

PHÁP LUẬT VỀ KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC TRONG QUẢN LÝ NỢ CÔNG TẠI VIỆT NAM HIỆN NAY

● NGUYỄN THỊ MAI DUNG - NGUYỄN THỊ THÙY TRANG

TÓM TẮT:

Nợ công đã trở thành một trong những mối quan tâm hàng đầu đối với nhiều quốc gia trên thế giới, trong đó có Việt Nam. Để đánh giá về việc sử dụng, quản lý nợ công (QLNC), vai trò của Kiểm toán Nhà nước (KTNN) hết sức to lớn. Theo đó, cần thiết phải có những cuộc kiểm toán riêng về nợ công bao gồm kiểm toán các báo cáo thường niên về nợ công, kiểm toán chuyên đề về nợ công, hoặc kiểm toán đầy đủ về tình hình quản lý và sử dụng các khoản nợ công. Bài viết nghiên cứu các quy định pháp luật về KTNN trong QLNC tại Việt Nam hiện nay, từ đó đề ra một số giải pháp nâng cao hiệu quả thực thi hoạt động kiểm toán QLNC dựa trên những bài học kinh nghiệm trên thế giới.

Từ khóa: nợ công, pháp luật về kiểm toán nhà nước, kiểm toán nhà nước trong quản lý nợ công.

1. Pháp luật về kiểm toán nhà nước đối với quản lý nợ công

Luật Quản lý nợ công được Quốc hội khóa XII, kỳ họp thứ 5 thông qua vào tháng 06 năm 2009, quy định nhiệm vụ, quyền hạn của từng cơ quan nhà nước đối với việc: (1) Thực hiện giám sát nợ công; (2) Xây dựng hệ thống các chỉ tiêu để giám sát nợ công; (3) Xây dựng hệ thống thông tin về nợ công nhằm công khai, minh bạch về tình hình nợ công của quốc gia. Văn bản pháp lý này đã định hướng được vai trò của KTNN làm công cụ tham gia vào hoạt động giám sát nợ công. Văn bản quy phạm pháp luật đã đề cập đến vai trò của KTNN bằng cách quy định: “Chương trình, dự án sử dụng vốn vay của Chính phủ, chính quyền địa phương phải được kiểm toán bởi KTNN hoặc kiểm toán độc lập” (Khoản 5 Điều 5 Luật Quản lý nợ công 2009). Điểm hạn chế của văn bản này là vẫn chưa quy định rõ ràng vị trí pháp lý của KTNN trong QLNC cũng như không quy định trách nhiệm cụ thể cho KTNN đối với nợ công.

Sau nhiều năm nghiên cứu và thực nghiệm, chức năng của KTNN được khẳng định tại Điều 9, Luật KTNN năm 2015, sửa đổi bổ sung năm 2019, đó là:

“KTNN có chức năng đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị đối với việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công”. Tuy nhiên, trong lĩnh vực QLNC, chức năng của KTNN vẫn chưa được quy định cụ thể, mà mới chỉ lồng ghép trong việc quy định chức năng của KTNN trong lĩnh vực ngân sách, tiền và tài sản nhà nước nói chung.

Tiếp đó, Điều 18, Luật QLNC năm 2017 quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của KTNN như sau: “Thực hiện kiểm toán các hoạt động liên quan đến quản lý, sử dụng nợ công, bao gồm huy động, phân bổ, sử dụng vốn vay, trả nợ, vay về cho vay lại, bảo lãnh Chính phủ; báo cáo, công khai kết quả kiểm toán theo quy định của Luật KTNN”.

Như vậy, đến nay, các văn bản pháp lý đã đề cập một cách tương đối cụ thể về vị trí của KTNN là cơ quan chuyên môn hoạt động độc lập. Nhiệm vụ kiểm toán các hoạt động liên quan đến quản lý, sử dụng nợ công của cơ quan KTNN đã tiệm cận được thông lệ trên quốc tế chứ không chỉ bị bó hẹp trong việc kiểm toán các chương trình, dự án sử dụng vốn vay (giao cho KTNN hoặc kiểm toán độc lập).

