

# Kiểm toán nhà nước Lào với phát triển kinh tế trong giai đoạn hội nhập

TS. PHẠM ĐỨC BÌNH

Đại học Hải Dương

*Ở nước đang phát triển như CHDCND Lào, đầu tư công và chi tiêu công có vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế- xã hội xét trên các khía cạnh qui mô và phạm vi thực hiện. Trong bối cảnh nguồn lực hạn chế, việc sử dụng hiệu quả đầu tư và chi tiêu công lại càng có ý nghĩa quan trọng. Cơ quan Kiểm toán Nhà nước Lào đã được thành lập gần 15 năm, và Luật Kiểm toán ban hành năm 2006, đã quy định những nội dung hoạt động rất thiết thực của Kiểm toán Nhà nước đối với tính hiệu quả và hiệu lực của hoạt động sử dụng ngân sách Nhà nước. Bài viết khái quát những nội dung trong Luật Kiểm toán CHDCND Lào và đưa ra những đề xuất để thực hiện tốt những nội dung trong Luật Kiểm toán nhằm phát huy tác dụng thực tế của Cơ quan Kiểm toán Nhà nước Lào đối với phát triển kinh tế- xã hội.*

## 1. Vai trò của Kiểm toán Nhà nước của CHDCND Lào

**K**iểm toán Nhà nước là cơ quan chuyên môn thực hiện chức năng đánh giá việc quản lý và sử dụng tiền, tài sản và ngân sách Nhà nước. Hoạt động của cơ quan kiểm toán nhà nước, do đó, có tác dụng đánh giá nhằm phát hiện và cải thiện tính kinh tế, tính hiệu quả và tính hiệu lực của các khoản đầu tư và chi tiêu công phục vụ phát triển kinh tế xã hội. Với các nước đang phát triển, đầu tư và chi tiêu công thường chiếm một tỉ trọng lớn trong tổng đầu tư xã hội, có vai trò thiết yếu trong phát triển cơ sở hạ tầng của đất nước. Trong bối cảnh nhu cầu về nguồn

lực cho phát triển kinh tế ngày càng gia tăng, mà nguồn lực lại bị giới hạn, nhu cầu chi tiêu tiết kiệm và hiệu quả nguồn lực luôn được đặt ra. Ở nhiều quốc gia phát triển như Mỹ, Thụy Điển, CHLB Đức, Na Uy..., hoạt động của cơ quan Kiểm toán Nhà nước đã được xem là một cách thức hữu hiệu để đánh giá và cải thiện kết quả của đầu tư và chi tiêu công.

Ở CHDCND Lào, đầu tư công hàng năm đạt khoảng 500 triệu USD, trong đó, nguồn vốn ODA chiếm 60-70%, khoảng 300 triệu USD (bình quân 50 USD/người dân/năm). Đây là những nguồn lực lớn được kỳ vọng thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Tuy nhiên, do địa bàn đầu tư phân



tán ở nhiều địa phương xa, cùng với tính chất phức tạp của chương trình dự án khu vực công nên tính hiệu quả, hiệu lực của các chương trình dự án vẫn cần được chú trọng, điều này cần đến vai trò của cơ quan Kiểm toán Nhà nước trong quá trình thực hiện các nội dung kiểm toán theo qui định của Luật Kiểm toán.

### **2. Nội dung hoạt động của Kiểm toán Nhà nước của CHDCND Lào**

Kiểm toán Nhà nước của CHDCND Lào được thành lập năm 1998, đến nay đã hoạt động được gần 15 năm. Trong một thời gian ngắn, hoạt động của cơ quan Kiểm toán Nhà nước đã có những kết quả tích cực trên các phương diện nội dung và khách thể kiểm toán. Luật Kiểm toán ban hành năm 2006 đã thể hiện những nội dung hiện đại về hoạt động của Kiểm toán Nhà nước CHDCND Lào.

