

KINH NGHIỆM VỀ HOẠT ĐỘNG KIỂM TOÁN CỦA MỘT SỐ NƯỚC CHÂU ÂU VÀ VẬN DỤNG VÀO VIỆT NAM

TS. Nguyễn Minh Quang

Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh

1. Đặt vấn đề

Quá trình phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam thu được nhiều thành tựu to lớn, song bên cạnh đó, những mặt trái của kinh tế thị trường ngày càng bộc lộ, gây bức xúc xã hội. Để tăng cường sự kiểm soát của Nhà nước trong quản lý, sử dụng và nâng cao hiệu quả các nguồn lực tài chính và tài sản quốc gia, Kiểm toán Nhà nước đã được thành lập theo Nghị định 70/CP ngày 11/7/1994 của Chính phủ. Năm 2005, Luật Kiểm toán Nhà nước được Quốc hội thông qua (và có hiệu lực từ 01/2006) là căn cứ pháp lý để Kiểm toán Nhà nước hoạt động có hiệu quả. Hơn 15 năm hoạt động và phát triển, Kiểm toán Nhà nước đã khẳng định được vị trí, vai trò trong hệ thống các cơ quan kiểm tra, kiểm soát tài chính của Nhà nước góp phần xây dựng nền tài chính quốc gia minh bạch và bền vững. Cụ thể: *"Đã phát hiện và kiến nghị xử lý tài chính 56.412 tỷ đồng. Riêng 5 năm gần đây kiến nghị xử lý tài chính 46.555 tỷ đồng, bằng 82,3% tổng số kiến nghị xử lý tài chính trong 15 năm..."*¹. Đồng thời, quy mô kiểm toán tăng dần về số lượng. Từ năm 2006, mỗi năm Kiểm toán Nhà nước thực hiện 90 - 130 đầu mỗi, gấp 2 lần so với giai đoạn

trước. Loại hình và phương thức kiểm toán được tăng cường cả chiều rộng và chiều sâu, chất lượng công tác kiểm toán được nâng cao.

Bên cạnh đó, hoạt động kiểm toán cũng bộc lộ những bất cập, nặng về phát hiện sai sót, các vấn đề tư vấn chưa gắn với những vấn đề nổi cộm, bức xúc xã hội hiện nay. Đặc biệt trước yêu cầu hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế thế giới, Kiểm toán Nhà nước phải tuân thủ các nguyên tắc chung, phải thực hiện nghĩa vụ và quyền lợi của một thành viên trong cộng đồng quốc tế cũng gặp không ít khó khăn, trở ngại. Vì vậy, nghiên cứu bài học kinh nghiệm về hoạt động Kiểm toán Nhà nước ở châu Âu (Pháp, Đức, Nga...) có lịch sử phát triển hàng trăm năm là vấn đề có ý nghĩa quan trọng.

2. Những điểm nổi bật trong hoạt động kiểm toán nhà nước của một số nước châu Âu

2.1. Hoạt động Kiểm toán Nhà nước của Liên bang Nga

Kiểm toán Nhà nước của Cộng hòa Liên bang Nga hoạt động theo quy định của Luật Liên bang về kiểm toán, có hiệu lực từ năm 1994. Theo đó, Kiểm toán Nhà nước là cơ quan cao nhất được thành lập do hội nghị Liên bang của Liên bang Nga bầu ra và trực thuộc Liên bang. Kiểm toán Nhà nước có quyền hạn là cơ quan cao nhất và nhiệm vụ

¹ 15 năm xây dựng và phát triển kiểm toán nhà nước Việt Nam. Nxb Quân đội nhân dân, tr.70.

là hoạt động thường xuyên trong hệ thống kiểm tra tài chính của nhà nước. Chủ tịch Kiểm toán Nhà nước do Viện Đuma Quốc gia Nga bổ nhiệm theo nhiệm kỳ 6 năm.

Trên cơ sở luật định, Kiểm toán Nhà nước có nhiệm vụ:

- Kiểm tra đối với việc thực hiện chi tiêu ngân sách trong tất cả các cơ quan, tổ chức nhà nước, kể cả cơ quan hành chính của Chính phủ;

- Kiểm tra các quỹ nằm ngoài ngân sách nhà nước Liên bang Nga theo nguyên tắc tuân thủ, độc lập, khách quan và công khai;

- Thẩm định về mặt tài chính các dự thảo pháp luật, các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan quyền lực nhà nước có dự kiến tài chính lấy từ nguồn ngân sách Liên bang hoặc có ảnh hưởng đến việc lập, sử dụng ngân sách, các quỹ nằm ngoài ngân sách Liên bang;

