

Sửa đổi, bổ sung một số nội dung liên quan đến hoạt động Kiểm toán Nhà nước trong Luật Ngân sách Nhà nước

Vũ Ngọc Tuấn*, Tô Đức Hạnh**

Luật Ngân sách Nhà nước hiện hành đã có quy định về trách nhiệm, quyền hạn của Kiểm toán Nhà nước trong việc quản lý ngân sách nhà nước nhưng chưa đầy đủ so với quy định tại Luật Kiểm toán Nhà nước nhưng trong triển khai thực tiễn Luật Ngân sách Nhà nước vẫn còn tồn tại một số vướng mắc, hạn chế đối với hoạt động Kiểm toán Nhà nước. Trên cơ sở đánh giá, phân tích những tồn tại, hạn chế, tác giả đã đề xuất một số nội dung sửa đổi, bổ sung Luật Ngân sách Nhà nước liên quan đến hoạt động Kiểm toán Nhà nước, tạo các điều kiện pháp lý cho Kiểm toán Nhà nước phát huy tốt vai trò, nhiệm vụ trong quản lý ngân sách nhà nước, góp phần nâng cao tính minh bạch, kỷ luật và hiệu quả quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước.

Từ khóa: Kiểm toán Nhà nước; Luật Ngân sách Nhà nước; ngân sách; sửa đổi, bổ sung.

1. Giới thiệu

Luật Ngân sách Nhà nước đã được Quốc hội khóa XI, kỳ họp thứ hai thông qua ngày 16/12/2002, có hiệu lực thi hành từ năm ngân sách 2004. Qua 9 năm tổ chức thực hiện, Luật Ngân sách Nhà nước đã đi vào cuộc sống và đạt được nhiều kết quả quan trọng trong quản lý ngân sách, góp phần xây dựng nền tài chính công vững mạnh, tạo sự chủ động trong cân đối, điều hành ngân sách đảm bảo ổn định và phát triển kinh tế- xã hội. Bên cạnh kết quả đạt được, Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002 còn một số tồn tại, hạn chế cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung cho phù hợp, đã được Bộ Tài chính (2013) khi đánh giá 9 năm thực hiện Luật Ngân sách Nhà nước nêu ra như: hệ thống ngân sách nhà nước lồng ghép; phạm vi ngân sách chưa rõ ràng; phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi chưa phù hợp; dự toán ngân sách chưa gắn với kế hoạch tài chính ngân sách trung hạn; một số quy định về công tác quyết toán, kiểm toán và công khai ngân sách chưa đầy đủ; trách nhiệm giải trình của cơ quan quản lý, đơn vị sử dụng ngân sách còn thiếu...

Theo Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2014 của Quốc hội, dự án Luật Ngân sách Nhà nước (sửa đổi) sẽ được Quốc hội cho ý kiến và thông qua tại kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa XIII. Với mục tiêu tham gia góp ý kiến trong quá trình xây dựng dự án

Luật Ngân sách Nhà nước (sửa đổi), bài viết này tập trung nghiên cứu những quy định về Kiểm toán Nhà nước trong Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002, từ đó đưa ra một số đề xuất sửa đổi, bổ sung một số nội dung trong Luật Ngân sách Nhà nước nhằm khắc phục những hạn chế liên quan đến hoạt động kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước, góp phần nâng cao tính minh bạch, kỷ luật và hiệu quả quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước.

2. Quy định hiện hành về Kiểm toán Nhà nước trong Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002

Mục tiêu hàng đầu trong cải cách quản lý ngân sách nhà nước luôn được các quốc gia đặt ra là nâng cao tính minh bạch, dân chủ và công khai; nâng cao kỷ luật, kỷ cương trong quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước; đảm bảo thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, chống gian lận, chống tham nhũng. Cơ quan kiểm toán tối cao, với cơ chế hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật là một trong những định chế quan trọng, hữu hiệu để thực hiện mục tiêu trên. Ở Việt Nam, Luật Ngân sách Nhà nước (NSNN) đã có quy định về trách nhiệm, quyền hạn của Kiểm toán Nhà nước (KTNN) trong việc quản lý ngân sách nhà nước nhưng chưa đầy đủ; đồng thời trong triển khai thực tiễn Luật NSNN còn tồn tại một số vướng mắc, hạn chế đối với hoạt động KTNN.