Về đối tượng kiểm toán của KTNN, Điều 4,

Luật KTNN năm 2015, sửa đổi bổ sung năm 2019 quy định: “Đối tượng kiểm toán của KTNN là việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công và các hoạt động có liên quan đến việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công của đơn vị được kiểm toán”. Theo quy định hiện hành, nội dung của hoạt động kiểm toán nợ công được giao cho KTNN thực hiện trong khuôn khổ nhiệm vụ, quyền hạn mà pháp luật quy định. Liên quan đến quản lý, sử dụng nợ công, chủ chương trình, dự án có trách nhiệm ký hợp đồng kiểm toán với doanh nghiệp kiểm toán để thực hiện kiểm toán báo cáo tài chính năm và kiểm toán báo cáo quyết toán vốn đầu tư hoàn thành theo quy định của pháp luật về kiểm toán độc lập. Trong quá trình hoạt động, KTNN phải tuyệt đối tuân thủ hai nguyên tắc hoạt động kiểm toán: một là “độc lập và chỉ tuân theo pháp luật”; hai là “trung thực, khách quan, công khai, minh bạch”.

Các bước của quy trình kiểm toán nói chung, kiểm toán nợ công nói riêng đều được thực hiện theo quy trình 3 bước: (1) Chuẩn bị kiểm toán; (2) Thực hiện kiểm toán; (3) Lập và gửi báo cáo kiểm toán (Điều 44, Luật KTNN năm 2015, sửa đổi bổ sung năm 2019).

Bên cạnh đó, cơ sở dữ liệu về nợ công phải được thống kê, xây dựng một cách đầy đủ theo nguyên tắc: “bảo đảm 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”. Đồng thời, cần “ứng dụng công nghệ thông tin trong QLNC 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”. (Điều 58, Luật QLNC năm 2017).

Trong quá trình kiểm toán quyết toán NSNN, KTNN ngày càng chú trọng thực hiện kiểm toán các khoản nợ công, phối hợp với các cơ quan quản lý nợ của Bộ Tài chính để nắm bắt được tình hình QLNC hàng năm, trên cơ sở đó đưa ra kiến nghị góp phần ngăn ngừa các rủi ro phát sinh, đề ra các biện pháp quản lý các khoản nợ công hiệu quả.

Từ năm 2007, khi kiểm toán quyết toán NSNN đã đề cập riêng nội dung QLNC. Mặc dù chưa phải là cuộc kiểm toán riêng, độc lập về quản lý nợ nhưng đã thành lập Tổ kiểm toán về nợ công và có những kết quả kiểm toán, những nhận định, đánh

giá nhất định về nợ công. Ngoài ra, khi kiểm toán ngân sách địa phương, KTNN đã kiểm toán và có những kiến nghị về việc vay nợ ngân sách địa phương giúp Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan chức năng có biện pháp quản lý thích hợp, nhằm hạn chế các rủi ro có thể phát sinh từ vay nợ của chính quyền địa phương. Tuy nhiên, việc kiểm toán nợ công vẫn còn nhiều hạn chế, KTNN chưa thực hiện một cuộc kiểm toán độc lập đối với nợ công. Hàng năm, khi kiểm toán quyết toán NSNN có đề cập đến các khoản nợ công nhưng mới ở những nội dung còn đơn giản, chưa xem xét vấn đề vay, nợ của Chính phủ trong tính tổng thể, toàn diện của nó; chưa kiểm toán các khoản nợ công một cách đầy đủ theo các thông lệ hiện hành.

Đối với vấn đề công bố thông tin về nợ công, theo quy định tại Điều 61, Luật QLNC năm 2017, các chỉ tiêu nợ, số liệu nợ công được công bố gồm: (1) 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; (2) Nợ của chính quyền địa phương bao gồm phát hành trái phiếu chính quyền địa phương, vay lại vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài, vay từ ngân quỹ nhà nước, các khoản vay khác; (3) Nợ được Chính phủ bảo lãnh bao gồm dư nợ vay và khoản ứng từ Quỹ tích lũy trả nợ để trả nợ thay (nếu có).

2. Cần tiếp tục nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về kiểm toán nhà nước trong quản lý nợ công

Từ việc nghiên cứu các quy định pháp luật về KTNN trong QLNC tại Việt Nam hiện nay và dựa trên những bài học kinh nghiệm của các nước, nhóm tác giả đề xuất một số giải pháp, nhằm nâng cao hiệu quả thực thi hoạt động kiểm toán QLNC.

