

KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

BÁO CÁO TỔNG KẾT ĐỀ TÀI NGHIÊN CỨU

**CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN
CỦA VIỆC KIỂM TOÁN TRÁCH NHIỆM KINH TẾ
TRONG NHIỆM KỲ ĐỐI VỚI CÁN BỘ LÃNH ĐẠO
TRONG BỘ MÁY NHÀ NƯỚC VÀ CÁC ĐƠN VỊ
KINH TẾ NHÀ NƯỚC**

**CHỦ NHIỆM ĐỀ TÀI
VƯƠNG ĐÌNH HUỆ**

HÀ NỘI - 2003

MỞ ĐẦU

Tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng cộng sản Việt Nam đã đánh giá toàn đảng, toàn dân ta đã nỗ lực phấn đấu và đạt được những thành tựu quan trọng đó là: kinh tế tăng trưởng khá, văn hoá xã hội có những tiến bộ, đời sống nhân dân tiếp tục được cải thiện; tình hình chính trị xã hội cơ bản ổn định, quốc phòng và an ninh được tăng cường; công tác xây dựng và chỉnh đốn đảng được chú trọng, hệ thống chính trị được củng cố, quan hệ đối ngoại không ngừng được mở rộng, hội nhập kinh tế Quốc tế được tiến hành chủ động và đạt nhiều kết quả tốt. Những thành tựu đạt được trong 5 năm qua đã tăng cường sức mạnh tổng hợp, làm thay đổi bộ mặt của đất nước và cuộc sống của nhân dân, củng cố vững chắc độc lập dân tộc và chế độ xã hội chủ nghĩa, nâng cao vị thế và uy tín của nước ta trên trường Quốc tế. Có được những thành tựu như vậy là do Đảng ta có bản lĩnh chính trị vững vàng và đường lối lãnh đạo đúng đắn; Nhà nước có cố gắng lớn trong việc điều hành, quản lý; toàn dân và toàn quân phát huy lòng yêu nước và tinh thần dũng cảm, đoàn kết nhất trí, cần cù, năng động sáng tạo, tiếp tục thực hiện đổi mới, ra sức xây dựng và bảo vệ Tổ Quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa.

Tuy nhiên, cũng có không ít những yếu kém khuyết điểm đó là: Nền kinh tế phát triển chưa vững chắc, hiệu quả và sức cạnh tranh thấp; một số vấn đề văn hoá xã hội bức xúc và gay gắt chưa được giải quyết; cơ chế chính sách không đồng bộ và chưa tạo động lực mạnh để phát triển; tình trạng tham nhũng, suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức lối sống ở một bộ phận không nhỏ cán bộ, đảng viên là rất nghiêm trọng. Nguyên nhân chủ yếu là do việc tổ chức thực hiện Nghị quyết, chủ trương, chính sách của đảng chưa tốt, kỷ luật, kỷ cương chưa nghiêm; một số quan điểm, chủ trương chưa rõ, chưa có sự nhận thức thống nhất và chưa được thông suốt ở các cấp các ngành (như vấn đề sở hữu và thành phần kinh tế, vai trò của Nhà nước và thị trường, xây dựng nền kinh tế độc lập tự chủ, hội nhập kinh tế Quốc tế); cải cách hành chính tiến hành chậm, thiếu kiên quyết, hiệu quả thấp; công tác tư tưởng, lý luận, tổ chức cán bộ có nhiều yếu kém bất cập.

Để khắc phục những yếu kém như trên chúng ta phải tiến hành đồng bộ nhiều biện pháp trong đó có việc quy định trách nhiệm kinh tế đối với cán bộ lãnh đạo là hết sức quan trọng vì từ những quy định cụ thể đó mới nhằm không ngừng nâng cao trách nhiệm và phẩm chất chính trị của đội ngũ lãnh đạo. Việc nghiên cứu đề tài: "*Cơ sở lý luận và thực tiễn của việc kiểm toán trách nhiệm kinh tế trong nhiệm kỳ đối với cán bộ lãnh đạo trong bộ máy nhà nước và các đơn vị kinh tế nhà nước*" là hết sức bức xúc.