Quy định về trách nhiệm của KTNN trong việc kiểm toán quyết toán NSNN được Quốc hội khóa XI (2002) quy định tại Điều 66 Luật NSNN, theo đó KTNN có trách nhiệm:

- Thực hiện việc kiểm toán, xác định tính đúng đắn, hợp pháp của báo cáo quyết toán NSNN các cấp, cơ quan, đơn vị có liên quan theo quy định của pháp luật. Việc kiểm toán quyết toán ngân sách được thực hiện trước khi Quốc hội, Hội đồng nhân dân phê chuẩn quyết toán; trường hợp kiểm toán sau khi Quốc hội, Hội đồng nhân dân phê chuẩn quyết toán thì thực hiện theo quy định của pháp luật. Ngoài quyền tự quyết định kiểm toán, KTNN cũng có trách nhiệm thực hiện kiểm toán khi Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ có yêu cầu.

- Khi thực hiện nhiệm vụ, cơ quan KTNN có quyền độc lập và chịu trách nhiệm trước pháp luật về kết luận kiểm toán của mình; trong trường hợp cần thiết, được đề nghị các cơ quan chức năng phối hợp công tác để thực hiện nhiệm vụ được giao. Kết quả kiểm toán phải được KTNN báo cáo với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ và cơ quan khác theo quy định của pháp luật.

Ngoài ra, Quốc hội khóa XI (2002) còn quy định trong Luật NSNN một số nội dung khác có đề cập đến KTNN như:

- Quy định về công khai kết quả kiểm toán tại Khoản 1 Điều 13 Luật NSNN năm 2002: “Dự toán, quyết toán, kết quả kiểm toán quyết toán ngân sách nhà nước, ngân sách các cấp, các đơn vị dự toán ngân sách, các tổ chức được ngân sách nhà nước hỗ trợ phải công bố công khai.”

- Quy định về việc cơ quan KTNN tham gia kiểm toán theo đề nghị của các đơn vị trong một số trường hợp tại điểm c Khoản 4 Điều 64 Luật NSNN năm 2002: “Đối với những dự án, nhiệm vụ quy mô lớn, được đề nghị cơ quan KTNN kiểm toán hoặc sử dụng dịch vụ kiểm toán để có thêm căn cứ xét duyệt quyết toán theo quy định của Chính phủ.”

- Quy định về trách nhiệm giải trình, tiếp tục làm rõ những vấn đề Quốc hội, Hội đồng nhân dân yêu cầu đề trình Quốc hội, Hội đồng nhân dân vào thời gian do Quốc hội, Hội đồng nhân dân quyết định trong trường hợp quyết toán ngân sách chưa được Quốc hội, Hội đồng nhân dân phê chuẩn tại Khoản 2 Điều 67 Luật NSNN năm 2002.

Trước đó, Quốc hội khóa IX (1996) đã quy định trong Luật NSNN về KTNN tại các Điều 73 và Điều

74, trong đó xác định:

- KTNN là cơ quan thuộc Chính phủ, thực hiện việc kiểm toán, xác định 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 theo quy định của Chính phủ. Cơ quan KTNN có trách nhiệm báo cáo kết quả kiểm toán với Chính phủ, báo cáo với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội khi có yêu cầu. Khi Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội yêu cầu kiểm toán thì cơ quan KTNN có trách nhiệm thực hiện và báo cáo kết quả.

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

Như vậy, so với Luật NSNN năm 1996, quy định về KTNN trong Luật NSNN năm 2002 có bước tiến lớn. Cụ thể, so với Điều 73 và Điều 74 trong Luật NSNN năm 1996 thì Điều 66 trong Luật NSNN năm 2002 quy định về KTNN đã có những điểm mới như sau:

- Bổ nội dung quy định KTNN là cơ quan thuộc Chính phủ, thực hiện kiểm toán theo quy định của Chính phủ;

- Bổ sung quy định trong trường hợp cần thiết, cơ quan KTNN được đề nghị các cơ quan chức năng phối hợp công tác để thực hiện nhiệm vụ được giao;

- Bổ sung quy định trường hợp kiểm toán quyết toán ngân sách trước và sau khi Quốc hội, Hội đồng nhân dân phê chuẩn.

Những điều chỉnh, bổ sung trên đã nâng cao địa vị pháp lý của KTNN, độc lập với Chính phủ; cũng như bổ sung cơ sở pháp lý để KTNN thực hiện nhiệm vụ kiểm toán của mình, kết quả kiểm toán đáp ứng phần nào yêu cầu của Quốc hội, Chính phủ, nhân dân về tính minh bạch, hiệu quả, hiệu lực, kinh tế trong quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước.

