



MÔ HÌNH TỔ CHỨC BỘ MÁY KIỂM TRA, KIỂM TOÁN NỘI BỘ VỀ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG NGÂN SÁCH, TÀI SẢN NHÀ NƯỚC

TS. NGUYỄN ĐỨC THỌ

Mặc dù Nhà nước chưa có quy định cụ thể về tổ chức bộ máy làm công tác kiểm tra, kiểm toán nội bộ về quản lý, sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp công lập nhưng một số cơ quan đã nhận thức tích cực về công tác này. Bài viết điểm lại các quy định khung về kiểm tra, kiểm toán nội bộ việc quản lý, sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp công lập; thực tế triển khai tại một số bộ, ngành trong thời gian qua, từ đó đề xuất những bước đi phù hợp cho thời gian tới.

Từ khóa: Kiểm tra, kiểm toán nội bộ, quản lý, ngân sách, tài sản nhà nước

Although the state has not released any specific regulation for internal inspecting and auditing of management, use of state budget, state property at state owned administrative and non-business units, however, there have been agencies which have positive perception of this issue. This paper highlights the framework regulations for internal inspecting, auditing on management, use of state budget and state property at state owned administrative and state owned non-business units; practical implementation of this process at ministries and sectors to recommend relevant solutions.

Keywords: Internal inspecting, auditing, management, state budget, state property

Ngày nhận bài: 2/11/2016

Ngày chuyển phân biên: 4/11/2016

Ngày nhận phân biên: 20/11/2016

Ngày chấp nhận đăng: 25/11/2016

Quy định khung về kiểm tra, kiểm toán nội bộ quản lý, sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước

Hiện nay, trong điều kiện nguồn lực của các cơ quan thanh tra, kiểm toán của Nhà nước còn hạn chế, đối tượng kiểm tra, kiểm toán của các cơ quan này chủ yếu là các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp công lập còn ít. Qua báo cáo của Kiểm toán

Nhà nước về tổng kết 8 năm thi hành Luật Kiểm toán Nhà nước cho thấy, sau 8 năm thực hiện Luật Kiểm toán Nhà nước, hầu hết các đơn vị dự toán cấp I thuộc ngân sách trung ương, các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đều mới chỉ được kiểm toán 2 – 3 năm/lần/đơn vị, tại mỗi đơn vị dự toán cấp I thuộc ngân sách trung ương được kiểm toán thì chỉ kiểm toán chọn mẫu một số đơn vị dự toán trực thuộc.

Để đảm bảo phối hợp với công tác kiểm tra, kiểm toán của Nhà nước, tăng cường vai trò, trách nhiệm của thủ trưởng các đơn vị, các cấp trong quản lý, sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước, những chủ trương, định hướng, quy định khung về công tác kiểm tra, kiểm toán nội bộ về quản lý, sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước (TSNN) đã được quy định tại Văn kiện Đại hội XI của Đảng: “Hoàn thiện cơ chế để tăng cường kiểm tra, giám sát hoạt động của các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp. Công khai các chuẩn mực, các quy định hành chính để nhân dân giám sát việc thực hiện. Tăng cường công tác giám sát, thực hiện dân chủ, tạo cơ chế để nhân dân giám sát các công việc có liên quan đến ngân sách, tài sản của Nhà nước” và trong các bộ luật.

Có thể kể đến Luật Ngân sách nhà nước số 83/2015/QH13, tại khoản 3 Điều 29 quy định: “Nhiệm vụ của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và cơ quan khác ở Trung ương: Kiểm tra, theo dõi tình hình thực hiện ngân sách thuộc ngành, lĩnh vực phụ trách”; Luật Quản lý, sử dụng TSNN năm 2008 (khoản 4 Điều 9) quy định: “Trách nhiệm của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan khác ở Trung ương: Kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử



lý vi phạm pháp luật về quản lý, sử dụng TSNN thuộc phạm vi quản lý”; Luật Kế toán số 88/2015/QH13 (Điều 35) quy định: “Các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và cơ quan khác ở Trung ương quyết định kiểm tra kế toán các đơn vị kế toán trong lĩnh vực được phân công phụ trách; đơn vị cấp trên quyết định kiểm tra kế toán đơn vị trực thuộc”.

