

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi.

Các số liệu, kết quả nêu trong Luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng và chưa từng được ai công bố trong bất cứ công trình nào khác.

Người cam đoan

Phạm Văn Nhiên

MỤC LỤC

	Trang
LỜI CAM ĐOAN	I
MỤC LỤC	II
DANH MỤC BẢNG, BIỂU, SƠ ĐỒ	III
DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT	IV
<i>MỞ ĐẦU</i>	<i>1</i>
CHƯƠNG 1: LÝ LUẬN CHUNG VỀ HỆ THỐNG KIỂM TRA - KIỂM SOÁT CẤP TỈNH .. 3	
<i>1.1. Tổng quan về kiểm tra - kiểm soát trong quản lý</i>	<i>3</i>
<i>1.2. Quản lý cấp tỉnh với vấn đề kiểm tra - kiểm soát trong lĩnh vực kinh tế - tài chính và kinh nghiệm phân cấp quản lý của các nước</i>	<i>24</i>
CHƯƠNG 2: THỰC TRẠNG HỆ THỐNG KIỂM TRA - KIỂM SOÁT CẤP TỈNH TRONG LĨNH VỰC KINH TẾ - TÀI CHÍNH Ở VIỆT NAM	40
<i>2.1. Đặc điểm hệ thống kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh trong lĩnh vực kinh tế - tài chính ở Việt Nam</i>	<i>40</i>
<i>2.2. Tình hình tổ chức và hoạt động của hệ thống kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh trong lĩnh vực kinh tế - tài chính</i>	<i>45</i>
<i>2.3. Đánh giá tổng quát về tổ chức và hoạt động kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh</i>	<i>87</i>
CHƯƠNG 3: PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN HỆ THỐNG KIỂM TRA - KIỂM SOÁT CẤP TỈNH TRONG LĨNH VỰC KINH TẾ - TÀI CHÍNH Ở VIỆT NAM	92
<i>3.1. Sự cần thiết phải hoàn thiện hệ thống kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh trong lĩnh vực kinh tế - tài chính ở Việt Nam</i>	<i>92</i>
<i>3.2. Quan điểm hoàn thiện hệ thống kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh trong lĩnh vực kinh tế - tài chính ở Việt Nam</i>	<i>97</i>
<i>3.3. Giải pháp hoàn thiện hệ thống kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh</i>	<i>102</i>
<i>3.4. Một số kiến nghị chủ yếu nhằm thực hiện mô hình hệ thống kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh trong lĩnh vực kinh tế tài chính ở Việt Nam</i>	<i>145</i>
KẾT LUẬN.....	150
DANH MỤC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ.....	V
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	VI

DANH MỤC BẢNG, BIỂU, SƠ ĐỒ

	Trang
Sơ đồ số 1.1. Các quan hệ trong khái niệm quản lý.....	4
Sơ đồ số 2.1. Hệ thống tổ chức kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh	58
Sơ đồ số 2.2. Tổ chức hệ thống kiểm tra - kiểm soát ngành tài chính.....	70
Sơ đồ số 2.3. Quy trình kiểm soát nguồn thu thuế vào Kho bạc Nhà nước.....	74
Sơ đồ số 2.4. Chu trình xây dựng và thực hiện thủ tục kiểm tra, giám sát, kiểm soát Hải quan theo quan điểm cây mục tiêu	76
Sơ đồ số 2.5. Hệ thống các cơ quan Thanh tra Nhà nước cấp tỉnh.....	92
Sơ đồ số 2.6. Cơ cấu tổ chức bộ máy Thanh tra Nhà nước cấp tỉnh.....	93
Sơ đồ số 2.7. Mối quan hệ giữa hệ thống Thanh tra Nhà nước theo cấp và Thanh tra Nhà nước theo ngành cấp tỉnh.....	94
Sơ đồ số 3.1a. Hệ thống Tổ chức kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh sau hoàn thiện (Phương án 1)	154
Sơ đồ số 3.1b. Hệ thống Tổ chức kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh sau hoàn thiện (Phương án 2)	155
Sơ đồ số 3.1c. Hệ thống Tổ chức kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh sau hoàn thiện (Phương án 3)	156
Sơ đồ số 3.2. Cơ cấu hệ thống Thanh tra Nhà nước Việt Nam sau hoàn thiện	157
Sơ đồ số 3.3. Cơ cấu hệ thống Thanh tra Nhà nước cấp tỉnh sau hoàn thiện	158
Sơ đồ số 3.4. Mối quan hệ giữa hệ thống Thanh tra Nhà nước theo cấp với Thanh tra Nhà nước theo ngành và Giám sát nhân dân cấp tỉnh sau hoàn thiện	159
Sơ đồ số 3.5. Hệ thống tổ chức kiểm tra - kiểm soát tài chính cấp tỉnh sau hoàn thiện.....	160
Sơ đồ số 3.6. Tổ chức mạng thông tin hệ thống kiểm tra, kiểm soát cấp tỉnh.....	173

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

1. CHLB : Cộng hoà liên bang
2. CNTT : Công nghệ thông tin
3. CQ : Cơ quan
4. DN : Doanh nghiệp
5. DNNN : Doanh nghiệp nhà nước
6. GD : Gia đình
7. GSND : Giám sát công dân
8. HCNN : Hành chính Nhà nước
9. HCSN : Hành chính sự nghiệp
10. HĐND : Hội đồng nhân dân
11. KBNN : Kho bạc nhà nước
12. KSND : Kiểm sát nhân dân
13. KTNN : Kiểm toán nhà nước
14. KT : Kiểm tra
15. KT - KS : Kiểm tra - kiểm soát
16. KT SN : Kinh tế sự nghiệp
17. KT - TC : Kinh tế - tài chính
18. MTTQ : Mặt trận Tổ quốc
19. NSNN : Ngân sách nhà nước
20. QLNN : Quản lý nhà nước
21. TAND : Toà án nhân dân
22. TTCN : Thanh tra chuyên ngành
23. TTND : Thanh tra nhân dân
24. TTNN : Thanh tra nhà nước
25. TTTC : Thanh tra tài chính
26. TTHS : Tổ tụng hình sự
24. TW : Trung ương
27. UBKT : Ủy ban kiểm tra
28. UBND : Ủy ban nhân dân
29. XHCN : Xã hội chủ nghĩa
30. XDCCB : Xây dựng cơ bản

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Kiểm tra - kiểm soát (KT - KS) là một chức năng thiết yếu của quản lý nhà nước (QLNN). Chủ tịch Hồ Chí Minh đã răn dạy cán bộ quản lý các cấp: "Muốn chống bệnh quan liêu, bệnh giấy tờ, muốn biết các nghị quyết có được thi hành không, muốn biết ai ra sức làm, ai làm qua chuyện chỉ có một cách khéo kiểm soát" [116, 58].

Ngày nay, sau 20 năm đổi mới, hoạt động KT - KS ở nước ta đã có những chuyển biến bước đầu kể cả trong việc hình thành những tiêu chí, chuẩn mực riêng. Tuy nhiên, xét cụ thể, chức năng KT - KS của Đảng, của Nhà nước và của các đơn vị cơ sở vẫn chưa có bước chuyển biến cơ bản. Sự QLNN về hoạt động KT - KS trong lĩnh vực kinh tế - tài chính (KT - TC) đang có những vấn đề nảy sinh cần được nghiên cứu, hoàn thiện trên mọi phương diện để đáp ứng được yêu cầu công tác kiểm soát hoạt động quản lý của Nhà nước. Nghị quyết Đại hội toàn quốc Lần thứ IX của Đảng Cộng sản Việt Nam đã nhấn mạnh mục tiêu xây dựng một nước Việt Nam "... dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh" [42, 22]; "củng cố và nâng cao chất lượng hoạt động của các cơ quan kiểm tra Đảng, Thanh tra nhà nước và Thanh tra nhân dân" [42, 53]; "Phát triển mạnh và nâng cao chất lượng các ngành dịch vụ: tài chính, ngân hàng, kiểm toán..."[42, 94]; "... có cơ chế phù hợp về KT - KS, thanh tra của Nhà nước đối với doanh nghiệp"[42, 97] ...

Hệ thống KT - KS trong lĩnh vực KT - TC đã được nghiên cứu và triển khai ở nước ta từ nhiều năm nay nhưng cho đến nay chưa có tác giả nào nghiên cứu chuyên sâu về hệ thống KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT -TC.

Để từng bước xây dựng cơ sở khoa học làm nền tảng cho việc tổ chức và hoạt động của hệ thống KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC ở Việt Nam theo cơ chế thị trường và hội nhập quốc tế cần có những đề tài nghiên cứu chuyên sâu về hệ thống KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC. Từ yêu cầu cấp thiết về lý luận và thực tiễn, Tác giả chọn Đề tài: "*Hoàn thiện hệ thống kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh trong lĩnh vực kinh tế - tài chính ở Việt Nam*" làm đề tài cho Luận án tiến sĩ của mình.

2. Mục đích nghiên cứu

Nghiên cứu lý luận, nghiên cứu kinh nghiệm của các nước và thực tiễn Việt Nam làm cơ sở đề xuất giải pháp hoàn thiện hệ thống KT - KS phục vụ QLNN cấp tỉnh.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu là tổ chức và hoạt động KT - KS cấp tỉnh, chủ yếu trong lĩnh vực KT - TC. Phạm vi nghiên cứu được giới hạn trên địa bàn một số tỉnh, lấy tỉnh Hải Dương, tỉnh Tuyên Quang và Thành phố Hồ Chí Minh làm ví dụ minh họa. Thời gian khảo sát là giai đoạn 1999 - 2006.

4. Phương pháp nghiên cứu

Luận án sử dụng phương pháp luận duy vật biện chứng, duy vật lịch sử, kết hợp giữa lý luận với thực tiễn, tư duy lô gíc để chứng minh sự hợp lý của vấn đề.

5. Dự kiến những đóng góp của Đề tài

Đề tài nghiên cứu để giải quyết các vấn đề về KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC trên 3 mặt cơ bản có liên hệ mật thiết nhau:

Một là, Hệ thống kết hợp cụ thể hoá những vấn đề lý luận và những bài học kinh nghiệm của các nước liên quan đến hệ thống KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC qua các hoạt động kiểm tra, giám sát, thanh tra, kiểm sát, kiểm toán, điều tra và mối quan hệ giữa chúng;

Hai là, Vận dụng lý luận và những bài học kinh nghiệm trên, Đề tài mô tả và phân tích thực tiễn hệ thống KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC ở Việt Nam trong thời gian qua;

Ba là, Đề xuất phương hướng và giải pháp hoàn thiện hệ thống KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC ở Việt Nam.

6. Kết cấu của Luận án

Với Đề tài: “*Hoàn thiện hệ thống kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh trong lĩnh vực kinh tế - tài chính ở Việt Nam*”, ngoài các phần Mở đầu và Kết luận, Luận án gồm có 3 chương:

Chương 1: Lý luận chung về hệ thống kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh;

Chương 2: Thực trạng hệ thống kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh trong lĩnh vực kinh tế - tài chính ở Việt Nam;

Chương 3: Phương hướng và giải pháp hoàn thiện hệ thống kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh trong lĩnh vực kinh tế - tài chính ở Việt Nam.

7. Tổng quan về các công trình đã nghiên cứu liên quan đến Đề tài

Hệ thống KT - KS trong lĩnh vực KT - TC đã được triển khai ở nước ta từ nhiều năm nay nhưng cho đến nay chưa có tác giả nào nghiên cứu chuyên sâu về hệ thống KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC, đồng thời cũng chưa có tài liệu nghiên cứu tham khảo kinh nghiệm của các nước về hoạt động của hệ thống KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực này ngoài Luận văn Thạc sĩ của Tác giả với Đề tài: “*Cải tiến hệ thống kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh ở Việt Nam*”. Xuất phát từ ý tưởng này, phát triển hơn nữa Luận văn Thạc sĩ của mình, Tác giả đã thực hiện các bài báo và Luận án tiến sĩ với Đề tài: “*Hoàn thiện hệ thống kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh trong lĩnh vực kinh tế - tài chính ở Việt Nam*”.

CHƯƠNG I - LÝ LUẬN CHUNG VỀ HỆ THỐNG KIỂM TRA - KIỂM SOÁT CẤP TỈNH

1.1. TỔNG QUAN VỀ KIỂM TRA - KIỂM SOÁT TRONG QUẢN LÝ

1.1.1. Quản lý với vấn đề kiểm tra - kiểm soát

Quản lý là hoạt động tất yếu trong mọi tổ chức, mọi lĩnh vực. Mục tiêu của quản lý không chỉ bảo đảm cho các đối tượng vận hành theo phương hướng đã đề ra, theo chức năng được quy định và nhiệm vụ được giao mà còn đảm bảo hiệu quả của hoạt động. Để đạt mục tiêu đó, KT - KS cần được thực hiện có hiệu lực trong suốt quá trình quản lý. Lênin, vị lãnh tụ thiên tài của giai cấp vô sản toàn thế giới, đặc biệt coi trọng công tác kiểm tra. Người cho rằng sau khi có đường lối đúng đắn rồi thì việc lựa chọn cán bộ và kiểm tra việc chấp hành là hai khâu then chốt nhất bảo đảm sự thành công của nhiệm vụ cách mạng. Hoạt động quản lý nói chung và QLNN nói riêng luôn gắn liền một cách khăng khít với KT - KS nói chung và KT - KS trong lĩnh vực KT - TC nói riêng.

Theo chủ thể quản lý nói chung, có thể thấy quản lý là sự tác động của chủ thể quản lý lên đối tượng và khách thể quản lý nhằm đạt được mục tiêu đặt ra trong điều kiện biến động của môi trường.

Chủ thể quản lý là các cơ quan, các tổ chức thực hiện hoạt động quản lý. Đó là tác nhân tạo ra các tác động quản lý. Chủ thể luôn là con người hoặc tổ chức. Chủ thể quản lý tác động lên đối tượng quản lý bằng các công cụ với những phương pháp thích hợp theo những nguyên tắc nhất định.