3. Đánh giá việc triển khai thực hiện các quy định về KTNN trong Luật NSNN năm 2002

Theo Kiểm toán Nhà nước (2010), với khuôn khổ pháp lý dần được hoàn thiện, năng lực được tăng cường, hoạt động KTNN ngày càng được mở rộng về quy mô, đa dạng về loại hình và phương thức kiểm toán; tiến bộ về chất lượng kiểm toán, công khai kết quả kiểm toán theo quy định. Thực hiện nhiệm vụ kiểm toán, quyết toán ngân sách tại Luật NSNN năm 2002, qua hoạt động kiểm toán, KTNN đã phát hiện, kiến nghị xử lý tài chính với tổng số

tiền hàng chục ngàn tỷ đồng; kiến nghị huỷ bỏ, sửa đổi hàng trăm văn bản quy phạm pháp luật, cơ chế chính sách sai quy định hoặc không phù hợp thực tế; kiến nghị kiểm điểm, xử lý nghiêm minh trách nhiệm của các tập thể, cá nhân có sai phạm trong quản lý, sử dụng ngân sách...

Thông qua kết quả kiểm toán, KTNN đã cung cấp cho Quốc hội, Chính phủ, cơ quan tư pháp, chính quyền địa phương các cấp, cũng như từng đơn vị được kiểm toán những thông tin hữu ích, kịp thời, có độ tin cậy và tính thuyết phục cao để các cơ quan sử dụng trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình.

Mặc dù vậy, trong quá trình triển khai, thực hiện Luật NSNN hiện hành còn tồn tại một số vướng mắc, hạn chế đối với hoạt động KTNN. Cụ thể:

3.1. Thời gian dành cho kiểm toán quyết toán NSNN các cấp

Quốc hội khóa XI (2002) quy định tại Khoản 4, Điều 66 Luật NSNN việc kiểm toán, báo cáo quyết toán NSNN các cấp được thực hiện trước khi Quốc hội, Hội đồng nhân dân phê chuẩn quyết toán ngân sách.

Theo quy định tại Điều 67 của Luật NSNN, thời gian Quốc hội phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước chậm nhất 18 tháng, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương chậm nhất 12 tháng sau khi năm ngân sách kết thúc (Quốc hội khóa XI, 2002). Theo hướng dẫn thi hành Luật NSNN năm 2002 của Chính phủ thời gian lập, chỉnh lý và gửi Báo cáo quyết toán ngân sách của các địa phương, bộ, ngành chậm nhất sau khi năm ngân sách kết thúc là 9 tháng; Bộ Tài chính tổng hợp, lập tổng quyết toán thu, chi ngân sách nhà nước gửi Ủy ban Tài chính - Ngân sách của Quốc hội chậm nhất 14 tháng sau khi năm ngân sách kết thúc (cùng thời gian gửi KTNN); Báo cáo kiểm toán, quyết toán NSNN gửi đến Quốc hội chậm nhất 16 tháng sau khi năm ngân sách kết thúc (Chính phủ, 2003).

Với các quy định trên, thời gian dành cho kiểm toán quyết toán ngân sách địa phương để phục vụ Hội đồng nhân dân các cấp phê chuẩn quyết toán ngân sách chỉ là 3 tháng, còn thời gian dành cho kiểm toán quyết toán NSNN chỉ là 2 tháng. Như vậy, thời gian dành cho kiểm toán quyết toán NSNN các cấp ngắn, hạn chế chất lượng kết quả kiểm toán phục vụ Quốc hội, Hội đồng nhân dân phê chuẩn

quyết toán, cụ thể: thời gian ngắn nên nhiều cuộc kiểm toán không thể thực hiện kiểm toán trước khi Hội đồng nhân dân phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương; thời gian ngắn nên số lượng đơn vị sử dụng ngân sách các cấp được kiểm toán hàng năm bị hạn chế. Do đó, kết quả kiểm toán tổng hợp quyết toán ngân sách địa phương phục vụ Hội đồng nhân dân phê chuẩn quyết toán cũng như kết quả kiểm toán quyết toán NSNN phục vụ Quốc hội phê chuẩn quyết toán không đảm bảo tính đầy đủ, tính toàn diện. Theo Kiểm toán Nhà nước (2010), sau 5 năm thực hiện Luật KTNN, trung bình mỗi năm KTNN cũng mới chỉ thực hiện kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN của 60% số tỉnh, thành phố; báo cáo tài chính của 60% số bộ, ngành trung ương.

Mặt khác, việc chưa quy định cụ thể trong Luật NSNN về thời gian lập, chỉnh lý và gửi báo cáo quyết toán ngân sách của các địa phương, bộ, ngành, đặc biệt thời gian Chính phủ gửi Báo cáo quyết toán NSNN đến Ủy ban Tài chính - Ngân sách của Quốc hội để thẩm tra và đến KTNN để kiểm toán trước khi trình Quốc hội phê chuẩn cũng khiến việc thực hiện có thể chậm trễ khi KTNN thiếu tài liệu, thông tin để tổ chức kiểm toán, ảnh hưởng tới chất lượng kiểm toán, thẩm tra phê duyệt quyết toán.