Trên cơ sở những chủ trương, định hướng, quy định khung, trong điều kiện cơ chế của Nhà nước mở rộng phân cấp, giao quyền cho thủ trưởng các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp công lập, các cơ quan hành chính thực hiện Nghị định 117/2013/NĐ-CP ngày 07/10/2013 của Chính phủ quy định chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính. Các đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện tự chủ tài chính theo Nghị định 16/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập (tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, nhân sự và tài chính của đơn vị sự nghiệp công). Các trường đại học, cao đẳng thực hiện theo Nghị quyết 77/2014/NĐ-CP ngày 24/10/2014 của Chính phủ về thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với các cơ sở giáo dục đại học công lập giai đoạn 2014-2017 (chịu trách nhiệm toàn diện quyết định sử dụng nguồn thu của đơn vị để chi cho các hoạt động thường xuyên).

Thực tế tại một số bộ, ngành

Mặc dù Nhà nước mới có quy định về chủ trương, cơ chế khung, chưa có quy định cụ thể về tổ chức bộ máy của các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp công lập làm công tác kiểm tra, kiểm toán nội bộ về quản lý, sử dụng ngân sách, TSNN, nhưng một số cơ quan đã nhận thức tích cực về công tác này và đã kịp thời thành lập bộ máy chuyên trách làm công tác kiểm tra, kiểm toán nội bộ về quản lý, sử dụng ngân sách, TSNN thuộc phạm vi quản lý, cụ thể:

- Ngân hàng Nhà nước: Tại Thông tư 16/2011/TT-NHNN ngày 17/8/2011 quy định về kiểm soát nội bộ, kiểm toán nội bộ Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã thành lập Vụ Kiểm toán nội bộ.

- Bảo hiểm Xã hội Việt Nam: Tại Quyết định 742/QĐ-BHXH ngày 29/6/2015 của Tổng giám đốc Bảo hiểm Xã hội Việt Nam ban hành Quy chế hoạt động kiểm toán nội bộ trong hệ thống Bảo hiểm Xã hội Việt Nam đã thành lập Ban Kiểm toán nội bộ.

- Bộ Tài chính: Tại Quyết định 299/QĐ-BTC ngày 17/02/2014 quy định chức năng, nhiệm vụ và tổ chức bộ máy của Cục Kế hoạch – Tài chính đã thành lập

Ban Kiểm tra, kiểm toán nội bộ thuộc Cục Kế hoạch – Tài chính.

Qua tổ chức thực hiện công tác kiểm tra, kiểm toán nội bộ về quản lý, sử dụng ngân sách, TSNN của 03 bộ, ngành trên cho thấy, mặc dù công tác này còn mới nhưng đã đạt được những kết quả quan trọng, trong đó nổi bật là đã từng bước thay đổi nhận thức, coi công tác kiểm tra, kiểm toán nội bộ là nhiệm vụ thường xuyên gắn với công tác quản lý, sử dụng ngân sách, TSNN, là công cụ để tránh nhầm lẫn, sai sót do nguyên nhân khách quan, chủ quan, là công cụ để đảm bảo minh bạch, công khai. Các bộ, ngành trên đã đảm bảo hướng dẫn, tổ chức thực hiện thống nhất về công tác kiểm tra, kiểm toán nội bộ đối với các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp công lập trực thuộc trên các mặt quy trình nghiệp vụ, phương án xử lý, tổng hợp báo cáo. Qua đó, trong nội bộ các bộ, ngành đã nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, tăng cường công tác phối hợp giữa các cơ quan; đồng thời, có tác động đến công tác quản lý của các cơ quan quản lý nhà nước thông qua các kiến nghị điều chỉnh, bổ sung cơ chế, chính sách chưa phù hợp...

