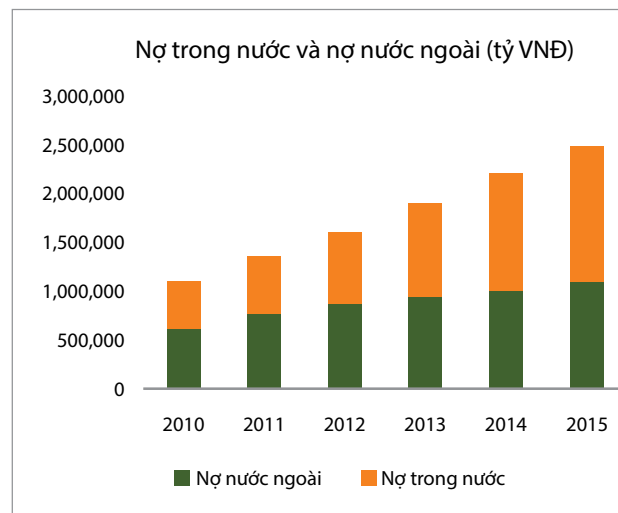
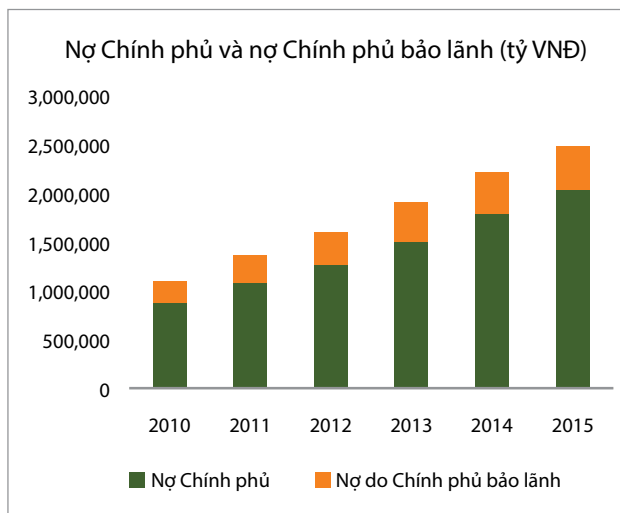


## PHỤ LỤC: HƯỚNG DẪN THỐNG KÊ NỢ Ở KHU VỰC CÔNG CỦA IMF (2013)

Yêu cầu thống kê theo đơn vị vay nợ	Yêu cầu đối với khung pháp lý về báo cáo nợ công
Thống kê tổng nợ Chính phủ	Khung pháp lý về thống kê và báo cáo nợ công
Thống kê nợ chính quyền trung ương	Kế hoạch công bố thông tin định kỳ về nợ công
Thống kê nợ chính quyền địa phương	<b>Yêu cầu về xây dựng báo cáo</b>
Thống kê nợ của các tập đoàn nhà nước	Báo cáo phân tích nợ công
Thống kê nợ của các tổ chức tài chính nhà nước	Báo cáo thống kê nợ công
<b>Yêu cầu thống kê theo từng công cụ nợ</b>	<b>Yêu cầu về tần suất báo cáo</b>
Các khoản chứng khoán nợ như trái phiếu	Hàng tháng
Các khoản vay trực tiếp	Hàng quý
Các khoản phải trả như tín dụng thương mại, trả trước	Giữa năm
Quyền rút vốn đặc biệt	Hàng năm
Tiền mặt do Ngân hàng Trung ương phát hành và các khoản tiền gửi tại Ngân hàng Trung ương	<b>Yêu cầu về công khai thông tin</b>
Các khoản Chính phủ đảm bảo thanh toán như bảo hiểm và lương hưu	Công bố báo cáo nợ công
<b>Yêu cầu thống kê nợ theo các yếu tố khác</b>	Công bố báo cáo gửi cho các chủ nợ
Thống kê nợ theo kỳ hạn (dài hạn và ngắn hạn)	Công bố báo cáo quản lý dòng tiền
Thống kê nợ theo đồng tiền nợ	Công bố báo cáo kiểm toán nợ
Thống kê nợ theo lãi suất (cố định và không cố định)	
Thống kê nợ theo chủ nợ	
Thống kê nợ theo điều khoản vay	