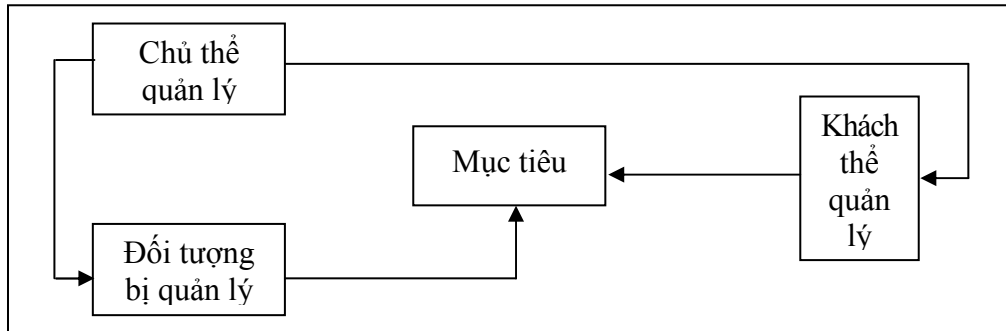
Đối tượng quản lý là hoạt động cần được quản lý. Đây là hoạt động tiếp nhận trực tiếp sự tác động của chủ thể quản lý. Tùy theo từng loại đối tượng khác nhau mà người ta chia thành các dạng quản lý khác nhau.

Khách thể quản lý là cơ quan, tổ chức chịu sự tác động hay chịu sự điều chỉnh của chủ thể quản lý.

Mục tiêu quản lý là cái đích cần phải đạt tới tại một thời điểm nhất định do chủ thể quản lý định trước. Đây là căn cứ để chủ thể quản lý thực hiện các hoạt động quản lý bằng các phương pháp quản lý thích hợp.

Quản lý ra đời chính là nhằm đến hiệu quả nhiều hơn, năng suất cao hơn trong công việc. Quản lý là một hoạt động rất phức tạp và phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác nhau. Các yếu tố đó tác động đến nội dung, phương thức và công cụ để tiến hành quản lý. Một số yếu tố cơ bản cần chú ý là: Yếu tố con người, yếu tố chính trị, yếu tố tổ chức, yếu tố quyền lực, yếu tố thông tin và yếu tố văn hoá.

Sơ đồ số 1 - CÁC QUAN HỆ TRONG KHÁI NIỆM QUẢN LÝ



Kinh tế là một phạm trù đặc biệt quan trọng đối với đời sống xã hội của con người. Đó là tổng thể (hoặc một phần) những yếu tố sản xuất và những quan hệ vật chất của con người phát sinh trong quá trình sản xuất, phân phối, lưu thông, trao đổi, tiêu dùng của cải vật chất ở những giai đoạn phát triển nhất định của xã hội loài người mà mấu chốt là vấn đề sở hữu và lợi ích. Theo đó, quản lý kinh tế là sự tác động liên tục, có tổ chức, có hướng đích của chủ thể quản lý trong hệ thống các đối tượng, trong việc sử dụng một cách tốt nhất mọi tiềm năng và cơ hội nhằm đạt được mục tiêu quản lý đề ra.

Tài chính là phạm trù phản ánh tổng hợp các quan hệ kinh tế trong đầu tư, sử dụng và phân phối các nguồn lực tài chính thông qua tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ nhằm đáp ứng nhu cầu tích lũy hay tiêu dùng cho sản xuất hoặc cho sinh hoạt của các chủ thể kinh tế - xã hội. Nó tồn tại khách quan, được con người nhận thức và sử dụng. Hoạt động tài chính gắn liền với các hoạt động kinh tế - xã hội nên nó rất phong phú và đa dạng, có liên quan đến mọi ngành, mọi cấp, mọi tổ chức và công dân. Do đó quản lý tài chính là hoạt động tổng hợp và đa dạng: mỗi quyết định quản lý tài chính là sản phẩm của sự vận dụng tổng hợp các kiến thức về kinh tế - xã hội và mục tiêu của chúng không chỉ được đo bằng giá trị cụ thể mà là cả hiệu quả kinh tế - xã hội.

QLNN về KT - TC là sự quản lý của các cơ quan nhà nước đối với toàn bộ nền kinh tế quốc dân bằng quyền lực nhà nước thông qua cơ chế quản lý KT - TC nhằm đảm bảo tăng trưởng nhanh và bền vững của nền kinh tế quốc dân. Ở đây, cơ chế quản lý KT - TC là hệ thống những nguyên tắc, hình thức và phương pháp quản lý trong từng giai đoạn phát triển khác nhau của nền sản xuất xã hội; là hệ thống các quy tắc ràng buộc đối với mọi tổ chức ở bất cứ cấp nào và đối với bất kỳ hệ thống quản lý nào trong nền kinh tế quốc dân. Nền kinh tế Xã hội chủ nghĩa (XHCN) do những đặc điểm của nhà nước XHCN và do tính chất của hệ thống kinh tế XHCN quyết định. Những đặc điểm của nhà nước XHCN có ảnh hưởng đến cơ chế quản lý KT - TC bao gồm:

Thứ nhất: Nhà nước là một tổ chức xã hội rộng rãi, thể hiện ý chí, lợi ích và nguyện vọng của nhân dân;

Thứ hai: Nhà nước là một cơ quan có quyền lực, buộc các thành viên trong xã hội phục tùng ý chí chung mà nhà nước đại diện;

Thứ ba: Nhà nước là người chủ sở hữu tư liệu sản xuất chủ yếu, quyền lực nhà nước vừa là quyền lực chính trị vừa là quyền lực kinh tế;

Thứ tư: Nhà nước của dân, do dân và vì dân thực hiện nền dân chủ XHCN dưới sự lãnh đạo của đảng cầm quyền.

Ở mỗi lĩnh vực và trong mọi phạm vi, quản lý gắn liền với KT - KS. Để thấy rõ mối quan hệ này cần xác định rõ bản chất của khái niệm kiểm tra và khái niệm kiểm soát.

Về kiểm soát, có thể xem xét trên các góc độ khác nhau: Theo Từ điển Tiếng Việt do Viện Ngôn ngữ học biên soạn thì kiểm soát là "xem xét để phát hiện, ngăn chặn những gì trái với quy định" [72, 523]; Theo Đại từ điển Tiếng Việt do Trung tâm Ngôn ngữ và Văn hoá Việt Nam biên soạn, thì kiểm soát là "kiểm tra, xem xét, nhằm ngăn ngừa những sai phạm các quy định" [147, 386]; Theo Từ điển Luật học và Từ điển Giải thích thuật ngữ Hành chính thì kiểm soát (Ph. Contrôle) là "xem xét để phát hiện, ngăn ngừa kịp thời việc làm sai trái với thoả thuận, với quy định." [132, 264], "Kiểm soát thường do các cơ quan QLNN có thẩm quyền bố trí việc tiến hành các địa điểm dễ xảy ra vi phạm, hoặc ở một khâu trong quá trình hoạt động của các đối tượng cần kiểm soát" [71, 369].

Như vậy, kiểm soát là công việc nhằm soát xét lại những quy định, những quá trình ra quyết định và thực thi các quyết định quản lý được thể hiện trên các nghiệp vụ (*những thao tác cụ thể*) nhằm nắm bắt và điều hành được những nghiệp vụ đó.

Kiểm soát có thể chia ra kiểm soát trực tiếp và kiểm soát gián tiếp. Theo thời điểm thực hiện trong quá trình tác nghiệp, hoạt động kiểm soát có thể chia ra làm 03 loại: kiểm soát cấp tin ra trước (thông tin chỉ huy), kiểm soát cấp tin hiện hành và kiểm soát cấp tin trở về (thông tin thực hiện). Căn cứ vào khía cạnh kiểm chứng của công tác kiểm soát, có thể chia kiểm soát thành kiểm soát hành chính (tổ chức) và kiểm soát kế toán. Căn cứ vào mục tiêu kiểm soát, có thể chia kiểm soát thành kiểm soát ngăn ngừa, kiểm soát phát hiện và kiểm soát điều chỉnh ...

Kiểm soát nền kinh tế quốc dân của nhà nước là tổng thể những hoạt động của nhà nước nhằm kịp thời phát hiện và xử lý các sai sót, ách tắc, đổ vỡ, những khó khăn, vướng mắc cũng như những cơ hội phát triển kinh tế nhằm bảo đảm cho nền kinh tế hoạt động đúng định hướng và có hiệu quả.

Hoạt động kiểm soát trong QLNN bao gồm cả hoạt động của cơ quan QLNN các cấp cũng như hoạt động của chính các đơn vị, tổ chức kinh tế và cá nhân về việc ban hành và thực hiện các chủ trương, chính sách pháp luật của nhà nước, trong việc thực

hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình và trong việc sử dụng các nguồn lực kinh tế, đặc biệt là nguồn tài chính.

Nhiệm vụ của kiểm soát trong QLNN về kinh tế là xem xét, đánh giá chính xác hoạt động của nền kinh tế bao gồm cả hệ thống quản lý và hệ thống sản xuất để nhà nước can thiệp hợp lý tới nền kinh tế. Bởi vậy, kiểm soát của nhà nước thực chất là hệ thống theo dõi dự báo và phản hồi: Phản hồi cho phép nhà nước thấy rõ hiện trạng của nền kinh tế để có sự điều chỉnh; dự báo cho phép nhà nước lường trước trạng thái tương lai của nền kinh tế để có những can thiệp nhằm tránh những hậu quả xấu cho nền kinh tế. Hệ thống kiểm soát phản hồi chủ yếu kiểm soát những kết quả đầu ra để phát hiện sai lệch so với những chuẩn mực được xác định của nhà nước (kế hoạch, định mức, luật pháp...); việc điều chỉnh những kết quả không mong muốn chỉ có thể thực hiện ở những chu kỳ quản lý sau. Trong khi đó, hệ thống kiểm soát dự báo chủ yếu kiểm soát các yếu tố đầu vào để lường trước kết quả đầu ra và có những can thiệp trước khi hoạt động xảy ra. Như vậy, kiểm soát luôn luôn gắn với nắm bắt và điều chỉnh nhưng quan trọng là điều chỉnh trước hay điều chỉnh sau hành động: Nếu điều chỉnh trước sẽ hạn chế được những hậu quả xấu có thể có; nếu điều chỉnh sau có thể hậu quả xấu đã xảy ra.

Hoạt động kiểm soát lấy cơ sở pháp lý và kỹ thuật (bao gồm cả những chuẩn mực, các mục tiêu, các định mức) làm tiêu chuẩn để đối chiếu, xem xét kết quả hay quá trình tác nghiệp. Có nhiều dạng tiêu chuẩn khác nhau được thiết lập để đánh giá, đo lường mức độ thực hiện công việc. Có thể căn cứ vào chất lượng hoặc số lượng công việc, sự đánh giá của các chuyên gia hay của các cơ quan thanh tra, kiểm tra để phát hiện sớm những sai lệch trong quá trình hoạch định hoặc tác nghiệp để có thể kịp thời đưa ra những biện pháp chấn chỉnh thích hợp nhằm đạt được những mục tiêu đã đề ra.

Từ giác độ thông tin, kiểm soát bao gồm hệ thống các phản hồi về thông tin chỉ thị và thông tin thực hiện làm cơ sở đánh giá kết quả quá trình thực hiện nhiệm vụ đã đề ra tới những người điều hành để có những điều chỉnh cần thiết cho quá trình hoạt động tuân thủ theo ý chí của mình. Hiệu quả của việc phản hồi phụ thuộc vào thời gian mà các thông tin tới các nhà điều hành và việc họ xử lý các thông tin đó.

Trong quá trình hoạt động của một đơn vị hoặc của nhà nước, kiểm soát được thực hiện ở mỗi nơi, mỗi lúc, mỗi cấp, mỗi ngành, mỗi cá nhân. Mặc dù quy mô và kỹ thuật kiểm soát phụ thuộc vào từng hoạt động, vào từng con người cụ thể song các hoạt động này đều có quan hệ hữu cơ, hỗ trợ lẫn nhau, làm tiền đề cho nhau nhằm đạt tới đích đề ra.

Trong quản lý vi mô, để đảm bảo hiệu quả hoạt động, tất yếu mỗi đơn vị đều tự xem xét mọi hoạt động của mình trong tất cả các khâu, rà soát các tiềm lực, xem xét lại các dự báo, các mục tiêu và định mức, đối chiếu và truy tìm các thông số về sự kết hợp, soát xét lại các thông tin thực hiện để điều chỉnh kịp thời trên quan điểm đảm bảo

hiệu năng của mọi nguồn lực và hiệu quả kinh tế cuối cùng của các hoạt động. Công việc này là kiểm soát nội bộ.

Trong quản lý vĩ mô, nhà nước cũng thực hiện chức năng kiểm soát của mình. Trong nền kinh tế, nhà nước có vai trò đảm bảo một môi trường kinh doanh ổn định, tạo điều kiện cho các doanh nghiệp (DN) sản xuất kinh doanh, nâng cao khả năng cạnh tranh của DN; Nhà nước còn giữ vai trò định hướng của nền kinh tế thông qua việc điều tiết kinh tế vĩ mô. Với những vai trò đó, đối tượng của QLNN là rất rộng lớn, bao gồm tất cả các lĩnh vực, những ngành nghề khác nhau trên nguyên tắc: tất cả các hoạt động kinh tế đều thuộc đối tượng quản lý của nhà nước.

Mặt khác, nhà nước là một tổ chức chính trị, đại diện cho quyền lợi của giai cấp thống trị, thi hành các quy định do giai cấp thống trị đặt ra để cai trị xã hội. Để duy trì sự hoạt động của mình, nhà nước cần có những nhu cầu chi tiêu chung có tính chất xã hội. Do đó, nhà nước phải dùng quyền lực chính trị vốn có để giành lấy một bộ phận của cải xã hội phục vụ cho việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình. Đó là lý do tồn tại ngân sách nhà nước (NSNN). Về thực chất, thu và chi NSNN là sự phân phối của cải xã hội nhằm thực hiện các chức năng của tài chính. Do tính chất quan trọng của NSNN, nhà nước phải thực hiện quản lý và thiết lập hệ thống KT - KS thu và chi NSNN. Do đó kiểm soát là chức năng tất yếu của nhà nước về quản lý kinh tế. Tính tất yếu này được thể hiện trên các khía cạnh sau:

Thứ nhất: Kiểm soát cho phép phát hiện nhằm ngăn chặn các sai lầm trước khi chúng trở nên nghiêm trọng để mọi hoạt động của các cơ quan, cán bộ, công chức nhà nước cũng như các chủ thể kinh tế trên thị trường thực hiện theo đúng định hướng của kế hoạch và luật pháp;

Thứ hai: Kiểm soát giúp nhà nước theo sát và đối phó được với sự thay đổi của môi trường, tạo ra sự phù hợp của hệ thống kinh tế với môi trường;

Thứ ba: Kiểm soát cho phép hoàn thiện các quyết định quản lý của nhà nước, của hệ thống kế hoạch, đường lối và chính sách cùng pháp luật nhà nước;

Thứ tư: Kiểm soát cho phép phát hiện những cơ hội mới cho phát triển kinh tế đất nước để kịp thời khai thác chúng.

