

**ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT**

NGUYỄN THUÝ LY

**Quy định của pháp luật Việt Nam và pháp luật nước ngoài về
Kiểm toán Nhà nước**

Chuyên ngành: Luật Quốc tế

Mã số: 60 38 60

TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

Hà Nội - 2011

**Công trình được hoàn thành
tại Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội**

Người hướng dẫn khoa học: TS.GVC. Nguyễn Lan Nguyên

Phản biện 1:

Phản biện 2:

**Luận văn được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận văn, họp tại Khoa
Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.**

Vào hồi giờ, ngày tháng năm 20....

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	01
Chương 1. MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CHUNG VỀ KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC	06
1.1. Một số vấn đề lý luận cơ bản về kiểm toán Nhà nước	06
1.1.1. Sự hình thành và phát triển của Kiểm toán Nhà nước	06
1.1.2. Mục tiêu thành lập cơ quan Kiểm toán Nhà nước	07
1.1.3. Vai trò của cơ quan Kiểm toán Nhà nước trong bộ máy nhà nước	09
1.1.4. Chức năng của Kiểm toán Nhà nước	13
1.2. Nội dung cơ bản của Tuyên bố Lima về các chỉ dẫn kiểm toán	14
1.2.1. Địa vị pháp lý và nguyên tắc hoạt động	16
1.2.2. Chức năng nhiệm vụ	21
1.2.3. Quyền hạn của cơ quan kiểm toán tối cao	23
1.3. Pháp luật về Kiểm toán Nhà nước của một số nước trên thế giới	24
1.3.1. Tính độc lập của kiểm tra tài chính nhà nước	25
1.3.2. Quan hệ giữa Kiểm toán Nhà nước với Chính phủ và Quốc hội	32
1.3.3. Tổ chức và nhân sự của cơ quan kiểm toán tối cao	35
1.3.4. Các quyền hạn của cơ quan kiểm toán tối cao	38
1.3.5. Các nghĩa vụ của cơ quan kiểm toán tối cao	40
Chương 2. THỰC TRẠNG QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM	43
2.1. Tổng quan pháp luật về Kiểm toán Nhà nước ở Việt Nam	43
2.1.1. Địa vị pháp lý, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức của Kiểm toán Nhà nước	43
2.1.2. Nguyên tắc hoạt động của Kiểm toán Nhà nước	46

2.1.3.Thẩm quyền bổ nhiệm các chức danh của KTNN	46
2.1.4.Hoạt động của Kiểm toán Nhà nước	48
2.1.5.Bảo đảm hoạt động của Kiểm toán Nhà nước	48
2.2. Thực trạng thi hành pháp luật Kiểm toán Nhà nước	49
2.2.1.Về địa vị pháp lý của Kiểm toán Nhà nước trong hệ thống quyền lực nhà nước hiện nay	49
2.2.2.Về thẩm quyền bổ nhiệm các chức danh của KTNN hiện nay	51
2.2.3.Về chức năng, nhiệm vụ của Kiểm toán Nhà nước	53
2.2.4.Về tổ chức bộ máy của Kiểm toán Nhà nước hiện nay	59
2.2.5.Về quản lý điều hành hoạt động Kiểm toán Nhà nước	60
2.2.6. Về hoạt động hợp tác và quan hệ quốc tế	63
2.3.Thành tựu và hạn chế	64
2.3.1.Những thành tựu đã đạt được	64
2.3.2.Những mặt còn hạn chế	66
2.2.3. Nguyên nhân của những hạn chế bất cập	72
Chương 3. PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM	74
3.1. Kinh nghiệm quốc tế về xây dựng pháp luật kiểm toán nhà nước	74
3.2. Phương hướng hoàn thiện pháp luật Kiểm toán Nhà nước Việt Nam	81
3.2.1. Quán triệt đường lối chính sách của Đảng và Nhà	81
3.2.2. Đảm bảo nguyên tắc hoạt động của Kiểm toán Nhà nước	82
3.3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật Kiểm toán Nhà nước Việt Nam	82
3.3.1.Kế thừa và phát huy những mặt tích cực của Luật Kiểm toán Nhà nước hiện hành	82
3.3.2. Sửa đổi bổ sung Luật Kiểm toán Nhà nước cho phù hợp với	83

thực tiễn và thông lệ quốc tế	
3.3.3. Sửa đổi, bổ sung các Luật khác có liên quan	87
3.3.4. Tăng cường trao đổi, quan hệ và hợp tác quốc tế trong hoạt động Kiểm toán Nhà nước	90
3.3.5. Đẩy mạnh hoạt động nghiên cứu khoa học, hướng vào mục tiêu hoàn thiện pháp luật Kiểm toán Nhà nước	90
3.3.6. Tổ chức tốt công tác thông tin, tuyên truyền	91
KẾT LUẬN	92

MỞ ĐẦU

KTNN cơ quan mới thành lập, chưa có tiền thân ở Việt Nam cả về mặt tổ chức và cơ chế hoạt động. Bên cạnh những thành tựu đã đạt được trong tổ chức và hoạt động của KTNN vẫn còn không ít hạn chế, bất cập làm ảnh hưởng đến chất lượng và hiệu quả hoạt động kiểm toán. Nguyên nhân chủ yếu là do hệ thống pháp luật về KTNN ở Việt Nam còn thiếu đồng bộ, các quy định về KTNN chưa tương thích với các luật liên quan như: Hiến pháp; Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức Chính phủ, Luật ngân sách nhà nước... Trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế, để xây dựng KTNN thực sự trở thành một công cụ mạnh của nhà nước đòi hỏi phải có sự nghiên cứu học tập kinh nghiệm từ những quy định của pháp luật về KTNN của các cơ quan KTNN trên thế giới vào điều kiện cụ thể của Việt Nam giúp cho hệ thống pháp luật về KTNN của Việt Nam ngày càng hoàn thiện.