Mô hình tổ chức bộ máy phải đảm bảo thực hiện đúng nguyên tắc tập trung, thống nhất, do thủ trưởng cơ quan trực tiếp chỉ đạo và phục vụ có hiệu quả nhiệm vụ chuyên môn của cơ quan; đồng thời, đảm bảo tính độc lập tương đối của công tác kiểm tra, kiểm toán nội bộ trong phạm vi tổ chức.

Qua thực tế tổ chức thực hiện nhiệm vụ của bộ máy làm công tác kiểm tra, kiểm toán nội bộ chuyên trách, độc lập với bộ phận quản lý, sử dụng ngân sách, TSNN của Ngân hàng Nhà nước, Bảo hiểm Xã hội Việt Nam và Bộ Tài chính cho thấy, sự cần thiết khách quan, tính tích cực và hiệu quả của tổ chức bộ máy làm công tác kiểm tra, kiểm toán nội bộ chuyên trách mang lại.

Tuy nhiên, do điều kiện quy mô nguồn ngân sách, TSNN được sử dụng của mỗi cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp là rất khác nhau. Có cơ quan với quy mô ngân sách, TSNN rất lớn, đảm bảo duy trì hoạt động của bộ máy từ Trung ương đến cấp huyện trong phạm vi toàn quốc như cơ quan thuế, cơ quan kho bạc nhà nước, cơ quan kiểm sát nhân dân... Tuy nhiên, cũng có cơ quan với quy mô ngân sách, TSNN chỉ đảm bảo duy trì hoạt động của bộ máy với quy mô nhỏ ở Trung ương như Ủy ban Dân tộc, Ủy ban Chứng khoán Nhà nước...



Yêu cầu đặt ra và lộ trình để xuất thực hiện

Trong bối cảnh cải cách hành chính, tinh giản biên chế hiện nay, xuất phát từ nhiệm vụ của công tác kiểm tra, kiểm toán nội bộ là độc lập với nhiệm vụ của bộ phận được giao quản lý, sử dụng ngân sách, TSNN... việc quy định, hướng dẫn mô hình tổ chức bộ máy làm công tác kiểm tra, kiểm toán nội bộ về quản lý, sử dụng ngân sách, TSNN tại các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp cần đảm bảo một số nguyên tắc cơ bản sau:

Thứ nhất, đảm bảo phù hợp với Tuyên bố Lima về hướng dẫn các nguyên tắc kiểm toán: Mô hình tổ chức bộ máy kiểm toán nội bộ phải đảm bảo trực thuộc thủ trưởng của bộ, ngành và phải độc lập về chức năng và tổ chức. Theo đó, mô hình tổ chức bộ máy phải đảm bảo thực hiện đúng nguyên tắc tập trung, thống nhất, do thủ trưởng cơ quan trực tiếp chỉ đạo và phục vụ có hiệu quả nhiệm vụ chuyên môn của cơ quan; đồng thời, đảm bảo tính độc lập tương đối của công tác kiểm tra, kiểm toán nội bộ trong phạm vi tổ chức thông qua độc lập với nhiệm vụ quản lý, sử dụng ngân sách, TSNN của cơ quan, có quyền truy cập không giới hạn các thông tin trong nội bộ cơ quan để phục vụ công tác, độc lập trao đổi chuyên môn nghiệp vụ với các cơ quan thanh tra, kiểm toán của Nhà nước.

Thứ hai, đảm bảo phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan thanh tra, kiểm tra, giám sát của Nhà nước và tận dụng được nhiệm vụ, trình độ nghiệp vụ của các công ty kiểm toán độc lập trong điều kiện nước ta hiện nay (xem Sơ đồ).

Theo sơ đồ này, đối với các cơ quan thanh tra, kiểm tra, giám sát của Nhà nước, phải tránh chồng chéo về nội dung, phạm vi, đối tượng được thanh tra, kiểm tra, giám sát của các cơ quan chức năng của Nhà nước với công tác kiểm tra, kiểm toán nội bộ; đối với các công ty kiểm toán độc lập, trong trường hợp không thực hiện được công tác kiểm tra, kiểm toán

nội bộ, cần phải thuê dịch vụ công ty kiểm toán độc lập thực hiện kiểm toán việc quản lý, sử dụng ngân sách, TSNN tại các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp công lập.

