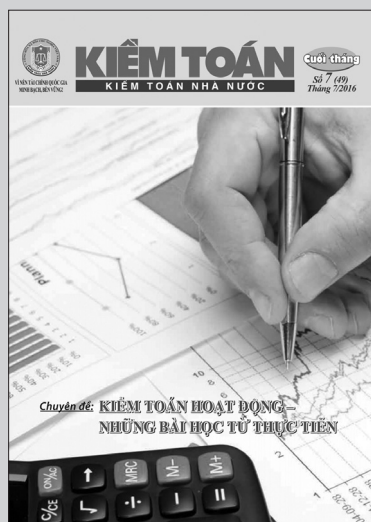




TỔNG BIÊN TẬP

Nguyễn Thắng

ĐT: (04) 62820719

PHÓ TỔNG BIÊN TẬP

Đỗ Hồng Công

Mai Hải Đường

TRỤ SỞ

68 Trần Thái Tông - Cầu Giấy - Hà Nội

Email: kiemtoancuoithang@sav.gov.vn

ĐT: (04) 62820721 - Fax: (04) 62820708

TÀI KHOẢN

Báo Kiểm toán 2601 0000 056239

NH Đầu tư và Phát triển Việt Nam

Chi nhánh Tây Hà Nội

GIẤY PHÉP HOẠT ĐỘNG BÁO CHÍ IN

Số 806/GP-BTTTT ngày 14/5/2012

của Bộ Thông tin và Truyền thông

IN TẠI

Công ty CP In KHCN mới

Giá: 15.000đ

KIỂM TOÁN cuối tháng

Số 49 - Tháng 7/2016

MỤC LỤC

NHÂN KỶ NIỆM NGÀY THƯƠNG BINH, LIỆT SĨ 27/7

Văn Hùng	Báo đáp công ơn thương binh, liệt sĩ	2
----------	--------------------------------------	---

TRÒ CHUYỆN CUỐI THÁNG

Đặng Hùng Võ	Vai trò quan trọng của Kiểm toán Nhà nước là đưa ra đề xuất để bịt kẽ hở pháp luật	4
--------------	--	---

VẤN ĐỀ HÔM NAY

Thu Hường	Làm sao để giám sát hiệu quả hoạt động của các quỹ tài chính ngoài NSNN?	8
Trần Nguyên	Nợ thuế - bài toán khó đang cần lời giải	12
Thùy Anh	Nghề kế toán, kiểm toán: Đối mặt thách thức toàn cầu hóa	15
Hồng Nhung	"Con tàu" cải cách phải thay đổi để thích nghi với "đường ray" mới	18

CHUYÊN ĐỀ: KIỂM TOÁN HOẠT ĐỘNG - NHỮNG BÀI HỌC TỪ THỰC TIỄN

Đặng Văn Công	Kiểm toán hoạt động Chương trình Nhà ở xã hội của Thành phố Hồ Chí Minh giai đoạn 2011-2015	20
Trần Văn Hòe	Một số vấn đề khi triển khai kiểm toán hoạt động quản lý, sử dụng ngân sách cấp huyện	23
Trịnh Ngọc Dũng	Kiểm toán hiệu quả sử dụng NSNN - chưa đáp ứng được mục tiêu và kỳ vọng	25
Harry Azhaz Aziz	Kiểm toán hoạt động đối với công tác quản lý hành chính công - nhu cầu chung của các cơ quan Chính phủ	28

TRAO ĐỔI

Hoàng Văn Chương	Phát hiện các hành vi tham nhũng qua hoạt động kiểm toán - khó khăn và giải pháp	31
------------------	--	----

QUA KẾT QUẢ KIỂM TOÁN

Bắc Sơn	Dự án thủy lợi hồ chứa nước Đồng Tròn và Dự án sử dụng nước tưới sau Thủy điện Sông Hinh: Tổng mức đầu tư tăng ba năm một lần	34
Nguyễn Xuân Toàn	Vấn đề quản lý nguồn thu của Quỹ hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp dưới góc nhìn kiểm toán	38

VĂN HÓA - VĂN NGHỆ

* * *	Trang thơ	40
-------	-----------	----

Báo đáp công ơn thương binh, liệt sĩ

 **VĂN HÙNG**

Là đất nước đã trải qua những năm dài chiến tranh, người dân Việt Nam thấu hiểu sâu sắc chân giá trị của hoà bình, độc lập, tự do. Để có được cuộc sống hạnh phúc ấy, dân tộc ta phải chấp nhận sử dụng vũ khí chống lại đội quân hùng mạnh nhất thế giới; chấp nhận đổ máu, hy sinh để đuổi kẻ xâm lược ra khỏi lãnh thổ, giải phóng dân tộc mình khỏi kiếp nô lệ, lầm than. Chiến tranh đã qua gần sáu thập kỷ nhưng hậu quả cuộc chiến còn hiện hữu, đeo đẳng dân tộc ta trong nhiều thập kỷ. Vượt qua những nỗi đau, khó khăn, thách thức, nhân dân Việt Nam đã “đem sức ta mà xây dựng cho ta”. Một đất nước đi lên bằng con đường đổi mới toàn diện, bằng trí tuệ, bản lĩnh của người Việt. Gợi nhắc về quá khứ hào hùng của dân tộc, không thể không nhắc tới những người đã hy sinh anh dũng. Biết bao nhiều địa chỉ nhắc nhở chúng ta tìm đến để tri ân, tưởng nhớ.

Tại các nghĩa trang liệt sĩ, gia đình thương, bệnh binh, liệt sĩ trong cả nước, không chỉ đến ngày 27/7, ngày giỗ của các liệt sĩ mới có những cuộc

viếng thăm, thắp hương, chăm lo, mà hoạt động tri ân đã diễn ra thường xuyên. Sự thành kính, biết ơn ấy được truyền từ đời này, thế hệ này sang đời khác, thế hệ khác. Nỗ trở thành lẽ sống, văn hoá riêng có của người Việt Nam. Theo đó, các hoạt động đền ơn, đáp nghĩa thiết thực của các ban, bộ, ngành, đoàn thể cùng cá nhân đối với người có công với dân với nước được tổ chức chặt chẽ, chu đáo.

Giáo dục thế hệ kế tiếp không bao giờ quên công ơn những người làm nên lịch sử, dựng nền hoà bình, độc lập, tự do cho dân tộc, đất nước. Hơn thế, điều này cũng luôn nhắc nhở mọi người hãy noi theo, hãy biết hy sinh, tận hiến. Giờ đây, mọi người đều được thừa hưởng thành quả của công cuộc đổi mới - kinh tế phát triển, xã hội ngày một tiến bộ, văn minh; cuộc sống người dân cơ bản không chỉ đủ ăn, nhiều người còn dư giả, phong lưu. Ăn ngon, mặc đẹp, đời sống sung túc, khá giả là chuyện phổ biến của không ít gia đình từ nông thôn đến thành thị.

Ấn quả nhớ kẻ trồng cây,

uống nước nhớ nguồn - triết lý ấy được vun trồng qua nhiều năm tháng. Nhiều gia đình thương binh, liệt sĩ nhận được sự sẻ chia, đùm bọc của xã hội, hàng xóm, láng giềng; được động viên, hỗ trợ để họ vượt qua khó khăn cuộc sống. Đất nước hoà bình nhưng đổ máu, hy sinh vẫn là lẽ thường. Hàng chục cán bộ, chiến sĩ quân đội ta hy sinh trong khi làm nhiệm vụ trên chuyến bay quân sự thời gian qua là tổn thất lớn cho dân, cho nước, người thân của họ phải chấp nhận thiệt thòi, đau thương. Đảng, Nhà nước, Quân đội chia sẻ lo toan nhưng không thể bù đắp được những mất mát ấy. Bài học về sự tận hiến, sẵn sàng hy sinh của các anh giữa thời bình thật quý giá biết nhường nào!

Có thể những câu chuyện mất mát vẫn xảy ra, dù không ai muốn. Sự hy sinh của cán bộ, chiến sĩ trong lực lượng vũ trang, trong nhiều ngành nghề, lĩnh vực khác nhau càng chứng tỏ Tổ quốc, đất nước luôn cần những con người dám xả thân vì nghĩa lớn. Và không ai được phép quên ơn họ. Sống sao cho xứng với sự



hy sinh của những con người tuyệt vời ấy là mệnh lệnh của cuộc sống hôm nay.

Trong dòng chảy bộn bề của đời sống mỗi ngày, không khó nhận thấy bao việc làm tốt, hành động đẹp. Không ít thương, bệnh binh nêu gương sáng, phát huy phẩm chất “Bộ đội Cụ Hồ” - tàn mà không phế. Đảng, Nhà nước và xã hội, trong đó có đóng góp to lớn của doanh nhân đã giúp cho khoảng 90% gia đình người có công có cuộc sống ổn định, con em họ được học hành, có công ăn việc làm. Nhiều người luôn biết sống vì người khác, dù cuộc sống của họ còn không ít khó khăn.

Nhiều doanh nghiệp, doanh nhân, ăn nên làm ra, thành đạt đã tích cực tham gia các hoạt động tri ân anh hùng, liệt sĩ; thăm nom, chăm sóc thương, bệnh binh, vì người nghèo, vì cộng đồng. Hàng năm, vào dịp ngày thương binh, liệt sĩ, tận thấy nhiều hoạt động hướng về ngày kỷ niệm. Đó là tín hiệu tích cực về ý nghĩa chính trị. Mong rằng, trách nhiệm với những người đã hy sinh vì dân, vì nước, với gia đình thương binh, liệt sĩ tiếp tục được thể hiện sâu sắc hơn, cụ thể, thiết thực hơn trong các chủ trương, chính sách đại nghĩa của Đảng, Nhà nước. Và không thể thiếu sự

tham gia của cộng đồng xã hội vào hoạt động đền ơn, đáp nghĩa này. Thiếu nó, thật khó huy động được nguồn lực xã hội để giúp cho những thương binh, gia đình liệt sĩ, người có công với cách mạng vượt qua khó khăn cuộc sống.

“... Tổ quốc và đồng bào phải biết ơn, phải giúp đỡ những người anh hùng ấy...” là lời của Chủ tịch Hồ Chí Minh nhắc nhở chúng ta trong bức thư Người gửi Ban Thường trực của Ban tổ chức “Ngày Thương binh toàn quốc 27/7/1947” cần được khắc ghi trong trái tim và hành động của mỗi người dân Việt Nam.■

Vai trò quan trọng của KTNN là đưa ra đề xuất để bịt kẽ hở pháp luật

Trò chuyện với GS.TSKH **Đặng Hùng Võ** về vấn đề đất đai
trong cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước



Trong quá trình cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước (DNNN), cổ phần hóa đất đai luôn là vấn đề nhạy cảm và được rất nhiều người quan tâm. Là một chuyên gia trong lĩnh vực đất đai, bất động sản, Giáo sư có thể đưa ra một số ý kiến về vấn đề này?

Điểm lại quá trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) về cổ phần hóa DNNN, có thể thấy tính phức tạp của vấn đề, nhất là những quy định về tính giá trị đất đai trong cổ phần hóa. Trước hết, kể từ khi Chính phủ ban hành Nghị định số 28/CP ngày 7/5/1996 về việc chuyển một số doanh nghiệp nhà nước thành doanh nghiệp cổ phần cho tới nay, Chính phủ đã ban hành tới 6 Nghị định và 3

Nghị định sửa đổi, bổ sung đối với Nghị định hiện hành. Như vậy, trong khoảng 20 năm, chúng ta có tới 9 Nghị định về cổ phần hóa DNNN được ban hành, trung bình hơn 2 năm lại có một Nghị định ra đời.

Tiếp theo, quá trình vừa qua luôn tồn tại sự khác biệt đáng kể trong xác định giá trị đất đai của doanh nghiệp cổ phần hóa, giữa các VBQPPL về đất đai và VBQPPL về cổ phần hóa DNNN. Ví dụ, chỉ trong Quý 4 năm 2004, Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 về thi hành Luật Đất đai có quy định: đất đai do DNNN sử dụng là tài sản của Nhà nước tại doanh nghiệp và phải được tính giá trị vào giá trị tài sản tại doanh nghiệp. Giá trị

đất đai phải được xác định phù hợp với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất trên thị trường (Điều 63 - Quyền sử dụng đất của DNNN khi cổ phần hoá). Nhưng chỉ 16 ngày sau, tức ngày 16/11/2004, Chính phủ lại ban hành Nghị định số 187/2004/NĐ-CP về việc chuyển đổi DNNN thành công ty cổ phần, trong đó quy định: đất thuê không đưa vào cổ phần hóa, doanh nghiệp cổ phần hoá được quyền lựa chọn hình thức thuê đất hoặc giao đất theo quy định của Luật Đất đai (Điều 19). Ví dụ này cho thấy, các văn bản pháp luật có những thay đổi quá khác biệt, dù chỉ trong một thời gian rất ngắn và cùng một cơ quan ban hành.

Cho đến nay, những khác biệt giữa 2 hệ thống pháp luật liên quan tới tính giá trị đất đai trong cổ phần hóa DNNN đã được giải quyết. Giá trị đất đai đưa vào quá trình cổ phần hóa DNNN không bao gồm đất thuê của Nhà nước, kể cả trường hợp thuê đất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê. Hơn nữa, không tính giá trị lợi thế kinh doanh liên quan tới địa điểm vào giá trị đất thuê.

Mặc dù thống nhất được về khung pháp lý nhưng ở đây lại tồn tại sự bất hợp lý rất lớn:

Thứ nhất, vấn đề xác định

những loại đất đai thuộc tài sản Nhà nước. Đất Nhà nước cho thuê trả tiền một lần khác với đất trả tiền thuê hàng năm. Đất thuê trả tiền một lần tức là đã cấu thành tài sản, không thể coi đây không phải là tài sản Nhà nước.

Thứ hai, vấn đề định giá đất để đưa vào cổ phần hóa DNNN. Giả sử phần đất nêu trên đã cấu thành tài sản thì quy trình định giá của chúng ta hiện nay đang rất khiếm khuyết so với việc xác định đúng giá thị trường.

Thứ ba, vấn đề quyền được thuê tài sản của Nhà nước. Đối với đất thuê, kể cả đất thuê trả tiền hàng năm chưa tích tụ tài sản, nhưng quyền được thuê tài sản của Nhà nước lại là một giá trị rất lớn mà không phải doanh nghiệp nào cũng có được.

Sự thực, để được Nhà nước cho thuê trả tiền hàng năm thì doanh nghiệp cũng phải trải qua rất nhiều công đoạn; trong đó, ít nhất quyền được sử dụng đã là một phần của tài sản, bởi trên thực tế, rất nhiều doanh nghiệp hiện nay cố gắng theo đuổi bằng được quyền được thuê đó. Người ta có mua cổ phiếu của một DNNN đã cổ phần hóa chẳng qua là bởi doanh nghiệp đó đang được thuê đất của Nhà nước với thời hạn có thể lên tới 50 năm, và không phải trả tiền một lần mà trả hàng năm nhưng với giá trị không cao. Chính vì vậy, hiện nay nhiều doanh nghiệp muốn trở thành cổ đông chiến lược đối với một DNNN đã cổ phần hóa chỉ vì tính tới một vài ha đất được Nhà nước cho thuê, và khả

năng có thể chuyển sang làm đất ở để xây chung cư bán... Tóm lại, Nhà nước loại đất thuê ra khỏi tài sản của doanh nghiệp là không đúng, nó mang tính lý thuyết hơn là thực tiễn. Thực tế cho thấy, giá trị của loại tài sản này dựa trên lý thuyết pháp luật chênh nhau rất xa so với thực tế.

Chúng ta thấy rằng, câu chuyện cổ phần hóa DNNN vẫn còn nhiều vướng mắc về mặt giá trị thực tế, và rất nhiều đối tượng muốn tìm kiếm lợi ích từ quá trình này. Tôi cho rằng, đây là quá trình khá phổ biến khi chuyển đổi từ một nền kinh tế bao cấp sang thị trường, sự chuyển đổi này bao giờ cũng vướng một giai đoạn gọi là “lấy cắp” tài sản Nhà nước. Nếu chúng ta cổ phần hóa DNNN





Cơ sở vật chất xuống cấp của Hãng phim truyện Việt Nam

Ảnh: ST

không thận trọng, không đúng, thì tình trạng “lấy cấp” tài sản Nhà nước rất dễ xảy ra.

Thời gian vừa ra, câu chuyện cổ phần hóa “rẻ như cho” của Hãng phim truyện Việt Nam đã tạo nên một làn sóng lớn trong dư luận. Giáo sư bình luận như thế nào về sự kiện này?

Hãng phim truyện Việt Nam ra đời trong thời kỳ bao cấp, điều này đồng nghĩa với việc sẽ dễ dàng được giao nhiều đất, đặc biệt là đất để làm phim trường. Thực tế, trong thời kỳ bao cấp, không chỉ Hãng phim truyện Việt Nam mà DNNN có nhu cầu đến đâu thì Nhà nước đều thu xếp cấp đất đúng, đủ để có thể hoạt động. Đối với một hãng phim lớn, có nhiều tác phẩm nổi tiếng, đóng vai trò chủ đạo trong việc

sản xuất phim ở thời kỳ bao cấp thì Hãng phim truyện Việt Nam được cấp nhiều địa điểm rộng rãi là điều tất nhiên. Hiện nay, Hãng phim còn 2 cơ sở là trụ sở chính đặt tại số 4 Thụy Khuê (Tây Hồ, Hà Nội) với diện tích sử dụng gần 5.500 m², và 905m² ở Hoàng Hoa Thám làm khu chứa đạo cụ, đoàn xe. Ngoài ra, Hãng phim còn quản lý khu đất rộng 6.382 m² tại Đông Anh (Hà Nội) làm trường quay.

Cho đến nay, khi đơn vị này thực hiện cổ phần hóa, người ta dễ dàng nhận thấy sự bất hợp lý trong giá trị đất đai mà Hãng được quyền thuê, chưa nói đến phần đất được giao. Nguyên nhân là bởi những lô đất vàng nêu trên nằm ngoài tài sản được cổ phần hóa nhưng lại là thứ duy nhất được quan tâm. Kết quả là một doanh nghiệp không

liên quan gì đến hoạt động văn hóa - nghệ thuật lại đứng ra làm cổ đông chính để có thể tiếp tục đầu tư phát triển môn nghệ thuật thứ 7.

Trước Hãng phim truyện Việt Nam, đất đai của Công ty Kinh doanh nhà hàng ăn uống Phú Gia, hay Công ty Cổ phần Kem Tràng Tiền... đã nổi lên một thời là đất vàng của Hà Nội, nhưng được cổ phần hóa với giá trị rất thấp. Hay như Vinashin, đất đai rộng thênh thang, Nhà nước thu hồi để làm rất nhiều cơ sở, kể cả cơ sở đóng tàu ở Hải Dương... Cuối cùng, khi cổ phần hóa, người ta không quan tâm đến phát triển lĩnh vực kinh tế của đơn vị mà người ta quan tâm giá trị đất đai là chính.

Tôi cho rằng, Hãng phim truyện Việt Nam hay những đơn vị nêu trên đều là những ví dụ

diễn hình để chúng ta nhìn thấy câu chuyện chính nằm ở đâu trong quá trình cổ phần hóa DNNN.

Như vậy có nghĩa là tình trạng DNNN bị thất thoát giá trị quyền thuê đất khi cổ phần hóa đang diễn ra rất phổ biến. Vậy theo Giáo sư, chúng ta phải làm thế nào để ngăn chặn tình trạng này tiếp tục diễn ra?

Định giá đất ở Việt Nam hiện nay vẫn là vấn đề trọng tâm và quy định về định giá đất của chúng ta vẫn mang nặng hình thức bao cấp. Giá đất phụ thuộc vào quyết định của UBND cấp tỉnh, kể cả đất thuê lẫn đất giao, Nhà nước chỉ ban hành Nghị định hướng dẫn làm như thế nào. Trong khi đó, UBND cấp tỉnh không thể đưa ra được một quyết định thật khách quan về giá đất, bởi bản thân giá đất không phụ thuộc vào quyền quyết định của bất cứ ai. Nhà nước có thể có những quyết định nhất định, nhưng những quyết định đó phải dựa trên nhân tố khách quan, không thể dựa trên nhân tố chủ quan. Chính vì thế, chúng ta thấy rằng, cơ chế định giá và cho thuê đất hiện nay vẫn rất chủ quan, và đã là chủ quan thì có thể gần với tham nhũng, duy ý chí, lợi ích tư nhân, gắn với việc ban phát, cho người này cho người khác. Vậy khi tiến hành cổ phần hóa, kể cả đất thuê trả tiền một lần, đất thuê hàng năm và đất giao đều cần phải định giá. Định giá một cách khách quan chính là điều kinh tế Việt Nam hiện nay đang cần mà Nhà nước chưa làm được.

