

KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC VỚI VAI TRÒ CHỐNG THAM NHŨNG VÀ CƠ CẤU LẠI TÀI CHÍNH CÔNG

PGS. TS. Thịnh Văn Vinh*

Vị thế vai trò của Kiểm toán Nhà nước ngày càng được nâng cao đi cùng với sự phát triển và hoàn thiện khuôn khổ pháp lý. Ở Việt Nam, trong giai đoạn tái cơ cấu nền kinh tế hiện nay, Kiểm toán Nhà nước càng có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc kiểm toán đánh giá một cách toàn diện, khách quan về việc khai thác, huy động, quản lý, sử dụng tối ưu các nguồn lực của đất nước, nhất là tài sản, tài chính công và chống tham nhũng thúc đẩy sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước trong điều kiện hội nhập quốc tế và cách mạng công nghiệp 4.0.

• Từ khóa: tài chính công, kiểm toán.

The position of the State Audit Office is increasingly enhanced with the development and improvement of the legal framework. In Vietnam, in the current period of restructuring the economy, the State Audit plays an important role in the audit of a comprehensive and exploitation, mobilization and management, rational and optimal use of the country's resources, especially public assets, public finance and anti-corruption, to promote the industrialization and modernization of the country in the context of international integration and the industrial revolution. 4.0.

• Keywords: public finance, auditing.

Ngày nhận bài: 5/8/2019

Ngày chuyển phân biên: 7/8/2019

Ngày nhận phân biên: 15/8/2019

Ngày chấp nhận đăng: 22/8/2019

Sự hình thành, phát triển của Kiểm toán Nhà nước cùng các văn bản pháp lý

Kiểm toán Nhà nước Việt Nam được thành lập theo Nghị định 70CP ngày 11/7/1994 của Chính phủ. Cùng với sự phát triển của đất nước, Kiểm toán Nhà nước từng bước được nâng cao về vị thế pháp lý, phù hợp với nhiệm vụ của Kiểm toán Nhà nước trong thời kỳ đổi mới và hội nhập. Đến năm 2005 (sau 11 năm thành lập),

Luật kiểm toán Nhà nước 2005 đã được ra đời thay thế cho Nghị định 70CP ngày 11/7/1994 và có hiệu lực từ ngày 1/1/2006, điều này, đã nâng tầm vị thế pháp lý của Kiểm toán Nhà nước lên một bước mới “Kiểm toán Nhà nước là cơ quan chuyên môn do Quốc Hội thành lập và hoạt động độc lập chỉ tuân theo pháp luật”.

Hơn 10 năm sau khi Luật kiểm toán Nhà nước đi vào cuộc sống, đã bộc lộ không ít những hạn chế và lạc hậu, vì vậy, Luật Kiểm toán Nhà nước 2015 đã được ra đời (có hiệu lực chính thức từ ngày 1/1/2016) thay thế Luật Kiểm toán Nhà nước 2005.

Đến nay, qua gần 25 năm hình thành, phát triển, Kiểm toán Nhà nước đã khẳng định một cách thuyết phục vai trò to lớn của mình trong việc kiểm tra toàn diện tình hình quản lý, sử dụng tài chính và tài sản công, góp phần không nhỏ vào việc tăng cường kiểm soát có hiệu quả các nguồn lực của đất nước. Đồng thời, cũng thông qua kiểm toán, Kiểm toán Nhà nước đã đóng góp nhiều ý kiến thiết thực để xây dựng, hoàn thiện cơ chế quản lý, khuôn khổ pháp lý, không ngừng nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, chống thất thoát, lãng phí, tiêu cực, tham nhũng, tiết kiệm ngân sách nhà nước. Hàng năm, thông qua kết quả kiểm toán, Kiểm toán Nhà nước đã đề xuất truy thu về cho ngân sách nhà nước hàng nghìn tỷ đồng, một số tiền không nhỏ đối với đất nước ta hiện nay để thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế.

