



Tổng thuật Hội thảo "Tổng kết 5 năm thực hiện Luật Kiểm toán nhà nước và đề xuất sửa đổi, bổ sung Luật Kiểm toán nhà nước"

Trong khuôn khổ Dự án "Tăng cường năng lực quyết định và giám sát ngân sách nhà nước của các cơ quan dân cử Việt Nam", với sự hỗ trợ của Ủy ban Tài chính và Ngân sách của Quốc hội, ngày 4/11/2010, tại Hà Nội, Kiểm toán Nhà nước (KTNN) đã tổ chức Hội thảo "Tổng kết 5 năm thực hiện Luật Kiểm toán nhà nước và đề xuất sửa đổi, bổ sung Luật Kiểm toán nhà nước". Hội thảo đã có sự tham dự của đông đảo các nhà quản lý, nhà khoa học; đại diện lãnh đạo một số cơ quan của Quốc hội; đại diện các Bộ, ban, ngành và cơ quan trung ương; các hội nghề nghiệp; đại diện lãnh đạo

HTND và UBND một số tỉnh, thành phố khu vực phía Bắc.

Khai mạc Hội thảo, GS.TS Vương Đình Huệ - Tổng KTNN đã có bài phát biểu quan trọng đánh giá khái quát về kết quả sau 5 năm thực hiện Luật, những tồn tại, bất cập và những vấn đề cần tập trung thảo luận, tham gia ý kiến. Theo đó, 5 năm qua KTNN đã đạt được những thành tựu toàn diện, căn bản và quan trọng; vị thế KTNN, nhận thức về KTNN của công chúng và xã hội không ngừng được tăng lên; hoạt động kiểm toán ngày càng thân thiện hơn đối với các hoạt động quản lý và sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước. KTNN đã tham gia tích cực vào cải cách, lành mạnh hoá nền tài

chính công; góp phần quan trọng vào sự nghiệp CNH-HĐH và hội nhập kinh tế của đất nước.

Theo Tổng KTNN, Luật KTNN Việt Nam đã đạt một trình độ khá cao trong khu vực và thế giới, được nhiều cơ quan kiểm toán tối cao quan tâm nghiên cứu, học hỏi. Luật thể hiện được ba nội dung cốt yếu về độc lập của cơ quan KTNN, đó là: địa vị pháp lý, quy định về Tổng KTNN, về việc xây dựng kế hoạch của KTNN. Đặc biệt, đây là luật chi tiết, thực hiện được ngay sau khi ban hành. Vì thế, sau khi Luật có hiệu lực thi hành, các văn bản, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ... chủ yếu hướng dẫn các vấn đề liên quan tới quy



định cụ thể về tổ chức, bộ máy, về kiểm toán đối với lĩnh vực quốc phòng và an ninh, các quy trình để ban hành các chuẩn mực, phương pháp kiểm toán, giải thích một số điều khoản trong quy định của pháp luật và các chế độ chính sách đối với kiểm toán viên nhà nước.

Trên cơ sở thực hiện Luật, quy mô xử lý tài chính của KTNN 5 năm qua chiếm tới 94,6% của 16 năm hoạt động; đã hình thành và khẳng định vai trò một công cụ kiểm tra tài chính công, tạo ra một nề nếp thường xuyên trong lĩnh vực quản lý chi tiêu sử dụng NSNN. KTNN cũng đã góp phần vào quản trị công, tham gia đánh giá chính sách tài khoá, chính sách tiền tệ của quốc gia, đặt ra và giải quyết cả những vấn đề chính sách kinh tế vĩ mô. Hoạt động tiền kiểm cũng có nhiều bước cải tiến, năm sau tốt hơn năm trước. Quan trọng hơn, KTNN đã đề xuất nhiều kiến nghị với Quốc hội, Chính phủ, các Bộ, ngành và địa phương để không ngừng cải tiến và hoàn thiện hệ thống văn bản quy định về quản lý tài chính, ngân sách nói riêng và luật pháp; đặc biệt, ngày càng hoàn thiện Luật NSNN và các văn bản liên quan trong lĩnh vực quản lý tài chính công. Vị thế của KTNN Việt Nam trên bình diện quốc tế cũng từng bước được khẳng định, đã được bầu vào ban lãnh đạo Tổ chức các cơ quan kiểm toán tối cao châu Á-ASOSAI, có tiếng nói xứng đáng trên các diễn đàn khu vực và thế giới. Tổ chức bộ máy, phạm vi kiểm toán của KTNN cũng ngày càng được mở rộng...

