NÂNG CAO VAI TRÒ CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC TRONG CÔNG CUỘC CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH

PHAN TRƯỜNG GIANG
Kiểm toán Nhà nước

1. Vai trò của kiểm toán nhà nước trong cải cách hành chính.

Kiểm toán Nhà nước (KTNN) Việt Nam ra đời vừa là sự đáp ứng đòi hỏi tất yếu trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền và chuyển đổi nền kinh tế nước ta từ cơ chế kế hoạch hoá tập trung sang cơ chế thị trường theo định hướng XHCN, vừa là một sản phẩm khách quan của quá trình cải cách và đổi mới. KTNN có nhiệm vụ kiểm toán để xác định tính đúng đắn, hợp pháp của số liệu, tài liệu kế toán, báo cáo quyết toán của các cơ quan nhà nước, các đơn vị có nhiệm vụ thu, chi ngân sách nhà nước (NSNN). Với chức năng, nhiệm vụ của mình, hoạt động KTNN đã góp phần thiết lập trật tự kỉ cương trong hoạt động thu, chi NSNN nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính.

Một trong những mục tiêu cơ bản của CCHC là cắt giảm các khoản chi tiêu bất hợp lý, đồng thời, bảo đảm và không ngừng nâng cao chất lượng dịch vụ công. Đây cũng chính là chức năng, nhiệm vụ của KTNN nói chung và kiểm toán NSNN nói riêng. Hoạt động của KTNN không chỉ góp phần thúc đẩy các đơn vị sử dụng NSNN tiết kiệm, đúng mục đích, ngăn chặn các hành vi tiêu cực gây lãng phí, thất thoát công quỹ nhà nước mà còn giúp các cơ quan, đơn vị khai thác nguồn thu, tăng thu cho NSNN để có đủ nguồn lực đảm bảo quá trình mở rộng, nâng cao chất lượng các dịch vụ hành chính công. Ngoài ra, hoạt động của KTNN còn tác động tích cực đến tổ chức nhân sự của các cơ quan hành chính nhà nước (CQHCNN) qua việc kiểm toán chế độ thanh toán, chi trả tiền lương, tiền công của các cơ quan, đơn vị này.

Qua hơn 10 năm hoạt động, KTNN đã thực hiện kiểm toán đối với báo cáo quyết toán ngân sách hàng năm của hầu hết các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; các bộ, ngành trung ương; các quân khu, quân đoàn thuộc Bộ Quốc phòng, Bộ Công an; các công trình trọng điểm quốc gia, các chương trình mục tiêu của Chính phủ, các doanh nghiệp nhà nước (DNNN)... Kết quả kiểm toán đã kiến nghị tăng thu, tiết kiệm chi và đưa vào quản lý qua NSNN trên 10.000 tỉ đồng. Hoạt động KTNN cho thấy đối tượng của KTNN có phạm vi rộng liên quan đến toàn bộ các bộ, ngành trung ương và các tỉnh, thành phố trong cả nước. Ngoài nhiệm vụ kiểm toán các DNNN, các quỹ công, nhiệm vụ trọng tâm của KTNN là kiểm toán các hoạt động thu, chi NSNN do các CQHCNN thực hiện. Đồng thời, cung cấp thông tin phục vụ và đưa ra những ý kiến tư vấn

giúp Quốc hội, Chính phủ, HĐND và UBND các cấp trong việc quản lý, điều hành và quyết toán NSNN.

Trong thời gian qua, KTNN đã gián tiếp tham gia một số nội dung trong quá trình CCHC nhà nước, đó là: tham gia ý kiến với Quốc hội về xây dựng và phân bổ dự toán NSNN hàng năm; thông qua kết quả kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ, KTNN đã tiến hành cắt giảm các khoản chi không đúng nội dung, vượt định mức, đồng thời kiến nghị với các cơ quan hành chính sự nghiệp khắc phục những tồn tại trong quản lý kinh tế, tài chính nhằm phát huy hiệu quả và hiệu lực hoạt động của các CQHCNN; mặt khác, tuy chưa kiểm toán về nhân sự nhưng thông qua kiểm toán tuân thủ, việc thanh toán chi trả lương, tiền công của các đơn vị hành chính sự nghiệp, KTNN đã xuất toán các khoản thanh toán tiền lương, tiền công không đúng chế độ..., tác động tích cực đến tổ chức, nhân sự của các đơn vị, góp phần nâng cao hiệu suất hoạt động của bộ máy hành chính các cấp. Thông qua kiểm toán, KTNN đã đưa ra ý kiến đề nghị với các cơ quan chức năng nhà nước sửa đổi, bổ sung luật và các chính sách, chế độ về lĩnh vực quản lý kinh tế, tài chính cho phù hợp với đòi hỏi của thực tiễn, với yêu cầu CCHC.