Do đó, tôi đã chọn đề tài: ***“Quy định của pháp luật Việt Nam và pháp luật nước ngoài về Kiểm toán Nhà nước”*** nhằm đáp ứng yêu cầu cấp thiết cả về lý luận và thực tiễn.

Ngoài phần Mở đầu và Kết luận, Luận văn đ- ọc trình bày làm 3 ch- ong:

- Chương I: Một số vấn đề lý luận chung về pháp luật Kiểm toán Nhà nước

- Chương II: Thực trạng quy định của pháp luật về Kiểm toán Nhà nước ở Việt Nam

- Chương III: Phương hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật Kiểm toán Nhà nước Việt Nam.

Chương 1

MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CHUNG VỀ PHÁP LUẬT KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

1.1. Một số vấn đề lý luận cơ bản về Kiểm toán Nhà nước

1.1.1. Sự hình thành và phát triển của KTNN

Hoạt động kiểm toán xuất phát từ yêu cầu phải sử dụng hợp lệ và hợp pháp các nguồn tài chính của Nhà nước, do vậy, mục tiêu cụ thể của công tác kiểm toán này là xác nhận và đánh giá việc sử dụng xác thực và có hiệu quả các nguồn tài chính nhà nước; mặt khác nó thể hiện quyền lực của Nhà nước trong việc tăng cường sự quản lý của Nhà nước về tài chính thông qua việc công bố các báo cáo khách quan về sự ổn định và phát triển của nền tài chính quốc gia.

1.1.2. Mục tiêu thành lập cơ quan KTNN

Nhằm kiểm tra việc sử dụng hợp lý và hiệu quả các nguồn công quỹ; tăng cường sự lành mạnh trong quản lý tài chính; ngăn ngừa tham nhũng, lãng phí công quỹ Nhà nước; cung cấp các thông tin có chất lượng với các cơ quan thông tin đại chúng và công chúng thông qua các báo cáo kiểm toán khách quan.

1.1.3. Vai trò của cơ quan KTNN trong bộ máy nhà nước

1.1.3.1. Góp phần nâng cao tính kinh tế, tính hiệu quả của việc quản lý và sử dụng nguồn lực tài chính nhà nước

1.1.3.2. Góp phần nâng cao việc chấp hành và hoàn thiện pháp luật về quản lý kinh tế, tài chính của Nhà nước

1.1.3.3. Góp phần làm minh bạch các quan hệ kinh tế - tài chính

1.1.3.4. Góp phần nâng cao hiệu lực trong quản lý và sử dụng tài chính nhà nước

1.1.4. Chức năng của KTNN

Chức năng chung của các cơ quan KTNN là kiểm tra tài chính nhà nước thể hiện trên các khía cạnh cụ thể sau:

- Kiểm tra và xác nhận
- Chức năng tư vấn.
- Chức năng công khai các số liệu và tình hình quản lý, sử dụng ngân sách Nhà nước và các nguồn lực khác do Nhà nước nắm giữ.

1.2. Nội dung cơ bản của Tuyên bố Lima về các chỉ dẫn kiểm toán

1.2.1. Địa vị pháp lý và nguyên tắc hoạt động

1.2.1.1. Địa vị pháp lý

Vấn đề xác định địa vị pháp lý và tính độc lập của cơ quan KTNN được khẳng định tại Điều 5, Tuyên bố Lima: "*Sự thiết lập các cơ quan kiểm toán tối cao và tính độc lập của nó phải được đảm bảo trong Hiến pháp và các đạo luật khác*". Có thể xem đây là một nguyên tắc quan trọng trong việc thiết lập cơ quan KTNN ở tất cả các Quốc gia trên thế giới.

1.2.1.2. Nguyên tắc hoạt động: độc lập và chỉ tuân theo pháp luật

1.2.2. Chức năng, nhiệm vụ

Những định hướng cơ bản về chức năng, nhiệm vụ của Kiểm toán tối cao được xác định:

- Kiểm tra toàn bộ công tác quản lý và tính kinh tế của NSNN, các khoản thu, chi NSNN

- Kiểm tra các cơ quan Nhà nước và các cơ sở Nhà nước ở nước ngoài Điều 19 Tuyên bố Lima

- Kiểm tra các hoạt động và quy trình xây dựng

- Kiểm tra việc lắp đặt các thiết bị xử lý dữ liệu bằng máy tính điện tử

- Kiểm tra các DNNN và các doanh nghiệp mà trong đó Nhà nước tham gia đầu tư vốn.

- Kiểm toán các cơ sở được Nhà nước hỗ trợ vốn.

- Kiểm toán các tổ chức quốc tế và đa quốc gia.

1.2.3. Quyền hạn của cơ quan Kiểm toán tối cao

- Cơ quan Kiểm toán tối cao phải được phép tiếp cận với tất cả các tài liệu, văn bản có liên quan

- Cơ quan Kiểm toán tối cao có thể đưa ra những quyết định, trong từng trường hợp rằng việc kiểm toán tiến hành tại hiện trường (trụ sở đơn vị được kiểm toán) hoặc tại trụ sở của cơ quan Kiểm toán tối cao theo yêu cầu của mình.

- Công bố, đưa ra những biện pháp khắc phục, sửa chữa những sai sót trên cơ sở những kết luận đó.

- Quyền tổng đạt những đề nghị của mình tới các cơ quan có thẩm quyền để đưa ra những biện pháp cần thiết và có hiệu lực bắt buộc.