Theo số liệu báo cáo của Bộ Tài chính, tính đến cuối năm 2016, nợ công của Việt Nam đã lên đến 94,8 tỷ đô la Mỹ, tương đương với 64,73% GDP và đã tiến sát mức trần cho phép là 65% GDP<sup>1</sup>. Theo phát biểu của Bộ trưởng Bộ Tài chính vào tháng 11 năm 2016 (*Thu, 2016*), nợ công của Việt Nam đã tăng 15 lần trong 15 năm qua. Theo Luật Quản lý Nợ công 2009, nợ

công bao gồm nợ Chính phủ, nợ chính quyền địa phương và nợ do Chính phủ bảo lãnh. Trong khi đó, theo thông lệ quốc tế, nợ công còn bao gồm nợ của ngân hàng trung ương và các đơn vị công lập khác. Nếu tính đầy đủ theo thông lệ quốc tế, nợ công Việt Nam có thể lên đến hơn 200% GDP (*Việt, 2017*) và đã vượt quá chỉ tiêu an toàn nợ là 65% GDP.



Nợ công của Việt Nam (*Bản tin Nợ công của Bộ Tài chính, 2016*)

Theo một nghiên cứu về nợ công (*Tú, 2012*), nợ công của Việt Nam tăng nhanh do 3 nguyên nhân chính gồm: (i) Đầu tư công đã được mở rộng ồ ạt và không hiệu quả; (ii) Bội chi ngân sách nhà nước luôn ở mức cao trong thời gian dài dẫn đến việc Chính phủ buộc phải vay nợ để bù đắp thiếu hụt ngân sách; và (iii) Nợ của khu vực doanh nghiệp nhà nước đang ở mức rất cao. Mặc dù trong cơ cấu nợ công của Việt Nam hiện nay chưa tính đến nợ của khu vực doanh nghiệp nhà nước. Tuy nhiên, trong cơ cấu nợ của doanh nghiệp do Chính phủ bảo lãnh hầu hết là các khoản vay ngắn hạn. Vì vậy, trong trường hợp doanh nghiệp không có khả năng trả nợ, Chính phủ sẽ là người trả nợ thay cho doanh nghiệp.

Khi kiểm soát không tốt, nợ công gây các tác động tiêu cực đến hoạt động kinh tế và qua đó ảnh hưởng tới lao động việc làm và các vấn đề

xã hội khác. Theo công trình nghiên cứu của Cơ quan nghiên cứu kinh tế quốc gia Mỹ (*NBER*) được thực hiện từ năm 2010 đối với 44 quốc gia, tăng trưởng kinh tế sẽ giảm trung bình 4% khi nợ công vượt ngưỡng 90% GDP. Đối với các nền kinh tế mới nổi như Việt Nam, tăng trưởng kinh tế hàng năm sẽ giảm khoảng 2% nếu nợ công vượt quá ngưỡng 60% GDP (*Tuấn, 2013*).

Về tác động xã hội, đã có khá nhiều nghiên cứu khoa học về mối quan hệ giữa nợ công và bất bình đẳng trong xã hội. Cụ thể, nghiên cứu của Victor Amoureux (*Amoureux, 2014*) kết luận rằng cuộc khủng hoảng nợ công tại Anh vào thế kỷ thứ 19 đã dẫn đến việc tài sản đã được chuyển từ tầng lớp có thu nhập thấp và trung bình sang tầng lớp thu nhập cao do Chính phủ tăng thuế tiêu dùng để tạo nguồn thu trả nợ. Bên cạnh đó, để giải quyết gánh nặng trả nợ, Chính phủ phải cắt giảm ngân sách hỗ trợ các

<sup>1</sup> <http://cafef.vn/no-cong-len-toi-948-ty-usd-moi-nguoi-dan-viet-nam-dang-ganh-khoan-no-khoang-23-trieu-dong-20170110150704671.chn>





Người dân địa bàn dự án “Tăng cường minh bạch, trách nhiệm giải trình và sự tham gia trong quản lý ngân sách nhà nước” do Liên minh Châu Âu tài trợ tại tỉnh Hòa Bình

chương trình xã hội như giáo dục và y tế, làm giảm cơ hội tiếp cận các dịch vụ công của người thu nhập thấp. Một đánh giá khác (Masaganits, 2013) kết luận rằng cuộc khủng hoảng nợ công ở Hy Lạp vào đầu năm 2010 là nguyên nhân của nhiều hệ lụy xã hội tại quốc gia này như nạn thất nghiệp đã ảnh hưởng đến 25% dân số trong độ tuổi lao động; tỷ lệ đói nghèo lên đến 38% trong năm 2012; thu nhập của nhóm người nghèo nhất trong năm 2012 cũng giảm gần 50% so với năm 2009.