Như vậy, gốc rễ của vấn đề

vẫn là việc quản lý đất đai; trong đó, định giá đất là một lĩnh vực chuyên ngành. Nhà nước đang áp dụng một cơ chế quản lý thông thường vào việc quản lý một lĩnh vực chuyên ngành, từ đây tạo ra việc chia sẻ lợi ích không hợp lý, không công bằng. Để bịt được những kẽ hở này, chúng ta cần kiện toàn hệ thống pháp luật về định giá đất, kể cả đất thuê, điều mà Luật Đất đai 2013 chưa vượt qua được. Thứ nữa, cần nâng cao cả chất lượng và đạo đức của hệ thống định giá viên. Cuối cùng, đẩy mạnh phòng, chống tham nhũng có liên quan tới tài sản Nhà nước trong quá trình cổ phần hóa DNNN.

Hiện nay, KTNN đang thực hiện kiểm toán quá trình tái cơ cấu DNNN, Giáo sư có thể đưa ra những khuyến nghị gì cho KTNN khi tiến hành cuộc kiểm toán này? Theo Giáo sư, KTNN nên tập trung kiến nghị những vấn đề gì để minh bạch hóa vấn đề đất đai trong cổ phần hóa trong DNNN?

Theo tôi được biết, chuyên đề kiểm toán giá trị tài nguyên thiên nhiên đã được KTNN triển khai cách đây vài năm, và dần dần nội dung kiểm toán đã được mở rộng hơn, sâu hơn, mức độ ý nghĩa của giá trị cũng sâu sắc hơn. Tôi cho rằng, chủ trương kiểm toán của KTNN là hoàn toàn đúng. Tuy nhiên, khi pháp luật đã quy định định giá đất như vậy thì KTNN sẽ rất khó khăn khi kiểm toán. Nếu thực hiện kiểm toán, KTNN chỉ có thể cân đối giá đất của Nhà nước với giá đất trên thị trường. Hoặc KTNN có thể kiểm toán việc định giá đất của một UBND cấp tỉnh, một cơ quan có

thẩm quyền nhà nước nào đó so với giá trên thị trường lệch bao nhiêu... Tuy nhiên, thực tế việc kết luận vấn đề này rất khó và rất nhiều rủi ro, bởi những nội dung nêu trên đòi hỏi chứng lý, những dữ kiện rất cụ thể và chuyên sâu.

Nói là khó nhưng không phải KTNN không làm được. Theo tôi, KTNN không nên tập trung đánh giá sự thất thoát mang tính pháp luật, không thể bắt đối tượng bồi hoàn, bởi kẽ hở là do pháp luật. KTNN chỉ nên đánh giá sự thất thoát có tồn tại và tập trung đưa ra những kiến nghị sửa đổi chính sách nhằm kiện toàn hệ thống pháp luật, từ đó giải quyết được lỗ hổng thất thoát này. Tôi cho rằng đi theo hướng này sẽ đúng hơn, bởi hiện nay pháp luật đang hổng, và khi pháp luật hổng thì không thể bắt bẻ ai được mà chỉ có thể hoàn chỉnh pháp luật trước. Kiến nghị của KTNN về mặt pháp luật sẽ nêu ra được những vấn đề Quốc hội cần xem xét lại, những quy định ban hành trước đây vẫn còn rất chênh lệch với thực tế, do đó tài sản nhà nước mới bị thất thoát.

Thực tế trong vấn đề này, KTNN đang làm ở khâu hậu kiểm, điều đó đồng nghĩa với việc kết quả kiểm toán chỉ là xem xét, đánh giá lại và kết luận về những cái đã sai. Làm được như vậy cũng rất tốt rồi, chúng ta có thể xem đây là một công cụ phòng chống tham nhũng hữu hiệu. Thế nhưng, điều quan trọng hơn là KTNN cần phải đưa ra đề xuất để bịt những kẽ hở pháp luật và tạo ra cơ chế quản lý giá trị tài sản Nhà nước một cách tốt nhất. Tôi hy vọng KTNN sẽ làm được điều này.■

NGUYỄN LY (thực hiện)

Làm sao để giám sát hiệu quả hoạt động của các quỹ tài chính ngoài ngân sách nhà nước?

 **THU HƯỜNG**

Hiện nay, cả nước có khoảng 70 quỹ tài chính nhà nước (TCNN) ngoài ngân sách nhà nước (NSNN) do Trung ương và địa phương thành lập. Các quỹ này đã góp phần tích cực trong việc huy động nguồn lực tài chính của xã hội, giảm gánh nặng cho NSNN. Tuy nhiên, theo đánh giá tại Chỉ thị 22/CT-TTg ngày 27/08/2015 của Thủ tướng Chính phủ về việc tăng cường công tác quản lý đối với các quỹ TCNN ngoài NSNN: Công tác quản lý Nhà nước đối với các quỹ TCNN ngoài NSNN vẫn còn nhiều hạn chế làm ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả hoạt động của các quỹ. Mục tiêu, nguồn thu, nhiệm vụ chi của một số quỹ còn chồng chéo, trùng lặp với nhiệm vụ của NSNN; nguồn vốn hoạt động của một số quỹ chủ yếu do NSNN đảm bảo hoặc có nguồn gốc từ NSNN, việc huy động nguồn lực đóng góp ngoài ngân sách rất hạn chế, gây phân tán nguồn lực của xã hội nói chung và của NSNN nói riêng. Một số quỹ hoạt động không hiệu quả, chưa đáp ứng được yêu cầu, nhiệm vụ đặt ra; bộ máy quản lý yếu kém, sử dụng kinh phí sai quy định, gây thất thoát, lãng phí; việc kiểm tra, kiểm soát, giám sát đối với các quỹ còn nhiều hạn chế... Chính vì vậy, việc ban hành các giải pháp để tăng cường quản lý Nhà nước đối với các quỹ TCNN ngoài NSNN để các quỹ này hoạt động hiệu quả hơn trở thành đòi hỏi cấp thiết.

Theo đánh giá của Bộ Kế hoạch & Đầu tư, sự hình thành các quỹ TCNN ngoài NSNN là một giải pháp góp phần giúp cho việc điều hành nền tài chính quốc gia linh hoạt hơn, đồng thời cũng là biện pháp hỗ trợ quỹ NSNN. Thông qua việc huy động sự đóng góp của các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, người lao động, sự tài trợ của các tổ chức quốc tế (như

quỹ bảo vệ môi trường, quỹ phát triển KHCN...), các quỹ này đã động viên thêm nguồn lực tài chính nhằm thực hiện một số mục tiêu của cộng đồng, của ngành hay lĩnh vực để thực hiện các chính sách an sinh xã hội, góp phần giảm gánh nặng cho NSNN. Tuy nhiên, quá trình quản lý các quỹ TCNN ngoài NSNN cũng cho thấy nhiều vấn đề bất cập, vướng mắc.

Thêm quỹ, thêm khó khăn trong khâu kiểm tra, giám sát

Tại Hội thảo: “Hoạt động của các quỹ tài chính ngoài NSNN” do Bộ Kế hoạch & Đầu tư và USAID mới tổ chức, ông Đỗ Trọng Khanh, Vụ trưởng Vụ Tài chính - Tiền tệ, Bộ Kế hoạch & Đầu tư, cho biết: Theo thống kê chưa đầy đủ, hiện nay Việt Nam có gần 40 quỹ TCNN được thành

lập theo quy định của Luật, Pháp lệnh; gần 20 quỹ được thành lập theo các văn bản dưới luật. Như vậy, cả nước có khoảng 70 quỹ TCNN ngoài NSNN ở Trung ương và địa phương với quy mô, tính chất và phạm vi hoạt động khác nhau. Trong đó, nhiều quỹ được NSNN cấp vốn thành lập ban đầu, còn gọi là “vốn môi” hoặc cấp bổ sung vốn điều lệ. Xét về quy mô, chỉ có một số quỹ tài chính ở Trung ương có nguồn thu và nhiệm vụ chi lớn, còn lại chủ yếu là các quỹ có quy mô nhỏ, chỉ hoạt động trong một số lĩnh vực hoặc một số địa phương.

Theo ông Đỗ Trọng Khanh, trong bối cảnh cân đối NSNN khó khăn, nhiệm vụ chi cho các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội tăng hàng năm, tỷ lệ bội chi NSNN vẫn ở mức cao thì việc mở rộng và hình thành nhiều quỹ TCNN ngoài NSNN có thể lại gây tác động tiêu cực tới NSNN. Cụ thể là, việc hình thành quá nhiều quỹ và nhiều quỹ có nguồn vốn chủ yếu từ NSNN dễ làm phân tán nguồn lực NSNN; công tác quản lý Nhà nước đối với các quỹ tài chính ngoài NSNN vẫn còn lỏng lẻo, một số quỹ chưa được phân định rõ việc thu chi. Nếu không kiểm soát chặt chẽ, việc phát triển nhanh các quỹ sẽ dẫn đến tình trạng lạm thu, vượt quá khả năng đóng góp của doanh nghiệp và người dân. Bên cạnh đó, cơ quan quản lý chưa ban hành khung pháp lý để quản lý thống nhất các quỹ, điều chỉnh hoạt động của quỹ, cũng như quy định về nguyên tắc thành lập và sử dụng quỹ. Chưa kể đến xu hướng các Bộ, ngành khi

trình Quốc hội ban hành Luật chuyên ngành thì đều đề nghị ban hành kèm các quỹ TCNN ngoài ngân sách. Thực tế đó làm cho số lượng quỹ này càng tăng lên. Đặc biệt, nó còn khiến cho các cơ quan Nhà nước gặp khó khăn trong công tác kiểm tra, giám sát đối với hoạt động của quỹ do chúng không nằm trong hệ thống NSNN, không bị điều chỉnh bởi Luật NSNN, đồng thời cũng không phải là định chế tài chính nên không chịu sự điều chỉnh của Luật các tổ chức tín dụng.

Cũng tại Hội thảo nói trên, ông Phạm Đình Cường, nguyên Phó Vụ trưởng Vụ NSNN, Bộ Tài chính thẳng thắn nêu ví dụ cho nhận định “mục tiêu, nguồn thu, nhiệm vụ chi của nhiều quỹ còn chồng chéo, trùng lặp với nhiệm vụ của NSNN”: Việc đầu tư và bảo trì hệ thống đường giao thông – hạ tầng quan trọng nhất của quốc gia đã được Nhà nước phân cấp đầu tư bằng NSNN nhưng khi “đề” ra quỹ bảo trì đường bộ, nguồn thu từ người tham gia giao thông dồn vào quỹ này, quỹ cũng chỉ đúng việc ngân sách đã chi. Câu hỏi đặt ra là, thành lập quỹ này để giải quyết vấn đề gì trong khi thu thì lấy từ nguồn thu của ngân sách, chi lại làm nhiệm vụ chi của ngân sách?

Ông Cường nêu thêm: Nguồn vốn hoạt động của một số quỹ có nguồn gốc từ NSNN nhưng việc kiểm soát chi của các quỹ này không chặt chẽ. Trong khi chi ngân sách phải thực hiện quy trình nghiêm ngặt (dự toán chi phải được cấp có thẩm quyền phê duyệt; phải chi đúng chế độ, đúng định mức; phải

được người có thẩm quyền chuẩn chi, sau đó phải qua “hàng rào” kiểm soát chi tại KBNN và được kiểm toán...). Trong khi đó, việc chi của quỹ rất đơn giản, hoàn toàn do Hội đồng quỹ quyết định. Ngoài ra, hết năm tài chính, quỹ không chi hết, phần kết dư được tự động chuyển sang năm sau một cách dễ dàng.

Bà Nguyễn Thu Hương, quản lý cao cấp chương trình quản trị Oxfam tại Việt Nam chia sẻ kinh nghiệm quản lý Quỹ BHXH ở Vương quốc Bỉ. Cũng giống như ở Việt Nam, tại Bỉ, Quỹ này do đại diện người sử dụng lao động và người lao động đóng góp. Điểm khác biệt là người sử dụng lao động và người lao động ở Bỉ được làm đại diện quản lý Quỹ mà không phải là cơ quan Chính phủ. Chính phủ chỉ là bên thứ ba thực hiện chức năng giám sát hoạt động của Quỹ trên cơ sở luật BHXH. Cơ quan quản lý quỹ công khai kế hoạch sử dụng quỹ cũng như việc thu, chi và số kết dư hàng năm để người tham gia đóng quỹ được biết.

Kiểm toán Nhà nước “bắt bệnh” các quỹ TCNN ngoài NSNN

Trong những năm gần đây, KTNN đã kiểm toán một số quỹ TCNN ngoài ngân sách do Trung ương thành lập như: Quỹ bình ổn giá xăng dầu, Quỹ bảo trì đường bộ, Quỹ Bảo hiểm xã hội, Quỹ Bảo hiểm y tế, Quỹ Dịch vụ Viễn thông công ích Việt Nam thuộc Bộ Thông tin và Truyền thông; Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ quốc gia thuộc Bộ KH&CN; Quỹ Hỗ trợ sáng tạo



kỹ thuật Việt Nam (VIFOTEC) thuộc Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam...

KTNN đã kiến nghị Chính phủ và một số Bộ, cơ quan Trung ương xem xét một số cơ chế, chính sách và kiến nghị sửa đổi, bổ sung, hủy bỏ một số văn bản. Qua cuộc kiểm toán Quỹ bảo hiểm y tế tại BHXH Việt Nam giai đoạn 2010-2012, KTNN đã chỉ ra một số bất cập về cơ chế, chính sách BHYT như: Cơ quan chức năng chưa ban hành quy định cụ thể về mức hưởng tối đa cho một đợt khám chữa bệnh được quỹ BHYT chi trả trong 1 năm (trong khi chỉ quy định giới hạn mức đóng BHYT). Điều này đã

gây ra sự mất công bằng giữa các đối tượng tham gia BHYT và tăng nguy cơ gây bội chi quỹ BHYT. Đồng thời, qua cuộc kiểm toán này KTNN đã phát hiện, đến 31/12/2011, Công ty cho thuê tài chính II, Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn Việt Nam (ALC II) còn nợ BHXH Việt Nam số tiền gốc là 787,5 tỷ đồng, nợ lãi 264,6 tỷ đồng do BHXH Việt Nam cho vay sai đối tượng. Qua đó, KTNN đã đề nghị Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo cơ quan điều tra làm rõ trách nhiệm của các tập thể, cá nhân có liên quan trong việc BHXH cho ALC II vay sai quy định... Tương tự, kết thúc cuộc kiểm toán Chuyên

đề quản lý và sử dụng Quỹ bảo trì đường bộ năm 2013, KTNN cũng đã chỉ rõ: Công tác lập, giao kế hoạch thu, chi của quỹ này chậm và chưa phù hợp quy định. Cụ thể, các tỉnh Quảng Trị, Tây Ninh, Yên Bái được ngân sách cấp bổ sung 87,772 tỷ đồng nhưng không thông qua Quỹ địa phương, ảnh hưởng đến công tác theo dõi, tổng hợp nguồn kinh phí; việc chuyển tiền cho các địa phương chậm nên đến 31/12/2013 một số địa phương còn dư quỹ 278,907 tỷ đồng; công tác quản lý đầu tư tại Quỹ bảo trì đường bộ Trung ương và các địa phương còn sai sót, chưa đồng bộ trong tất cả các khâu, từ công tác chuẩn bị đầu tư, khảo

sát thiết kế, thiết kế kỹ thuật, lựa chọn nhà thầu, quản lý chất lượng công trình, quyết toán dự án hoàn thành... Qua đó, KTNN kiến nghị các đơn vị liên quan đến Quỹ bảo trì đường bộ sửa đổi, bổ sung 48 văn bản, hủy bỏ 24 văn bản.

Để nâng cao hiệu quả hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NSNN

Trước những bất cập và hạn chế trong hoạt động của các quỹ TCNN ngoài NSNN, nhiều chuyên gia và nhà quản lý đến từ các Bộ, ngành đã đưa ra một số giải pháp để các quỹ này hoạt động hiệu quả hơn. Ông Phạm Đình Cường cho rằng, trong bối cảnh thu ngân sách khó khăn như hiện nay, cơ quan chức năng cần nhanh chóng tái cơ cấu chi NSNN và phải giảm các khoản chi của NSNN bằng cách chuyển một số nhiệm vụ chi sang các quỹ hay nói cách khác là xã hội hóa một số lĩnh vực. Ông Cường nhấn mạnh: việc thành lập quỹ để thu hút nguồn thu từ xã hội là điều cần thiết, với yêu cầu các quỹ này phải đảm bảo sự minh bạch, an toàn và hiệu quả. Ví dụ, theo quy định của pháp luật thì Quỹ Phòng chống thiên tai có nhiệm vụ thay dần nhiệm vụ dự phòng ngân sách, khi xảy ra thiên tai, quỹ này sẽ chi trả và dự phòng ngân sách không chỉ nữa. Hay như tại TP. HCM, trước đây, ngân sách chi 100% cho hoạt động khám, chữa bệnh, nay ngân sách chỉ phải lo 16%, 84%, còn lại do BHYT và người dân chi trả. Khi Quỹ làm được như vậy, Nhà nước đã đạt mục tiêu chuyển dần nhiệm vụ của NSNN sang xã hội và Quỹ cũng thực sự

phát huy được mặt tích cực.

Theo bà Nguyễn Thu Hương, hiện nay, Việt Nam chưa thể áp dụng mô hình quản lý quỹ TCNN ngoài ngân sách như ở các nước phát triển, nhưng điều quan trọng nhất là các quỹ này phải công khai, minh bạch về nguyên tắc thu, chi và sổ kết toán hàng năm để người chủ thực sự của quỹ (là người sử dụng lao động và người lao động đóng góp vào quỹ) được biết. Hơn nữa, Chính phủ cần tạo ra cơ chế để người chủ thực sự, tức là người đóng quỹ được quyền tham gia ý kiến và quyền giám sát việc sử dụng quỹ.

Đại diện Sở Kế hoạch & Đầu tư tỉnh Yên Bái cũng đồng tình với bà Hương về việc Việt Nam chưa thể áp dụng cơ chế quản lý quỹ BHXH và BHYT như các nước phát triển nhưng đại diện này kiến nghị Chính phủ phải ban hành quy định rõ ràng về việc đầu tư tiền nhàn rỗi của các quỹ. Đồng thời, để đảm bảo tính minh bạch của các quỹ do các tổ chức, cá nhân đóng góp, cơ quan quản lý cần luật hóa quy trình thanh toán các quỹ từ Trung ương tới địa phương và áp dụng quy trình thanh toán nghiêm ngặt như thanh toán NSNN.

Theo đề xuất của Vụ Tài chính - Tiền tệ, Bộ Kế hoạch & Đầu tư, cơ quan quản lý Nhà nước cần nghiên cứu, đề xuất giải pháp để hoàn thiện cơ chế quản lý hoạt động, cơ chế tài chính của các quỹ TCNN ngoài NSNN và xây dựng hệ thống khung pháp luật thống nhất để điều chỉnh hoạt động của các quỹ.

Ở góc độ cơ quan quản lý Nhà nước về tài chính đối với các quỹ này, ông Võ Thành

Hưng, Vụ trưởng Vụ NSNN, Bộ Tài chính, cho biết: Để triển khai thực hiện yêu cầu của Thủ tướng Chính phủ tại Chỉ thị 22/CT-TTg, Bộ Tài chính đang tổng hợp kết quả việc rà soát, đánh giá hiệu quả hoạt động các quỹ TCNN ngoài ngân sách do các Bộ, ngành, địa phương gửi về để báo cáo Thủ tướng Chính phủ vào cuối năm nay. Theo đó, đối với các quỹ có mục tiêu, chức năng, nhiệm vụ trùng lặp, nhất là các quỹ đầu tư có tính chất sinh lời thì phải xây dựng phương án chuyển đổi mục tiêu, chức năng, nhiệm vụ để phát huy hiệu quả. Đối với các quỹ hoạt động không đúng tôn chỉ, mục đích, hoạt động không hiệu quả, hoặc các quỹ đã hoàn thành mục tiêu, nhiệm vụ được giao thì sẽ cho dừng và giải thể. Đồng thời, theo Luật NSNN 2015, từ năm 2017 trở đi, các quỹ TCNN ngoài NSNN ở Trung ương phải báo cáo tình hình hoạt động hàng năm với Quốc hội; các quỹ thuộc địa phương quản lý sẽ báo cáo HĐND. Cùng với đó, theo ông Hưng, khi KTNN thực hiện kiểm toán thường xuyên toàn bộ các quỹ thì kết quả kiểm toán cũng sẽ góp phần rất lớn trong việc tăng cường hiệu quả hoạt động của các quỹ này.

