

KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

CÔNG CỤ KIỂM TRA, KIỂM SOÁT TÀI CHÍNH

KHÔNG THỂ THIẾU CỦA NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN

NGUYỄN THẮNG

Kiểm toán Nhà nước

Yêu cầu chuyển từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường định hướng XHCN đòi hỏi phải xây dựng đồng bộ hệ thống cơ chế và bộ máy quản lý, đồng thời hình thành và sử dụng có hiệu quả các công cụ kiểm soát, phù hợp với nền kinh tế thị trường và nguyên tắc, chuẩn mực, thông lệ quốc tế. Cùng với sự hình thành hệ thống kiểm toán ở Việt Nam, ngày 11-7-1994, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 70/CP thành lập Kiểm toán Nhà nước (KTNN). Sự hình thành của KTNN ở Việt Nam là một đòi hỏi tất yếu khách quan trong tiến trình xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN, đảm bảo và nâng cao hiệu lực, hiệu quả của bộ máy QLNN trong kiểm tra, kiểm soát vấn đề thu - chi ngân sách nhà nước (NSNN), tình hình quản lý và sử dụng các quỹ quốc gia, các nguồn lực tài chính công, góp phần làm trong sạch bộ máy nhà nước, đấu tranh chống tệ lãng phí, tham nhũng trong nền kinh tế.

Là một trong những công cụ đặc lực của Nhà nước trong việc kiểm soát và giám sát hoạt động của nền kinh tế, KTNN có chức năng kiểm tra, xác nhận tính đúng đắn, trung thực, hợp pháp của số liệu quyết toán NSNN; kiểm tra tính tuân thủ pháp luật, tính kinh tế trong việc quản lý, sử dụng NSNN và tài sản công của các đơn vị, tổ chức, doanh nghiệp có sử dụng nguồn lực tài chính nhà nước. Theo quy định của *Luật Ngân sách nhà nước*, *Luật Ngân hàng nhà nước*, Nghị định số 93/2003/NĐ-

CP ngày 13/8/2003 của Chính phủ (thay thế Nghị định số 70/ CP ngày 11-7-1994 của Chính phủ), KTNN thực hiện kiểm toán các lĩnh vực và đối tượng sau đây:

- Báo cáo tổng quyết toán NSNN và ngân sách các cấp địa phương (tỉnh, huyện, xã);

- Báo cáo tài chính, báo cáo quyết toán của các cơ quan nhà nước, đơn vị lực lượng vũ trang, các doanh nghiệp nhà nước (DNNN), các đơn vị sự nghiệp, tổ chức chính trị, chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, các cơ quan, tổ chức khác thụ hưởng NSNN và ngân quỹ quốc gia;

- Báo cáo quyết toán của Ngân hàng Nhà nước, các tổ chức tín dụng nhà nước;

- Báo cáo tài chính, báo cáo quyết toán của các quỹ tài chính của Nhà nước (Quỹ Hỗ trợ phát triển, Quỹ Bảo hiểm xã hội, Quỹ Bảo hiểm y tế...);

- Báo cáo quyết toán các dự án đầu tư xây dựng cơ bản (XD CB); các chương trình, dự án chi bằng nguồn vốn NSNN hoặc vay nợ, viện trợ của Chính phủ.

Hơn 10 năm qua, KTNN đã thực hiện trên 5.000 cuộc kiểm toán với quy mô khác nhau tại các đơn vị có sử dụng NSNN, tiền và tài sản nhà nước thuộc hầu hết các lĩnh vực; kể cả lĩnh vực dự trữ quốc gia, an ninh, quốc phòng và hoạt động kinh tế của Đảng. Ngoài các cuộc kiểm toán theo kế hoạch hàng năm được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, KTNN còn thực hiện nhiều cuộc kiểm toán đột xuất