1. Sự cần thiết của đề tài nghiên cứu

Kiểm toán trách nhiệm kinh tế đối với cán bộ lãnh đạo là hoạt động kiểm tra và đánh giá của Kiểm toán Nhà nước về tính chân thực, hợp pháp và tính hiệu quả trong hoạt động thu chi tài chính và các hoạt động kinh tế liên quan khác của địa phương, đơn vị trong thời gian nhiệm kỳ của cán bộ lãnh đạo, trên cơ sở đó đánh giá trách nhiệm kinh tế của cán bộ lãnh đạo đơn vị.

Kết luận của hội nghị lần thứ 6 Ban chấp hành Trung ương khoá IX về tiếp tục thực hiện Nghị quyết Trung ương 3 khoá VII, Nghị quyết Trung ương 3 và Nghị quyết Trung ương 7 khoá VIII về công tác tổ chức và cán bộ, mục 2b về công tác cán bộ đã chỉ rõ: "*Kiên trì thực hiện việc cán bộ, công chức kê khai tài sản theo quy định; định kỳ tiến hành kiểm tra và đánh giá trách nhiệm cá nhân người đứng đầu cấp uỷ và chính quyền các cấp, các ngành; xử lý nghiêm cán bộ vi phạm kỷ luật của đảng và luật pháp, chính sách của nhà nước*". Kiểm toán trách nhiệm kinh tế đối với cán bộ lãnh đạo đảng, nhà nước và các tổ chức kinh tế nhà nước là một biện pháp quan trọng để kiểm tra và đánh giá trách nhiệm cá nhân người đứng đầu cấp uỷ và chính quyền các cấp, các ngành, các đơn vị; đồng thời là một biện pháp để làm tốt công tác cán bộ và bảo vệ cán bộ.

Kiểm toán trách nhiệm kinh tế ở Trung Quốc đã được bắt đầu từ những năm 80 của thập kỷ trước nhằm đáp ứng yêu cầu của công tác quản lý, giám sát cán bộ trong công cuộc cải cách và phát triển kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Đối với nước ta, bên cạnh các biện pháp kiểm tra và giám sát của đảng và nhà nước đối với cán bộ lãnh đạo, đảng ta cũng đã quan tâm nghiên cứu và

coi kiểm toán trách nhiệm kinh tế như là một phương pháp đánh giá cán bộ (Văn bản số 11- HD/TCTW ngày 30/10/2002 của Ban Tổ chức Trung ương về hướng dẫn bổ sung thực hiện quy chế đánh giá cán bộ).

Trong điều kiện đó, việc nghiên cứu một cách đầy đủ, có hệ thống các luận cứ khoa học và thực tiễn của việc kiểm toán trách nhiệm kinh tế trong nhiệm kỳ đối với cán bộ lãnh đạo là một vấn đề hết sức cần thiết và cấp bách hiện nay nhằm chuẩn bị các điều kiện và tiền đề cần thiết để Kiểm toán Nhà nước Việt Nam có thể đảm đương được nhiệm vụ trong thời gian tới.

2- Mục đích nghiên cứu của đề tài

Đề tài được thực hiện nhằm đạt được các mục đích chính sau đây:

- Làm rõ các vấn đề lý luận về cán bộ lãnh đạo và trách nhiệm kinh tế trong nhiệm kỳ của cán bộ lãnh đạo; sự cần thiết và tác dụng của kiểm toán trách nhiệm kinh tế trong nhiệm kỳ đối với cán bộ lãnh đạo.

- Nghiên cứu thực trạng kiểm tra, đánh giá cán bộ lãnh đạo các tổ chức trong bộ máy Nhà nước hiện nay; kinh nghiệm của Trung Quốc trong kiểm toán trách nhiệm kinh tế giữa nhiệm kỳ đối với cán bộ lãnh đạo và đúc kết các bài học cần thiết cho Việt nam.

- Xác định định hướng, phương châm, mô hình, nội dung và giải pháp kiểm toán trách nhiệm kinh tế trong nhiệm kỳ đối với cán bộ lãnh đạo trong bộ máy nhà nước và các đơn vị kinh tế nhà nước ở nước ta.

3- Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đề tài nghiên cứu về cán bộ lãnh đạo; trách nhiệm kinh tế trong nhiệm kỳ của cán bộ lãnh đạo các tổ chức, cơ quan Nhà nước và các đơn vị kinh tế nhà nước. Đối tượng nghiên cứu của đề tài còn bao gồm vấn đề kiểm toán trách nhiệm kinh tế trong nhiệm kỳ đối với cán bộ lãnh đạo của Kiểm toán Nhà nước với tư cách là một đơn vị được các cơ quan có thẩm quyền của Đảng và Nhà nước uỷ thác nhiệm vụ cũng như mối quan hệ giữa Kiểm toán Nhà nước với các cơ quan, tổ chức khác trong việc thực hiện nhiệm vụ quan trọng này.

4- Phương pháp nghiên cứu của đề tài

Để đạt được mục đích nghiên cứu, đề tài sử dụng các phương pháp duy vật biện chứng của Chủ nghĩa Mác- Lê- Nin, phương pháp phân tích hệ thống

để liên kết các vấn đề về quyền và trách nhiệm của cán bộ lãnh đạo; về thực thi quyền lực và kiểm tra, giám sát quyền lực cũng như các yêu cầu, mục đích, trình tự và phương pháp kiểm toán trách nhiệm kinh tế... Các tác giả cũng phải nghiên cứu tài liệu và đặc biệt là khảo sát thực tiễn quản lý cán bộ, thực trạng và kinh nghiệm kiểm toán trách nhiệm kinh tế ở các nước để đề xuất các giải pháp cụ thể cho Việt Nam.

5- Nội dung và kết cấu của đề tài

Ngoài phần mở đầu và kết luận, đề tài được kết cấu thành 3 chương:

Chương 1. Những vấn đề lý luận cơ bản về trách nhiệm kinh tế trong nhiệm kỳ đối với cán bộ lãnh đạo

Chương 2. Thực trạng kiểm tra, đánh giá cán bộ ở nước ta hiện nay và kinh nghiệm kiểm toán trách nhiệm kinh tế đối với cán bộ lãnh đạo của các nước trên thế giới

Chương 3. Xây dựng mô hình và các giải pháp kiểm toán trách nhiệm kinh tế đối với cán bộ lãnh đạo ở Việt Nam

CHƯƠNG 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CƠ BẢN

VỀ TRÁCH NHIỆM KINH TẾ VÀ KIỂM TOÁN TRÁCH NHIỆM KINH TẾ TRONG NHIỆM KỲ ĐỐI VỚI CÁN BỘ LÃNH ĐẠO

1.1- Trách nhiệm kinh tế của cán bộ lãnh đạo

1.1.1- Cán bộ lãnh đạo và phân loại cán bộ lãnh đạo

1.1.1.1- Cán bộ lãnh đạo

Xã hội loài người ra đời và phát triển gắn liền với sự phân công lao động xã hội. Sự phân công lao động xã hội đã tách dần lao động trí óc ra khỏi lao động chân tay. Một bộ phận người chuyên nghiên cứu và phát triển khoa học, nghệ thuật, quản lý nhà nước....., tạo thành một hệ thống ngành nghề liên quan đến các lĩnh vực chính trị, kinh tế, xã hội đa dạng phong phú trong mỗi dân tộc, quốc gia.

Trong mỗi quốc gia, ở mỗi cấp trong các hệ thống tổ chức ở mỗi lĩnh vực đều có cá nhân hay tập đoàn người đứng đầu đảm nhiệm chức vụ lãnh đạo. Lãnh đạo là hoạt động, là quá trình, là thuật ngữ chuyên môn chỉ một hệ thống tri thức khoa học về quản lý con người.

Chỉ huy mọi hành động của con người là bộ não, là cái đầu. Người lãnh đạo như cái đầu của một tập thể các cá nhân. Người lãnh đạo có thể là cá nhân hay tổ chức gồm một tập đoàn người. Người lãnh đạo là cá nhân hay một tập đoàn đảm nhận chức vụ lãnh đạo là chủ thể của hoạt động lãnh đạo. Hoạt động lãnh đạo là hiện tượng tồn tại, phổ biến trong xã hội loài người. Để sinh tồn, cải tạo xã hội, con người kết hợp lại với nhau một cách có ý thức trong một tổ chức. Dựa vào lực lượng của quần thể, người đứng đầu, lãnh đạo tập hợp mọi cá nhân thực hiện mục tiêu chung mà năng lực cá nhân, từng người không thể đạt được. Sự hình thành người lãnh đạo là để tập hợp trí tuệ, ý chí của mọi cá nhân trong cộng đồng thực hiện, một mục tiêu nhất định. Người

lãnh đạo là chủ thể của hoạt động lãnh đạo. Có người lãnh đạo, cũng sẽ có người bị lãnh đạo.