- Gửi tới Quốc hội, Chính phủ báo cáo những vấn đề thẩm định quan trọng thông qua kinh nghiệm hoạt động của mình, kể cả những nhận xét đánh giá về các đạo luật, quy chế thuộc các vấn đề tài chính chung dự kiến ban hành.

- Các quy chế về trình tự quyết toán chỉ được phép ban hành với sự thống nhất của cơ quan Kiểm toán tối cao.

1.3. Pháp luật về KTNN của một số nước trên thế giới

1.3.1. Tính độc lập của kiểm tra tài chính nhà nước

Để đảm bảo một cách có hiệu lực và vững chắc sự kiểm tra tài chính độc lập, cần phải quy định rõ tính độc lập của KTNN ngay trong các điều khoản Hiến pháp, những quy định cụ thể hơn được quy định trong Luật KTNN như: độc lập về nhân sự, tài chính.

1.3.2. Quan hệ giữa KTNN với Chính phủ và Quốc hội

Mối quan hệ giữa KTNN với Chính phủ và Quốc hội phải được luật hoá và là một yếu tố quan trọng đảm bảo tính độc lập khách quan của KTNN về mặt pháp lý.

1.3.3. Tổ chức và nhân sự của cơ quan Kiểm toán tối cao

Luật Kiểm toán của các nước trên thế giới quy định về tổ chức của cơ quan KTNN khác nhau, song về cơ bản theo hai hình thức là hình thức đơn tuyến và hình thức đồng sự.

1.3.4. Các quyền hạn của cơ quan Kiểm toán tối cao

Các Luật kiểm toán được đánh giá trong đề tài này có những điểm khác nhau quan trọng về mặt nội dung quy định các quyền hạn của cơ quan KTTC. Tuy nhiên, trong đa số các bộ luật này có một điểm tương đồng là ít hoặc nhiều đều đề cập chi tiết tới những hình thái quyền hạn khác nhau.

1.3.5. Các nghĩa vụ của cơ quan Kiểm toán tối cao

- Quyền công bố các kết quả kiểm toán: chỉ có một số luật kiểm toán quy định rõ quyền công bố đó (khoản 1 Điều 11 Luật KT Pháp; Khoản 3 Điều 18 và Điều 45 Luật KT Séc; Điều 33 Luật KT Nga).

Luật KTNN Việt Nam đã có những quy định cụ thể về thời hạn, nội dung, hình thức và phạm vi công khai báo cáo kiểm toán năm và báo cáo kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán; công khai BCKT của từng cuộc kiểm toán.

- Các yêu cầu đối với báo cáo kiểm toán: Phần lớn các luật kiểm toán không đặt ra yêu cầu cụ thể đối với các báo cáo kiểm toán của cơ quan KTTC. Tuy nhiên, Quy chế ngân sách Liên bang Đức và Luật Kiểm toán Hàn Quốc là trường hợp ngoại lệ trong các luật kiểm toán này. Các bộ luật này có những quy định cụ thể về nội dung bắt buộc phải có trong các báo cáo quyết toán năm.

Chương 2

THỰC TRẠNG QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM

2.1. Tổng quan pháp luật về KTNN ở Việt Nam

Luật KTNN được Quốc hội khoá XI, kỳ họp thứ 7 thông qua ngày 14 tháng 6 năm 2005 và có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01 tháng 01 năm 2006. Luật KTNN gồm 8 chương và 76 điều quy định về tổ chức và hoạt động kiểm toán nhà nước, cụ thể gồm các nội dung cơ bản sau:

2.1.1. Địa vị pháp lý, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức của Kiểm toán Nhà nước

2.1.1.1. Địa vị pháp lý của Kiểm toán Nhà nước

Địa vị pháp lý của KTNN được quy định tại Điều 13 của Luật như sau: "*KTNN là cơ quan chuyên môn về lĩnh vực kiểm tra tài chính nhà nước do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật*".

2.1.1.2. Nhiệm vụ, quyền hạn của Kiểm toán Nhà nước

Nhiệm vụ, quyền hạn của KTNN được quy định tại Điều 15, Điều 16 của Luật KTNN. cụ thể như sau:

- Xem xét, quyết định việc kiểm toán khi Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có yêu cầu.

- Trình ý kiến của KTNN để Quốc hội xem xét, quyết định dự toán ngân sách nhà nước, quyết định phân bổ ngân sách trung ương, quyết định các dự án, công trình quan trọng quốc gia, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước.

- Tham gia với Ủy ban Kinh tế, Ủy ban Tài chính- ngân sách của Quốc hội và các cơ quan khác của Quốc hội, Chính phủ trong việc xem xét, thẩm tra các báo cáo về dự toán NSNN, phương án phân bổ ngân sách trung ương, phương án điều chỉnh dự toán NSNN, phương án bố trí ngân sách cho các dự án, công trình quan trọng quốc gia do Quốc hội quyết định và quyết toán NSNN.

- Tham gia với Ủy ban Kinh tế, Ủy ban Tài chính- ngân sách của Quốc hội khi có yêu cầu trong hoạt động giám sát việc thực hiện luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về lĩnh vực tài chính - ngân sách, giám sát việc thực hiện NSNN và chính sách tài chính.

- Tham gia với các cơ quan của Chính phủ, của Quốc hội khi có yêu cầu trong việc xây dựng và thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh.

2.1.1.3. Tổ chức bộ máy của Kiểm toán Nhà nước

Điều 21, 22, 23, 24 Luật KTNN

2.1.2. Nguyên tắc hoạt động của Kiểm toán Nhà nước

Điều 7 Luật KTNN khẳng định nguyên tắc hoạt động của KTNN là: "*Độc lập và chỉ tuân theo pháp luật; trung thực, khách quan*".