Về kiểm tra cũng có thể xem xét trên các góc độ khác nhau:

Theo Từ điển Tiếng Việt do Viện Ngôn ngữ học biên soạn, thì kiểm tra là "*xem xét tình hình thực tế để đánh giá, nhận xét*" [72, 523]; Theo Đại từ điển Tiếng Việt do Trung tâm Ngôn ngữ và Văn hoá Việt Nam biên soạn thì kiểm tra là "*xem xét thực chất, thực tế*" [147, 937]; Theo Từ điển Luật học thì kiểm tra là "*xem xét tình hình thực tế thi hành pháp luật, thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn nói chung hay một công tác cụ thể được giao để đánh giá, nhận xét ...*" [132, 265]; Theo Từ điển Giải thích thuật ngữ Hành chính thì kiểm tra (Ph. Controle) là "*Một chức năng quản lý có liên quan mật thiết với các chức năng quản lý khác, đặc biệt là với chức năng kế*

hoạch hoá; nó cho phép các nhà quản lý biết được các mục tiêu tổ chức có đạt được hay không hoặc đạt được như thế nào, cũng như nguyên nhân tạo nên tình hình đó, tạo ra sự linh hoạt trong hoạt động vận hành của một hệ thống ...” [71, 372].

Tổng hợp các quan niệm trên có thể hiểu kiểm tra là xem xét những việc thực tế diễn ra so với những quy tắc đã định và các mệnh lệnh về quản lý đã ban ra. Tuy nhiên, kiểm tra cần được hiểu là một hoạt động của quản lý để xem xét lại mọi quyết định, mọi nghiệp vụ và kết quả thực hiện. Trên thực tế, khái niệm kiểm tra thường được sử dụng cho những công việc soát xét mang tính thứ bậc hành chính.

Trong quản lý, kiểm tra có một mục tiêu quan trọng là tìm kiếm động cơ thúc đẩy hoạt động hiệu quả hơn, cán bộ làm tốt hơn nhiệm vụ được giao. Kiểm tra trong quản lý còn nhằm mục đích phát hiện các điểm hình tiên tiến trong thực thi nhiệm vụ, để nêu lên thành bài học cho các đơn vị khác học tập.

Như vậy, kiểm tra là một hoạt động thường xuyên gắn chặt với quản lý. Do tính chất này mà chúng ta không thể nói là đã có một hệ thống kiểm tra hữu hiệu nếu chỉ có những người lãnh đạo tổ chức và những cán bộ của tổ chức chuyên trách tham gia vào hoạt động kiểm tra. Điều hết sức quan trọng là phải thiết lập được hệ thống tự kiểm tra và một nề nếp kiểm tra lẫn nhau trong nội bộ tổ chức và giữa các đơn vị phối hợp. Cơ sở của kiểm tra là sự kết hợp chặt chẽ giữa chủ thể và khách thể trong tổ chức và các nhân tố khác nhau trong cùng công việc. Để tiến hành kiểm tra, cần phải xây dựng các tiêu chuẩn đo lường công việc và cuối cùng cần có sự điều chỉnh các tiêu chuẩn cho phù hợp với nhiệm vụ, kế hoạch đặt ra. Quá trình đó diễn ra ở mọi nơi và cho mọi đối tượng.

Kiểm tra là khái niệm rộng, bao gồm nhiều loại và có thể phân loại:

Theo quan hệ của thời điểm kiểm tra có thể phân kiểm tra thành kiểm tra trước, kiểm tra hiện hành và kiểm tra sau; theo tính toàn diện của kiểm tra có thể có kiểm tra toàn diện, kiểm tra điển hình và kiểm tra trọng điểm; theo quan hệ giữa chủ thể với khách thể kiểm tra có thể có kiểm tra từ bên ngoài (ngoại kiểm) và tự kiểm tra của bản thân đơn vị (nội kiểm); theo đối tượng kiểm tra có thể chia kiểm tra thành kiểm tra thông tin (độ tin cậy của tài liệu) và kiểm tra tuân thủ; theo đối tượng cụ thể của kiểm tra có thể có kiểm tra hoạt động (nghiệp vụ) và kiểm tra kết quả; theo lĩnh vực kiểm tra có thể chia kiểm tra thành kiểm tra hành chính, kiểm tra kinh tế; theo cấp độ kiểm tra có kiểm tra cấp nhà nước, cấp tỉnh, cấp huyện ... Cụ thể hơn có thể phân nhỏ từng loại kiểm tra rõ hơn. Chẳng hạn, kiểm tra kết quả có thể có kiểm tra vật chất, kiểm tra tài liệu (báo cáo tài chính, quyết toán ngân sách, quyết toán công trình) ... Tùy yêu cầu của quản lý, trong tổ chức kiểm tra có thể kết hợp nhiều loại kiểm tra theo hướng liên kết và do đó trong thực tiễn hoạt động kiểm tra, mỗi lần (mỗi cuộc) kiểm tra thường kết hợp nhiều loại kiểm tra theo nhiều hướng: kiểm tra thông tin với kiểm tra tuân thủ, kiểm tra nghiệp vụ (hoạt động) với kiểm tra kết quả,

kiểm tra từ bên trong với kiểm tra từ bên ngoài. Do giới hạn xác định, Luận án chỉ hướng vào KT - KS cấp tỉnh trong QLNN và chủ yếu trong lĩnh vực KT - TC.

Mối quan hệ giữa các hoạt động kiểm tra và kiểm soát cũng rất chặt chẽ: Kiểm tra và kiểm soát đều rất cần thiết và vô cùng quan trọng trong QLNN. Mặt khác, có thể thấy trong kiểm soát cũng bao gồm cả chức năng kiểm tra và ngược lại. Điều phân biệt chỉ có thể xem xét ở mục đích và tính chất của hai hoạt động này: Trong khi kiểm soát hướng tới mục đích chủ yếu là nắm lấy và điều hành hoạt động thì kiểm tra chủ yếu là xác minh và kết luận. Mặt khác, nếu kiểm soát không nhất thiết mang tính thứ bậc thì kiểm tra thường gắn với thứ bậc trong quản lý.

Như vậy, KT - KS là một chức năng không thể thiếu được trong hoạt động quản lý. Biểu hiện cụ thể của mối quan hệ này có thể xét trên các mặt chủ yếu sau:

Một là: KT - KS gắn liền với quản lý, với mọi hoạt động: Ở đâu có quản lý thì ở đó có KT - KS;

Hai là, KT - KS nảy sinh và phát triển từ chính nhu cầu quản lý. Khi nhu cầu KT - KS chưa nhiều và chưa phức tạp, KT - KS được thực hiện đồng thời với các chức năng quản lý khác trên cùng một bộ máy thống nhất. Trái lại, khi nhu cầu này thay đổi tới mức độ cao, đòi hỏi tính chuyên nghiệp thì KT - KS cũng cần tách ra một hoạt động độc lập và được thực hiện bằng một hệ thống chuyên môn độc lập;

Ba là, Quản lý gắn liền với cơ chế kinh tế, với điều kiện xã hội cụ thể ... Khi các điều kiện tiền đề nói trên thay đổi thì hoạt động KT - KS cũng thay đổi theo.

Với quan niệm trên, vai trò của KT - KS trong quản lý được thể hiện trên nhiều mặt:

Một là, KT - KS góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý: Như đã phân tích KT - KS là không thể thiếu được trong hoạt động quản lý. Các thông tin do các cơ quan thực hiện KT - KS cung cấp cho chủ thể quản lý càng chính xác, đúng đắn thì càng bảo đảm sự thành công và hiệu quả của hoạt động quản lý. Đồng thời khi nhận được các thông tin qua các kết luận của cơ quan KT - KS, khách thể KT - KS cũng tự điều chỉnh hành vi của mình để sửa chữa những thiếu sót, sai phạm và tự hoàn thiện mình;

Hai là, KT - KS góp phần hoàn thiện pháp luật, bộ máy các cơ quan nhà nước: Cơ quan KT - KS với chức năng, nhiệm vụ của mình, phối hợp với các cơ quan bảo vệ pháp luật khác bảo vệ nền pháp chế XHCN; thông qua hoạt động KT - KS, phát hiện những sơ hở, khiếm khuyết, không hợp lý, những thiếu sót của pháp luật, của cơ chế hoạt động quản lý và cơ cấu tổ chức bộ máy, kịp thời phản ánh, kiến nghị đến các chủ thể quản lý. Từ những phản ánh, kiến nghị, kết luận KT - KS, các chủ thể quản lý sẽ nghiên cứu tiến hành sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện, ban hành mới các văn bản pháp luật, chấn chỉnh tổ chức bộ máy và đổi mới cơ chế quản lý cho phù hợp với thực tiễn và yêu cầu phát triển của đất nước. Đồng thời, chủ thể quản lý cũng được phản ánh về tinh thần trách nhiệm, ý thức tổ chức kỷ luật, phẩm chất đạo đức, phong cách và lễ lối

làm việc cũng như các sai phạm, thiếu sót, năng lực làm việc của cán bộ, công chức trong bộ máy nhà nước... Qua đó, đề ra được phương pháp, kế hoạch nhằm bồi dưỡng, sử dụng và xử lý, nhằm xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức ngày càng trong sạch vững mạnh;

Ba là, KT - KS góp phần đảm bảo thực thi pháp chế, phòng ngừa vi phạm pháp luật và những hiện tượng tiêu cực, hành vi phạm tội.

Một nhà nước chỉ có một hệ thống pháp luật chưa đủ để giữ vững an ninh, trật tự xã hội mà phải có một nền pháp chế vững chắc. Pháp luật chỉ có hiệu lực thực sự khi nó được xây dựng trên nền pháp chế vững chắc. Ngược lại nền pháp chế chỉ được đảm bảo khi có một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, đồng bộ và phù hợp.

Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật nhằm điều chỉnh có hiệu lực, hiệu quả các quan hệ xã hội theo ý chí nhà nước. Để loại trừ những hành vi vi phạm pháp luật ra khỏi đời sống pháp chế, nhà nước phải thường xuyên, liên tục tiến hành hoạt động KT - KS để xem xét tại chỗ những việc làm đúng hay sai của các chủ thể quản lý, của cán bộ, công chức trong việc thực thi pháp luật, thực hiện nhiệm vụ được giao. Những hành vi vi phạm pháp luật, những biểu hiện tiêu cực, những hành vi phạm tội là trái với những quy định của pháp luật cần phải được ngăn chặn và phải được xử lý để loại bỏ dần ra khỏi đời sống xã hội. Mục đích của hoạt động KT - KS là phát huy những nhân tố tích cực, hạn chế nhân tố tiêu cực, phòng ngừa, ngăn chặn, khi cần thiết thì xử lý vi phạm để đảm bảo việc tuân thủ nghiêm chỉnh pháp luật nhà nước của toàn thể tổ chức và cá nhân trong toàn xã hội làm cho xã hội ổn định và phát triển bền vững;

Bốn là, KT - KS góp phần bảo vệ tài sản, đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của nhà nước và công dân.

Trong hoạt động kinh tế, pháp luật là phương tiện hàng đầu để xác định địa vị pháp lý bình đẳng giữa các chủ thể tham gia quan hệ kinh tế, tạo lập các "hành lang pháp lý" để các chủ thể tham gia hoạt động sản xuất, kinh doanh. Đối với xã hội thì pháp luật ghi nhận và thể chế hoá quyền con người, quyền công dân và bảo đảm về mặt pháp lý cho các quyền đó được thực hiện. Pháp luật còn trở thành phương tiện để nhà nước và cá nhân là các thành viên trong xã hội có điều kiện để bảo vệ các lợi ích hợp pháp của mình, cũng như tài sản, danh dự, nhân phẩm và sự công bằng của xã hội thông qua các cơ quan bảo vệ pháp luật, trong đó có KT - KS;

Năm là, Hoạt động KT - KS bảo đảm phát huy dân chủ góp phần ổn định và phát triển.

Hoạt động KT - KS (trong đó đặc biệt là hoạt động thanh tra, giám sát) chủ yếu được tiến hành công khai trong phạm vi xác định từ nội dung, thời gian đến kết luận. Các hoạt động thanh tra này thường tập trung khai thác thông tin ở những người biết việc, không sử dụng cơ sở đặc tình, càng không sử dụng phương pháp nội tuyến hoặc ngoại tuyến. Công khai và không áp đặt, không chụp mũ, luôn lắng nghe sự giải trình

của đối tượng thanh tra, đảm bảo sự đối thoại trực tiếp, thẳng thắn và dân chủ. Dự thảo kết luận kiểm tra, kể cả thanh tra được trình bày trước đối tượng kiểm tra, thanh tra. Trong quá trình tiến hành KT - KS, mọi thành viên của đơn vị được kiểm tra, thanh tra, kể cả thủ trưởng cơ quan nhà nước quản lý trực tiếp cơ quan, đơn vị được KT - KS đều có thể phản ánh trao đổi cởi mở, thẳng thắn và dân chủ bằng mọi hình thức với đoàn thanh tra về những vấn đề có liên quan đến nội dung KT - KS. Trong bản kết luận kiểm tra vấn đề cơ bản và quan trọng nhất là nêu được những chứng cứ chính xác, hợp pháp chứng minh việc làm đúng sai của cơ quan, đơn vị, cán bộ, công chức thuộc đơn vị được kiểm tra. Với hoạt động mang tính công khai và phát huy dân chủ, KT - KS đã thiết thực giải quyết có hiệu quả những vụ việc mâu thuẫn, thậm chí xung đột trong xã hội, góp phần vào việc ổn định và tăng cường bền vững về kinh tế - xã hội.