* Học viện Tài chính

Vai trò của Kiểm toán Nhà nước

Kiểm toán Nhà nước đã phát huy vai trò to lớn của mình vào việc góp phần chống tham nhũng và tái cơ cấu tài chính công trên các lĩnh vực cụ thể như sau:

Thứ nhất: Kiểm toán Nhà nước đã góp phần tăng cường quản lý, kiểm tra, kiểm soát có hiệu quả tài chính công, thực hiện ngăn chặn tiêu cực, chống tham nhũng, đẩy mạnh sự nghiệp công nghiệp hóa hiện đại hóa đất nước.

Trong điều kiện eo hẹp về ngân sách nhà nước, nền kinh tế của chúng ta chưa phát triển, sản xuất kinh doanh hiệu quả chưa cao, các nguồn thu chưa đáp ứng được nhu cầu chi tiêu của ngân sách nhà nước, các hiện tượng tiêu cực, tham nhũng, lãng phí khá phổ biến, nợ công tăng cao,... Trong điều kiện đó, để thực hiện thắng lợi nghị quyết và đường lối phát triển kinh tế của Đảng, Kiểm toán Nhà nước đã đóng góp và phát huy vai trò to lớn của mình trong việc kiểm tra, kiểm soát, đánh giá một cách đúng đắn tình hình quản lý, sử dụng tài chính công và tài sản công của các đơn vị ở mọi cấp độ, thúc đẩy quá trình sử dụng tài chính công hiệu quả, tiết kiệm, góp phần ngăn chặn tiêu cực, lãng phí, tham nhũng, thu hồi nhiều khoản chi tiêu và sử dụng không đúng mục đích vào ngân sách nhà nước, đưa ra nhiều ý kiến thiết thực giúp các đơn vị được kiểm toán nhìn nhận, đánh giá đúng đắn thực trạng quản lý, sử dụng về tài chính và tài sản công. Bên cạnh đó, Kiểm toán Nhà nước đã đóng góp nhiều ý kiến giúp các cơ quan chức năng Nhà nước hoàn thiện thể chế, chính sách, pháp luật, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, tạo môi trường kinh doanh bình đẳng và lành mạnh cho mọi doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế trong điều kiện hội nhập. Qua đó, tài sản và tài chính công của chúng ta từng bước được quản lý, sử dụng tiết kiệm, hiệu quả; các hiện tượng tiêu cực, lãng phí, tham nhũng đang từng bước được đẩy lùi; hiệu quả, hiệu lực quản lý nhà nước ngày càng được nâng cao, các hiện tượng tiêu cực, tham nhũng được kiểm soát và có xu hướng giảm mạnh, tạo điều kiện thuận lợi để Nhà nước thực hiện tái cơ cấu tài chính, tài sản công.

Thứ hai: Kiểm toán Nhà nước với vai trò tăng cường quản lý, kiểm soát và minh bạch ngân sách nhà nước.

Việc phân bổ ngân sách nhà nước thực sự là một khó khăn đối với Quốc hội. Tuy nhiên, trong thực tế lại có những bất hợp lý vẫn tồn tại nhưng khó khắc phục. Cụ thể, có những đơn vị không cần sử dụng hoặc sử dụng ngân sách nhà nước không cần đến mức độ như được phân bổ, thế nhưng lại được phân bổ nhiều thậm chí rất nhiều. Có những đơn vị thiếu và rất cần ngân sách nhưng lại được phân bổ ít, rất ít, thậm chí bị cắt. Từ đó có đơn vị thiếu và thiếu rất nhiều, có đơn vị thừa và thừa rất nhiều. Thực trạng đó tạo nên sự bức xúc, lãng phí và mất cân đối về quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước, gây không ít những khó khăn, bất cập cho việc thực hiện nhiệm vụ chính trị và phát triển đất nước.

Trong điều kiện đó, thường có hai giải pháp để khắc phục bất cập này, đó là: **Thứ nhất**, tăng cường các khoản thu vào ngân sách nhà nước (trong đó có cả tăng các khoản thu mới, tăng tỷ lệ thuế suất,...) và **Thứ hai**, quản lý chặt chẽ, hiệu quả, tiết kiệm các khoản chi ra, đồng thời với việc tinh giản bộ máy quản lý hành chính Nhà nước gọn nhẹ, chất lượng.