Theo Luật Kiểm toán, Kiểm toán Nhà nước của Lào là một cơ quan trong bộ máy hành pháp, đóng vai trò kiểm toán phục vụ Chính phủ. Tuy nhiên, việc bổ nhiệm Tổng Kiểm toán Nhà nước của CHDCND Lào phải được Quốc hội thông qua. Kiểm toán Nhà nước của Lào có trách nhiệm báo cáo kết quả kiểm toán cho Chủ tịch Nước, Quốc hội và Thủ tướng Chính phủ.

Luật Kiểm toán và các quy định pháp lý cũng quy định mục tiêu kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước CHDCND Lào bao gồm nghiên cứu đánh giá tính kinh tế, tính hiệu quả và hiệu năng. Khách thể kiểm toán là các cơ quan Nhà nước; các tổ chức quần chúng và các tổ chức khác có

quản lý và sử dụng ngân sách Nhà nước; các tổ chức chính trị- xã hội và các tổ chức thuộc lực lượng vũ trang; các dự án công được tài trợ bởi ngân sách địa phương, nguồn vay và đóng góp của Chính phủ, biếu tặng của các tổ chức trong và ngoài nước; doanh nghiệp Nhà nước, và doanh nghiệp liên doanh. Việc quy định mục tiêu và khách thể kiểm toán như vậy là cập nhật so với thực tế, phù hợp với thông lệ quốc tế của các cơ quan kiểm toán tối cao.

Lĩnh vực mà Kiểm toán Nhà nước Lào thực hiện bao gồm ba loại là kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ và kiểm toán hoạt động. Hình thức thực hiện có thể theo cách kiểm toán theo kế hoạch, kiểm toán theo yêu cầu và kiểm toán đột xuất. Kiểm toán theo kế hoạch là hình thức kiểm toán phổ biến, theo đó, hàng năm Kiểm toán Nhà nước lập kế hoạch kiểm toán, sau khi được Tổng Kiểm toán phê duyệt sẽ thông báo cho các khách thể kiểm toán để chuẩn bị thực hiện theo tiến độ. Kiểm toán theo yêu cầu là hình thức kiểm toán thực hiện khi khách thể kiểm toán có nhu cầu hoặc cơ quan Nhà nước yêu cầu thực hiện cuộc kiểm toán. Kiểm toán đột xuất thực hiện nhằm xác minh các vấn đề theo yêu cầu của cơ quan chức năng.

Báo cáo kiểm toán phải được gửi đến các đơn vị được kiểm toán, cụ thể là cấp quản lý của đơn vị được kiểm toán. Ngoài ra, kiểm toán việc sử dụng ngân sách Nhà nước hàng năm phải được gửi đến Quốc hội và Thủ tướng. Báo cáo hàng năm về hoạt động của Kiểm toán Nhà nước Lào

**C**ác đề xuất cần tập trung nhằm thực hiện tốt nội dung trong Luật Kiểm toán bao gồm: i) Tăng cường thực hiện kiểm toán hoạt động đối với các chương trình dự án để đánh giá tính kinh tế, hiệu quả và hiệu lực của đầu tư công, trong đó trước mắt có thể thực hiện kiểm toán chuyên đề để tiến tới thực hiện kiểm toán hoạt động; ii) lựa chọn khách thể kiểm toán cần chú ý nhiều hơn đến các dự án có vốn ODA và liên doanh vì tác động chuyển giá của khối nước ngoài này đối với nền kinh tế; iii) bảo đảm tính độc lập của Cơ quan Kiểm toán Nhà nước trong lập kế hoạch kiểm toán và kết luận kiểm toán; iv) thực hiện kiểm toán trước (theo cách Kiểm toán Nhà nước tham gia vào quá trình thẩm định dự toán Ngân sách Nhà nước trước khi Quốc hội phê duyệt Ngân sách Nhà nước hàng năm); và v) thực hiện kiểm toán trách nhiệm cán bộ lãnh đạo.



phải được gửi đến Ủy ban thường trực Quốc hội và Thủ tướng. Báo cáo kiểm toán theo yêu cầu phải được gửi đến đơn vị được kiểm toán. Báo cáo kiểm toán của những cuộc kiểm toán đột xuất phải được gửi đến tổ chức đặt ra yêu cầu kiểm toán. Việc quy định cụ thể về gửi báo cáo kiểm toán như vậy có ý nghĩa thực tế đối với kết quả kiểm toán.