Tổng KTNN cũng đã đề cập tới những hạn chế của Luật

KTNN qua 5 năm triển khai thực hiện.

Theo GS.TS Vương Đình Huệ, để việc sửa đổi, bổ sung Luật KTNN thuận lợi và hiệu quả, KTNN dự kiến sẽ tổ chức một số hội thảo với nhiều nội dung, thành phần tham gia khác nhau nhằm tập hợp được đồng ý kiến đóng góp.

Mở đầu phần tham luận, TS. Phan Trung Lý - Phó Chủ nhiệm Ủy ban Pháp luật của Quốc hội bày tỏ sự đồng tình cao với các ý kiến đánh giá về kết quả 5 năm thực hiện Luật của Tổng KTNN. Trên cơ sở nghiên cứu luật về KTNN của 26 cơ quan kiểm toán tối cao trên thế giới, TS. Lý đã đề xuất hai phương án bổ sung quy định về KTNN trong Hiến pháp, đó là: hoặc bổ sung thêm chức năng, quyền hạn Quốc hội; hoặc bổ sung một vài điều khẳng định địa vị pháp lý của KTNN (Xem bài phát biểu được trích đăng trong số này).

Bàn về mối quan hệ giữa KTNN với kiểm toán độc lập, kiểm toán nội bộ và những vấn đề cần sửa đổi, bổ sung Luật, PGS.TS Đặng Văn Thanh - Chủ tịch Hội Kế toán và Kiểm toán Việt Nam cho rằng, ba loại hình kiểm toán tuy có sự khác nhau nhất định về chủ thể tiến hành kiểm toán, phạm vi, đối tượng kiểm toán, phương thức tiến hành, tính chất, vị thế và yêu cầu đối với kiểm toán viên, trách nhiệm báo cáo, giải trình... nhưng có mối liên kết hữu cơ, quan hệ rất chặt chẽ với nhau. Các loại hình kiểm toán hoàn toàn có thể sử dụng kết quả của nhau trong những trường hợp cần thiết. Phạm vi kiểm toán của KTNN là rất rộng lớn, dù có

tăng lên vài chục nghìn kiểm toán viên cũng không thể kiểm toán được toàn diện một cách thường xuyên. Vì vậy, trong những trường hợp cần thiết, KTNN có thể thuê dịch vụ kiểm toán độc lập, và Luật KTNN cần có chế độ cụ thể về vấn đề này. Đặc biệt là các quy định về giá trị và trách nhiệm của báo cáo kiểm toán do kiểm toán độc lập thực hiện.

Về mối quan hệ giữa KTNN và kiểm toán nội bộ, Luật Kiểm toán nhà nước có Điều 6 nói về kiểm toán nội bộ, Bộ Tài chính cũng đã từng quy định về kiểm toán nội bộ trong các doanh nghiệp. Nhưng đến nay nhận thức về vấn đề này vẫn không đầy đủ, không đúng mức. Hơn ai hết, hệ thống kiểm soát nội bộ và hệ thống kiểm toán nội bộ là vòng bảo vệ thứ nhất và thứ hai trong hoạt động tài chính của các tổ chức tài chính nhà nước, các doanh nghiệp. Không chỉ KTNN, ngay cả kiểm toán độc lập cũng có thể coi đây là cánh tay nối dài của mình trong hoạt động kiểm toán. KTNN cần khẩn trương giúp Nhà nước tạo dựng và duy trì tính hiệu lực của hệ thống kiểm toán nội bộ và bộ máy kiểm toán nội bộ trong từng đơn vị. Cần có những quy định và chế tài mạnh mẽ hơn, cụ thể hơn về kiểm soát nội bộ và kiểm toán nội bộ ở mọi tổ chức, trước hết là các tổ chức tài chính nhà nước, các tổ chức tín dụng ngân hàng, các tập đoàn kinh tế lớn.