Điều 4, Luật Kiểm toán Nhà nước 2015 đã quy định rõ: các quỹ TCNN ngoài ngân sách là đối tượng kiểm toán của KTNN. Một khi số lượng quỹ TCNN ngoài NSNN ở Trung ương và địa phương được kiểm toán nhiều hơn với tần suất thường xuyên hơn thì lời nhận định về một tương lai tích cực cho các quỹ trên là hoàn toàn có cơ sở. ■

Nợ thuế - bài toán khó đang cần lời giải

 **TRẦN NGUYỄN**

Báo cáo gần đây của Tổng cục Thuế cho biết, tính đến 30/4/2016, cả nước có 76.000 tỷ đồng nợ thuế, trong đó: Ngân sách trung ương là 15.760 tỷ đồng; ngân sách địa phương là 60.240 tỷ đồng. Số tiền nợ thuế từ 90 ngày trở lên là 36.729 tỷ đồng, chiếm tỷ trọng 48,3% tổng số tiền nợ thuế; các khoản thuế, phí là 24.594 tỷ đồng; các khoản nợ liên quan về đất là 12.135 tỷ đồng; các khoản tiền phạt và tiền chậm nộp là 23.921 tỷ đồng.

Đối với tình hình thu hồi nợ thuế, tính đến 30/4, tổng số 63 cục thuế cả nước đã đôn đốc, thu hồi được 14.250 tỷ đồng nợ thuế của năm 2015 chuyển sang, bằng 19,6% tổng nợ đến 31/12/2015. Trong đó, thu bằng biện pháp quản lý nợ thu được 10.990 tỷ đồng; bằng biện pháp cưỡng chế là 3.260 tỷ đồng.

Riêng 13 địa phương có điều tiết về ngân sách trung ương, số tiền nợ tính đến 30/4 là 55.951 tỷ đồng, chiếm tỷ trọng 73,6% tổng số tiền nợ thuế của cả nước. Một số tỉnh, thành phố có số tiền nợ lớn là: Hà Nội hơn 23.000 tỷ đồng, Đồng Nai 1.900 tỷ đồng, Đà Nẵng hơn 1.700 tỷ đồng, Bình Dương hơn 2.000 tỷ đồng...

Mặc dù ngành thuế đã và đang triển khai quyết liệt nhiều giải pháp như: đôn đốc thu hồi nợ thuế, cưỡng chế tài khoản

ngân hàng, thu hồi hóa đơn, công khai danh tính của doanh nghiệp nợ thuế... song, tỷ lệ nợ đọng thuế còn lớn và vấn đề nợ thuế vẫn còn gây đau đầu các cơ quan quản lý.

Nợ thuế phổ biến, nguyên nhân không chỉ từ doanh nghiệp

Theo lý giải của một đại diện ngành thuế, nguyên nhân chính khiến cho công tác thu hồi nợ thuế chưa được cải thiện là do nhiều doanh nghiệp gặp khó về tài chính, sản xuất kinh doanh thua lỗ nên không có nguồn thanh toán nghĩa vụ thuế đúng hạn. Đặc biệt là những khó khăn ảnh hưởng từ giai đoạn 2007 - 2009, khi khủng hoảng kinh tế toàn cầu tác động đến kinh tế của Việt Nam.

Cũng có ý kiến cho rằng, cơ quan thuế vẫn còn nhiều hạn chế trong việc đôn đốc quản lý nợ thuế, đây là một yếu tố quan trọng dẫn đến tình trạng doanh nghiệp cố tình chây ỳ trả nợ. Khi bị truy thu số tiền lớn, nhiều doanh nghiệp có nợ thuế ngay lập tức bỏ địa điểm kinh doanh, sau đó thành lập công ty khác. Hiện nay, Luật Doanh nghiệp hay Luật Quản lý thuế vẫn chưa có quy định nào cấm các doanh nghiệp không nộp thuế thành lập công ty mới và góp vốn trong

công ty mới thành lập. PGS. TS Đặng Đức Sơn- Viện trưởng Viện quản trị và tài chính AFC cho rằng, đôi khi doanh nghiệp cũng cố tình luồn vào kê hờ, đó là tính thiếu hiệu quả trong công tác quản lý thuế để trì hoãn việc nộp thuế. Nếu doanh nghiệp cảm thấy cơ quan thuế không có công cụ xử lý ngay đối với phần thuế chưa nộp thì họ sẽ cố gắng chậm nộp ngày nào hay ngày đó.

Một nguyên nhân quan trọng khác được cơ quan thuế đưa ra, đó là giải pháp phân kỳ trả nợ bằng cách cho các doanh nghiệp trả dần tiền nợ thuế với điều kiện được ngân hàng bảo lãnh, đã tỏ ra không có tác dụng và khó thực thi. Theo pháp luật thuế hiện hành, trong trường hợp doanh nghiệp được tổ chức tín dụng, hoặc tổ chức khác hoạt động theo quy định của luật tổ chức tín dụng đứng ra bảo lãnh về số tiền thuế phải nộp, thì thời hạn nộp thuế được thực hiện theo thời hạn bảo lãnh nhưng không quá 12 tháng. Nếu hết thời hạn bảo lãnh mà người nộp thuế chưa thực hiện nghĩa vụ, thì tổ chức bảo lãnh sẽ có trách nhiệm nộp thuế và tiền phạt chậm nộp thay cho người nộp thuế. Quy định là như vậy nhưng trên thực tế, việc áp dụng còn rất nhiều bất cập. Bởi lẽ, doanh nghiệp đang gặp khó khăn thì

không có tổ chức tín dụng hay ngân hàng nào muốn đứng ra bảo lãnh và doanh nghiệp dù muốn cũng không thể hoàn thành nghĩa vụ thuế của mình.

Theo nhìn nhận của giới chuyên gia, việc nợ đọng thuế diễn ra phổ biến còn xuất phát từ một lý do khác, đó là ngay trong luật thuế hiện thời, chúng ta cũng đang có những chính sách chế độ cho phép các doanh nghiệp được nộp chậm thuế. Hơn nữa, tính ổn định của các chính sách pháp luật trong lĩnh vực này cũng liên tục thay đổi khiến cho doanh nghiệp không kịp cập nhật, dẫn đến thời điểm giao thoa họ có thể gặp những vướng mắc như kê khai chậm hay xác định các nghĩa vụ thuế chưa đúng. Bà Nguyễn Thị Cúc - Chủ tịch Hội tư vấn thuế Việt Nam cho rằng, hệ thống pháp luật về thuế vẫn luôn cố gắng để giúp đỡ doanh nghiệp nhưng thường là đi vào xử lý các tình huống cụ thể, giải đáp những vướng mắc cụ thể. Tuy nhiên, khi xử lý vấn đề này thì lại nảy sinh ra vấn đề khác. Nếu xử lý tình huống nhiều, tính hệ thống, tính cơ bản của các luật thuế có thể bị vỡ, thiếu thống nhất, thiếu minh bạch; các chính sách mất sự ổn định và việc áp dụng phần mềm quản lý sẽ khó khăn hơn. Bản thân một đại diện ngành thuế cũng thừa nhận, việc chuyển đổi cơ sở dữ liệu của ngành thuế từ phân tán sang tập trung còn chưa hoàn thiện đã khiến cho doanh nghiệp sai sót dẫn đến nợ thuế. Đồng thời, cơ quan thuế cũng gặp khó khăn trong quản lý dữ liệu, liên thông kết nối, trao đổi thông tin với các tổ chức tín dụng, đặc biệt là các ngân hàng. Hiện ngành

thuế đã tìm ra nguyên nhân gây lỗi và đang có những giải pháp khắc phục.

Giải bài toán thu hồi nợ thuế: cần những biện pháp bền vững, lâu dài

Trước thực tế nhiều doanh nghiệp nợ thuế lên đến hàng nghìn tỷ đồng, trong khi nền kinh tế còn nhiều khó khăn, Tổng cục Thuế đã chỉ đạo cơ quan thuế các cấp đơn đốc kịp thời các khoản thu theo kết luận của Kiểm toán Nhà nước, Thanh tra Chính phủ, ...; rà soát phân loại nợ, phân tích nguyên nhân nợ thuế của từng đối tượng để có giải pháp đơn đốc thu nợ hiệu quả, như: động viên thuyết phục doanh nghiệp, có kế hoạch phân chia nguồn tiền để đảm bảo vừa duy trì hiệu quả sản xuất kinh doanh, vừa có tiền nộp nợ thuế; thành lập đoàn kiểm tra tình hình thu nộp tại những ngành nghề, lĩnh vực có số nợ thuế lớn... Sau khi triển khai hết các biện pháp mà doanh nghiệp vẫn không thực hiện nghĩa vụ thì đến thời hạn nhất định, cơ quan thuế buộc phải áp dụng biện pháp cưỡng chế.

Một giải pháp mang lại nhiều hiệu quả và đã được các cơ quan thuế áp dụng gần đây, đó là công khai danh sách doanh nghiệp nợ thuế. Mới đây, Cục thuế thành phố Hà Nội vừa công khai đợt VII năm 2016 danh sách 144 đơn vị nợ thuế, với tổng số tiền nợ gần 194 tỷ đồng tính đến 31/05/2016. Trong đó, những doanh nghiệp hoạt động ở lĩnh vực đầu tư xây dựng, bất động sản và thương mại vẫn tiếp tục chiếm phần lớn. Ông Mai Sơn, Cục phó Cục thuế Hà Nội khẳng

định: Cục thuế đã làm tốt công tác phân loại nợ thuế để việc công khai đảm bảo chính xác và công bằng đối với người nộp thuế khác. Các đối tác chắc chắn sẽ không lựa chọn những đơn vị nợ thuế bị công khai. Việc này cũng sẽ khiến cho người nợ thuế suy nghĩ rằng, một là phải nộp, hai là phải tái cơ cấu doanh nghiệp hoặc có những biện pháp để không còn nợ thuế nữa.

Với những trường hợp có biểu hiện chây ì, nợ lớn, ảnh hưởng đến nguồn thu của ngân sách địa phương, Cục thuế Hà Nội sẽ phối hợp với cơ quan công an để hỗ trợ đơn đốc thu hồi.

Vừa qua, Quốc hội cũng đã thông qua Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Thuế giá trị gia tăng, Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt và Luật Quản lý thuế. Theo đó, kể từ ngày 1/7/2016, mức lãi chậm nộp tiền thuế được giảm từ 0,05 %/ngày xuống mức 0,03%/ngày, tương đương 0,09%/tháng. Điều này sẽ giúp cho người nợ thuế giảm bớt khó khăn, từ đó công tác thu hồi nợ thuế cũng sẽ đạt hiệu quả cao hơn.

Để vấn đề thu hồi nợ thuế trở nên khả quan, các chuyên gia tư vấn thuế đã phân tích thêm một số tình huống nhằm giải quyết tốt bài toán này.

Từ trước đến nay, ngành thuế vẫn thường giao chỉ tiêu đòi nợ thuế từ trung ương xuống địa phương. Theo đánh giá từ phía chuyên gia, về nguyên tắc, doanh nghiệp phải có trách nhiệm nộp đầy đủ nghĩa vụ thuế cho ngân sách nhà nước. Việc Tổng cục Thuế bổ đầu cho cục thuế các tỉnh, sau đó các cục thuế bổ xuống cho các địa phương là một



biện pháp hành chính nhưng cũng là một nguyên tắc bắt buộc về mặt pháp luật. Nếu doanh nghiệp cố tình không thực hiện thì cơ quan thuế áp dụng các biện pháp hành chính là điều hoàn toàn hợp lý.

Tuy nhiên, cũng có ý kiến cho rằng, phương pháp giao chỉ tiêu nộp thuế từ trên xuống về lâu dài không mang lại hiệu quả tối ưu, khi mà ý thức của người nộp thuế vẫn chưa thực sự được cải thiện. Theo PGS.TS Đặng Đức Sơn, cần phải xóa bỏ ngay tình trạng giao khoán chỉ tiêu thu số thuế trên đầu địa phương, kể cả việc khoán thu nợ đọng thuế. Lý do, đây không phải là một hình thức thưởng phạt mà là nghĩa vụ. Thế nên chúng ta cần phải mài sắc các công cụ của Nhà nước để yêu cầu doanh nghiệp thực hiện đúng quy định của luật pháp, đảm bảo cơ chế nghiêm minh trong quá trình nộp thuế. Đó là điều mà các nước văn minh, các nước phát triển đã hướng đến và

thực hiện rất đầy đủ.

Hiện nay, thời gian cưỡng chế nợ thuế bắt đầu từ ngày thứ 91, quy định này dễ tạo ra những khó khăn cho một số đối tượng, đặc biệt là những đối tượng kinh doanh bất động sản, xây dựng, các doanh nghiệp vừa và nhỏ, đầu ra không có... Nếu đúng 90 ngày nợ thuế mà thực hiện cưỡng chế ngay thì các doanh nghiệp này sẽ càng thêm khó khăn. Chính vì thế, bà Nguyễn Thị Cúc cho rằng: Nhà nước có thể gia hạn nộp thuế đối với những trường hợp doanh nghiệp xây dựng cơ bản đang đầu tư công trình bằng vốn ngân sách nhà nước, thời gian gia hạn thậm chí có thể từ 1 đến 2 năm.

Ông Trịnh Hoàng Cơ, Vụ trưởng Vụ quản lý Nợ và Cưỡng chế thuế chia sẻ: Biện pháp cưỡng chế nào cũng gây khó khăn cho doanh nghiệp, bởi khi doanh nghiệp kinh doanh chưa có tiền mà cơ quan thuế đã phong tỏa thì họ sẽ thêm khó

khăn về nguồn vốn. Cũng vì điều này nên khi doanh nghiệp đã bắt đầu nộp được một phần, cơ quan thuế thường chuyển sang những biện pháp nhẹ nhàng hơn, chẳng hạn như việc thông báo hóa đơn không có giá trị sử dụng.

Thực tế, cơ quan thuế muốn thực hiện được cưỡng chế thuế cũng phải qua nhiều công cụ hành chính khác. Cho nên các chuyên gia cho rằng, cơ quan này phải phối hợp một cách đồng bộ với cơ quan quản lý kinh doanh, với ngân hàng để yêu cầu các tổ chức tín dụng thực hiện biện pháp xử lý tài khoản. Khi cơ quan thuế yêu cầu, cần phải có một công cụ áp chế ngay, đảm bảo cho việc thực thi nghĩa vụ thuế thật sự nghiêm minh. Nếu tình trạng dây dưa nợ thuế tiếp tục kéo dài thì sẽ tạo ra một tiền lệ xấu, mà hệ lụy nguy hiểm trực tiếp ảnh hưởng đến những doanh nghiệp làm ăn chân chính cũng như gây khó khăn cho ngân sách nhà nước.

Các chuyên gia nhận định, việc tận thu doanh nghiệp không phải là một biện pháp hiệu quả để tạo ra nguồn thu bền vững. Do đó, cơ quan thuế cần phải làm rõ nguyên nhân doanh nghiệp nợ thuế. Điều quan trọng hơn nữa là ngành tài chính phải thiết lập cơ chế tiết kiệm ngân sách cùng những chính sách cải cách về thuế, đồng thời tập trung phát triển nền kinh tế trong nước, tháo gỡ khó khăn, tạo điều kiện cho doanh nghiệp phát triển để làm ăn có lãi. Thực hiện tốt những vấn đề đó, ngân sách nhà nước sẽ thu được số thuế ở mức cao nhất và dĩ nhiên cũng sẽ không phải lo nhiều về tình trạng nợ thuế hay thất thu. ■

Nghề kế toán, kiểm toán: Đối mặt thách thức toàn cầu hóa

 **THÙY ANH**



Hiện nay, Việt Nam có khoảng 240 doanh nghiệp (DN) dịch vụ kế toán, kiểm toán, trong đó có hơn 140 DN dịch vụ kiểm toán và gần 100 DN dịch vụ kế toán. Toàn ngành kế toán, kiểm toán (độc lập) có khoảng 11.000 người làm việc với khoảng 2.500 người có chứng chỉ kiểm toán viên, kế toán viên; nhiều người đã trở thành hội viên của các hiệp hội kế toán quốc tế chuyên nghiệp như ACCA, CPA Australia, CIMA... Năm 2015, doanh thu toàn ngành đạt khoảng 5.000 tỷ đồng, nộp ngân sách khoảng 700 tỷ đồng. Bối cảnh hội nhập hiện nay đặt ra nhiều thách thức, đòi hỏi người làm nghề kế toán, kiểm toán phải luôn đổi mới, sáng tạo để trụ hạng cũng như góp phần tạo ra nhiều giá trị gia tăng cho doanh nghiệp và cho nền kinh tế.

Thông tin trên được đại diện Bộ Tài chính nêu ra tại Hội thảo quốc tế với chủ đề “Xu hướng toàn cầu của ngành tài chính kế toán và chiến lược của Việt Nam đến năm 2020” do Bộ Tài chính và Hiệp hội Kế toán Công chứng Anh tại Việt Nam (ACCA Việt Nam) vừa tổ chức.

Đổi mới nghề kế toán, kiểm toán là một xu thế tất yếu...

Hiện nay, Việt Nam đã ban hành Luật Kiểm toán độc lập 2011, Luật Kế toán 2015; cập nhật, xây dựng, ban hành 47 chuẩn mực kiểm toán mới, đồng thời đang nghiên cứu, cập nhật, xây dựng mới các chuẩn mực kế toán doanh nghiệp và chuẩn mực

kế toán công...

Tuy nhiên, theo đánh giá của PGS, TS. Đặng Thái Hùng, Vụ trưởng Vụ Chế độ Kế toán & Kiểm toán, Bộ Tài chính: Mô hình và lực lượng cán bộ làm công tác quản lý nhà nước về kế toán, kiểm toán chưa được tăng cường; số lượng kế toán viên, kiểm toán viên được cấp chứng

chỉ hành nghề còn ít so với khu vực. Điều này cũng cho thấy, thị trường dịch vụ kế toán, kiểm toán của Việt Nam còn chậm phát triển hơn một số nước trong khu vực; chứng chỉ kế toán, kiểm toán chưa mang tính quốc tế cao do Việt Nam yêu cầu chỉ ôn thi theo chính sách và pháp luật của Việt Nam. Với nguồn nhân lực hiện tại, Việt Nam đã có thể sẵn sàng cho hội nhập, nhưng số lượng và chất lượng kế toán viên, kiểm toán viên vẫn là vấn đề cần cải thiện trong thời gian tới.

Bà Faye Chua, Trưởng bộ phận nghiên cứu của ACCA Anh quốc, đã dẫn ra một ví dụ sinh động về mô hình căng tin ở Anh để nói về yêu cầu tất yếu phải đổi mới đối với những người làm kế toán, kiểm toán. Theo bà Faye, ở Anh hiện đang rất phổ biến một mô hình căng tin khác biệt với căng tin truyền thống. Tại đây, người mua được quyền tự định giá cho các món ăn, đồ uống, sau đó trả tiền, chủ cửa hàng không phải công bố bảng giá. Hoặc như ở Braxin, các máy bán thuốc lá được “chế” thành máy bán sách, người mua sẽ đọc cuốn sách trước, nếu họ thấy nó có giá trị và có nhu cầu mua, họ sẽ trả tiền mua cuốn sách đó trên cơ sở tự định giá. Trước những mô hình kinh doanh mới như vậy, các nhà kế toán, kiểm toán sẽ phải quản lý những cửa hàng này theo cách nào? Cần phải làm sao để có thể dự đoán được mức lỗ, lãi từ những mô hình kinh doanh như thế?

Dưới góc nhìn của nhà quản lý về hợp tác quốc tế, ông Phạm Tuấn Anh - Phó Vụ trưởng Vụ Hợp tác quốc tế, Bộ Tài chính – nhận định: Khi Việt Nam gia

nhập Cộng đồng kinh tế ASEAN (AEC), điều đáng quan tâm nhất đối với nghề kế toán, kiểm toán là yêu cầu về việc di chuyển thể nhân trong khu vực. Hiện nay, trong khi AEC yêu cầu Chính phủ các quốc gia thành viên phải có trách nhiệm duy trì được thị trường cạnh tranh, tạo ra cơ hội công bằng và tạo điều kiện cho các doanh nghiệp phát triển đồng đều về quy mô, thì tại Việt Nam, 80-90% doanh nghiệp kế toán, kiểm toán đang có quy mô vừa và nhỏ. Theo ông Anh, khi tham gia AEC, một thách thức nữa cho Việt Nam là phải được các quốc gia trong khu vực thừa nhận về quy trình đào tạo, tiến tới thừa nhận về chứng chỉ hành nghề kế toán, kiểm toán, từ đó lao động thuộc lĩnh vực này mới có thể hành nghề tại khu vực ASEAN.

Theo PGS, TS. Đặng Thái Hùng, khi Việt Nam hội nhập quốc tế và khu vực thì ngành kế toán, kiểm toán có thêm những vai trò mới, không chỉ là ngôn ngữ của kinh doanh, không chỉ là công cụ quản lý kinh tế của mỗi đơn vị mà còn trở thành một dịch vụ hết sức quan trọng trong nền kinh tế - xã hội ở phạm vi khu vực và cả quốc tế. Chính vì vậy, nghề kế toán, kiểm toán cần phải đổi mới để phù hợp với xu hướng hội nhập, trong đó có việc đổi mới các chuẩn mực, các quy trình nghiệp vụ, cũng như phương pháp đào tạo nguồn nhân lực để đảm bảo chất lượng dịch vụ ngang tầm khu vực.