Những quy định trên trong Luật Kiểm toán và các quy định pháp lý có liên quan đã tạo hành lang pháp lý cho sự phát triển hiện đại của Kiểm toán Nhà nước Lào, bảo đảm hỗ trợ tích cực cho đầu tư và chi tiêu công. Tuy nhiên, để thực hiện những nội dung trong Luật, với thực tế mới hình thành và phát triển chưa được 15 năm của cơ quan Kiểm toán Nhà nước, còn nhiều vấn đề đặt ra cần giải quyết.

### **3. Một số đề xuất hướng tới đạt được các nội dung kiểm toán trọng tâm**

*Về phạm vi của các khách thể kiểm toán*, Luật Kiểm toán đã xác định rất đầy đủ các nhóm khách thể của Cơ quan Kiểm toán Nhà nước Lào. Tuy nhiên, với phạm vi của khách thể kiểm toán rộng như vậy, trong khi nguồn nhân lực của Cơ quan Kiểm toán Nhà nước còn có hạn thì cần xác định cách thức thực hiện kiểm toán. Việc kiểm toán hàng năm đối với tất cả các khách thể kiểm toán sẽ là không khả thi. Theo kinh nghiệm của Việt Nam, cơ quan Kiểm toán Nhà nước có thể thực hiện kiểm toán quay vòng, nghĩa là sau khoảng thời gian 3 năm sẽ quay trở lại kiểm toán đơn vị khách thể vừa được kiểm toán.

Trong ngắn hạn, cần xác định những khách thể thuộc nhóm ưu tiên để kiểm toán. Đó có thể là những doanh nghiệp nhà nước hay các dự án lớn, sử dụng lượng vốn và ngân sách nhà nước đáng kể, ví dụ các doanh nghiệp điện lực, doanh nghiệp khai khoáng... Việc tập trung ưu tiên kiểm toán các doanh nghiệp liên doanh cũng như dự án có vốn ODA cũng cần được lưu ý. Sở dĩ như vậy vì các liên doanh giữa doanh nghiệp Lào và doanh nghiệp nước ngoài, cũng như những dự án có vốn ODA có thể tạo ra các vấn đề về chuyển giá (khai tăng giá trị máy móc thiết bị vốn góp của công ty mẹ (hay nước tài trợ), khai tăng giá trị dịch vụ tư vấn, quản lý từ công ty

mẹ (hay nước tài trợ) cho công ty liên doanh ở Lào...). Hoạt động chuyển giá ở doanh nghiệp liên doanh có thể khiến doanh nghiệp liên doanh thua lỗ trên báo cáo tài chính, gây nên các tác động làm giảm thu ngân sách nhà nước, bất bình đẳng giữa các doanh nghiệp trong việc thực hiện nghĩa vụ thuế với ngân sách nhà nước; tăng giá trị luồng vốn đi ra, mất cân bằng cán cân thanh toán quốc gia... Hoạt động chuyển giá ở dự án ODA có thể dẫn đến chi phí thực hiện dự án tăng lên cao, kết quả đạt được thực tế thấp, tạo gánh nặng trả nợ cho thế hệ tương lai. Do vốn ODA chiếm tỉ trọng lớn ở Lào, việc kiểm toán các chương trình dự án ODA cần được chú ý trong kế hoạch kiểm toán hàng năm.

