|  |  |
| --- | --- |
| BỘ TÀI CHÍNH | **CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM** |
| Số: /TTr-BTC | **Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**  \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  *Hà Nội, ngày tháng năm 2018* |

**DỰ THẢO**

TỜ TRÌNH

**Về dự thảo Nghị định của Chính phủ quy định**

**về quản lý nợ của chính quyền địa phương**

Kính gửi: Chính phủ.

Thực hiện Quyết định số..../QĐ-TTg ngày... tháng 01 năm 2018 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành danh mục và phân công cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quy định chi tiết thi hành các Luật đã được thông qua tại Kỳ họp thứ 4, Quốc hội khóa XIV, Bộ Tài chính được giao chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan xây dựng dự thảo các Nghị định của Chính phủ hướng dẫn Luật Quản lý nợ công, trong đó có Nghị định của Chính phủ quy định về quản lý nợ của chính quyền địa phương, trình Chính phủ trong tháng 4 năm 2018; Bộ Tài chính đã thành lập Ban Soạn thảo, Tổ Biên tập và tổ chức nghiên cứu, soạn thảo dự thảo Nghị định theo đúng quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Trong quá trình soạn thảo đã tổ chức xin ý kiến các Bộ, cơ quan trung ương và các địa phương;...và được Bộ Tư pháp thẩm định tại văn bản số..../BTP-PLDSKT ngày...tháng... năm 2018.

Dưới đây, Bộ Tài chính trình Chính phủ một số nội dung cơ bản của dự thảo Nghị định quy định về quản lý nợ của chính quyền địa phương (sau đây gọi tắt là Nghị định) như sau:

**I. SỰ CẦN THIẾT VÀ CĂN CỨ PHÁP LÝ BAN HÀNH NGHỊ ĐỊNH:**

**-** Luật Quản lý nợ công số 20/2017/QH14 đã được Quốc hội thông qua ngày 23 tháng 11 năm 2017 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 7 năm 2018, trong đó tại Điều 53 giao Chính phủ quy định chi tiết về quản lý nợ của chính quyền địa phương. Vì vậy, để cụ thể hóa quy định của Luật Quản lý nợ công trong việc quản lý nợ của chính quyền địa phương, góp phần đồng bộ khung khổ pháp lý về quản lý nợ công và quản lý ngân sách nhà nước (NSNN).

- Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18 tháng 11 năm 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 mục tiêu, quan điểm và giải pháp về quản lý nợ công trong thời gian tới, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô; chỉ chi trong khả năng của nền kinh tế và chỉ vay trong khả năng trả nợ; tăng cường công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cấp về sử dụng vốn vay và quản lý nợ công. Đồng thời, Nghị quyết 25/2016/QH14 ngày 9 tháng 11 năm 2016 của Quốc hội về Kế hoạch tài chính 05 năm quốc gia giai đoạn 2016-2020 đã đặt ra mục tiêu kiểm soát an toàn nợ công, đồng thời 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*”.

- Xuất phát từ thực tế quản lý nợ của chính quyền địa phương thời gian qua, đặc biệt từ khi có Luật NSNN năm 2015 có hiệu lực thi hành từ năm ngân sách 2017, mặc dù việc quản lý nợ của chính quyền địa phương đã bảo đảm chặt chẽ hơn, rõ ràng hơn, nhưng chưa phân định rõ ràng trách nhiệm của cơ quan giúp Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh trong việc thực hiện các nhiệm vụ vay cũng như trách nhiệm trong việc bố trí các nguồn lực tài chính của địa phương để hoàn trả các khoản nợ theo đúng cam kết với các cơ quan và tổ chức cho vay trong và ngoài nước, đặc biệt là các khoản vay lại của chính quyền địa phương từ nguồn vay ngoài nước của Chính phủ.

Đối với khoản vay ngoài nước của Chính phủ từ năm 2016 trở về trước chủ yếu thực hiện cơ chế trung ương cấp phát cho địa phương[[1]](#footnote-1), nghĩa vụ trả nợ thuộc ngân sách trung ương (NSTW) dẫn đến các địa phương ỷ lại trông chờ vào NSTW và sử dụng nguồn vốn vay ngoài nước chưa thực sự có hiệu quả. Để bảo đảm kiểm soát nợ công trong giới hạn cho phép và sử dụng nguồn vốn vay ngoài nước có hiệu quả, chia sẻ nghĩa vụ trả nợ với NSTW, Chính phủ có chỉ đạo[[2]](#footnote-2) từ nay sẽ thực hiện cơ chế thay vì Trung ương cấp phát nguồn vốn vay nước ngoài cho các địa phương như trước đây, sẽ thực hiện phương thức NSTW cấp phát một phần và cho địa phương vay lại một phần[[3]](#footnote-3).