Tương tự, bà Datuk Alexandra Chin JP, Chủ tịch ACCA toàn cầu cũng cho rằng, trong bối cảnh khoa học công nghệ phát triển nhanh như vũ bão, người làm nghề kế toán, kiểm toán vừa

phải thay đổi để luôn đạt yêu cầu cao về chuyên môn, vừa phải phát triển các kỹ năng cá nhân vượt ra ngoài khuôn khổ chức năng kế toán, kiểm toán. Bà Datuk nhấn mạnh: Điều không thay đổi trong tương lai, đó là nghề kế toán, kiểm toán có thể đem lại những giá trị vượt trội cho công chúng cũng như tham gia tốt hơn vào việc phát triển kinh tế của quốc gia.

...Vấn đề là đổi mới như thế nào?

Cùng với việc nêu lên những yêu cầu khách quan đòi hỏi nghề kế toán, kiểm toán phải xác định đổi mới như một xu thế tất yếu, các đại biểu tham dự Hội thảo cũng đã đề xuất nhiều cách thức để quá trình đổi mới có thể thành công. Theo gợi ý của Bà Faye Chua, những mô hình kinh doanh mới như căng tin ở Anh hay máy bán sách ở Braxin cho thấy rằng, thế giới ngày càng có yêu cầu cao hơn đối với nghề kế toán, kiểm toán. Điều này có nghĩa, người làm kế toán, kiểm toán hiện nay không chỉ dừng lại ở việc báo cáo các con số như trước đây mà phải đưa ra được những khuyến nghị, dự đoán được xu hướng và cung cấp được thông tin đầu vào để lãnh đạo doanh nghiệp hay tổ chức có thể đưa ra quyết định tối ưu nhất. Như vậy, người làm kế toán, kiểm toán phải nhận biết được đâu là khâu có thể tạo ra giá trị gia tăng cho các doanh nghiệp và tổ chức. Người làm kế toán, kiểm toán phải tìm ra phương cách để tự nâng mình lên tầm chiến lược, cụ thể là phải có 7 kỹ năng: trình độ chuyên môn, đạo đức nghề nghiệp, sự thông minh,



khả năng sử dụng công nghệ kỹ thuật số, chỉ số cảm xúc, kinh nghiệm, sự sáng tạo và tầm nhìn.

Ở góc độ quản lý nhà nước về hợp tác quốc tế thuộc Bộ Tài chính, ông Phạm Tuấn Anh cho rằng, trong thời gian tới, Việt Nam cần đẩy mạnh việc hài hòa hóa các chuẩn mực quốc tế để áp dụng trong nghề kế toán, kiểm toán. Bởi vì, yếu tố này sẽ tạo nên một hệ thống cơ sở hạ tầng thông tin về thị trường, giúp cơ chế thị trường vận hành tốt hơn và phân bổ nguồn lực tốt hơn. Đồng thời, Việt Nam cần nhanh chóng điều chỉnh để hệ thống VAS (kế toán và hệ thống chuẩn mực kế toán Việt Nam) hiện tại phù hợp hơn với hệ thống chuẩn mực kiểm toán và chuẩn mực báo cáo tài chính quốc tế.

Theo bà Datuk Alexandra Chin JP, để nghề kế toán, kiểm toán có thể đem lại những giá trị vượt trội cho công chúng cũng như tham gia tốt hơn vào việc phát triển kinh tế, các quốc gia

phải xuất phát từ khâu đào tạo. Những yêu cầu cần thiết của chủ doanh nghiệp dịch vụ kế toán, kiểm toán đối với một nhân viên cần phải được lồng vào chương trình giảng dạy của các cơ sở đào tạo về kế toán, kiểm toán. Cùng với đó, các cơ quan Chính phủ, các doanh nghiệp cũng như đơn vị nghiên cứu, đào tạo cần hợp tác để đảm bảo trang bị kỹ năng cần thiết cho kế toán viên, kiểm toán viên từ khi họ còn ngồi trên ghế nhà trường. Các cơ quan quản lý nhà nước cần công bố nhu cầu nhân lực cũng như tìm giải pháp để các quốc gia có thể phối hợp trong vấn đề đào tạo nguồn nhân lực và sau đó là vấn đề áp dụng chuẩn mực quốc tế về kế toán, kiểm toán để nâng cao chất lượng dịch vụ tư vấn.

Việc chứng chỉ kế toán viên, kiểm toán viên của Việt Nam được khu vực và quốc tế thừa nhận là mong muốn của người làm nghề kế toán, kiểm toán nhưng cũng là yêu cầu phải thực

hiện tại Thỏa thuận thừa nhận lẫn nhau về dịch vụ kế toán, kiểm toán trong ASEAN mà Việt Nam đã ký kết. Ông Đặng Thái Hùng cho biết, để triển khai thực hiện Thỏa thuận này, Việt Nam đã thành lập Ủy ban giám sát kế toán, kiểm toán do lãnh đạo Vụ Chế độ Kế toán & Kiểm toán, Bộ Tài chính làm Chủ tịch. Đồng thời, Bộ Tài chính sẽ đổi mới phương pháp tổ chức thi bằng cách chuyển giao việc đào tạo, bồi dưỡng và cấp chứng chỉ cho các Hội nghề nghiệp như VAA và VACPA. Giai đoạn 2016-2020, Bộ Tài chính sẽ chủ trì tiếp tục tham gia các thỏa thuận quốc tế và khu vực ASEAN trong lĩnh vực kế toán, kiểm toán trên cả đa phương và song phương nhằm mở rộng thị trường dịch vụ kế toán, kiểm toán. Với giai đoạn 2021-2030, mục tiêu của chúng ta là hệ thống luật lệ, chuẩn mực, nguồn nhân lực, thị trường kế toán, kiểm toán sẽ tương đương với các nước trong khu vực và quốc tế. ■

“Con tàu” cải cách phải thay đổi để thích nghi với “đường ray” mới

 **HỒNG NHUNG**

Trong bối cảnh hội nhập sâu rộng với khu vực và thế giới như hiện nay, vấn đề cải cách thể chế đang trở thành một yêu cầu cấp thiết. Ông Trương Đình Tuyển, một cố vấn cao cấp của Chính phủ trong đàm phán TPP từng khẳng định, cơ hội không tự nó biến thành lợi ích, không tự nó chuyển thành sức mạnh trên thị trường mà phụ thuộc vào hành động của chủ thể. Cũng vậy, thách thức tuy là sức ép trực tiếp nhưng dồn ép đến đâu lại phụ thuộc vào đối sách của chủ thể. Chủ thể ở đây là doanh nghiệp, người dân và Nhà nước.

Tại Hội thảo Khát vọng Việt Nam 2035, vai trò của doanh nghiệp và yêu cầu hiện đại hóa thể chế, chuyên gia kinh tế Phạm Chi Lan kể rằng: “Trước đây, nguyên Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư Bùi Quang Vinh từng đưa ra một vài yêu cầu về cải cách ngay trong Bộ thì bị người ta thương thay: sao ông lại lấy đá tự ghè vào chân mình? Nếu xã hội này quá hiếm những người dám lấy đá tự ghè vào chân mình thì làm sao có thể cải cách được?”

Cải cách thể chế - Nhà nước phải thay đổi trước

Cách đây 2 năm (10/2014), trong phiên chất vấn và trả lời chất vấn tại nghị trường Quốc hội, nguyên Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư Bùi Quang Vinh đã đề nghị: “Chúng ta phải đổi mới thể chế, pháp luật, chứ không thể dùng lời khuyên, mong muốn để thay đổi”. Lý giải cho yêu cầu này, ông Vinh nói: “Không đổi mới cán bộ thì không đổi mới được nền kinh tế. Các chuyên gia quốc tế cũng cho rằng, nếu chúng ta đổi mới doanh nghiệp nhà nước mà vẫn để nguyên những cán bộ đã từng sinh ra những doanh nghiệp đó, lãnh đạo doanh nghiệp đó, thì hôm nay họ không tự chặt chân mình đâu...”.

Mới đây, Báo cáo Việt Nam 2035 do Bộ Kế hoạch và Đầu tư phối hợp với Ngân hàng Thế giới (WB) thực hiện, lại tiếp tục khẳng định: “Việt Nam đang đứng trước bước ngoặt của cải cách và phát

triển. Thời cơ và thuận lợi rất lớn, nhưng thách thức và khó khăn cũng không hề nhỏ. Để đạt được khát vọng hướng tới một Việt Nam thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ, lựa chọn duy nhất của chúng ta là thực hiện cải cách...”. Báo cáo chỉ ra rằng, các thiết chế và thể chế hiện tại của Việt Nam đang gặp hai vấn đề lớn: Một là, tạo ra rào cản cho hoạt động tự chủ của khu vực tư nhân; hai là, năng lực yếu và trách nhiệm giải trình thấp.

Báo cáo cũng chỉ rõ “nút thắt” của thể chế kinh tế Việt Nam: Tình trạng thương mại hóa thiết chế công tạo dư địa để một số quan chức lạm dụng thẩm quyền điều tiết thị trường, thực thi pháp luật và phân bổ quyền tài sản nhằm thu lợi cho mình và thân hữu. Hiệu quả của Nhà nước cũng bị xói mòn bởi tình trạng thiên vị cho các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có mối quan hệ thân hữu, dẫn đến những quyết sách không minh bạch.

Bình luận điều này, chuyên gia kinh tế Phạm Chi Lan thẳng thắn: “Trong báo cáo và đặc biệt là trong phát triển khu vực tư nhân, chúng tôi nói thẳng là ở Việt Nam, không chỉ có sự phân biệt doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp đầu tư nước ngoài với doanh nghiệp tư nhân trong nước, mà còn có sự phân biệt giữa doanh nghiệp thân hữu và doanh nghiệp không thân hữu. Doanh nghiệp thân hữu gồm có 3 nhóm là doanh nghiệp nhà nước, một số lớn doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và một số ít doanh nghiệp tư nhân lớn của Việt Nam. Còn lại là doanh nghiệp không thân hữu, mà chủ yếu là doanh nghiệp nhỏ và vừa”.

Cắt nghĩa vì sao Việt Nam lại có nhiều “thân hữu”, TS Nguyễn Đình Cung, Viện trưởng Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM) cho rằng: “Vì Nhà nước, công chức có nhiều thứ để cho, mà cho không minh bạch, thiếu trách nhiệm giải trình. Tại sao thế? Vì chúng ta thiếu thị trường. Nhà nước còn kham nhiều, thị trường quá ít”. Ông phân tích: “Tài sản quốc gia rất lớn, nhưng nó là

cái gì, giá trị bao nhiêu, đang sản sinh, giá trị gia tăng đó ai đang hưởng lợi, hay bị hao mòn thế nào, không ai biết. Đây là chỗ làm méo mó thị trường nhiều nhất, làm kém minh bạch xã hội của ta nhất”.

Ông Cung cho biết, trong báo cáo của WB, tài sản công của Việt Nam gấp 4 lần GDP, tức khoảng 800 tỷ USD. “Chỉ 1% trong số đó, chúng ta đã có 8 tỷ USD. Nếu tận dụng được nguồn lực này, Việt Nam sẽ tăng trưởng 11-13% chứ không phải 5-6% như hiện nay”.

Bởi vậy, theo ông Cung, thể chế hiện đại chính là thị trường hơn, cạnh tranh hơn, minh bạch hơn và dân chủ hơn. Những chỗ nào chưa thị trường thì chúng ta cần xây dựng cho nó thị trường, chỗ nào thị trường méo mó, sai lệch thì phải làm cho nó cạnh tranh hơn. Chỉ có cạnh tranh mới có thị trường, mà cốt lõi là cạnh tranh công bằng. Muốn vậy, Nhà nước phải thay đổi, cổ phần hóa nhiều hơn, thực chất hơn để làm nhỏ khu vực nhà nước, để dân có cơ hội nhiều hơn.

Từ góc độ pháp lý, nguyên Thứ trưởng Bộ Tư pháp Hoàng Thế Liên kiến giải: “Độc quyền – (trừ) trách nhiệm giải trình = (bằng) tham nhũng. Độc quyền còn lớn, trong khi trách nhiệm giải trình không đến mức truy cứu trách nhiệm pháp lý với người thực hiện, thì chắc chắn tham nhũng còn lớn”.

Theo bà Trần Thị Lan Hương, chuyên gia cao cấp của WB tại Việt Nam, con số khảo sát mới đây của Thanh tra Chính phủ cho thấy, có tới 75% số doanh nghiệp cho rằng, họ “tặng quà” cho cơ quan công quyền là “chủ động” chứ không ép buộc. Tuy nhiên, chuyên gia kinh tế Phạm Chi Lan cho rằng, thực tế, con số này còn cao hơn nhiều. Theo lý giải của bà Lan, sự “chủ động” này là từ thế bị động, doanh nghiệp bị đặt vào tình huống không “bôi trơn” không được: “Vấn đề là họ buộc phải đưa bởi đồng tiền đi trước là đồng tiền khôn. Cứ vài anh thử búống bình không thực hiện xem, sẽ bị gạt ra ngay. Tham nhũng, bôi trơn chiếm hơn một nửa lợi nhuận của doanh nghiệp, là chi phí không chính thức. Chẳng ai muốn điều đó cả nhưng họ buộc phải làm thế. Do đó, muốn thay đổi thì Nhà nước phải thay đổi trước”.

Doanh nghiệp - một động lực quan trọng để cải cách thể chế

Nói về vai trò của doanh nghiệp đối với cải cách thể chế, ông Nguyễn Văn Phúc, Phó chủ nhiệm Ủy

ban Kinh tế của Quốc hội cho rằng, cộng đồng doanh nghiệp Việt Nam ngày càng có vai trò rất quan trọng trong vấn đề xây dựng, cải cách và hoàn thiện thể chế.

Phó Chủ tịch WB tại Đông Á Thái Bình Dương, bà Victoria Kwakwa chia sẻ, nền kinh tế Việt Nam có nhiều doanh nghiệp quy mô nhỏ và siêu nhỏ. Đứng trước bối cảnh hội nhập sâu rộng, số phận những doanh nghiệp này rất mong manh. Vì vậy, Chính phủ phải tạo điều kiện cho khu vực tư nhân dẫn dắt nền kinh tế thị trường, xác định chính sách hỗ trợ cho doanh nghiệp tư nhân, hiện đại hóa thể chế, tạo ra mô hình Nhà nước mới, đảm bảo trách nhiệm minh bạch và giải trình.

Đại diện cho tiếng nói của cộng đồng doanh nghiệp, Chủ tịch Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) Vũ Tiến Lộc bày tỏ, thể chế nào doanh nghiệp đó. Ở bầu thì tròn, ở ống thì dài. Doanh nghiệp và doanh nhân không chỉ là kết quả của thể chế mà còn là động lực cải thiện, thay đổi thể chế. Đây là một mối tác động hai chiều.

Tuy vậy, Chủ tịch VCCI cũng khuyến cáo các doanh nghiệp nên chủ động hơn. Ông cảm thấy tiếc khi cộng đồng doanh nghiệp dường như chưa thực sự sẵn sàng cho hội nhập, cũng như chưa chủ động tham gia mạnh mẽ vào cải cách thể chế - dù đây là yếu tố tác động trực tiếp tới hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp. “Một số chính sách, pháp luật liên quan đến doanh nghiệp, trước khi ban hành, VCCI đều tham vấn ý kiến, nhưng rất buồn là không có doanh nghiệp nào phản hồi” - ông Lộc cho biết.

Đồng quan điểm trên, bà Lan Hương cho rằng, doanh nghiệp cũng phải có vai trò trong việc thay đổi “cuộc chơi” này, chứ không phải chỉ có Nhà nước. Bởi theo bà Hương, doanh nghiệp cũng đang là tác nhân gây ra những bất cập hiện nay.

* * *

Đã đến lúc “con tàu” cải cách cần thay đổi quán tính để thích nghi với “đường ray” mới, hơn là cứ chạy mãi trên lộ trình cũ. Nói như đại biểu Quốc hội Trương Trọng Nghĩa: “Ta vẫn đang chạy trên đường ray cũ thì làm sao nhìn thấy chân trời mới”. Bởi vậy, sẽ thật sự không dễ dàng khi chúng ta chấp nhận “tự chặt chân mình” hay “tự lấy đá ghè vào chân mình” như cách ví von giàu hình ảnh của vị nguyên Bộ trưởng hay vị chuyên gia kinh tế. Nhưng, dẫu muộn còn hơn không...■

KIỂM TOÁN HOẠT ĐỘNG - NHỮNG BÀI HỌC TỪ THỰC TIỄN

Kiểm toán hoạt động Chương trình Nhà ở xã hội của Thành phố Hồ Chí Minh giai đoạn 2011-2015

 **ĐẶNG VĂN CÔNG** - Kiểm toán Nhà nước khu vực IV

Chiến lược Phát triển nhà ở Quốc gia đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 2127/QĐ-TTg ngày 30/11/2011 đã nêu rõ mục đích, ý nghĩa của việc xây dựng nhà ở xã hội (NOXH): Đây là chính sách đúng, mang lại lợi ích chung cho tất cả các bên liên quan, góp phần giải quyết nhu cầu nhà ở cho những đối tượng chính sách xã hội, người có thu nhập thấp, người nghèo gặp khó khăn về nhà ở nói chung và địa bàn Tp. Hồ Chí Minh nói riêng.

Tuy nhiên, qua các phương tiện thông tin đại chúng, qua dư luận xã hội và kết quả khảo sát thực tế lại cho thấy, Chương trình NOXH có những rủi ro như: việc xác định giá mua bán, cho thuê, thuê mua chậm trễ; chủ đầu tư và người mua không an tâm với giá tạm tính; giá NOXH tương đối cao; một số người được thuê mua NOXH nhưng chưa có nhu cầu sử dụng nên đã cho thuê lại, cho ở nhờ; một số quy trình, quy định quản lý chưa được ban hành... Tp. Hồ Chí Minh chưa sơ kết về việc thực

hiện chỉ tiêu phát triển NOXH giai đoạn 2011-2015. Trước những thông tin này, KTNN đã tiến hành kiểm toán hoạt động đối với Chương trình, bởi đây là một yêu cầu thực sự cần thiết.

Một số hạn chế của Chương trình từ góc nhìn kiểm toán hoạt động

UBND Tp. Hồ Chí Minh đã triển khai thực hiện Chương trình NOXH trên địa bàn nhằm giải quyết khó khăn về nhà ở cho các đối tượng theo chủ trương của Đảng, chính sách

của Quốc hội, Chính phủ; đề ra chỉ tiêu phát triển NOXH giai đoạn 2011-2015, định hướng phát triển NOXH đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030 cùng với các cơ chế, chính sách, giải pháp về tài chính, đất đai, quy hoạch để thực hiện Chương trình.

Ngay khi triển khai thực hiện, UBND Thành phố đã quyết định dành một số khu đất do Nhà nước trực tiếp quản lý để đầu tư xây dựng NOXH, nhằm tạo điều kiện thuận lợi ban đầu cho Chương trình. Để đảm bảo quyền lợi cho các đối tượng NOXH, UBND thành phố có chủ trương về việc chủ đầu tư phải cam kết giá bán tối đa và giao Sở Xây dựng Thành phố chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan thực hiện thẩm định chi phí đầu tư dự án NOXH thuộc sở hữu nhà nước cũng như giá bán dự án NOXH sử dụng vốn ngoài NSNN. Trong quá trình thực hiện, Thành phố đã báo cáo, kiến nghị Chính phủ, Bộ Xây dựng về các giải pháp tháo gỡ khó khăn, giải quyết vướng mắc để đẩy nhanh tiến độ thực hiện Chương trình.

Mặc dù vậy, việc thực hiện Chương trình NOXH của Tp. Hồ Chí Minh giai đoạn 2011-2015 vẫn còn một số hạn chế sau:

Thứ nhất, Thành phố chưa tổ chức khảo sát nhu cầu về NOXH và chưa ban hành kế hoạch phát triển NOXH 5 năm cũng như hàng năm trong giai đoạn 2011-2015 để cụ thể hóa chỉ tiêu, giải pháp, lộ trình thực hiện và nhiệm vụ của các cơ quan liên quan trong thực hiện Chương trình. Bởi vậy, việc điều chỉnh giảm



chỉ tiêu phát triển NOXH giai đoạn 2011-2015 từ 34.000 căn hộ xuống còn 17.500 căn hộ (giảm 48,5% so với chỉ tiêu ban đầu) đã làm giảm khả năng đáp ứng nhu cầu NOXH trên địa bàn.