Việt Nam hiện đã có khá nhiều nghiên cứu về thực trạng quản lý nợ công. Các nghiên cứu này đều cho rằng công tác quản lý nợ công của Việt Nam còn tồn tại nhiều vấn đề như cách tính nợ công chưa phù hợp với thông lệ quốc tế, đầu tư công thiếu hiệu quả, kỷ luật tài khóa còn lỏng lẻo và thiếu cơ chế cho minh bạch và trách nhiệm giải trình. Tuy chưa có nghiên cứu dự báo một cách định lượng tác động của nợ công đối với kinh tế xã hội, một nghiên cứu của Chu Minh Hội (Hội, 2016) được thực hiện trong năm 2016 đã kết luận rằng mô hình phát triển tài chính như hiện nay đang làm gia tăng bất bình đẳng về thu nhập ở Việt Nam.

Bài học từ một số quốc gia trên thế giới cho thấy khủng hoảng nợ công tạo ra các bất ổn, đói nghèo và bất bình đẳng trong xã hội. Từ những bài học này, Việt Nam cần củng cố công tác quản lý nợ công để giảm thiểu các rủi ro về kinh tế và xã hội. Trong mục tiêu chống lại đói nghèo và bất bình đẳng, Oxfam và BTAP đã thực hiện nghiên cứu về thực trạng, các lỗ hổng pháp lý và kinh nghiệm quốc tế trong quản lý nợ công từ năm 2016 nhằm đóng góp các phân tích độc lập cho quá trình sửa đổi Luật quản lý nợ công 2009.

Các khuyến nghị dưới đây được xây dựng dựa trên kết quả nghiên cứu và tham vấn chuyên gia đối với bản dự thảo do Bộ Tài chính công bố tại Hội thảo lấy ý kiến đóng góp cho Dự thảo Luật Quản lý nợ công được tổ chức vào ngày 12 tháng 8 tại Vĩnh Phúc. Các khuyến nghị được xây dựng với nguyên tắc chung là (i) tăng cường cơ chế minh bạch, trách nhiệm giải trình, (ii) giảm thiểu các lỗ hổng pháp lý trong quản lý nợ công và (iii) thúc đẩy sự công bằng trong việc sử dụng các nguồn lực chung của quốc gia.



Người dân địa bàn dự án “Tăng cường minh bạch, trách nhiệm giải trình và sự tham gia trong quản lý ngân sách nhà nước” do Liên minh Châu Âu tài trợ tại tỉnh Hòa Bình



02

**GÓP Ý CHO  
DỰ THẢO LUẬT  
QUẢN LÝ  
NỢ CÔNG SỬA ĐỔI**

## Cấu trúc dự thảo

Cấu trúc của dự thảo nên được điều chỉnh để đảm bảo tính liên mạch. Theo đó, nên điều chỉnh Chương II -Nhiệm vụ của các cơ quan; Chương III- Chỉ tiêu an toàn, Chiến lược, chương trình và kế hoạch vay, trả nợ công.

## Điều 4. Phân loại nợ

Trong Dự thảo Luật, nợ chỉ được phân loại theo chủ thể cho vay là nợ trong nước và nợ nước ngoài, chưa được phân loại theo đồng tiền nợ. Nhìn chung, nợ bằng đồng ngoại tệ sẽ khó xử lý hơn vì các yếu tố liên quan đến tỷ giá. Do đó, Dự thảo Luật cần có những quy định chặt chẽ hơn về quản lý nợ ngoại tệ. Cụ thể, bên cạnh việc phân loại theo chủ thể vay, nợ cần được phân loại theo đồng tiền.

## Khuyến nghị chính sách

- Bổ sung thêm điều khoản phân loại nợ theo đồng tiền.



Người dân địa bàn dự án “Tăng cường minh bạch, trách nhiệm giải trình và sự tham gia trong quản lý ngân sách nhà nước” do Liên minh Châu Âu tài trợ tại tỉnh Quảng Trị

- Bổ sung chỉ tiêu nợ theo đồng tiền trong kế hoạch vay, trả nợ công 5 năm, 3 năm cũng như các chỉ tiêu an toàn nợ.

## Điều 10. Chỉ tiêu an toàn nợ công

Việc xây dựng chỉ tiêu an toàn nợ công là cần thiết và phù hợp với thông lệ quốc tế. Tuy nhiên, về mặt pháp lý, khi đặt ra một quy định cấm (trong Dự thảo Luật này là cấm vay nợ vượt quá chỉ tiêu an toàn) thì phải có quy định xử lý trong trường hợp vi phạm. Cụ thể, Dự thảo Luật cần có những quy định xử lý nếu nợ công vượt chỉ tiêu an toàn. Tuy nhiên, Chương II chưa đưa ra quy định xử lý khi nợ công vượt chỉ tiêu an toàn. Với mỗi quy định nếu không có chế tài xử lý vi phạm thì sẽ không đảm bảo quy định đó được thực hiện một cách nghiêm túc.