Để phát huy được vai trò thực sự của mình, KTNN cần tập trung quan tâm đổi mới và cải cách toàn diện để thực sự là công cụ kiểm tra, kiểm soát tiến trình CCHC.

2. Những giải pháp nhằm nâng cao vai trò của KTNN.

Thứ nhất, nâng cao địa vị pháp lý của KTNN trong bộ máy hành chính nhà nước. Nghị quyết Đại hội IX của Đảng đã xác định cần nâng cao hiệu lực pháp lý và chất lượng KTNN như một công cụ mạnh của Nhà nước. Một trong những điều kiện quan trọng để thực hiện tốt nội dung của Nghị quyết này là phải đảm bảo tính độc lập của KTNN trên các phương diện tổ chức và con người.

- Đảm bảo sự độc lập về địa vị pháp lý của cơ quan KTNN. Nghĩa là, phải có một cơ quan kiểm toán quốc gia hoặc một tổ chức tương tự được cơ quan lập pháp bổ nhiệm, có trách nhiệm báo cáo đúng thời hạn cho cơ quan lập pháp và cho công chúng về tính chính xác của các khoản thu chi của Chính phủ.

Những yêu cầu tối thiểu theo quy tắc của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) về vấn đề tổ chức KTNN của một quốc gia cũng nêu rõ việc phải thiết lập các cơ chế để đảm bảo sao cho các kết quả phát hiện của KTNN được báo cáo cho cơ quan lập pháp và các biện pháp giải quyết được thực hiện; các chuẩn mực, thông lệ của KTNN phải phù hợp với các chuẩn mực quốc tế.

Hoạt động KTNN theo các chuẩn mực quốc tế đã được Tổ chức Quốc tế các cơ quan kiểm toán tối cao (INTOSAL) quy định rõ, trong đó yêu cầu cơ quan KTNN phải độc lập đối với cơ quan hành pháp; có hệ thống báo cáo, đánh giá, kiểm soát và thông tin hoàn thiện trong nội bộ chính phủ để tạo điều kiện cho việc thực hiện chế độ phân công trách nhiệm; cơ quan kiểm toán phải đứng ra đảm bảo tính chính xác và hợp lệ của các tài khoản và của NSNN; cơ quan kiểm toán cần xây dựng nguyên tắc áp dụng các chuẩn mực, có thể là chuẩn mực kiểm toán của INTOSAL hoặc chuẩn mực kiểm toán cụ thể nào đó được cơ quan kiểm toán tuân theo nhằm đảm bảo chất lượng của cơ quan kiểm toán.

Hiện nay, cơ cấu tổ chức và hoạt động của cơ quan KTNN Việt Nam được quy định trong Nghị định số 93/2003/NĐ-CP ngày 13-8-2003 của Chính phủ, Quyết định số 61/2005/QĐ-TTg ngày 24-01-2005 của Thủ tướng Chính phủ và một số điều của *Luật NSNN, Luật Ngân hàng Nhà nước*. Theo các quy định này thì KTNN chủ yếu thực hiện kiểm toán báo cáo tài chính và kiểm toán tuân thủ, trong khi KTNN các nước trên thế giới đang thực hiện kiểm toán hoạt động là chủ yếu. Thời gian tới, khi *Luật KTNN* được thông qua và có hiệu lực thì yêu cầu này sẽ được giải quyết một cách cơ bản. KTNN sẽ là cơ quan do Quốc hội lập, hoạt động độc lập với cơ quan hành pháp - Chính phủ. Điều này đảm bảo cho KTNN hoạt động có hiệu lực và hiệu quả, trên cơ sở đó nâng cao chất lượng kiểm toán.

Như vậy, để nâng cao hiệu lực pháp lý cho KTNN thì Nhà nước cần sớm ban hành và đưa *Luật KTNN* vào cuộc sống, trong đó, xác định rõ địa vị pháp lý cũng như chức năng, nhiệm vụ, phạm vi hoạt động, giá trị pháp lý của báo cáo kiểm toán và thực hiện công khai hoá kết quả kiểm toán cho dân biết theo tinh thần Nghị quyết Hội nghị Trung ương 3 khoá VIII.

- Đảm bảo cho kiểm toán viên hoạt động độc lập. Để kết quả kiểm toán có chất lượng, đòi hỏi trước hết kiểm toán viên phải có đạo đức nghề nghiệp, trình độ chuyên môn cao, tư tưởng và bản lĩnh chính trị vững vàng, có thái độ, tác phong chuyên nghiệp. Cần đặc biệt coi trọng công tác tuyển dụng và đào tạo chuyên sâu đối với kiểm toán viên; có chế độ khen thưởng và động viên phù hợp nhằm khuyến khích họ làm việc công minh, có trách nhiệm...