Từ góc độ mối quan hệ giữa KTNN với HĐND và UBND, TS. Nguyễn Văn Nam - Trưởng Ban Kinh tế - Ngân sách HĐND Thành phố Hà Nội đặt ra hai vấn đề, đó là: làm thế nào để các cơ quan, tổ chức, cá nhân có nhu

cầu chính đáng có thể tiếp cận được với những thông tin về kết quả kiểm toán và sử dụng các kết quả KTNN như thế nào cho phù hợp với quy định của pháp luật và có hiệu quả (Xem bài tham luận được trích đăng trong số này).

Xuất phát từ vấn đề nợ công và sự liên quan đối với hoạt động KTNN, GS. Nguyễn Quang Quỳnh - nguyên Chủ nhiệm Khoa Kế toán Đại học Kinh tế quốc dân nêu vấn đề: nợ công là nguồn hình thành tài sản công (thuộc nghĩa vụ thanh toán của Chính phủ) và được xác định trên cơ sở lũy kế số dư nợ hàng năm (thực tế đã phát sinh). Do vậy, bản thân nợ công nói chung và trái phiếu nói riêng hiện chưa thuộc đối tượng kiểm toán theo quy định trong Điều 5 của Luật KTNN. Theo đó, nếu điều chỉnh theo hướng mở rộng đối tượng kiểm toán này cần điều chỉnh đồng thời chức năng quản lý nợ công của Kho bạc Nhà nước, kể cả các việc áp dụng các phương án tách chức năng kế toán (kiểm soát kế toán) khỏi Kho bạc và tổ chức bộ phận kiểm toán nội bộ thống nhất trong toàn hệ thống Kho bạc Nhà nước.

Đi thẳng vào từng nội dung của Luật liên quan tới kiểm toán thu chi NSNN, TS. Mai Vinh - Kiểm toán trưởng KTNN khu vực I kiến nghị: Thu - chi ngân sách, bao gồm thu - chi của tất cả các đơn vị dự toán trực thuộc và ngân sách cấp dưới. Do đó, tại Điều 3 Luật KTNN cần thay cụm từ "quản lý, sử dụng ngân sách" bằng "quản lý thu-chi NSNN". Quy định về đối tượng kiểm toán nhà nước (như Điều 5) là quá rộng, khó nhận diện, quá trình thực hiện Luật thường

thiếu thống nhất, người thi hành công vụ dễ lợi dụng. Do đó cần quy định cụ thể, rõ ràng, dễ hiểu về đối tượng KTNN.

Về Kiểm toán dự toán NSNN và dự toán ngân sách tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, ông Vinh cho rằng, kiểm toán dự toán NSNN là loại hình kiểm toán hoạt động, là hình thức kiểm toán có hiệu quả nhất, giúp Quốc hội, HĐND xây dựng dự toán phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế-xã hội, đồng thời xây dựng dự toán chi ngân sách trên cơ sở tiết kiệm, hiệu quả để phục vụ tốt nhất chức năng, nhiệm vụ cho các cơ quan hành chính, sự nghiệp của Nhà nước. Do đó, nên bổ sung vào Luật KTNN nhiệm vụ kiểm toán dự toán ngân sách các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Luật KTNN hiện nay cũng chưa quy định về công tác kiểm tra, soát xét chất lượng kiểm toán. Để tăng cường hiệu lực, hiệu quả kiểm tra, kiểm soát chất lượng kiểm toán, cần nghiên cứu, bổ sung thêm vào Chương 4, hoạt động kiểm toán nhà nước, một mục về « Kiểm tra, soát xét chất lượng kiểm toán ».