Đến thời điểm kiểm toán, Thành phố chỉ hoàn thành xây dựng và đưa vào sử dụng 8 dự án với 755 căn hộ NOXH, đạt 4,3% kế hoạch. Trong năm 2016, Thành phố có khả năng hoàn thành thêm 4 dự án với số lượng là 3.100 căn hộ NOXH, đạt tỷ lệ 22% kế hoạch - rất thấp so với chỉ tiêu phát triển NOXH giai đoạn 2011-2015.

Thứ hai, trong công tác lập, thẩm định và phê duyệt quy hoạch đô thị, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch phát triển khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao... Thành phố chưa bố trí được quỹ đất cho phát triển NOXH.

Thứ ba, Thành phố chưa có biện pháp xử lý đối với tình trạng các dự án đầu tư xây dựng NOXH chậm triển khai hoặc kéo

dài thời gian thực hiện; chưa có văn bản hướng dẫn và tổ chức tập huấn về hồ sơ, cách thức cũng như các công việc khác để hạn chế rủi ro trong xác nhận thực trạng nhà ở; trước tháng 2/2015, việc áp dụng tiêu chí chấm điểm của Thành phố chưa đảm bảo tính pháp lý và có sự khác biệt so với quy định của Bộ Xây dựng.

Thứ tư, đối với việc xét duyệt cho thuê, thuê mua, một số hồ sơ chưa xác nhận rõ thực trạng nhà ở; chưa tổ chức kiểm tra kịp thời để phát hiện, xử lý các sai sót trong lựa chọn đối tượng mua NOXH của các chủ đầu tư dự án sử dụng vốn ngoài NSNN; văn bản yêu cầu chủ đầu tư cam kết giá bán tối đa chưa được thẩm định để đảm bảo tính pháp lý; chưa thực hiện thẩm định chi phí đầu tư, giá bán NOXH thuộc sở hữu nhà nước cũng như tại các dự án NOXH đầu tư bằng nguồn vốn ngoài NSNN; chưa kiên quyết xử lý đối với các trường hợp cho thuê lại, cho mượn.

Thứ năm, Thành phố chưa đánh giá được tình hình, kết quả thực hiện cơ chế, chính sách và các giải pháp về tài chính, đất đai, quy hoạch mà UBND Thành phố đã đề ra để có biện pháp tháo gỡ vướng mắc, giải quyết bất cập, điều chỉnh cho phù hợp với tình hình thực hiện Chương trình.

Kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước

Trên cơ sở các phát hiện kiểm toán, KTNN đã đưa ra các kiến nghị liên quan đến việc quản lý thực hiện Chương trình, trong đó tập trung vào một số nội dung sau:

Một là, đối với UBND Thành phố, Sở Xây dựng và các cơ quan có liên quan:

- Cần tổ chức xây dựng, ban hành kế hoạch phát triển NOXH

hàng năm, 5 năm. Rà soát, điều chỉnh, bổ sung quỹ đất để phát triển NOXH trong quy hoạch chung, quy hoạch phân khu, quy hoạch chi tiết đô thị theo quy định của Chính phủ. Giải quyết vướng mắc trong thực hiện dự án nhằm đẩy nhanh tiến độ thực hiện hoặc có biện pháp xử lý phù hợp (đối với các trường hợp không có khả năng triển khai dự án).

- Chấn chỉnh và hướng dẫn việc xác nhận thực trạng nhà ở của các UBND phường, xã.

- Đề ra cơ chế, giải pháp quản lý để hạ thấp chi phí đầu tư xây dựng NOXH, loại trừ các chi phí quyết toán không phù hợp thực tế, không đúng quy định.

- Tính lại tiền sử dụng đất phải nộp NSNN đối với dự án vừa có nhà ở thương mại, vừa có NOXH.

- Làm rõ và xử lý theo quy

định đối với các trường hợp người thuê, thuê mua căn hộ NOXH thuộc sở hữu nhà nước nhưng chưa ở, cho thuê lại, cho ở nhờ, khai ở cùng.

- Đánh giá tình hình, kết quả thực hiện cơ chế, chính sách và các giải pháp về tài chính, đất đai, quy hoạch để rút kinh nghiệm cho thời gian tới.

Hai là, đối với Bộ Xây dựng, cần sửa đổi, bổ sung các quy định trong đánh giá năng lực tài chính của tổ chức kinh tế đăng ký đầu tư dự án NOXH; xem xét bổ sung quy định về xác nhận thực trạng nhà ở; sửa đổi quy định về điều kiện, tiêu chí ưu tiên, thang điểm; bổ sung quy định về việc kiểm toán đối với quyết toán chi phí đầu tư dự án NOXH sử dụng vốn ngoài NSNN để đảm bảo tính đúng đắn, hợp lý.■

Trên cơ sở trực tiếp tham gia cuộc kiểm toán Chương trình nhà ở xã hội của TP. Hà Nội, tôi muốn được chia sẻ một số kinh nghiệm khi triển khai cuộc kiểm toán hoạt động, cụ thể là: Làm thế nào để thiết lập tiêu chí kiểm toán, từ đó có được những đánh giá về mục tiêu kiểm toán đã định, đồng thời đưa ra những kiến nghị mang tính khả thi đối với đơn vị được kiểm toán.

Thứ nhất, để có thể thiết lập tiêu chí kiểm toán, kiểm toán viên phải nghiên cứu kỹ về quy định pháp lý đối với môi trường hoạt động cũng như quy trình tổ chức hoạt động của đơn vị được kiểm toán. Đồng thời, chúng ta cũng phải nghiên cứu những thông lệ thực hành. Thông lệ thực hành ở đây có thể là của những đơn vị tổ chức hoạt động trong cùng lĩnh vực; thông lệ thực hành của một số nước trên thế giới; hoặc có thể nghiên cứu báo cáo kiểm toán trong các lĩnh vực tương đồng của một số cơ quan KTNN khác. Với những tiêu chí đó, chúng ta tiếp tục phải nghiên cứu để gắn sát nhất với thực tiễn hoạt động của đơn vị được

kiểm toán. Với cuộc kiểm toán nhà ở xã hội, khi thiết lập các tiêu chí kiểm toán, chúng tôi tổ chức theo hình thức trao đổi nhóm rất cởi mở trong nội bộ đoàn kiểm toán. Sau đó, khi dự thảo được tiêu chí kiểm toán, đoàn kiểm toán xin ý kiến của chuyên gia CCAF (tổ chức kiểm toán toàn diện của Canada) và nhận được những ý kiến đóng góp rất thiết thực. Ngoài ra, chúng tôi còn tổ chức trao đổi lấy ý kiến ở các đơn vị được kiểm toán, cụ thể là Sở Xây dựng thuộc UBND TP. Hà Nội và cũng đã tổ chức hội thảo lấy ý kiến từ đại diện của Bộ Xây dựng.

Thứ hai, đối với cuộc kiểm toán nhà ở xã hội, chúng tôi đã rất nỗ lực để xây dựng chương trình kiểm toán. Trong chương trình kiểm toán có thiết lập các mục tiêu kiểm toán cụ thể tương ứng với các tiêu chí kiểm toán. Việc này giúp cho các kiểm toán viên có những định hướng ngay từ giai đoạn lập kế hoạch kiểm toán dẫn đến giai đoạn thực hiện kiểm toán tương đối thuận lợi.■ **VŨ THỊ THANH HẢI - KTNN CN V**

Một số vấn đề khi triển khai kiểm toán hoạt động quản lý, sử dụng ngân sách cấp huyện



TRẦN VĂN HÒE

Kiểm toán Nhà nước khu vực XII

Vấn đề nâng cao hiệu quả kiểm toán hoạt động đã được Ủy ban Thường vụ Quốc hội phê duyệt tại Chiến lược phát triển Kiểm toán Nhà nước (KTNN) đến năm 2020. Giai đoạn 2011-2015, KTNN đã tiến hành 9 cuộc kiểm toán hoạt động và đạt được những kết quả đáng khích lệ. Năm 2016, Tổng Kiểm toán Nhà nước giao nhiệm vụ cho 13 KTNN khu vực tiến hành 13 cuộc kiểm toán hoạt động quản lý, sử dụng ngân sách cấp huyện. Đây là những cuộc kiểm toán quan trọng, tuy nhiên nó vẫn mang tính chất thử nghiệm nhằm đúc rút kinh nghiệm cho việc triển khai, đẩy mạnh kiểm toán hoạt động về sau, do vậy quá trình thực hiện kiểm toán sẽ gặp không ít khó khăn, vướng mắc.



Qua nghiên cứu các văn bản pháp luật, tài liệu có liên quan đến kiểm toán hoạt động, cùng với kinh nghiệm hoạt động kiểm toán, nhất là các cuộc kiểm toán chuyên đề, theo chúng tôi, khi triển khai kiểm toán hoạt động quản lý, sử dụng ngân sách cấp huyện, các đoàn kiểm toán cần thực hiện tốt những nội dung sau:

Một là, nắm vững các quy định của Luật KTNN, Chuẩn mực KTNN số 300: Các nguyên tắc cơ bản của kiểm toán hoạt động, các quy định của pháp luật có liên quan đến nội dung kiểm toán để làm căn cứ đánh giá tính kinh tế, hiệu lực và hiệu quả khi thực hiện kiểm toán.

Hai là, do chủ đề của cuộc kiểm toán là quản lý, sử dụng

ngân sách nên các hoạt động kinh tế - xã hội có liên quan đến thu, chi ngân sách nhà nước đều là đối tượng cần được kiểm toán. Tuy nhiên, cần xem xét các hoạt động kinh tế - xã hội có liên quan trực tiếp đến tính kinh tế, tính hiệu lực, tính hiệu quả trong quản lý, sử dụng NSNN để xác định và đưa vào nội dung kiểm toán. Qua kinh nghiệm thực tiễn

của công tác kiểm toán ngân sách địa phương, các chuyên đề lồng ghép, chúng tôi nhận thấy, việc lập kế hoạch kiểm toán hoạt động quản lý, sử dụng ngân sách cấp huyện cần quan tâm đến một số hoạt động, nội dung cụ thể như sau:

- Liên quan đến lĩnh vực thu ngân sách: Quan tâm các hoạt động có thể dẫn tới thất thu thuế, phí, lệ phí, như: lập bộ thuế thiếu, sót, lập với số thu thấp hơn nhiều so với thực tế; công tác miễn giảm thuế sai quy định; quản lý nợ thuế không tốt, chưa có biện pháp kiên quyết dẫn đến thất thu thuế; các cá nhân chuyển nhượng quyền sử dụng đất thu lợi rất lớn nhưng không nộp thuế thu nhập cá nhân; các tổ chức, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp trái phép để xây dựng nhà ở, các cơ sở kinh doanh gây thất thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất phi nông nghiệp, thuế sử dụng đất phi nông nghiệp; giá đất, hệ số K về giá đất do UBND cấp tỉnh ban hành và công bố không phù hợp với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất trên địa bàn dẫn đến thất thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, tiền thuế sử dụng đất phi nông nghiệp; các tổ chức nhà nước cho cá nhân thuê đất, tài sản để mở các cơ sở kinh doanh nhưng không nộp các khoản thu vào NSNN; kê khai thuế tài nguyên, phí bảo vệ môi trường, thuế thu nhập doanh nghiệp thiếu, không nộp tiền cấp quyền khai thác khoáng sản...

- Liên quan đến lĩnh vực chi ngân sách: Chú ý một số hoạt động, như giao dự toán chi ngân sách không theo định mức, không dựa trên cơ sở nhu cầu chi và nguồn thu có tại đơn vị; sử

dụng biên chế lớn hơn định mức được giao; xác định không hợp lý tỷ lệ tự chủ và mức đảm bảo từ NSNN của các đơn vị sự nghiệp có thu trong thời kỳ ổn định, gây lãng phí NSNN; phân bổ kế hoạch vốn đầu tư dàn trải, dẫn tới chậm đưa các công trình vào khai thác sử dụng, gây lãng phí NSNN; đầu tư các công trình không đồng bộ, không khai thác có hiệu quả các công trình đã hoàn thành, ảnh hưởng tới tính hiệu lực của các dự án; xây dựng dự án có quy mô không hợp lý, ảnh hưởng tới tính hiệu quả sử dụng vốn đầu tư; xem xét tính hiệu quả, hiệu lực của một số khoản chi thường xuyên đặc thù (đi nước ngoài, tiếp khách, tổ chức hội chợ, lễ hội, xúc tiến đầu tư, xử lý rác thải...); chi chuyển nguồn lớn trong khi Nhà nước phải đi vay, trả lãi để đầu tư xây dựng cơ bản...

Ba là, cần chỉ rõ từng hoạt động, từng nội dung kiểm toán có liên quan đến tính kinh tế, tính hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động quản lý, sử dụng NSNN (mỗi nội dung, mỗi hoạt động cần kiểm toán có thể đánh giá một, hai hoặc cả ba yếu tố: tính kinh tế, hiệu lực và hiệu quả). Tập trung kiểm toán theo các đầu mối (các hoạt động, các nội dung cụ thể). Khi lập Báo cáo kiểm toán, phải tập hợp lại và đánh giá theo các yếu tố cụ thể của kiểm toán hoạt động: Tính kinh tế, tính hiệu lực, tính hiệu quả và chi tiết theo từng lĩnh vực (thu ngân sách, chi thường xuyên, chi đầu tư) hoặc từng khâu của chu trình ngân sách (lập dự toán thu, chi ngân sách; chấp hành dự toán thu, chi ngân sách; quyết toán ngân sách).

Bốn là, xây dựng các tiêu chí để đánh giá tính kinh tế, hiệu quả và hiệu lực đối với từng nội dung, từng hoạt động cụ thể và được xác định rõ trong kế hoạch kiểm toán. Việc xây dựng các tiêu chí đánh giá tính kinh tế, hiệu quả và hiệu lực là hết sức quan trọng, do đó phải nghiên cứu kỹ các mối quan hệ của các tiêu chí này với yêu cầu đánh giá tính kinh tế, hiệu lực, hiệu quả của từng nội dung, từng hoạt động; các thông tin, tài liệu cần thu thập và nguồn thu thập, độ tin cậy của thông tin... Tránh tình trạng các tiêu chí chung chung, khó so sánh, đánh giá hoặc không thể thu thập được thông tin, tài liệu để so sánh, đánh giá.

Năm là, tổ chức tập huấn nghiệp vụ kiểm toán hoạt động quản lý, sử dụng ngân sách cấp huyện theo hướng “cầm tay chỉ việc” nghĩa là đi sâu phân tích, thảo luận và trao đổi từng nội dung cần kiểm toán gắn liền với tính kinh tế, tính hiệu lực và tính hiệu quả với các tiêu chí cụ thể, đồng thời phải xây dựng Đề cương cuộc kiểm toán hoạt động này thật cụ thể để áp dụng trong toàn ngành.

Sáu là, bố trí các kiểm toán viên có trình độ chuyên môn và kinh nghiệm kiểm toán để tham gia cuộc kiểm toán hoạt động này. Cần thực hiện các phương pháp kiểm toán hợp lý đối với từng nội dung, từng hoạt động được kiểm toán, trong đó chú trọng phương pháp điều tra, phương pháp chọn mẫu, phương pháp phân tích. Phải thu thập đầy đủ các bằng chứng kiểm toán có liên quan để làm cơ sở cho các nhận xét, đánh giá và kiến nghị kiểm toán. ■

Kiểm toán hiệu quả sử dụng ngân sách nhà nước - chưa đáp ứng được mục tiêu và kỳ vọng

 **TRỊNH NGỌC DŨNG - KTNN Khu vực XI**

Kiểm toán Nhà nước khu vực XI là đơn vị được thành lập năm 2011 với nhiệm vụ chủ yếu là kiểm toán ngân sách địa phương hàng năm của 4 tỉnh: Thanh Hóa, Ninh Bình, Nam Định và Thái Bình. Các cuộc kiểm toán được thực hiện phần lớn là kiểm toán ngân sách địa phương hàng năm, áp dụng kết hợp cả ba loại hình kiểm toán (kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ, kiểm toán hoạt động). Về cơ bản, các cuộc kiểm toán đã bám sát mục tiêu kiểm toán theo kế hoạch đã đề ra, thông qua những đánh giá về tính đúng đắn, trung thực đối với báo cáo quyết toán thu chi ngân sách của địa phương; đánh giá việc tuân thủ pháp luật, tính kinh tế, hiệu quả và hiệu lực trong quản lý sử dụng ngân sách của đơn vị được kiểm toán. Kết quả các cuộc kiểm toán đã phát hiện một số sai lệch về số liệu báo cáo quyết toán ngân sách của các địa phương; chỉ rõ những tồn tại, sai phạm về việc chấp hành pháp luật trong quản lý, điều hành và sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước. Việc kiểm toán đánh giá tính kinh tế, hiệu quả và hiệu lực trong quản lý sử dụng ngân sách đã được quan tâm, bước đầu có những phát hiện và tác động tích cực đến quá trình cải tiến công tác quản lý, điều hành ngân sách ở tầm vĩ mô của địa phương được kiểm toán. Tuy nhiên, kết quả kiểm toán cũng cho thấy, màu sắc kiểm toán báo cáo tài chính và kiểm toán tuân thủ vẫn giữ gam chủ đạo, kiểm toán hoạt động nói chung cũng như kiểm toán tính hiệu quả việc sử dụng nguồn lực ngân sách của địa phương nói riêng còn nhiều hạn chế, chưa đáp ứng được kỳ vọng mà mục tiêu kiểm toán đã đề ra.

Nguyên nhân

Thực trạng này xuất phát từ một số nguyên nhân sau:

Thứ nhất, đối tượng kiểm toán có quy mô lớn,

độ phức tạp cao nhưng số lượng thành viên đoàn kiểm toán và thời gian có giới hạn. Trong điều kiện vận dụng cả ba loại hình kiểm toán, kỳ vọng mục tiêu kiểm toán đánh giá tính hiệu quả sử dụng ngân sách trong kế hoạch của đoàn kiểm toán quá rộng nên không thể lựa chọn tập trung kiểm toán tính hiệu quả ở một số lĩnh vực, chương trình, dịch vụ công hay dự án nhất định, như cách kiểm toán tại một số nước có loại hình kiểm toán hoạt động phát triển.

Đối tượng của cuộc kiểm toán ngân sách địa phương là báo cáo quyết toán ngân sách năm của địa phương, bao gồm báo cáo quyết toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn và báo cáo chi ngân sách địa phương. Đây là dạng báo cáo lồng ghép của ba cấp ngân sách (cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã). Báo cáo thu ngân sách phản ánh toàn bộ số thu ngân sách phát sinh trên địa bàn tỉnh ở tất cả lĩnh vực, sắc thuế, có nhiều đơn vị tham gia quản lý thu theo nhiệm vụ được phân cấp của cơ quan có thẩm quyền theo quy định của pháp luật. Báo cáo chi ngân sách phản ánh toàn bộ số chi của ngân sách của cả ba cấp ngân sách trên tất cả các lĩnh vực an ninh, quốc phòng, chính trị, các lĩnh vực kinh tế và xã hội và cũng có rất nhiều đơn vị tham gia vào quá trình chi ngân sách. Vì vậy, với số lượng thành viên và thời gian kiểm toán có hạn, đoàn kiểm toán rất khó có khả năng thực hiện tốt việc kiểm toán, đánh giá tính hiệu quả chung cho cả quá trình quản lý sử dụng ngân sách của tỉnh và các đơn vị được kiểm toán.

Thứ hai, công tác khảo sát thu thập thông tin và lập kế hoạch kiểm toán của đoàn kiểm toán còn hạn chế. Việc khảo sát thu thập thông tin về ngân sách của tỉnh được kiểm toán mới chỉ thực hiện giới hạn tại các cơ quan tài chính tổng hợp cấp tỉnh; thông tin thu thập chủ yếu ở dạng khái quát

chung, chưa đủ thông tin cần thiết phục vụ cho công tác phân tích xác định trọng yếu và rủi ro kiểm toán. Trọng yếu và rủi ro được xác định trong kế hoạch kiểm toán của các đoàn kiểm toán chủ yếu dựa vào kinh nghiệm và mang nhiều tính chủ quan. Nội dung kiểm toán tại các đơn vị được kiểm toán mang tính phổ quát chung theo đề cương của ngành nên khối lượng công việc kiểm toán nhiều, áp lực lên kiểm toán viên rất lớn, chưa có sự chọn lọc nhằm giảm bớt các nội dung ít có khả năng sai sót, hoặc có sai sót nhưng ở mức độ chấp nhận được, dễ tập trung nhân lực và thời gian kiểm toán cho các nội dung quan trọng.