Thứ hai, bảo đảm cho KTNN độc lập về tài chính. Đây là điều kiện cơ bản đảm bảo tính tự chủ trong công việc của hoạt động kiểm toán. Hiện nay, Nhà nước cấp phát kinh phí cho KTNN cũng giống như các CQHCNN khác, trong khi hoạt động của KTNN có phạm vi rộng, kiểm toán viên thường xuyên phải đi công tác xa cơ quan nên luôn thiếu hụt về kinh phí. Vì vậy, Nhà nước cần bảo đảm ngân sách, các phương tiện, trang thiết bị cần thiết cho KTNN.

Thứ ba, ứng dụng rộng rãi thành tựu khoa học công nghệ mới, đặc biệt là công nghệ thông tin vào hoạt động kiểm toán, thường xuyên đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ cho kiểm toán viên. KTNN phải từng bước hoàn thiện hệ thống lý luận cũng như các chuẩn mực, quy trình nghiệp vụ, hướng dẫn giúp kiểm toán viên trong hoạt động kiểm toán, từng bước hội nhập vào tiến trình phát triển chung của các nước trong khu vực và trên thế giới. Cần coi trọng việc ứng dụng sớm đề án tin học hoá vào các hoạt động của KTNN.

Thứ tư, thực hiện KTNN đối với chương trình CCHC. Ngoài những hình thức kiểm toán truyền thống như hiện nay, KTNN cần sớm tham gia kiểm toán đối với chương trình CCHC theo các nội dung:

- Kiểm toán việc xây dựng dự án CCHC nhằm đánh giá những mục tiêu chung của dự án có tuân thủ mục tiêu, định hướng của Nhà nước không? Đồng thời, đưa ra ý kiến đánh giá nhận xét về tính khả thi, tính kinh tế của dự án, tránh lãng phí, thiệt hại trong quá trình thực hiện.

- Kiểm toán dự toán NSNN để cắt giảm các khoản chi tiêu không đúng luật

và cơ chế tài chính của Nhà nước, từ đó cân đối giữa nhu cầu kinh phí cần thiết với khối lượng công việc được giao để cắt giảm số lượng kinh phí vượt, đồng thời, phát hiện nguồn thu của ngân sách chưa được thu nộp.

- Kiểm toán việc xây dựng các văn bản pháp luật về kinh tế - tài chính để Nhà nước thực hiện các chức năng trọng tâm của mình. KTNN phải đưa ra kiến nghị đối với cơ quan lập pháp và hành pháp về việc xây dựng cơ chế chính sách và hoạt động lập pháp, giúp Quốc hội, Chính phủ xây dựng cơ chế, chính sách phù hợp.

- Kiểm toán quá trình cổ phần hoá DNNN, đánh giá vai trò và sự cần thiết của Nhà nước trong việc nắm giữ các lĩnh vực, các ngành sản xuất - kinh doanh để xác định ngành nghề nào, doanh nghiệp nào cần phải cổ phần hoá. Đồng thời, kiểm tra việc từ bỏ quyền sở hữu của Nhà nước trước khi chuyển giao tài sản cho các thành phần kinh tế khác theo chủ trương của Nhà nước.

- Kiểm toán việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của các CQHCNN. Để tư vấn cho Chính phủ, thông qua kết quả kiểm toán, KTNN đưa ra ý kiến đánh giá nhận xét về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ và các bộ, ngành có còn phù hợp với yêu cầu quản lý và đảm bảo hiệu lực quản lý về mặt kinh tế không? Có bảo đảm duy trì thường xuyên việc trao đổi thông tin cả về chiều rộng và chiều sâu giữa trung ương và chính quyền địa phương các cấp không?...

- Kiểm toán về mặt nhân sự. Mục tiêu của CCHC là tổ chức, sắp xếp lại bộ máy, nhân sự và nâng cao năng lực cho đội ngũ công chức. Vì vậy, kiểm toán nhân sự nhằm kiểm tra việc phân bổ nguồn lực và vấn đề đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, tạo điều kiện cần thiết như kinh phí, trang thiết bị... phục vụ đào tạo. Đồng thời, kiểm tra việc thực hiện kế hoạch điều chuyển, thay thế cán bộ theo dự án đã được phê duyệt.

- Thực hiện chế độ kiểm toán bắt buộc và thường xuyên đối với tất cả các CQHCNN các cấp, các đơn vị, tổ chức thuộc bộ máy HCNN. Kết quả kiểm toán sẽ là cơ sở cho việc quyết toán kinh phí giữa các cơ quan, đơn vị sử dụng NSNN với Nhà nước. Ở đây, việc xác định rõ tính pháp lý của báo cáo kiểm toán không những làm cơ sở cho việc thanh quyết toán kinh phí với NSNN mà còn làm cơ sở cho các cơ quan hành pháp, tư pháp giải quyết công việc và xử lý các vụ việc có liên quan. Nhà nước cũng cần giao thêm chức năng kiểm toán hoạt động cho KTNN để KTNN thực hiện tốt hơn chức năng tư vấn cho Quốc hội, Chính phủ trong công tác quản lý và điều hành các hoạt động kinh tế, tài chính quốc gia.