1.1.2. Hệ thống kiểm tra - kiểm soát của cơ quan nhà nước trong quản lý tài chính

1.1.2.1. Hệ thống kiểm tra - kiểm soát của cơ quan quản lý nhà nước

Trong QLNN, kiểm tra chủ yếu được hiểu là hoạt động soát xét, xác minh của cơ quan nhà nước cấp trên với cơ quan nhà nước cấp dưới nhằm xem xét, đánh giá mọi hoạt động của cấp dưới khi cần thiết hoặc kiểm tra cụ thể một quyết định nào đó. Hoạt động kiểm tra thực hiện trong quan hệ trực thuộc. Vì vậy, khi thực hiện kiểm tra, cơ quan cấp trên có quyền áp dụng các biện pháp khen thưởng hoặc xử phạt khách thể kiểm tra. Theo chiều rộng của phạm vi kiểm tra, trong QLNN kiểm tra bao gồm kiểm tra của cơ quan QLNN có thẩm quyền chung, kiểm tra chức năng và kiểm tra nội bộ.

Kiểm tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền chung là kiểm tra của chính phủ và ủy ban nhân dân (UBND) các cấp. Đặc trưng của loại kiểm tra này mang tính chất quyền lực - phục tùng.

Chính phủ, UBND có thể kiểm tra bất kỳ một hoạt động nào của đối tượng bị quản lý, có thể tiến hành thường xuyên, định kỳ hoặc đột xuất khi phát hiện những vi phạm.

Hoạt động kiểm tra của cơ quan quản lý thẩm quyền chung tiến hành dưới nhiều hình thức: nghe báo cáo, đánh giá báo cáo của khách thể kiểm tra, tự tổ chức các đoàn kiểm tra tổng hợp hay kiểm tra từng vấn đề hoặc thông qua cơ quan chức năng như thanh tra bộ, sở.

Do quan hệ trực thuộc giữa chủ thể với khách thể kiểm tra, hoạt động kiểm tra của chính phủ, UBND có tính quyền lực cao: Chủ thể kiểm tra có quyền ra quyết định bắt buộc khách thể kiểm tra phải thi hành các quyết định kiểm tra, có quyền đình chỉ, bãi bỏ các quyết định trái pháp luật hoặc sai trái của đối tượng bị kiểm tra, khi cần có thể áp dụng các biện pháp kỷ luật đối với những người có chức vụ hoặc đối với cơ quan, tổ chức, đơn vị trực thuộc.

Kiểm tra chức năng (chuyên ngành) là hoạt động kiểm tra do cơ quan quản lý ngành, hay lĩnh vực (*bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc chính phủ, các sở, ban, ngành ... của các địa phương có chức năng quản lý ngành hay lĩnh vực*) thực hiện đối với các cơ quan, tổ chức, đơn vị không trực thuộc mình về mặt tổ chức trong việc chấp hành pháp luật, đường lối, chính sách và các quy tắc quản lý về ngành hay lĩnh vực do mình quản lý thống nhất.

Khi tiến hành kiểm tra chức năng, các cơ quan kiểm tra có quyền yêu cầu cơ quan bị kiểm tra cung cấp, đình chỉ, sửa đổi hoặc bãi bỏ quyết định trái pháp luật của cơ quan ra quyết định nhưng không có quyền tự mình đình chỉ, sửa đổi hoặc bãi bỏ các quyết định, cũng không có quyền áp dụng các chế tài kỷ luật, phạt hành chính, trừ trường hợp cơ quan kiểm tra chức năng là Thanh tra nhà nước (TTNN) chuyên ngành. Khi có tranh chấp giữa cơ quan kiểm tra chức năng với khách thể kiểm tra, khách thể kiểm tra phải chấp hành nhưng có quyền kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền giải quyết.

Kiểm tra nội bộ là chức năng của mọi cơ quan nhà nước, mọi tổ chức kinh tế - xã hội. Theo đúng nghĩa từ, kiểm tra nội bộ chỉ hoạt động kiểm tra trong nội bộ một cơ quan, tổ chức do thủ trưởng cơ quan, tổ chức tiến hành. Tuy nhiên, khái niệm “nội bộ” mang tính tương đối trong phạm vi xem xét. Chẳng hạn, thanh tra cấp tỉnh có thể là kiểm tra cấp trên đối với cấp huyện song lại là kiểm tra nội bộ trong một tỉnh v.v... Hoạt động này có quan hệ chặt chẽ giữa chủ thể với khách thể kiểm tra. Nội dung kiểm tra có thể bao quát mọi hoạt động, mọi vấn đề thuộc nhiệm vụ, chức năng của cơ quan, nhân viên dưới quyền. Thủ trưởng cơ quan có thể trực tiếp kiểm tra hoặc lập ra tổ chức giúp thủ trưởng kiểm tra. Khi tiến hành kiểm tra, thủ trưởng cơ quan hoặc tổ chức kiểm tra có quyền áp dụng mọi hình thức và biện pháp thuộc quyền hạn của thủ trưởng như khen thưởng, kỷ luật tổ chức và cá nhân; ra quyết định đình chỉ, bãi bỏ các quyết định sai trái của cấp dưới, đình chỉ hành vi vi phạm pháp luật, kể cả biện pháp kiểm kê, niêm phong, kê biên tài sản, tài liệu...

Trong mỗi phạm vi trên, kiểm tra có thể tiến hành đồng bộ các lĩnh vực hoặc chuyên vào một lĩnh vực cụ thể như kiểm tra hành chính, kiểm tra nghề nghiệp, kiểm tra tư pháp, kiểm tra xét xử.

Kiểm tra hành chính (Ph. Controle administratif) là một chức năng trong hoạt động quản lý của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước (HCNN) hoặc của các cán bộ, viên chức có thẩm quyền để phát hiện phòng ngừa, ngăn chặn và xử lý những vi phạm pháp luật, phát hiện những thiếu sót trong tổ chức và hoạt động của bộ máy HCNN nhằm mục đích nâng cao hiệu quả của QLNN [71, 373].

Kiểm tra nghề nghiệp hay nhân sự (Ph. Examen professionnel) là kiểm tra trình độ “tay nghề” để cho các công chức hội tụ đủ một số điều kiện về thâm niên được thăng cấp cao hơn hoặc để một người tập sự được vào chính ngạch [71, 373].

Kiểm tra tư pháp (Ph. Contrôle judiciaire) là biện pháp hạn chế quyền tự do của người bị can do một bên cơ quan tư pháp điều tra hay một toà án tiến hành trong trường hợp bị can phải ra trình toà ngay tức khắc, sử dụng để buộc bị can phải tuân theo một số nghĩa vụ do pháp luật quy định vì lý do cần thiết để đảm bảo an toàn hay để lấy thông tin [71, 373].

Kiểm tra việc xét xử (Ph. Contrôle juridictionnel) là kiểm tra các toà án các cấp xét xử theo pháp luật. Ở Việt Nam, tương đương với công việc này là công tác giám đốc thẩm và tái thẩm của Toà án Nhân dân (TAND) Tối cao đối với TAND cấp tỉnh. Ngoài ra, TAND cấp tỉnh cũng có thẩm quyền giám đốc thẩm và tái thẩm những bản án và quyết định đã có hiệu lực pháp luật của TAND cấp huyện [71, 374].

Trong QLNN, kiểm tra gắn liền với công việc của một tổ chức nhất định, một cán bộ, công chức nhất định và thường theo những hướng sau:

Thứ nhất: Theo dõi để điều chỉnh hoạt động của tổ chức phù hợp với chức năng, nhiệm vụ và sự phân công giữa các đơn vị;

Thứ hai: Quan sát để đảm bảo đủ điều kiện thực hiện nhiệm vụ được giao, hướng dẫn và điều chỉnh kịp thời để đảm bảo hiệu quả công việc của từng đơn vị;

Thứ ba: Kiểm tra kết quả cuối cùng, đánh giá hiệu quả thực tế của các hoạt động theo kế hoạch đặt ra.

Trong QLNN, kiểm tra là việc xem xét chấp hành kỷ luật nhà nước, kỷ luật lao động, pháp chế và trật tự xã hội của các cán bộ, công chức nhà nước, của những người có chức vụ, thành viên các tổ chức xã hội và của công dân.

Gắn liền với khái niệm kiểm tra là khái niệm thanh tra: Thanh tra (inspect) xuất phát từ gốc Latin (inspectare) có nghĩa là “*nhìn vào bên trong*”, chỉ một sự kiện kiểm tra, xem xét từ bên ngoài đối với một hoạt động của một đối tượng nhất định. Theo Từ điển Pháp luật Anh - Việt, thanh tra “*là sự kiểm soát, kiểm kê đối với đối tượng bị thanh tra*”. Theo Từ điển Tiếng Việt do Viện Ngôn ngữ học biên soạn, thì thanh tra có nghĩa “*kiểm soát, xem xét tại chỗ việc làm của địa phương, cơ quan, xí nghiệp*” [72, 882]; với nghĩa này, thanh tra bao hàm cả ý nghĩa kiểm soát. Theo từ điển Anh - Việt thì inspect có nghĩa là “*thanh tra, kiểm tra*” [114, 681]; Theo Giáo trình “*Thanh tra tài chính*” của Trường đại học Tài chính - Kế toán Hà Nội: “*Thanh tra là hoạt động kiểm tra của tổ chức TTNN đối với khách thể kiểm tra nhằm phát hiện, chấn chỉnh những sai lầm, xử lý những vi phạm trong các hoạt động kinh tế-xã hội giúp cho bộ máy vận hành tốt*” [2, 5]. Trong Ngành Thanh tra thường quan niệm: “*Thanh tra được hiểu là sự xem xét, kiểm soát, kiểm tra thường xuyên, định kỳ nhằm rút ra những nhận xét, kết luận cần thiết để kiến nghị với cơ quan nhà nước, khắc hoạ những nhược điểm, phát huy ưu điểm, góp phần nâng cao hiệu quả QLNN*” [135, 9]; Theo tài liệu của Trường Cán bộ thanh tra: “*Thanh tra (Inspect) xuất phát từ gốc La tinh (inspective) có nghĩa là “nhìn vào bên trong” chỉ một sự xem xét từ bên ngoài vào hoạt*

động của một đối tượng nhất định ..." [135,7]. Theo ý nghĩa đó thì thanh tra được thực hiện từ bên ngoài với mục tiêu xem xét, kiểm tra tính tuân thủ và hậu quả hoạt động của "bên trong" tổ chức. Theo tài liệu trong Chương trình Nâng cao nghiệp vụ thanh tra của TTNN Việt Nam: "Thanh tra là một dạng hoạt động, là một chức năng của QLNN được thực hiện bởi chủ thể quản lý có thẩm quyền, nhân danh quyền lực nhà nước nhằm tác động đến đối tượng quản lý trên cơ sở xem xét, đánh giá ưu, khuyết điểm, phát huy nhân tố tích cực, phòng ngừa xử lý các vi phạm, góp phần hoàn thiện cơ chế quản lý, tăng cường pháp chế XHCN, bảo vệ lợi ích của nhà nước, các quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức và công dân" [135, 10]. Khái niệm này rút ra từ đặc điểm của thanh tra gắn liền với QLNN, mang tính quyền lực nhà nước, độc lập chỉ tuân theo pháp luật và căn cứ vào phạm vi hoạt động thanh tra.

Hiểu như vậy, thanh tra có phạm vi hẹp hơn kiểm tra: thanh tra gắn liền với chức năng hành chính trong QLNN; Thanh tra cũng làm nhiệm vụ kiểm tra, nhưng chỉ bao gồm kiểm tra của các cơ quan chuyên trách của nhà nước và được thực hiện khi có dấu hiệu vi phạm ..., thẩm tra tính hợp pháp của các hoạt động kinh tế, tài chính ...

Theo quan niệm trên đây ngoài thanh tra chung (TTNN) còn có TTCN mà nhiệm vụ của nó là giám sát việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý đã được nhà nước giao cho một cơ quan chuyên môn, một tổ chức xác định. Chẳng hạn thanh tra tài chính (TTTC), thanh tra quốc phòng, thanh tra giao thông, thanh tra tài nguyên, thanh tra giáo dục v.v... TTCN là một chức năng quan trọng của quản lý chuyên ngành mà không một cơ quan nào của bộ máy quản lý chuyên ngành có thể thay thế một cách đầy đủ.

Để hoàn thành nhiệm vụ, hoạt động thanh tra có thể dựa vào bộ máy chuyên môn của mình, dựa vào quần chúng. Cơ quan thanh tra còn có trách nhiệm xem xét các khiếu nại, tố cáo của công dân để đề xuất với cấp có thẩm quyền những biện pháp giải quyết thoả đáng. Hoạt động thanh tra có mục tiêu là đảm bảo công bằng xã hội, củng cố lòng tin của nhân dân với Đảng, với Nhà nước, đề cao pháp luật để QLNN đi vào kỷ cương, nề nếp.

Như vậy, thanh tra cũng là một loại hoạt động kiểm tra cho nên giữa thanh tra và kiểm tra có những điểm giống nhau: Thanh tra và kiểm tra đều có cùng chức năng xác minh và đưa ra ý kiến về đối tượng kiểm tra, mục đích phát hiện, ngăn ngừa, xử lý những vi phạm pháp luật, quy chế, chế độ quản lý... góp phần thúc đẩy các tổ chức, cá nhân hoàn thành nhiệm vụ, hoàn thiện cơ chế quản lý, tăng cường pháp chế, bảo vệ lợi ích của nhà nước, các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Về phương pháp, thanh tra và kiểm tra đều phải xem xét hoạt động thực tế của đối tượng để phát hiện, phân tích, đánh giá tình hình một cách chính xác, khách quan, trung thực, làm rõ đúng sai, chỉ rõ nguyên nhân để có biện pháp khắc phục, xử lý sai phạm. Về tính chất, thanh tra hay kiểm tra trong quan niệm thông thường đều mang tính thứ bậc (hành chính). Mặt khác, giữa thanh tra và kiểm tra có thể có cùng nội dung, cùng đối tượng và tiến hành trong những phạm vi công việc nhất định.