3.2. Quy định pháp lý về kiểm toán sau khi Quốc hội, Hội đồng nhân dân đã phê chuẩn quyết toán

Luật NSNN hiện hành cũng quy định tại Khoản 4 Điều 66 trường hợp kiểm toán sau khi Quốc hội, Hội đồng nhân dân phê chuẩn quyết toán thì thực hiện theo quy định của pháp luật (Quốc hội khóa XI, 2002). Tuy nhiên, Luật NSNN năm 2002 và các luật khác liên quan như Luật KTNN, Luật kế toán chưa quy định cụ thể về vấn đề này. Do đó, trong triển khai thực hiện còn nhiều vướng mắc, đặc biệt khi kết quả kiểm toán phát hiện ra những sai phạm, kiến nghị điều chỉnh thu, chi NSNN so với quyết toán đã được Hội đồng nhân dân phê chuẩn; trong khi Hội đồng nhân dân họp 1 năm 2 kỳ nên việc điều chỉnh quyết toán ngân sách địa phương sẽ không đảm bảo kịp thời gửi Bộ Tài chính tổng hợp, báo cáo Chính phủ trình Quốc hội phê chuẩn quyết toán NSNN. Do đó, báo cáo quyết toán NSNN được Quốc hội xem xét phê chuẩn không hoàn toàn từ số quyết toán ngân sách địa phương đã được Hội đồng nhân dân các cấp phê chuẩn mà đã được Bộ Tài chính tổng hợp, điều chỉnh theo kết quả kiểm toán ngân sách

địa phương.

3.3. Quy định về công khai và trách nhiệm thực hiện kiến nghị kiểm toán

Luật NSNN năm 2002 mới chỉ quy định kết quả kiểm toán, quyết toán NSNN, ngân sách các cấp, các đơn vị dự toán ngân sách, các tổ chức được NSNN hỗ trợ phải công bố công khai; chưa quy định việc công khai kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán của các đơn vị được kiểm toán. Do đó, hạn chế tính hiệu lực của kết luận, kiến nghị kiểm toán; thiếu những thông tin để giám sát việc chấp hành của các đơn vị, để phân biệt lại những kết luận, kiến nghị kiểm toán chưa kịp thời, chưa phù hợp, thiếu tính khả thi. Ngoài ra, Điều 72 Luật NSNN năm 2002 (quy định về những hành vi vi phạm pháp luật về ngân sách), cũng chưa quy định đối với hành vi các đơn vị được kiểm toán không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ, kịp thời kết luận, kiến nghị của KTNN nên cũng ảnh hưởng rất lớn tới tính hiệu lực của kết luận, kiến nghị kiểm toán.

Hạn chế trên thể hiện qua thực tế kết quả kiểm tra việc thực hiện kết luận, kiến nghị về xử lý tài chính của KTNN hàng năm thường chỉ đạt tỷ lệ khoảng 70%, điều này cho thấy các đơn vị được kiến nghị kiểm toán chưa chấp hành nghiêm chỉnh, hoặc kiến nghị kiểm toán còn chưa phù hợp, thiếu tính khả thi.

3.4. Tính rõ ràng về nội dung của Luật NSNN

Luật NSNN năm 2002 còn có những quy định chưa chặt chẽ, chưa cụ thể dẫn tới việc vận dụng, cách hiểu chưa thống nhất giữa các cơ quan, đơn vị được kiểm toán với KTNN và ngay chính giữa các kiểm toán viên với nhau. Ví dụ như:

- Phạm vi ngân sách chưa rõ, đặc biệt về quản lý phí, lệ phí: theo Khoản 1 Điều 2 Luật NSNN quy định “Thu NSNN bao gồm các khoản thu từ thuế, phí, lệ phí...” (Quốc hội khóa XI, 2002). Tuy nhiên, trong thực tế nhiều cơ quan hành chính nhà nước được quy định để lại một phần nguồn thu phí, lệ phí để bù đắp chi phí thu, phần còn lại mới nộp vào NSNN; một số khoản thu phí của các đơn vị sự nghiệp công lập thu được từ hoạt động cung ứng dịch vụ mới chỉ đảm bảo một phần chi phí (học phí, viện phí,...), phần chênh lệch ngân sách phải bù đắp. Do đó, việc xác định nguồn thu phí, lệ phí nào được để lại bù đắp chi phí thu đối với cơ quan hành chính, chi phí cung ứng dịch vụ đối với đơn vị sự nghiệp và có ghi thu – ghi chi hay không còn thiếu

thống nhất.