Yêu cầu đầu tiên đối với hoạt động KTNN là phải "*Độc lập và chỉ tuân theo pháp luật*". Tính độc lập được đề cập ở đây bao gồm sự độc lập về tổ chức và hoạt động của KTNN, Tổng KTNN và KTVNN. Đây là nguyên tắc cơ bản, quan trọng mang tính xuyên suốt đối với hoạt động kiểm toán của KTNN được quy định trên cơ sở yêu cầu thực tiễn *nâng cao hiệu lực pháp lý và chất lượng kiểm toán của KTNN* và phù hợp với thông lệ quốc tế.

2.1.3. Thẩm quyền bổ nhiệm các chức danh của KTNN

2.1.3.1. Đối với Tổng Kiểm toán Nhà nước

Thẩm quyền và quy trình bổ nhiệm Tổng KTNN: do Quốc hội bầu, miễn nhiệm và bãi nhiệm theo đề nghị của UBTVQH sau khi trao đổi thống nhất với Thủ tướng Chính phủ. Nhiệm kỳ của Tổng KTNN là bảy năm, có thể được bầu lại nhưng không quá hai nhiệm kỳ. Quy định nhiệm kỳ của Tổng KTNN là bảy năm để đảm bảo tính liên tục, tính chuyên sâu, tính chuyên nghiệp cao, phù hợp với thông lệ quốc tế. Việc quy định nhiệm kỳ của Tổng KTNN là 7 năm đối với nước ta là phù hợp vì bảo đảm được tính liên tục, gói đầu trong xem xét, xác nhận quyết toán ngân sách nhà nước (Luật NSNN quy định Quốc hội xem xét phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước chậm nhất là sau 18 tháng kể từ khi kết thúc năm ngân sách).

2.1.3.2. Đối với Phó Tổng Kiểm toán Nhà nước

Điều 20 Luật KTNN quy định như sau: Phó Tổng KTNN do Tổng KTNN đề nghị UBTVQH bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức. Nhiệm kỳ của Phó Tổng KTNN là bảy năm. Lương và các chế độ khác của Phó Tổng KTNN như lương và các chế độ khác của Phó Chủ nhiệm Ủy ban của Quốc hội do UBTVQH quyết định trên cơ sở chính sách, chế độ tiền lương của Nhà nước.

2.1.3.3. Đối với Kiểm toán trưởng, Phó Kiểm toán trưởng

Kiểm toán trưởng là người đứng đầu KTNN chuyên ngành và KTNN khu vực. Giúp việc Kiểm toán trưởng có các Phó Kiểm toán trưởng. Kiểm toán trưởng và Phó Kiểm toán trưởng do Tổng KTNN bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức

2.1.3.4. Đối với Kiểm toán viên nhà nước

Về Thẩm quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm KTVNN: Điều 28, Luật KTNN quy định việc bổ nhiệm, miễn nhiệm KTV, KTV do Tổng KTNN quyết định theo quy định của pháp luật. Việc bổ nhiệm, miễn nhiệm KTV cao cấp do UBND tỉnh quyết định theo quy định của pháp luật.

2.1.4. Hoạt động của Kiểm toán Nhà nước

Hoạt động kiểm toán là một trong những nội dung quan trọng của Luật KTNN. Do vậy, Luật KTNN đã dành một chương riêng (Chương IV) gồm 7 mục với 29 điều (từ Điều 33 đến điều 62) quy định về hoạt động kiểm toán của KTNN. Các quy định của Chương này được quy định khá chi tiết và đầy đủ về các loại hình kiểm toán và nội dung của từng loại hình đó; quy định cụ thể, chi tiết về trình tự, thủ tục và quy trình tiến hành một cuộc kiểm toán của KTNN.

2.1.5. Bảo đảm hoạt động của Kiểm toán Nhà nước

Chương VI Luật KTNN quy định về kinh phí hoạt động; biên chế của KTNN; đầu tư hiện đại hoá hoạt động KTNN. Quy định về chế độ đối với cán bộ, công chức của KTNN và thê KTVNN...

2.2. Thực trạng thi hành pháp luật KTNN

2.2.1. Về địa vị pháp lý của Kiểm toán Nhà nước trong hệ thống quyền lực Nhà nước hiện nay

KTNN được thành lập và hoạt động trên cơ sở Nghị định số 70/CP ngày 11/7/1994 của Chính phủ về việc thành lập cơ quan KTNN và Quyết định số 61/TTg ngày 24/01/1995 của Thủ tướng

Chính phủ về việc ban hành Điều lệ tổ chức và hoạt động của KTNN. Đây là cơ sở pháp lý đầu tiên đánh dấu sự ra đời của một thiết chế mới trong hệ thống kiểm tra, kiểm soát vĩ mô nền kinh tế của Nhà nước, khẳng định quyết tâm của Đảng, Nhà nước trong việc lập lại trật tự kỷ cương quản lý nguồn lực tài chính quốc gia, tăng cường minh bạch và công khai nguồn tài chính đất nước. Năm 2006, Luật KTNN chính thức có hiệu lực mở ra một bước tiến lớn về phương diện lập pháp đối với lĩnh vực KTNN, là cơ sở để xây dựng KTNN trở thành một công cụ mạnh của Nhà nước. Sau 5 năm thực hiện Luật KTNN, địa vị pháp lý của KTNN đã được khẳng định đúng với vai trò “là cơ quan chuyên môn về lĩnh vực kiểm tra tài chính nhà nước do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật”.

Tuy nhiên, do địa vị pháp lý chưa được quy định trong Đạo luật cơ bản (Hiến pháp) như hầu hết các nước khác trên thế giới, điều này đã dẫn đến khó khăn khi xác định vị trí của KTNN. Để bảo đảm cơ sở nền tảng về mặt pháp lý, đúng với bản chất của KTNN và phù hợp với thông lệ quốc tế thì tính độc lập hay địa vị pháp lý của KTNN cần phải được quy định rõ trong Hiến pháp và sửa đổi Luật KTNN để khẳng định KTNN là cơ quan kiểm tra tài chính nhà nước cao nhất do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật.