- Kiểm tra, đánh giá cơ sở pháp lý việc không hoàn thành đúng thời hạn các khoản thu, chi ngân sách và các quỹ nằm ngoài ngân sách Liên bang cả về số lượng, cấu trúc và mục tiêu. Đồng thời phân tích việc thực hiện không đúng các mục tiêu, chỉ tiêu đã đề ra và kiến nghị biện pháp, phương pháp khắc phục sai sót nhằm hoàn thiện chính sách tài chính Liên bang;

- Kiểm tra tính pháp lý và kịp thời của việc chuyển ngân sách và các quỹ nằm ngoài ngân sách trong Ngân hàng Trung ương, các ngân hàng được ủy nhiệm và các tổ chức tín dụng khác thuộc Liên bang Nga. Đồng thời trình báo các thông tin và quá trình thực hiện ngân sách cũng như các kết quả kiểm toán

lên Hội đồng Liên bang và Viện Đuma quốc gia.

Trong quá trình thực hiện các nghĩa vụ kiểm toán, nếu phát hiện các vi phạm pháp luật gây thiệt hại cho ngân sách nhà nước có quyền ra chỉ thị trình Chính phủ Liên bang hoặc chủ tịch các cơ quan hành pháp địa phương để xem xét xử lý kịp thời theo quy định của pháp luật.

Đối với những trường hợp phát hiện sự bất cập, không phù hợp thực tiễn của các quy định, chế độ, chính sách... thì kiến nghị các cơ quan chuyên môn có thẩm quyền xem xét, sửa đổi, điều chỉnh cho phù hợp, đặc biệt là các chính sách liên quan đến lĩnh vực kinh tế, tài chính (thuế, bảo hiểm, xuất - nhập khẩu, chi tiêu dịch vụ công...).

2.2. Hoạt động Kiểm toán Nhà nước của Cộng hòa Pháp

Căn cứ vào tổ chức bộ máy nhà nước Pháp, chế độ đại nghị phân lập các quyền cân đối, mềm dẻo và hỗn hợp gồm: cơ chế hành pháp mạnh, chế độ hành pháp nhị nguyên Tổng thống và Thủ tướng. Với nguyên tắc này, nhà nước Pháp là kiểu tổ chức đơn nhất, quyền lực nhà nước và các đại diện của nhà nước được thể hiện ở tất cả các cấp trên toàn lãnh thổ. Với chế độ này, sự phân bổ quyền lực nhà nước định ra các yêu cầu trong hoạt động quản lý nhà nước với các biện pháp hành pháp mạnh. Đây chính là căn cứ pháp luật làm cho hoạt động Kiểm toán Nhà nước Pháp có vị trí, vai trò rất cao trong kiểm tra, kiểm soát nền hành chính công và cả trong các việc xét xử các

hành vi vi phạm pháp luật của các cơ quan, tổ chức trong bộ máy nhà nước.

Kiểm toán Nhà nước Pháp là một mô hình đặc thù của cơ quan kiểm toán tối cao ở các nước châu Âu hiện nay. Cơ quan kiểm toán tối cao của Pháp được gọi là Tòa Thẩm kế, có 2 chức năng cơ bản là kiểm toán và xét xử được thành lập rất sớm, từ thế kỷ XIX (năm 1807) trên cơ sở thống nhất các tổ chức kiểm tra chi tiêu công của nhà Vua từ các thế kỷ trước. Điều 47 trong Hiến pháp nước Cộng hòa Pháp quy định: "*Chức năng của Tòa Thẩm kế là giúp Quốc hội và Chính phủ kiểm tra việc thực hiện các đạo luật chính*". Về tổ chức, Tòa Thẩm kế là một cơ quan độc lập, thuộc hệ thống Pháp với tư cách là cơ quan xét xử, hoàn toàn không phụ thuộc hay lệ thuộc Chính phủ và Quốc hội.

Nhiệm vụ cơ bản của Tòa Thẩm kế Pháp là:

- Kiểm tra dựa trên cơ sở pháp lý các số liệu, tư liệu, báo cáo tài chính... về việc cấp phát, sử dụng các nguồn kinh phí từ ngân sách nhà nước;

- Kiểm tra tính hợp pháp của các báo cáo tài chính, các quyết toán về quá trình điều hành kinh tế của hệ thống doanh nghiệp công ích, các quỹ bảo hiểm xã hội, đồng thời thực thi các quyết định của điều tra, kiểm tra theo yêu cầu của cơ quan có thẩm quyền v.v. Như vậy, với quy định rõ ràng về chức năng, quyền hạn và nhiệm vụ theo mức độ phân cấp từ trên xuống dưới một cách chặt chẽ, Toà Thẩm kế của Cộng hòa Pháp hoạt động rất hiệu quả, góp phần làm lành mạnh tài chính quốc gia.