Đi đôi với việc thực hiện kiểm toán bắt buộc, thường xuyên, Nhà nước nên cho phép KTNN được công bố công khai kết quả kiểm toán cho nhân dân. Đây là một trong những giải pháp hữu hiệu để ngăn chặn các hành vi lãng phí, đồng thời cũng là nguồn tư liệu phục vụ các hoạt động kinh doanh, đầu tư... kích thích sản xuất phát triển.

Thứ năm, nâng cao chất lượng kiểm toán báo cáo tài chính, mở rộng và tăng cường kiểm toán tuân thủ và kiểm toán hoạt động của CQHCNN.

Để nâng cao chất lượng kiểm toán, KTNN cần đổi mới phương thức hoạt động, từng bước mở rộng phạm vi kiểm toán và thực hiện kiểm toán thường

xuyên đối với các đơn vị hành chính sự nghiệp, trong đó chú trọng kiểm toán các chương trình, dự án trọng điểm quốc gia, các tổ chức tài chính, tiền tệ của Nhà nước, các cơ quan có chức năng quản lý, điều hành và phân phối NSNN...

Kết hợp với kiểm toán báo cáo tài chính, KTNN từng bước chuyển sang kiểm toán hoạt động để đánh giá hiệu quả sử dụng kinh phí NSNN và hiệu lực hoạt động của cơ quan hành chính công...

Những năm qua, hoạt động của KTNN đã có nhiều đóng góp trong công tác quản lý kinh tế và điều hành NSNN. Song, việc xử lý các vụ việc vi phạm do KTNN phát hiện chưa nghiêm, chưa triệt để do chưa xây dựng được chế tài xử lý cụ thể, vì vậy, *Luật KTNN* nên quy định rõ nội dung này để nâng cao tính pháp lý và xác định cụ thể trách nhiệm phối hợp của các cơ quan tư pháp trong việc xử lý các trường hợp vi phạm pháp luật kinh tế, tài chính khi KTNN phát hiện, chuyển hồ sơ cho cơ quan tư pháp. Bên cạnh việc luật hoá các chế tài xử lý, KTNN cần xác định đây là một nội dung quan trọng đối với hoạt động kiểm toán để kiểm toán viên chú trọng nhằm tìm ra các sai sót, vi phạm làm lãng phí, thất thoát NSNN, góp phần vào công tác chống tham nhũng, tiêu cực và thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, từng bước làm trong sạch đội ngũ cán bộ, công chức. Củng cố và duy trì thường xuyên đội ngũ cán bộ kiểm toán vững mạnh để nâng cao hiệu quả và hiệu lực hoạt động của KTNN❑

* * * * * * * * * * *

TĂNG CƯỜNG QUẢN LÝ HOẠT ĐỘNG...

(Tiếp theo trang 13)

Công ước Berne. Như vậy, chúng ta sẽ tránh được các kiện cáo không đáng có, tạo ra môi trường xuất bản ổn định, lành mạnh.

Nhà nước với công cụ hàng đầu để quản lý xã hội là pháp luật, đã tạo ra cơ chế, thiết chế nhằm bảo tồn và phát huy bản sắc dân tộc, tiếp thu tinh hoa văn hoá, khoa học và công nghệ của nhân loại. Quản lý nhà nước trong lĩnh vực xuất bản trong điều kiện kinh tế thị trường và xu thế hội nhập quốc tế cần góp phần kích thích năng lực chủ động, sáng tạo trong khai thác các tiềm năng trong nước cũng như quốc tế, rút ngắn thời gian xuất bản, nâng cao chất lượng và hạ giá thành xuất bản phẩm, bảo vệ lợi ích chính đáng của người tiêu dùng, chuyển tải được nội dung chính trị, kinh tế, văn hoá - xã hội, khoa học nghệ thuật để nâng cao dân trí. Các chủ thể xuất bản, chủ thể quản lý với địa vị pháp lý, với các quyền và nghĩa vụ do pháp luật quy định cần góp phần bảo đảm cho ý chí của Nhà nước được thực hiện trong thực tế, góp phần xây dựng nền văn hoá Việt Nam tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc; ngăn chặn và loại trừ văn hoá phẩm độc hại❑

Tài liệu tham khảo:

1. Công ước Berne bảo hộ các tác phẩm văn học nghệ thuật.

2. Xuất bản và phát triển, Philip G.Altbach và Damtew Teferra (chủ biên), NXB.CTQG, H.1999.