Tuy nhiên, giữa thanh tra và các loại kiểm tra khác có sự khác nhau:

Thứ nhất: Chủ thể của thanh tra và các loại kiểm tra khác có thể không giống nhau. Chủ thể thanh tra là tổ chức thanh tra chuyên trách kiểm tra. Ở nước ta, đó là TTNN, các tổ chức TTCN (Thanh tra Ngân hàng, TTTC, Thanh tra Thuế, ...). Mặc dù trong hoạt động có thể sử dụng những cán bộ ngoài ngành thanh tra tham gia, nhưng điều quan trọng là người tiến hành thanh tra phải có tư cách pháp lý do cơ quan có thẩm quyền quyết định để khi cần thiết họ có thể sử dụng tối đa các quyền hạn của mình đối với các đối tượng thanh tra;

Chủ thể kiểm tra nói chung trong thực tế lại rộng hơn, bao gồm cả các cơ QLNN, các cơ quan thanh tra, thủ trưởng các đơn vị, các tổ chức quần chúng và người lao động có thể tham gia trực tiếp kiểm tra;

Thứ hai: Nội dung thanh tra trong thực tế thường là những vấn đề phức tạp do có dấu hiệu vi phạm. Vì thế hoạt động thanh tra phải giải quyết các "tồn đọng" trong quản lý; giải quyết các khiếu nại, tố cáo đối với các khách thể kiểm tra. Có thể khẳng định nội dung thanh tra thường là phức tạp, có những vấn đề bộc lộ ở bề nổi, song rất nhiều vấn đề bị che đậy bởi những vẻ bề ngoài khác nhau, dễ gây nên những nhận định khác nhau và khó nhận biết được bản chất của vụ việc. Để có kết luận chính xác hay những đánh giá đúng đắn các vụ việc, đòi hỏi phải có thời gian,

có nghiệp vụ thanh tra để kiểm tra, thu thập các tài liệu chứng cứ cần thiết.

Trong khi đó các hoạt động kiểm tra khác thường là những vấn đề "đòi thường", dễ nhận biết thực chất của chúng hơn. Vì vậy khi tiến hành kiểm tra, trong nhiều trường hợp cũng dễ nhận biết thực chất của vấn đề, không đòi hỏi nhất thiết phải có những biện pháp nghiệp vụ phức tạp để xác minh tài liệu, chứng cứ mà vẫn có thể đánh giá đúng đắn và có kết luận chính xác;

Thứ ba: Về phạm vi tiến hành, hoạt động kiểm tra diễn ra ở tất cả các hoạt động kinh tế - xã hội: Nó được thực hiện một cách thường xuyên, liên tục, ở mọi nơi với nhiều hình thức và phương pháp kiểm tra thích hợp với yêu cầu, đặc điểm, nội dung hoạt động của từng khách thể kiểm tra. Tất nhiên nội dung kiểm tra bao gồm những nội dung cụ thể của kiểm tra trước, kiểm tra trong và kiểm tra sau khi các hoạt động kinh tế - xã hội phát sinh, cũng như kiểm tra việc thực hiện các chính sách, pháp luật, chế độ, thể lệ quản lý của nhà nước nhưng chủ yếu là kiểm tra thường xuyên trong quá trình thực hiện kế hoạch kinh tế - xã hội. Trong khi đó, phạm vi của hoạt động thanh tra hẹp hơn vì hoạt động thanh tra thường là kiểm tra ở giai đoạn sau khi các hoạt động kinh tế - xã hội đã phát sinh. Tuy nhiên trong thực tế, thanh tra không chỉ bó hẹp ở giai đoạn sau: Muốn đánh giá đúng, kết luận chính xác, khách quan những nội dung thanh tra cũng cần phải thu thập chứng cứ, xác minh hồ sơ, tài liệu các giai đoạn trước và trong khi thực hiện kế hoạch kinh tế - xã hội với các chính sách, pháp luật, chế độ có liên quan. Tuy nhiên, vấn đề có dấu hiệu vi phạm thường không phát hiện sớm;

Thức tư: Về thời gian hoạt động, mỗi cuộc thanh tra thường kéo dài hơn thời gian một lần kiểm tra bình thường. Thông thường thanh tra được tổ chức theo từng cuộc với nhiều bước, nhiều khâu ... nên thời gian thường dài;

Thức năm: Về hình thức tổ chức, để tiến hành hoạt động thanh tra phải thành lập đoàn thanh tra để thực hiện trình tự thanh tra theo quy định của pháp luật.

Đối với kiểm tra nói chung có thể thành lập đoàn hoặc không cần thành lập đoàn, có khi chỉ cần 1 người tiến hành việc kiểm tra; cũng có thể cấp trên yêu cầu cấp dưới tự kiểm tra một hoặc một số nội dung và báo cáo kết quả bằng văn bản cho cấp trên.

Tuy có sự khác nhau, song thanh tra, kiểm tra đều là những hoạt động không thể thiếu được trong công tác quản lý. Việc xác định mối quan hệ giữa thanh tra và kiểm tra không chỉ có ý nghĩa về mặt lý luận, mà còn có ý nghĩa về thực tiễn trong việc tổ chức, chỉ đạo tránh được tình trạng chòng chéo giữa công tác thanh tra và kiểm tra, giảm được phiền hà cho các tổ chức và cá nhân. Như đã trình bày ở trên, theo chúng tôi nên quan niệm thanh tra là một hình thức hay một hoạt động cụ thể của kiểm tra.

Trong quan hệ với thanh tra có khái niệm kiểm toán

Thuật ngữ "kiểm toán" thực sự mới xuất hiện và được sử dụng phổ biến ở nước ta hơn một chục năm cuối Thế kỷ XX. Trong quá trình đó, cách hiểu và cách dùng khái niệm này chưa được thống nhất. Có thể khái quát các cách hiểu về kiểm toán theo các quan niệm chính như sau:

Theo quan điểm thứ nhất, kiểm toán được đồng nghĩa với kiểm tra kế toán, một chức năng của bản thân kế toán, một thuộc tính cố hữu của kế toán. Nội dung của hoạt động này là rà soát các thông tin từ chứng từ kế toán đến tổng hợp - cân đối kế toán.

Theo quan điểm thứ hai, kiểm toán được hiểu theo đúng thời cuộc của nó: phát sinh cùng với cơ chế thị trường. Theo quan niệm đó, người ta thường dẫn ra định nghĩa trong Lời mở đầu "*Giải thích các chuẩn mực kiểm toán*" của Vương quốc Anh: "Kiểm toán là một quá trình mà qua đó một người độc lập, có nghiệp vụ tập hợp và đánh giá rõ ràng về thông tin có thể lượng hoá có liên quan đến một thực thể kinh tế riêng biệt nhằm mục đích xác định và báo cáo mức độ phù hợp giữa thông tin có thể lượng hoá với những tiêu chuẩn đã được thiết lập" [112, 28].

Tương tự như vậy là quan niệm trong giáo dục và đào tạo kiểm toán ở Cộng hoà Pháp: "Kiểm toán là việc nghiên cứu và kiểm tra các tài khoản niên độ của một tổ chức do một người độc lập, đủ danh nghĩa gọi là kiểm toán viên tiến hành để khẳng định rằng những tài khoản đó phản ánh đúng đắn tình hình tài chính thực tế, không che dấu sự gian lận và chúng được trình bày theo mẫu chính thức của luật định" [112, 29]. Theo Từ điển Giải thích thuật ngữ hành chính thì Kiểm toán (Ph. Audit) là quá trình các chuyên gia có trình độ nghiệp vụ thích hợp được pháp luật thừa nhận, thu thập, xét đoán các bằng chứng về các thông tin có thể định lượng được, liên quan đến quá trình

hoạt động của một đơn vị kinh tế, để xác định mức độ phù hợp giữa các thông tin có thể định lượng được với các chuẩn mực đã được thiết lập và lập báo cáo kết luận về mức độ phù hợp này.

Như vậy, kiểm toán cũng là hoạt động xác minh và đưa ra ý kiến. Về lĩnh vực và chủ thể hoạt động của kiểm toán trước hết là hoạt động tài chính do những người có trình độ nghiệp vụ tương xứng gọi là kiểm toán viên thực hiện. Các kiểm toán viên này có thể hoạt động trong các tổ chức khác nhau: Kiểm toán nhà nước, kiểm toán nội bộ và kiểm toán độc lập.

Kiểm toán độc lập (Ph. Audit indépendant) là hoạt động kiểm toán do các công ty độc lập tiến hành, chủ yếu là kiểm tra tính đúng đắn, tính hợp lý của các tài liệu, số liệu kế toán và báo cáo kế toán của các DN. Tuy nhiên khi có yêu cầu của các cơ quan QLNN, các công ty này cũng tham gia vào việc kiểm toán hoặc các dịch vụ khác về tài chính liên quan đến QLNN.

Kiểm toán nhà nước (Ph. Audit de l'Etat) là hoạt động kiểm toán do các kiểm toán viên nhà nước tiến hành nhằm kiểm tra, đánh giá và kết luận về các thông tin có liên quan đến quá trình quản lý sử dụng công quỹ, chủ yếu là NSNN của các cơ quan, tổ chức kinh tế - xã hội, nhà thầu...

Một cuộc kiểm toán của Kiểm toán nhà nước (KTNN) có thể có nhiều nội dung: kiểm toán tài chính, kiểm toán hoạt động và kiểm toán tuân thủ.

Ngoài các nguyên tắc chuẩn mực kế toán và kiểm toán phổ biến đã được chấp nhận còn có chuẩn mực riêng do cơ quan có thẩm quyền quy định. Quan hệ giữa các đơn vị được kiểm toán với KTNN là quan hệ bắt buộc theo luật định [71, 370].

Kiểm toán nội bộ (Ph. Audit interne) là hoạt động kiểm toán được tiến hành trong phạm vi một đơn vị do đơn vị thực hiện để phục vụ cho các yêu cầu của các nhà quản lý. Thông thường kiểm toán nội bộ có 3 nhiệm vụ: Rà soát lại hệ thống kế toán và các quy chế kiểm soát nội bộ có liên quan, giám sát sự hoạt động của hệ thống này và tham gia vào việc hoàn thiện hệ thống; kiểm tra, thẩm định tính xác thực của các thông tin quản lý, thông tin tài chính mà các bộ phận hữu quan đã cung cấp; Kiểm tra tính tiết kiệm, hiệu quả và hiệu lực của các hoạt động. [71, 371].

Theo đối tượng cụ thể, kiểm toán bao gồm kiểm toán tài chính và kiểm toán hoạt động.

Kiểm toán tài chính (Ph. Audit Financier) là quá trình kiểm tra các thông tin tài chính của đơn vị kế toán; thông thường có 4 nội dung: Thẩm định, xác định tính trung thực hợp lý của các thông tin tài chính; xét đoán mức độ phù hợp giữa các thông tin tài chính của đơn vị các nguyên tắc chuẩn bị kế toán, kiểm toán đã được chấp nhận và các văn bản pháp quy có liên quan; nhận xét các điểm yếu của hệ thống kiểm soát nội bộ nhất là phần nghiệp vụ và tổ chức công tác kế toán; Phát hiện các gian lận sai sót (nếu có) [71, 371].

Kiểm toán hoạt động (Ph. Audit opérationnel) là quá trình kiểm tra, đánh giá hiệu lực, hiệu quả của các hoạt động, các giải pháp kỹ thuật, các phương pháp sản xuất, các quy chế quản lý... đã hoặc đang được áp dụng tại một đơn vị.

Kiểm toán hoạt động không chỉ giới hạn trong phạm vi nghiệp vụ kế toán mà còn bao gồm các công việc khác. Ví dụ: đánh giá cơ cấu tổ chức, chiến lược tiếp thị.

Trong thực tiễn tổ chức, kiểm toán hoạt động và kiểm toán tài chính thường được kết hợp trong các cuộc kiểm toán và gọi là kiểm toán liên kết.

Theo lĩnh vực (mục tiêu) hoạt động, kiểm toán có thể tập trung vào mục tiêu chính là độ tin cậy của các thông tin và mức tuân thủ theo pháp luật. Trường hợp thứ nhất gọi là kiểm toán thông tin; trường hợp còn lại gọi là kiểm toán tuân thủ.

Kiểm toán thông tin là việc xác minh và đưa ra ý kiến về độ tin cậy của các con số trên các tài liệu, trước hết là các thông tin tài chính;

Kiểm toán tuân thủ (Ph. Audit de Conformité) là quá trình kiểm tra xác định tính tuân thủ của đơn vị kiểm toán trong việc chấp hành các nội quy, quy chế của cấp trên hoặc các văn bản pháp quy mà họ có nghĩa vụ phải chấp hành. Ví dụ, xác định mức độ tuân thủ các quy định của cấp trên về định mức tiền mặt tồn quỹ, quy định hàng tồn kho, quy định về thanh toán với ngân hàng ...

Các lĩnh vực theo hai mục tiêu này thường được kết hợp trong mỗi cuộc kiểm toán cụ thể.

Trong kiểm tra, Điều tra là hoạt động phổ biến đồng thời là hoạt động đặc biệt trong QLNN. Theo Từ điển Tiếng Việt do Viện Ngôn ngữ học biên soạn, thì điều tra là "*tìm hỏi, xem xét để biết rõ sự thật*" [72, 322]. Theo Đại từ điển Tiếng Việt do Trung tâm Ngôn ngữ và Văn hoá Việt Nam biên soạn, thì điều tra là "*tìm hiểu, xét hỏi để biết rõ sự thật*" [147, 638]. Theo Từ điển Giải thích thuật ngữ hành chính thì điều tra (Ph. Enquête) nói chung là hình thức nghiên cứu được áp dụng phổ biến rộng rãi nhất trong các khoa học xã hội. Có nhiều hình thức điều tra khác nhau: phiếu hỏi (trực tiếp, hay qua bưu điện), phỏng vấn... Đối tượng điều tra có thể là tập thể hay cá nhân. Một cuộc điều tra thông thường gồm ba giai đoạn: chọn điểm điều tra, tiến hành điều tra và xử lý kết quả điều tra. Kết quả điều tra phụ thuộc rất lớn vào cách đặt câu hỏi và cách lập ra những gợi ý trả lời, tiếp đó là tính chính xác cao của việc xử lý kết quả điều tra. Trong xét xử, điều tra là một thủ tục hoạt động của các cơ quan pháp luật nhằm tập hợp những chứng cứ, tư liệu để làm sáng tỏ đi tới quyết định một vấn đề trong đó có những yếu tố chưa được làm rõ [71, 236].