Thứ ba, trình độ, kinh nghiệm của kiểm toán viên về kiểm toán hiệu quả quản lý sử dụng ngân sách còn hạn chế. Là đơn vị đang trong quá trình phát triển, có nhiều cán bộ làm công tác kiểm toán mới được tuyển dụng chưa qua thực tiễn, hoặc đã qua thực tiễn nhưng chỉ giới hạn ở một vài lĩnh vực; tính chuyên nghiệp trong thực hành kiểm toán còn chưa hoàn thiện, chưa đúng nguyên lý hoạt động kiểm toán là phải đi từ kiểm toán tổng hợp đến kiểm toán chi tiết, đảm bảo không bỏ sót nội dung trọng yếu, giảm thiểu rủi ro phát hiện của kiểm toán viên. Trong quá trình thực hiện kiểm toán, kiểm toán viên còn thụ động, gò bó theo kế hoạch kiểm toán chi tiết được phân công, chưa chủ động đề xuất mở rộng kiểm toán những vấn đề mới phát sinh, cần được đi sâu làm rõ. Lực lượng nòng cốt trong các đoàn kiểm toán nhìn chung còn mỏng.

Thứ tư, việc tự đánh giá phân loại năng lực thực hiện nhiệm vụ kiểm toán hàng năm của công chức làm công tác kiểm toán chủ yếu mang tính chủ quan chung chung, chưa nêu cụ thể chi tiết các nhiệm vụ kiểm toán chi tiết trong năm được giao. Cán bộ tự đánh giá chưa nêu được bản thân đã làm như thế nào và có những kết quả phát hiện gì để có đủ cơ sở đánh giá phân loại năng lực thực hiện nhiệm vụ kiểm toán hàng năm được chính xác hơn và thực sự có tác động thúc đẩy việc tự học tập nghiên cứu nâng cao năng lực nghiệp vụ kiểm toán.

Thứ năm, trong công tác tự tổ chức đào tạo, các chương trình, nội dung đào tạo phần lớn mang tính định hướng về nội dung. Việc chỉ dẫn các kỹ thuật tác nghiệp cho từng loại nghiệp vụ, nhất là trong kiểm toán tại các cơ quan tài chính tổng hợp còn hạn chế. Việc bồi dưỡng đào tạo kiểm toán theo

chuyên đề chưa đủ đáp ứng các vấn đề nảy sinh trong thực tế kiểm toán.

Một số giải pháp

Theo quy định tại Luật kiểm toán nhà nước (sửa đổi), “Hoạt động kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước là việc đánh giá và xác nhận tính đúng đắn, trung thực của các thông tin tài chính công, tài sản công hoặc báo cáo tài chính liên quan đến quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công; việc chấp hành pháp luật và hiệu quả trong việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công”. Như vậy, vấn đề vận dụng kết hợp cả ba loại hình kiểm toán tiếp tục được khẳng định. Để thực hiện tốt hoạt động kiểm toán, chúng tôi thấy cần thực hiện một số giải pháp sau:

Một là, đổi mới, nâng cao chất lượng công tác khảo sát thu thập thông tin, lập kế hoạch kiểm toán của đoàn kiểm toán ngân sách địa phương, đảm bảo kế hoạch kiểm toán thực sự là một công cụ quản lý hiệu quả, dẫn dắt cuộc kiểm toán thực hiện một cách tốt nhất mục tiêu, nội dung, thời hạn kiểm toán đã đặt ra.

Nâng cao chất lượng công tác khảo sát thông tin, lập kế hoạch kiểm toán phải bắt đầu từ việc xây dựng tốt đề cương khảo sát và gửi trước cho các đơn vị được khảo sát của địa phương tối thiểu từ 7 đến 10 ngày. Đề cương khảo sát phải đảm bảo phù hợp với nhiệm vụ kiểm toán được lãnh đạo KTNN giao cho đơn vị; xác định rõ các đơn vị đến khảo sát và trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ của đơn vị được khảo sát nêu rõ chương trình, nội dung, các tài liệu, số liệu cần khảo sát, đảm bảo các thông tin, tài liệu, số liệu thu thập được đủ để phân tích, xét đoán trọng yếu và rủi ro kiểm toán.

Về đơn vị được khảo sát, nên mở rộng khảo sát, thu thập thông tin ở một số đơn vị sử dụng ngân sách cấp tỉnh, một số cơ quan tài chính tổng hợp cấp huyện mà ở đó được giao nhiệm vụ quản lý thu, nhiệm vụ chi có tỷ trọng lớn trong báo cáo quyết toán ngân sách của địa phương.

Việc xác định mục tiêu kiểm toán tính hiệu quả, nội dung kiểm toán tại các đơn vị trong kế hoạch kiểm toán cần có sự đổi mới. Mục tiêu kiểm toán tính hiệu quả nên cụ thể hóa, chọn một số lĩnh vực, chương trình, dịch vụ công, dự án nhất định. Về nội dung kiểm toán, nếu qua kết quả kiểm toán các lần trước liền kề được đánh giá đơn vị đã thực hiện

tốt, hoặc qua khảo sát được đánh giá là không trọng yếu, hoặc có sai sót ở mức độ thấp thì có thể không nhất thiết phải phổ quát đầy đủ nội dung kiểm toán theo đề cương chung. Điều này giúp có thêm điều kiện tập trung nhân lực và thời gian kiểm toán các nội dung không thể bỏ qua trong quá trình kiểm toán.

Hai là, chú trọng rút kinh nghiệm sau mỗi cuộc kiểm toán để từ đó rút ra bài học cho cuộc kiểm toán kế tiếp được tốt hơn, đồng thời có thể xác định chủ đề tiềm năng đối với vấn đề kiểm toán tính hiệu quả sử dụng ngân sách năm sau của địa phương.

Ba là, tiếp tục coi trọng và tăng cường công tác tự tổ chức đào tạo, bổ sung thêm chương trình đào tạo theo các chủ đề từng lĩnh vực, chương trình, dịch vụ..., trong đó đi sâu hơn về kiểm toán tính hiệu quả và kỹ thuật tác nghiệp cho từng loại nghiệp vụ; thực hiện nhiệm vụ kiểm toán có tính chuyên nghiệp cao, phối hợp chặt chẽ hoạt động theo nhóm, tổ, đoàn kiểm toán về những vấn đề kiểm toán có liên quan đến nhiệm vụ của chung của cả nhóm, tổ và đoàn kiểm toán, nhằm nâng cao khả năng phát hiện, giảm thiểu rủi ro phát hiện của nhóm, tổ, đoàn kiểm toán, cùng hoàn thành tốt nhất mục tiêu của cuộc kiểm toán đã đề ra.

Bốn là, cải tiến công tác tự đánh giá phân loại năng lực thực hiện nhiệm vụ kiểm toán đối với công chức làm công tác kiểm toán, theo hướng: trước khi tự nhận xét, cá nhân tự đánh giá phải nêu cụ thể các nhiệm vụ kiểm toán được phân công và các nhiệm vụ đã thực hiện được cũng như các kết quả kiểm toán cụ thể đã được ghi nhận. Điều đó sẽ thêm cơ sở cho việc đánh giá phân loại năng lực thực hiện nhiệm vụ kiểm toán của cơ quan, đơn vị đối với từng cá nhân một cách đúng đắn, thúc đẩy sự chủ động, tự giác nghiên cứu học hỏi của từng cá nhân, đồng thời là cơ sở để có kế hoạch đào tạo bồi dưỡng thích hợp, sắp xếp phân công nhiệm vụ trong các đoàn kiểm toán một cách hợp lý.

Để thống nhất trên phạm vi toàn ngành về kiểm



Tam Cốc - Ninh Bình

toán hiệu quả sử dụng ngân sách, tôi xin đề nghị lãnh đạo Kiểm toán Nhà nước xem xét nghiên cứu ban hành các tiêu chí chung làm cơ sở lựa chọn các lĩnh vực, chương trình, dịch vụ công... để kiểm toán tính hiệu quả trong một cuộc kiểm toán. Hàng năm, nên có hướng dẫn lựa chọn một số chủ đề nhất định trong kiểm toán tính hiệu quả sử dụng ngân sách nhà nước. Các đơn vị được phép chủ động lựa chọn, đề xuất cụ thể một vài chủ đề về kiểm toán tính hiệu quả sử dụng ngân sách trong kế hoạch kiểm toán do đơn vị đảm nhiệm, trình lãnh đạo phê duyệt, trên cơ sở đảm bảo các tiêu chí lựa chọn do Kiểm toán Nhà nước ban hành, phù hợp với các chủ đề về kiểm toán tính hiệu quả ngân sách năm đã được hướng dẫn. Chủ đề kiểm toán hiệu quả sử dụng ngân sách trong một cuộc kiểm toán có thể bằng hoặc ít hơn các chủ đề được ngành hướng dẫn và phù hợp với kết quả phân tích, đánh giá các thông tin, tài liệu, số liệu thu thập được qua khảo sát, đồng thời tính đến khả năng có thể thực hiện của đoàn kiểm toán.■

Kiểm toán hoạt động đối với công tác quản lý hành chính công - nhu cầu chung của các cơ quan Chính phủ



HARRY AZHAZ AZIZ

Ủy ban kiểm toán Indonesia

Trong hơn 10 năm qua, KTNN Indonesia đã thực hiện kiểm toán hoạt động tại các cơ quan Chính phủ cấp trung ương lẫn địa phương. Kinh nghiệm đã chỉ ra rằng, hai yếu tố tác động đến việc triển khai kiểm toán hoạt động bao gồm yếu tố bên trong và bên ngoài. Yếu tố bên ngoài bao quát môi trường nói chung, bao gồm cả Chính phủ. Cụ thể là xem xét sự sẵn sàng của các cơ quan Chính phủ trong việc cải thiện hoạt động cũng như được kiểm toán hoạt động. Yếu tố bên trong hỗ trợ triển khai kiểm toán hoạt động, được thể hiện qua kinh nghiệm phong phú của các kiểm toán viên. Những kinh nghiệm này thu được chủ yếu từ quyết định về trọng tâm kiểm toán, xây dựng tiêu chí kiểm toán, triển khai kiểm toán và đưa ra các kiến nghị.

Kiểm toán - gánh nặng hay nhu cầu?

Trên thực tế, hầu hết tất cả các đơn vị được kiểm toán tại Indonesia vẫn xem kiểm toán là một gánh nặng. Vài trò của kiểm toán trong quản lý và trách nhiệm giải trình tài chính được đặt ra như một nghĩa vụ, trong đó, đơn vị được kiểm toán phải thực hiện nhưng không mang lại bất kỳ một lợi ích tăng thêm nào đối với sự cải thiện chất lượng quản lý trong khu vực công.

Thái độ và cách nhìn nhận này gắn với đơn vị được kiểm toán, từ đó, gây ra hiện tượng trốn tránh việc kiểm toán. Theo họ, đoàn kiểm toán luôn tìm kiếm và liệt kê các lỗi, sai phạm

của đơn vị. Sau khi cuộc kiểm toán hoàn thành, đoàn kiểm toán phát hành báo cáo mà không có bất kỳ nỗ lực nào nhằm xem xét khả năng gia tăng giá trị cho việc cải thiện hoạt động.

Thiếu kinh nghiệm tương tác với đoàn kiểm toán và không được đào tạo về loại hình, tính chất cũng như lợi ích có được từ kiểm toán là những yếu tố khiến các đơn vị và Chính phủ Indonesia vẫn xem kiểm toán như một gánh nặng hay nghĩa vụ, không mang lại các giá trị gia tăng một cách tối ưu.

Chất lượng môi trường quản lý hoạt động khu vực công

Những nhân tố tác động đến

tính hiệu lực của kiểm toán hoạt động tại Indonesia là: nguồn nhân lực và hệ thống cơ quan nhà nước hoạt động kém chất lượng, chưa được hỗ trợ chức năng quản lý hành chính phù hợp, tính hiệu lực và hiệu quả công việc thấp, chất lượng dịch vụ công thấp. Các cơ quan nhà nước của Indonesia vẫn đang đấu tranh nhằm cải thiện nhận thức, năng lực của các bên tham gia, đặc biệt là nguồn nhân lực, đồng thời áp dụng các nguyên tắc quản trị tốt để lập lại trật tự hành chính rõ ràng.

Người dân - những người đóng thuế kỳ vọng, nguồn lực ở đây không chỉ được quản lý theo các quy định và quy trình mà

phải được giao cho Chính phủ. Việc quản lý các nguồn lực không chỉ dừng lại ở mức “không sai” mà phải mang lại kết quả và hiệu quả tốt. Do đó, Chính phủ đã xây dựng một hệ thống trách nhiệm giải trình đối với hoạt động của các cơ quan trực thuộc. Biện pháp này là một nỗ lực tương tự như chương trình quản lý nhân sự, dựa trên hướng dẫn chung đối với những chỉ số hoạt động chính trong các cơ quan Chính phủ.

Đo lường hoạt động khu vực công

Trong thời gian này, các biện pháp đo lường hoạt động vẫn bị giới hạn vì chưa thể thay đổi các chỉ số hiện hành theo hướng tốt hơn. Trên thực tế, nếu so sánh các chỉ số hiện có và chất lượng dịch vụ công, chúng tôi có thể thấy các chỉ số hoạt động chính (KPI) vẫn thấp và xa vời so với kỳ vọng của người dân.

Thực hiện kiểm toán hoạt động tại các cơ quan chưa có KPI, kiểm toán viên có thể phải tìm hiểu quy trình làm việc của cơ quan, và từ đó thiết lập danh mục các KPI theo cách hiểu của kiểm toán viên. Thêm vào đó, kiểm toán viên có thể sử dụng KPI của các cơ quan khác có lĩnh vực hoạt động tương tự trong nước và quốc tế để so sánh và đánh giá.

Quyết định các mục đích của kiểm toán hoạt động

Quyết định về mục đích kiểm toán bao gồm đánh giá riêng hoặc đánh giá đồng thời cả tính hiệu lực, tính kinh tế và tính hiệu quả của hoạt động. Vấn đề này là một thách thức đặc biệt đối với

KTNN Indonesia. Thực tế tại đơn vị cho thấy, tính phức tạp của chương trình và phạm vi kiểm toán rất rộng, đòi hỏi KTNN Indonesia phải xem xét lại tính phù hợp giữa mục đích kiểm toán và khả năng của nguồn lực mà họ có.

Quyết định về trọng tâm kiểm toán như một nhân tố đánh giá cũng không hề đơn giản. Cho đến khi hiểu rõ về đơn vị được kiểm toán, Kế hoạch Chiến lược và chính sách của KTNN Indonesia về kiểm toán hoạt động sẽ giúp quyết định các vấn đề chính. Thêm vào đó, quyết định về trọng tâm kiểm toán được đưa ra dựa trên rủi ro, tác động, điều kiện kiểm toán cũng như tầm quan trọng. Tuy nhiên, do phạm vi kiểm toán quá rộng, đoàn kiểm toán vẫn phải đối mặt với những khó khăn trong quyết định trọng tâm kiểm toán.

Xây dựng tiêu chí kiểm toán chính xác

Tiêu chí kiểm toán đáng tin cậy và có thể đo lường được là chìa khóa dẫn đến sự thành công cho kiểm toán hoạt động. Tuy nhiên, việc xây dựng bộ tiêu chí đáng tin cậy không phải là dễ dàng. Bộ tiêu chí này đã được xây dựng bởi các kiểm toán viên KTNN Indonesia - những người cố gắng đưa ra các tiêu chí phù hợp với mục tiêu kiểm toán. Kinh nghiệm tại các cuộc kiểm toán hoạt động hoàn thành trước đó đã chỉ ra rằng, việc xây dựng bộ tiêu chí phải được bắt đầu từ quá trình tìm hiểu điều kiện công tác quản lý hoạt động ở những nơi mà người dân đang đặt nhiều kỳ vọng. Thực tiễn này sẽ được sử dụng như bộ tiêu chí mà tất cả

các bên có thể hiểu được, đặc biệt là đơn vị được kiểm toán.

Khi xây dựng các tiêu chí quản lý tốt tại đơn vị được kiểm toán, có một số vấn đề cần xem xét: Một là, phải xác định các tiêu chí đã tồn tại hay chưa? Hai là, nếu tiêu chí đã tồn tại thì nó có tuân thủ với quy trình công việc của đơn vị? Ba là, trong trường hợp không có bất kỳ một tiêu chí nào, kiểm toán viên cần xây dựng một bộ tiêu chí quản lý tốt và phù hợp, đây có thể xem là công việc khó khăn nhất của quá trình.

Kiến nghị kiểm toán mang tính xây dựng và khả thi

Một cuộc kiểm toán hoạt động được kỳ vọng sẽ tạo ra nhiều thay đổi, có thể dẫn đến sự cải cách trong chất lượng hoạt động dịch vụ và quản lý hành chính công. Điều này cũng có nghĩa, việc hình thành kiến nghị kiểm toán không phải là một vấn đề dễ dàng, nó thường gây khó khăn trong quá trình tuân thủ và cần nhiều thời gian để thực hiện.

Sau khi đưa ra kiến nghị, chúng ta cần xác định rằng, các kiến nghị đó đã được đơn vị thực hiện và nỗ lực để cải thiện. Điều này cũng có nghĩa là KTNN phải tiến hành giám sát việc thực hiện kiến nghị kiểm toán, thể hiện rõ quan điểm là hoạt động kiểm toán không chỉ dừng lại tại thời điểm phát hành báo cáo mà còn phải giúp đơn vị cải thiện tình trạng chưa tốt của mình.

Kiến nghị kiểm toán cần rõ ràng, thực tế và dễ áp dụng, thông qua việc xem xét rủi ro, chi phí và lợi ích. Nếu các kiến nghị được đưa ra mà không nhắc các vấn đề trên thì các đơn



Một góc thủ đô Jakarta - Indonesia

Ảnh: ST

vị được kiểm toán có thể sẽ không thực hiện theo. Từ đó, các phát hiện kiểm toán cũng bị trì hoãn. Ngoài ra, kiến nghị kiểm toán cũng phải thể hiện rõ những lợi ích mang lại nhằm khuyến khích đơn vị được kiểm toán thực hiện tốt các kiến nghị.

Kiểm toán hoạt động trong tương lai

Lựa chọn đối tượng ưu tiên và phạm vi kiểm toán hoạt động trở thành vấn đề chiến lược của các cơ quan kiểm toán tối cao, nhằm đảm bảo cho kết quả kiểm toán có thể tác động trực tiếp đến sự cải thiện của công tác hành chính và hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Để đảm bảo sự tác động tích cực của kiểm toán hoạt động đối với công chúng, có ít nhất hai

vấn đề đặt ra đối với cơ quan kiểm toán:

Thứ nhất, cơ quan kiểm toán phải nắm bắt được kỳ vọng và nhu cầu của người dân đối với các vấn đề hoạt động của khu vực công, thông qua việc lập kế hoạch kiểm toán chiến lược.

Thứ hai, cơ quan kiểm toán phải tối ưu hóa cơ chế đánh giá và giám sát các kiến nghị kiểm toán.

Khi các kiến nghị kiểm toán trở thành hữu ích cho việc cải thiện hoạt động quản lý của khu vực công thì nên sử dụng các kiến nghị này như một nguồn tham khảo, đồng thời có thể xây dựng thành các thông lệ quản lý tốt cho tất cả các cơ quan công quyền. Kiến nghị kiểm toán sẽ trở thành “đòn bẩy” cho các cơ quan công quyền khác.

Đối với cơ quan kiểm toán, kiến nghị đó sẽ trở thành nguồn tham khảo cho việc xây dựng các tiêu chí kiểm toán ở các cuộc kiểm toán hoạt động tiếp theo. Đối với đơn vị được kiểm toán hoặc nghị viện, những kiến nghị sẽ là một quan điểm nhằm duy trì hoặc cải thiện hoạt động hiện tại.

Để khuyến khích cải thiện chất lượng hoạt động khu vực công, việc trao đổi thông tin và đào tạo về kiểm toán cho các cơ quan nhà nước cần phải được triển khai sâu rộng hơn. Có thể nói, kiểm toán hoạt động không chỉ là sản phẩm của riêng KTNN Indonesia mà đã trở thành một nhu cầu chung của các cơ quan Chính phủ nhằm mang lại phúc lợi thiết thực cho người dân.■

Phát hiện các hành vi tham nhũng qua hoạt động kiểm toán - khó khăn và giải pháp



HOÀNG VĂN CHƯƠNG

Phó Ban chỉ đạo Phòng, chống tham nhũng - Kiểm toán Nhà nước

Kiểm toán Nhà nước (KTNN) là cơ quan do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, thực hiện kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công (Điều 118 Hiến pháp 2013). KTNN có trách nhiệm phối hợp với các cơ quan chức năng trong việc phát hiện và xử lý tham nhũng. Tuy nhiên, hiện nay công tác phòng, chống tham nhũng (PCTN) thông qua hoạt động kiểm toán đang gặp một số khó khăn, vướng mắc.