## Khuyến nghị chính sách

- Đề nghị bổ sung cơ chế xử lý trong trường hợp nợ công vượt chỉ tiêu an toàn.

## Điều 12. Kế hoạch vay, trả nợ công

Kế hoạch vay, trả nợ công là công cụ quản lý tốt, giúp Nhà nước chủ động hơn trong việc bố trí các nguồn tài chính. Tuy nhiên, quy định lập kế hoạch cũng có thể tồn tại một số điểm hạn chế trong điều hành như cơ quan có thẩm quyền sẽ tiến hành vay theo đúng số tiền đã định sẵn trong kế hoạch.

Tuy nhiên thực tế cho thấy, nhiều dự án đầu tư công đã bị chậm tiến độ trong thời gian qua dẫn đến tình trạng tiền vay lưu ở kho bạc trong khi lãi vay vẫn phải trả. Do đó, việc triển khai các kế hoạch, ký kết hợp đồng vay nợ hay phát hành trái phiếu cần cân nhắc yếu tố dòng tiền trong kho bạc.

## Khuyến nghị Chính sách

- Cần xây dựng quy chế phối hợp giữa các bên trong quá trình xây dựng và thực hiện kế hoạch vay, trả nợ công để cân nhắc yếu tố dòng tiền trong kho bạc nhằm giảm thiểu nguồn tổn ngân.
- Bổ sung thêm quy định tham vấn lấy ý kiến Ngân hàng Nhà nước trước khi quyết định vay nợ nếu đồng tiền nợ là ngoại tệ.



## Điều 15. Nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội

Điều 18, điểm 1c quy định Chính phủ “*Lập và trình Quốc hội quyết định, điều chỉnh kế hoạch vay, trả nợ công 5 năm*”. Tuy nhiên, tại điều 15 về nhiệm vụ của Quốc hội, nhiệm vụ xem xét, có ý kiến hay phê duyệt kế hoạch vay và trả nợ công 5 năm chưa được đề cập đến.

### Khuyến nghị chính sách

Đề nghị bổ sung vào nhiệm vụ của Quốc hội tại Điều 15

## Điều 29. Mục đích vay của Chính phủ

Điều 29.1 cho phép vay để chi đầu tư phát triển và vay để bù đắp thiếu hụt tạm thời. Trong khi đó, Điều 4.1.c của Dự thảo đã quy định nợ Chính phủ không bao gồm khoản vay trả trong năm do thiếu hụt tạm thời. Vì vậy, cần làm rõ khái niệm bù đắp thiếu hụt tạm thời, tránh trường hợp điều khoản này bị lạm dụng trong thực tế triển khai.

Tại Điều 29.3 quy định mục đích vay để cho vay lại, cần bổ sung quy định khoản vay lại chỉ được phép chi cho đầu tư phát triển, không được dùng để chi thường xuyên.

## Điều 31. Phát hành công cụ nợ tại thị trường vốn trong nước

Trong Dự thảo Luật, Điều 31.1.a cho phép phát hành tín phiếu kho bạc. Tuy nhiên, Dự thảo Luật chưa làm rõ việc tín phiếu kho bạc sẽ được tính toán thế nào vì đây là khoản vay trả trong năm. Cần làm rõ tín phiếu có được đưa vào kế hoạch vay trả nợ hay chỉ là biện pháp mượn tạm tiền của các ngân hàng thương mại trong thời gian ngắn.

Điều 31.1.d quy định: “*Các công cụ nợ khác theo quy định của pháp luật*”. Đề nghị bỏ quy định này và rà soát dự thảo để bỏ bớt các quy định cho phép các công cụ nợ khác vì Luật được xây dựng với mục đích thống nhất quản lý về nợ công. Nếu vẫn cho phép các quy định pháp luật khác quy định về công cụ nợ, việc quản lý trên thực tế sẽ gặp nhiều khó khăn.

## Khuyến nghị Chính sách

- Cần nhắc tách riêng vấn đề nợ để chi tiêu và nợ vì lý do dòng tiền trong năm tài chính.
- Đề xuất bỏ quy định về “*Các công cụ nợ khác theo quy định của pháp luật*”

## Điều 33. Vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài

Khi đề xuất một thoả thuận vay ODA hay vay ưu đãi nước ngoài, cần xác định xem thoả thuận này có thuộc điều ước quốc tế không. Theo quy định, các thoả thuận là điều ước quốc tế nếu được ký nhân danh Nhà nước hoặc Chính phủ, liên quan đến quyền và nghĩa vụ của quốc gia. Do đó, các thoả thuận vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài về cơ bản đều là điều ước quốc tế. Bởi vậy, việc xây dựng các quy định cần soi chiếu lại với Luật Điều ước quốc tế 2016.