Trong quản lý nói chung, điều tra được hiểu là hoạt động thu thập tài liệu, số liệu, tình hình phản ánh thực tế khách quan của đối tượng kiểm tra bằng các hình thức, biện pháp chuyên môn thích hợp. Trong điều tra hình sự thì khái niệm điều tra là hoạt động tổ tụng của cơ quan được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra nhằm xác định tội phạm của người có hành vi phạm tội, lập hồ sơ để khởi tố, tìm ra

nguyên nhân và điều kiện phạm tội, yêu cầu các cơ quan tổ chức hữu quan áp dụng các biện pháp khắc phục và ngăn ngừa.

Như vậy, trên một khía cạnh nào đó, điều tra cũng là khâu thu thập bằng chứng trong giai đoạn đầu của các cuộc kiểm tra.

Cùng với thanh tra và kiểm toán, kiểm tra còn bao gồm cả hoạt động của kiểm sát và giám sát:

Kiểm sát cũng là hoạt động kiểm tra của nhà nước. Theo Từ điển Tiếng Việt do Viện Ngôn ngữ học biên soạn, thì kiểm sát là "*kiểm tra và giám sát việc chấp hành pháp luật của Nhà nước*" [72, 523]; Theo Đại từ điển Tiếng Việt do Trung tâm Ngôn ngữ và Văn hoá Việt Nam biên soạn, thì kiểm sát là "kiểm tra và giám sát hoặc điều tra, tố tụng các vụ án theo pháp luật" [147, 386].

Trong thực tế, kiểm sát là hoạt động bảo vệ pháp chế đặc biệt mà quốc hội giao cho viện kiểm sát kiểm tra và giám sát việc tuân theo pháp luật hướng đến đảm bảo tính hợp pháp, tính đúng đắn của các văn bản pháp quy và trong việc tuân thủ pháp luật của các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội và công dân. Ở tất cả các nước, viện kiểm sát là cơ quan do hiến pháp quy định được quốc hội lập ra thực hiện chức năng kiểm tra, giám sát việc tuân theo pháp luật bằng các hình thức: rà soát, kiểm tra văn bản của các cơ quan HCNN; kiểm tra việc giải quyết khiếu nại, tố cáo; phát hiện vi phạm qua hệ thống các kênh truyền tải thông tin. Khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật thì có thể quyết định kiểm sát trực tiếp ... Như vậy, kiểm sát là kiểm tra và giám sát có chủ định trong thực thi pháp luật của nhà nước.

Giám sát là hình thức kiểm tra toàn diện, thẩm quyền từ bên ngoài của nhiều cơ quan, tổ chức khác nhau. Theo Từ điển Tiếng Việt do Viện Ngôn ngữ học biên soạn, thì giám sát là "*theo dõi và kiểm tra xem có thực hiện đúng những điều quy định không*" [72, 389]; Theo Đại từ điển Tiếng Việt do Trung tâm Ngôn ngữ và Văn hoá Việt Nam biên soạn, thì giám sát là "theo dõi, kiểm tra thực thi nhiệm vụ" [147, 386]; Theo từ điển Anh - Việt thì supervise có nghĩa là "*giám sát, trông nom*" [114, 1381]; Theo Từ điển Luật học và Từ điển Giải thích thuật ngữ Hành chính thì Giám sát (Ph. Examination) là "sự theo dõi, quan sát hoạt động mang tính chủ động thường xuyên, liên tục và sẵn sàng tác động bằng các biện pháp tích cực để buộc và hướng hoạt động của đối tượng chịu sự giám sát đi đúng quỹ đạo, quy chế nhằm đạt được mục đích, hiệu quả đã được xác định từ trước, đảm bảo cho pháp luật được tuân theo nghiêm chỉnh" [132, 174 và 71, 261].

Như vậy, giám sát là hoạt động kết hợp giữa kiểm soát với kiểm tra để điều hành hoạt động. Trong thực tế, giám sát là hoạt động của cơ quan quyền lực nhà nước nhằm chấn chỉnh những lệch lạc trái pháp luật, sai mục tiêu. Mặt khác, giám sát là chức năng kiểm định của cơ quan quyền lực nhà nước. Chức năng này xuất phát từ địa vị chính trị - pháp luật của quốc hội, Hội đồng nhân dân (HĐND) là cơ quan nhận trực tiếp quyền lực

từ nhân dân, thay mặt nhân dân thực hiện mọi quyền của nhà nước. Đồng thời, khái niệm giám sát dùng để chỉ hoạt động của các cơ quan chức năng của nhà nước như TAND, Viện kiểm sát nhân dân (KSND) nhằm đảm bảo sự tuân thủ nghiêm chỉnh pháp luật trong QLNN và xã hội. Giám sát có thể được thực hiện bằng các hình thức: nắm tình hình, theo dõi hoạt động, kiểm tra, thanh tra ... đối tượng bị giám sát. Cụ thể, trong QLNN, giám sát được thực hiện thông qua các cơ quan nhà nước và tổ chức xã hội:

Giám sát của quốc hội được thực hiện thông qua hoạt động của đại biểu quốc hội, các cơ quan thuộc quốc hội và các cơ quan chức năng mà quốc hội lập ra: Quốc hội "Là cơ quan giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của nhà nước" [45, 56].

Giám sát của HĐND các cấp giám sát hoạt động của UBND, các cơ quan chuyên môn của UBND các cấp, các xí nghiệp, cơ quan, tổ chức trực thuộc mình cũng như trực thuộc cấp trên đóng tại địa phương.

Hoạt động giám sát của HĐND có nội dung, hình thức và phương pháp tương tự như hoạt động giám sát của quốc hội nhưng ở nấc thang quyền lực thấp hơn trên địa bàn lãnh thổ xác định.

TAND và Viện KSND thực hiện chức năng hoạt động của cơ quan đó đối với hoạt động hành chính mang tính chức năng và thực hiện gián tiếp, thông qua hoạt động xét xử các vụ án hình sự, kinh tế, hành chính, ... hoặc thông qua việc kiểm sát tuân theo pháp luật đối với các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc chính phủ trở xuống, các tổ chức khác và công dân. Hoạt động giám sát của hai cơ quan này không phát sinh trực tiếp các mệnh lệnh, quyết định chỉ huy, bãi bỏ các văn bản, các quyết định hành chính mà phải thực hiện quyền đó trên cơ sở án quyết (bằng bản án) của TAND hay kiến nghị, kháng nghị của Viện KSND.

Giám sát hải quan (Ph. Visite de la douane) là việc cơ quan hải quan xem xét hàng hoá và các giấy tờ về hàng hoá đó để xem xét sự phù hợp của hàng hoá với điều lệ hải quan. Nếu không phù hợp thì hàng hoá đó bị giữ lại để xử lý. Có hai hình thức giám sát hải quan: giám sát trực tiếp (do nhân viên hải quan thực hiện) và giám sát gián tiếp (thông qua niêm phong, cặp chì và thực hiện các biện pháp kỹ thuật khác) [71, 262] ...

Giám sát của các tổ chức xã hội và công dân đối với hoạt động HCNN được thể hiện dưới hai hình thức trực tiếp và gián tiếp.

Trong hình thức trực tiếp, các tổ chức xã hội và công dân thực hiện quyền giám sát thông qua quyền kiến nghị, khiếu nại, tố cáo. Quyền kiến nghị, khiếu nại, tố cáo không chỉ là phương tiện giám sát có hiệu quả việc tuân thủ pháp luật trong QLNN mà còn là phương tiện đảm bảo pháp lý hữu hiệu khi các quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, của công dân bị xâm hại.

Trong hình thức gián tiếp, các tổ chức xã hội và công dân thực hiện quyền giám sát thông qua các cơ quan, tổ chức đại diện cho mình như các cơ quan dân cử (quốc

hội, HĐND) hay tổ chức quần chúng rộng rãi gồm cả Mặt trận Tổ quốc (MTTQ), các đoàn thể, các hiệp hội.

Quyền giám sát hoạt động HCNN của các tổ chức xã hội và công dân thực hiện tính dân chủ và tính nhân dân tham gia QLNN. Như vậy giám sát của các tổ chức xã hội và công dân hàm chức nội dung chủ yếu là kiểm soát và được thực hiện từ cá nhân và tổ chức xã hội.

Từ những điều trình bày trên có thể thấy: hoạt động thanh tra, kiểm toán, kiểm sát, giám sát cùng là những hình thức hoạt động cụ thể của KT - KS trong việc thực hiện chức năng cơ bản của quá trình QLNN, góp phần quan trọng vào việc nâng cao hiệu quả của bộ máy nhà nước. Tuy nhiên, giữa các hoạt động thanh tra, kiểm toán, kiểm sát và giám sát khác nhau về đối tượng, phạm vi hoạt động và có những tiêu chí, chuẩn mực riêng cho những hoạt động và tổ chức bộ máy của mình. Trong thực tế, các hoạt động này phụ thuộc vào chính thể của một nhà nước.

1.1.2.2. Một số vấn đề về kiểm tra - kiểm soát của cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực kinh tế - tài chính

Hoạt động KT - TC trong các tổ chức, các cơ quan không chỉ đơn giản là hoạt động tiền tệ từ các nguồn ngân sách khác nhau mà bao gồm hàng loạt các mối quan hệ kinh tế trong đầu tư, trong hoạt động nghiệp vụ, trong phân phối và phân phối lại các nguồn lợi được biểu hiện bằng tiền. Do đó KT - KS trong lĩnh vực KT - TC là công việc rất khó khăn, phức tạp. Trên cơ sở kết luận đúng đắn của KT - KS, số tiền và tài sản bị tham ô hay bị chiếm đoạt sẽ được thu hồi. Trong công tác giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo bằng những quyết định đúng đắn, khách quan, hợp lý, hợp tình KT - KS góp phần vào việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhà nước, tổ chức và công dân.

Như vậy, KT - KS tài chính là một chức năng quan trọng của bộ máy QLNN nhằm đảm bảo cho các chính sách, chế độ tài chính của nhà nước được thực hiện thống nhất. ***KT - KS tài chính có ba chức năng cơ bản sau:***

Một là, KT - KS việc chấp hành pháp luật, chính sách, chế độ tài chính, kế hoạch NSNN của các cơ quan, tổ chức và công dân. KT - KS tài chính rất cần thiết đối với hoạt động tài chính và là yêu cầu không thể thiếu được trong quản lý tài chính. Qua đó cơ quan quản lý tài chính thu được những thông tin phản hồi về đối tượng quản lý; giúp cơ quan quản lý nắm kịp thời và chính xác tình hình quản lý tài chính của đối tượng quản lý, giúp cho đối tượng quản lý sửa chữa những thiếu sót, tăng cường việc thực hiện có hiệu quả các quyết định quản lý tài chính; kịp thời ngăn ngừa những việc làm sai trái, vi phạm pháp luật, chính sách, chế độ tài chính kế toán của cơ quan, tổ chức và công dân. Từ đó tăng cường pháp chế tài chính và thông qua đó giúp các cơ quan quản lý xem xét tính đúng đắn của các quyết định quản lý, thấy được những thiếu sót, khuyết điểm trong tổ chức điều hành, những sơ hở trong quản lý để nghiên cứu

sửa đổi cho phù hợp với mục tiêu tăng cường hiệu lực quản lý nền tài chính quốc gia. Mặt khác, thông qua thực hiện chức năng KT - KS việc chấp hành pháp luật, chính sách, chế độ tài chính ... còn giúp chủ thể quản lý tìm ra kẽ hở trong cơ chế quản lý KT - TC trong việc xem xét thực thi các biện pháp quản lý tài chính của nhà nước TW đối với các ngành, địa phương và đơn vị; đồng thời KT - KS tài chính không chỉ được thực hiện đối với các đối tượng cụ thể mà còn để xem xét một cách tổng thể các biện pháp tài chính trong các lĩnh vực khác nhau;

Hai là, Xác minh và kết luận về độ tin cậy của thông tin tài chính, về hiệu quả hoạt động và hiệu năng quản lý, góp phần phát hiện, ngăn ngừa và xử lý những hành vi sai trái của quản lý tài chính biểu hiện qua thông tin tài chính, trước hết là thông tin của hạch toán kế toán;

Ba là, KT - KS tài chính với chức năng xem xét và giải quyết khiếu nại, tố cáo về tài chính: Khiếu nại về tài chính là việc công dân yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền khôi phục quyền hoặc lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm do những quyết định hoặc việc làm sai pháp luật của cơ quan, tổ chức hoặc nhân viên tài chính gây ra. Tố cáo về tài chính là việc công dân phát hiện với cơ quan, tổ chức có thẩm quyền về việc làm trái pháp luật của cơ quan, tổ chức và công dân gây thiệt hại về tài chính của nhà nước, của tập thể, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

Trong KT - KS tài chính bao gồm các nội dung cơ bản là: KT - KS NSNN, KT - KS quản lý vốn đầu tư xây dựng cơ bản, KT - KS việc chấp hành chính sách, chế độ tài chính đối với các DN, các đơn vị sự nghiệp hành chính, KT - KS thuế, KT - KS chi NSNN, KT - KS nhằm phòng ngừa tiêu cực và chống tham nhũng:

KT - KS NSNN bao gồm KT - KS về thu và chi NSNN. Trong các nội dung đó KT - KS thu NSNN như KT - KS thuế và các khoản thu khác; KT - KS chi NSNN như KT - KS vốn đầu tư xây dựng cơ bản tại các cơ quan tài chính, đơn vị chủ đầu tư, đơn vị nhận thầu xây lắp; KT - KS tại các đơn vị hành chính sự nghiệp như đơn vị dự toán cấp trên, đơn vị cơ sở trực tiếp sử dụng kinh phí; KT - KS việc thực hiện chế độ quyết toán và xét duyệt quyết toán.