Người bị lãnh đạo là khách thể của hoạt động lãnh đạo, là đối tượng của lãnh đạo. Người lãnh đạo phải thường xuyên dẫn dắt tổ chức của mình đi theo một đường hướng nhất định. Tập đoàn lãnh đạo bao gồm những người đứng đầu, có khả năng tập hợp dẫn dắt tập thể của mình đi theo một mục tiêu đã được xác định. Khi là thành viên trong tập đoàn lãnh đạo, từng cá nhân người lãnh đạo phải biết đoàn kết, phục tùng, cộng sự với nhau tạo thành một khối thống nhất.

Người lãnh đạo phải có nhân cách, phẩm chất. Nhân cách, phẩm chất người lãnh đạo được hình thành và phát triển trong quá trình hoạt động với các quan hệ xã hội. Hoạt động lãnh đạo chủ yếu là làm việc với con người, là sự ảnh hưởng tác động qua lại giữa chủ thể và khách thể lãnh đạo để giải quyết các mối quan hệ giữa con người với con người.

Để được mọi người đánh giá và thừa nhận là người lãnh đạo nhân cách người lãnh đạo phải mẫu mực, hoàn thiện cao hơn người bị lãnh đạo. Người lãnh đạo phải có năng lực thể hiện rõ vai trò định hướng, dự báo chính xác tình huống, gương mẫu, biết tổ chức, tập hợp, lôi cuốn mọi người cùng hành động hoàn thành nhiệm vụ vì mục tiêu chung.

Nhân cách, phẩm chất người lãnh đạo là bản chất có tính thống nhất, ổn định, liên tục và tự chủ. Người lãnh đạo ở đâu, lúc nào cũng thể hiện nhân cách, phẩm chất của mình. Khi nhân cách, phẩm chất người lãnh đạo bị mai một thì uy tín và vai trò của người lãnh đạo cũng bị mất dần. Người lãnh đạo phải luôn luôn tự hoàn thiện để giữ vị trí lãnh đạo ở cấp cao hơn.

Lãnh đạo càng cao, độ phức tạp càng lớn và người lãnh đạo đòi hỏi phải có nhân cách, phẩm chất càng cao.

Trong đời sống chính trị, kinh tế, xã hội hoạt động lãnh đạo diễn ra rất phong phú. Trong mỗi lĩnh vực, mỗi cấp, mỗi tổ chức xã hội luôn có người đứng đầu, chỉ huy, lãnh đạo.

Theo huyết tộc, gia đình, dòng họ người đứng đầu là tộc trưởng.

Mỗi dân tộc, tôn giáo khác nhau, có người đứng đầu để chỉ huy hướng mọi hoạt động của dân tộc mình, tôn giáo mình theo quỹ đạo hướng vào lợi ích chung.

Mỗi doanh nghiệp, trường học... đều có cá nhân, tập đoàn, lãnh đạo để tổ chức mọi hoạt động trong đơn vị mình.

Mỗi làng, bản, xã, huyện, tỉnh, thành phố, quốc gia đều có cá nhân, tập đoàn người đứng đầu, lãnh đạo theo phạm vi, trách nhiệm đã được giao phó.

Người lãnh đạo đứng đầu, chỉ huy toàn diện hoạt động của đơn vị, trong đó việc chỉ huy, quản lý kinh tế đóng vai trò hết sức quan trọng vì kinh tế là vấn đề liên quan đến đời sống hàng ngày của mọi thành viên trong đơn vị và toàn xã hội. Tự kiểm tra, kiểm soát mọi hoạt động kinh tế là nhiệm vụ hàng đầu của mọi tổ chức kinh tế, xã hội mà người lãnh đạo phải coi đây là trách nhiệm. Tổ chức kiểm tra, kiểm soát, thanh tra trách nhiệm kinh tế của lãnh đạo, các cấp trong hệ thống tổ chức bộ máy Nhà nước là việc làm thường xuyên để đảm bảo sự trong sạch của cán bộ lãnh đạo trong mọi thời kỳ.