- Quy mô nợ của chính quyền địa phương ngày càng lớn: Dự kiến đến hết ngày 31 tháng 12 năm 2017, mức dự nợ vay của các địa phương là 66.654 tỷ đồng, bằng 1,2% GDP và bằng 29,2% mức dư nợ được phép theo quy định của Luật NSNN (mức dư nợ được phép của các địa phương theo dự toán năm 2018 là 228.193 tỷ đồng); hạn mức các địa phương còn được phép vay khá lớn khoảng 162.064 tỷ đồng, bằng 2,9% GDP.

Từ lý do trên và để quản lý nợ của chính quyền địa phương chặt chẽ, hiệu quả, thì việc ban hành Nghị định của Chính phủ quy định về quản lý nợ của chính quyền địa phương là cần thiết, đảm bảo đủ cơ sở pháp lý và đáp ứng đòi hỏi của thực tiễn.

**II. VỀ QUAN ĐIỂM VÀ NGUYÊN TẮC XÂY DỰNG NGHỊ ĐỊNH:**

- Cụ thể hóa Luật Quản lý nợ công, phù hợp với chủ trương của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước về quản lý nợ công. Xây dựng khuôn khổ pháp lý đồng bộ trong quản lý nợ của chính quyền địa phương nói riêng và quản lý nợ công nói chung, nhằm huy động và phát triển đa dạng các nguồn lực, phân bổ hợp lý, bảo đảm công bằng, phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội; ổn định và phát triển nền tài chính quốc gia, tăng trưởng kinh tế bền vững.

- Phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan trong công tác quản lý nợ của chính quyền địa phương; gắn trách nhiệm giải trình với chức năng nhiệm vụ được giao trong tất cả các khâu từ lập kế hoạch, phân bổ, quản lý, sử dụng các khoản vay nợ. Đồng thời, bố trí nguồn lực để hoàn hoàn trả các khoản nợ theo cam kết vay.

- Kiểm soát chặt chẽ nợ của chính quyền địa phương từ lập kế hoạch vay nợ và việc huy động các nguồn vốn vay; phân bổ, sử dụng vốn vay và bố trí nguồn lực tài chính của địa phương để hoàn trả các khoản vay; từ đó góp phần kiểm soát tốc độ gia tăng nợ công, bảo đảm an toàn, bền vững nợ và an ninh tài chính quốc gia; góp phần thúc đẩy nền kinh tế phát triển bền vững.

- Đẩy mạnh cải cách hành chính, thực hiện cơ chế công khai, minh bạch các khoản vay và trả nợ các khoản vay; tăng cường, nâng cao kỷ luật, kỷ cương trong quản lý nợ của chính quyền địa phương.

**III. BỐ CỤC VÀ NHỮNG NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH:**

**1. Bố cục:**

Dự thảo Nghị định gồm 6 Chương, với 23 Điều. Cụ thể như sau:

- Chương I: Những quy định chung gồm 03 Điều (từ Điều 1 đến Điều 3).- Chương II: Kế hoạch vay, trả nợ 05 năm; chương trình quản lý nợ 03 năm và kế hoạch vay, trả nợ hằng năm của chính quyền địa phương gồm 3 điều (từ Điều 5 đến Điều 7).

- Chương III: Thực hiện vay và trả nợ của chính quyền địa phương gồm 07 Điều (từ Điều 8 đến Điều 14).

- Chương IV: Kế toán, kiểm toán báo cáo và công bố thông tin nợ của chính quyền địa phương gồm 04 Điều (từ Điều 15 đến Điều 18).

- Chương V: Nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan cấp tỉnh trong quản lý nợ của chính quyền địa phương gồm 02 Điều (từ Điều 19 đến Điều 20).

- Chương V: Điều khoản thi hành gồm 03 Điều (từ điều 21 đến Điều 23)

**2. Những nội dung cơ bản của Nghị định:**

*a) Chương I*- Những quy định chung, gồm 03 Điều (từ Điều 1 đến Điều 3). Chương này quy định: phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng; mục đích và nguyên tắc, hình thức và điều kiện vay của chính quyền địa phương.