- Quốc hội khóa XI (2002) quy định tại Khoản 1 Điều 9 Luật NSNN về dự phòng ngân sách để chi phòng chống, khắc phục hậu quả thiên tai, hoả hoạn, nhiệm vụ quan trọng về quốc phòng, an ninh và nhiệm vụ cấp bách khác phát sinh ngoài dự toán; nhưng lại không quy định cơ quan có thẩm quyền quyết định “nhiệm vụ quan trọng”, “nhiệm vụ cấp bách khác” nên khi kiểm toán đánh giá nhiều trường hợp sử dụng dự phòng chưa đúng quy định của Luật NSNN còn thiếu căn cứ, còn có ý kiến khác nhau về tính chất quan trọng, cấp bách, về kiến nghị xử lý người có trách nhiệm.

- Quốc hội khóa XI (2002) quy định: Khoản 3 Điều 57 “Đối với những dự án, nhiệm vụ chi cấp thiết được tạm ứng trước dự toán để thực hiện.”; Khoản 2 Điều 62: “Các khoản chi ngân sách đến ngày 31 tháng 12 chưa thực hiện được hoặc chưa chi hết,... nếu được chuyển nguồn để thực hiện thì hạch toán vào ngân sách năm sau”; nhưng chưa quy định cụ thể về các trường hợp được tạm ứng, các trường hợp được chuyển nguồn, dẫn tới tình trạng lạm dụng tạm ứng trước dự toán, chuyển nguồn, qua kiểm toán xác định quy mô chi tạm ứng và chi chuyển nguồn có xu hướng ngày càng tăng, vi phạm nguyên tắc ngân sách theo niên độ, giảm kỷ luật tài chính. Tuy nhiên, do thiếu quy định pháp lý nên KTNN thiếu căn cứ để xác định sai phạm, kiến nghị tăng cường kỷ luật tài chính theo niên độ.

3.5. Quy định nhiệm vụ của KTNN trong lĩnh vực NSNN

Luật NSNN năm 2002 được ban hành trước khi có Luật KTNN năm 2005, nên Luật NSNN năm 2002 chưa bao gồm một số nhiệm vụ mới của KTNN trong lĩnh vực NSNN đã được Quốc hội khóa XI (2005) quy định tại Luật KTNN như: nhiệm vụ của KTNN tham gia ý kiến trong quá trình Quốc hội quyết định dự toán NSNN, quyết định phân bổ ngân sách trung ương, quyết định dự án, công trình quan trọng quốc gia; nhiệm vụ tham gia các hoạt động giám sát về lĩnh vực tài chính - ngân sách của các cơ quan của Quốc hội... Do đó, Luật NSNN cũng thiếu những quy định cụ thể để hỗ trợ tạo điều kiện KTNN thực hiện các nhiệm vụ trên. Ví dụ: sau khi có Luật KTNN, KTNN đã bước đầu thực hiện thẩm định và trình bày ý kiến về dự toán NSNN hàng năm trình Quốc hội theo nhiệm vụ mới được quy định tại Luật KTNN. Tuy nhiên, Luật NSNN chưa có quy định pháp lý rõ ràng về đối

tượng kiểm toán và chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin tài liệu phục vụ kiểm toán dự toán; trách nhiệm phối hợp với KTNN của các bộ, ngành, địa phương trong công tác dự toán; do đó đã hạn chế phần nào chất lượng ý kiến của KTNN về dự toán NSNN hàng năm vì thiếu thông tin.

Như vậy, giữa Luật NSNN và Luật KTNN cần có sự đồng bộ, thống nhất về nhiệm vụ của KTNN trong lĩnh vực NSNN, đảm bảo đầy đủ các quy định pháp lý liên quan để KTNN thực hiện đầy đủ, hiệu quả nhiệm vụ của mình.

4. Đề xuất sửa đổi, bổ sung Luật NSNN năm 2002 liên quan đến KTNN

Trên cơ sở phân tích, đánh giá ở phần trên, vấn đề đặt ra là việc sửa đổi Luật NSNN năm 2002 liên quan đến KTNN, cần đạt được 3 yêu cầu cơ bản:

- Đảm bảo đồng bộ, thống nhất giữa Luật NSNN và Luật KTNN;

- Tạo các điều kiện pháp lý cho KTNN thực hiện tốt các nhiệm vụ, trách nhiệm quy định tại Luật NSNN và Luật KTNN;

- Đảm bảo tính hiệu lực của kết luận, kiến nghị của KTNN.