Một là, cần phải xác định rõ hơn vai trò của cơ quan KTNN trong QLNC bằng việc quy định vai trò của KTNN một cách đồng bộ, cụ thể trong hiến pháp, luật và hệ thống các văn dưới luật. Khi đó, KTNN mới có đầy đủ căn cứ, cũng như được phân công quyền hạn thực hiện vai trò của mình đối với hoạt động QLNC. Điều này cũng đảm bảo tính pháp lý cho các quyết định kiểm toán, các báo cáo kiểm toán cũng như các đánh giá, kiến nghị kiểm toán đối với hoạt động QLNC. Tại Việt Nam, vị trí pháp lý của KTNN được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013 là “cơ quan do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, thực hiện kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản

công”. Tuy nhiên, trong các văn bản chuyên ngành, cụ thể là Luật KTN năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2019 và Luật QLNC năm 2017, vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ của KTN đối với việc quản lý được quy định còn hết sức chung chung, khó tạo ra khung pháp lý đồng bộ cho việc thực hiện hoạt động KTN đối với sử dụng, QLNC.

Hai là, pháp luật hiện hành cần bổ sung quy định về quy trình kiểm toán nợ công trong đó xác định rõ mục tiêu, nội dung kiểm toán nợ công. Mục tiêu của việc kiểm toán nợ công nhằm đánh giá tính đúng đắn, trung thực và hợp lý của các báo cáo vay nợ do các cơ quan quản lý nợ công lập; đánh giá sự tuân thủ các quy định pháp luật về huy động, phân bổ, sử dụng vốn vay đến việc trả nợ của cơ quan quản lý và sử dụng nợ công; đánh giá tính kinh tế, hiệu lực và hiệu quả của các hoạt động quản lý nợ, bao gồm cả việc lập và thực hiện chiến lược quản lý nợ, nhằm huy động được một lượng vốn theo yêu cầu, đảm bảo sao cho các nhu cầu tài chính và trách nhiệm thanh toán của Chính phủ được đáp ứng ở chi phí thấp nhất có thể trong trung hạn và dài hạn; đạt được các mục tiêu về kiểm soát rủi ro và chi phí và đáp ứng được các mục tiêu quản lý nợ. Về nội dung kiểm toán nợ công, đây là lĩnh vực rất rộng bao gồm toàn bộ việc quản lý nợ, tổng mức vay nợ, các nghiệp vụ vay, trả nợ, cơ cấu vay nợ, chi phí vay nợ, bảo lãnh vay nợ, cũng như kiểm soát rủi ro phát sinh từ vay nợ; đánh giá công tác quản lý vay nợ từ khâu hoạch định chính sách vay nợ đến các khâu quản lý khác bao gồm việc thực hiện chức năng nhiệm vụ của các cơ quan chức năng của nhà nước trong việc QLNC, như: xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật về QLNC; xây dựng, ban hành chỉ tiêu an toàn về nợ, mục tiêu, định hướng huy động, sử dụng vốn vay và quản lý nợ công trong từng giai đoạn; 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; tổ chức huy động, phân bổ, sử dụng vốn vay và QLNC đúng mục đích, hiệu quả, bảo đảm thực hiện đầy đủ nghĩa vụ trả nợ; giám sát việc huy động, phân bổ, sử dụng vốn vay, trả nợ, QLNC, quản lý rủi ro tài khóa, bảo đảm an toàn nợ và an ninh tài chính quốc gia; tổng hợp, báo cáo, công bố thông tin về nợ công; việc hình thành và sử dụng Quỹ tích lũy trả nợ để đưa ra đánh giá về tình hình bảo đảm các nguồn thu của Quỹ, mục đích và hiệu quả sử dụng

Quỹ, công tác quản lý Quỹ... nhằm đánh giá tính kinh tế, hiệu lực, hiệu quả trong quản lý nợ công. Ngoài ra, nội dung kiểm toán nợ công có thể bao gồm cả việc kiểm toán công tác quản lý, sử dụng kinh phí tại các dự án có sử dụng nguồn nợ công.

Ba là, về tổ chức thi hành: cần tổ chức các cuộc kiểm toán riêng về nợ công. Hoạt động này cần được tiến hành thường xuyên để có thể kiểm soát các rủi ro do việc quản lý nợ gây ra. Tuy nhiên, trên thực tế do nợ công gồm nợ Chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh, nợ chính quyền địa phương. Mỗi loại nợ này có những đặc thù về quản lý khác nhau đồng thời liên quan đến nhiều cơ quan quản lý, đối tượng sử dụng nên tùy vào điều kiện cụ thể để lựa chọn kiểm toán các báo cáo thường niên về nợ công, kiểm toán chuyên đề về nợ công hoặc kiểm toán đầy đủ về tình hình quản lý và sử dụng các khoản nợ công.