Những khó khăn chủ yếu

Thứ nhất, về quy định chức năng, nhiệm vụ phòng, chống tham nhũng của KTNN:

Theo quy định của Luật Kiểm toán nhà nước hiện hành, đối tượng kiểm toán của KTNN là hoạt động có liên quan đến quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước; hoạt động kiểm toán nhà nước phục vụ việc kiểm tra, giám sát của Nhà nước trong quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước; góp phần thực hành tiết kiệm, chống tham nhũng, thất thoát, lãng phí, phát hiện và ngăn chặn hành vi vi phạm pháp luật; nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước. KTNN có trách nhiệm phối hợp phát hiện hành vi tham nhũng, chuyển hồ sơ cho cơ quan điều tra và các cơ quan

khác của Nhà nước có thẩm quyền kiểm tra, xử lý những vụ việc có dấu hiệu vi phạm Luật PCTN, pháp luật hình sự của tổ chức, cá nhân đã được phát hiện thông qua hoạt động kiểm toán.

Tuy nhiên, KTNN thực hiện kiểm toán hàng năm hoặc định kỳ đối với các cơ quan, tổ chức là đầu mối được kiểm toán theo chương trình, kế hoạch; không thực hiện kiểm tra, kiểm soát hoặc điều tra hình sự như các cơ quan điều tra, viện kiểm sát... nên không có điều kiện đi sâu làm rõ các hành vi vi phạm của tổ chức, cá nhân. Vì vậy, việc thông qua hoạt động kiểm toán để phát hiện các hành vi tham nhũng là rất khó khăn.

Thứ hai, về hành lang pháp lý quy định việc phát hiện, phối hợp xử lý tham nhũng:

Đa số quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực hiện nay chưa có sự dẫn chiếu cụ thể trường hợp mức độ sai phạm chuyển sang xử lý hình sự. Luật KTNN, Luật Ngân sách nhà nước chưa quy định trách nhiệm công khai, giải trình tình hình thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán đối với các đơn vị được kiểm toán hoặc các Bộ, ngành, địa phương có kiến nghị kiểm toán liên quan. Luật PCTN chưa quy định các Bộ, ngành, địa phương trong quá trình xem xét, xử lý trách nhiệm đối với sai phạm pháp luật phát hiện qua kiểm toán có trách nhiệm chủ động chỉ đạo cơ quan chức năng tiếp tục thanh tra, kiểm tra làm rõ có hay không hành vi tham nhũng đối với những sai phạm được phát hiện qua kiểm toán để

chuyển cơ quan điều tra; Chưa quy định trách nhiệm của cơ quan có thẩm quyền (cơ quan quản lý, cơ quan giám sát...) trong việc chủ động khai thác kết quả kiểm toán đã được công khai. Chưa có quy định cụ thể về trách nhiệm của cơ quan điều tra, thanh tra trong việc thông báo cho KTNN kết quả điều tra, xử lý vụ việc có dấu hiệu vi phạm pháp luật đã được KTNN chuyển hồ sơ hoặc cung cấp hồ sơ theo yêu cầu.

Thứ ba, về đặc thù hoạt động, phương pháp chuyên môn, nghiệp vụ của KTNN:

+ Hoạt động kiểm toán của KTNN chủ yếu dựa trên hồ sơ, tài liệu do đơn vị được kiểm toán cung cấp, thiếu các thông tin, tài liệu thống kê đáng tin cậy để kiểm chứng. Quy định về thẩm quyền điều tra của kiểm toán viên nhà nước chưa rõ ràng. (Điều 46 Luật KTNN: “Thành viên Đoàn kiểm toán áp dụng phương pháp chuyên môn nghiệp vụ kiểm toán để thu thập bằng chứng kiểm toán, kiểm tra, đối chiếu, xác nhận; điều tra đối với tổ chức, cá nhân có liên quan đến hoạt động kiểm toán làm cơ sở cho ý kiến đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị kiểm toán...”

+ Các phương pháp kiểm toán chủ yếu là cân đối, đối chiếu, phân tích, phỏng vấn... Trong khi đó, chứng từ, hồ sơ tài liệu có liên quan đến hành vi tham nhũng thường được che dấu tinh vi, hợp thức hóa, kiểm toán viên nhà nước lại bị hạn chế về điều tra, xác minh để đi đến cùng sự việc nên việc kết luận có hành vi tham nhũng trong các hoạt động mua bán, định giá... thiếu bằng

chứng thuyết phục.

Thứ tư, về trình độ chuyên môn nghiệp vụ của kiểm toán viên nhà nước

Đa số kiểm toán viên nhà nước được tuyển dụng theo các chuyên ngành tài chính, kế toán, kiểm toán, kỹ sư các ngành (xây dựng, thủy lợi, cầu đường...); chưa được đào tạo, trang bị kiến thức chuyên sâu về kỹ năng nghiệp vụ xác minh, điều tra, nên trình độ để phát hiện hành vi tham nhũng thông qua hoạt động kiểm toán còn nhiều hạn chế.

Do đó, thông qua hoạt động kiểm toán để phát hiện các dấu hiệu tham nhũng và nhất là việc tìm ra các dấu hiệu tội phạm để kiến nghị khởi tố rất khó khăn; trong những năm qua, thông qua hoạt động kiểm toán, KTNN đã phát hiện nhiều sai phạm nghiêm trọng tại các đơn vị được kiểm toán, nhưng với chức năng nhiệm vụ được pháp luật quy định, từ năm 2006 đến 2014, KTNN mới chuyển cho Cơ quan Cảnh sát điều tra 10 vụ việc có dấu hiệu vi phạm pháp luật hình sự, còn đa số kiến nghị xử lý về tài chính, thực tế chưa có vụ việc nào KTNN kiến nghị khởi tố tội phạm về tham nhũng.

Một số nguyên nhân:

+ Quy định chức năng, nhiệm vụ về PCTN của KTNN giữa Luật KTNN, Luật NSNN cũng như Luật PCTN còn chung chung, chưa đầy đủ và đồng bộ, phạm vi, đối tượng kiểm toán chưa bao quát các nguồn lực tài chính, tài sản công theo tinh thần Hiến pháp 2013.

+ Quy định của pháp luật liên quan tới việc phát hiện, phối hợp xử lý tham nhũng còn khó khăn,

vướng mắc (đa số quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực hiện nay chưa có sự dẫn chiếu cụ thể trường hợp mức độ sai phạm chuyển sang xử lý hình sự. Luật KTNN, Luật NSNN (hiện hành) chưa quy định trách nhiệm công khai, giải trình tình hình thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán đối với các đơn vị được kiểm toán hoặc các Bộ, ngành, địa phương có kiến nghị kiểm toán liên quan...).

+ Nhận thức của một bộ phận cán bộ, công chức không nhỏ về KTNN trong xã hội hiện nay còn hạn chế, thiếu đầy đủ nên ngay Nhà nước cũng chưa trao đầy đủ thẩm quyền cho KTNN.

+ Công tác tuyển dụng và đào tạo thiếu tính toàn diện, chưa đầu tư sâu vào kiến thức về pháp luật và luật hình sự.

Giải pháp nâng cao hiệu quả phát hiện các hành vi tham nhũng thông qua hoạt động kiểm toán:

Quán triệt Nghị quyết 63/2013/QH13 của Quốc hội về tăng cường các biện pháp đấu tranh phòng, chống tội phạm, để góp phần cùng các cơ quan, tổ chức và toàn xã hội thực hiện thành công nhiệm vụ PCTN, xin đề xuất một số giải pháp như sau:

Một là, hoàn thiện hành lang pháp lý đồng bộ cho hoạt động PCTN của KTNN.

- Cần có đầy đủ các văn bản hướng dẫn thi hành và tuyên truyền rộng rãi đến mọi tầng lớp trong xã hội.

- Rà soát quy định về KTNN trong các luật, văn bản có liên quan để kiến nghị cơ quan có thẩm quyền bổ sung, sửa đổi

đảm bảo tính đồng bộ giữa Luật KTNN với các văn bản quy phạm pháp luật khác.

- Nghiên cứu và đề xuất cơ quan có thẩm quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật quy định về chế tài xử lý đối với các đơn vị, tổ chức, cá nhân không thực hiện nghiêm túc các nghĩa vụ theo quy định của Luật KTNN.

Thực tế có nhiều trường hợp vi phạm các quy định của Luật về nghĩa vụ của đơn vị được kiểm toán và tổ chức, cá nhân có liên quan như: trì hoãn, không cung cấp đầy đủ, kịp thời các thông tin, tài liệu cần thiết để thực hiện việc kiểm toán; báo cáo sai lệch, không trung thực, không đầy đủ và thiếu khách quan thông tin liên quan đến cuộc kiểm toán của KTNN; sửa đổi, cất giấu, hủy hoại tài liệu có liên quan đến nội dung kiểm toán; không giải trình đầy đủ, kịp thời các vấn đề do Đoàn kiểm toán, kiểm toán viên nhà nước yêu cầu; người đứng đầu đơn vị được kiểm toán trì hoãn ký biên bản kiểm toán; che giấu các hành vi vi phạm pháp luật về tài chính, ngân sách; không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ, kịp thời kết luận, kiến nghị của KTNN; không thực hiện công khai kết quả kiểm toán theo quy định của pháp luật; công khai kết quả kiểm toán không đầy đủ về nội dung, hình thức, thời hạn quy định; can thiệp trái pháp luật vào hoạt động kiểm toán của KTNN, đưa tin, bài phản ánh về công khai kết quả kiểm toán không chính xác... Mặc dù có những sai phạm nêu trên, nhưng việc xử lý hiện nay còn nhiều bất cập, chủ yếu mới chỉ nhắc nhở, rút kinh nghiệm, vì chưa có các chế tài để áp dụng

đối với hành vi vi phạm trên.

- Giao một đơn vị đầu mối (Thanh tra KTNN) giúp Tổng KTNN, Ban cán sự Đảng trong công tác PCTN của KTNN để đảm bảo nâng cao trách nhiệm và quyền lực tập trung trong công tác.

Hai là, tiếp tục đẩy mạnh công tác tuyên truyền pháp luật, trong đó thực hiện kết hợp giữa học tập chuyên môn nghiệp vụ với tuyên truyền Luật PCTN và Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, Bộ luật hình sự và các văn bản có liên quan.

Ba là, nâng cao chất lượng kiểm toán một cách toàn diện trên 03 mặt: năng lực, hiệu lực và hiệu quả kiểm toán; nghiên cứu kinh nghiệm nước ngoài, lựa chọn tiếp thu những phương pháp kiểm toán mới, kiểm toán trong môi trường công nghệ thông tin để áp dụng trong hoạt động kiểm toán ở Việt Nam. Tập trung công tác kiểm tra việc thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán của KTNN theo quy định của pháp luật; theo dõi, kiểm tra, đôn đốc, báo cáo công khai, kịp thời tình hình thực hiện kiến nghị kiểm toán đối với các đơn vị được kiểm toán và cơ quan có kiến nghị liên quan; chú trọng kết quả thực hiện kiến nghị xử lý trách nhiệm tập thể, cá nhân có liên quan đến sai phạm được phát hiện qua hoạt động kiểm toán. Nâng cao chất lượng công tác tổng hợp, phân tích, đánh giá hoạt động PCTN thông qua kết quả kiểm toán của toàn ngành; chủ động phối hợp với các cơ quan có liên quan trong việc phát hiện, điều tra, xử lý các vụ việc có dấu hiệu vi phạm pháp luật hình sự.

Bốn là, nâng cao chất lượng công tác đào tạo về phương pháp nghiệp vụ kiểm toán. Cần tăng cường đào tạo, trang bị cho kiểm toán viên kiến thức chuyên sâu về pháp luật hình sự, kỹ năng, nghiệp vụ điều tra, phát hiện hành vi tham nhũng; bồi dưỡng nâng cao đạo đức nghề nghiệp.

Năm là, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra giám sát của các cấp ủy Đảng và chính quyền đối với hoạt động của toàn ngành và công tác thanh tra, kiểm tra trong nội bộ các đơn vị trực thuộc nhằm đảm bảo kỷ cương, kỷ luật trong thực thi công vụ; giải quyết kịp thời, đúng quy định các khiếu nại, tố cáo theo thẩm quyền. Tăng cường công tác kiểm soát chất lượng kiểm toán đột xuất (kiểm soát trực tiếp tại các Đoàn, Tổ kiểm toán) theo yêu cầu của Lãnh đạo KTNN.

Thực hiện đồng bộ các giải pháp về giáo dục chính trị, tư tưởng gắn với nắm bắt tình hình, theo dõi, kiểm tra và giám sát đối với công chức, viên chức và người lao động trong ngành. Đề cao trách nhiệm của thủ trưởng, lãnh đạo đơn vị. Nâng cao nhận thức về tính tiên phong, gương mẫu và trách nhiệm đảng viên, người đứng đầu đơn vị. Tăng cường kỷ luật, kỷ cương trong hoạt động công vụ; giám sát chặt chẽ đạo đức nghề nghiệp và văn hoá ứng xử của kiểm toán viên nhà nước; kiên quyết đấu tranh và xử lý nghiêm các hành vi vi phạm pháp luật, các biểu hiện suy thoái về đạo đức, lối sống, văn hóa ứng xử; thực hiện tiết kiệm, chống lãng phí trong mọi hoạt động của ngành.

(Xem tiếp trang 37)

Dự án thủy lợi hồ chứa nước Đồng Tròn và Dự án sử dụng nước tưới sau Thủy điện Sông Hình: Tổng mức đầu tư tăng 3 năm một lần

 **BẮC SƠN**

Dự án thủy lợi hồ chứa nước Đồng Tròn (Dự án Đồng Tròn) và Dự án sử dụng nước tưới sau Thủy điện Sông Hình (Dự án sau Thủy điện Sông Hình) là hai dự án lớn, phục vụ tưới tiêu trực tiếp cho hơn 5000 ha đất canh tác; đồng thời cấp nước cho công nghiệp và sinh hoạt của người dân; giảm ngập lụt cho hạ du, cải tạo môi trường, kết hợp nuôi trồng thủy sản cho các huyện Tuy An, Đồng Xuân, vùng Sơn Giang - Sơn Thành, tỉnh Phú Yên. Hai dự án đều được khởi công từ tháng 01/2000 do Ban Quản lý đầu tư và xây dựng thủy lợi 7 (Ban QL7) làm chủ đầu tư các hạng mục đầu mối, kênh chính, khảo sát thiết kế kênh cấp I trở xuống thuộc phần vốn NSTW do Bộ Nông nghiệp & Phát triển Nông thôn (Bộ NN&TPNT) quản lý. Các phần việc còn lại được UBND tỉnh Phú Yên giao cho các huyện Tuy An, Sông Hình và Tuy Hòa làm chủ đầu tư.

Với vai trò quan trọng, ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống của người dân, hai Dự án Đồng Tròn và Sông Hình được kỳ vọng sẽ sớm đi vào hoạt động và mang lại hiệu quả kinh tế cao cho địa phương. Tuy nhiên, thực tế lại cho thấy, hai công trình thủy lợi này không chỉ hoạt động kém hiệu quả, mà chi phí đầu tư còn tăng cao, chất lượng công trình thấp và thời gian thực hiện quá chậm.

Chậm vốn và thiếu mặt bằng, 14 năm không xong nổi một dự án nhóm B...

Năm 2013, Kiểm toán Nhà nước (KTNN) thực hiện kiểm toán Dự án thủy lợi hồ chứa nước Đồng Tròn và Dự án sử dụng nước tưới sau Thủy điện Sông Hình, đây cũng là thời điểm hai dự án đã phải hoàn thành và đưa vào sử dụng theo quyết định đầu tư. Tuy nhiên, theo kết luận của KTNN, tại Dự



án Đồng Tròn, chỉ có công trình đầu mối và hệ thống kênh chính đã hoàn thành, bàn giao đưa vào sử dụng, hệ thống kênh cấp I mới chỉ được lập hồ sơ thiết kế - dự toán lại và đang trình thẩm định, phê duyệt. Dự án sau Thủy điện Sông Hinh còn chậm hơn, khi hệ thống kênh chính Tây không phát huy được hiệu quả theo kế hoạch; hệ thống kênh chính Đông chưa hoàn thành; kênh cấp I do UBND huyện Tuy Hòa làm chủ đầu tư mới chỉ đang trình kế hoạch đầu thầu.

Tính đến ngày 30/12/2011, KTNN xác nhận Ban QL7 được Bộ NN&TPNT giao tổng kế hoạch vốn 112,8 tỷ đồng để thực hiện Dự án Đồng Tròn và phân bổ kế hoạch vốn trong vòng 14 năm, từ 1998 đến 2011. Qua đó cho thấy, việc bố trí vốn kéo dài 14 năm (tức là chậm 9 năm) đối với dự án nhóm B là không phù hợp với quyết định phê duyệt đầu tư. Tương tự như vậy, từ năm 1998 đến 2000, Bộ NN&TPNT chỉ bố trí cho Ban QL7 16 tỷ đồng để xây dựng phần đầu mối Dự án sau Thủy

điện Sông Hinh. Đối với giai đoạn 2001-2006, Bộ không bố trí vốn để đầu tư tiếp. Từ 2007 đến thời điểm kiểm toán, Dự án được bổ trí thêm 188 tỷ đồng để đầu tư tiếp phần kênh Tây và kênh Đông. Tình trạng cấp vốn gián đoạn trong thời gian quá dài đã gây ảnh hưởng lớn đến tính kinh tế và hiệu quả của toàn Dự án.

Trên thực tế, chủ đầu tư thường chờ đến khi có vốn thì các dự án mới được triển khai thực hiện. Đối với thiết kế bản vẽ - dự toán Dự án Đồng Tròn, hệ thống kênh chính và kênh cấp



I phải đợi đến năm 2007, khi Bộ NN&TPNT bố trí được vốn, Ban QL7 mới yêu cầu tư vấn lập thiết kế bản vẽ thi công. Vì vậy, công trình đầu mối và hệ thống kênh chính đã bị kéo dài thời gian thực hiện 7 năm so với hợp đồng ban đầu; thời gian triển khai thực hiện thiết kế bản vẽ thi công hệ thống kênh chính bị gián đoạn 4 năm, kênh cấp I bị gián đoạn 5 năm so với thời gian công trình đầu mối hoàn thành (năm 2003). Không chỉ chậm trong khâu thiết kế - dự toán, hầu hết các gói thầu thuộc Dự án Đồng Tròn được kiểm toán đều chậm tiến độ thi công so với hợp đồng ban đầu và phải gia hạn hợp đồng: Gói thầu số 4 chậm 12 tháng; Gói thầu số 5A chậm 10 tháng; Gói thầu 5B chậm 13 tháng... Nguyên nhân chậm tiến độ thi công là do vướng công tác giải phóng mặt bằng, bàn giao mặt bằng kênh từng đoạn không liên tục theo tuyến, mặt bằng các công trình trên kênh vượt ra ngoài ranh giới đền bù của kênh nên phải chờ giải phóng mặt bằng bổ sung. Bên cạnh đó, quá trình thi công phải bổ sung thiết kế, dự toán một số hạng mục.

Tại Công trình sau Thủy điện Sông Hinh, cũng do vướng giải phóng mặt bằng và phát sinh một số hạng mục, biến động giá cả nên hầu hết các các gói thầu xây lắp hoàn thành chậm hơn so với hợp đồng ban đầu. Đặc biệt, việc bàn giao mặt bằng quá chậm là nguyên nhân chính dẫn đến việc dự án kéo dài. Theo hợp đồng, tháng 12/2007, các địa phương phải bàn giao mặt bằng để Ban QL7 thực hiện các gói thầu số 11, 12, 13 và 14. Tuy nhiên, phải đến năm 2009 địa phương mới

bàn giao mặt bằng một số vị trí để thi công. Thậm chí, đến thời điểm kiểm toán (02/4/2013), gói thầu số 13 vẫn còn 243m chưa được bàn giao mặt bằng, trong khi đó, theo hợp đồng, tháng 12/2007 gói thầu phải được bàn giao mặt bằng và 12/2008 phải hoàn thành dự án).

3 năm lại tăng tổng mức đầu tư một lần

Theo báo cáo kiểm toán của KTTN, tại Dự án sau Thủy điện Sông Hinh, do công tác khảo sát địa hình, địa chất phục vụ lập báo cáo nghiên cứu khả thi hạn chế, không thể hiện đầy đủ tính phức tạp của địa hình, địa chất nên trong quá trình thực hiện phải điều chỉnh, bổ sung thiết kế nhiều hạng mục. Cụ thể: điều chỉnh một số đoạn kênh Tây từ mặt cắt hình thang sang mặt cắt hình chữ nhật do đoạn kênh nằm dưới sườn đồi, địa hình phức tạp; bê tông gia cố kênh mương từ M150 lên M200, chiều rộng bờ một số đoạn kênh Đông từ 2m lên 4m để thuận lợi cho việc quản lý vận hành kênh. Ngoài ra, KTTN còn phát hiện một số khối lượng công việc trong tiên lượng dự toán không phù hợp với bản vẽ thiết kế; áp dụng sai mã định mức trong dự toán, dự toán bổ sung chưa phù hợp với bản vẽ, thiết kế. KTTN cũng đã kiến nghị giảm giá trị nghiệm thu, thanh toán 157 triệu đồng do áp dụng sai mã định mức hạng mục đào đất tại gói thầu số 11; nghiệm thu tính sai, tính thừa giá nhân công và máy thi công.