Với vai trò của mình, Kiểm toán Nhà nước đã tích cực, nỗ lực đóng góp sức mình vào việc kiểm tra, kiểm soát tình hình quản lý, sử dụng, chi tiêu ngân sách nhà nước, thực hiện kế toán, thanh quyết toán ngân sách nhà nước một cách chặt chẽ và tích cực. Cũng từ đó, chúng ta đã truy thu hàng nghìn tỷ đồng mỗi năm vào ngân sách nhà nước thông qua các cuộc kiểm toán ngân sách nhà nước, kiểm toán xây dựng cơ bản, an ninh quốc phòng, dự trữ quốc gia, an sinh xã hội, các chương trình mục tiêu quốc gia,... đồng thời đóng góp nhiều ý kiến thiết thực cho việc xây dựng, phân bổ dự toán ngân sách nhà nước, kế toán, kiểm tra, kiểm soát, thanh quyết toán ngân sách nhà nước công khai, minh bạch và tiết kiệm

Thứ ba: Vai trò của Kiểm toán Nhà nước trong việc quản lý thuế, chống tiêu cực, thất thoát, tham nhũng trong lĩnh vực thuế, thực hiện tái cơ cấu các nguồn thu, tăng cường cho các

hoạt động chi tiêu của Đảng và Nhà nước thực hiện phát triển kinh tế - xã hội.

Thuế là nguồn thu chủ yếu vào ngân sách nhà nước, nộp thuế vừa là nghĩa vụ nhưng cũng là quyền lợi của mỗi tổ chức, tập thể và cá nhân, thông qua các cuộc kiểm toán có liên quan đến thuế của Kiểm toán Nhà nước đối với các tổ chức, doanh nghiệp, đơn vị, tập thể, cá nhân đã làm rõ các khoản thuế đã nộp, phải nộp, khoản thuế còn nợ đọng và đưa ra các giải pháp thu hồi rất hiệu lực, hiệu quả vào ngân sách nhà nước với số tiền hàng nghìn tỷ đồng. Cũng thông qua kiểm toán, Kiểm toán Nhà nước đã đưa ra nhiều ý kiến giúp bản thân doanh nghiệp, tổ chức, đơn vị được kiểm toán, hoạt động có hiệu quả; hiểu rõ, nhận thức đúng đắn về nghĩa vụ và quyền lợi nộp thuế của mình, thực hiện nghiêm chỉnh nghĩa vụ nộp thuế đầy đủ, kịp thời vào ngân sách nhà nước; đối với các cơ quan chức năng có liên quan hiểu rõ về trách nhiệm của mình trong việc quản lý, sử dụng thuế hiệu quả, đúng mục đích; hoạt động và quản lý hoạt động của mình hiệu lực, hiệu quả.

Thứ tư: Vai trò Kiểm toán Nhà nước trong công tác phòng chống tham nhũng

Để có được những bằng chứng khách quan, thuyết phục, tin cậy, trong những năm qua, Kiểm toán Nhà nước đã thực hiện kiểm toán và phát hiện nhiều sai phạm về quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công. Thông qua kết luận và kết quả kiểm toán, Kiểm toán Nhà nước đã chuyển sang cho các cơ quan điều tra khởi tố nhiều vụ án sai phạm, tham nhũng có dấu hiệu vi phạm hình sự và được các cơ quan chức năng đưa ra xét xử trước tòa. Kiểm toán Nhà nước đã phải chấp nhận cả những mất mát, hy sinh về nhiều mặt để đưa ra ánh sáng những vụ tham nhũng lớn. Thông qua tình hình thực tiễn như vậy, Kiểm toán Nhà nước đã có những ý kiến sắc bén, thuyết phục đối với các đơn vị, tổ chức được kiểm toán có sai phạm để có ý kiến giúp các cơ quan chức năng xử lý, thu hồi các khoản chi tiêu sai phạm, tham nhũng và kiến nghị sửa đổi, bổ sung chặt chẽ các qui định pháp luật liên quan, tạo điều kiện thuận lợi cho kiểm toán

Nhà nước phát huy vai trò to lớn của mình trong quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công, ngăn chặn tham nhũng, thúc đẩy quản lý nhà nước ngày càng hiệu lực, hiệu quả.