Để đáp ứng được các yêu cầu cơ bản trên, cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung cụ thể Luật NSNN năm 2002 một số nội dung sau, tương ứng với những hạn chế đã phân tích ở phần trên:

4.1. Tăng thời gian dành cho kiểm toán quyết toán NSNN các cấp

Thay vì quy định tại các văn bản hướng dẫn Luật NSNN như hiện nay, để nâng cao tính pháp lý, cần xem xét bổ sung Luật NSNN quy định cụ thể thời gian gửi Báo cáo quyết toán ngân sách của các địa phương, bộ, ngành; thời gian Chính phủ gửi Báo cáo quyết toán NSNN gửi Ủy ban Tài chính – Ngân sách của Quốc hội để thẩm tra, KTNN để kiểm toán trước khi trình Quốc hội phê chuẩn theo hướng tăng thời gian dành cho kiểm toán quyết toán NSNN các cấp, đảm bảo tăng tỷ lệ đơn vị được kiểm toán quyết toán, xác nhận số liệu phục vụ Hội đồng nhân dân, Quốc hội phê chuẩn quyết toán. Cụ thể:

- Quy định thời gian gửi báo cáo quyết toán ngân sách cấp tỉnh, báo cáo quyết toán của các bộ, ngành về Bộ Tài chính trước ngày 01/8 năm sau (cùng với thời gian gửi dự toán ngân sách hàng năm, so với hiện hành là 01/10 năm sau) để thẩm định, tổng hợp quyết toán NSNN báo cáo Chính phủ. Việc quy định thời gian gửi báo cáo quyết toán ngân sách cấp tỉnh

trước ngày 01/8 năm sau (so với hiện hành là 01/10 năm sau) sẽ tạo điều kiện hơn về thời gian để KTNN kiểm toán (5 tháng) phục vụ Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phê duyệt quyết toán, giảm bớt các phát sinh điều chỉnh quyết toán trong trường hợp kiểm toán sau khi Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phê duyệt quyết toán. Mặc dù thời gian dành cho các địa phương, bộ ngành tổ chức quyết toán rút ngắn 2 tháng nhưng việc này sẽ buộc các địa phương, bộ ngành phải nâng cao trách nhiệm kiểm soát thường xuyên, chặt chẽ hơn việc sử dụng ngân sách, thực hiện quyết toán định kỳ ngay trong năm ngân sách để đảm bảo thời gian tổ chức tổng quyết toán năm theo quy định mới (thời gian tổng quyết toán năm còn 7 tháng). Mặt khác, quy định thời gian gửi báo cáo quyết toán ngân sách cấp tỉnh, báo cáo quyết toán ngân sách của bộ, ngành cùng thời điểm gửi dự toán ngân sách hàng năm (cuối tháng 7, đầu tháng 8 hàng năm) cũng là một trong những cơ sở quan trọng để các cơ quan có thẩm quyền có thêm căn cứ thực tiễn cho công tác dự toán.

- Quy định thời gian Bộ Tài chính tổng hợp quyết toán NSNN, báo cáo Chính phủ gửi Ủy ban Tài chính – Ngân sách của Quốc hội, KTNN chậm nhất 13 tháng sau khi kết thúc năm ngân sách (sớm hơn 1 tháng so với hiện hành là 14 tháng) do báo cáo quyết toán ngân sách cấp tỉnh, báo cáo quyết toán bộ ngành đã được yêu cầu gửi Bộ Tài chính sớm hơn so với quy định hiện hành 2 tháng. Mốc thời gian này sẽ đảm bảo Ủy ban Tài chính – Ngân sách, KTNN có nhiều thời gian hơn để tổ chức thẩm tra, kiểm toán phục vụ Quốc hội phê chuẩn quyết toán NSNN khi thời gian thẩm tra, kiểm toán được nâng từ 2 tháng lên 3 tháng. Mốc thời gian trên cũng phù hợp với thời gian Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương chậm nhất 12 tháng sau khi năm ngân sách kết thúc đã được quy định tại Luật NSNN năm 2002, đảm bảo báo cáo quyết toán NSNN của Bộ Tài chính được tổng hợp đầy đủ từ quyết toán ngân sách cấp tỉnh đã được Hội đồng nhân dân thông qua. Việc tăng thời gian dành cho kiểm toán quyết toán NSNN các cấp không chỉ nâng cao chất lượng kiểm toán, tạo điều kiện KTNN thực hiện nhiệm vụ kiểm toán phục vụ Quốc hội, Hội đồng nhân dân phê chuẩn quyết toán, mà còn góp phần hạn chế vướng mắc về quy định pháp lý liên quan đến trường hợp kiểm toán sau khi Quốc hội, Hội đồng nhân dân phê chuẩn quyết toán.