Từ kinh nghiệm thực tiễn của địa phương, qua ý kiến phát biểu của TS. Nguyễn Huy Tính - Phó Chủ tịch HĐND tỉnh Bắc Ninh đã tạo được sự quan tâm đặc biệt của Hội thảo. Theo ông Tính, 5 năm vừa qua hoạt động của KTNN nói chung và các KTNN khu vực đã được Đảng, Nhà nước và nhân dân quan tâm, đánh giá cao, đồng thời kỳ vọng hoạt động của KTNN trong thời gian tới sẽ mạnh mẽ, toàn diện hơn. Điều kiện để sửa đổi, bổ

sung Luật KTNN hiện nay đã chín muồi, tuy nhiên phải có sự thận trọng, cầu thị nhằm bảo đảm hiệu lực, hiệu quả của Luật trong tương lai. Quan hệ giữa KTNN với HĐND, UBND cấp tỉnh thời gian qua đã có nhiều nội dung thực hiện tốt nhưng cũng còn nhiều vấn đề mong muốn làm tốt hơn nhưng chưa có quy định, thiếu ràng buộc về pháp lý, do đó Luật KTNN nên có quy định căn bản, làm cơ sở triển khai, nội dung phối hợp phải thể hiện được 3 vấn đề: Trách nhiệm hai bên, cách thức tổ chức thực hiện, phối hợp tổ chức kiểm tra giám sát thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán.

Nhằm làm rõ hơn tính cấp thiết của việc bổ sung nhiệm vụ kiểm toán thuế trong Luật KTNN, PGS.TS Ngô Trí Tuệ - Quyền Giám đốc Trung tâm Khoa học và Bồi dưỡng cán bộ KTNN đã đưa ra một số đặc điểm nhận diện kiểm toán thuế thông qua nghiên cứu kinh nghiệm kiểm toán thuế của các cơ quan kiểm toán tối cao trên thế giới; mô tả thực tiễn kiểm toán thuế tại Việt Nam, đồng thời đề xuất một số nội dung hoàn thiện khuôn khổ pháp lý cho kiểm toán thuế tại Việt Nam.

Với sự chuẩn bị công phu, các nhà khoa học và quản lý còn gửi tới Hội thảo nhiều tham luận có giá trị cao về lý luận và thực tiễn.

Tham luận của ông Đinh Trịnh Hải - Phó Chủ nhiệm Ủy ban Tài chính và Ngân sách của Quốc hội đã đánh giá khái quát về việc triển khai thi hành Luật KTNN 5 năm vừa qua, đồng thời đề cập quan điểm chỉ đạo và

nguyên tắc và định hướng sửa đổi, bổ sung Luật. Ông Hải cũng đề xuất việc rà soát các luật liên quan đến hoạt động kiểm toán nhằm tạo sự đồng bộ trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật (Xem bài tham luận được trích đăng trong số này).

Theo tham luận của ông Nguyễn Am Hiểu - Bộ Tư pháp, một kết quả nghiên cứu gần đây cho biết, hệ thống pháp luật hiện hành về kiểm toán hầu như chưa có các quy định về chế tài trong các trường hợp vi phạm của đơn vị được kiểm toán, của kiểm toán viên, doanh nghiệp kiểm toán, các tổ chức và cá nhân có liên quan, trừ một số quy định rất chung chung; hệ thống pháp luật về vi phạm hành chính và xử lý vi phạm hành chính mặc dù liên tục được sửa đổi, bổ sung hoàn thiện cho phù hợp thực tiễn quản lý nhà nước, song cũng chưa có quy định nào đề cập đến các hành vi vi phạm pháp luật kiểm toán nhà nước và trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm đó. Thực trạng đó dẫn tới việc vi phạm hành chính trong thực hiện Luật KTNN hiện nay khá phổ biến.

Trên cơ sở viện dẫn và phân tích các yếu tố liên quan, ông Hiểu khẳng định, mặc dù là một hoạt động mang tính nghề nghiệp, nhưng hoạt động KTNN là một hoạt động mang tính quyền lực công, có tính chất cưỡng bức. Vì vậy, việc không thực hiện một nghĩa vụ nào đó theo luật định (vi phạm pháp luật) thì phải được cưỡng chế thi hành. Tuy nhiên, Kiểm toán Nhà nước là một định chế nhà nước đặc biệt, vì vậy việc áp dụng biện pháp cưỡng chế chỉ có tính khả thi nếu được xác định

theo một nguyên lý đúng đắn.