2.2.2. Về thẩm quyền bổ nhiệm các chức danh của KTNN hiện nay

Tổng KTNN do Quốc hội đã bầu, miễn nhiệm và bãi nhiệm, Phó Tổng KTNN do Ủy ban Thường vụ Quốc hội bổ nhiệm trên cơ sở đề xuất của Tổng KTNN; Tổng KTNN bổ nhiệm, bổ nhiệm lại lãnh đạo cấp vụ, cấp phòng.

Thực hiện Luật KTNN và các quy định liên quan, đến nay UBTVQH đã bổ nhiệm 4 Phó Tổng KTNN; Tổng KTNN đã bổ

nhiệm, bổ nhiệm lại hàng trăm cán bộ lãnh đạo cấp Vụ, cấp phòng và các ngạch kiểm toán viên đáp ứng yêu cầu phát triển của ngành và tiến trình cải cách hành chính của đất nước.

2.2.3. Về chức năng, nhiệm vụ của Kiểm toán Nhà nước

Xuất phát từ việc xác định rõ địa vị pháp lý của KTNN là cơ quan chuyên môn về lĩnh vực kiểm tra tài chính nhà nước do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật tạo cơ sở pháp lý quan trọng để quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và mối quan hệ của KTNN với Quốc hội, Chính phủ, các cơ quan khác của Nhà nước. Sau 5 năm thực hiện Luật KTNN, hoạt động của KTNN ngày càng được tăng cường về chất lượng, quy mô ngày một lớn và đa dạng hơn các loại hình, phương thức kiểm toán. Tổng hợp kết quả kiểm toán 15 năm qua, KTNN đã phát hiện và kiến nghị xử lý tài chính với tổng số tiền 56.420 tỷ đồng, trong đó tăng thu về thuế và các khoản thu khác 14.858 tỷ đồng, giảm chi ngân sách nhà nước 7.838 tỷ đồng, ghi thu – ghi chi để quản lý qua ngân sách nhà nước 12.747 tỷ đồng và kiến nghị xử lý tài chính khác 20.969 tỷ đồng. Tính riêng 5 năm gần đây, đã kiến nghị xử lý tài chính 46.455 tỷ đồng, bằng 82,3% tổng số kiến nghị xử lý tài chính trong cả 15 năm, trong đó tăng thu về thuế và các khoản thu khác 10.020 tỷ đồng, giảm chi ngân sách nhà nước 6.465 tỷ đồng, ghi thu – ghi chi để quản lý qua ngân sách nhà nước 9.002 tỷ đồng, kiến nghị xử lý tài chính khác 20.968 tỷ đồng; bình quân chi 01 đồng NSNN đã làm lợi cho NSNN 58 đồng, gồm thu về cho ngân sách nhà nước được 36 đồng và giảm chi cho NSNN 22 đồng.

KTNN đã kiến nghị huỷ bỏ, sửa đổi hàng trăm văn bản quy phạm pháp luật sai quy định hoặc không phù hợp thực tế. Chỉ tính riêng từ năm 2006 đến nay đã kiến nghị các bộ, ngành, địa phương

huỷ bỏ 109 văn bản, sửa đổi, bổ sung 25 văn bản (Nghị định, Nghị quyết, Quyết định, Thông tư). Đặc biệt, KTNN đã đề xuất nhiều ý kiến có giá trị để hoàn thiện nhiều văn bản quy phạm pháp luật, nhất là Luật NSNN 2002, Luật Bảo hiểm xã hội; Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; Luật Phòng, chống tham nhũng... Đây là những đóng góp thiết thực của KTNN với chức năng tư vấn của cơ quan kiểm tra tài chính nhà nước.

2.2.4. Về tổ chức bộ máy của KTNN hiện nay

Hiện nay, tổ chức bộ máy của KTNN đã phát triển vượt bậc, vẫn liên tục được củng cố và ngày càng hoàn thiện hơn. Khi mới thành lập chỉ có 4 KTNN chuyên ngành và Văn phòng với chỉ vài chục cán bộ, công chức tiếp nhận từ các bộ, ngành địa phương chuyển về. Đến nay, KTNN đã hình thành bộ máy theo mô hình tập trung thống nhất gồm 25 đơn vị cấp vụ và tương đương, trong đó, gồm 6 đơn vị tham mưu, 7 đơn vị KTNN chuyên ngành, 9 KTNN khu vực và 3 đơn vị sự nghiệp, với hơn 1.500 cán bộ, công chức.

2.2.5. Về quản lý điều hành hoạt động kiểm toán nhà nước

Trên cơ sở Luật KTNN, Tổng KTNN đã ban hành theo thẩm quyền trên 100 văn bản, trong đó, 22 văn bản quy phạm pháp luật nhằm cụ thể hoá đồng bộ Luật KTNN và quy chế hoá hầu hết các mặt liên quan đến tổ chức, hoạt động của KTNN, là cơ sở quan trọng nhằm quản lý, điều hành hoạt động của KTNN theo hướng công khai, minh bạch, chuyên nghiệp, chính quy và từng bước hiện đại.

2.2.6. Về hoạt động hợp tác và quan hệ quốc tế

Những năm qua, KTNN không ngừng thiết lập và phát triển mối quan hệ hợp tác với cơ quan Kiểm toán tối cao (SAI) của các nước trên thế giới và các tổ chức quốc tế. Tháng 7 năm 1996 KTNN Việt Nam trở thành thành viên chính thức của INTOSAI, từ tháng 1

năm 1997 là thành viên chính thức của ASOSAI và từ tháng 1 năm 2008 là quan sát viên thường trực của tổ chức các Cơ quan Kiểm toán tối cao khối các nước có sử dụng tiếng Pháp (AISCCUF). KTNN đã xây dựng và mở rộng quan hệ hợp tác song phương với hàng chục SAI trên thế giới và nhiều tổ chức quốc tế tại Việt Nam, trong đó nhiều SAI giữ vai trò chủ chốt trong INTOSAI và ASOSAI như: Trung Quốc, Ấn Độ, Hàn Quốc, Nhật Bản, Đức, Nga, Hoa Kỳ, Vương Quốc Anh, Canada...; đã ký thoả thuận hợp tác với Hiệp hội Kế toán viên công chứng Vương Quốc Anh (ACCA) và với hơn 20 SAI của Châu Á, Châu Âu và Châu Mỹ La Tinh.

2.3. Thành tựu và hạn chế

2.2.1. Những thành tựu đã đạt được

Thứ nhất, Luật KTNN được ban hành là nền tảng pháp lý đầu tiên đặt nền móng cho việc hoàn thiện một hệ thống pháp luật về KTNN.

Thứ hai, Luật KTNN là văn bản có giá trị pháp lý cao quy định địa vị pháp lý của KTNN là cơ quan kiểm tra tài chính nhà nước do Quốc hội thành lập hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. Với vị trí pháp lý như vậy cơ bản đã tương xứng với chức năng, nhiệm vụ được giao làm tăng hiệu lực và hiệu quả hoạt động của KTNN với tư cách là cơ quan kiểm tra tài chính công cao nhất trong hệ thống kiểm soát của Nhà nước.

Thứ ba, từ khi có Luật KTNN, những vấn đề cụ thể liên quan đến hoạt động KTNN được quy định đầy đủ, đồng bộ và đáp ứng đầy đủ yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế đối với việc xây dựng nền tài chính lành mạnh, công khai và minh bạch.

Thứ tư, nhiều vấn đề trước đây chỉ được quy định chung chung trong Luật NSNN, Luật NHNN và các luật liên quan dẫn đến

khó khăn trong việc thực hiện, như: quy định về thời hạn gửi báo cáo quyết toán NSNN; kiểm toán NSNN sau khi Quốc hội, HĐND phê chuẩn,... thì nay Luật KTNN đã quy định cụ thể các vấn đề này là cơ sở rất quan trọng cho hoạt động của KTNN.

Thứ năm, trên cơ sở Luật KTNN và các văn bản hướng dẫn thi hành, tổ chức, bộ máy, đội ngũ công chức của KTNN ngày càng phát triển, tiếp tục củng cố và hoàn thiện. Hoạt động của KTNN ngày càng được mở rộng về quy mô, đa dạng về loại hình, tiến bộ về chất lượng và ngày càng hiệu quả hơn.

Thứ sáu, nhận thức của các cấp, các ngành, các cơ quan, đơn vị, tổ chức và của toàn xã hội về KTNN và hoạt động kiểm toán nhà nước đầy đủ hơn, đúng đắn hơn, nhất là sau khi KTNN thực hiện việc công bố công khai kết quả kiểm toán và kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán của KTNN.

2.2.2. Những mặt còn hạn chế, bất cập

Mặc dù trong chỉ đạo và thực hiện Luật KTNN đã đạt được những kết quả quan trọng, nhưng bên cạnh đó vẫn còn những hạn chế bất cập, như sau:

Một là, KTNN là cơ quan thuộc bộ máy của Nhà nước, nhưng chưa được quy định trong Hiến pháp, nên quy định về địa vị pháp lý của KTNN trong Luật KTNN chưa đúng với bản chất là cơ quan kiểm tra tài chính nhà nước cao nhất.

Hai là, chưa có sự tương thích về một số quy định giữa Luật KTNN với các luật có liên quan.

Luật Tổ chức Chính phủ; Luật Phòng, chống tham nhũng; Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; Luật NSNN.

Ba là, một số nội dung được quy định hoặc quy định không rõ ràng và đầy đủ trong Luật KTNN đã gây khó khăn, lúng túng cho việc tổ chức thực hiện:

Bốn là, chưa có những quy định cụ thể về chế tài đối với các hành vi vi phạm Luật KTNN.

Năm là, một số quy định của Luật KTNN chưa được quy định cụ thể dẫn đến khó khăn trong việc tổ chức thực hiện.

2.2.3. Nguyên nhân của hạn chế, bất cập

Thứ nhất, địa vị pháp lý của KTNN chưa được ghi nhận trong Hiến pháp - đạo luật cơ bản của Nhà nước đã làm giảm hiệu lực và hiệu quả hoạt động của KTNN với vị thế là cơ quan kiểm tra tài chính nhà nước cao nhất của quốc gia.

Thứ hai, hệ thống pháp luật về KTNN chưa hoàn thiện và chưa đầy đủ.

Thứ ba, nhận thức của các cấp, các ngành, công chúng và toàn xã hội nói chung về vị trí pháp lý, vai trò, tổ chức và chức năng, nhiệm vụ của KTNN chưa đầy đủ, thậm chí còn sai lệch.

Thứ tư, cơ cấu tổ chức của KTNN hiện tại chưa hoàn chỉnh, chưa tương xứng với chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của KTNN cả về số lượng các KTNN khu vực, các vụ chức năng và số lượng, chất lượng công chức, kiểm toán viên và người lao động.

Thứ năm, tổ chức bộ máy, các ngạch kiểm toán viên nhà nước và một số chức danh lãnh đạo cấp vụ của KTNN còn mang tính đặc thù, chưa đồng nhất với các chức danh của hệ thống các cơ quan nhà nước nên đã dẫn đến khó khăn trong giao dịch, trong hoạt động và trong công tác cán bộ.

Thứ sáu, nhiều vấn đề có tác động ảnh hưởng đến hiệu lực, hiệu quả hoạt động KTNN đang trong quá trình hoàn thiện; hệ thống

pháp luật về quản lý kinh tế u tài chính, cải cách tài chính công; hệ thống chuẩn mực, quy trình, phương pháp kiểm toán; cơ sở vật chất còn rất thiếu; chế độ chính sách đãi ngộ cho kiểm toán viên; kết quả kiểm toán và các dữ liệu về kết quả kiểm toán chưa được khai thác và sử dụng thật sự hiệu quả...

Thứ bảy, chức năng, nhiệm vụ và cơ chế phối hợp công tác giữa các cơ quan thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, giám sát vẫn còn thiếu hiệu quả, có lúc còn trùng lặp, chồng chéo.

Thứ tám, Kiểm toán Nhà nước là cơ quan mới chưa có nhiều kinh nghiệm, nhiều việc vừa làm, vừa rút kinh nghiệm.

Chương 3

PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC VIỆT NAM

3.1. Kinh nghiệm quốc tế trong xây dựng pháp luật về KTNN

Một là, dù KTNN Việt Nam thuộc Quốc hội (cơ quan lập pháp) hay Chính phủ (cơ quan hành pháp) hoặc độc lập với cả hai cơ quan này đều phải lấy nguyên tắc: Đảng lãnh đạo, nhà nước quản lý và nhân dân làm chủ, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, phục vụ mục tiêu xây dựng một nước Việt Nam “dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ văn minh”.

Hai là, chức năng, đối tượng và phạm vi kiểm toán của KTNN cần được xác định rõ: Kiểm toán Nhà nước thực hiện kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ và kiểm toán hoạt động đối với mọi cơ quan, đơn vị, tổ chức có quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước.

Ba là, để đảm bảo tính độc lập của Kiểm toán Nhà nước, Tổng Kiểm toán Nhà nước do Quốc hội bầu, miễn nhiệm và bãi nhiệm

với nhiệm kỳ dài hơn nhiệm kỳ của Quốc hội (7 năm); có thể được bầu lại nhưng không quá hai nhiệm kỳ.

Bốn là, Tổng Kiểm toán Nhà nước chịu trách nhiệm và báo cáo kết quả kiểm toán với Quốc hội, Chính phủ và công bố công khai kết quả kiểm toán theo luật định.

3.2. Phương hướng hoàn thiện pháp luật KTNN Việt Nam

3.2.1. Quán triệt đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước

3.2.1.1. Thể chế hóa đầy đủ và toàn diện các quan điểm, chủ trương, đường lối của Đảng về phát triển Kiểm toán Nhà nước

3.2.1.2. Xây dựng Kiểm toán Nhà nước trở thành công cụ quan trọng

3.2.1.3. Đảm bảo quan hệ phối hợp giữa Kiểm toán Nhà nước với các cơ quan hữu quan trong bộ máy nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa

3.2.2. Bảo đảm nguyên tắc hoạt động của Kiểm toán Nhà nước

Bảo đảm tính độc lập cao đối với hoạt động kiểm toán nhà nước; hoàn thiện địa vị pháp lý của Kiểm toán Nhà nước bảo đảm tương xứng vị trí, vai trò của Kiểm toán Nhà nước với tư cách là cơ quan kiểm tra tài chính công cao nhất của Nhà nước do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật; phân định rõ vị trí, chức năng của Kiểm toán Nhà nước với các cơ quan thanh tra, kiểm tra, giám sát khác của Nhà nước, nhằm đáp ứng ngày càng tốt hơn yêu cầu quản lý ngân sách, tiền và tài sản nhà nước trong công cuộc đổi mới.

3.3. Giải pháp hoàn thiện Luật KTNN Việt Nam

3.3.1. Kế thừa và phát huy những mặt tích cực của Luật

Kiểm toán nhà nước hiện hành

3.3.2. Sửa đổi bổ sung Luật KTNN hiện hành cho phù hợp với thực tiễn và thông lệ quốc tế

3.3.2.1. Về xác lập địa vị pháp lý của Kiểm toán Nhà nước

- Đề xuất bổ sung vào Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ở thời điểm thích hợp một số điều khoản quy định (như Luật Kiểm toán nhà nước) về vị trí pháp lý, tính độc lập của cơ quan Kiểm toán Nhà nước; thủ tục, thẩm quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm, bãi nhiệm Tổng Kiểm toán Nhà nước với nội dung:

+ “*Kiểm toán Nhà nước là cơ quan kiểm tra tài chính tối cao của Nhà nước do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật*”.

+ “*Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Tổng Kiểm toán Nhà nước*”.

+ Bổ sung quyền được miễn trừ đối với Tổng Kiểm toán Nhà nước như đối với Đại biểu Quốc hội.

- Trên cơ sở quy định của Hiến pháp, sửa đổi lại Điều 13 của Luật Kiểm toán nhà nước như sau: “*Kiểm toán Nhà nước là cơ quan kiểm tra tài chính tối cao của Nhà nước do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật*” cho phù hợp với quy định của Hiến pháp.

- Kiến nghị cơ quan có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức Quốc hội và Luật Tổ chức Chính phủ liên quan đến Kiểm toán Nhà nước nhằm khẳng định Kiểm toán Nhà nước là cơ quan kiểm tra tài chính tối cao của Nhà nước, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật; quy định thẩm quyền, trình tự, thủ tục bầu, bổ nhiệm các

chức danh Tổng Kiểm toán Nhà nước và Phó Tổng Kiểm toán Nhà nước.

3.3.2.2. Chức năng, nhiệm vụ của Kiểm toán Nhà nước

Luật Kiểm toán nhà nước hiện nay quy định một cách tương đối đầy đủ, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Kiểm toán Nhà nước, nhưng so với mục tiêu phát triển Kiểm toán Nhà nước đến năm 2020, thì chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Kiểm toán Nhà nước quy định như hiện nay là chưa bao quát hết nhiệm vụ của Kiểm toán Nhà nước đối với việc kiểm tra, kiểm soát mọi nguồn lực tài sản công, chưa đảm bảo vai trò và trách nhiệm của Kiểm toán Nhà nước trong cuộc đấu tranh phòng, chống tham nhũng và thực hành tiết kiệm, chống lãng phí. Vì vậy, cần thiết phải sửa đổi, bổ sung như sau:

- Bổ sung chức năng, nhiệm vụ kiểm toán thuế, kiểm toán nợ công, kiểm toán trách nhiệm kinh tế, chức năng, nhiệm vụ phòng chống tham nhũng:

3.3.3. Sửa đổi, bổ sung các luật có liên quan

Để khắc phục sự chưa tương thích và đồng bộ giữa Luật Kiểm toán nhà nước với một số Luật khác, thì cần rà soát các quy định của Luật Kiểm toán nhà nước về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn về tổ chức bộ máy... và các văn bản có liên quan để bổ sung, sửa đổi nhằm bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ các quy định về tổ chức và hoạt động Kiểm toán Nhà nước với Luật Tổ chức Quốc hội; Luật Ngân sách nhà nước; Luật Cán bộ, công chức; Luật Tổ chức Chính phủ, Luật phòng, chống tham nhũng; Luật thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật...

3.3.3.1. Kiến nghị sửa đổi, bổ sung Hiến pháp

Bổ sung Hiến pháp năm 1992 làm cơ sở cho việc xem xét sửa đổi các đạo luật khác trong hệ thống pháp luật của Việt Nam hiện nay

đảm bảo được đồng bộ và phục vụ cho sự nghiệp xây dựng và phát triển đất nước trong thời kỳ đổi mới (trong đó có việc sửa đổi, bổ sung Luật Kiểm toán nhà nước). Nếu không sửa Hiến pháp năm 1992 thì rất khó có thể sửa đổi các đạo luật quan trọng khác của Nhà nước một cách đồng bộ và hợp hiến. Thời gian sửa Hiến pháp thích hợp nhất là cuối năm 2011.

3.3.3.2. Sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức Quốc hội và Luật Tổ chức Chính phủ

Nghiên cứu xem xét những nội dung có liên quan giữa Luật Kiểm toán nhà nước và Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ để sửa đổi, bổ sung cho nhất quán, đặc biệt là chế tài bầu Tổng Kiểm toán Nhà nước, bổ nhiệm Phó Tổng Kiểm toán Nhà nước và quy định nhiệm kỳ của các chức danh này, nhằm khẳng định Kiểm toán Nhà nước là cơ quan kiểm tra tài chính tối cao của Nhà nước, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. Thời gian thực hiện cùng với thời gian sửa đổi, bổ sung Luật Kiểm toán nhà nước vào Quý IV năm 2011.

3.3.3.3. Sửa đổi, bổ sung các bộ luật khác có liên quan

Nghiên cứu đề xuất sửa đổi, bổ sung Luật Ngân sách nhà nước, Luật Kế toán và các luật có liên quan cho phù hợp với quy định của Luật Kiểm toán nhà nước.

3.3.4. Tăng cường trao đổi, quan hệ và hợp tác quốc tế trong hoạt động Kiểm toán Nhà nước

3.3.5. Đẩy mạnh hoạt động nghiên cứu khoa học, hướng vào mục tiêu hoàn thiện pháp luật về KTNN

3.2.3.2. Tổ chức tốt công tác thông tin, tuyên truyền

KẾT LUẬN

Luật Kiểm toán nhà nước được Quốc hội khoá XI, kỳ họp thứ 7 thông qua ngày 14/6/2005, có hiệu lực thi hành ngày 01/01/2006. Sau 5 năm thi hành Luật Kiểm toán nhà nước, địa vị pháp lý của Kiểm toán Nhà nước được nâng cao; chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức của Kiểm toán Nhà nước được quy định đầy đủ hơn; quy mô, loại hình và chất lượng kiểm toán được mở rộng và tăng cường; vị trí, vai trò của Kiểm toán Nhà nước ngày càng được khẳng định, nhất là từ khi thực hiện công khai kết quả kiểm toán theo quy định của Luật Kiểm toán nhà nước.

Tuy nhiên, quá trình thực hiện Luật Kiểm toán nhà nước đã phát sinh nhiều vấn đề mới cần phải giải quyết, một số quy định của Luật Kiểm toán nhà nước bộc lộ những bất hợp lý cần phải được xem xét sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với xu thế phát triển của pháp luật trong nước và thông lệ quốc tế.

“Quy định của pháp luật Việt Nam và pháp luật nước ngoài về Kiểm toán Nhà nước” là đề tài khá rộng và đòi hỏi nhiều kiến thức thực tiễn. Trong phạm vi một Luận văn cao học, tác giả không thể tránh khỏi những khiếm khuyết và hạn chế, chưa thể giải quyết triệt để và chưa tìm ra đối sách thỏa đáng cho một số vấn đề đã, đang và sẽ đặt ra trong lĩnh vực này. Tác giả rất mong nhận được sự giúp đỡ, phê bình, đóng góp của Hội đồng khoa học, các Giảng viên, các chuyên gia pháp lý, các đồng nghiệp, các anh chị, các bạn học viên và tất cả những ai đang quan tâm đến pháp luật về Kiểm toán Nhà nước.