Bốn là, nghiệp vụ QLNC công rất phức tạp và khó khăn, đòi hỏi phải xây dựng được đội ngũ kiểm toán viên và chuyên gia có kỹ năng kiểm toán, đồng thời am hiểu về quản lý nợ, quản lý tài chính công để tiến hành các cuộc kiểm toán nợ công có chất lượng, đưa ra ý kiến, kiến nghị cả những vấn đề cụ thể về nghiệp vụ nợ và những vấn đề vĩ mô về quản lý nợ trong tổng thể quản lý tài chính công. Bài học kinh nghiệm trên thế giới cho thấy, quản lý nợ công là một vấn đề hết sức phức tạp. Vì vậy, để tổ chức kiểm toán QLNC hiệu quả, đưa ra các đánh giá, kiến nghị QLNC có chất lượng và hiệu lực cao, đòi hỏi cơ cấu, tổ chức của KTN phải hợp lý, các kiểm toán viên phải giàu kinh nghiệm, có trình độ, hiểu biết sâu, được đào tạo bài bản, đa ngành, lĩnh vực.

Cuối cùng, hoạt động QLNC là lĩnh vực quốc tế hóa rất cao, đòi hỏi KTN cần tăng cường hội nhập quốc tế thông qua việc công khai hóa thông tin về hoạt động kiểm toán nợ công, tích cực trao đổi kinh nghiệm, phương pháp thực hiện. Bằng cách đó, các tổ chức xếp hạng tín dụng uy tín trên thế giới sẽ có thể đảm bảo thông tin QLNC của quốc gia là đáng tin cậy, góp phần hạn chế các rủi ro về nợ công.

3. Kết luận

Pháp luật về KTN đối với nợ công đã góp phần tăng cường hiệu quả trong quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước, từ đó đóng góp đáng kể cho sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế. Tuy nhiên, thực tế cho thấy một số quy định pháp luật về kiểm toán nhà nước đối

với quản lý nợ công còn thiếu, còn hạn chế, đặt ra yêu cầu về việc nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung chế định này, thông qua đó góp phần chấn chỉnh, tăng cường kỷ cương, kỷ luật trong quản lý ngân sách

nhà nước và tài sản công. Bên cạnh đó, việc tích cực trao đổi, học tập kinh nghiệm quốc tế cũng sẽ góp phần nâng cao hiệu quả của hoạt động này trên thực tế ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. International Monetary Fund and World Bank (2014). The Guidelines on Public Debt Management.
2. INTOSAI, (2009). Workshop on the Guidelines for Public Debt Audit, Ukraine.
3. Quốc hội (2005), Luật Kiểm toán Nhà nước số 37/2005/QH11.
4. Quốc hội (2009), Luật Quản lý Nhà nước số 29/2009/QH12.
5. Quốc hội (2015), Luật Kiểm toán Nhà nước số 81/2015/QH13.
6. Quốc hội (2017), Luật Quản lý Nhà nước số 20/2017/QH14.
7. Quốc hội (2019), Luật số 55/2019/QH14 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Kiểm toán Nhà nước.

Ngày nhận bài: 9/5/2023

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 19/5/2023

Ngày chấp nhận đăng bài: 12/6/2023

Thông tin tác giả:

1. TS. NGUYỄN THỊ MAI DUNG¹

2. ThS. NGUYỄN THỊ THÙY TRANG¹

¹Học viện Ngân hàng

CURRENT REGULATIONS ON STATE AUDIT FOR PUBLIC DEBT MANAGEMENT IN VIETNAM

● Ph.D **NGUYEN THI MAI DUNG¹**

● Master. **NGUYEN THI THUY TRANG¹**

¹Banking Academy of Vietnam

ABSTRACT:

Public debt has become one of the top concerns for many countries around the world, including Vietnam. The state audit plays a key role in the use and management of public debt. It is necessary to have independent audits of public debt, including annual and thematic audits of public debt or complete audits of the management and use of public debt. This paper studies regulations on state audits for public debt management in Vietnam. Based on the paper's findings, some solutions are proposed to improve the efficiency of public debt management audits based on the lessons learned around the world.

Keywords: public debt, regulations on state audit, state audit in public debt management.