4.2. Bổ sung quy định về công khai liên quan

đến kiểm toán

Bổ sung trách nhiệm công khai kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán của các đơn vị được kiểm toán; đồng thời quy định rõ công khai gắn với trách nhiệm giải trình. Việc thực hiện công khai, giải trình kịp thời kết quả thực hiện kết luận, kiểm toán của đơn vị được kiểm toán sẽ góp phần minh bạch trong quản lý, sử dụng ngân sách; tăng cường tính hiệu lực của kết luận, kiến nghị kiểm toán; là kênh thông tin quan trọng để giám sát việc chấp hành của các đơn vị, cũng như kịp thời phản biện lại những kết luận, kiến nghị kiểm toán chưa phù hợp, thiếu khả thi. Bên cạnh bổ sung quy định trách nhiệm công khai, cần nghiên cứu quy định cụ thể ngay trong Luật hoặc quy định Chính phủ hướng dẫn cụ thể về hình thức công khai (công khai bằng văn bản, trang thông tin điện tử của đơn vị có kiến nghị kiểm toán), thời điểm, thời gian công khai, cũng như quy định về xử lý các trường hợp không chấp hành quy định công khai.

4.3. Tăng cường tính rõ ràng về nội dung trong Luật NSNN

Nghiên cứu sửa đổi theo hướng chi tiết, cụ thể các quy định về phí, lệ phí; về sử dụng dự phòng ngân sách, về ứng trước dự toán ngân sách năm sau, về chuyển nguồn ngân sách,... Cụ thể:

- Về phí, lệ phí: Đề nghị phí, lệ phí sẽ do các cơ quan quản lý nhà nước thu và được nộp toàn bộ vào NSNN; chi phí hoạt động do NSNN đảm bảo. Phí gắn trực tiếp với kết quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập, hoạt động theo cơ chế tự chủ về tài chính được thực hiện theo cơ chế giá dịch vụ, không nộp ngân sách và không ghi thu ghi chi vào NSNN. Đây cũng là nội dung Bộ Tài chính (2013) đã nêu ra khi đánh giá những hạn chế của các quy định về phạm vi ngân sách.

- Về sử dụng dự phòng ngân sách: Bổ sung quy định cơ quan có thẩm quyền xác định nhiệm vụ cấp bách, nhiệm vụ cần thiết.

- Về ứng trước dự toán ngân sách năm sau: Bổ sung quy định cụ thể tiêu chí nhiệm vụ cấp thiết được tạm ứng, thẩm quyền xác định nhiệm vụ cấp thiết, quy định rõ năm thu hồi, giới hạn ứng trước. Đặc biệt, thẩm quyền xác định nhiệm vụ cấp thiết, quyết định ứng trước dự toán phải tương ứng với thẩm quyền quyết định dự toán, điều chỉnh dự toán vì bản chất quyết định ứng trước dự toán là quyết định dự toán ngân sách năm sau.

- Về chuyển nguồn ngân sách: Quy định cụ thể nội dung chi được chuyển nguồn; đồng thời có quy định hạn chế trường hợp chuyển nguồn qua nhiều năm nhằm đảm bảo kỷ luật tài chính.

4.4. Về nhiệm vụ của KTNN trong lĩnh vực NSNN

Luật KTNN đã quy định đầy đủ các nội dung về địa vị pháp lý, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và hoạt động của KTNN, trong đó có lĩnh vực NSNN, do đó việc sửa đổi đối với quy định về KTNN trong Luật NSNN năm 2002 (Điều 66) cần rà soát, bổ sung các quy định về kiểm toán trong lĩnh vực ngân sách nhà nước đã có trong Luật KTNN nhưng chưa có trong Luật NSNN; như: Bổ sung quy định về thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan KTNN trong công tác dự toán ngoài quy định về thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan KTNN trong công tác quyết toán; bổ sung quy định về trách nhiệm của cơ quan KTNN trong việc tham gia các hoạt động giám sát, hoạt động xây dựng luật về lĩnh vực tài chính - ngân sách khi có yêu cầu của Ủy ban thường vụ Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội,...

Tương ứng với việc bổ sung các quy định về nhiệm vụ của KTNN, cần nghiên cứu bổ sung các quy định hỗ trợ KTNN thực hiện các nhiệm vụ như: trách nhiệm, thời gian, hình thức trong việc phối hợp, cung cấp thông tin, giải trình của các đơn vị có liên quan,...

5. Kết luận

Những quy định về KTNN được sửa đổi, điều chỉnh trong Luật NSNN năm 2002 đánh dấu sự phát triển về địa vị pháp lý của KTNN lên tầm cao mới, là một thiết chế độc lập với Chính phủ với việc bỏ quy định KTNN là cơ quan thuộc Chính phủ, thực hiện kiểm toán theo quy định của Chính phủ tại Luật NSNN năm 1996. Quy định về KTNN tại Luật NSNN năm 2002 cũng tiếp tục khẳng định nhiệm vụ kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN các cấp của KTNN, đồng thời bổ sung một số cơ sở pháp lý tạo điều kiện thuận lợi cho KTNN thực hiện nhiệm vụ kiểm toán của mình. Kết quả kiểm toán những năm qua đã đáp ứng phần nào yêu cầu của Quốc hội, Chính phủ, nhân dân về tính minh bạch, hiệu quả, hiệu lực, kinh tế trong quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, qua 9 năm thực hiện, Luật NSNN năm 2002 đã bộc lộ một số tồn tại, trong đó có những nội dung liên quan đến KTNN đã được nghiên cứu làm rõ trong bài viết như: (i) Hạn chế về thời gian dành cho kiểm toán quyết toán NSNN các