*Về loại hình kiểm toán*, cần tập trung thực hiện kiểm toán hoạt động đối với các chương trình dự án đầu tư công từ nguồn vốn ngân sách cũng như từ các nguồn vốn ODA. Các dự án này được thực hiện chủ yếu trong lĩnh vực giao thông, y tế, giáo dục... với các mục tiêu xã hội, bảo đảm sự phát triển bình đẳng, lâu dài giữa các vùng nên cần ưu tiên đánh giá tính hiệu lực (tức là mức độ đạt được của mục tiêu đã đặt ra). Kiểm toán hoạt động hướng vào đánh giá tính kinh tế, tính hiệu lực, và hiệu quả nên rất phù hợp đối với nhóm chương trình dự án này. Tuy nhiên, các phương pháp kỹ thuật, nội dung và quy trình kiểm toán hoạt động là những vấn đề còn rất mới mẻ, nên để thực hiện cần kết hợp với hợp tác quốc tế, là cách chuyển giao công nghệ nhanh chóng. Hợp tác quốc tế có thể thực hiện theo nhiều cách khác nhau như tổ chức hội thảo về vấn đề chuyên môn, thực hiện dự án, hay gửi cán bộ đi đào tạo... Trong những năm gần đây cơ quan Kiểm toán Nhà nước Lào đã có những quan hệ mật thiết với cơ quan Kiểm toán Nhà nước Việt Nam, quan hệ này cần tiếp tục duy trì cũng như mở rộng quan hệ với nhiều cơ quan kiểm toán nhà nước trên thế giới.

Mặc dù kiểm toán hoạt động là rất phù hợp với chương trình dự án công, nhưng thực hiện kiểm toán hoạt động lại rất phức tạp. Mỗi mục tiêu của chương trình dự án có liên quan đến đến nhiều tiêu chí đánh giá và cần được xác định rõ, đầy đủ các tiêu chí đánh giá; việc đo lường kết quả



theo các tiêu chí cũng rất phức tạp, mất thời gian và tốn kém... Do đó, trước mắt đối với chương trình dự án có thể thực hiện kiểm toán chuyên đề. Kiểm toán chuyên đề là một loại hình cụ thể ở qui mô nhỏ của kiểm toán hoạt động. Trong chương trình dự án đầu tư công, cơ quan Kiểm toán có thể chọn một hay một số khía cạnh quan trọng cần đánh giá (ví dụ chi phí đầu tư, chất lượng công trình đầu tư, mức độ đạt được mục tiêu của công trình đầu tư...) để tập trung kiểm toán. Với khía cạnh được chọn, cần xác định các tiêu chí và tiêu chuẩn đánh giá, từ đó tiến hành đo lường kết quả đạt được để phân tích đánh giá.

Để thực hiện kiểm toán hoạt động, việc *tuyển dụng và đào tạo cán bộ kiểm toán Nhà nước* cũng cần đa dạng hoá, hướng đến các vấn đề chuyên môn của các dự án cần kiểm toán trong các lĩnh vực khác nhau như giao thông, y tế, giáo dục, quốc phòng, an ninh... Sự hiểu biết của kiểm toán viên về đặc điểm chương trình dự án là thiết yếu để có thể thực hiện kiểm toán hoạt động, cụ thể là đánh giá mức độ đạt được mục tiêu của chương trình dự án, và đạt được ở mức độ cao hay thấp, cũng như phân tích các nguyên nhân khách quan, chủ quan nếu mục tiêu đặt ra không đạt được.

Bên cạnh các loại hình kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ (các qui định pháp lý), và kiểm toán hoạt động, nên bổ sung loại hình kiểm toán trách nhiệm cán bộ quản lý. Đây là xu hướng mới của một số nước như Trung Quốc, Malaysia... Kiểm toán trách nhiệm cán bộ quản lý xem xét kết quả đạt được của đơn vị, tách bạch các nhân tố ảnh hưởng chủ quan và khách quan. Do đó, kiểm toán này sẽ giúp đánh giá tình hình thực hiện trách nhiệm của cán bộ quản lý, tạo ra sức ép để cán bộ sau khi được bổ nhiệm sẽ phân đầu thực hiện các mục tiêu và nhiệm vụ được giao. Vì tác dụng tích cực này, kết quả kiểm toán trách nhiệm cán bộ quản lý có thể được sử dụng trong việc bổ nhiệm, nâng cấp cán bộ quản lý Nhà nước.