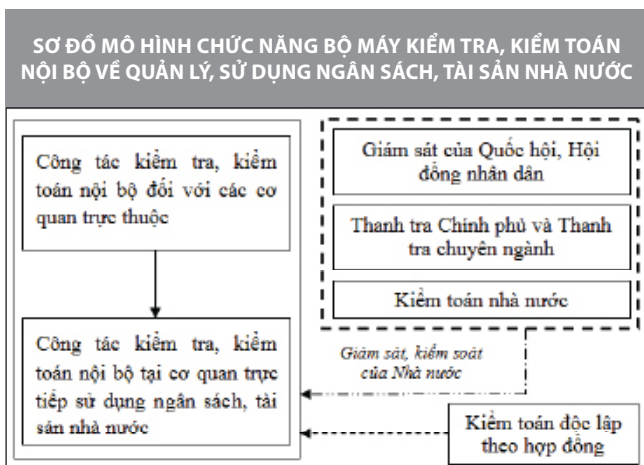
Thứ ba, đảm bảo phù hợp với mô hình tổ chức bộ máy các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp công lập hiện nay.

Thứ tư, đảm bảo đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính và thực hiện tinh giản biên chế theo Nghị định 108/2014/NĐ-CP ngày 20/11/2014 của Chính phủ, thông qua việc các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp công lập phải chủ động cân đối sắp xếp cán bộ trong phạm vi số biên chế được giao để đảm bảo mục tiêu thực hiện đầy đủ chức năng, nhiệm vụ được giao và bộ máy hoạt động hiệu quả hơn.

Để có những bước đi phù hợp, từng bước hướng tới chế tài bắt buộc, nên có lộ trình như sau:

Một là, trước mắt nên khuyến khích các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp công lập tổ chức bộ máy làm công tác kiểm tra, kiểm toán nội bộ theo hướng đối với các cơ quan có tổ chức bộ máy hành chính từ Trung ương đến cấp huyện trong phạm vi toàn quốc nên thành lập ở cấp Trung ương một bộ máy làm công tác kiểm tra, kiểm toán nội bộ độc lập với bộ máy làm công tác quản lý, sử dụng ngân sách, TSNN. Còn đối với các cơ quan hành chính, sự nghiệp công lập không có bộ máy hành chính theo ngành dọc chỉ giao một, một vài cán bộ chuyên trách công tác kiểm tra, kiểm toán nội bộ hoặc thực hiện thuê các công ty kiểm toán độc lập thực hiện kiểm toán hàng năm về công tác quản lý, sử dụng ngân sách, TSNN của cơ quan.

Hai là, sau 2 năm cần triển khai tổng kết, đánh giá về việc các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp tổ chức thực hiện cơ chế khuyến khích xây dựng mô hình tổ chức bộ máy kiểm tra, kiểm toán nội bộ, để có đề xuất quy định chế tài về mô hình tổ chức bộ máy làm công tác kiểm tra, kiểm toán nội bộ về quản lý, sử dụng ngân sách, TSNN.



Nguồn: Tổng hợp của tác giả

Tài liệu tham khảo:

1. Báo cáo số 879/BC-KTNN ngày 16/7/2014 về tổng kết 8 năm thi hành Luật Kiểm toán Nhà nước;
2. Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước số 09/2008/QH12;
3. Luật Ngân sách nhà nước số 83/2015/QH13;
4. Luật Kế toán số 88/2015/QH13;
5. Nghị định 117/2013/NĐ-CP ngày 07/10/2013 của Chính phủ;
6. Nghị định 16/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ;
7. Nghị quyết 77/NĐ - CP ngày 24/10/2014 của Chính phủ;
8. Thông tư 16/2011/TT-NHNN ngày 17/8/2011 của Ngân hàng Nhà nước;
9. Quyết định 742/QĐ-BHXH ngày 29/6/2015 của Tổng giám đốc Bảo hiểm Xã hội Việt Nam;
10. Quyết định 791/QĐ-BTC ngày 30/3/2012 của Bộ trưởng Bộ Tài chính.