Đặc biệt, do thiếu vốn nên Dự án hoãn tiến độ thi công từ giai đoạn 2001-2006 đến năm 2007

mới được đầu tư từ nguồn trái phiếu Chính phủ, nhưng vẫn không đủ và phải phân kỳ đầu tư giai đoạn đến năm 2010. Trong quá trình đó, chính sách Nhà nước thay đổi, khối lượng phát sinh, trượt giá nguyên vật liệu, giá nhân công, máy móc... đã làm tổng mức đầu tư tăng lên 1,97 lần so với dự kiến ban đầu. Theo báo cáo kiểm toán, cứ khoảng 3 năm tổng mức đầu tư Dự án sau Thủy điện Sông Hinh lại tăng một lần, trong khi chất lượng và tiến độ dự án chậm chạp và phải liên tục thay đổi thiết kế. Ban đầu, tổng mức đầu tư được phê duyệt tại Quyết định số 22-BNN/ĐTXD ngày 23/1/1998 là hơn 139 tỷ đồng; đến tháng 12/2004, tổng mức đầu tư hơn 244 tỷ đồng; tháng 6/2007, tổng mức đầu tư là 246,3 tỷ đồng; đến 06/9/2011, Quyết định số 2050/QĐ-BNN-XD của Bộ NN&TPNT lại phê duyệt 274,7 tỷ đồng (tăng hơn 135,7 tỷ đồng so với quyết định ban đầu).

Tương tự như Dự án sau Thủy điện Sông Hinh, Dự án Đồng Tròn cũng phải thay đổi thiết kế ở hầu hết các gói thầu do công tác khảo sát không chính xác, thậm chí là không khảo sát địa hình. Hệ thống kênh chính của Dự án đã phải chuyển từ kết cấu kênh đất sang kênh đá xây M100 và kênh bê tông ly tâm M300 do đơn vị thiết kế không thực hiện khảo sát lại địa hình mà lấy kết quả khảo sát thiết kế kênh đất để bố trí cho kênh đá xây, dẫn đến việc khi triển khai phải khảo sát, điều chỉnh lại cho phù hợp với địa hình thực tế. Tại Gói thầu 1C mở rộng phía núi mái đập, công tác khảo sát địa chất mái núi không chính xác,

phải tiến hành khảo sát lại nên làm tăng giá trị gói thầu lên gần 567 triệu đồng. Gói thầu 04, 05A gồm kênh và công trình trên kênh chính Đông cũng do khảo sát không chính xác, dẫn đến quá trình thi công phải điều chỉnh thiết kế tới 4 lần, làm ảnh hưởng đến tiến độ thi công và tăng chi phí đầu tư. Ngoài ra, việc tính toán khối lượng trong tiên lượng dự toán còn tồn tại nhiều sai sót: Gói thầu số 04 tính sai khối lượng 8179,04 m² lưới thép và 1,06 tấn cốt thép các loại, làm tăng giá trị dự toán lên 319 triệu đồng; Gói thầu 05 dự toán sai làm tăng giá trị dự toán lên hơn 520 triệu đồng và tính nhầm khối lượng giữa kết cấu này sang kết cấu khác, gói thầu này sang gói thầu khác; tính sai định mức trong đơn giá dẫn đến quyết toán sai 297 triệu đồng. KTNN đã xác định trách nhiệm để xảy ra sai phạm nêu trên thuộc về đơn vị tư vấn thiết kế là Công ty Cổ phần tư vấn xây dựng Thủy lợi 1 và Chủ đầu tư là Ban QL7. Cùng với đó, KTNN cũng xác nhận

tổng mức đầu tư của Dự án Đồng Tròn tăng 104,2 tỷ đồng, vượt 258,9% so với tổng mức đầu tư ban đầu (từ hơn 65,5 tỷ đồng theo Quyết định số 1427/NN-ĐTXD ngày 20/6/1997 lên gần 170 tỷ đồng theo Quyết định số 2833/QĐ-BNN-XD của Bộ NN&TPNT). Dự án này cũng khoảng 3 năm lại tăng tổng mức đầu tư một lần.

Kiến nghị của KTNN

KTNN đã kiến nghị xử lý tài chính đối với Ban QL7 gần 897 triệu đồng; trong đó thu hồi nộp NSNN chi phí đầu tư thực hiện Dự án Đồng Tròn 363 triệu đồng; giảm thanh toán Dự án sau Thủy điện Sông Hinh 373 triệu đồng; xử lý khác 161 triệu đồng (đề nghị Chủ đầu tư bố trí nguồn vốn chi phí quản lý dự án để chi trả kinh phí mua sắm thiết bị). Ban QL7 cần kiểm điểm xác định rõ trách nhiệm của tập thể, cá nhân liên quan đến các sai sót trong công tác thẩm tra, thẩm định, phê duyệt thiết kế, dự toán và nghiệm thu thanh toán. Ban QL7 cần rút

kinh nghiệm về việc đàm phán ký kết với đơn vị tư vấn thiết kế và đơn vị thi công xây lắp, tránh tình trạng thiếu chặt chẽ trong điều khoản xử phạt khi các đơn vị trên vi phạm hợp đồng.

Đối với UBND tỉnh Phú Yên, KTNN đề nghị kiểm điểm, rút kinh nghiệm đối với việc để xảy ra sai sót trong công tác đền bù giải phóng mặt bằng; Cân đối, bố trí vốn cho hệ thống kênh cấp I thuộc Dự án Đồng Tròn được triển khai thi công, sớm hoàn thành đưa vào sử dụng; Chỉ đạo UBND huyện Tây Hòa giải quyết dứt điểm các vị trí còn vướng mặt bằng để bàn giao cho Chủ đầu tư và đẩy nhanh công tác đấu thầu, triển khai thực hiện hệ thống kênh cấp I thuộc Dự án sau Thủy điện Sông Hinh.

Bộ NN&PTNT cần chỉ đạo các tổ chức, cá nhân có liên quan tiến hành kiểm điểm, rút kinh nghiệm trong việc phê duyệt dự án đầu tư nhưng không bố trí vốn kịp thời cho dự án theo tiến độ đề ra.■

Phát hiện các hành vi tham nhũng...

(Tiếp theo trang 33)

Sáu là, tăng cường phối hợp giữa KTNN với Thanh tra Chính phủ, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao, Bộ Quốc phòng, Bộ Công an... về các hoạt động liên quan đến PCTN; khẩn trương hoàn thiện Thông tư liên tịch “Quy định về quan hệ phối hợp giữa Bộ Công an-Viện kiểm sát-Thanh tra Chính phủ-Kiểm toán Nhà nước và Bộ Tài chính trong việc xử lý các vụ việc có dấu hiệu tội phạm thông qua công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán”, trong đó quy định rõ trách nhiệm của KTNN trong việc chuyển, cung cấp hồ sơ vụ việc có dấu hiệu tội phạm sang cơ quan điều tra, thanh tra cũng như trách nhiệm của cơ quan điều tra, thanh tra trong việc thông báo cho KTNN kết

quả điều tra, xử lý vụ việc có dấu hiệu vi phạm pháp luật đã được KTNN chuyển hồ sơ hoặc cung cấp hồ sơ theo yêu cầu.

Bảy là, nghiên cứu đề xuất với cấp có thẩm quyền triển khai kiểm toán trách nhiệm kinh tế của cán bộ lãnh đạo trong nhiệm kỳ công tác, trước mắt có thể quy định lồng ghép đánh giá trách nhiệm kinh tế của cán bộ lãnh đạo trong các báo cáo kiểm toán tài chính, kiểm toán tuân thủ, kiểm toán hoạt động. Tiếp tục thực hiện có hiệu quả và chất lượng việc ghi nhật ký online của kiểm toán viên.

Tám là, tăng cường công khai kết quả kiểm toán trên các phương tiện thông tin đại chúng, Báo kiểm toán và Trang thông tin điện tử của KTNN.■

Vấn đề quản lý nguồn thu của Quỹ hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp dưới góc nhìn kiểm toán



NGUYỄN XUÂN TOÀN

Kiểm toán Nhà nước chuyên ngành VII

Qũy hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp (gọi tắt là Quỹ HTSX&PTDN) tiền thân là Quỹ hỗ trợ sắp xếp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước và Quỹ hỗ trợ sắp xếp doanh nghiệp Trung ương.

Ra đời từ năm 1999 theo Quyết định số 177/1999/QĐ-TTg ngày 30/8/1999 của Thủ tướng Chính phủ, ban đầu Quỹ có tên là Quỹ hỗ trợ sắp xếp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước được thành lập ở Trung ương, địa phương và các Tổng công ty Nhà nước nhằm giải quyết chế độ cho người lao động, hỗ trợ tài chính cho các doanh nghiệp nhà nước trong quá trình sắp xếp lại và thực hiện cổ phần hóa. Sau nhiều lần đổi tên, ngày 10/05/2012, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 21/2012/QĐ-TTg về việc chuyển đổi Quỹ hỗ trợ sắp xếp doanh nghiệp Trung ương thành Quỹ HTSX&PTDN để quản lý tập trung, thống nhất, có hiệu quả các nguồn thu từ phần vốn nhà nước đóng góp tại các doanh nghiệp.

Theo Quyết định số 21/2012/QĐ-TTg, nguồn thu Quỹ HTSX&PTDN bao gồm:

(1) Nguồn thu từ cổ phần hóa doanh nghiệp 100% vốn nhà nước theo quy định của pháp luật về chuyển doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần.

(2) Nguồn thu từ các hình thức sắp xếp, chuyển đổi khác như: giao, bán, giải thể, phá sản theo quy định của pháp luật đối với doanh nghiệp 100% vốn nhà nước.

(3) Các khoản thu sau cổ phần hóa bao gồm: (i) Tiền bán phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp khác do các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước theo sự phân công, phân cấp của Thủ tướng Chính phủ (sau khi trừ các chi phí liên quan theo quy định). (ii) Các khoản tiền thu hồi giá trị cổ phần Nhà nước cấp cho người lao động để hưởng cổ tức (nếu số cổ phần này

chưa bàn giao cho SCIC); cổ phần bán trả chậm cho người lao động nghèo trong doanh nghiệp độc lập thuộc các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện cổ phần hóa theo các chính sách về cổ phần hóa trước thời điểm có hiệu lực của Nghị định số 187/2004/NĐ-CP ngày 16/11/2004 của Chính phủ. (iii) Khoản tiền người lao động dôi dư đã nhận trợ cấp từ Quỹ hoàn trả lại khi được tái tuyển dụng theo quy định của pháp luật.

(4) Khoản lợi nhuận được chia, cổ tức của phần vốn nhà nước góp tại các doanh nghiệp đã thực hiện chuyển đổi do các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước theo sự phân công của Thủ tướng Chính phủ.

(5) Thu từ lợi nhuận sau thuế và khoản chênh lệch vốn chủ sở hữu lớn hơn vốn điều lệ của các doanh nghiệp 100% vốn sở hữu nhà nước đã được chủ sở hữu phê duyệt; điều hòa Quỹ hỗ trợ sắp xếp doanh nghiệp của các Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty nhà nước, Công ty mẹ theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

(6) Khoản lãi tiền gửi của Quỹ hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp tại các ngân hàng thương mại.

(7) Các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.

Trong giai đoạn hiện nay, Quỹ HTSX&PTDN có ý nghĩa rất lớn khi các doanh nghiệp nhà nước đang thực hiện lộ trình cổ phần hóa và tái cấu trúc doanh nghiệp. Qua một thời gian dài hình thành và phát triển, số dư Quỹ HTSX&PTDN ngày càng tăng, cụ thể: cuối năm 2012 là 34.132 tỷ đồng, cuối năm 2013 là 35.030 tỷ đồng, cuối năm 2014 là 39.453 tỷ đồng, cuối năm 2015 là 37.848 tỷ đồng (theo số liệu báo cáo tài chính của SCIC).

Tuy nhiên, kết quả kiểm toán việc quản lý, sử dụng

Quỹ hỗ trợ sắp xếp doanh nghiệp tại SCIC năm 2011 và kiểm toán báo cáo tài chính SCIC năm 2013 cho thấy, công tác quản lý nguồn thu Quỹ HTSX&PTDN vẫn còn tồn tại những hạn chế và bất cập như sau:

Thứ nhất, một số địa phương chưa nghiêm túc thực hiện quyết toán Quỹ hỗ trợ sắp xếp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước tại địa phương (thành lập theo Quyết định số 174/2002/QĐ-TTg ngày 02/12/2002) và chuyển số dư về Quỹ HTSX&PTDN theo quy định. Bởi vậy, việc quản lý các khoản thu từ quyết toán bàn giao Quỹ này tại các địa phương còn hạn chế về kết quả thu, nộp.

Cụ thể: theo kết quả kiểm toán SCIC năm 2013, SCIC có thực hiện đơn đốc các địa phương cung cấp số liệu và nộp nguồn thu về Quỹ HTSX&PTDN, tuy nhiên chỉ có 18/63 tỉnh, thành phố có công văn phúc đáp, một số trường hợp công văn trả lời còn chung chung và không cụ thể số liệu nợ gốc, lãi chậm nộp Quỹ; 13 địa phương chưa báo cáo và chưa chuyển tiền về Quỹ; hoặc, số tiền sở tài chính các tỉnh đã nộp về Quỹ lại chưa được đối chiếu với các địa phương, do vậy chưa đảm bảo chính xác, đầy đủ các khoản phải nộp theo quy định.

Thứ hai, vấn đề quản lý các khoản nợ phải thu tại các doanh nghiệp đã chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước về SCIC cũng gặp khó khăn do nợ đọng phát sinh từ nhiều năm trước; một số doanh nghiệp chưa thu xếp được nguồn tiền để trả nợ hoặc cố tình chiếm dụng nguồn của Quỹ HTSX&PTDN; một số doanh nghiệp còn chậm thực hiện quyết toán vốn nhà nước tại thời điểm chính thức chuyển sang công ty cổ phần, dẫn đến nhiều khoản nợ chưa được xử lý dứt điểm, ảnh hưởng đến nguồn thu của Quỹ. Cụ thể như: khoản công nợ tại Công ty CP Đầu tư Xây dựng và Thương mại Việt Nam; Công ty CP Đầu tư Xuất Nhập Khẩu Đắc Lắc; Công ty CP Phát triển Hạ tầng Khu Công nghiệp Tây Ninh... với số tiền công nợ phải thu lên đến hàng tỷ đồng.

Thứ ba, việc quản lý nguồn thu và nợ phải thu tại các doanh nghiệp do các Bộ, ngành, UBND tỉnh, thành phố thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu còn bị động, không quản lý, theo dõi hết các nguồn thu phát sinh. Kết quả kiểm toán năm 2013 đã phát hiện SCIC chưa thực hiện đơn đốc, xác nhận đầy đủ, kịp thời nợ về cổ tức được chia (Công ty CP Cấp nước Bà Rịa Vũng Tàu, Công ty CP Thủy sản và XNK Côn Đảo, Công ty CP Xây lắp Thừa Thiên Huế, Công ty

CP Xuất nhập khẩu nông sản thực phẩm An Giang, Công ty CP Rau quả thực phẩm An Giang, Tổng Công ty Đường sông miền Nam). Nguyên nhân:

- Việc tập hợp, đối chiếu và đơn đốc nguồn thu, nợ phải thu tại các doanh nghiệp đã thực hiện cổ phần hóa còn gặp khó khăn do một số Bộ, cơ quan ngang Bộ, các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chưa thông báo và đơn đốc các doanh nghiệp nộp đầy đủ, kịp thời nguồn thu về Quỹ tại SCIC theo quy định tại Thông tư 184/2012/TT-BTC ngày 25/10/2012 của Bộ Tài chính về hướng dẫn một số nội dung của Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ HTSX&PTDN ban hành kèm theo Quyết định số 21/2012/QĐ-TTg ngày 10/5/2012 của Thủ tướng Chính phủ;

- Công tác quản lý, theo dõi, nắm bắt thông tin để thực hiện đơn đốc các khoản phải thu về Quỹ theo quy định Thông tư 184/2012/TT-BTC và Quyết định số 21/2012/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính Phủ còn hạn chế, chưa có sự phối hợp giữa các đơn vị, Bộ, ban ngành có liên quan;

- Chưa thực hiện đơn đốc, xác nhận đầy đủ, kịp thời nợ về cổ tức, lợi nhuận được chia từ các doanh nghiệp cổ phần có vốn nhà nước do các Bộ, ngành, UBND tỉnh, thành phố thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu.

Thứ tư, trong thực tế, việc thực hiện cưỡng chế thu hồi nợ Quỹ theo quy định còn thiếu hiệu quả, như: biện pháp trích trừ tài khoản tiền gửi sẽ không đạt được kết quả đối với các doanh nghiệp kinh doanh thua lỗ, không có khả năng trả nợ; khó khăn trong cơ chế thu thập thông tin tài khoản của doanh nghiệp; việc phong tỏa tài khoản, trích trừ nợ trên tài khoản không thực hiện được do Ngân hàng Nhà nước chưa quy định; sự phối hợp của các đơn vị liên quan như ngân hàng, cơ quan thuế còn chưa đồng bộ, thiếu nhịp nhàng...

Thứ năm, khó khăn trong việc quản lý theo dõi và thu lãi chậm nộp Quỹ. Nhiều doanh nghiệp khi nhận được công văn đối chiếu xác nhận đều không có thông tin phản hồi hoặc không đối chiếu, xác nhận khoản lãi chậm nộp; trường hợp có công văn trả lời thì hầu hết các doanh nghiệp đều đề nghị không tính lãi chậm nộp này. Theo báo cáo và tính toán của SCIC, tính đến 31/12/2013, tổng số lãi chậm nộp phải thu của các doanh nghiệp đã bàn giao về SCIC là 333 tỷ đồng và tổng số lãi chậm nộp phải thu của các doanh nghiệp chưa bàn giao là 37,59 tỷ đồng....■

Hai mươi năm Bài thơ kiểm toán

HỮU NGUYỄN

*Kính tặng: Các bạn đồng nghiệp
KTNN khu vực III*

Hai mươi mùa canh tân
Bài thơ chúng mình đang viết
Những gam màu xanh cỏ non,
những bước chân đầu tiên đáng em thao thiết
những chứng từ, sổ sách cứ liên miên
Lúm đồng tiền quá xinh,
khi bóng nắng qua dần
trăng khuya khoắt phòng em đơn lạnh.
Lật giờ ngày đêm
như em đếm cánh đồng sao lấp lánh
số mờ, số tỏ, em hay...
Gam màu đen,
những đồng tiền không cánh mà bay
giá gửi, giá neo sau cuộc đi đêm tam cúc
Bọn sâu mọt lừa dân không biết nhục,
chúng cậy quyền, cậy thế cứ nhờn nhờn
Cuộc đấu tranh không thể chần chừ,
không thể tính thiệt hơn
Phải thu lại những đồng tiền bị bẻ ghi về cho ngân sách
không thể để dối lừa nhuộm đen những đồng tiền trinh bạch
gom góp mồ hôi công sức dân lành...
Chúng mình mơ về gam màu xanh
Màu hạnh phúc sau hai mươi năm trồng cấy
Có trí tuệ Đảng trao
Có tình dân trong đáy
Có dáng Mẹ đồng xa lặn lội thân cò
Có tập thể chúng mình góp sức chung lo
Bình nguyên kiểm toán, kết thành từ triệu ngàn con số...
Tự hào lắm em ơi!

Hai mươi mùa thu lịch sử
Hai mươi mùa mưa nắng gian lao
Ta tìm đến căn nguyên hạnh phúc ngọt ngào.
Đem "Chính trực", "Khách quan" vào trận đánh
Đem "Chuẩn mực" soi mình qua vì sao năm cánh
Quyền năng Nước trao, chức phận Dân nhờ
Ta hãy theo "quy trình" vượt ghềnh thác, cam go
Đem "tin cậy" đóng đầy trong bút toán...

Hai mươi năm ta không hề chán nản
Bởi những trang chữ màu xanh mang trí tuệ long lanh
Soi rọi bước thẳng hoa của bạn bầu đồng nghiệp
Hai mươi năm, cuộc đi còn tiếp nối
Cho âm hưởng ngân vang tiếng gọi Trống Đồng
Dồn tích từ lịch sử cha ông
Hội tụ tình yêu nghề nghiệp...
Hai mươi năm như Sông Hàn
dòng trôi mãi miết
Ta vươn xa lan tỏa Sơn Trà
Ta yêu cuộc đời này kết trái đơm hoa
Cầu Thuận Phước, Cầu Rồng đã cùng ta cất cánh...
Hai mươi mùa kiêu hãnh
Cho tình yêu khát cháy, dâng đầy...

Hè 2016