2.3. Hoạt động Kiểm toán Nhà nước của Cộng hòa Liên bang Đức

Mặc dù có các quy định pháp luật ràng buộc khác hẳn với Tòa Thẩm kế của Cộng hòa Pháp, nhưng Kiểm toán Nhà nước Liên bang Đức cũng có vị trí pháp lý, thẩm quyền và các chức năng, nhiệm vụ cơ bản, rõ ràng làm cơ sở pháp luật để hoạt động hiệu quả.

Luật về Kiểm toán Nhà nước Cộng hòa Liên bang Đức năm 1985 quy định: "*Kiểm toán Nhà nước Liên bang là cơ quan tối cao của Liên bang và là cơ quan kiểm tra tài chính độc lập, chỉ tuân thủ theo pháp luật, hỗ trợ Quốc hội, Hội đồng và Chính phủ Liên bang trong các quyết định tài chính của cơ quan này...*";

- Chức danh Chủ tịch và các Phó Chủ tịch Kiểm toán Liên bang do Tổng thống bổ nhiệm với nhiệm kỳ rất dài (12 năm) và kết thúc thời gian này đến khi nghỉ hưu;

- Vai trò của Kiểm toán Nhà nước Liên bang được thể hiện qua địa vị pháp lý: là cơ quan kiểm tra tài chính tối cao hoạt động độc lập, chỉ tuân theo pháp luật. Quy định như vậy tạo cho Kiểm toán Nhà nước Liên bang Đức thẩm quyền rất cao trong khi thực hành các công tác chuyên môn nghiệp vụ, không cho phép bất kỳ cơ quan, tổ chức hay cá nhân nào can thiệp trái pháp luật vào công việc kiểm toán nói chung và công việc kiểm toán của kiểm toán viên...

Nhiệm vụ cơ bản của Kiểm toán Nhà nước Liên bang là:

- Tiến hành kiểm tra theo pháp luật tất cả các khâu của chu trình hoạt động ngân sách (dự toán, thu, chi, kết toán...). Kết quả

báo cáo kiểm toán là căn cứ kinh tế, tài chính quan trọng để các cơ quan quyền lực nhà nước (Quốc hội và Chính phủ) thông qua đạo luật ngân sách hàng năm cho phù hợp với yêu cầu nhiệm vụ thực tiễn đặt ra; Thông qua đó để duyệt y quyết toán ngân sách, giải tỏa trách nhiệm cho Chính phủ và các cơ quan liên quan khi biên quyết cấp phát ngân sách...;

- Báo cáo kết quả kiểm toán thông qua các phát hiện về vi phạm pháp luật, trên cơ sở đó đề xuất các vấn đề pháp luật, chính sách, cơ chế mà Chính phủ và Quốc hội cần điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung để hoàn thiện pháp luật cho phù hợp với thực tiễn, ngăn chặn kịp thời kẻ hở dẫn đến hành vi vi phạm pháp luật tài chính...;

- Thông qua kết quả kiểm toán đề xuất khuyến nghị về quản lý đối với cơ quan hành pháp, cơ quan quản lý nhà nước mà trực tiếp là các cơ quan được kiểm toán. Đề xuất với các cơ quan có thẩm quyền các cấp về việc làm thuộc chính sách chế độ, pháp luật kinh tế trong nước và quốc tế;

- Đặc biệt, những kết quả hoạt động và những khuyến nghị, đề nghị của Kiểm toán Liên bang Đức là căn cứ kinh tế quan trọng góp phần vào việc hoạch định chính sách, pháp luật của nhà nước. Thực tế, những kiến nghị về bác bỏ hoặc điều chỉnh những quy định không đúng và kém hiệu quả đã giúp cho quá trình điều tiết và các quyết định về kinh tế, chính trị của nhà nước phù hợp theo hướng thị trường xã hội là mục tiêu của nhà nước Cộng hòa Liên bang Đức đặt ra...

3. Một số kinh nghiệm rút ra cho Kiểm toán Nhà nước Việt Nam

Mặc dù có sự khác nhau về địa vị pháp lý, quy mô, cơ cấu tổ chức bộ máy và chức năng, nhiệm vụ cũng như lịch sử quá trình phát triển, tuy nhiên Kiểm toán Nhà nước các quốc gia có điểm chung là công cụ kiểm tra tài chính công của nhà nước nhằm đưa việc chi tiêu ngân sách nhà nước và công quỹ quốc gia trở nên tiết kiệm, có hiệu quả, đúng mục đích. Qua nghiên cứu ban đầu về hoạt động Kiểm toán Nhà nước nêu trên có thể gợi ý một vài kinh nghiệm nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động kiểm toán của nhà nước ta.