Các thoả thuận vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài thường có hai phần chính: (i) Tài chính; và (ii) Các điều kiện vay đi kèm. Về phần tài chính, Dự thảo Luật đã xử lý tương đối đầy đủ. Tuy nhiên, các điều kiện đi kèm trong hợp đồng vay thường khá phức tạp và cần quy định rõ ràng hơn. Khi đàm phán, đối tác cho vay phía nước ngoài có thể đặt ra các điều kiện của khoản vay và nội dung của các điều kiện đó ràng buộc cả quốc gia. Ngoài ra, Điều 6.1 Luật Điều ước quốc tế 2016 quy định rằng Điều ước được ưu tiên áp dụng trước so với pháp luật trong nước, trừ Hiến pháp. Như vậy khi được ký, thoả thuận đó vẫn ưu tiên áp dụng kể cả trường hợp phát hiện thoả thuận đó có nội dung trái với luật, pháp lệnh. Do đó, cơ chế kiểm soát trước là vô cùng quan trọng.

Dự thảo Luật đã có quy định về việc lấy ý kiến Bộ Tư pháp về mặt pháp lý theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, theo Luật Điều ước quốc tế, đối tượng được lấy ý kiến bao gồm: “*Bộ Ngoại giao, Bộ Tư pháp và cơ quan, tổ chức có liên quan*”. Bởi vậy, Dự thảo Luật cần bổ sung đối tượng lấy ý kiến.

### Khuyến nghị chính sách

- Bổ sung quy định về đánh giá tác động của các điều kiện đi kèm khoản vay. Hiện tại Dự thảo Luật mới chỉ yêu cầu đánh giá hiệu quả đầu tư và tác động đến ngân sách.

- Bổ sung đối tượng lấy ý kiến về thỏa thuận vay gồm Bộ Ngoại giao, Bộ Tư pháp và cơ quan, tổ chức có liên quan.
- Bổ sung quy định về hồ sơ trình cấp có thẩm quyền ký các thỏa thuận vay, trong đó có: (1) Dự thảo thỏa thuận vay; (2) Ý kiến của Bộ Tư pháp trong đó nói rõ về tính phù hợp của thỏa thuận đó đối với luật, pháp lệnh, nghị quyết, nghị định và các quy định pháp luật khác có liên quan (3) Đánh giá tác động của các điều kiện vay.
- Bổ sung quy định về việc đăng tải công khai thỏa thuận vay (*Luật Điều ước quốc tế 2016 đã có quy định về việc đăng tải công khai Điều ước quốc tế*).
- Xem xét phân chia thẩm quyền quản lý theo nội dung của điều kiện vay.

### Điều 38. Nguyên tắc cho vay lại

Trong Dự thảo Luật, Điều 38.3 đã quy định sử dụng tỷ giá của Vietcombank để quy đổi khi Chính phủ vay ngoại tệ và cho vay lại bằng tiền đồng. Quy định này có thể dẫn đến một số nguy cơ liên quan đến tính thiếu độc lập.

### Khuyến nghị chính sách

- Tỷ giá quy đổi nên được xác định một cách độc lập hơn như tỷ giá trung bình của 5 ngân hàng thương mại lớn nhất tại thời điểm trả nợ.

### Điều 47A. Thẩm định bảo lãnh của chính phủ

Đối với cho vay lại nguồn vốn của Chính phủ, dự thảo Luật có Điều 42 quy định về thẩm định tài chính cho vay lại, trong khi phần bảo lãnh của Chính phủ không có điều khoản quy định về nội dung này.