- Nội dung của Chương quy định cụ thể phạm vi điều chỉnh của Nghị định quy định về quản lý nợ của chính quyền địa phương bao gồm: Mục đích, nguyên tắc, hình thức và điều kiện vay; lập kế hoạch vay, trả nợ 05 năm; chương trình quản lý nợ 03 năm và tổ chức vay, trả nợ; kế toán, kiểm toán, báo cáo và công bố thông tin nợ; nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

- Về mục đích, nguyên tắc hình thức, điều kiện vay của chính quyền địa phương, để bảo đảm tính hệ thống về cơ bản dự thảo Nghị định dẫn chiếu hoặc kết cấu lại các nội dung đã quy định trong Luật Quản lý nợ và Luật NSNN*.*

*c) Chương II -* Kế hoạch vay, trả nợ 05 năm; chương trình quản lý nợ 03 năm và kế hoạch vay, trả nợ hằng năm của chính quyền địa phương gồm 3 Điều (từ Điều 05 đến Điều 06).

- Nội dung của chương này quy định kế hoạch vay, trả nợ 05 năm (không phải kế hoạch riêng biệt) mà là một nội dung trong kế hoạch tài chính 05 năm tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Chương trình quản lý nợ 03 năm là một nội dung trong kế hoạch tài chính - NSNN 03 năm tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Dự thảo Nghị định quy định quy định cụ thể các nội dung, chỉ tiêu của từng loại kế hoạch.

- Đối với trình tự lập, quyết định kế hoạch, trả nợ 05 năm, dự thảo Nghị định dẫn chiếu thực hiện theo các quy định hiện hành của Chính phủ về trình tự lập, quyết định kế hoạch tài chính 05 năm tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương được quy định tại Điều 9 Nghị định số 45/2017/NĐ-CP ngày 21 tháng 4 năm 2017 của Chính phủ quy định chi tiết việc lập kế hoạch tài chính 05 năm và kế hoạch tài chính - NSNN 03 năm.

- Đối với trình tự thời gian lập, quyết định chương trình quản lý nợ 03 năm, Luật Quản lý nợ công quy định được lập cùng với kế hoạch tài chính - NSNN 03 năm theo quy định của Luật NSNN. Luật NSNN quy định kế hoạch tài chính - NSNN 03 năm là kế hoạch tài chính - NSNN được lập hằng năm theo phương thức cuốn chiếu cho thời gian 03 năm, kể từ năm dự toán ngân sách và 02 năm tiếp theo. Sở Tài chính tổng hợp Kế hoạch tài chính - NSNN 03 năm tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương báo cáo UBND cấp tỉnh trình Hội đồng nhân dân (HĐND) cùng cấp để tham khảo khi thảo luận, xem xét, thông qua dự toán ngân sách và phương án phân bổ ngân sách địa phương hằng năm.

- Đối với lập kế hoạch vay, trả nợ của chính quyền địa phương hằng năm được lập cùng với thời gian lập dự toán NSNN, trình tự lập, quyết định, giao theo quy định của trình tự lập, quyết định, giao dự toán NSNN theo quy định của Luật NSNN.

*d) Chương III* - Thực hiện vay, trả nợ của chính quyền địa phương gồm 05 Điều (từ Điều 08 đến Điều 12).

Chương này quy định, việc lập và thực hiện kế hoạch vay, trả nợ hằng năm của chính quyền địa phương sau khi đã được Quốc hội quyết định, Thủ tướng Chính phủ giao và quyết định của HĐND cấp tỉnh. Cụ thể:

- Đối với tổ chức vay, dự thảo Nghị định quy định cụ thể nội dung, trình tự việc phát hành trái phiếu chính quyền địa phương (nội dung này chủ yếu kế thừa nội dung về phát hành trái phiếu chính quyền địa phương quy định tại Mục 3 Chương 2 Nghị định số 01/2011/NĐ-CP ngày 05 tháng 01 năm 2011 của Chính phủ quy định việc phát hành trái phiếu Chính phủ, trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh và trái phiếu chính quyền địa phương).

Đối với vay lại nguồn vốn ODA, vay ưu đãi nước ngoài được thực hiện theo Chương V của Luật Quản lý nợ công, Nghị định quy định về cho vay lại nguồn vốn vay nước ngoài của Chính phủ đối với chính quyền địa phương.

Ngoài ra, quy định cụ thể việc tổ chức vay từ các nguồn trong nước khác, như: vay từ ngân quỹ nhà nước, vay quỹ dự trữ tài chính cấp tỉnh; vay từ các nguồn trong nước khác.

- Đối với trả nợ vay: dự thảo Nghị định quy định cụ thể việc trả lãi, phí và chi phí khác liên quan đến khoản vay của chính quyền địa phương; trả nợ gốc khoản vay của chính quyền địa phương. Quy định cụ thể trình tự trường hợp nhu cầu hoặc phát sinh việc trả trước nợ gốc, lãi.

*đ) Chương V* -Kế toán, kiểm toán,Báo cáo và công bố thông tin nợ của chính quyền địa phương gồm 04 Điều (từ Điều 13 đến Điều 16).