Một là, Do chức năng, nhiệm vụ của kiểm toán là hoạt động trong lĩnh vực đặc thù: kiểm tra tài chính và rất nhạy cảm, dễ bị tác động từ mặt trái của vấn đề, nên việc quy định địa vị pháp lý của Kiểm toán Nhà nước phải thật rõ ràng, cụ thể và minh bạch. Bài học kinh nghiệm nêu trên của các nước trong cộng đồng châu Âu cho thấy: Kiểm toán Nhà nước hoạt động có hiệu quả chính là do xác định rõ địa vị pháp lý làm cơ sở để quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và các mối quan hệ giữa Kiểm toán Nhà nước với Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan nhà nước khác;

Hai là, Hệ thống chuẩn mực kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước phải được xây dựng và ban hành đầy đủ. Nội dung của các chuẩn mực vừa phải mang tính chi tiết, cụ thể vừa phải đảm bảo tính khái quát cao, đồng thời phải đảm bảo tính ổn định của các chuẩn mực. Khi có sự thay đổi cho sát với yêu cầu thực tế phải có hướng dẫn chi tiết, cụ

thể, đảm bảo tính thống nhất giữa hệ thống pháp luật, phía cơ quan kiểm toán cũng như đối tượng của kiểm toán;

Ba là, Đảm bảo sự phối hợp đồng bộ giữa các cơ quan thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, tránh sự chồng chéo, trùng lặp hoặc bỏ sót đối tượng cần thanh tra, kiểm tra. Khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm, kinh nghiệm cho thấy sự phối hợp xử lý phải rất chặt chẽ, đúng chức năng, nhiệm vụ;

Bốn là, Kinh nghiệm của các nước cho thấy, ngoài việc kiểm tra, phát hiện dấu hiệu vi phạm quản lý tài chính công thì vai trò, chức năng quan trọng hơn của Kiểm toán Nhà nước là thông qua hoạt động kiểm toán để đưa ra các khuyến nghị đối với các cấp cơ quan quản lý có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện pháp luật và các chính sách, chế độ kinh tế đối nội và đối ngoại có liên quan đến tiền đề hay hậu quả của các quyết định của tổ chức, cá nhân trong hoạt động kinh tế - tài chính;

Năm là, Hoạt động của cơ quan Kiểm toán Nhà nước và kết quả báo cáo hoạt động Kiểm toán Nhà nước định kỳ có vai trò rất quan trọng trong điều tiết các quy định về kinh tế, chính trị đối với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; Giúp nhà nước hoàn chỉnh hành lang pháp lý cần thiết cho hoạt động của các thành phần kinh tế, đảm bảo môi trường cạnh tranh lành mạnh.

Kết luận: Hơn 15 năm hoạt động và phát triển cùng với quá trình phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, Kiểm toán Nhà nước Việt Nam đã đạt được

không ít thành tích đáng kể. Tuy nhiên, so với yêu cầu phát triển và hội nhập kinh tế quốc tế, hoạt động Kiểm toán Nhà nước đang bộc lộ những vướng mắc, bất cập. Những bài học kinh nghiệm nêu trên của một số nước châu Âu góp phần suy ngẫm và nghiên cứu hoàn thiện hoạt động Kiểm toán Nhà nước đúng với vị trí, vai trò là công cụ kiểm tra tài chính công của nhà nước, làm lành mạnh nền tài chính quốc gia.

Tài liệu tham khảo

1. Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2003). *Nghị định 93/2003/NĐ-CP ngày 13/8/2003 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Kiểm toán Nhà nước*, Hà Nội.
2. CHLB Nga (2004), *Luật Kiểm toán nhà nước*, tài liệu dịch.
3. CH Pháp (2004), *Luật Kiểm toán nhà nước*, tài liệu dịch.
4. Dự án GTZ (1997), *So sánh quốc tế địa vị pháp lý và các chức năng của cơ quan kiểm toán tối cao*, GTZ - Projektsrh - BRH, Hà Nội.
5. Kiểm toán Nhà nước (2000), *Tuyên bố Lima về các chuẩn mực kiểm tra tài chính INTOSAI*, tài liệu dịch.
6. Kiểm toán Nhà nước (2009), *15 năm xây dựng và phát triển Kiểm toán Nhà nước Việt Nam*, Nxb Quân đội nhân dân, Hà Nội.
7. Tổ chức quốc tế các cơ quan kiểm toán tối cao (INTOSAI), *Hệ thống chuẩn mực kiểm toán*, tài liệu dịch.
8. Alvin A. Arems (1995), *Kiểm toán*, Nxb Thống kê, Hà Nội.