### Khuyến nghị chính sách

- Kiến nghị xem xét để bổ sung quy định về thẩm định tài chính trong phần quản lý bảo lãnh của Chính phủ

### Điều 48. Hạn mức bảo lãnh Chính phủ

a) Theo Dự thảo Luật hiện tại, hạn mức bảo lãnh Chính phủ không được đưa vào chỉ tiêu an toàn nợ công tại Điều 10. Tuy nhiên, quy định về hạn mức bảo lãnh Chính phủ được đưa vào Kế hoạch vay, trả nợ công 5 năm và kế hoạch vay, trả nợ hàng năm. Điều này có thể dẫn đến việc Chính phủ quyết hạn mức bảo lãnh năm đầu tiên cao để dễ dàng xử lý hơn. Trong khi đó, bảo lãnh Chính phủ hiện tại đã ở mức rất cao do Chính phủ bảo lãnh quá nhiều trong một thời gian dài và các dự án này đều đang trong tình trạng khó khăn về trả nợ. Điều 14.3.a của Dự thảo đưa ra nguyên tắc Tốc độ tăng dư nợ bảo lãnh Chính phủ không vượt quá tốc độ tăng GNP năm trước. Đây là quy định hợp lý nhưng chưa giải quyết được vấn đề liên quan đến hạn mức bảo lãnh Chính phủ cho năm đầu tiên.

b) Một vấn đề khác là cơ chế xử lý khi Chính phủ dùng tiền ngân sách để trả nợ bảo lãnh chưa được quy định rõ ràng. Ví dụ cụ thể, hạn mức bảo lãnh của Chính phủ là 10 đồng. Chính phủ đã bảo lãnh cho 10 dự án với mỗi dự án là 1 đồng và chưa dự án nào trả được nợ. Như vậy, Chính phủ đã bảo lãnh hết hạn mức. Nếu



"Người dân địa bàn dự án "Tăng cường minh bạch, trách nhiệm giải trình và sự tham gia trong quản lý ngân sách nhà nước" do Liên minh Châu Âu tài trợ tại tỉnh Hòa Bình





"Người dân địa bàn dự án "Tăng cường minh bạch, trách nhiệm giải trình và sự tham gia trong quản lý ngân sách nhà nước" do Liên minh Châu Âu tài trợ tại tỉnh Quảng Trị

một dự án trả nợ 1 đồng, dư nợ còn 9 đồng và Chính phủ lại có thể bảo lãnh thêm. Nếu một dự án nào đó hoàn toàn thất bại, Chính phủ phải dùng 1 đồng ngân sách để trả nợ thay. Lúc này, dư nợ về lý thuyết giảm xuống còn 9 đồng. Tuy nhiên, Dự thảo Luật chưa quy định rõ ràng về việc Chính phủ có thể bảo lãnh tiếp trong trường hợp này không.

### Khuyến nghị chính sách

- Quốc hội đưa ra hạn mức dư nợ bảo lãnh tại thời điểm Luật có hiệu lực.
- Quốc hội đưa yêu cầu giảm dư nợ bảo lãnh Chính phủ xuống một mức nhất định trong vòng 3 năm kể từ khi Luật có hiệu lực.
- Hết 3 năm, dư nợ bảo lãnh Chính phủ đã về mức đã xác định thì có thể cho phép tăng dư nợ hàng năm nhưng không được quá tốc độ tăng GNP.
- Cần phải làm rõ: Nếu Chính phủ đã dùng tiền ngân sách để chi trả cho một khoản nợ bảo lãnh nào đó, thì không được coi là giảm dư nợ bảo lãnh Chính phủ.

### Điều 59. Quỹ tích lũy trả nợ

Điểm 5 Điều 59 quy định về việc nguồn vốn nhàn rỗi của Quỹ tích lũy trả nợ phải được bảo toàn, phát triển thông qua dịch vụ tiền gửi và hình thức khác theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, mục đích thành lập Quỹ là để tập trung nguồn thu hồi từ các dự án để thanh toán gốc và lãi các khoản vay nước ngoài, do vậy việc sử dụng nguồn tạm thời của Quỹ là cần thiết nhưng phải đảm bảo tính thanh khoản.

### Khuyến nghị chính sách

- Đề xuất bổ sung nguyên tắc sử dụng nguồn tạm thời của Quỹ Tích lũy là phải đảm bảo tính thanh khoản.

### Điều 61. Kiểm toán nợ công

Kiểm toán là nội dung quan trọng trong quản lý nợ công. Ở Việt Nam, công tác kiểm toán nợ công chưa thực sự hiệu quả một phần do việc tổ chức, quản lý nợ công phân tán, việc tổng hợp số liệu nợ chưa kịp thời, việc quản lý cho vay lại, đặc biệt là tiêu chí việc đánh giá rủi ro, nợ xấu của việc cho vay lại chưa đầy đủ, rõ ràng khiến Kiểm toán Nhà nước khó khăn trong thu thập hồ sơ, tài liệu kiểm toán. Một số ý kiến còn cho rằng cách tiếp cận kiểm toán nợ công ở Việt Nam chưa rõ ràng, chưa tiệm cận với tiêu chuẩn quốc tế; mới tiếp cận bằng loại hình kiểm toán tuân thủ, chưa thực hiện kiểm toán tài chính, kiểm toán hoạt động trong kiểm toán nợ công một cách đầy đủ; chưa thực hiện việc kiểm toán nợ công một cách độc lập, riêng biệt.