theo yêu cầu của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, của Chính phủ và các cơ quan có thẩm quyền. Chẳng hạn, theo yêu cầu của Chính phủ, KTNN đã triển khai kiểm toán 35 nhà máy đường theo chương trình sắp xếp lại ngành mía đường của Chính phủ và hiện đang kiểm toán công trình xây dựng Trung tâm Hội nghị quốc gia. Theo đề nghị của các tổ chức quốc tế, KTNN đã thực hiện kiểm toán Chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn miền núi, vùng sâu, vùng xa (gọi tắt là Chương trình 135). Công trình xây dựng cầu Vĩnh Tuy cũng đang được kiểm toán theo đề nghị của UBND thành phố Hà Nội... Bằng kết quả của hoạt động kiểm toán, KTNN đã phát hiện và kiến nghị tăng thu, giảm chi và đưa vào quản lý qua NSNN trên 17 nghìn tỉ đồng; trong đó, tăng thu cho NSNN trên 6 nghìn tỉ đồng, giảm chi NSNN trên 2.500 tỉ đồng, ghi thu ghi chi đưa vào quản lý qua NSNN trên 6 nghìn tỉ đồng, kiến nghị xử lý các khoản tạm thu, tạm giữ gần 3 nghìn tỉ đồng... Bên cạnh những hiệu quả kinh tế to lớn trên, thông qua kết quả của hoạt động kiểm toán, KTNN đã mang lại những điều có ý nghĩa quan trọng hơn cả là: đã cung cấp những thông tin kịp thời, có độ tin cậy và tính thuyết phục cao cho Quốc hội, Chính phủ, HĐND và UBND các cấp trong quá trình quản lý, điều hành và sử dụng NSNN, nhất là quá trình phê duyệt quyết toán NSNN; giúp các bộ, ngành và các cơ quan chức năng có căn cứ đánh giá, đúc rút kinh nghiệm trong quá trình tổ chức thực hiện nhiệm vụ bảo đảm tính trung thực, minh bạch, hiệu quả, kinh tế và tiết kiệm. Qua kiểm toán đã phát hiện những sơ hở, bất hợp lý về cơ chế chính sách hiện hành trong lĩnh vực quản lý điều hành ngân sách, trong lĩnh vực tài chính doanh nghiệp, trong lĩnh vực đầu tư XDCB, các chương trình, dự án v.v. để kịp thời kiến nghị với Chính phủ, Quốc hội và cơ quan chức năng nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung hoặc sớm ban hành các văn bản quy phạm pháp luật đáp ứng những đòi hỏi bức thiết

của nền kinh tế chuyển đổi, góp phần hoàn thiện và nâng cao quyền lực của nhà nước pháp quyền XHCN. Thông qua hoạt động kiểm toán, KTNN đã giúp các đơn vị được kiểm toán có cái nhìn toàn diện và đúng đắn hơn về thực trạng tài chính, về chất lượng công tác quản lý kinh tế tài chính, kịp thời phòng ngừa, phát hiện và ngăn chặn các biểu hiện cố tình vi phạm pháp luật về quản lý kinh tế, tiền và tài sản của Nhà nước, góp phần tích cực vào cuộc đấu tranh chống gian lận, tham nhũng và lãng phí.

Là một cơ quan không có tổ chức tiên thân, chưa có tiền lệ trong cơ cấu tổ chức nhà nước ở Việt Nam, hơn 10 năm qua, KTNN đã từng bước khẳng định được vai trò, vị trí quan trọng của mình trong hệ thống các cơ quan kiểm tra, kiểm soát tài chính của Nhà nước; khẳng định sự ra đời và phát triển của KTNN hoàn toàn phù hợp với tiến trình cải cách hành chính ở nước ta và thông lệ quốc tế.

Để xây dựng, hoàn thiện và phát triển KTNN đủ mạnh, thật sự là công cụ kiểm tra tài chính nhà nước cao nhất và không thể thiếu của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, đồng thời phù hợp với tinh thần Tuyên bố Lima của Tổ chức Quốc tế các Cơ quan Kiểm toán tối cao (INTOSAI), tại kỳ họp thứ 7, Quốc hội khóa XI đã thông qua *Luật Kiểm toán nhà nước* và có hiệu lực thi hành từ tài khóa năm 2006. *Luật* ra đời đánh dấu một bước phát triển mới về chất của KTNN và hoạt động KTNN.

Về địa vị pháp lý của KTNN, *Luật* quy định: "*Kiểm toán nhà nước là cơ quan chuyên môn về lĩnh vực kiểm tra tài chính nhà nước do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật*" và "*Hoạt động kiểm toán nhà nước phục vụ việc kiểm tra, giám sát của Nhà nước trong quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước; góp phần thực hành tiết kiệm, chống tham nhũng, thất thoát, lãng phí, phát hiện và ngăn chặn hành vi vi phạm pháp luật; nâng cao hiệu quả sử*

dụng ngân sách, tiền và tài sản của Nhà nước". Về nguyên tắc hoạt động kiểm toán của KTNN, Luật quy định, KTNN hoạt động độc lập, chỉ tuân theo pháp luật và trung thực, khách quan. Có thể nói, đây là nguyên tắc cơ bản xuyên suốt quá trình hoạt động của KTNN, đảm bảo cho KTNN hoạt động có hiệu quả, phù hợp với tiến trình cải cách hành chính và thông lệ quốc tế.