Cán bộ lãnh đạo thông minh tài giỏi, minh bạch sẽ thu thập được triệu triệu con người hoạt động theo ý chí và nguyện vọng của tập thể. Cán bộ lãnh đạo không đủ sức, kém tài, cá nhân, độc đoán sẽ phân hoá và làm tổn thất mọi hoạt động của tập thể và dẫn đến sự phát triển theo các chiều hướng khác nhau trong mọi cộng đồng.

Cán bộ lãnh đạo là người biết tập hợp trí tuệ của cộng đồng trong tay mình theo từng lĩnh vực hoạt động. Người lãnh đạo phải có tầm nhìn rộng, biết

lo xa, tính toán để lựa chọn phương án tối ưu trong hành động. Người lãnh đạo phải biết quản lý toàn diện các mặt trong phạm vi hoạt động do mình phụ trách. Một người lo bằng kho người làm nói lên vai trò, vị trí của người làm quản lý, người chỉ huy, người lãnh đạo trong mọi lĩnh vực, nhất là lĩnh vực kinh tế.

Tóm lại, cán bộ lãnh đạo là người đứng đầu chỉ huy mọi hoạt động của từng đơn vị. Cán bộ lãnh đạo có thể là một cá nhân, một tập đoàn, một ban lãnh đạo. Dù là một cá nhân, một tập đoàn một ban lãnh đạo thì từng cá nhân trong hoạt động lãnh đạo đều có vai trò và trách nhiệm trước tập thể về công việc quản lý của mình.

Đào tạo, bồi dưỡng cán bộ lãnh đạo, đội ngũ cán bộ lãnh đạo là một công việc cực kỳ quan trọng mà các thế hệ phải quan tâm và chuyển giao đúng lúc, đúng nơi theo đúng qui luật khách quan của sự phát triển ở mọi lúc, mọi nơi.

1.1.1.2- Phân loại cán bộ lãnh đạo

Cán bộ lãnh đạo, ban lãnh đạo trong tổ chức bộ máy Nhà nước của ta đã được qui định trong Hiến pháp và các văn bản pháp qui của Quốc hội, Chính phủ.

Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt nam năm 1992 đã qui định những điều cơ bản về hệ thống tổ chức ở nước ta từ Quốc hội, Nhà nước và Chính phủ để điều hành toàn bộ hoạt động đất nước dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt nam.

a/ Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt nam.

Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp.

Quốc hội có Chủ tịch, Phó chủ tịch, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội.

Nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội liên quan đến lĩnh vực kinh tế, xã hội đã được qui định là:

- Quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.
- Quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia; quyết định dự toán ngân sách Nhà nước và phân bổ ngân sách Nhà nước, phê chuẩn quyết toán ngân sách Nhà nước; quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế.
- Quyết định chính sách cơ bản về đối ngoại ; phê chuẩn hoặc bãi bỏ các điều ước quốc tế đã ký kết hoặc tham gia theo đề nghị của Chủ tịch nước;

Rõ ràng là Hiến pháp qui định Quốc hội có vai trò rất quan trọng trong hoạt động lãnh đạo, quản lý nền tài chính quốc gia về kế hoạch phát triển kinh tế, chính sách tài chính, tiền tệ, dự toán, phân bổ, quyết toán ngân sách, luật thuế khoá và những vấn đề kinh tế đối ngoại liên quan đến vận mệnh đất nước.

Hơn bao giờ hết cán bộ lãnh đạo trong tổ chức bộ máy của Quốc hội, kể cả các đại biểu Quốc hội cần có kiến thức và trách nhiệm trong việc quản lý nền tài chính quốc gia với trách nhiệm cao nhất trong hoạt động giám sát.

b/ Hội đồng nhân dân các cấp là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan Nhà nước cấp trên.

Theo sự phân chia các đơn vị hành chính tỉnh, huyện, xã, thành phố, quận, phường thì mỗi cấp đều có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp.