

KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC
HỘI ĐỒNG KHOA HỌC

ĐỀ TÀI KHOA HỌC CẤP CƠ SỞ

ĐỊNH HƯỚNG VÀ NỘI DUNG KIỂM TOÀN
TỔ CHỨC VÀ TÍNH GIẢN BIÊN CHẾ CỦA
CƠ QUAN KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

Số đăng ký: 2000 - 32 - 104

Mã số đề tài: 50211

Chủ nhiệm : CN. Nguyễn Văn Mục

Phó chủ nhiệm: CN. Nguyễn Trọng Thủy

Các thành viên: Th.s Trịnh Văn Cảnh

Hà Nội, năm 2000

39/11
10/8/01

LỜI MỞ ĐẦU

Kiểm toán Nhà nước được thành lập và hoạt động theo Nghị định số 70/CP ngày 11/7/1994 của Chính phủ và Quyết định số 61/TTg ngày 24/1/1995 của Thủ tướng Chính phủ. Từ đó đến nay, bộ máy tổ chức và biên chế của Kiểm toán Nhà nước đã từng bước được bổ sung và hoàn thiện. Bộ máy đó, bước đầu tương đối phù hợp với điều kiện cơ quan mới thành lập, đã góp phần quan trọng vào việc thực hiện thắng lợi nhiệm vụ Chính phủ giao. Tuy nhiên so với yêu cầu phát triển của Kiểm toán Nhà nước thì bộ máy tổ chức và biên chế hiện nay của Kiểm toán Nhà nước đã bộc lộ những vấn đề bất cập, đòi hỏi phải có sự nghiên cứu kỹ kể cả về lý luận và thực tiễn, từ đó xây dựng một đề án kiện toàn tổ chức và tinh giản biên chế của cơ quan Kiểm toán Nhà nước. Trước đòi hỏi đó, Văn phòng Kiểm toán Nhà nước là đơn vị tham mưu giúp lãnh đạo Kiểm toán Nhà nước về công tác Tổ chức cán bộ và đào tạo đã chỉ đạo triển khai đề tài “ Định hướng và nội dung kiện toàn tổ chức, tinh giản biên chế của cơ quan Kiểm toán Nhà nước”.

Mục đích nghiên cứu của đề tài: Hình thành những cơ sở lý luận và thực tiễn liên quan đến tổ chức bộ máy và biên chế của cơ quan Kiểm toán Nhà nước, từ đó đưa ra những định hướng và nội dung kiện toàn tổ chức, tinh giản biên chế của cơ quan Kiểm toán Nhà nước.

Đối tượng nghiên cứu của đề tài:

- Nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn về kiểm toán Nhà nước, cơ quan Kiểm toán Nhà nước.

- Nghiên cứu những vấn đề có tính pháp lý và thực tiễn liên quan đến vị trí, chức năng nhiệm vụ, quyền hạn và biên chế của cơ quan Kiểm toán Nhà nước.

Phạm vi nghiên cứu của đề tài:

Là đề tài ứng dụng, chỉ tập trung nghiên cứu những vấn đề liên quan đến vị trí chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và biên chế của cơ quan Kiểm toán Nhà nước.

Phương pháp nghiên cứu của đề tài:

Đề tài chủ yếu sử dụng phương pháp duy vật biện chứng và duy vật lịch sử; phương pháp hệ thống, phương pháp phân tích so sánh.

Kết cấu của đề tài:

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

Chương I: Những vấn đề cơ bản về hoạt động kiểm toán và cơ quan Kiểm toán Nhà nước.

Chương II: Thực trạng về tổ chức và biên chế của cơ quan Kiểm toán Nhà nước và những vấn đề đặt ra.

Chương III: Một số kiến nghị nhằm hoàn thiện tổ chức bộ máy và tinh giản biên chế của cơ quan Kiểm toán nhà nước.

Chương I

NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ TỔ CHỨC VÀ BIÊN CHẾ CỦA CƠ QUAN KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

I. SỰ RA ĐỜI CỦA HOẠT ĐỘNG KIỂM TOÁN VÀ CƠ QUAN KTNN.

1. Nền kinh tế thị trường và sự quản lý của Nhà nước .

Kinh tế thị trường không phải là đặc trưng riêng của chủ nghĩa Tư bản mà là của nhiều chế độ xã hội, là sự phát triển khách quan của xã hội loài người.

Kể từ năm 1986, thực hiện theo Nghị quyết của Đảng tại Đại hội lần thứ VI và lần thứ VII nền kinh tế nước ta được chuyển đổi từ nền kinh tế tập trung sang nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa; với nội dung cơ bản là: *Phát triển nền sản xuất hàng hoá gồm nhiều thành phần, đa dạng hoá các hình thức sở hữu; nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước theo định hướng XHCN; mở cửa nền kinh tế và dân chủ nền kinh tế và xã hội, xây dựng nhà nước và pháp quyền.*

Thực hiện chức năng kinh tế trong nền kinh tế thị trường Nhà nước phải tiến hành điều tiết hướng dẫn các quá trình kinh tế. Trong nền kinh tế tập trung Nhà nước can thiệp vào quá trình kinh tế bằng kế hoạch pháp lệnh. Khi chuyển sang nền kinh tế thị trường, Nhà nước hướng dẫn điều tiết nền kinh tế nhờ nội dung của kế hoạch chứa đựng các yếu tố mà trong đó kế hoạch chỉ ghi nhận các mục tiêu, các chính sách ưu tiên; Phát hiện các vấn đề xã hội cần khắc phục và mối quan hệ quan trọng cần xử lý một cách đồng bộ; Định hướng hoạt động và đầu tư cho các đơn vị kinh tế thuộc mọi thành phần kinh tế. Cung cấp các thông tin kinh tế và công nghệ kỹ thuật cho khu vực sản xuất kinh doanh.

Nhiều năm qua và khi bước sang nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, nền kinh tế nước ta không ngừng tăng trưởng và phát triển. Tài sản của Nhà nước không ngừng tăng lên về khối lượng và giá trị. Tài sản đó chủ yếu do các cơ quan nhà nước, các đơn vị kinh tế, các tổ chức xã hội quản lý và sử dụng. Đây là tài sản lớn của quốc gia, là tiềm lực kinh tế của Nhà nước; Nhà nước nắm các nguồn lực đó sử dụng làm công cụ chủ yếu điều chỉnh nền kinh tế thị trường và thực hiện chức năng của nhà nước.

Ngày nay, trước yêu cầu của công cuộc đổi mới đất nước, Nhà nước ta đang xây dựng một Nhà nước pháp quyền. Đó là Nhà nước của dân, do dân và vì dân mà đặc trưng cơ bản của nó là tổ chức và quản lý xã hội bằng pháp luật nhằm tạo điều kiện cho mọi thành phần kinh tế phát triển năng động và bình đẳng.

Đây là một chủ trương đúng đắn và phù hợp với xu thế phát triển chung của thời đại. Điều đó đã được khẳng định trong Hiến pháp năm 1992 của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt nam: “ Nhà nước thống nhất quản lý nền kinh tế quốc dân bằng pháp luật, kế hoạch và ngân sách”. (Điều 26) .

Cụ thể hoá đường lối của Đảng, sau hơn 10 năm đổi mới Nhà nước đã không ngừng hoàn thiện hệ thống pháp luật, nhất là pháp luật về kinh tế; tạo ra môi trường và hành lang pháp lý tương đối ổn định và phù hợp bảo đảm cho các thành phần kinh tế phát triển.

Tuy nhiên, trong nền kinh tế thị trường vẫn còn bộc lộ những khuyết tật luôn đòi hỏi phải có sự quản lý Nhà nước. Trong nền kinh tế đó vẫn còn những hiện tượng tiêu cực, vi phạm pháp luật về quản lý kinh tế - tài chính, về sản xuất kinh doanh, về đầu tư xây dựng cơ bản... lợi ích kinh tế của Nhà nước và của nhân dân bị xâm phạm. Để khắc phục tình trạng đó Nhà nước phải không ngừng tăng cường quản lý Nhà nước về kinh tế, tăng cường hệ thống pháp luật; sử dụng hệ thống bộ máy công quyền và tổng hợp các công cụ kiểm tra, kiểm soát của Nhà nước; coi trọng công tác kiểm tra tài chính công của Nhà nước, coi đó là công cụ hữu hiệu bảo đảm sự quản lý của Nhà nước trong nền kinh tế phát triển.

2- Sự ra đời, phát triển của hoạt động kiểm toán và cơ quan Kiểm toán Nhà nước.

2.1. Sự ra đời, phát triển của hoạt động kiểm toán:

Chủ nghĩa Mác - Lênin chỉ ra rằng, muốn tổ chức một cơ quan, một đơn vị thì trước hết phải xuất phát từ chức năng xã hội đòi hỏi, và những nhiệm vụ nó phải thực hiện trong tiến trình phát triển của phân công lao động xã hội và phát triển của đất nước mà nếu thiếu nó thì việc quản lý của Nhà nước bị bỏ trống và nếu giao cho cơ quan khác thì không bảo đảm thực hiện có hiệu quả.

Từ khi Việt nam chuyển sang nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, thực hiện chính sách “mở cửa” với phương châm đa phương hoá các

quan hệ kinh tế đối ngoại, nhu cầu kiểm tra, kiểm soát các dự án đầu tư nước ngoài, các chương trình tín dụng, phát triển viện trợ quốc tế .. trở thành nhu cầu tất yếu khách quan. Sự phát triển nhanh chóng của các doanh nghiệp tư nhân, các tổ chức kinh doanh tập thể, các tổ chức có vốn đầu tư nước ngoài và việc cổ phần hoá một số doanh nghiệp Nhà nước cũng đòi hỏi cần có sự kiểm tra kiểm soát độc lập từ bên ngoài, mà sự kiểm soát từ bên ngoài là sự kiểm tra bao trùm tất cả các biện pháp có tác động tài chính của một nhà nước đối với các chỉ tiêu kinh tế(Các khoản thu, các khoản chi và đặc biệt là công tác quản lý tài chính ngân sách) bởi một tổ chức. Để đáp ứng các yêu cầu cấp bách đó của nền kinh tế thị trường, hệ thống Kiểm toán ở Việt nam đã hình thành và phát triển khá nhanh chóng; gồm kiểm toán độc lập, kiểm toán nội bộ và Kiểm toán Nhà nước. (Trong đó Kiểm toán nội bộ mới được chính thức hình thành theo Quyết định 382 TC/QĐ/CĐKT ngày 28/10/1997 của Bộ Tài chính về việc ban hành quy chế kiểm toán nội bộ doanh nghiệp nhà nước). Hệ thống này thực hiện chức năng kiểm tra, xác nhận tính trung thực, hợp lý về số liệu, tài liệu kế toán, báo cáo kế toán của các doanh nghiệp, các cơ quan, tổ chức nhằm cung cấp cho các nhà quản lý doanh nghiệp, các đơn vị và các đối tượng quan tâm đến các thông tin tài chính đó.

2.2. Sự ra đời và phát triển của Kiểm toán Nhà nước:

Kiểm toán Nhà nước được ra đời và hoạt động theo Nghị định 70/CP ngày 11/7/1994 của Chính phủ về việc thành lập cơ quan Kiểm toán Nhà nước và Quyết định số 61/TTg ngày 24/1 /1995 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Điều lệ về tổ chức và hoạt động của Kiểm toán Nhà nước.

Kiểm toán Nhà nước ra đời là đòi hỏi tất yếu khách quan của cơ chế kinh tế thị trường và việc xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt nam.

Theo Nghị định số 70/CP, Kiểm toán Nhà nước là cơ quan giúp Thủ tướng Chính phủ thực hiện chức năng kiểm tra, xác nhận tính đúng đắn, hợp pháp của tài liệu và số liệu kế toán, báo cáo quyết toán của cơ quan Nhà nước, các đơn vị sự nghiệp, đơn vị kinh tế Nhà nước và các đoàn thể quần chúng, các tổ chức xã hội sử dụng kinh phí do ngân sách Nhà nước cấp.(Điều1). Đây là hoạt động kiểm tra, kiểm soát của Nhà nước trong lĩnh vực tài chính công, góp phần thiết lập trật

tự kỷ cương trong quản lý Ngân sách Nhà nước, làm lành mạnh nền tài chính quốc gia, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn, kinh phí của ngân sách và các nguồn lực quốc gia.

Kiểm toán Nhà nước thực hiện kiểm toán báo cáo quyết toán Ngân sách Nhà nước của các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trước khi trình ra Hội đồng nhân dân và tổng quyết toán Ngân sách Nhà nước trước khi trình ra Quốc hội. Kiểm toán Nhà nước cũng thực hiện kiểm toán báo cáo quyết toán của các Bộ, cơ quan thuộc Quốc Hội, Toà án Nhân dân, Viện Kiểm sát Nhân dân, các đơn vị sự nghiệp, các đoàn thể quần chúng, các tổ chức xã hội có sử dụng kinh phí Nhà nước, các báo cáo quyết toán của các chương trình, dự án, các công trình đầu tư của Nhà nước và các doanh nghiệp Nhà nước.

Vai trò của KTNN tiếp tục được Nhà nước củng cố bằng những văn kiện pháp lý cao như: Luật Ngân sách Nhà nước năm 1996, Luật Ngân hàng Nhà nước và Luật các tổ chức tín dụng năm 1998. Những văn bản pháp lý này đã được Nhà nước thể chế hoá đúng theo tinh thần Nghị quyết Đại hội VIII của Đảng đã nêu: “Thực hiện chặt chẽ chế độ kế toán, kiểm toán và chế độ kiểm tra, thanh tra tài chính “và” Đề cao vai trò của cơ quan Kiểm toán Nhà nước trong việc kiểm toán mọi cơ quan, tổ chức sử dụng ngân sách Nhà nước. Cơ quan Kiểm toán báo cáo kết quả kiểm toán cho Quốc hội, Chính phủ và công bố công khai cho dân biết” (Nghị quyết Trung ương 3- Khoá VIII tháng 6/1997 của Đảng Và Nghị quyết Đại hội VIII)

II. VAI TRÒ, VỊ TRÍ, CHỨC NĂNG, NHIỆM VỤ VÀ QUYỀN HẠN CỦA CƠ QUAN KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC.

1. Vai trò của Kiểm toán Nhà nước:

1.1. Thúc đẩy và bảo đảm quản lý tài chính công của Nhà nước và các đơn vị có sử dụng kinh phí ngân sách Nhà nước cấp tuân thủ pháp luật.

Với chức năng được pháp luật quy định, Kiểm toán Nhà nước độc lập kiểm tra, phân tích số liệu, tài liệu kế toán, báo cáo quyết toán tài chính; tình hình tài chính và việc chấp hành pháp luật, chế độ chính sách về tài chính kinh tế của Nhà nước của đơn vị; Kịp thời chấn chỉnh và phát hiện những hiện tượng tiêu cực, vi phạm pháp luật, vi phạm chế độ kế toán thống kê, chế độ quản lý tài

chính-kinh tế; việc quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước không đúng mục đích, những hiện tượng không tôn trọng các nguyên tắc tài chính kế toán... Với bằng chứng xác thực, Kiểm toán Nhà nước đưa ra những kết luận và kiến nghị đối với đơn vị được kiểm toán và các cơ quan có thẩm quyền để giải quyết.

Ngày nay, các quốc gia khác nhau đều sử dụng công cụ kiểm tra kiểm soát Nhà nước để kiểm tra các chương trình dự án đầu tư có tầm quan trọng đối với nền kinh tế - xã hội. Nếu không thực hiện kiểm tra kiểm soát thì Nhà nước không kiểm soát được hiệu quả nguồn vốn đầu tư. Việc kiểm tra các dự án chương trình này cũng là nhằm ngăn chặn những vi phạm, tiêu cực và lãng phí thất thoát, đồng thời góp phần nâng cao chất lượng quản lý và hiệu quả việc sử dụng Ngân sách Nhà nước.

Điều cần nhấn mạnh là kiểm toán sẽ kiểm tra các sổ sách, chứng từ, bảng biểu kế toán của các cơ quan, đơn vị và các doanh nghiệp; xem xét sự tuân thủ các nguyên tắc kế toán-tài chính và việc ghi chép các nghiệp vụ kinh tế, tài chính phát sinh; phân tích, đánh giá, xác định tính đúng đắn trung thực của tài liệu kế toán, báo cáo quyết toán của đơn vị.

Nhờ vậy, Kiểm toán Nhà nước đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy tuân thủ pháp luật và nâng cao chất lượng quản lý tài chính công.

1.2. Vai trò thúc đẩy nâng cao hiệu quả tài chính công.

Chúng ta đều biết rằng, ngày nay trên thế giới nhiều quốc gia đã chuyển sang kinh tế thị trường, hiệu quả của việc sử dụng các nguồn lực tài chính công để giải quyết các vấn đề kinh tế - xã hội đều được các Nhà nước quan tâm. Do vậy, nếu trước kia, kiểm toán Nhà nước chú trọng kiểm toán tuân thủ thì ngày nay kiểm toán hoạt động tức kiểm toán hiệu quả được các cơ quan kiểm toán Nhà nước đặc biệt coi trọng và xem là hướng hoạt động kiểm toán chính của mình.

Kiểm toán hoạt động là kiểm toán kinh tế, hiệu quả và hiệu lực của các hoạt động tài chính và kinh doanh. Thông qua nó, kiểm tra việc sử dụng nhân lực, tài chính và các nguồn lực khác, bao gồm cả việc kiểm tra hệ thống thông tin, các giải pháp thực hiện, hệ thống giám sát, các quy trình mà đơn vị được kiểm toán tuân theo để khắc phục các khiếm khuyết đã được phát hiện; đồng thời qua đó kiểm tra được mức độ thực hiện các mục tiêu so với dự kiến và các chi phí gắn

với nó, đánh giá hiệu lực của việc thực hiện các nguyên tắc và các chế độ quản lý trong hoạt động tài chính bình thường và hoạt động kinh doanh hàng hoá, dịch vụ đạt đến mức độ hiệu quả và hiệu lực nào.

Tất nhiên, việc thực hiện kiểm toán hoạt động cũng không tách rời với kiểm toán tuân thủ, kiểm toán báo cáo tài chính, vấn đề là ở chỗ xác định mục đích của kiểm toán.

Kiểm toán Nhà nước bằng việc độc lập vạch ra kế hoạch và mục tiêu kiểm toán và bằng quyền hạn của mình đã được pháp luật công nhận, tiến hành việc kiểm tra từ các cơ sở của chính sách và chương trình, dự án của Chính phủ hoặc của doanh nghiệp đến việc quản lý nhân sự (lao động), tài sản, mua bán các thiết bị, hàng hoá và toàn bộ các nghiệp vụ, các quy trình và các quyết định mà đơn vị được kiểm toán thực hiện.

Trên cơ sở kiểm tra, thu thập các dữ liệu, các bằng chứng xác thực đã được lấy mẫu hoặc được chọn lọc thận trọng mà chủ yếu đối với hệ thống kế toán, Kiểm toán Nhà nước sẽ phân tích và rút ra các kết luận cần thiết và phản ánh vào báo cáo kiểm toán, nêu rõ những quyết định chưa đúng dẫn đến các hiệu quả về tài chính, việc tuân thủ pháp luật và các quy định hiện hành. Hơn nữa, từ các hiện tượng và sự việc diễn ra có thể rút ra được bản chất của vấn đề đưa đến các hậu quả. Trên cơ sở đó Kiểm toán Nhà nước sẽ nêu ra các kiến nghị và khuyến nghị hoặc yêu cầu phải sửa chữa những sai sót, thậm chí là yêu cầu đình chỉ việc sử dụng các nguồn lực và thông báo cho cơ quan quản lý có thẩm quyền, báo cáo với Chính phủ và Quốc hội để có các quyết định có hiệu lực và hiệu quả hơn trong sử dụng các nguồn lực nói riêng và nguồn lực tài chính công nói chung.

Đặc điểm của kiểm toán hiệu quả là nó không dừng lại trong thời gian của tài khoá, mà có thể mở rộng ra trong thời gian nhiều năm và nó cũng không hoàn toàn dựa vào tài liệu kế toán và báo cáo tài chính, mà nó vượt trên những căn cứ ấy để xem xét bản chất của vấn đề. Kiểm toán hiệu quả phải theo cả quy trình sự việc và phải mở rộng các vấn đề có liên quan đến hiệu quả sử dụng nguồn tài chính để tìm được bản chất của vấn đề. Nhờ đó, Kiểm toán Nhà nước có thể cân nhắc, đánh giá, kết luận bằng các chứng cứ của mình một cách khách quan vô tư mà không phụ thuộc vào báo cáo tài chính của đơn vị được kiểm toán nêu ra.

Có nhiều dẫn chứng của các nước đi trước chúng ta về lĩnh vực kiểm toán nhà nước nêu rõ việc kiểm toán đã thúc đẩy nâng cao hiệu quả của tài chính công. Ngay ở nước ta, công việc tuy mới bắt đầu nhưng cũng đòi hỏi sự phát triển kiểm toán hiệu quả, chẳng hạn, trong hoạt động tín dụng các ngân hàng chuyên doanh của Nhà nước, việc bảo đảm an toàn của tín dụng và hiệu quả các khoản vốn đòi hỏi việc cho vay phải có những điều kiện nhất định, trong đó các thông tin về tình trạng tài chính của các doanh nghiệp Nhà nước. Nhưng vì chưa thực hiện được kiểm toán hoạt động để xác định tình hình tài chính và hiệu quả sử dụng vốn của doanh nghiệp. Do đó các ngân hàng quốc doanh đứng trước tình hình không có căn cứ chính xác về thực trạng tài chính doanh nghiệp. Rủi ro cho vay sẽ rất lớn chứ chưa nói đến hiệu quả của vốn vay.

Trong lĩnh vực hoạt động của các cơ quan hành chính Nhà nước cũng đang diễn ra nhiều chi tiêu kém hiệu quả và bị thất thoát hoặc quyết toán theo kiểu chạy vốn hoặc biến quyết toán thành cái túi đựng tất cả các chi tiêu hợp lý và không hợp lý vào một chỗ bắt Nhà nước gánh chịu. Tình trạng đó đòi hỏi phải phát huy vai trò Kiểm toán Nhà nước trong kiểm toán hiệu quả hoạt động hành chính.

Vai trò của kiểm toán Nhà nước phát huy đến mức độ nào phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố, trong đó có các yếu tố chính sau đây : bảo đảm địa vị pháp lý của Kiểm toán Nhà nước và không thực hiện sự miễn trừ nào trong kiểm toán (tất nhiên kiểm toán viên và Kiểm toán Nhà nước phải giữ bí mật), chất lượng của đội ngũ kiểm toán viên, tính thành thạo nghề nghiệp, tính vô tư và khách quan của họ, cơ chế điều hành và kiểm tra lại của Kiểm toán Nhà nước đối với các tài liệu, báo cáo của các kiểm toán viên và đoàn kiểm toán trong các cuộc kiểm toán.

1.3. Vai trò nâng cao chất lượng kế toán đối với các đơn vị được kiểm toán.

Chúng ta đều biết rằng, một trong những thông tin quan trọng của kiểm toán là các tài liệu, sổ sách kế toán đặc biệt là đối với kiểm toán tuân thủ (tài chính). Thông tin kế toán ghi chép, phản ánh kịp thời, trung thực đúng với các nghiệp vụ kinh tế tài chính phát sinh và thực hiện đúng các nguyên tắc kế toán đã được luật pháp quy định, đúng quy trình của nó khiến công tác kiểm toán thuận lợi, tiến

hành nhanh gọn và kiểm toán viên sẵn sàng chấp thuận chất lượng trên của kế toán. Kiểm toán như vậy cũng phản ánh trung thực trình độ quản lý của cơ quan, của doanh nghiệp ở mức cao.

Nhưng thực tiễn không mấy nơi có thể làm được hoàn chỉnh, do tác động của nhiều yếu tố khác nhau mà chủ yếu là người quản lý và kế toán viên. Thông thường ở những cơ quan, đơn vị quản lý yếu kém, các nghiệp vụ kinh tế - tài chính phát sinh ghi chép, phản ánh không đầy đủ qua các chứng từ; phản ánh không chính xác, không cập nhật và không tôn trọng nguyên tắc quản lý và quy trình đã được quy định. Một số khác do trình độ kế toán trưởng và kế toán viên yếu kém, không đủ năng lực để thực hiện công việc chuyên môn. Một số khác vì tham nhũng đã cố tình che dấu, làm sai, gây thất thoát công quỹ và tài sản Nhà nước, những hiện tượng này thật đa dạng. Vì thế thông tin kế toán là một loại thông tin quan trọng, cung cấp cho người sử dụng thông tin ra các quyết định cần thiết trong quản lý. Những thông tin kém chất lượng không phản ánh được hiện thực tất yếu và sẽ đưa đến các quyết định quản lý sai.

Kiểm toán Nhà nước với chức năng của mình khi tiến hành kiểm toán sẽ kiểm tra lại các số liệu, sổ sách, chứng từ, bảng tổng kết tài sản, xem xét việc tuân thủ quy trình, nguyên tắc và chuẩn mực kế toán được chấp hành như thế nào, có những vi phạm gì nghiêm trọng để đưa ra những ý kiến sửa đổi, hoặc kiến nghị với các cơ quan có thẩm quyền có những quyết định chấn chỉnh công tác kế toán bảo đảm các hoạt động theo đúng các nguyên tắc và quy định chung. Hơn thế nữa, cơ quan Kiểm toán Nhà nước có thể phát hiện những sơ hở, những điểm không phù hợp trong hệ thống chế độ kế toán hiện hữu mà Nhà nước quy định để kiến nghị và tư vấn với Chính phủ và Bộ ngành có liên quan sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện hơn hệ thống kế toán, hệ thống tài khoản, cơ chế quản lý.

Vì kiểm toán gắn với kế toán (nhưng không phải kiểm toán và kế toán là một) cho nên có nước đã giao cho cơ quan Kiểm toán Nhà nước soạn thảo và kiểm tra toàn bộ công tác kế toán như ở Ấn Độ. Ở nước này việc bổ nhiệm kế toán trưởng cũng phải có sự đồng ý của Tổng kiểm toán và kiểm soát Ấn Độ. Tuy nhiên ở nhiều nước khác, việc bổ nhiệm viên chức kế toán do các Bộ trưởng các Bộ hữu quan chỉ định hay quyết định. Mỗi nước cách đặt vấn đề và giải quyết khác nhau,

nhưng có một điểm chung đáng được quan tâm là: Các Bộ và cơ quan Nhà nước phải thông báo cho cơ quan Kiểm toán Nhà nước biết về việc viên chức kế toán quản lý tiền của Nhà nước và các Bộ tài chính và Ngân hàng Nhà nước phải chuẩn bị sổ sách kế toán, làm các báo cáo và nộp cho cơ quan Kiểm toán Nhà nước để kiểm tra.

Nét đặc trưng này tự nó nói lên rằng Kiểm toán Nhà nước đóng một vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy hoàn thiện chất lượng kế toán ở các cơ quan hành chính cũng như các tổ chức kinh tế. Điều đó cũng khẳng định rằng, phải đặt công tác kế toán không chỉ dưới sự quản lý của từng cơ quan, đơn vị và Bộ Tài chính mà cần phải đặt dưới sự kiểm tra của Kiểm toán Nhà nước.

Tóm lại, có thể có những cách tiếp cận khác nhau về vai trò Kiểm toán Nhà nước, ở đây chỉ tập trung nêu các vai trò nổi bật nhất của Kiểm toán Nhà nước.

2. Vị trí của cơ quan Kiểm toán Nhà nước:

Vị trí pháp lý của cơ quan kiểm toán tối cao (SAI) của các quốc gia cơ bản dựa trên định hướng cơ bản của tuyên bố LIMA đã được INTOSAI thông qua vào tháng 10/1977. Tuy nhiên, mỗi quốc gia có thể chế chính trị riêng, tổ chức bộ máy nhà nước mỗi quốc gia do Hiến pháp quy định và do đó vị trí của cơ quan kiểm toán tối cao của mỗi nước có những vị trí khác nhau phù hợp với thể chế chính trị của mỗi nước.

Kiểm toán sinh ra từ yêu cầu của quản lý và phục vụ cho yêu cầu quản lý. Ở nước ta sự ra đời của Kiểm toán Nhà nước thuộc hệ thống hành pháp của Nhà nước, thực hiện chức năng kiểm tra tài chính công phục vụ quản lý vĩ mô nền kinh tế của Nhà nước. Hiện nay về mặt pháp lý, vị trí này của KTNN là cơ quan thuộc Chính phủ. Vị trí đó hay còn gọi là địa vị pháp lý của Kiểm toán Nhà nước khẳng định sự tồn tại khách quan và được xác định trong hệ thống tổ chức bộ máy Nhà nước.

3. Chức năng của Kiểm toán Nhà nước

3.1. Chức năng xác minh: Xác minh là chức năng cơ bản nhất gắn liền với sự ra đời, tồn tại và phát triển của hoạt động kiểm toán. Chức năng này khẳng định mức độ trung thực của tài liệu và tính pháp lý của việc thực hiện các nghiệp vụ

hay việc lập các bản khai tài chính. Bản thân chức năng này không ngừng phát triển và được thể hiện khác nhau tùy thuộc đối tượng cụ thể hoặc toàn bộ tài liệu kế toán. Đối với các bản khai tài chính, việc thực hiện chức năng xác minh này trước hết được thực hiện ở sự xác nhận của người kiểm tra độc lập từ bên ngoài. Do quan hệ kinh tế phát triển ngày càng cao nên việc xác minh bản khai tài chính cần có hai mặt, đó là tính trung thực của các con số và tính hợp thức hoá của các biểu mẫu phản ánh tình hình tài chính.

Đối với các thông tin khác đã được lượng hoá, thông thường việc xác minh được thực hiện trước hết qua hệ thống kiểm soát nội bộ. Hệ thống kiểm soát nội bộ là việc các đơn vị tổ chức thực hiện chức năng kiểm tra, kiểm soát các quy định, các phương pháp và trình tự kiểm soát được thiết lập nhằm điều chỉnh các hoạt động của đơn vị. Kết quả cuối cùng sau khi đã xác minh được điều chỉnh để thông tin bảo đảm độ tin cậy cao.

Đối với nghiệp vụ kiểm toán, cũng qua lịch sử phát triển lâu dài. Lúc đầu các nghiệp vụ được giới hạn ở hoạt động tài chính. Ở hoạt động này, tùy theo phạm vi và mức độ hệ trọng của nghiệp vụ, chức năng xác minh của kiểm toán có thể được thực hiện bởi hệ thống ngoại kiểm hay nội kiểm. Sản phẩm của hoạt động xác minh này thường là những biên bản (biên bản xử lý sai phạm, biên bản thanh tra các vụ việc cụ thể, biên bản kiểm kê ...) Mãi tới cuối thế kỷ XX, kiểm toán nghiệp vụ mới được mở rộng ở lĩnh vực hiệu năng và hiệu quả hoạt động. Ở lĩnh vực này kiểm toán hướng nhiều vào việc thực hiện chức năng thứ hai là “bây tỏ ý kiến”.

Trong chức năng xác minh của kiểm toán; Về nhận thức, kiểm toán cần tạo niềm tin cho những người quan tâm, nên nói chung không cho phép sai sót trọng yếu, trong đó có sai sót và gian lận quy mô lớn. Trong khi đó cũng có quan niệm cho rằng kiểm toán viên không có nghĩa vụ phát hiện tất cả sai sót. Thậm chí có quan điểm cho rằng kiểm toán viên không có trách nhiệm phát hiện sai sót và coi đây là trách nhiệm của nhà quản lý.

3.2. Chức năng bày tỏ ý kiến: Quá trình phát triển lâu dài của kiểm toán cho thấy rằng sản phẩm cụ thể chỉ thấy rõ ở thời kỳ phát triển chủ yếu vào cuối thế

kỷ XX. Tuy nhiên, ngày nay ở thời kỳ ngắn ngủi này, cách thức thể hiện chức năng bày tỏ ý kiến cũng rất khác biệt giữa các chủ thể kiểm toán và giữa các nước có cơ sở kinh tế và luật pháp khác nhau.

Ở khu vực công cộng (bao gồm cả các doanh nghiệp Nhà nước, các đơn vị sự nghiệp và các cá nhân thụ hưởng ngân sách Nhà nước) đều được sự kiểm tra kiểm soát của Kiểm toán Nhà nước. Trong quan hệ này, chức năng xác minh của kiểm toán được thực hiện tương tự như nhau. Tuy nhiên, chức năng “bày tỏ kiến” lại rất khác nhau.

Ở mức độ cao của chức năng này là một sự phán quyết. Có thể tìm thấy biểu hiện này rõ nét nhất ở Toà thẩm kế của Cộng hoà Pháp và các nước Tây Âu. Ở đây, cơ quan Kiểm toán Nhà nước có quyền kiểm tra các tài liệu và tình hình quản lý của các tổ chức sử dụng ngân sách Nhà nước để xác minh tính chính xác và hợp lệ của tài liệu thu chi và quản lý ngân sách. Đồng thời các cơ quan này cũng có quyền xét xử như toà án bằng các phán quyết của mình. Để bảo đảm cho các cơ quan này thực hiện các chức năng của mình, kiểm toán viên cao cấp được pháp luật của các nước thừa nhận những quyền đặc biệt.

Khác với các nước Tây Âu, ở các nước Bắc Mỹ và nhiều nước ở khu vực Châu Á - Thái Bình Dương (đặc biệt ở Australia và Singapore) chức năng “bày tỏ ý kiến” lại thực hiện bằng phương thức “tư vấn”. Hoạt động tư vấn này trước hết và chủ yếu trong lĩnh vực nguồn thu và sử dụng công quỹ.

Ngày nay, khi kiểm toán đã được phát triển, chức năng tư vấn được đưa vào trong báo cáo kiểm toán; chức năng này ngoài phân xác nhận hoặc chỉ ra sai phạm trong quản lý kinh tế, trong điều hành và quản lý tài chính - ngân sách, còn đưa ra những khuyến nghị, biện pháp để sửa chữa khắc phục những sai sót vi phạm đó, ngăn chặn chúng lặp lại trong tương lai.

Đối với Việt Nam, thông qua hoạt động kiểm toán, Kiểm toán Nhà nước sẽ cung cấp thông tin đầy đủ có giá trị và tin cậy về kết quả thu chi ngân sách nhà nước, chấp hành kế hoạch ngân sách nhà nước, tình hình quản lý kinh tế tài chính ở các khu vực của nhà nước. Qua đó, Quốc hội xem xét phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước cũng như quyết định phân bổ ngân sách nhà nước hàng

năm; đồng thời cũng có những kiến nghị giúp cho Chính phủ hoạch định chính sách và đề ra các biện pháp tăng cường quản lý vĩ mô nền kinh tế.

4. Nhiệm vụ và quyền hạn của KTNN

4.1 Nhiệm vụ:

- Kiểm tra, xác nhận và đánh giá tình hình tài chính: đây là nhu cầu tất yếu của quá trình quản lý kinh tế của Nhà nước và chỉ có dựa vào hoạt động kiểm tra từ bên ngoài của KTNN mới phản ánh đầy đủ tình hình tài chính từ đó làm cơ sở cho sự điều hành và quản lý của cơ quan, đơn vị.

Việc đánh giá thực trạng tình hình tài chính phải được dựa trên cơ sở của việc kiểm tra tính trung thực, độ tin cậy của các thông tin tài liệu kế toán, báo cáo quyết toán của đơn vị được kiểm toán. Nhiệm vụ này của Kiểm toán Nhà nước có ý nghĩa quan trọng đối với quản lý của Nhà nước và đơn vị được kiểm toán. Kết quả của việc đánh giá thực trạng tình hình tài chính sẽ giúp Nhà nước, các cơ quan quản lý và đơn vị nắm được tình hình quản lý và sử dụng tài chính và hoạt động của đơn vị. Từ đó có biện pháp khắc phục và phục vụ có hiệu quả trong quản lý vĩ mô và vĩ mô nền kinh tế.

- Xác định tính đúng đắn, trung thực, hợp pháp của tài liệu, số liệu kế toán, báo cáo tài chính của đơn vị được kiểm toán: Quá trình thực hiện việc kiểm tra, thẩm định thông tin kinh tế tài chính, đồng thời là quá trình tiến hành xác định tính đúng đắn, trung thực, hợp pháp của tài liệu kế toán, báo cáo quyết toán và các tài liệu được xác định trong mỗi cuộc kiểm toán. Trong nền kinh tế thị trường, mọi hoạt động sản xuất, kinh doanh, hoạt động quản lý thu, chi và sử dụng ngân sách Nhà nước của các cơ quan đơn vị đều phải thực hiện theo đúng các chế độ chính sách do Nhà nước quy định thống nhất và chặt chẽ. Thực hiện nhiệm vụ nhằm xem xét về số liệu, về tính chất và chỉ tiêu tài chính - kinh tế có vi phạm quy định của Nhà nước hay không.

- Đánh giá việc chấp hành chế độ chính sách và pháp luật do Nhà nước quy định: Việc chấp hành và tuân thủ các chế độ chính sách do Nhà nước quy định là trách nhiệm của các chủ thể thuộc đối tượng được kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước. Kiểm toán Nhà nước tham gia kiểm tra kiểm soát quá trình này là xem xét việc tuân thủ chấp hành những quy định của Nhà nước ở đơn vị được

kiểm toán bảo đảm chế độ chính sách và pháp luật của Nhà nước được tôn trọng thực hiện.

- Thực hiện việc tư vấn cho các cơ quan chức năng của nhà nước và các đơn vị được kiểm toán: Thông qua kết quả kiểm toán Kiểm toán Nhà nước sẽ cung cấp thông tin có giá trị và tin cậy về tình hình thu, chi ngân sách, tình hình quản lý tài chính kinh tế ở các đơn vị được kiểm toán. Qua đó đề xuất và giúp Quốc hội, Chính phủ và các cấp có thẩm quyền xem xét quyết định việc phê duyệt Tổng quyết toán NSNN, xử lý các trường hợp vi phạm ; bổ sung, sửa đổi nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật về kinh tế - tài chính đặc biệt là lĩnh vực NSNN.

4.2 Quyền hạn của Kiểm toán Nhà nước:

Để bảo đảm đảm cho KTNN thực hiện chức năng nhiệm vụ của mình Nhà nước quy định cho các quyền hạn chủ yếu sau:

- Quyền yêu cầu các cơ quan đơn vị, tổ chức thuộc đối tượng kiểm toán cung cấp các báo cáo quyết toán và các thông tin tài liệu cần thiết để phục vụ cho việc kiểm toán.

- Quyền được yêu cầu đối với cá nhân có thẩm quyền liên quan thuộc đơn vị được kiểm toán giải trình tài liệu, số liệu kế toán và những thông tin phục vụ cho việc kiểm toán.

- Quyền đưa ra các giải pháp để ngăn chặn kịp thời các sai phạm nghiêm trọng mà Kiểm toán Nhà nước phát hiện được khi thực hiện kiểm toán có ảnh hưởng đến lợi ích Nhà nước.

Các quyền này sẽ tạo điều kiện cho cơ quan Kiểm toán nhà nước thực hiện kiểm tra một cách toàn diện, đầy đủ và chính xác.

- Quyền phối hợp với các cơ quan chức năng Nhà nước có thẩm quyền để áp dụng những biện pháp xử lý cần thiết.

- Kiểm toán Nhà nước có quyền công bố và kiến nghị lên cơ quan cấp trên của đơn vị được kiểm toán hoặc tới cơ quan có thẩm quyền để xem xét, quyết định và xử lý.

Chương II

THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ BIÊN CHẾ CỦA KTNN

VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA

I. THỰC TRẠNG VỀ TỔ CHỨC VÀ BIÊN CHẾ CỦA KTNN:

1. Thực trạng về tổ chức:

1.1 Về vị trí:

- Theo quy định của Nhà nước tại Điều 1- Nghị định số 70/CP ngày 11/7/1994 của Chính phủ và Điều 1 quyết định số 61/TTg ngày 25/1/1995 của Thủ tướng Chính phủ thì KTNN được xác định là cơ quan giúp Thủ tướng Chính phủ thực hiện chức năng kiểm tra, xác nhận tính đúng đắn, hợp pháp của tài liệu số liệu kế toán, báo cáo quyết toán của cơ quan Nhà nước, các đơn vị sự nghiệp, đơn vị kinh tế Nhà nước và các đoàn thể quần chúng, các tổ chức xã hội sử dụng kinh phí do NSNN cấp. Đây là cơ sở pháp lý đầu tiên xác định địa vị pháp lý của KTNN trong hệ thống hành pháp của Chính phủ. Song qui định như thế chưa xác định được rõ ràng vị trí của cơ quan Kiểm toán Nhà nước trong bộ máy Nhà nước. Tiếp đến tại Luật NSNN do Quốc hội ban hành năm 1996, Điều 73 quy định KTNN là cơ quan thuộc Chính phủ, thực hiện việc kiểm toán, xác định tính đúng đắn hợp pháp của các số liệu kế toán, báo cáo quyết toán của các cơ quan Nhà nước, các đơn vị có nhiệm vụ thu, chi NSNN theo quy định của Chính phủ. Đây là văn bản pháp lý quan trọng xác định rõ vị trí của KTNN trong bộ máy Nhà nước, khẳng định vai trò của nó trong việc kiểm tra, kiểm soát đối với hệ thống NSNN mà từ trước tới nay trong hệ thống hành pháp ở nước ta chưa có cơ quan nào thực hiện.

1.2. Thực trạng chức năng của KTNN:

Tại Nghị định số 70/CP về việc thành lập cơ quan Kiểm toán Nhà nước, Kiểm toán Nhà nước được xác định là cơ quan có chức năng kiểm tra, xác nhận tính đúng đắn, hợp pháp của tài liệu và số liệu kế toán, báo cáo quyết toán của các cơ quan Nhà nước, các đơn vị sự nghiệp, các đơn vị kinh tế Nhà nước và các đoàn thể quần chúng, các tổ chức xã hội sử dụng kinh phí do ngân sách Nhà nước cấp(Điều 1).

Tại luật ngân sách Nhà nước, Kiểm toán Nhà nước được xác định là cơ quan thực hiện việc kiểm toán, xác định tính đúng đắn, hợp pháp của các số 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. (Điều 73).

Tại luật ngân hàng có qui định: Báo cáo tài chính của Ngân hàng Nhà nước hàng năm phải được Kiểm toán Nhà nước kiểm toán và xác nhận (Điều 48).

1.3. Về nhiệm vụ và quyền hạn của kiểm toán Nhà nước:

Theo qui định tại Nghị định số 70/CP và các văn bản qui phạm pháp luật khác như luật ngân sách Nhà nước, Luật Ngân hàng nhà nước thì cơ quan Kiểm toán Nhà nước có những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

- Xây dựng chương trình, kế hoạch kiểm toán hàng năm trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và tổ chức thực hiện chương trình, kế hoạch đó. Định kỳ báo cáo thực hiện chương trình, kế hoạch kiểm toán lên Thủ tướng Chính phủ.

- Khi Quốc hội, Ủy ban thường vụ quốc hội yêu cầu kiểm toán thì cơ quan Kiểm toán nhà nước có trách nhiệm thực hiện và báo cáo kết quả.

- Cung cấp kết quả kiểm toán cho Chính phủ và cho các cơ quan nhà nước khác theo quy định của Chính phủ. Báo cáo kết quả kiểm toán với Quốc hội, Ủy ban thường vụ quốc hội khi có yêu cầu.

- Xác nhận, đánh giá và nhận xét các tài liệu, số liệu kế toán, báo cáo quyết toán đã được kiểm toán và chịu trách nhiệm trước pháp luật về những nội dung đã đánh giá, nhận xét, xác nhận.

- Thông qua hoạt động kiểm toán góp ý kiến với các đơn vị được kiểm toán sửa chữa những sai sót, vi phạm để chấn chỉnh công tác quản lý tài chính, kế toán của đơn vị; Kiến nghị với cấp có thẩm quyền xử lý những vi phạm chế độ kế toán, tài chính của Nhà nước; Đề xuất với Thủ tướng Chính phủ việc sửa đổi, cải tiến cơ chế quản lý tài chính, kế toán cần thiết.

- Khi thực hiện nhiệm vụ, Kiểm toán nhà nước chỉ tuân theo pháp luật và phương pháp chuyên môn, nghiệp vụ đã được Nhà nước quy định; Được yêu cầu đơn vị được kiểm toán và các đơn vị có liên quan cung cấp thông tin, tài liệu cần thiết để thực hiện nhiệm vụ kiểm toán.

- Khi thực hiện nhiệm vụ kiểm toán cơ quan Kiểm toán nhà nước có quyền độc lập và chịu trách nhiệm trước pháp luật về kết luận kiểm toán của mình.

- Quản lý các hồ sơ, tài liệu đã được kiểm toán theo quy định của Nhà nước; Giữ bí mật tài liệu, số liệu kế toán và sự hoạt động của đơn vị được kiểm toán.

- Quản lý tổ chức bộ máy, cán bộ, cơ sở vật chất của hệ thống tổ chức Kiểm toán nhà nước theo quy định của Chính phủ.

1.4. Thực trạng tổ chức bộ máy của cơ quan KTNN:

Kiểm toán Nhà nước là cơ quan thuộc Chính phủ, được tổ chức theo đơn tuyến, không tổ chức theo từng địa giới hành chính từ Trung ương đến địa phương. Hiện nay KTNN được tổ chức theo mô hình KTNN Trung ương và KTNN các khu vực.

Điều 3, Nghị định số 70/CP của Chính phủ quy định: KTNN do Tổng KTNN lãnh đạo và các Phó Tổng KTNN giúp việc Tổng KTNN. Tổng KTNN chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ toàn bộ công tác kiểm toán Nhà nước. Các phó Tổng kiểm toán Nhà nước chịu trách nhiệm trước Tổng KTNN về nhiệm vụ được phân công. Tổng kiểm toán, các Phó Tổng kiểm toán Nhà nước do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm và miễn nhiệm.

Đứng đầu kiểm toán Nhà nước khu vực, kiểm toán chuyên ngành (trực thuộc Tổng KTNN) là kiểm toán trưởng (tương đương cấp vụ). Kiểm toán trưởng và các cấp tương đương do Tổng KTNN bổ nhiệm và miễn nhiệm.

Trong cơ chế điều hành chuyên môn Tổng KTNN được thành lập Hội đồng kiểm toán. Hội đồng kiểm toán tư vấn cho Tổng Kiểm toán Nhà nước thống nhất một số nội dung liên quan đến báo cáo kiểm toán.

Tổ chức bộ máy KTNN được hình thành, củng cố và hoàn thiện dần qua từng năm, theo nguyên tắc thống nhất phù hợp với chức năng nhiệm vụ theo quy định tại Nghị định số 70/CP của Chính phủ và Quyết định 61/TTg của Thủ tướng Chính phủ. Khi mới thành lập, KTNN chỉ có một cơ quan đầu nào ở Trung ương với 5 đầu mối tổ chức gồm: 4 đơn vị KTNN chuyên ngành và Văn phòng KTNN.

Sau 5 năm xây dựng, đến nay hệ thống KTNN đã xây dựng thêm 6 đầu mối tổ chức gồm: 4 đơn vị KTNN khu vực, 1 Trung tâm khoa học và bồi dưỡng cán bộ, Phòng thanh tra và kiểm tra nội bộ thuộc Tổng KTNN, đưa đầu mối lên 11 đơn vị. Tuy chưa thể đạt mục tiêu đã đề ra là đến năm 2000 xây dựng được 9 đơn vị KTNN khu vực, song trong bối cảnh mới ra đời, vừa tiến hành hoạt động kiểm toán, vừa củng cố xây dựng phát triển ngành sự phát triển của tổ chức bộ máy qua 6 năm được coi là thành công.

2. Thực trạng về biên chế của KTNN

Đội ngũ cán bộ KTNN: là một ngành mới thành lập, không xuất phát từ một tổ chức tiên thân, đội ngũ cán bộ phải xây dựng từ đầu, nhưng nhiệm vụ đòi hỏi phải sớm có một đội ngũ cán bộ đủ lớn về mặt số lượng, đủ mạnh về chất lượng để có thể đảm đương được nhiệm vụ ngay từ năm đầu mới thành lập. Điều này đặt ra một nhiệm vụ rất nặng nề cho công tác cán bộ.

Do vậy, ngay từ khi mới thành lập KTNN đã xây dựng một quy trình tuyển dụng cán bộ căn cứ vào tiêu chuẩn các ngạch công chức kiểm toán từ hai nguồn chủ yếu: Từ các Bộ, ngành, địa phương và thông qua xét tuyển từ sinh viên tốt nghiệp đại học chuyên ngành kế toán kiểm toán và được thông qua thi tuyển công chức.

Lực lượng cán bộ KTNN phát triển qua các năm như sau:

Năm 1994 : 60 người

Năm 1995 : 180 người

Năm 1996 : 290 người

Năm 1997 : 400 người

Năm 1998 : 460 người và tính đến năm 1999: 460 người, trong đó:

+ Về trình độ đào tạo:

Tiến sĩ kinh tế : 8 người

Thạc sĩ kinh tế : 12 người

Cử nhân kinh tế và tương đương : 399 người

Trung cấp : 17 người

Sơ cấp trở xuống: 24 người

+ Về ngạch công chức

KTV cao cấp và tương đương : 6 người

KTV chính và tương đương : 50 người

KTV và tương đương : 364 người

Cán sự và tương đương : 14 người

Nhân viên khác : 26 người

+ Độ tuổi bình quân

Dưới 30 tuổi : 106 người

Từ 30 đến đến 50 tuổi : 297 người

Trên 50 tuổi : 57 người

II. MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA.

Trên cơ sở địa vị pháp lý của cơ quan KTNN hiện nay là cơ quan thuộc Chính phủ, là cơ quan có thẩm quyền cao nhất của Nhà nước trong lĩnh vực kiểm toán, thực thi chức năng kiểm tra tài chính công, có vị trí độc lập với tất cả các hoạt động tài chính, được pháp luật Nhà nước quy định và thừa nhận. Từ đó chúng ta thấy được một số vấn đề cụ thể đặt ra:

1. Về vị trí pháp lý của cơ quan Kiểm toán Nhà nước:

Trong điều kiện những năm đầu mới thành lập, việc xác định Kiểm toán Nhà nước là cơ quan thuộc Chính phủ là tương đối phù hợp với giai đoạn đầu mới thành lập. Tuy nhiên, là cơ quan thuộc Chính phủ, phục vụ quản lý của Chính phủ nên tính độc lập của KTNN không đầy đủ như cơ quan KTNN của phần lớn các nước khác. ở vị trí hiện nay, KTNN hoàn toàn phụ thuộc và phụ thuộc rất lớn vào sự chỉ đạo của Chính phủ về kế hoạch và chương trình kiểm toán hàng năm; về kinh phí hoạt động và việc báo cáo kết quả kiểm toán trước Chính phủ. KTNN của phần lớn các nước như kiểm toán Nhà nước Đức, KTNN Cộng hoà Pháp có vị trí độc lập với Chính phủ, vị trí độc lập của KTNN rất cao..

Về lâu dài vị trí pháp lý của cơ quan Kiểm toán Nhà nước trong bộ máy Nhà nước cần được xác định lại sao cho bảo đảm đủ quyền lực và tính độc lập khách quan của hoạt động kiểm toán. Vị trí của cơ quan Kiểm toán Nhà nước phải được Nhà nước qui định tại một văn bản pháp lý cao là luật KTNN hoặc Pháp lệnh KTNN. Hiện nay vị trí của cơ quan Kiểm toán Nhà nước qui định tại luật ngân sách nhà nước là không phù hợp, cần sửa đổi Điều 73 của Luật ngân sách nhà nước về việc qui định vị trí của cơ quan Kiểm toán Nhà nước.

Hiện nay có nhiều quan điểm khác nhau về mô hình vị trí của KTNN, nhưng tựu trung có hai quan điểm chính về 2 mô hình về vị trí của cơ quan Kiểm toán Nhà nước đó là:

- Mô hình thứ nhất: Là cơ quan thuộc Quốc hội.

- Mô hình thứ hai : là cơ quan trực thuộc Chính phủ (Cơ quan ngang bộ).

*** Mô hình thứ nhất:** Nếu theo mô hình Kiểm toán Nhà nước là cơ quan thuộc Quốc hội thì có những ưu thế đặc biệt. Trước hết hoạt động của Kiểm toán Nhà nước sẽ trực tiếp giúp Quốc hội, mà trực tiếp nhất là Ủy ban Thường vụ quốc hội thực hiện việc giám sát tối cao đối với ngân sách Nhà nước. Hoạt động kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước sẽ giúp Quốc hội phê duyệt ngân sách và dự toán ngân sách Nhà nước hàng năm nhanh chóng, chính xác, và bảo đảm được yếu tố khách quan độc lập khi thực hiện việc quản lý và điều hành vĩ mô nền tài chính quốc gia. Từ vị trí thuộc Quốc hội, Kiểm toán Nhà nước sẽ có vị thế đủ mạnh để tạo những ảnh hưởng tích cực cho hoạt động kiểm toán, bảo đảm hiệu quả và hiệu lực pháp lý cao cho quản lý. Tuy nhiên chức năng lập pháp của Quốc hội là chức năng Hiến định, việc xác định vị trí của Kiểm toán Nhà nước thuộc Quốc hội sẽ có những hạn chế nhất định, chức năng lập pháp bị ảnh hưởng, điều kiện để thực hiện hoạt động Kiểm toán chỉ có thể là công cụ hỗ trợ, tăng cường...

*** Nhược điểm của mô hình này**

+ Theo quy định của Hiến pháp 1992, Quốc hội có quyền lập hiến và lập pháp, sửa đổi bổ sung Hiến pháp, luật, quyết định xây dựng luật và pháp luật. Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với việc tuân theo Hiến pháp, pháp luật và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước. Ba hình thức hoạt động của Quốc hội, đó là hoạt động kỳ họp, hoạt động của các Ủy ban, Các ban

thường trực của Quốc hội và hoạt động của Đoàn đại biểu Quốc hội, trong đó, hoạt động giám sát được thực hiện thông qua kỳ họp (hình thức chất vấn) thông qua hoạt động của các Ủy ban, các Ban thường trực của Quốc hội và thông qua hoạt động của Đoàn đại biểu Quốc hội. Ủy ban thường vụ quốc hội, chính phủ, toà án nhân dân tối cao, viện kiểm soát nhân dân tối cao.

Như vậy, với chức năng, nhiệm vụ của mình, Quốc hội không can thiệp vào công việc của Chính phủ và các cơ quan khác, mà chỉ tạo ra thể chế cho mọi hoạt động và thực hiện quyền giám sát tối cao.

+ Nếu cơ quan KTNN là cơ quan của Quốc hội, thì hoạt động KTNN chủ yếu là hoạt động kiểm toán báo cáo tài chính, trong đó lấy kiểm tra sau, kiểm toán quyết toán NSNN là chính. Bởi vì lúc này, kiểm toán quyết toán NSNN trên cơ sở các báo cáo tài chính là nhiệm vụ then chốt của KTNN, kiểm toán, quyết toán NSNN chỉ có thể thực hiện được khi năm tài chính đã kết thúc, có nghĩa là khi quá trình tài chính kết thúc thì khó phát hiện các sai phạm, cũng khó lòng sửa chữa, nó chỉ có ý nghĩa tăng cường quản lý đối với thời gian sau. Tất nhiên thông tin kiểm toán cũng giúp cho Quốc hội đánh giá chính xác thành tựu, khuyết điểm, mức độ đạt được và chưa đạt được dự toán NSNN và giải toả trách nhiệm đối với Chính phủ.

Còn lại, các hình thức kiểm toán hoạt động, kiểm toán hiệu quả sẽ rất bị hạn chế trong hoạt động KTNN. Bởi một mặt, nếu tiến hành hình thức kiểm toán hoạt động sẽ can thiệp vào công việc của Chính phủ, mà hình thức này là công việc của Chính phủ, vì Chính phủ là cơ quan quản lý Nhà nước, còn Quốc hội không phải là cơ quan quản lý mà là cơ quan lập pháp và giám sát, mặt khác, KTNN phải thực hiện kiểm toán các quyết toán trong một năm tài chính, sẽ không đủ lực lượng và thời gian để thực hiện kiểm toán hiệu quả trong nhiều năm.

+ Về chỉ đạo công tác KTNN: Quốc hội nước ta không phải là Quốc hội thường trực làm việc trong cả năm, mà theo các kỳ họp. Do vậy hoạt động KTNN sẽ thiếu đi sự chỉ đạo thường xuyên, sát sao cập nhật của Quốc hội, đặc biệt là trong giai đoạn đầu mới bắt tay vào hoạt động kiểm toán cần có một sự

chỉ đạo trực tiếp và sát sao để giúp cho KTNN vượt qua khó khăn ban đầu. Vì vậy, không phải là ngẫu nhiên khi nghiên cứu sự hình thành cơ quan kiểm toán tối cao các nước, bao giờ ban đầu cũng trực thuộc người đứng đầu Nhà nước hay đứng đầu Chính phủ, chỉ có khi hoạt động có nề nếp mới được chuyển thành cơ quan của Quốc hội.

+ Thành lập cơ quan KTNN trực thuộc Quốc hội để kiểm toán quyết toán NSNN trình ra Quốc hội, vô hình chung tạo ra một lực lượng đối trọng giữa Quốc hội và Chính phủ về điều hành NSNN. Điều này chỉ thể hiện ở các nước theo chế độ tam quyền phân lập, luôn có sự tranh chấp quyền lực giữa cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp về NSNN, cơ quan luật pháp muốn có thêm quyền lực để đấu tranh, hạn chế quyền lực của cơ quan hành pháp. Điển hình nhất là ở Mỹ, về tranh chấp quyền ngân sách giữa Quốc hội và Tổng thống không bao giờ chấm dứt. Ở pháp người ta còn đưa toà thẩm kế thuộc quốc hội pháp thành toà án xét xử về ngân sách của cơ quan hành pháp- chính phủ thực chất của vấn đề này là cuộc đấu tranh phân chia lợi ích từ ngân sách giữa các Đảng phái đại diện cho các thế lực khác nhau.

* *Mô hình thứ hai:* Trong điều kiện cụ thể hiện nay nhiều quan điểm thiên về mô hình thứ hai tức là Kiểm toán Nhà nước là cơ quan thuộc Chính phủ. Về thực tế ở vị trí này Kiểm toán Nhà nước sẽ trực tiếp giúp Chính phủ thường xuyên, liên tục. Và bảo đảm cho Chính phủ thực hiện việc quản lý và điều hành nền kinh tế tài chính kịp thời có hiệu quả. Tuy nhiên Kiểm toán Nhà nước vẫn được xác định là cơ quan chuyên môn của Chính phủ, không có chức năng quản lý. Tính điều tiết đối với hoạt động của Kiểm toán Nhà nước từ phía Chính phủ vì vậy một phần sẽ tạo được hành lang hoạt động hành pháp của Chính phủ phù hợp với điều kiện của nước ta hiện nay.

Ưu điểm của mô hình này là:

+ Trong điều kiện của đất nước đang chuyển đổi toàn diện thì cơ chế quản lý cũ sang cơ chế quản lý mới, trong đó chuyển đổi quản lý trên lĩnh vực tài chính, ngân sách và ngân hàng là một trọng điểm và đòi hỏi Chính phủ phải tập trung quản lý vĩ mô, trong đó quản lý tài chính công, đặc biệt là đối với NSNN -

Chính phủ phải sử dụng nhiều chủ trương và biện pháp, trong đó phải sử dụng sự kiểm tra tài chính từ nhiều phía, nhiều cơ quan khác nhau để lành mạnh hoá nền tài chính. Việc cơ quan KTNN trực thuộc chính phủ, chính phủ sẽ có thêm một công cụ kiểm tra tài chính công. Bất kỳ lúc nào Chính phủ cần thông tin xác thực để ra các quyết định quản lý thì KTNN sẽ thực hiện việc báo cáo kết quả kiểm toán cho Chính phủ, không phải chờ đến lúc năm tài chính kết thúc mới kiểm tra báo cáo tài chính và quyết toán ngân sách của các cấp ngân sách.

+ Là bộ máy thuộc Chính phủ, cơ quan KTNN không chỉ lấy hình thức kiểm tra báo cáo tài chính làm hướng hoạt động chính mà theo yêu cầu quản lý của Chính phủ.

KTNN còn có thể thực hiện được tất cả các hình thức kiểm toán tuân thủ, đặc biệt là kiểm toán hoạt động, các phương pháp kiểm tra tài chính công không chỉ còn chỉ sử dụng kiểm tra sau là chủ yếu, mà tùy theo mức độ, mục tiêu, yêu cầu của kiểm toán để sử dụng kiểm tra trước và kiểm tra trong một cách toàn diện; chẳng hạn Chính phủ có thể yêu cầu cơ quan KTNN kiểm toán trước dự án nào đó khi dự án đó chưa thực hiện. Trong cơ quan, đơn vị quản lý và thực hiện dự án đó và đưa vào thông tin xác thực của báo cáo kiểm toán để Chính phủ xem xét đưa ra quyết định. Tất nhiên khi dự án đã hoàn thành, cơ quan KTNN thực hiện kiểm toán quyết toán tài chính của dự án.

+ Là cơ quan trực thuộc Chính phủ, đặc biệt trong giai đoạn mới thành lập và hoạt động KTNN sẽ được Chính phủ chỉ đạo trực tiếp thường xuyên và tạo điều kiện để KTNN vượt qua khó khăn ban đầu. Bởi vì hoạt động quản lý của Chính phủ là hoạt động thường xuyên liên tục, Chính phủ có điều kiện để giải quyết nhanh các vướng mắc trong hoạt động kiểm toán bằng theo thẩm quyền của mình.

+ Là cơ quan trực thuộc Chính phủ để thực hiện chức năng của mình. Cơ quan KTNN có thể dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật trình chính phủ, hướng dẫn thi hành các quyết định của chính phủ theo thẩm quyền có thể ban hành các văn bản pháp qui (các quyết định, chỉ thị, thông tư của tổng KTNN) về các hoạt động có liên quan đến hoạt động kiểm toán của mình.

Một số nhược điểm của mô hình này là:

+ Là cơ quan trực thuộc Chính phủ, việc kiểm toán quyết toán NSNN có giới hạn, bởi vì KTNN chỉ thực hiện tính độc lập của mình đối với các Bộ, ngành, các địa phương nhưng lại phụ thuộc vào Chính phủ bởi các quyết định hành chính của Chính phủ. Điều này không thể tránh khỏi những khó khăn và vướng mắc trong cơ chế điều hành.

Ngay cả khi Quốc hội yêu cầu cơ quan KTNN thực hiện một hoạt động tài chính công nào đó, cơ quan KTNN có trách nhiệm phải thi hành và báo cáo với Quốc hội, nhưng việc báo cáo đó cũng không thể không thông qua Thủ tướng chính phủ, hoặc chính phủ. Nếu không Kiểm toán Nhà nước sẽ vi phạm nguyên tắc quản lý và tổ chức do Nhà nước quy định.

+ Là cơ quan trực thuộc chính phủ, địa vị pháp lý của cơ quan KTNN cũng bị hạn chế, những ảnh hưởng của Kiểm toán Nhà nước phải phụ thuộc từ phía Chính phủ.

2. Về chức năng của cơ quan Kiểm toán Nhà nước:

Để làm rõ chức năng của cơ quan Kiểm toán Nhà nước, cần phân biệt cho được sự khác nhau cơ bản giữa chức năng của Kiểm toán Nhà nước với chức năng thanh tra về tài chính của Thanh tra Nhà nước và chức năng thanh tra tài chính của Bộ Tài chính.

Thanh tra nhà nước có chức năng quản lý nhà nước về công tác thanh tra và thực hiện quyền thanh tra trong cả nước về việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, kế hoạch nhà nước của các cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân, trong đó có lĩnh vực tài chính. Khi thanh tra, Thanh tra nhà nước tuân theo các qui trình, chuẩn mực về thanh tra do pháp luật qui định. Còn thanh tra tài chính của Bộ Tài chính là thanh tra từ bên trong, trực tiếp phục vụ cho việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước của Bộ trưởng Bộ Tài chính về lĩnh vực tài chính được Nhà nước giao. Thanh tra tài chính do Bộ Tài chính tiến hành không phải là thanh tra, kiểm tra từ bên ngoài đối với hoạt động tài chính. Nói cách khác, trong trường hợp này, Bộ Tài chính là cơ quan vừa xây dựng chính sách, chế độ, vừa quản lý, vừa lập dự toán ngân sách, vừa tổ chức thu, chi ngân sách, vừa quyết

toán ngân sách lại vừa tự kiểm tra, xác nhận đánh giá những quá trình đó. Điều đó khó có thể bảo đảm được tính độc lập, khách quan. Như vậy, chức năng thanh tra tài chính của Thanh tra nhà nước và chức năng thanh tra tài chính của Bộ Tài chính không thể thay thế cho chức năng kiểm tra, đánh giá độc lập, khách quan một cách có hệ thống từ bên ngoài của Kiểm toán nhà nước đối với tài chính công, trước hết là đối với ngân sách nhà nước. Tuy nhiên trong thực tế cũng còn có sự trùng lặp khi Thanh tra nhà nước, Bộ Tài chính, Kiểm toán nhà nước cùng thực hiện chức năng của mình đối với một đối tượng. Để khắc phục sự trùng lặp trên, đề nghị Thủ tướng Chính phủ có qui định riêng về sự phối hợp giữa các cơ quan này trong quá trình xây dựng kế hoạch thanh tra, kiểm toán hàng năm, đặc biệt trong lĩnh vực doanh nghiệp Nhà nước.

Theo những qui định hiện hành thì chức năng của cơ quan Kiểm toán Nhà nước mới dừng lại ở việc xác định tính đúng đắn, hợp pháp của tài liệu, số liệu kế toán, báo cáo quyết toán và tính tuân thủ. Nhưng Kiểm toán nhà nước dưới góc độ là cơ quan kiểm tra tài chính công thì không thể chỉ dừng lại ở đó mà còn phải đánh giá được tính kinh tế, tính hiệu quả trong quản lý, sử dụng các nguồn lực tài chính công tập trung chủ yếu là ngân sách Nhà nước và tài sản quốc gia, qua đó để phân bổ và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực tài chính công. Vì vậy cần bổ sung thêm chức năng của cơ quan Kiểm toán nhà nước là đánh giá tính kinh tế, tính hiệu quả trong quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước và tài sản công quốc gia. Hơn thế nữa Kiểm toán Nhà nước còn phải kiểm tra ngay quá trình hình thành và phân bổ các nguồn lực tài chính mà tập trung nhất là dự toán ngân sách nhà nước. Vì vậy cũng cần xem xét để bổ sung thêm cho Kiểm toán Nhà nước chức năng thẩm định đối với dự toán ngân sách nhà nước trước khi Quốc hội phê duyệt.

Về phạm vi đối tượng kiểm toán, qui định như Nghị định số 70/CP là phù hợp với điều kiện thực tế. Nay chỉ cần điều chỉnh cho rõ hơn, cụ thể hơn, phù hợp với đường lối của Đảng và pháp luật của Nhà nước, trên nguyên tắc là mọi cơ quan quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước và tài sản công đều thuộc phạm vi đối tượng phải tiến hành kiểm toán của Kiểm toán nhà nước (đúng như tinh thần Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành Trung ương khoá VIII: “ Đề cao

vai trò của cơ quan Kiểm toán nhà nước trong việc kiểm toán mọi cơ quan, tổ chức có sử dụng ngân sách nhà nước”). Tuy nhiên, khi xác định nhiệm vụ kiểm toán cụ thể từng năm phải căn cứ vào yêu cầu của nhiệm vụ chính trị và năng lực điều kiện cụ thể của Kiểm toán nhà nước.

3. Về nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan Kiểm toán nhà nước:

Nhiệm vụ, quyền hạn của Kiểm toán Nhà nước qui định như tại Nghị định số 70/CP là khá rõ ràng, không có gì trùng lặp, chồng chéo với nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước khác. Tuy nhiên, để phát huy hiệu quả của Kiểm toán nhà nước, phục vụ yêu cầu tăng cường kiểm tra, kiểm soát của cơ quan quyền lực nhà nước trong việc sử dụng các nguồn lực tài chính công, trong khi chờ ban hành Luật kiểm toán Nhà nước hoặc Pháp lệnh Kiểm toán Nhà nước, cần thiết phải điều chỉnh, bổ sung một số điểm về nhiệm vụ, quyền hạn cho Kiểm toán Nhà nước :

- Cần bổ sung thêm nhiệm vụ cho Kiểm toán Nhà nước để cụ thể hoá chủ trương của Đảng về Kiểm toán Nhà nước nêu trong Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành Trung ương khoá VIII: “ Cơ quan Kiểm toán nhà nước báo cáo kết quả kiểm toán cho Quốc hội, Chính phủ và công bố công khai cho dân biết”.. Đây là một nhiệm vụ quan trọng để thực hiện chủ trương công khai, dân chủ mà toàn Đảng, toàn dân đang tập trung thực hiện. Song trên thực tế hiện nay, Nhà nước qui định báo cáo kết quả kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước là tài liệu mật, đây là một vấn đề khó khăn cho Kiểm toán Nhà nước trong việc công khai kết quả kiểm toán. Vấn đề này cần tập trung nghiên cứu trình Nhà nước sửa đổi để sớm thực hiện công khai hoá kết quả kiểm toán theo đúng chủ trương của Đảng.

- Để khắc phục kịp thời những sai sót, vi phạm; xử lý nghiêm minh những đơn vị, cá nhân cố tình không thực hiện hoặc thực hiện không đúng các kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước, cần bổ sung thêm qui định Kiểm toán Nhà nước có quyền kiểm tra việc thực hiện các kết luận và kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước; Kiến nghị cơ quan quản lý cấp trên và các cơ quan có thẩm quyền xử lý đối với các đơn vị, cá nhân cố tình không thực hiện hoặc thực hiện không đúng các kiến nghị của Kiểm toán nhà nước .

- Là cơ quan duy nhất hoạt động trên lĩnh vực kiểm toán nhà nước, có nhiệm vụ nghiên cứu khoa học về kiểm toán, có kinh nghiệm thực tế từ hoạt động kiểm toán, nên Kiểm toán nhà nước có điều kiện và trách nhiệm trong việc nghiên cứu xây dựng các chuẩn mực, qui trình, phương pháp chuyên môn nghiệp vụ kiểm toán áp dụng trong hệ thống Kiểm toán nhà nước. Vì vậy, cần điều chỉnh, bổ sung nhiệm vụ của Kiểm toán nhà nước trong việc xây dựng trình Thủ tướng Chính phủ ban hành các chuẩn mực kiểm toán nhà nước và trực tiếp ban hành các qui trình, phương pháp chuyên môn nghiệp vụ kiểm toán áp dụng trong hệ thống Kiểm toán Nhà nước. Trong Nghị định số 70/CP qui định Bộ Tài chính ban hành chuẩn mực kiểm toán là không hợp lý, trong Nghị định sửa đổi cần bỏ qui định này.

- Trong các qui định hiện hành chưa có điểm nào qui định hiệu lực pháp lý của báo cáo kiểm toán. Vì vậy, cần bổ sung thêm qui định về hiệu lực pháp lý của báo cáo kiểm toán.

- Tổ chức nghiên cứu khoa học về kiểm toán và đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ cho đội ngũ công chức kiểm toán là nhiệm vụ không thể thiếu được của Kiểm toán nhà nước. Vì vậy, cần bổ sung thêm nhiệm vụ của Kiểm toán nhà nước trong việc tổ chức nghiên cứu khoa học về kiểm toán và đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ cho đội ngũ công chức kiểm toán.

4. Về tổ chức bộ máy:

Tổ chức bộ máy của Kiểm toán Nhà nước, quy định như trong Nghị định 70/CP và Quyết định 61/TTg là phù hợp với yêu cầu thực tế của hoạt động kiểm toán nhà nước. Đặc biệt là việc thiết kế bộ máy, ở Trung ương có các tổ chức kiểm toán chuyên ngành giúp Tổng Kiểm toán nhà nước thực hiện chức năng kiểm toán theo từng lĩnh vực đối với các đối tượng quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước do Trung ương quản lý. Tại một số khu vực và địa bàn trọng điểm, có các Kiểm toán nhà nước khu vực trực thuộc Kiểm toán nhà nước là cánh tay nối dài của Kiểm toán nhà nước giúp Tổng Kiểm toán nhà nước thực hiện chức năng kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước hàng năm của các tỉnh, thành phố; báo cáo quyết toán của các cơ quan nhà nước, các tổ chức, các đơn vị sử dụng ngân sách do các địa phương trong khu vực quản lý. Tất cả các tổ chức trên

đều đặt dưới sự lãnh đạo, chỉ đạo của Tổng kiểm toán nhà nước, từ việc lập kế hoạch kiểm toán, ra quyết định kiểm toán, đến việc xét duyệt báo cáo kiểm toán. Thiết kế như thế vừa bảo đảm được tính tập trung chuyên sâu, vừa bảo đảm mở rộng được phạm vi, qui mô kiểm toán trong cả nước. Mặt khác, sẽ tiết kiệm được chi phí ăn, ở, di lại trong quá trình thực hiện nhiệm vụ kiểm toán và giảm bớt khó khăn về tinh thần và vật chất cho đội ngũ kiểm toán viên khi đi làm nhiệm vụ. Vấn đề đặt ra ở đây là cần phân định cho được phạm vi nhiệm vụ giữa kiểm toán nhà nước khu vực và kiểm toán nhà nước chuyên ngành.

Tuy nhiên, do hoạt động của Kiểm toán nhà nước mỗi ngày một mở rộng về phạm vi, qui mô, tính phức tạp và phải từng bước nâng cao chất lượng, bộ máy đó bắt đầu bộc lộ những khiếm khuyết, đòi hỏi sớm được kiện toàn, đó là:

- Văn phòng kiểm toán Nhà nước hiện đảm nhận nhiều lĩnh vực, trong đó có những lĩnh vực đến nay đã phát triển mạnh về qui mô và chiều sâu, đòi hỏi phải có một đầu mối chuyên sâu về từng lĩnh vực này mới đáp ứng được yêu cầu thực tế đặt ra như: Lĩnh vực tổ chức cán bộ và đào tạo; lĩnh vực tổng hợp kết quả kiểm toán. Vì vậy cần phải kiện toàn lại Văn phòng kiểm toán Nhà nước theo hướng tách bớt một số lĩnh vực ra khỏi Văn phòng Kiểm toán nhà nước.

- Một số lĩnh vực, yêu cầu quản lý mới xuất hiện hoặc đang đòi hỏi phải được tăng cường hơn như: Kiểm soát chất lượng kiểm toán, đạo đức nghề nghiệp của kiểm toán viên; áp dụng công nghệ thông tin vào hoạt động kiểm toán. Những vấn đề này cũng đang yêu cầu cần thành lập một số đầu mối tổ chức mới để đảm nhận.

- Việc phân định các kiểm toán chuyên ngành thành: Kiểm toán NSNN, Kiểm toán các chương trình dự án và đầu tư xây dựng cơ bản, Kiểm toán Doanh nghiệp Nhà nước, Kiểm toán các chương trình đặc biệt còn nhiều bất cập. Trong số các đơn vị nói trên, trừ việc kiểm toán các chương trình đặc biệt có tính chuyên quản, còn các đơn vị kiểm toán khác do được tổ chức theo từng lĩnh vực chuyên môn hoá nên tạo ra sự bất hợp lý trên một số mặt sau:

- + Phạm vi hoạt động quá rộng, không thể dùng danh từ chuyên ngành để khái quát. Bởi vì, thực chất NSNN, tài chính các DNNN ... không mang tính chuyên ngành nào. NSNN không những gắn bó với hệ thống bộ máy nhà nước

các cấp mà còn gắn với tất cả các ngành, các cơ quan chức năng và nhiệm vụ rất khác nhau. Trong khi đó DNNN cũng bao hàm các ngành kinh tế kỹ thuật khác nhau, không theo một chuyên ngành nào cả, mà mỗi ngành đều có cả các doanh nghiệp, chính vì lẽ đó mà khi thực hiện nhiệm vụ kiểm toán dễ nảy sinh chồng chéo.

+ Việc chưa hoàn chỉnh về cơ cấu tổ chức bộ máy và cơ chế hoạt động trong phạm vi từng lĩnh vực tồn tại ngay trong cơ quan KTNN và giữa các kiểm toán chuyên ngành với nhau tạo ra sự phức tạp nhất định về mặt quản lý đối với hoạt động của KTNN.

+ Với cơ cấu tổ chức như vậy, đương nhiên các Bộ, ngành và các tỉnh, thành phố đều chịu sự kiểm toán của tất cả các kiểm toán chuyên ngành nói trên. Điều này dễ tạo ra sự kiểm tra chồng chéo, vừa dễ bỏ sót đối với các đơn vị thuộc đối tượng KTNN.

+ Do không có đơn vị nào chịu trách nhiệm chính và theo dõi thường xuyên đối với các bộ, ngành, các địa phương sẽ làm cho các cuộc kiểm toán của các đơn vị kiểm toán chuyên ngành không có tính kế thừa, và theo dõi thường xuyên, làm cho thời gian kiểm toán kéo dài. Điều này ảnh hưởng rất lớn đến chất lượng các cuộc kiểm toán cũng như làm tăng thêm các chi phí kiểm toán một cách không hợp lý.

Từ những cơ sở trên cho thấy việc tổ chức lại các kiểm toán chuyên ngành là cần thiết. Chúng tôi cho rằng, nên tổ chức lại các kiểm toán chuyên ngành theo tinh thần: vừa là các đơn vị trực tiếp giúp Tổng Kiểm toán Nhà nước thực hiện chức năng kiểm toán ngân sách Nhà nước Trung ương do các Bộ, ngành, quản lý, sử dụng kể cả các Chương trình, dự án đầu tư của Chính phủ; các doanh nghiệp Nhà nước và một số địa phương có nhiệm vụ thu chi ngân sách lớn là: TP. Hà Nội, T.P Hồ Chí Minh, TP. Hải Phòng, Bà Rịa Vũng Tàu; vừa là các đơn vị thực hiện nhiệm vụ tổng hợp kết quả kiểm toán trong toàn ngành trên từng lĩnh vực theo sự phân công, phân cấp của Tổng Kiểm toán Nhà nước.

- Hội đồng kiểm toán: Việc tổ chức Hội đồng kiểm toán trong hoạt động kiểm toán là cần thiết. Tuy nhiên, việc thành lập một Hội đồng kiểm toán mang

tính thường trực sẽ hơn hẳn Hội đồng kiểm toán làm tư vấn theo vụ việc như hiện nay (khi cần thiết, Tổng KTNN quyết định thành lập Hội đồng kiểm toán - Điều 12, Quyết định số 61/TTg). Một tổ chức tư vấn cho Tổng KTNN một cách thường trực là rất cần thiết. Như vậy, Hội đồng kiểm toán phải là một Hội đồng linh hoạt nhất là việc thực hiện kiểm tra lại kết quả, báo cáo kiểm toán của các cuộc kiểm toán đã thực hiện và chịu trách nhiệm về các quyết định tập thể của Hội đồng và cùng chia sẻ trách nhiệm với Tổng KTNN, bảo đảm các quyết định của Tổng KTNN có cơ sở và mang tính khách quan.

Tương tự như vậy, ở các Kiểm toán Nhà nước khu vực cũng nên thành lập các Hội đồng kiểm toán Nhà nước khu vực để giúp các Kiểm toán trưởng Kiểm toán Nhà nước khu vực quyết định những vấn đề liên quan đến hoạt động kiểm toán, bảo đảm chất lượng của hoạt động kiểm toán.

Về KTNN khu vực: tổ chức của KTNN khu vực như hiện nay cũng phải có sự đổi mới nhất định về cơ cấu tổ chức. Việc tổ chức các Phòng kiểm toán của KTNN khu vực như hiện nay cũng giống như các Vụ kiểm toán chuyên ngành sẽ dẫn đến sự kiểm tra chồng chéo đối với một đơn vị được kiểm toán; để bỏ sót các đơn vị thuộc đối tượng kiểm toán; việc kiểm toán không có tính kế thừa và không được theo dõi thường xuyên.

Với số lượng 4 kiểm toán nhà nước khu vực như hiện nay, để làm nhiệm vụ kiểm toán của tỉnh, thành phố trong cả nước với hàng vạn đơn vị phải được kiểm toán, tất yếu phải thành lập thêm KTNN khu vực với một cơ cấu tổ chức và cơ chế hoạt động thích hợp mới có thể thực hiện tốt nhiệm vụ được giao.

Giữa KTNN Trung ương (các Vụ kiểm toán chuyên ngành) và KTNN khu vực chưa có sự phân biệt rõ trách nhiệm đối với từng đơn vị và từng khu vực kiểm toán cụ thể. Điều đó gây ra cho các Vụ kiểm toán và KTNN khu vực không thể chủ động trong việc lập kế hoạch và tổ chức hoạt động kiểm toán. Sẽ không tránh khỏi sự chồng chéo hoặc bỏ sót đối tượng kiểm toán.

Cần có sự phân định rõ ràng địa bàn kiểm toán giữa các đơn vị Kiểm toán nhà nước khu vực với các Kiểm toán nhà nước chuyên ngành, theo hướng: toàn

bộ ngân sách địa phương nên giao cho các đơn vị Kiểm toán Nhà nước khu vực đảm nhận (trừ một số địa phương có nhiệm vụ thu, chi ngân sách lớn)

5. Về biên chế:

Đánh giá chung về đội ngũ cán bộ KTNN:

Thứ nhất, đội ngũ cán bộ được tập hợp từ nhiều Bộ, Ban, ngành, địa phương, có trình độ và kinh nghiệm trên nhiều lĩnh vực khác nhau, hình thành một thế mạnh tổng hợp rất cần thiết cho hoạt động kiểm toán.

Thứ hai, việc tuyển dụng cán bộ được thực hiện theo đúng quy định của Nhà nước với 2 hình thức chính là xét tuyển và thi tuyển. Xét tuyển đối với những trường hợp có thời gian công tác thực tế từ 5 năm trở lên, thi tuyển đối với những trường hợp mới tốt nghiệp đại học hoặc có thời gian công tác dưới 5 năm. Các trường hợp khác không thuộc diện tuyển dụng thì ký hợp đồng.

Thứ ba: Cán bộ KTV đến nay đã có nhiều kinh nghiệm, đã được trang bị những kiến thức cơ bản về kiểm toán, về quản lý nhà nước, về ngoại ngữ, tin học...

Thứ tư: Đạo đức của cán bộ KTV không ngừng được rèn luyện và thử thách; ý thức trách nhiệm của KTV ngày càng được nâng cao có thể đảm đương các nhiệm vụ được phân công. Do được thành lập mới ngay từ đầu, Kiểm toán nhà nước đã hết sức chú trọng đến cơ cấu và sắp xếp, sử dụng lao động trên tinh thần bộ máy gọn nhẹ, hiệu quả. Mọi công chức đều được phân công nội dung công việc, khối lượng công việc cụ thể, rõ ràng. Đến nay, tình hình biên chế của Kiểm toán nhà nước hoàn toàn không có lao động dôi thừa. Ngược lại, trên thực tế để thực hiện được đúng chức năng nhiệm vụ của Kiểm toán nhà nước, mở rộng phạm vi hoạt động của Kiểm toán nhà nước, tiến tới hàng năm có thể kiểm toán được thu chi ngân sách của 61 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, các cơ quan Nhà nước trung ương, các tổ chức xã hội, các chương trình, dự án đầu tư phát triển quan trọng... thì biên chế của Kiểm toán nhà nước cần phải được tăng cường thêm nhiều.

Đội ngũ kiểm toán viên kiểm toán Nhà nước được hình thành từ 2 nguồn: Thi tuyển và xét tiếp nhận từ các cơ quan đơn, đơn vị khác về. Trước đó đều chưa

được đào tạo những kiến thức về kiểm toán, chưa có thực tế về kiểm toán, phần lớn vừa làm vừa học. Trong quá trình hình thành và phát triển đó khó tránh khỏi việc có trường hợp không theo kịp, không đủ điều kiện để hoàn thành nhiệm vụ được giao. Vì vậy cần phải có một cơ chế để đánh giá chất lượng đội ngũ công chức để phân loại công chức thành các loại:

+ Trình độ, năng lực yếu,

+ Thiếu tinh thần trách nhiệm, ý thức tổ chức kỷ luật kém.

+ Thường xuyên không bảo đảm chất lượng và thời gian đối với công việc được giao.

+ Không đủ sức khoẻ để làm việc.

Trên cơ sở đó để có kế hoạch đào tạo bồi dưỡng, giáo dục rèn luyện. Nếu có trường hợp nào không đạt yêu cầu thì có biện pháp giảm biên chế.

III. MÔ HÌNH TỔ CHỨC BỘ MÁY VÀ CƠ CHẾ HOẠT ĐỘNG CỦA KTNN MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI:

1. Mô hình tổ chức và cơ chế hoạt động của KTNN Cộng hoà liên bang Đức.

Cơ sở pháp lý của KTNN CHLB Đức được xác định trong Luật Hiến pháp. Trên cơ sở đó, Luật về "ngân sách Liên bang và ngân sách Bang" ban hành ngày 19/8/1969 đã dành trọn Chương V với 5 điều luật nói về chức năng, phạm vi kiểm toán, kết quả kiểm toán và cơ quan kiểm tra của KTNN Liên bang.

Đặc biệt, Luật về "cơ quan Kiểm toán Liên bang" ban hành ngày 11/7/1995 đã quy định khá toàn diện vị trí pháp lý, cơ cấu tổ chức bộ máy và những quan hệ trong hoạt động kiểm toán của cơ quan Kiểm toán Liên bang.

Tổ chức bộ máy

- Vị trí pháp lý: Điều 1: Luật về "cơ quan Kiểm toán Liên bang" quy định: "Cơ quan Kiểm toán Liên bang là cơ quan có thẩm quyền tối cao của Liên bang với tư cách là một thể chế độc lập về kiểm tra tài chính, cơ quan Kiểm toán Liên bang chỉ tuân thủ luật pháp. Trong phạm vi chức năng luật pháp quy định, cơ quan Kiểm toán Liên bang sẽ giúp Nghị viện trong quá trình đưa ra các quyết định".

- Ở đây ta thấy rõ cơ quan Kiểm toán Liên bang là cơ quan có thẩm quyền tối cao với tư cách là một thể chế độc lập. Điều đó có nghĩa là cơ quan KTNN Liên bang không phải là một cơ quan của Chính phủ, cũng không phải là một cơ quan của Quốc hội và cũng không phải là cơ quan tư pháp. Vị trí đó phải bảo đảm tính khách quan độc lập, khách quan trong hoạt động kiểm tra tài chính nói chung, ngân sách nói riêng. Nhiệm vụ của cơ quan Kiểm toán Liên bang là giúp Quốc hội kiểm tra, giám sát ngân sách Liên bang để Quốc hội có căn cứ vững chắc khi quyết định ngân sách và nhất là khi quyết toán ngân sách. Chính phủ là một đối tượng kiểm toán của KTNN Liên bang.

Cơ cấu tổ chức: Điều 2, Luật về "cơ quan Kiểm toán Liên bang" quy định rằng: "cơ quan Kiểm toán Liên bang bao gồm các cơ quan Kiểm toán khu vực và các bộ phận kiểm toán. Có thể lập thành các nhóm kiểm toán để thực hiện các chức năng đặc thù. Cán hình thành bộ phận kiểm toán riêng tại Phủ Tổng thống chịu trách về các dịch vụ văn phòng" . Căn cứ theo điều luật đó, bộ máy của KTNN Liên bang bao gồm Kiểm toán Liên bang và Kiểm toán khu vực

Cơ cấu tổ chức KTNN Liên bang như sau:

+ Các thành viên gồm: Chủ tịch, Phó chủ tịch phụ trách các khu vực kiểm toán và phụ trách các Vụ và trưởng phân ban kiểm toán.

+ Chủ tịch và Phó chủ tịch do Quốc hội bầu theo đề nghị của Chính phủ với nguyên tắc đa số phiếu, nhiệm kỳ 12 năm. Các vị này chỉ được bầu một lần. Chủ tịch và Phó Chủ tịch tuy được Quốc hội bầu nhưng là Công chức Nhà nước, không phải là nhà Chính trị. Trong khi đó ở các bang, Chủ tịch và Phó Chủ tịch do các Đảng phái trong Quốc hội bang lựa chọn và Quốc hội chấp thuận.

+ Hội đồng lãnh đạo: Gồm có 16 thành viên gồm: Chủ tịch, Phó Chủ tịch, các Vụ trưởng (9vụ), 3 trưởng phân ban kiểm toán và 2 chuyên viên lập báo cáo, Hội đồng lãnh đạo lập Ban Thường vụ của Hội đồng.

+ Hội đồng khu vực: mỗi vùng lập một Hội đồng khu vực do người đứng đầu khu vực làm Chủ tịch và các trưởng phân ban kiểm toán khu vực. Chủ tịch và

Phó Chủ tịch KTNN Liên bang có thể tham gia Hội đồng khu vực đương nhiên sẽ làm Chủ tịch Hội đồng.

+ Các vụ: chịu trách nhiệm thực hiện các nhiệm vụ kiểm toán của KTNN đứng đầu là Vụ trưởng. Trong mỗi Vụ được chia ra các phân ban kiểm toán. Vụ được tổ chức căn cứ vào chức năng của Bộ, cơ quan hành chính ở Liên bang, mỗi Vụ phụ trách một số Bộ ở Liên bang. Tuy nhiên, cũng có Vụ chỉ chuyên lo các vấn đề cơ bản của kiểm toán, có Vụ vừa làm công việc kiểm toán vừa làm tư vấn về lĩnh vực tài chính và kinh tế. Ở mỗi Vụ có ban lãnh đạo Vụ, bao gồm Vụ trưởng, các trưởng ban kiểm toán của Vụ, các trưởng ban kiểm toán của Vụ và một trưởng phân ban kiểm toán ngoài Vụ hợp thành.

Trong các vụ có tổ chức các ban hoặc phân ban được tổ chức theo tính chất và đặc điểm chuyên môn, công vụ của các cơ quan hành chính, hoặc tổ chức theo phân ngành hẹp. Các phân ban có Trưởng phân ban, các công chức kiểm toán và các trợ lý.

Cơ chế hoạt động:

- Cũng giống như các cơ quan Kiểm toán tối cao của tất cả các nước, KTNN Liên bang hoạt động theo luật pháp và chỉ tuân thủ luật pháp. KTNN Liên bang căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ được luật pháp quy định và tự vạch ra nhiệm vụ, chương trình, kế hoạch kiểm toán của mình mà không phụ thuộc bất cứ cơ quan nào khác (có thể chấp nhận đề nghị hay yêu cầu của Quốc hội).

- Đặc điểm nổi bật ở đây là quyền hạn tập trung cao vào Chủ tịch cơ quan Kiểm toán Liên bang. Chủ tịch là người lãnh đạo và đứng đầu cơ quan KTNN Liên bang. Chủ tịch sẽ phân công nhiệm vụ cho các Vụ, các phân ban. Theo Luật ngân sách Liên bang, những việc quy định KTNN Liên bang phải thực hiện kiểm toán thì Chủ tịch Ban kiểm toán sẽ tham gia tích cực hoặc Chủ tịch (nếu không có Chủ tịch thì Phó Chủ tịch) thực hiện (quy định về giữ bí mật) mà không cần Hội đồng lãnh đạo biết.

Tất cả các báo cáo của các cuộc kiểm toán báo cáo lên Chính phủ và Nghị viện Liên bang đều phải do Chủ tịch quyết định. Chủ tịch cũng quyết định cả những thông tin, ấn phẩm xuất bản.

- Phó Chủ tịch giúp việc Chủ tịch và thay mặt Chủ tịch lúc đi vắng.

- KTNN Liên bang ngoài cơ chế lãnh đạo cá nhân còn có cơ chế quyết định tập thể.

- + Tập thể lãnh đạo 2 cấp: Cấp Hội đồng lãnh đạo KTNN và lãnh đạo Vụ (Vụ trưởng và các trưởng phân ban kiểm toán).

- + Tập thể lãnh đạo 3 cấp: Ngoài 2 cấp trên, thêm Chủ tịch hay Phó Chủ tịch KTTNN thành một cấp nữa.

Các quyết định đưa ra đều phải bảo đảm nguyên tắc thống nhất. Ở mỗi Vụ, Vụ trưởng lãnh đạo công việc của Vụ, những vấn đề chưa nhất trí sẽ được đưa ra Ban lãnh đạo Vụ quyết định. Trong cơ quan KTNN Liên bang, những vấn đề chưa nhất trí sẽ đưa ra Hội đồng lãnh đạo quyết định. Trong trường hợp số phiếu ngang nhau, Chủ tịch sẽ tổ chức bỏ phiếu lại.

- Trong quan hệ với các cơ quan bên ngoài, tuy KTNN phải tôn trọng các chính sách tài chính theo luật pháp, nhưng KTNN có quyền kiểm toán và báo cáo tình hình về sử dụng kinh phí ngân sách trong việc thực hiện chính sách ra sao.

- KTNN Liên bang tổng hợp các kết quả kiểm toán của mình thành những báo cáo kiểm toán và báo cáo cho Chính phủ Liên bang và Quốc hội, đặc biệt là các khuyến nghị trong "Bản ghi nhớ" của mình.

- KTNN Liên bang cũng có quyền thông báo kết quả kiểm toán cho các cơ quan chức năng và yêu cầu họ phải bày tỏ chính kiến trong thời hạn cơ quan KTNN Liên bang còn có thể thông báo kết quả kiểm toán cho các cơ quan có thẩm quyền khác nếu xét thấy cần thiết. Những kết quả kiểm toán xét thấy có tầm quan trọng mang tính nguyên tắc hay ý nghĩa lớn về mặt tài chính, KTNN Liên bang có thể thông báo cho Bộ Tài chính Liên bang, KTNN Liên bang còn xuất bản kết quả kiểm toán.

- Cơ chế phối hợp: KTNN Liên bang và KTNN các bang độc lập với nhau, nhưng đều lấy Luật ngân sách làm chỗ dựa. Vì vậy, về khách quan, đòi hỏi phải có sự phối hợp chặt chẽ với nhau trong cơ chế gọi là đồng kiểm toán hay kiểm toán chung. Theo cơ chế này, KTNN Liên bang và KTNN các bang cùng nhau thoả thuận đồng thời kiểm toán hay chuyển đổi nhiệm vụ cho nhau.

- Mối quan hệ với các Ban thẩm toán (KTNB). Các Ban này được tổ chức ở các cơ quan hành chính các cấp. Công việc của Ban thẩm toán là tuân thủ các chỉ thị của KTNN Liên bang. Những người lãnh đạo các Ban này và KTV được bổ nhiệm, bãi nhiệm bởi Chủ tịch KTNN Liên bang. Nhiệm vụ chính của các Ban này là chuẩn bị tốt cho các đợt kiểm toán của KTNN Liên bang. Xét về thực chất, các Ban thẩm toán là cánh tay dài của KTNN Liên bang.

- Ngoài Chủ tịch và Phó Chủ tịch do Quốc hội bầu, đội ngũ công chức của KTNN Liên bang đều do Tổng thống bổ nhiệm theo đề nghị của Chủ tịch KTNN Liên bang (riêng nhân viên có thể uỷ quyền cho Chủ tịch quyết định).

2. Mô hình tổ chức và cơ chế hoạt động của KTNN Cộng hoà nhân dân Trung Hoa.

Tuy cơ quan KTNN mới ra đời, nhưng đã tạo được căn cứ pháp lý vững chắc, đó là bằng các quy định của Hiến pháp (sửa đổi năm 1982) về việc đưa hệ thống giám sát của kiểm toán vào hoạt động. Tháng 9/1993, Văn phòng Kiểm toán quốc gia (viết tắt là CNAO) được thành lập. Ngày 31/8/1994 Luật kiểm toán ra đời và kèm theo đó là những quy định về kiểm toán trong Luật ngân sách.

Về mô hình tổ chức

KTNN Trung Quốc là cơ quan của Chính phủ ở Trung ương và là cơ quan của chính quyền nhân dân ở địa phương (bao gồm: tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố các các quận, huyện, khu tự trị và thành phố không có quận, khu tự trị). Hay nói cách khác, KTNN Trung Quốc là cơ quan thuộc hệ thống hành pháp. Hệ thống cơ quan KTNN tổ chức hoàn toàn phù hợp với hệ thống tổ chức bộ máy hành chính của Trung quốc.

Cơ cấu tổ chức được thiết lập như sau:

- Quốc vụ Viện (Chính phủ) thành lập cơ quan KTNN để thực hiện nhiệm vụ kiểm toán trong cả nước dưới sự chỉ đạo của Thủ tướng Quốc vụ Viện.

+ Tổng kiểm toán là người đứng đầu cơ quan Kiểm toán quốc gia, là thành viên của Quốc vụ viện, do Thủ tướng đề cử, Quốc hội thông qua, Chủ tịch nước bổ nhiệm, không có quy định nhiệm kỳ.

+ Các vụ: có 14 Vụ, bao gồm Văn phòng tổng hợp, Vụ điều phối, pháp chế, đào tạo, quan hệ quốc tế, quản lý kiểm toán và các Vụ Kiểm toán chuyên ngành như: Kiểm toán tài chính công, các tổ chức tiền tệ, bưu điện và công nghiệp, thương mại, nông nghiệp...

+ Các văn phòng thường trú KTNN: có 2 loại văn phòng thường trú khác nhau:

* Các văn phòng thường trú ở các Bộ, Cục ở Trung ương, được tổ chức theo từng Bộ, Cục trực thuộc Quốc vụ Viện (không có ở các Bộ quốc phòng, Bộ nội vụ và Ngân hàng Trung ương). Tất cả có 41 văn phòng thường trú tại các Bộ, Cục, Viện... và được CNAO uỷ quyền kiểm toán các khoản thu chi của các chi nhánh trực tiếp của các Bộ, Cục, đánh giá hiệu quả kinh tế của các khu vực tương ứng và hướng dẫn công tác Kiểm toán nội bộ của các Bộ, Cục.

* Các văn phòng thường trú ở các thành phố trực thuộc Trung ương và các thành phố thuộc tỉnh. Tất cả có 16 văn phòng, được CNAO uỷ quyền kiểm toán các khoản thu chi của chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, các văn phòng các Bộ, Vụ đứng ngoài Bắc Kinh.

+ Các tổ chức dịch vụ: bao gồm 7 đơn vị, trong đó có 5 cơ quan là: Vụ dịch vụ hành chính, Viện nghiên cứu kiểm toán, cơ quan xuất bản kiểm toán Trung Quốc, trung tâm đào tạo, Viện Kiểm toán Nam Kinh và 2 Công ty là: Công ty Kiểm toán Trung Quốc và Công ty Kiểm Toán Hoa Diên Trung Quốc.

Cơ cấu tổ chức của cơ quan kiểm toán quốc gia Trung quốc không chỉ thể hiện là một cơ quan chuyên môn kiểm toán mà còn là một cơ quan Nhà nước có hệ thống các cơ quan trực thuộc. Hơn nữa, trong cơ chế song trùng lãnh đạo, cơ quan Kiểm toán quốc gia còn là cơ quan Kiểm toán cao nhất của cả nước và là cơ quan kiểm toán cấp trên của các cơ quan kiểm toán cấp dưới thuộc chính quyền nhân dân các địa phương.

- Ở địa phương, các cơ quan kiểm toán của chính quyền địa phương các cấp thực hiện nhiệm vụ kiểm toán trong phạm vi hành chính liên quan và đặt dưới sự chỉ đạo của các cơ quan kiểm toán cấp trên. Các tổ chức kiểm toán địa phương là nơi cung ứng nguồn nhân lực cho cơ quan kiểm toán tối cao.

Về cơ chế hoạt động

- Cơ quan Kiểm toán quốc gia Trung quốc là cơ quan của Chính phủ, chịu sự chỉ đạo chủ yếu bởi Thủ tướng Chính phủ. Việc thực hiện kiểm toán do Quốc vụ Viện giao nhiệm vụ, đặc biệt là đối với các DNNN có tầm quan trọng, giữ vai trò chủ đạo trong nền kinh tế và đời sống nhân dân. Các doanh nghiệp hoạt động nhờ sự bao cấp của Chính phủ hoặc các doanh nghiệp kinh doanh thua lỗ lớn và doanh nghiệp khác do Chính phủ hoặc chính quyền địa phương các cấp chỉ định kiểm toán theo định kỳ.

- Trên cơ sở những nhiệm vụ được giao, cơ quan KTNN lập kế hoạch kiểm toán hoặc chương trình kiểm toán. Vấn đề quan trọng là lựa chọn trọng điểm kiểm toán của các cơ quan, đơn vị cho phù hợp.

- Cơ quan KTNN các cấp sẽ tổ chức đoàn kiểm toán thực hiện nhiệm vụ theo nội dung quy định trong chương trình và kế hoạch kiểm toán, thông báo cho đơn vị được kiểm toán 3 ngày trước khi tiến hành kiểm toán.

- Cơ quan KTNN ở địa phương chịu sự chi phối bởi cơ chế song trùng trực thuộc có nghĩa là Cơ quan KTNN ở các cấp vừa chịu sự chỉ đạo trực tiếp của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tương ứng vừa chịu sự chỉ đạo của Cơ quan KTNN cấp trên.

Mặc dầu không có cơ chế phối hợp giữa cơ quan KTNN cấp trên với cơ quan KTNN cấp dưới, nhưng lại có một cơ chế cơ quan KTNN cấp trên uỷ nhiệm cho cơ quan KTNN cấp dưới thực hiện kiểm toán với những nội dung nhất định phù hợp với chức năng, nhiệm vụ củ cơ quan kiểm toán cấp dưới. Đồng thời, cơ quan KTNN cấp trên có quyền trực tiếp thực hiện việc kiểm toán những nội dung chủ yếu thuộc phạm vi chức năng của cơ quan kiểm toán cấp dưới mà luật pháp không bắt buộc phải thoả thuận. Tất nhiên, điều đó xảy ra khi chất lượng kiểm toán cơ quan kiểm toán cấp dưới không đảm bảo.

- Sau khi đoàn kiểm toán kết thúc công việc, phải làm báo cáo gửi lên cơ quan KTNN cấp trên. Trước khi báo cáo, đoàn kiểm toán cần tham khảo ý kiến của đơn vị được kiểm toán. Sau 10 ngày, đơn vị được kiểm toán phải gửi ý kiến của mình lên đoàn kiểm tra hay cơ quan kiểm soát

Trong vòng 30 ngày kể từ khi nhận được báo cáo kiểm tra, cơ quan kiểm toán phải thông báo cho đơn vị được kiểm toán hoặc cơ quan có liên quan biết quyết định của mình

- Báo cáo kiểm toán của cơ quan kiểm toán quốc gia sẽ trình lên Thủ tướng Quốc nghị viện, còn báo cáo kiểm toán của các cơ quan KTNN ở địa phương thì trình lên Chủ tịch chính quyền địa phương cấp tương ứng và gửi lên cơ quan KTNN cấp trên.

3. Mô hình tổ chức và cơ chế hoạt động của ban giám sát tài chính và phát triển Indonêxia.

Ban giám sát tài chính và phát triển Indonêxia gọi tắt là BPKP là cơ quan kiểm toán tối cao của cộng hoà Indônêxia, ra đời theo Sắc lệnh số 31, ngày 30/5/1983 của Tổng thống nước Cộng hoà Indônêxia, BPKP có đặc điểm riêng sau:

- BPKP không phải là tổ chức Bộ mà là trực thuộc và chịu trách nhiệm báo cáo trực tiếp lên Tổng thống, là tổ chức kiểm toán của Chính phủ.

- BPKP không có quan hệ với Quốc hội, không thực hiện yêu cầu của Quốc hội và báo cáo cho Quốc hội.

- BPKP là cơ quan KTĐL của Chính phủ, nhưng lại kiểm toán được các khoản chi thường xuyên và chi phát triển của Chính phủ và của chính quyền địa phương.

- BPKP là một cơ quan trung ương có hệ thống dọc của mình ở các khu vực và đại diện cho các tỉnh, thành phố.

- Trong chức năng của BPKP có một điểm độc đáo so với các nước khác là đề ra chính sách về kiểm toán tài chính và phát triển; chức năng đánh giá các thủ tục hành chính của các cơ quan Chính phủ ban hành và kiểm toán các hoạt động của các Công ty kiểm toán công cộng (KTĐL).

Mô hình tổ chức

Chủ tịch BPKP do Tổng thống bổ nhiệm, các Phó Chủ tịch cũng do Tổng thống bổ nhiệm theo tiến cử của Chủ tịch. Các Phó Chủ tịch phụ trách từng loại công việc, không chia ra như ở Đức và Trung Quốc. Cơ cấu tổ chức cụ thể như sau:

- Chủ tịch

- Phó Chủ tịch phụ trách hành chính

- Phó Chủ tịch phụ trách kiểm toán chi tiêu của các cơ quan hành chính trung ương và địa phương.

- Phó Chủ tịch phụ trách kiểm toán các Công ty do Nhà nước và địa phương quản lý.

- Phó Chủ tịch phụ trách kiểm toán các Công ty dầu khí

- Phó Chủ tịch phụ trách kế hoạch và phân tích

- Phó Chủ tịch phụ trách các điều tra đặc biệt

- Trung tâm nghiên cứu và phát triển các hệ thống kiểm toán

- Đại diện khu vực và hải ngoại

Cơ cấu bộ máy trên đây bao quát các hoạt động của BPKP, nhưng thực chất chỉ có 4 Phó Chủ tịch phụ trách các công việc kiểm toán, còn lại các bộ phận chuyên lo nội vụ, kế hoạch, điều tra, đào tạo, nghiên cứu.

Theo mô hình trên, kiểm toán khu vực được thành lập là cơ quan đại diện BPKP ở tỉnh, thành phố.

Cơ cấu tổ chức theo mô hình trên là một cơ cấu thống nhất xuyên suốt từ trên xuống dưới, không có quan kiểm toán chính quyền địa phương như Trung Quốc.

Trong mỗi loại công việc do các Phó Chủ tịch phụ trách hoặc các trung tâm, văn phòng.... có chia ban hoặc phòng khác nhau. Các trung tâm và văn phòng theo quy định hiện hành thì ngoài một người đứng đầu ra còn có tổ chức bộ phận (đối với trung tâm) và phòng (đối với văn phòng). Các Ban giám đốc thuộc các khối do các Phó Chủ tịch phụ trách có thể thành lập không quá 5 tiểu ban và mỗi tiểu ban không quá 4 bộ phận.

Về cơ chế hoạt động

Với đặc điểm là một cơ quan thống nhất theo ngành dọc vừa mang tính chuyên môn vừa mang tính pháp lý, vừa là một cơ quan quản lý hệ thống các tổ chức kiểm toán trung ương và địa phương, BPKP tất yếu phải lựa chọn một cơ chế hoạt động theo nguyên tắc thống nhất.

Theo cơ chế này, ngoài những điểm chung của hoạt động kiểm toán phải tuân thủ pháp luật, BPKP thực hiện song song theo kế hoạch chương trình kiểm toán và chỉ đạo thực hiện các kế hoạch chương trình đó của BPKP, cũng là cơ quan chỉ dẫn kiểm toán cho các tổ chức kiểm toán ở các Bộ, cơ quan Chính phủ và cơ quan hành chính địa phương... tức là chỉ dẫn KTNB của cơ quan, đơn vị.

Các Phó Chủ tịch được Chủ tịch phân công giúp việc cho Chủ tịch và chịu trách nhiệm trước Chủ tịch về công việc đực giao. Đó là cơ chế một thủ trưởng quyết định tất cả. Theo cơ chế này, quyền hạn của Chủ tịch rất lớn, quyết định nhanh gọn các vấn đề trong công việc và tự chịu trách nhiệm về các quyết định của mình. Nhưng cơ chế này không kèm theo một Hội đồng, dù chỉ là Hội đồng tư vấn thì các quyết định khó khách quan, chính xác và đưa đến độc đoán. Để hạn chế được những nhược điểm trên, người quy định một cơ chế khác, đó là Chủ tịch BPKP phải báo cáo kết quả kiểm toán với Bộ trưởng phối hợp về kinh tế, tài chính, giám sát công nghiệp và phát triển, Bộ trưởng Bộ Tài chính khi có

liên quan đến kiểm toán báo cáo tài chính, Bộ trưởng Nhà nước về hiệu quả của bộ máy Nhà nước khi có liên quan đến báo cáo về hiệu quả của bộ máy Nhà nước và gửi bản sao (copy) cho các cơ quan chức năng, nhiệm vụ của mình lên Tổng thống.