Để tạo thuận lợi cho KTNN khi thực hiện chức năng và nhiệm vụ, Luật quy định những quyền cơ bản của KTNN là:

- Yêu cầu đơn vị được kiểm toán và tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp đầy đủ, chính xác, kịp thời thông tin, tài liệu phục vụ cho việc kiểm toán; đề nghị cơ quan hữu quan phối hợp công tác để thực hiện nhiệm vụ được giao; đề nghị cơ quan nhà nước, đoàn thể quần chúng, tổ chức xã hội và công dân giúp đỡ, tạo điều kiện thuận lợi để thực hiện nhiệm vụ.

- Yêu cầu đơn vị được kiểm toán thực hiện các kết luận, kiến nghị của KTNN đối với các sai phạm trong báo cáo tài chính và các sai phạm trong công việc tuân thủ pháp luật; kiến nghị thực hiện các biện pháp khắc phục yếu kém trong hoạt động do đơn vị KTNN phát hiện và kiến nghị.

- Kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền yêu cầu các đơn vị được kiểm toán thực hiện các kết luận, kiến nghị kiểm toán đối với các trường hợp sai phạm trong việc tuân thủ pháp luật; đề nghị xử lý theo pháp luật những trường hợp không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ, kịp thời các kết luận, kiến nghị kiểm toán của KTNN.

- Đề nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý theo pháp luật đối với tổ chức, cá nhân có hành vi cản trở hoạt động kiểm toán của KTNN hoặc cung cấp thông tin, tài liệu sai sự thật cho KTNN và kiểm toán viên nhà nước.

- Kiến nghị Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các cơ quan khác của Nhà nước sửa đổi, bổ sung các cơ chế, chính sách và

pháp luật cho phù hợp.

Để Luật Kiểm toán nhà nước nhanh chóng đi vào cuộc sống và tác động tích cực đến đời sống kinh tế - xã hội, KTNN và hoạt động KTNN cần phải hội đủ các điều kiện sau:

Một là, KTNN phải thực sự là một bộ phận trong hệ thống tổ chức của nhà nước pháp quyền, thực hiện quyền lực của nhân dân thông qua hoạt động kiểm tra, kiểm soát và giám sát việc sử dụng NSNN, tài sản công. Muốn vậy, cần có sự thống nhất về nhận thức, quan điểm về sự phân công nhiệm vụ và quyền hạn giữa các cơ quan hành pháp, tư pháp và lập pháp trong hoạt động kinh tế, tài chính để tạo ra sự đồng thuận và sự ủng hộ, hợp tác cũng như việc giám sát của các ngành, các cấp và toàn xã hội đối với hoạt động kiểm tra, kiểm soát chi tiêu NSNN, đấu tranh chống tệ tham nhũng, lãng phí trong các cơ quan công quyền.

Hai là, cần thể chế hoá chi tiết quy định về công khai kết quả kiểm toán và kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán (trừ những bí mật nhà nước theo quy định). Sở dĩ yêu cầu như vậy vì minh bạch và công khai về tài chính là một trong các tiền đề, điều kiện quan trọng để nước ta hội nhập kinh tế với khu vực và thế giới. Theo những quy tắc về minh bạch tài chính quốc gia của Quỹ tiền tệ thế giới, mỗi quốc gia cần phải thành lập một cơ quan Kiểm toán quốc gia hoặc một tổ chức tương đương để kiểm tra, xác nhận tính đúng đắn, hợp pháp của số liệu và chính sách tài chính trước khi công bố. KTNN là cơ quan kiểm tra tài chính độc lập của một quốc gia, chịu trách nhiệm đánh giá độ trung thực của báo cáo tài chính; tính kinh tế và hiệu quả của hoạt động quản lý; nếu những thông tin kiểm toán được công bố công khai rộng rãi sẽ làm tăng thêm niềm tin của các nhà đầu tư trong và ngoài nước, đồng thời tạo điều kiện để xã hội và người dân được quyền tham gia giám sát.