KT - KS quỹ NSNN bao gồm KT - KS việc hoạch toán, kế toán và quản lý thu NSNN qua Kho bạc nhà nước (KBNN), KT - KS việc thực hiện chi của KBNN, việc cấp phát, cho vay, thu nợ đối với các chương trình, mục tiêu qua KBNN; việc quản lý tồn ngân quỹ, tiền mặt, kho quỹ, việc mở tài khoản, quản lý hoạt động các tài khoản tiền gửi, tài khoản tạm giữ tại KBNN.

KT - KS tài chính DN là công tác KT - KS được tiến hành đối với các hoạt động tài chính của DN với chủ thể là bản thân DN (KT - KS nội bộ) và cũng có thể là các cơ quan, tổ chức KT - KS cấp trên (KT - KS từ bên ngoài). Đối tượng của KT - KS tài chính DN là các hoạt động tài chính của DN. Trong KT - KS tài chính DN, các DN vừa là đối tượng KT - KS (khách thể của KT - KS) vừa là chủ thể quản lý. Là đối

tượng KT - KS, DN phải có trách nhiệm cung cấp tài liệu, số liệu ... theo yêu cầu của tổ chức và cá nhân KT - KS; là chủ thể quản lý, DN được quyền tổ chức kiểm soát hoạt động của chính mình.

KT - KS tài chính có đặc điểm cơ bản sau:

Một là, Hoạt động KT - KS tài chính có tính tổng hợp và đa dạng. Tính đa dạng của nó biểu hiện ở sự việc, đối tượng, hình thức là khác nhau ở mỗi cuộc KT - KS như KT - KS quản lý và điều hành NSNN, KT - KS sử dụng vốn đầu tư xây dựng cơ bản, KT - KS thuế ... Tính tổng hợp của KT - KS tài chính biểu hiện ở sự việc hay nội dung KT - KS thường liên quan đến nhiều lĩnh vực; mỗi lĩnh vực lại tổng hợp nhiều vấn đề có ảnh hưởng lẫn nhau; kết quả của nó là những kết luận, giải quyết, xử lý không chỉ có giá trị đối với đơn vị được KT - KS tài chính mà còn có tác dụng chung trong hệ thống quản lý tài chính;

Hai là, KT - KS tài chính là loại hình hoạt động thường phải đấu tranh với những sai trái, tiêu cực trong việc chấp hành pháp luật, chính sách, chế độ tài chính và chấp hành các quyết định quản lý của các cơ quan, tổ chức và công dân. KT - KS tài chính thường phải xem xét tại chỗ, làm rõ đúng, sai đối với vụ việc và con người có quan hệ đến vi phạm quản lý tài chính của nhà nước. Kết quả tác động của KT - KS tài chính đến đối tượng KT - KS không phải là sự phản ánh đơn thuần mà là sự phản ánh đúng hay sai, ảnh hưởng đến thực hiện việc quyết định quản lý tài chính;

Ba là, Tổ chức và cá nhân được KT - KS tài chính có thể vừa là đối tượng, vừa là chủ thể quản lý: KT - KS là một chức năng thiết yếu của cơ quan QLNN và phạm vi quản lý mở rộng đến đâu thì phạm vi KT - KS cũng cần mở rộng tương ứng. Theo đó, tổ chức và cá nhân được KT - KS đều là thành viên trong cơ cấu bộ máy quản lý, có quyền hạn và trách nhiệm nhất định trước pháp luật. Họ vừa là đối tượng KT - KS, vừa là chủ thể quản lý;

Bốn là, KT - KS tài chính là công việc thường xuyên tác động lên mọi hoạt động thuộc chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan, tổ chức và cá nhân để phục vụ cho công tác điều hành, phát hiện, ngăn ngừa những sai phạm có thể xảy ra. Những phương pháp chủ yếu thường được sử dụng trong KT - KS tài chính là phương pháp điều tra, đối chiếu và so sánh.

Từ các kết quả nghiên cứu trên cho thấy, KT - KS nói chung và KT - KS trong lĩnh vực KT - TC nói riêng được thể hiện bằng các hoạt động: giám sát, kiểm tra, thanh tra, điều tra, kiểm sát, kiểm toán trong việc thực hiện chức năng cơ bản của quá trình QLNN nói chung và trong lĩnh vực KT - TC nói riêng.

1.2 . QUẢN LÝ CẤP TỈNH VỚI VẤN ĐỀ KIỂM TRA - KIỂM SOÁT TRONG LĨNH VỰC KINH TẾ - TÀI CHÍNH VÀ KINH NGHIỆM PHÂN CẤP QUẢN LÝ CỦA CÁC NƯỚC

1.2.1. Quản lý cấp tỉnh với vấn đề kiểm tra - kiểm soát trong lĩnh vực kinh tế - tài chính

Mỗi loại cơ quan nhà nước ở cấp tỉnh thực hiện những chức năng nhất định trong quản lý HCNN. Chức năng KT - KS của các cơ quan nhà nước ở cấp tỉnh thực hiện nhằm bảo đảm pháp chế và kỷ luật trong quản lý HCNN.

KT - KS là một khâu quan trọng của quá trình lãnh đạo, là một mắt, một bộ phận không thể thiếu của QLNN về kinh tế.

KT - KS trong lĩnh vực KT - TC là thực thi chức năng, nhiệm vụ của QLNN về kinh tế cũng như QLNN về tài chính với những đặc điểm chủ yếu sau:

Một là, Hoạt động KT - KS cấp tỉnh phải thực hiện nguyên tắc quản lý của nhà nước

Nguyên tắc tập trung dân chủ và phục tùng sự chỉ đạo thống nhất của Trung ương (TW) là nguyên tắc cơ bản đầu tiên. Theo đó, tổ chức và hoạt động KT - KS cấp tỉnh phải thực hiện các nguyên tắc quản lý của nhà nước bao gồm: Đảng lãnh đạo; nhân dân tham gia quản lý; tuân theo pháp luật và tăng cường pháp chế; tập trung dân chủ; kết hợp quản lý ngành với quản lý theo địa phương và vùng lãnh thổ (đặc biệt trên lĩnh vực kinh tế và nguyên tắc phân biệt rõ chức năng QLNN về kinh tế (hay gọi là quản lý hành chính - kinh tế) với quản lý sản xuất kinh doanh.

Chính quyền cấp tỉnh được thành lập phải đặt dưới sự lãnh đạo và phục tùng tuyệt đối chính quyền TW. Quyền hạn và nhiệm vụ của chính quyền cấp tỉnh chỉ dựa trên cơ sở pháp luật được phân cấp để thực hiện chức năng nhà nước ở địa phương; ... Cấp tỉnh tuyệt đối không phải là "Nhà nước con", "Nhà nước thành viên" trong nhà nước thống nhất;

Hai là, Kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh phục vụ chức năng quản lý hành chính của nhà nước cấp tỉnh ở địa phương

Quản lý cấp tỉnh thực hiện chức năng chủ yếu là quản lý hành chính và kinh tế của nhà nước ở địa phương, thực hiện hoạt động bằng pháp luật, bảo đảm thực thi pháp chế trong tổ chức và hoạt động. Trong khi đó, mọi hoạt động của các cơ quan HCNN chịu sự kiểm soát của các cơ quan nhà nước cấp trên và các cơ quan nhà nước có thẩm quyền chung, của các tổ chức xã hội và công dân, nhằm bảo đảm pháp chế và kỷ luật trong quản lý HCNN.

Cơ quan chính quyền nhà nước ở cấp địa phương dựa trên hệ thống thống nhất về luật pháp, chính sách và theo định hướng của kế hoạch Nhà nước để thực hiện chức năng QLNN về kinh tế- xã hội đối với mọi tổ chức, cá nhân hoạt động trên lãnh thổ,

bảo đảm thi hành pháp luật nghiêm minh, chăm lo đời sống nhân dân, xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế-xã hội ở địa phương, củng cố an ninh và quốc phòng;

Ba là, Mỗi cơ quan KT - KS cấp tỉnh thực hiện một chức năng trong hệ thống thống nhất

Hệ thống KT - KS có mối quan hệ với nhau trong toàn bộ hoạt động KT - KS của nhà nước. Đó là sự kiểm tra của đảng lãnh đạo; kiểm tra, giám sát của cơ quan lập pháp, kiểm tra của cơ quan tư pháp, kiểm tra của cơ quan hành pháp; kiểm tra giám sát của các đoàn thể và nhân dân. Trong hệ thống đó, để đảm bảo thực thi pháp chế và kỷ luật trong quản lý HCNN tại cấp tỉnh, nhà nước thành lập những cơ quan, tổ chức chuyên trách thực hiện chức năng KT - KS như tòa án, viện kiểm sát, TTNN ... cấp tỉnh. Hoạt động KT - KS có nội dung, tính chất, đối tượng tác động, thủ tục tiến hành khác nhau, phối hợp với nhau để củng cố pháp chế, trật tự pháp luật.

Về QLNN nói chung và QLNN cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC nói riêng cho thấy:

Thứ nhất: QLNN phụ thuộc vào hình thức của nhà nước, từ đó đề ra nguyên tắc tổ chức nhà nước và hình thành hệ thống các cơ quan, tổ chức của nhà nước từ TW đến địa phương.

Cơ quan QLNN cấp tỉnh là một tổ chức quyền lực chính trị, một bộ máy để cưỡng chế và thực hiện chức năng quản lý theo một trật tự pháp lý tại cấp tỉnh theo phân cấp của nhà nước TW và theo quy định của luật pháp. Trong đó hệ thống KT - KS cấp tỉnh đóng vai trò quan trọng, không thể thiếu, đặc biệt là trong lĩnh vực KT - TC;

Thứ hai: Chủ thể QLNN cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC là các cơ quan nhà nước, các nhà chức trách và các cá nhân được uỷ quyền. Những đặc điểm nổi bật của nó là: Có tính quyền lực nhà nước và phải luôn gắn chặt, không được tách rời với thẩm quyền pháp lý; lĩnh vực hoạt động rộng và quản lý chủ yếu thông qua các quyết định quản lý hành chính, hành vi hành chính.

Cơ quan KT - KS nhà nước cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC là cơ quan quản lý chung hay từng mặt công tác, có nhiệm vụ chấp hành pháp luật và chỉ đạo thực hiện chủ trương, kế hoạch của nhà nước ở địa phương.

Có rất nhiều cách để phân loại các cơ quan KT - KS nhà nước cấp tỉnh, song căn cứ quan trọng nhất để phân loại là tính chất thẩm quyền. Theo đó, có cơ quan, tổ chức nhà nước thẩm quyền chung và cơ quan, tổ chức thẩm quyền riêng.

Các nhà chức trách và các cá nhân được uỷ quyền QLNN nói chung, làm công tác KT - KS nhà nước cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC nói riêng được hình thành thông qua các hình thức bầu, bổ nhiệm hoặc kết hợp cả hai hình thức bầu và bổ nhiệm. Theo quy định của pháp luật, chỉ có cán bộ lãnh đạo mới có thẩm quyền quản lý nhưng trên thực tế công chức có thể trở thành chủ thể quản lý khi được uỷ quyền. Khi đó, họ

được đại diện quyền lực nhà nước trong công vụ như công chức: Thuế vụ, hải quan, thanh tra, công an ...;

Thứ ba: Khách thể QLNN cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC là tâm điểm của hoạt động KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC; Đối tượng quản lý là các quá trình xã hội và hành vi của con người hoặc tổ chức của con người: Hành vi gắn liền với con người và có thể thực hiện dưới hình thức hành động hoặc không hành động. Hành vi này có thuộc tính đa dạng và không phải hành vi nào của con người cũng hợp pháp và phù hợp với lợi ích xã hội. Khi đó, các hành vi cần phải được điều chỉnh bằng sự quản lý của nhà nước thông qua hoạt động KT - KS của nhà nước và công dân.

Khách thể và chủ thể quản lý được tách biệt tương đối vì con người vừa là chủ thể vừa là khách thể QLNN.

1.2.2. Phân cấp quản lý ở các nước trên thế giới với vấn đề kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh về kinh tế - tài chính

Trên thế giới, do sự khác biệt về địa lý, hành chính và chế độ chính trị v.v... giữa các nước mà tồn tại nhiều hình thức tổ chức nhà nước và hệ thống pháp luật khác nhau nên mô hình tổ chức hệ thống KT - KS cấp tỉnh ở các nước cũng có nhiều điểm khác nhau. Tuy nhiên, trong khuôn khổ những nguyên lý chung trong tổ chức và quản lý một nhà nước, mô hình tổ chức này cũng có những điểm tương đồng nhất định.

Mô hình chung trong tổ chức nhà nước của các quốc gia đều bao gồm 3 khối: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Với cơ chế giám sát giữa ba khối cơ quan nói trên, sự thiết lập cơ chế cụ thể trong KT - KS ở các nước gắn liền với đặc điểm kinh tế- xã hội, truyền thống pháp lý, đạo đức, văn hoá của mỗi quốc gia. Có ba loại hình tiêu biểu là:

Thứ nhất: Thẩm quyền KT - KS chủ yếu do cơ quan lập pháp (thanh tra hay kiểm toán thuộc quốc hội) trực tiếp thực hiện;

Thứ hai: Thẩm quyền KT - KS trực tiếp chủ yếu do cơ quan hành pháp (thanh tra hay kiểm toán nhà nước) thực hiện;

Thứ ba: Thẩm quyền KT - KS trực tiếp chủ yếu do tổ chức KTNN độc lập với 3 khối cơ quan trên thực hiện.

Với cả 3 mô hình trên, thanh tra chuyên ngành (TTCN) đều thuộc các bộ tương ứng.

Dù tổ chức và phân cấp theo mô hình nào, thì tổ chức KT - KS của các nước trên thế giới đều được tổ chức và hoạt động trên cơ sở của những đạo luật do cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất là quốc hội ban hành. Đồng thời, tùy theo đặc điểm mỗi nước mà sự phân cấp về KT - KS cho cấp tỉnh có khác nhau và đều được điều chỉnh bằng đạo luật riêng biệt và rất chặt chẽ từ tổ chức, hoạt động, chức năng, quyền hạn, nhiệm vụ, trách nhiệm và cả thủ tục trình tự tiến hành KT - KS.