Ông Hiểu cũng nêu câu hỏi, nếu đặt vấn đề cưỡng chế thực hiện kết luận và kiến nghị của KTNN thì cần đặt thêm vấn đề nếu kết luận và kiến nghị của kiểm toán có sai sót mà đơn vị được kiểm toán vẫn thực hiện gây ra thiệt hại thì Kiểm toán Nhà nước có chịu trách nhiệm hay không? Nhất là trong điều kiện Luật bồi thường nhà nước đã có hiệu lực như hiện nay.

Phát biểu ý kiến kết thúc Hội thảo, GS.TS Vương Đình Huệ khẳng định: Hội thảo này có ý nghĩa rất quan trọng trong loạt Hội thảo sẽ được tổ chức nhằm thu thập ý kiến đóng góp, đề xuất sửa đổi, bổ sung Luật KTNN. Các bài tham luận trong kỷ yếu, các ý kiến phát biểu tại Hội thảo đều có chất lượng rất cao, sâu sắc, thẳng thắn và đầy trách nhiệm. KTNN sẽ nghiêm túc nghiên cứu, tiếp thu. Trên cơ sở ý kiến của các đại biểu, sẽ xem xét, chia ra nhiều chủ đề để tổ chức các Hội thảo khác nhau nhằm thu hút được những ý kiến đóng góp sâu hơn.

Các đại biểu đều đồng tình với nhận định hiện nay đã đủ các điều kiện để nghiên cứu đề xuất sửa đổi, bổ sung Luật KTNN, đáp ứng tốt hơn yêu cầu thực tiễn. Tuy nhiên, việc sửa đổi, bổ sung sẽ được xem xét thận trọng nhằm bảo đảm phát huy tính hiệu quả, hiệu lực của Luật cao hơn nữa. Vấn đề chế định về KTNN trong Hiến pháp cũng nhận được nhiều ý kiến đồng tình. Đây là một nội dung sẽ được đặc biệt quan tâm nghiên cứu, đề xuất sao cho phù hợp với tư tưởng chỉ đạo của Đảng, Nhà nước và phù hợp với Chiến lược phát triển KTNN

đến năm 2020 đã được Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua.

Về chức năng nhiệm vụ của KTNN, việc sửa đổi, bổ sung phải được quan tâm bổ sung theo hướng phù hợp thẩm quyền của KTNN và yêu cầu thực tế đặt ra. Trước mắt, các nhiệm vụ cần sớm được quan tâm xem xét bổ sung là kiểm toán vốn và tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp, kiểm toán nợ công. Về việc phối hợp giữa KTNN với HĐND, UBND các cấp, như ý kiến một số đại biểu đã đề cập, sẽ được xác định là một trong những trọng điểm để nghiên cứu, đề xuất sửa đổi, bổ sung nhằm tạo sự cân đối của Luật. Về mối quan hệ với các loại hình kiểm toán khác, cũng sẽ được quan tâm việc đề xuất sửa đổi, bổ sung (đặc biệt là quan hệ KTNN với kiểm toán nội bộ), nhằm giảm áp lực phát triển về lực lượng của KTNN. Về kiểm soát chất lượng kiểm toán, rất cần xem xét để thể hiện trong Luật cho phù hợp với trách nhiệm của từng cấp, quyền hạn nhiệm vụ từng cấp cần được phân định cụ thể hơn. Việc sửa đổi, bổ sung Luật KTNN lần này cũng sẽ hết sức chú trọng vấn đề tương thích với các luật liên quan. Ngoài ra, còn nhiều ý kiến góp ý về các nội dung khác, như: quy trình, phương pháp chuyên môn nghiệp vụ kiểm toán; kiểm tra, thực hiện kết luận kiến nghị kiểm toán; chế định về Lãnh đạo KTNN; quy định về kiểm toán viên nhà nước... sẽ được tiếp thu để hoàn thiện một bước Báo cáo Tổng kết 5 năm thi hành Luật, đồng thời xem xét, đưa ra tại các Hội thảo lần sau./

ĐỖ HỒNG CÔNG