cấp ảnh hưởng đến kết quả kiểm toán phục vụ Quốc hội, Hội đồng nhân dân phê chuẩn quyết toán; (ii) Thiếu quy định về công khai thực hiện kiến nghị kiểm toán đã hạn chế tính hiệu lực cũng như tính khả thi của kết luận, kiến nghị kiểm toán; (iii) Một số nội dung quy định trong Luật chưa rõ ràng nên KTNN thiếu căn cứ pháp lý để xác định sai phạm, kiến nghị xử lý; (iv) Nhiệm vụ KTNN trong lĩnh vực NSNN chưa đầy đủ. Từ kết quả nghiên cứu những vấn đề trên, bài viết đã đưa ra đề xuất sửa

đổi, bổ sung một số nội dung liên quan đến hoạt động KTNN trong Luật NSNN năm 2002 gắn liền với việc khắc phục những nội dung hạn chế đã được đánh giá, phân tích, và đáp ứng các yêu cầu cơ bản: (i) Đảm bảo đồng bộ, thống nhất giữa Luật NSNN và Luật KTNN; (ii) Tạo điều kiện pháp lý cho KTNN thực hiện tốt các nhiệm vụ, trách nhiệm kiểm toán; (iii) Đảm bảo tính hiệu lực của kết luận, kiến nghị của KTNN. □

Tài liệu tham khảo:

Quốc hội khóa IX (1996), *Luật Ngân sách Nhà nước năm 1996*, ban hành ngày 20 tháng 3 năm 1996.

Quốc hội khóa XI (2002), *Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002*, ban hành ngày 16 tháng 12 năm 2002.

Quốc hội khóa XI (2005), *Luật Kiểm toán Nhà nước năm 2005*, ban hành ngày 14 tháng 6 năm 2005.

Chính phủ (2003), *Nghị định số 60/2003/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Ngân sách Nhà nước*, ban hành ngày 06 tháng 6 năm 2003.

Bộ Tài chính (2013), ‘Đánh giá 9 năm thực hiện Luật Ngân sách Nhà nước và kiến nghị một số nội dung sửa đổi bổ sung’, tham luận trình bày tại hội thảo *lấy ý kiến về dự án Luật Ngân sách Nhà nước (sửa đổi)*, Ủy ban Tài chính Ngân sách của Quốc hội, ngày 11 - 12 tháng 7.

Kiểm toán Nhà nước (2010), ‘Báo cáo tổng kết 5 năm thực hiện Luật Kiểm toán nhà nước và đề xuất định hướng sửa đổi, bổ sung Luật Kiểm toán nhà nước’, báo cáo tại hội thảo *lấy ý kiến về tổng kết 5 năm thực hiện Luật Kiểm toán nhà nước và đề xuất sửa đổi, bổ sung Luật Kiểm toán nhà nước*, Kiểm toán Nhà nước, ngày 4 tháng 11.

Amending and supplementing some contents relating to the activities of the State Audit under the state budget law

Abstract:

The current State Budget Law has defined the responsibilities and the power of the State Audit in the management of the state budget. However the provisions relating to the State Audit provided in the Law is not detailed compared with the provisions of the Law on the State Audit. In addition the implementation of the State Budget Law exists some problems and limitations regarding activities of the State Audit. By assessing and analyzing the problems and limitations, the authors proposes a number of amendments and supplements to the State Budget Law relating to the State Audit activities to create legal framework for the State Audit to enhance its performance in management of the state budget.

Thông tin tác giả:

* **Vũ Ngọc Tuấn**, Thạc sỹ kinh tế.

- Nơi công tác: Kiểm toán Nhà nước.

Email: vntuan79@gmail.com

** **Tô Đức Hạnh**, Phó Giáo sư, Tiến sỹ kinh tế.

- Nơi công tác: Trường đại học Kinh tế quốc dân.

- Lĩnh vực nghiên cứu: Kinh tế vĩ mô, kinh tế vùng và kinh tế đối ngoại.

- Các tạp chí đăng tải công trình nghiên cứu: *Tạp chí Kinh tế và Phát triển; Tạp chí Thương mại; Tạp chí Cộng sản; Tạp chí Giáo dục Lý luận.*

Email: hanhtd@neu.edu.vn