(Xem tiếp trang 17).

dùng để tính TTNDN cho các đối tượng không cư trú tại Việt Nam (là những doanh nghiệp không được thành lập theo luật pháp Việt Nam nhưng có hoạt động kinh doanh tại Việt Nam). Mức thuế này đánh trên toàn bộ thu nhập không giảm trừ chi phí và có điều chỉnh với các quốc gia kí kết Hiệp định tránh đánh thuế hai lần. Cụ thể:

- Thu nhập do chuyển giao công nghệ: 10%.

- Lãi cổ phần, tiền lãi các loại và thu

nhập khác: 15%.

- Thu nhập quà biếu, thừa kế: 30%.

Tóm lại, cần phải xây dựng một biểu TTNDN đúng đắn, có khả năng phát huy lợi thế của các thành phần kinh tế XHCN nói riêng và các doanh nghiệp trong nước nói chung, phù hợp với các nguyên tắc hội nhập trong giai đoạn hiện nay. Điều này có thể tạo cơ hội và lợi thế phát triển cho các doanh nghiệp trong nước và đặc biệt là các doanh nghiệp nhà nước □

* * * * *

KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC...

(Tiếp theo trang 13)

Ba là, để KTNN thật sự là một công cụ kiểm tra, kiểm soát có hiệu quả, hoạt động KTNN phải đảm bảo tính độc lập cao. Tính độc lập là vấn đề cốt lõi của hoạt động KTNN, được hiểu trên hai giác độ: kiểm toán phải được hoàn toàn độc lập, khách quan trong khi thực hiện nhiệm vụ và được đảm bảo sự độc lập thông qua các quy định, chế tài để tránh mọi sự tác động trực tiếp hay gián tiếp. Điều này có nghĩa là hoạt động của KTNN phải được chế định trong đạo luật gốc là Hiến pháp, đồng thời phải phù hợp với Tuyên bố Lima tại Hội nghị lần thứ IX của INTOSAI ("*Cơ quan kiểm toán tối cao chỉ có thể hoàn thành nhiệm vụ của mình một cách khách quan và hiệu quả khi nó độc lập với đơn vị được kiểm toán và được đảm bảo chống lại các ảnh hưởng từ bên ngoài*").

Bốn là, để nâng cao hiệu quả hoạt động của KTNN trong việc phát hiện và phòng chống tham nhũng, lãng phí, KTNN không chỉ dừng lại ở kiểm toán báo cáo tài chính và kiểm toán tuân thủ mà cần triển khai và đẩy mạnh loại hình kiểm toán hoạt động. Qua kiểm toán hoạt động, sẽ có điều kiện xác định tính kinh tế, hiệu quả và hiệu lực trong hoạt động thu - chi tài chính nhà nước và những thất thoát do chi sai mục đích, sai chế độ cũng như khuất tất trong quyết định đầu tư hoặc thực hiện chương

trình, dự án... Trong hoạt động này, có thể tham khảo kinh nghiệm của KTNN Trung Quốc để triển khai kiểm toán trách nhiệm kinh tế đối với cán bộ lãnh đạo và người đứng đầu các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước hoặc nhà nước nắm cổ phần chi phối. Thực tế cho thấy, đây là một trong những biện pháp phòng chống gian lận và tham nhũng rất có hiệu quả. Kết quả kiểm toán các hoạt động kinh tế của đơn vị trong nhiệm kỳ của cán bộ lãnh đạo được các cấp quản lý lấy làm cơ sở để đánh giá, bố trí và sử dụng cán bộ; thậm chí cách chức, bãi miễn hoặc truy tố trước pháp luật nếu cán bộ đó có sai phạm.

Năm là, để khắc phục hạn chế về nhân lực (hiện tại, do hạn chế về nhân lực, hàng năm KTNN chỉ mới tiến hành kiểm toán được khoảng trên 30% số NSNN cấp tỉnh thành phố, báo cáo tài chính của khoảng 20% số bộ, ngành ở trung ương và cũng mới chỉ thực hiện thẩm định, kiểm tra một số nội dung của báo cáo quyết toán NSNN...) và KTNN vẫn chưa thể tự trang trải toàn bộ kinh phí hoạt động, Nhà nước cần phải bổ sung thêm cán bộ, kiểm toán viên, nhất là những chuyên gia giỏi ở các lĩnh vực mà KTNN có trách nhiệm kiểm toán. Đồng thời, Nhà nước cần đảm bảo kinh phí đầy đủ cho các hoạt động kiểm toán, giảm dần và tiến tới độc lập cơ bản kinh phí cho KTNN □