Việc trao quyền cho Kiểm toán Nhà nước đi liền với trách nhiệm, sự phát triển kinh tế, xã hội, trình độ kiểm toán viên và uy tín của Kiểm toán Nhà nước. Ở các nước phát triển còn qui định, nếu đã thực hiện kiểm tra hay kiểm toán trước mà kiểm toán viên không phát hiện ra sai phạm trọng yếu, khi kiểm toán lại (thanh tra) nếu phát hiện ra sai phạm sẽ xử lý những người đã kiểm tra, kiểm toán trước đó tùy theo tình huống cụ thể về sai phạm đó do cố ý che đậy, đồng lõa, bị mua chuộc hay do trình độ chuyên môn yếu kém,... Ở nước ta hiện nay chưa qui định như vậy cũng có nhiều lý do, tuy nhiên, các công cụ quản lý của ta còn có sự trùng lặp, chồng chéo giữa Thanh tra Chính phủ, thanh tra thuế, kiểm tra tài chính và Kiểm toán Nhà nước kể cả Trung ương hay địa phương. Hiện tượng đó gây không ít phiền toái cho đơn vị được kiểm toán cũng như việc sử dụng kết quả kiểm toán.

Thứ năm: Vai trò của Kiểm toán Nhà nước trong việc kiểm soát các khoản nợ công

Kiểm toán Nhà nước không chỉ kiểm tra đánh giá tính trung thực, độ tin cậy về các khoản nợ công mà còn đánh giá việc nhìn nhận, tính toán, qui định các khoản nợ công có phù hợp với thông lệ quốc tế và điều kiện cụ thể của Việt Nam hay không? Cũng như đưa ra những ý kiến sắc bén, những giải pháp giúp Chính phủ quản lý và kiểm soát nợ công an toàn. Hiện nay, cách hiểu và cách tính toán về nợ công của nước ta về cơ bản dựa theo những qui định và thông lệ quốc tế, cũng như qui định của Ngân hàng Thế giới (WB) nhưng lại chưa hoàn toàn phù hợp với điều kiện cụ thể của Việt Nam (Việt Nam có Ngân hàng Nhà nước, ngân hàng trung ương và nợ của Ngân hàng Nhà nước, ngân hàng trung ương, nợ của các doanh nghiệp nhà nước, các tổ chức hoạt động theo qui định và sự chỉ đạo của Nhà nước nhưng không được Nhà nước bảo lãnh thì không được tính vào nợ công. Cách tính của ta có khác với thông lệ và qui định của Ngân hàng Thế giới).

Thứ sáu: Vai trò của Kiểm toán Nhà nước trong việc phát triển đất nước bền vững, đảm bảo vệ sinh môi trường, an sinh xã hội,...

Trong những năm qua, thực hiện phát triển kinh tế đất nước và hội nhập, bên cạnh sự phát huy nội lực, đất nước chúng ta được nhiều tổ chức Quốc tế, Chính phủ các nước, Ngân hàng Thế giới (WB), Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB),... giúp đỡ và có nhiều dự án liên quan đến phát triển kinh tế đất nước một cách toàn diện, như các dự án vệ sinh môi trường, sức khỏe cộng đồng, an sinh xã hội, sự phát triển bền vững,...

Điều kiện để Kiểm toán Nhà nước Việt Nam phát huy tốt vai trò của mình trong việc chống tiêu cực, tham nhũng và cơ cấu lại tài chính, tài sản công đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước.