Cơ chế kiểm toán BPKP chú trọng sử dụng hệ thống tổ chức bộ máy của mình từ trên xuống, sử dụng các quyền rộng rãi đối với các dân sự và quân sự. Cơ quan dân sự hay quân sự phải cung cấp thông tin và thực hiện sự phối hợp chặt chẽ với kiểm toán của các Bộ, cơ quan hành chính địa phương hành chính để thực hiện nhiệm vụ. Trong điều kiện cần thiết, Chủ tịch BPKP có thể sử dụng các cố vấn và các chuyên gia giúp việc và chịu chi phí. Đó cũng là một điểm mềm dẻo hơn cơ chế của Luật kiểm toán Trung Quốc.

Trong hoạt động của mình BPKP chú trọng vận dụng tất cả 3 hình thức kiểm toán, đặc biệt là kiểm toán hoạt động (kiểm toán hiệu quả).

Chương III

KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN TỔ CHỨC BỘ MÁY VÀ TÍNH GIẢN BIÊN CHẾ CỦA CƠ QUAN KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

I. VỀ VAI TRÒ, VỊ TRÍ, CHỨC NĂNG NHIỆM VỤ VÀ QUYỀN HẠN CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC:

Từ thực tiễn về tổ chức và hoạt động của Kiểm toán Nhà nước cho thấy, những vấn đề liên quan đến vai trò, vị trí, chức năng nhiệm vụ, quyền hạn của Kiểm toán Nhà nước cần được Nhà nước qui định rõ trong Hiến pháp, trong Luật hoặc Pháp lệnh Kiểm toán Nhà nước và các luật khác có liên quan. Việc làm này cần có thêm thời gian nghiên cứu, đúc rút kinh nghiệm từ thực tiễn. Trước mắt đề nghị Chính phủ xem xét điều chỉnh bổ sung ngay một số nội dung về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Kiểm toán Nhà nước được qui định tại Nghị định số 70/CP của Chính phủ, theo tinh thần sau:

1- Xác định vị trí của cơ quan Kiểm toán nhà nước trong Nghị định sửa đổi là cơ quan của Chính phủ (cơ quan ngang Bộ).

2- Điều chỉnh chức năng của Kiểm toán nhà nước, bao hàm 3 nội dung:

- Thực hiện kiểm toán để xác định tính đúng đắn, hợp pháp của Tổng quyết toán ngân sách nhà nước hàng năm.

- Thực hiện xác định tính đúng đắn, hợp pháp của báo cáo quyết toán của các cơ quan, đơn vị, tổ chức có nhiệm vụ thu, chi, sử dụng ngân sách nhà nước và tài sản công.

- Thực hiện xác định tính kinh tế, tính hiệu quả của việc quản lý, sử dụng Ngân sách Nhà nước và tài sản quốc gia.

3- Điều chỉnh, bổ sung nhiệm vụ, quyền hạn của Kiểm toán nhà nước, là:

- Thông báo công khai kết quả kiểm toán hàng năm trên các phương tiện thông tin đại chúng.

- Tổ chức nghiên cứu khoa học về kiểm toán và đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ cho đội ngũ công chức kiểm toán.

- Kiểm tra việc thực hiện các kết luận và kiến nghị của Kiểm toán nhà nước; Kiến nghị cơ quan quản lý cấp trên và các cơ quan có thẩm quyền xử lý đối với các đơn vị, cá nhân cố tình không thực hiện hoặc thực hiện không đúng các kiến nghị của Kiểm toán nhà nước.

4- Điều chỉnh bổ sung Điều 6 của Nghị định số 70/CP qui định trách nhiệm của Kiểm toán nhà nước là: Kiểm toán nhà nước có trách nhiệm xây dựng trình Chính phủ ban hành các chuẩn mực kiểm toán nhà nước và ban hành các qui trình kiểm toán, phương pháp chuyên môn nghiệp vụ kiểm toán áp dụng trong hệ thống Kiểm toán nhà nước.

5- Bổ sung quy định về giá trị pháp lý của báo cáo kiểm toán: Báo cáo kiểm toán là cơ sở pháp lý để các đơn vị được kiểm toán đề ra các biện pháp thi hành các kiến nghị của Kiểm toán nhà nước, các cơ quan cấp trên của đơn vị được kiểm toán thực hiện các kiến nghị của Kiểm toán nhà nước thuộc phạm vi trách nhiệm, các cơ quan quản lý nhà nước và các cơ quan bảo vệ pháp luật sử dụng trong việc thực hiện chức năng nhiệm vụ được giao.

II. VỀ TỔ CHỨC BỘ MÁY:

1. Nâng cấp, thành lập mới các tổ chức:

- Thành lập Vụ Tổ chức cán bộ và Đào tạo trên cơ sở Phòng Tổ chức cán bộ và đào tạo thuộc Văn phòng Kiểm toán Nhà nước:

Hiện nay Công tác tổ chức cán bộ và đào tạo của Kiểm toán Nhà nước có tổ chức Phòng thuộc Văn phòng Kiểm toán Nhà nước. Do tính chất và quy mô hoạt động của công tác tổ chức cán bộ của bộ phận này thì đây là tổ chức cần phải được xác định vị trí pháp lý phù hợp với tổ chức bộ máy của một cơ quan thuộc Chính phủ và đúng tâm so với vai trò, chức năng và nhiệm vụ hoạt động. Do vậy Kiểm toán Nhà nước phải trình Chính phủ để thực hiện việc tách bộ phận Tổ chức cán bộ và đào tạo độc lập với Văn phòng Kiểm toán nhà nước nâng lên thành Vụ Tổ chức cán bộ và đào tạo.

- Thành lập Vụ Tổng hợp phân tích:

Công tác tổng hợp, phân tích, pháp chế của Kiểm toán Nhà nước cũng là bộ phận thuộc Văn phòng Kiểm toán Nhà nước. Đây là công tác có chức năng rất quan trọng của ngành, phải được đầu tư nâng cấp cả về tổ chức và cán bộ, cả về mặt nội dung hoạt động để phù hợp với sự đòi hỏi đặt ra. Với chức năng và nhiệm vụ hiện nay công tác tổng hợp pháp chế ngành gặp không ít những khó khăn trong cơ chế điều hành và giải quyết những vấn đề lớn có liên quan đến tính chất và quy mô hoạt động của ngành, cần phải được tháo gỡ. Liên quan đến chức năng nhiệm vụ của công tác này về chiến lược mắt cung như lâu dài phải nâng cấp phòng Tổng hợp Pháp chế thành vụ chức năng: Vụ tổng hợp phân tích.

2. Thành lập tổ chức mới:

Hiện nay do nhu cầu phát triển của xã hội và yêu cầu đặt ra đối với một ngành mới ra đời, Kiểm toán Nhà nước cần phải thành lập các tổ chức mới:

- Trung tâm tin học để giúp Tổng Kiểm toán Nhà nước triển khai việc áp dụng tin học vào hoạt động kiểm toán và công tác quản lý ngành.

- Thành lập Vụ kiểm soát để giúp Tổng Kiểm toán Nhà nước thực hiện việc kiểm tra, kiểm soát chất lượng hoạt động kiểm toán, chất lượng báo cáo, và các thông tin có liên quan đến nội dung kiểm toán cần giải quyết.

3. Tổ chức lại tổ chức bộ máy

- Đổi tên các Kiểm toán Nhà nước khu vực thành:

+ Kiểm toán Nhà nước khu vực I

+ Kiểm toán Nhà nước khu vực II

+ Kiểm toán Nhà nước khu vực III

+ Kiểm toán Nhà nước khu vực IV

+

+ Kiểm toán Nhà nước khu vực n

Địa bàn của các Kiểm toán Nhà nước khu vực được phân trên cơ sở khu vực hành chính, cụ thể:

- Khu vực I: Khu vực Tây Bắc, Lai Châu, Sơn La, Lào Cai, Yên Bái, Phú Thọ, Hoà Bình.

- Khu vực II: Khu vực Đông Bắc: Hà Giang, Cao Bằng, Bắc Kạn, Tuyên Quang, Thái Nguyên, Lạng Sơn.

- Khu vực III: Khu vực đồng bằng sông Hồng; Hà Nội, Vĩnh Phúc, Bắc Ninh, Bắc Giang, Hải Dương, Hưng Yên, Hà Tây.

- Khu vực IV: Khu vực duyên hải miền Đông: Quảng Ninh, Hải Phòng, Thái Bình, Nam Định, Hà Nam, Ninh Bình.

- Khu vực V: Khu vực Bắc Trung Bộ: Thanh Hoá, Nghệ An, Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Trị, Thừa Thiên Huế.

- Khu vực VI: Khu vực Tây Trung Bộ: Đà Nẵng, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Kon Tum, Bình Định, Gia Lai, Phú Yên.

- Khu vực VII: Khu vực Nam Trung Bộ: Khánh Hoà, Đắk Lắk, Lâm Đồng, Ninh Thuận, Bình Thuận, Bình Dương.

- Khu vực VIII: Khu vực đồng bằng sông Cửu Long: Đồng Nai, TP Hồ Chí Minh, Bà Rịa - Vũng Tàu, Sông Bé, Tây Ninh, Đồng Tháp, Tiền Giang, Long An, Bến Tre.

- Khu vực IX: Khu vực Tây Nam Bộ: An Giang, Vĩnh Long, Trà Vinh, Cần Thơ, Kiên Giang, Sóc Trăng, Bạc Liêu, Cà Mau .

- Tổ chức lại Văn phòng KTNN: Văn phòng Kiểm toán Nhà nước có các tổ chức:

- Phòng Quan hệ quốc tế

- Phòng tài vụ kế toán

- Phòng Hành chính tổng hợp

- Phòng Quản trị

Các phòng này thuộc Văn phòng, thực hiện các chức năng tham mưu, tư vấn và giúp việc; giúp lãnh đạo Văn phòng Kiểm toán Nhà nước, lãnh đạo Kiểm toán Nhà nước thực hiện các chức năng chuyên môn cụ thể thuộc các lĩnh vực: Quan hệ quốc tế, tài chính, hành chính và hậu cần có tính chất toàn ngành.

Tổ chức lại các kiểm toán chuyên ngành thành:

+ Vụ kiểm toán I: Kiểm toán ngân sách Trung ương

+ Vụ kiểm toán II: Kiểm toán ngân sách địa phương

+ Vụ kiểm toán III: Kiểm toán ngân sách Quốc phòng, an ninh và các lĩnh vực đặc biệt khác.

+ Vụ kiểm toán IV : Kiểm toán các Chương trình dự án đầu tư, vay nợ, viện trợ của Chính phủ.

+ Vụ kiểm toán V : Kiểm toán Doanh nghiệp Nhà nước

III. BIỆN PHÁP TÍNH GIẢN BIÊN CHẾ:

Những giải pháp kiến nghị nhằm thực hiện tính giản biên chế cụ thể gồm:

1. Trên cơ sở đánh giá đội ngũ cán bộ tiến hành:

+ Bồi dưỡng đào tạo đối với những trường hợp trình độ, năng lực còn yếu, nếu qua đào tạo, bồi dưỡng vẫn không đạt yêu cầu thì thực hiện giảm biên chế.

+ Kiểm điểm, giáo dục những trường hợp thiếu tinh thần trách nhiệm, ý thức tổ chức kỷ luật kém, nếu không khác phục được thực hiện giảm biên chế.

+ Thực hiện giảm biên chế ngay đối với những trường hợp trình độ, năng lực yếu nhưng lại thiếu tinh thần trách nhiệm hoặc ý thức tổ chức kỷ luật kém, thường xuyên không bảo đảm chất lượng và thời gian đối với công việc được giao.

+ Thực hiện giảm biên chế đối với những trường hợp không đủ sức khỏe để làm việc.

2. Tiếp tục đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ kiểm toán cho đội ngũ kiểm toán viên, thực hiện việc đào tạo, bồi dưỡng theo ngạch công chức, ngạch kiểm toán

viên; đào tạo, bồi dưỡng về chính trị, tin học, ngoại ngữ. Thực hiện thi nâng ngạch kiểm toán viên lên kiểm toán viên chính để nâng cao chất lượng đội ngũ công chức trong toàn ngành.

KẾT LUẬN

Với nội dung nghiên cứu của 3 chương, đề tài đã đạt được những nội dung chính sau đây:

- Phân tích một cách có hệ thống những vấn đề về kiểm toán, cơ quan Kiểm toán Nhà nước làm cơ sở cho việc nghiên cứu vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và biên chế của cơ quan Kiểm toán Nhà nước.

- Phân tích một cách toàn diện thực trạng về tổ chức và biên chế của cơ quan Kiểm toán Nhà nước, đưa ra những vấn đề liên quan đến vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và biên chế của cơ quan Kiểm toán Nhà nước cần được xem xét điều chỉnh bổ sung.

- Đưa ra những kiến nghị về nội dung kiện toàn tổ chức, tinh giản biên chế của cơ quan Kiểm toán Nhà nước.

Tuy nhiên với tính chất là một đề tài khoa học ứng dụng, lại thuộc lĩnh vực mới, phạm vi rộng và trong khuôn khổ đề tài khoa học cấp cơ sở, thời gian và kinh phí nghiên cứu có hạn, cho nên kết quả nghiên cứu của đề tài chắc cũng còn hạn chế. Rất mong nhận được sự cảm thông của Hội đồng nghiệm thu đề tài. Đề nghị Hội đồng nghiệm thu đề tài cho những ý kiến tham gia để tập thể tác giả tiếp tục hoàn thiện, đảm bảo chất lượng của đề tài./.

MỤC LỤC

Lời mở đầu

Trang

Chương I

NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ HOẠT ĐỘNG KIỂM TOÁN VÀ CƠ QUAN KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

I. Sự ra đời của hoạt động kiểm toán và cơ quan KTNN:	3
1. Nền kinh tế thị trường và vai trò quản lý của Nhà nước:	3
2. Sự ra đời, phát triển của hoạt động kiểm toán và cơ quan KTNN:	4
II. Vai trò, vị trí, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của CQ KTNN:	6
1. Vai trò của Kiểm toán Nhà nước:	6
2. Vị trí của Kiểm toán Nhà nước:	11
3. Chức năng của Kiểm toán Nhà nước:	11
4. Nhiệm vụ và quyền hạn của Kiểm toán Nhà nước:	14

Chương II

THỰC TRẠNG VỀ TỔ CHỨC VÀ BIÊN CHẾ CỦA CƠ QUAN KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA

I. Thực trạng về tổ chức và biên chế của cơ quan KTNN:	16
1. Thực trạng về tổ chức của cơ quan Kiểm toán Nhà nước:	16
2. Thực trạng về biên chế của cơ quan Kiểm toán Nhà nước:	19
II. Một số vấn đề đặt ra:	20
1. Về vị trí của cơ quan Kiểm toán Nhà nước:	20
2. Về chức năng của cơ quan Kiểm toán Nhà nước:	25
3. Về nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan Kiểm toán Nhà nước:	27
4. Về tổ chức bộ máy của cơ quan Kiểm toán Nhà nước:	28
5. Về biên chế của cơ quan Kiểm toán Nhà nước:	32
III. Mô hình tổ chức bộ máy và cơ chế hoạt động của KTNN một số nước trên thế giới:	33
1. Mô hình tổ chức bộ máy và cơ chế hoạt động của KTNN Cộng hoà Liên bang Đức:	33
2. Mô hình tổ chức bộ máy và cơ chế hoạt động của KTNN của Cộng hoà nhân dân Trung Hoa:	37
3. Mô hình tổ chức bộ máy và cơ chế hoạt động của Ban giám sát tài chính và phát triển Indônêxia:	40

Chương III
MỘT SỐ KIẾN NGHỊ NHẪM HOÀN THIÊN
TỔ CHỨC BỘ MÁY VÀ TÌNH GIẢN BIÊN CHẾ
CỦA CƠ QUAN KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

I. Về Vai trò, vị trí, chức năng nhiệm vụ , quyền hạn của KTNN:	43
II. Về tổ chức bộ máy:	44
II. Biện pháp tinh giản biên chế:	47

Kết luận