*Về tính độc lập của Kiểm toán Nhà nước*, cần bảo đảm tính độc lập của Tổng Kiểm toán Nhà nước trong việc phê duyệt kế hoạch kiểm toán năm và trong phê duyệt các kết luận kiểm toán.

Tính độc lập có ảnh hưởng rất lớn đến tính khách quan của kết luận kiểm toán. Do mô hình tổ chức của cơ quan Kiểm toán Nhà nước Lào hiện là một bộ phận trong bộ máy hành pháp, nên để bảo đảm tính độc lập, cần xác định đây là cơ quan độc lập về chuyên môn. Trong dài hạn, có thể chuyển đổi mô hình tổ chức của Kiểm toán Nhà nước trực thuộc Chính phủ sang mô hình Kiểm toán Nhà nước trực thuộc Quốc hội (độc lập với cơ quan hành pháp) giống như Việt Nam hiện nay.

*Về thời điểm kiểm toán*, hiện tại chủ yếu Kiểm toán Nhà nước Lào thực hiện loại hình kiểm toán sau, tức là kiểm toán sau khi báo cáo tài chính đã được lập, sau khi chương trình, dự án đã hoàn thành. Kiểm toán sau có tác dụng phát hiện những lệch lạc để tìm cách khắc phục nhưng không có tác dụng ngăn ngừa những lãng phí, sai phạm... Bên cạnh đó, không phải tổn thất nào cũng có thể khắc phục được. Vì vậy, nên bổ sung hình thức kiểm toán trước và kiểm toán đồng thời. Cụ thể với hình thức kiểm toán trước, cơ quan Kiểm toán Nhà nước Lào sẽ thực hiện thẩm tra dự toán của các cấp Ngân sách Nhà nước trước khi Quốc hội phê duyệt dự toán Ngân sách Nhà nước. Sự tham gia của Kiểm toán Nhà nước vào quá trình duyệt dự toán ngân sách hàng năm của Quốc hội sẽ có tác dụng ngăn ngừa những khoản chi kém hiệu quả, không hoặc chưa cần thiết trong bối cảnh ngân sách Nhà nước còn hạn chế và nhu cầu chi tiêu nhiều. Kiểm toán đồng thời có thể thực hiện trong quá trình triển khai thực hiện các hoạt động sử dụng ngân sách Nhà nước để phát hiện và ngăn chặn những tổn thất kéo dài. ■

### Tài liệu tham khảo

1. ASEANSAI (2012) *The State Audit Organization of Lao PDR*, có tại: <http://www.aseansai.org/member-sais/membership-list/the-state-audit-organization-of-lao-p-d-r/>
2. *Asia-Pacific Aid Effectiveness Portal (2012) Country profile: Lao PDR*, có tại: <http://www.aideffectiveness.org/Country-Lao-PDR.html>
3. Nguyễn Quang Quỳnh (2009) *Giáo trình Kiểm toán hoạt động*, NXB Trường đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội.

xem tiếp trang 62



under a Russian umbrella later on. ■

## Footnotes

1. *Izvestia newspaper*, February 18, 2008.
2. <http://www.online812.ru/2012/03/28/001/>
3. <http://blogs.ft.com/the-a-list/2011/09/29/how-to-stop-a-second-great-depression/?Authorised=false>
4. Cf.: Straus, Ira L. *Unipolarity: The Concentric Structure of the New World Order and the Position of Russia // Cosmopolis*, 1997. Issue 2. Pp. 78-91.
5. *Ibid.* p. 78.
6. Granberg, A. G. et al. *Problemy I Perspektivy Tekhnologicheskogo Obnovleniya Rossiyskoi Ekonomiki (Issues and Prospects of Technological Renovation of the Russian Economy)*, a collective monograph / Ed. by: V. V. Ivanter, N. I. Komkov, Moscow: MAKS Press, 2007, p. 59.
7. [http://www.innit.ru/files/presentation/innovations/China\\_model\\_innovation\\_development\\_03June2009.pdf](http://www.innit.ru/files/presentation/innovations/China_model_innovation_development_03June2009.pdf)