### Khuyến nghị chính sách

- Bổ sung quy định về tiêu chí để lựa chọn các doanh nghiệp kiểm toán độc lập để thực hiện kiểm toán các chương trình, dự án sử dụng vốn vay, vốn vay được Chính phủ bảo lãnh không được Kiểm toán Nhà nước kiểm toán.
- Bổ sung yêu cầu chủ các chương trình, dự án gửi các báo cáo kiểm toán lên các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan.

## Điều 62. Thống kê, xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về nợ công

Theo kinh nghiệm quốc tế, việc xây dựng cơ sở dữ liệu chính xác và đầy đủ là điều kiện rất quan trọng để quản lý tốt nợ công. Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) đã xây dựng hướng dẫn rất chi tiết về thống kê dữ liệu nợ công. Theo đó, nợ công được thống kê theo đơn vị nợ, chủ nợ, công cụ nợ, đồng tiền nợ, kỳ hạn, lãi suất. Việt Nam cần xây dựng các biểu mẫu chi tiết để phục vụ cho việc thu thập và tổng hợp số liệu chính xác, đầy đủ. Việc thống kê và xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về nợ công cần được đảm bảo thống nhất với các nguyên tắc thống kê chung của quốc tế.

### Khuyến nghị chính sách

- Bổ sung điều khoản “*Chính phủ quy định chi tiết biểu mẫu báo cáo thống kê nợ công*” tại điều 62 của Dự thảo Luật

## Điều 63. Báo cáo thông tin về nợ công

Tính cập nhật của thông tin là yêu cầu quan trọng đối với công tác quản lý nợ công. Hướng dẫn báo cáo thống kê nợ công của IMF khuyến

ngợi báo cáo số liệu nợ công hàng tháng, hàng quý, giữa năm và hàng năm. Ở một số quốc gia như Mỹ, số liệu về nợ công được cập nhật với tần suất 1 lần / 2 ngày. Để phục vụ cho công tác quản lý, Dự thảo Luật quản lý nợ công cần quy định rõ thời điểm và tần suất báo cáo.

### Khuyến nghị chính sách

Điều 63, đề nghị quy định rõ thời điểm Chính phủ báo cáo Quốc hội và UBND cấp tỉnh báo cáo HĐND cùng cấp thông tin về nợ công.

## Điều 64. Công bố thông tin về nợ công

Báo cáo thông tin về nợ công là một trong những nội dung quan trọng để đảm bảo nợ công được quản lý một cách minh, có trách nhiệm giải trình và qua đó góp phần giảm thiểu nguy cơ vỡ nợ. Hướng dẫn thống kê nợ công của IMF đã quy định rất cụ thể về các loại tài liệu cần được công bố và thời điểm công bố báo cáo.

### Khuyến nghị chính sách

- Đề nghị sửa điều 64.1.a thành “*Nợ Chính phủ, trong đó gồm nợ nước ngoài và nợ trong nước theo từng bên cho vay, hình thức huy động, loại đồng tiền nợ*”
- Đề nghị bổ sung thêm tại 64.1.c thành “*Nợ được Chính phủ bảo lãnh theo từng dự án*”.
- Đề nghị bổ sung điều khoản công bố các thỏa thuận vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài theo quy định của Luật Điều ước Quốc tế 2016.
- Đề nghị bổ sung điều khoản công bố các báo cáo kiểm toán nợ công.
- Đề nghị sửa đổi điều 64.2.a thành “*Bộ Tài chính công bố thông tin tổng hợp về nợ công bao gồm nợ Chính phủ theo từng chủ nợ và hình thức huy động; nợ bảo lãnh Chính phủ theo từng dự án; nợ chính quyền địa phương theo từng tỉnh/thành phố; và các thông tin khác có liên quan*”.
- Đề nghị quy định cụ thể về thời điểm công bố thông tin nợ công hàng năm để tránh trường hợp thông tin được công bố thiếu tính cập nhật và chính xác.