Thứ nhất: Phải hoàn thiện đồng bộ khuôn khổ pháp lý về kiểm toán, đảm bảo tính đồng bộ, khoa học và chất lượng, nhất là các bộ luật có liên quan đến kiểm toán Nhà nước. Tích cực bổ sung, sửa đổi luật Kiểm toán Nhà nước cho phù hợp với điều kiện thực tiễn của nước ta và thông lệ quốc tế trong điều kiện hội nhập. Tăng cường quyền hạn cho Kiểm toán Nhà nước, mở rộng phạm vi kiểm toán đến mọi đối tượng có liên quan đến tài chính, tài sản công nhưng không bị trùng lặp với kiểm toán độc lập. Công khai minh bạch về tài chính, tài sản công ở những lĩnh vực được phép công khai.

Thứ hai: Thực hiện chuyên môn hóa và phân định rõ trách nhiệm của cơ quan xây dựng, soạn thảo ban hành luật (lập pháp) và cơ quan thực thi pháp luật (hành pháp). Hết sức tránh hiện tượng kiêm nhiệm dẫn đến lợi ích nhóm cục bộ, gây khó khăn cho Kiểm toán Nhà nước. Đảm bảo việc xây dựng, ban hành luật khoa học, chất lượng cao, phù hợp với thông lệ quốc tế cũng như các nước phát triển.

Thứ ba: Cần phân định rõ nhiệm vụ, chức năng của Kiểm toán Nhà nước với chức năng thanh tra tài chính, thanh tra thuế và Thanh tra Chính phủ.

Thứ tư: Cần nâng cao giá trị pháp lý kết luận kiểm toán, qui định rõ về trách nhiệm của các bên liên quan khi thực hiện các kết luận và ý kiến đề xuất của Kiểm toán Nhà nước. Khi phát hiện sai phạm về mặt pháp luật trong quá trình kiểm toán, với trách nhiệm pháp lý của kiểm toán viên, kiểm toán viên phải báo cáo với các cơ quan pháp luật có liên quan. Những sai phạm trọng yếu được phát hiện trong quá trình kiểm toán sẽ được kiểm toán viên thể hiện trên báo cáo kiểm toán và Kiểm toán Nhà nước hoàn toàn phải chịu trách nhiệm pháp lý về những kết luận và kết quả kiểm toán của mình. Các cơ quan chức năng của Nhà nước, các đơn vị, tổ chức có liên quan khi xử lý và giải quyết các quan hệ kinh tế có liên quan bắt buộc phải dựa trên kết quả và kết luận của Kiểm toán Nhà nước. Tuy nhiên, ở Việt Nam chúng ta chưa có qui định như vậy cũng có nhiều lý do như đặc thù cơ chế quản lý, thói quen, khuôn khổ pháp lý chưa đồng bộ, lịch sử phát triển, uy tín, trách nhiệm, quyền hạn,... Với sự phát triển lớn mạnh của Kiểm toán Nhà nước như hiện nay trong điều kiện hội nhập, chúng ta cũng cần phải nghiên cứu và tăng cường hơn nữa giá trị pháp lý và phạm vi sử dụng kết quả và kết luận của Kiểm toán Nhà nước, một trong những công cụ quản lý khách quan, trung thực tin cậy và hiệu lực trong điều kiện hội nhập quốc tế và cách mạng công nghiệp 4.0./.

Tài liệu tham khảo:

- Hệ thống chuẩn mực kiểm toán Nhà nước của INTOSAI*
Luật kiểm toán Nhà nước Việt Nam 2005; luật bổ sung, sửa đổi luật Kiểm toán Nhà nước 2015
Hệ thống chuẩn mực Kiểm toán Nhà nước Việt Nam 2016
Hệ thống luật Kiểm toán Nhà nước của cộng hòa Liên Bang Đức; Cộng hòa Séc; Nhật Bản; Trung Quốc; Canada; Malaixia; Ấn Độ...
Báo cáo tổng kết kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước các năm 2010-2018
Các luật thuế TNDN, TNCN, GTGT, luật ngân sách nhà nước 2015, luật kế toán 2015
Chương trình đào tạo Kiểm toán viên Nhà nước của cộng hòa Liên Bang Đức; Cộng hòa Séc; Nhật Bản; Trung Quốc; Canada; Malaixia; Ấn Độ...
Hội thảo Quốc gia về kế toán, kiểm toán do Học viện Tài chính tổ chức năm 2014.