## References

1. Goncharenko, L. P., Arutyunov, Yu. A. *Innovatsionnaya Politika (Innovative Policy)*, Moscow, KnoRus, 2011, p. 350.
2. *Innovatsii Kak Draiver Sotsialno-Kulturnogo Razvitiya (Innovation as a Driver of Social and Cultural Development)*, Novosibirsk, 2013, p. 365.
3. *Innovatsionnoye Razvitiye Rossii; Problemy I Resheniya (Innovative Development of Russia: Issues and Solutions)*, monograph / group of authors, ed. by M. A. Eskinarov, S. N. Silvestrov, Moscow, Ankil, 2013, p. 1216
4. Kalyatin, V.O., Naumov, V. B., Nikiforova, T. S. *Opyt Evropy, SSHA I Indii v Sfere Gosudarstvennoi Podderzhki Innovatsiy (The European, US and Indian Government Experience in Supporting Innovation)*, Rossiyskiy Yuridicheskiy Zhurnal (Russian Law Journal), 2011. Issue 1 (76).
5. Sigov, Yu. *Singapur. Vosmoye Chudo Sveta (Singapore: The Eighth Wonder of the World)*, Moscow, 2012. P. 336.
6. Tuleyev A.M., Shatirov, S.V. *Rossiya Pered Pryzhkom (Russia is Ready to Bounce)*, Moscow, 2004. P. 287.
7. Fedorovsky A. N. *Fenomen Chebol: Gosudarstvo I Krupny Biznes v Respublike Koreya (Chaebol Phenomenon: the Government and the Big Business in the Republic of Korea)*, Moscow, 2008. P. 320.
8. Fedotov V. G. *Neklassicheskaya Modernizatsiya I Alternativy Modernizatsionnoy Teorii (Nonclassical*

*Modernization and Alternative Modernization Theory)*, *Voprosy Filosofii (Philosophy Issues)*, 2001. Issue 12.

---

tiếp theo trang 66

4. - Nguyễn Quang Quỳnh và Nguyễn Thị Phương Hoa (2008) *Giáo trình Lý thuyết kiểm toán*, NXB Tài Chính, Hà Nội.
5. Nguyễn Thị Phương Hoa (2011), *Hoạt động kiểm toán với phát triển kinh tế của Lào, Kỳ yếu Hội thảo khoa học quốc tế “Phát triển kinh tế xã hội Việt Nam và Lào giai đoạn 2011-2020” tại Viêng Chăn, CHDCND Lào, Tập 1, Trang 501-507.*
6. Syviengxay Oraboune (2010) *Lao PDR and its Development Partners in Asia*, có tại: [http://www.ide.go.jp/English/Publish/Download/Brc/pdf/01\\_laopdr.pdf](http://www.ide.go.jp/English/Publish/Download/Brc/pdf/01_laopdr.pdf)

---

tiếp theo trang 44

hàng cho khách hàng mà không yêu cầu trình vận đơn gốc. Người nhận hàng muốn nhận được hàng hóa từ người chuyên chở thì họ phải xuất trình những giấy tờ chứng minh mình là người nhận hàng có tên trên B/L cho người chuyên chở.

Việc sử dụng biện pháp nào nhằm tăng hiệu quả, hạn chế rủi ro trong quá trình giao nhận hàng hóa đòi hỏi người xuất khẩu và người nhập khẩu cần có sự đánh giá chính xác thực tế tình huống đang diễn ra, đồng thời cần có sự tư vấn và phối kết hợp đồng bộ, chặt chẽ của các bên liên quan như hãng tàu, ngân hàng trong quá trình thực hiện giao dịch. ■

## Tài liệu tham khảo

1. Dan Taylor: *New thoughts on those problem bill of lading clauses” Documentary Credits Insight. Volume 10 No.3 July- Sept 2004*
2. *International Chamber Commerce (ICC) Official Opinion R758/TA675rev-2009-2011*
3. *ICC – UCP 600*
4. *Bộ luật Hàng hải Việt Nam 2005.*