“Người dân địa bàn dự án “Tăng cường minh bạch, trách nhiệm giải trình và sự tham gia trong quản lý ngân sách nhà nước” do Liên minh Châu Âu tài trợ tại tỉnh Quảng Trị



## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Amoureux, V. (2014). *Public Debt and Its Inequalizing Effects*. Paris School of Economics.
2. Hội, C. M. (2016). *Tác động của phát triển tài chính đối với bất bình đẳng thu nhập ở Việt Nam*. Hà Nội: CIEM.
3. IMF. (2013). *Public Sector Debts Statistics*. IMF.
4. Masaganits, M. (2013). *Greek Crisis: Social Impacts and Policy Response*. Friedrich Ebert Stiftung.
5. Thu, H. (2016). Bộ trưởng Tài chính: 15 năm, nợ công tăng 15 lần. *VnExpress*.
6. Tú, N. T. (2012). Nợ công ở Việt Nam hiện nay: Thực trạng và giải pháp. *Tạp chí khoa học ĐHQGHN, Kinh tế và Kinh doanh 28(2012)200-208*, 9.
7. Tuấn, N. A. (2013). Khủng hoảng nợ công ở Liên minh Châu Âu (EU): Tác động và bài học đối với Việt Nam. *Tạp chí Nghiên cứu Quốc tế số 2 (93), 6/2013: 99-118*.
8. Việt, V. Q. (2017). Nợ, trả nợ và khủng hoảng. *The Saigon Times*.

### BẢN KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH ĐÓNG GÓP Ý KIẾN CHO DỰ THẢO LUẬT QUẢN LÝ NỢ CÔNG (SỬA ĐỔI)

#### NHÀ XUẤT BẢN DÂN TRÍ

Số 9 - Ngõ 26 - Phố Hoàng Cầu - Q. Đống Đa - TP. Hà Nội  
VPGD: Số 347 Đội Cấn - Quận Ba Đình - TP Hà Nội  
ĐT: (024). 66860751 - (024). 66860752  
Email: nxbdantri@gmail.com \* Website: nxbdantri.com.vn

#### Chịu trách nhiệm xuất bản:

BÙI THỊ HƯƠNG

#### Chịu trách nhiệm nội dung:

VŨ QUANG VINH

#### Biên tập: VŨ THỊ THU NGÂN

Vẽ bìa: HOÀNG MINH

#### Sửa bản in: OXFAM VIETNAM

#### Trình bày sách: HOÀNG MINH

Chế bản: HOÀNG MINH

In 1.000 cuốn, khổ 20.5 x 29.7cm tại Công ty CP Công nghệ Truyền thông Hoàng Minh.

Địa chỉ số: 18/79 ngõ Thổ Quan, phường Thổ Quan, quận Đống Đa, Hà Nội

Số xác nhận đăng ký xuất bản số: /CXBIPH/DT.

Quyết định xuất bản số: /QĐ/NXBĐT do Nhà xuất bản Dân trí cấp ngày. Mã ISBN:

In xong, nộp lưu chiểu quý III năm 2017



Oxfam là một khối liên minh quốc tế gồm 20 tổ chức Oxfam khác nhau hoạt động trên hơn 90 quốc gia. Tổ chức Oxfam tại Việt Nam đang tích cực thúc đẩy các thảo luận nhằm góp phần giải quyết các vấn đề bất bình đẳng ở quốc gia và toàn cầu. Oxfam hợp tác cùng chính phủ, xã hội dân sự, doanh nghiệp, cộng đồng, truyền thông và các cơ quan nghiên cứu để thay đổi các chính sách và thực hành theo hướng đảm bảo các mục tiêu bình đẳng trong xã hội.

Từ năm 2015, Oxfam đã hỗ trợ việc thành lập và hoạt động của Liên minh Minh bạch Ngân sách BTAP. Hiện tại, BTAP có các thành viên nòng cốt bao gồm Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDI), Trung tâm Hành động vì sự phát triển cộng đồng (ACDC), Trung tâm Nâng cao năng lực cộng đồng (CECEM) và Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR). Liên minh BTAP hoạt động với mục tiêu tăng cường minh bạch và sự tham gia của người dân trong quản lý ngân sách nhà nước nhằm hướng đến mục tiêu ngân sách sẽ được sử dụng hiệu quả hơn cho các chương trình phát triển kinh tế xã hội.

Để góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách và giảm bất bình đẳng trong xã hội, quản lý nợ công là một trong những lĩnh vực Oxfam và BTAP cùng quan tâm. Từ năm 2015, Oxfam và BTAP đã thực hiện một số nghiên cứu về thực trạng, các lỗ hổng pháp lý và kinh nghiệm quốc tế trong quản lý nợ công. Dựa trên các nghiên cứu và thảo luận chuyên gia, bản kiến nghị này được xây dựng nhằm đóng góp ý kiến độc lập quá trình sửa đổi Luật Quản lý Nợ công.