- Về kế toán: quy định các khoản vay, trả nợ, dư nợ của chính quyền địa phương phải được hạch toán kế toán theo quy định của Luật Kế toán, Luật Ngân sách nhà nước. Các khoản vay, trả nợ, dư nợ của chính quyền địa phương được hạch toán kế toán tại kho bạc nhà nước cấp tỉnh.

- Về kiểm toán quy định: Việc kiểm toán báo cáo vay, trả nợ, dư nợ của chính quyền địa phương được Kiểm toán Nhà nước thực hiện cùng với kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách địa phương trước khi trình HĐND cấp tỉnh phê chuẩn.

- Về chế độ báo cáo của Sở Tài chính với UBND cấp tỉnh; báo cáo của UBND cấp tỉnh với Thường trực HĐND, HĐND, Bộ Tài chính về tình hình thực hiện kế hoạch vay, trả nợ hằng năm của chính quyền địa phương.

Đồng thời, quy định cụ thể nội dung, chỉ tiêu về vay, trả nợ mà UBND cấp tỉnh hằng năm phải công bố thông tin nợ của chính quyền địa phương trên trang thông tin điện tử của địa phương.

*b)* *Chương V:* Nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan cấp tỉnh trong quản lý nợ của chính quyền địa phương gồm 02 Điều (từ Điều 19 đến Điều 20). Chương này quy định nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, UBND cấp tỉnh, Sở Tài chính, các cơ quan chuyên môn khác thuộc UBND cấp tỉnh trong việc quản lý nợ của chính quyền địa phương.

Để bảo đảm việc quản lý nợ của chính quyền địa phương vào một đầu mối (tương tự như đối với ở Trung ương), dự thảo Nghị định quy định: *Sở Tài chính là cơ quan đầu mối giúp UBND cấp tỉnh thống nhất quản lý nợ của chính quyền địa phương*.

*e) Chương VI -* Điều khoản thi hành gồm 03 Điều (từ điều 21 đến điều 23)

Dự thảo Nghị định quy định có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 7 năm 2018 (thời gian mà Luật Quản lý nợ công có hiệu lực thi hành).

**IV. VỀ Ý KIẾN THẨM ĐỊNH CỦA BỘ TƯ PHÁP:** *(nội dung này sẽ bổ sung sau khi có ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp)*

**V. MỘT SỐ NỘI DUNG CÒN CÓ Ý KIẾN KHÁC NHAU XIN Ý KIẾN CHÍNH PHỦ** *(nội dung này sẽ bổ sung sau khi có ý kiến của các Bộ, địa phương và ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp)***:**

**VI. HỒ SƠ DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH TRÌNH CHÍNH PHỦ, GỒM:**

1. Tờ trình Chính phủ

2. Dự thảo Nghị định.

3. Báo báo cáo tiếp thu, giải trình ý kiến của các Bộ, cơ quan trung ương và các địa phương về dự thảo Nghị định của Chính phủ quy định về quản lý nợ của chính quyền địa phương (sẽ bổ sung sau).

4. Báo cáo tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp về dự thảo Nghị định của Chính phủ quy định về quản lý nợ của chính quyền địa phương (sẽ bổ sung sau).

Trên đây là dự thảo Nghị định của Chính phủ dự thảo Nghị định của Chính phủ quy định về quản lý nợ của chính quyền địa phương.

Kính trình Chính phủ xem xét./.

|  |  |
| --- | --- |
| ***Nơi nhận:***  - Như trên;  - Văn phòng Chính phủ;  - Bộ Tư pháp;  - Lưu: VT, NSNN. | **BỘ TRƯỞNG**  **Đinh Tiến Dũng** |

1. Trung ương cấp phát từ nguồn vốn vay cho địa phương: năm 2015 là 21.563 tỷ đồng; năm 2016 là 19.380 tỷ đồng; dự toán 2017 là 23.000 tỷ đồng; dự toán năm 2018 là 26.198 tỷ đồng. [↑](#footnote-ref-1)
2. Nghị định số 52/2017/NĐ-CP ngày 28 tháng 4 năm 2017 của Chính phủ về cho vay lại nguồn vốn vay nước ngoài của Chính phủ đối với UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. [↑](#footnote-ref-2)
3. Số dư nợ vay lại của các địa phương từ nguồn vay nước ngoài của Chính phủ đến ngày 31/12/2016 là 11.960 tỷ đồng; dự kiến đến ngày 31/12/2017 là 17.500 tỷ đồng. Dự kiến đến hết năm 2018 khoảng 28.000 tỷ đồng. [↑](#footnote-ref-3)