Nghiên cứu sự phân cấp KT - KS theo từng mô hình tiêu biểu của Tây Âu, của Bắc Mỹ và của Châu Á với chế độ chính trị khác nhau cho thấy:

Thanh tra quốc hội: Thanh tra quốc hội trong tiếng Anh là Ombudsman, đây là mô hình khá phổ biến ở các nước Bắc Âu và Bắc Mỹ.

Thụy Điển là quốc gia thành lập thanh tra quốc hội sớm nhất, vào khoảng đầu thế kỷ XX, sau đó là Đan Mạch, Canada ... Đến năm 1992, trên thế giới đã có 58 quốc gia có tổ chức thanh tra quốc hội. Để tăng cường trao đổi kinh nghiệm nhằm nâng cao hiệu lực hoạt động của cơ quan này, các nước trên thế giới đã thành lập Hiệp hội Thanh tra Quốc tế (International Ombudsman Institution - viết tắt là IOI). Đây là tổ chức hợp tác giữa các cơ quan thanh tra của các nước trên toàn cầu.

Các nước có tổ chức thanh tra quốc hội, nhìn chung đều là những nước phát triển; bộ máy nhà nước, hệ thống pháp luật khá hoàn chỉnh và vốn có truyền thống xây dựng nền dân chủ từ rất sớm. Xuất phát từ quan điểm “tất cả quyền lực thuộc về nhân dân”, quốc hội - cơ quan dân cử đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân có quyền giám sát tất cả các hoạt động của các cơ quan nhà nước. Các cơ quan nhà nước phải hoạt động đúng pháp luật, tôn trọng và bảo vệ lợi ích của nhân dân: Chính phủ quản lý đất nước nhưng phải chịu trách nhiệm trước quốc hội về mọi hoạt động của mình. Quốc hội có quyền xem xét, giám sát hoạt động của chính phủ. Tòa án là cơ quan độc lập, không một thành viên nào của chính phủ và quốc hội có thể can thiệp vào việc xét xử của tòa án trong bất cứ một vụ án nào. Tuy nhiên, quốc hội lại có quyền giám sát mọi hoạt động của tòa án nhằm bảo đảm sự tuân thủ pháp luật một cách nghiêm chỉnh. Trong hoạt động hành chính, các quyết định hoặc hành vi của cơ quan HCNN phải tôn trọng triệt để nguyên tắc tuân thủ pháp luật, phải tôn trọng nguyên tắc bình đẳng của mỗi cá nhân trước pháp luật và phải bảo đảm khách quan, công bằng. Nếu một công dân thấy bị đối xử bất công bởi cơ quan hành chính thì họ có thể khởi kiện tại tòa án hành chính, cơ quan hành chính có thẩm quyền hoặc gửi đơn trực tiếp đến thanh tra quốc hội để yêu cầu xem xét, giải quyết, nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

Thanh tra quốc hội có chức năng giám sát đối với các bộ trưởng, các viên chức nhà nước và những người làm việc trong cơ quan HCNN và những người có trách nhiệm thực thi công vụ trong những cơ quan thực hiện lợi ích công cộng của chính quyền địa phương; Quốc hội không xem xét và can thiệp vào hoạt động của tòa án song có quyền giám sát việc chấp hành luật và thực thi chức trách công vụ của các thẩm phán và nhân viên tòa án. Hoạt động thanh tra quốc hội bao gồm: giải quyết khiếu nại, hoạt động thanh tra và hoạt động điều tra. Với mô hình này, thanh tra hay kiểm toán quốc hội được tổ chức theo 2 cấp: Tối cao (TW) và khu vực độc lập với phân cấp quản lý hành chính. Do đó, cấp tỉnh thường không có các tổ chức thanh tra độc lập.

Thanh tra -giám sát hành chính: Khác với thanh tra quốc hội về mặt tổ chức, cơ quan thanh tra - giám sát hành chính thuộc cơ quan hành pháp. Ở các nước, cơ quan

có chức năng giám sát hoạt động của các cơ quan hành chính có tên gọi khác nhau: Trung Quốc gọi là Bộ Giám sát hành chính, Hàn Quốc gọi là Ủy Ban Thanh tra và Kiểm toán, Ai Cập gọi là Cơ quan Giám sát hành chính.

Cơ quan thanh tra - giám sát thường được tổ chức theo cấp quản lý hành chính: Ở TW có cơ quan thanh tra, trong đó có những bộ phận (vụ), những phòng, ban, đơn vị hoạt động theo chức năng, nhiệm vụ riêng. Về hệ thống dọc, cơ quan thanh tra thường được tổ chức theo cấp hành chính; Cũng có nước tổ chức tập trung ở cấp TW và đặt các văn phòng đại diện ở một số khu vực. Ví dụ: ở Trung Quốc, Bộ Giám sát hành chính được thành lập tại TW là cơ quan thuộc Quốc vụ viện (Chính phủ). Các cơ quan giám sát được thành lập tại địa phương thuộc UBND các cấp. ở Ai Cập, Cơ quan Giám sát được tổ chức tập trung chủ yếu ở cấp TW gồm Tổng cục, các Cục, các đơn vị chức năng, không có cơ quan giám sát chính quyền địa phương mà có những văn phòng đại diện của Cơ quan Giám sát đặt tại những khu vực nhất định để giám sát một hoặc một số tỉnh, thành phố...

Qua nghiên cứu cho thấy quá trình hình thành và phát triển cơ quan thanh tra, giám sát hành chính ở nhiều nước diễn ra phức tạp, trải qua những bước chuyển đổi khác nhau. Sự ra đời của loại cơ quan này gắn liền với quá trình phát triển và mở rộng quyền hạn các cơ quan hành pháp. Trong quá trình đó, các cơ quan này được thành lập để thực hiện chức năng kiểm soát, chống xu hướng lạm quyền của các cơ quan thuộc hệ thống hành pháp. Do đó, trong hoạt động nó xuất hiện với tư cách là tai mắt của người đứng đầu cơ quan hành pháp.

Mặc dù về mặt tổ chức, các cơ quan thanh tra, giám sát hành chính ở các nước có những điểm khác nhau, nhưng nhìn chung chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan này có những điểm giống nhau là:

- Giám sát hoạt động của các cơ quan HCNN và công chức nhà nước nhằm bảo đảm sự chấp hành và tuân thủ pháp luật một cách nghiêm chỉnh;
- Xem xét, giải quyết các khiếu nại, tố cáo theo thẩm quyền;
- Thanh tra về thực hiện nhiệm vụ, công vụ của công chức nhà nước và các đối tượng khác thuộc quyền giám sát.

Để thực hiện chức năng, nhiệm vụ trọng tâm cơ bản là giám sát hoạt động của các cơ quan HCNN nhằm đảm bảo việc tuân thủ pháp luật một cách nghiêm chỉnh, các cơ quan thanh tra, giám sát hành chính được pháp luật trao cho những quyền hạn sau:

- Giám sát và thanh tra hoạt động của các cơ quan HCNN và việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của công chức nhà nước;
- Giám sát và thanh tra các hoạt động của tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị sản xuất - kinh doanh, v.v... trong việc thực hiện những nhiệm vụ do cơ quan HCNN ủy quyền hoặc có liên quan đến việc sử dụng NSNN;

- Tiếp nhận, điều tra khiếu nại tố cáo liên quan đến công chức nhà nước.

Với mô hình này, cấp tỉnh thường có bộ máy KT - KS (thanh tra, kiểm toán, giám sát) độc lập.

Cơ quan KT - KS độc lập với cơ quan lập pháp và hành pháp là mô hình truyền thống của các nước Tây Âu và một vài nước Bắc Mỹ. Đặc biệt, ở Cộng hoà Pháp vẫn giữ truyền thống Cơ quan chuyên trách là Toà Thẩm kế. Trong khi đó, ở một số nước mô hình này đã chuyển qua mô hình Thanh tra quốc hội (như Cộng hoà Liên bang (CHLB) Đức chẳng hạn).

Với cả ba mô hình trên, trong bộ máy hành chính đều tồn tại TTCN.

Thanh tra chuyên ngành tồn tại song song với nhiều loại hình thanh tra khác như thanh tra quốc hội hoặc thanh tra, giám sát hành chính. Các cơ quan này không chông chéo, cản trở mà hỗ trợ nhau trong việc kiểm tra, thanh tra đảm bảo tính đúng đắn trong hoạt động của các cơ quan nhà nước;

Được thành lập ở các bộ, ngành, TTCN có chức năng cơ bản là thanh tra các lĩnh vực do bộ, ngành đó quản lý nhằm đảm bảo cho việc thực hiện pháp luật, quyết định, chỉ thị mệnh lệnh quản lý, điều hành của bộ trưởng được chấp hành một cách nghiêm chỉnh.

Thanh tra chuyên ngành là công cụ của bộ trưởng, thủ trưởng ngành. Phạm vi thẩm quyền của TTCN được pháp luật quy định cụ thể và có những giới hạn nhất định.

Khi tiến hành thanh tra, TTCN có quyền:

- Yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp những thông tin về vụ việc được kiểm tra, thanh tra;

- Xem xét, kết luận về vấn đề được kiểm tra, thanh tra, kiến nghị các cơ quan có thẩm quyền áp dụng các biện pháp xử lý vi phạm các nguyên nhân dẫn đến tình trạng yếu kém buông lỏng quản lý nhằm khắc phục các yếu kém trong quản lý;

- Kiến nghị biện pháp kiện toàn tổ chức, nâng cao hiệu lực quản lý bộ máy nhà nước.

Mặc dù pháp luật trao cho TTCN những quyền hạn lớn để thi hành nhiệm vụ song giới hạn phạm vi thẩm quyền của các cơ quan TTCN không can thiệp, làm ảnh hưởng, làm cản trở hoạt động bình thường của các cơ quan hành chính; TTCN thường chỉ xem xét, kết luận và đưa ra các kiến nghị với người lãnh đạo cao nhất.

Về phương thức hoạt động của TTCN, theo quan điểm quản lý có nghĩa là trông coi, nhiệm vụ của quản lý là xem xét tính đầy đủ và có hiệu quả trong việc áp dụng các quy định hiện hành. Quản lý có các chức năng dự kiến, ra lệnh, phối hợp thực hiện, thanh tra và kiểm tra, trong đó thanh tra, kiểm tra là xem xét những sự việc diễn ra so với các quy tắc đã xác lập và các mệnh lệnh đã ban hành. Mỗi cơ quan phải tự tổ chức

kiểm tra hoạt động của những đơn vị, bộ phận thuộc cơ quan mình gọi là kiểm tra nội bộ. Cơ quan quản lý có nhiệm vụ "kiểm tra nội bộ" trong phạm vi cơ quan mình.

Để thấy rõ hơn các mô hình KT - KS cơ bản trên có thể đi sâu nghiên cứu hoạt động KT - KS của một số nước cụ thể như sau:

Tại CHLB Đức, nền hành chính công được nhiều nước coi là hiện đại và hiệu quả. Nhà nước Liên bang Đức bao gồm 16 bang (kể cả 3 Thành phố lớn), mỗi bang có quốc hội do dân bầu và sau đó quốc hội bầu ra chính phủ bang. Mỗi bang đều có trách nhiệm và thẩm quyền riêng. Về tài chính, việc phân chia các nguồn kinh tế giữa Liên bang với các bang và địa phương nhằm bảo đảm Liên bang không phụ thuộc các bang về tài chính đồng thời các bang cũng không phải là những nơi nhận kinh phí của Liên bang. Hiến pháp CHLB Đức có quy định: Nhà nước Liên bang không can thiệp vào quyền tự quản của địa phương.

Ở CHLB Đức, không tổ chức các cơ quan kiểm tra, giám sát thành một hệ thống riêng biệt trong bộ máy hành chính: Trong các cơ quan, đơn vị nhà nước có tồn tại bộ phận thanh tra nội bộ; Mọi khiếu nại hành chính (*chống lại một quyết định hay hành vi hành chính*) đều được giải quyết trước hết trong nội bộ các cơ quan hành chính và trong trường hợp tranh chấp vẫn chưa được giải quyết thì vụ việc có thể được khởi kiện tại Tòa án Hành chính. Điều đáng lưu ý là ở Đức, mọi hành vi và quyết định hành chính đều có thể bị khiếu nại hay khiếu kiện trước Tòa án. Bên cạnh đó mọi tranh chấp về dân sự, thương mại, lao động, hình sự... đều được giải quyết bằng cả một hệ thống tài phán rộng và đa dạng.

Người Đức cho rằng, hoạt động KT - KS là hoạt động chức năng nằm trong quản lý hành chính và phải thực hiện bởi chính các cơ quan hành chính. Bên cạnh một hệ thống tài phán toàn diện, có năng lực, cùng với một nền dân chủ được phát triển có cơ chế bảo vệ pháp luật chặt chẽ và với quan niệm như trên, không có sự hiện diện của một hệ thống các thanh tra độc lập trong mỗi cấp hành chính. Ở mỗi bộ ngành của các bang có cơ quan TTCN. Chính phủ Liên bang giám sát việc thực hiện chính sách pháp luật của các địa phương thông qua những cơ quan chuyên môn như: Cục Quản lý hành chính Liên bang, Cục Thống kê Liên bang và Kiểm toán Liên bang ... Cùng với hệ thống thanh tra, CHLB Đức đặc biệt quan tâm tới hệ thống kiểm soát nội bộ, nhất là trong lĩnh vực tài sản công và lĩnh vực tài chính tiền tệ.

Ở CHLB Đức có Cơ quan Kiểm toán Liên bang và các kiểm toán ở khu vực. Cơ cấu tổ chức của Cơ quan Kiểm toán mang tính đồng sự, việc quyết định các vấn đề quan trọng của Cơ quan Kiểm toán được thông qua Hội đồng nằm trong cơ quan KTNN (quyết định theo đa số) tương tự như ở Pháp và Hàn Quốc ...

Kiểm toán Liên bang thực hiện hoạt động kiểm tra tài chính công đối với các hoạt động sử dụng ngân sách và các nguồn lực của Liên bang. Cơ quan Kiểm toán Liên bang là một cơ quan kiểm tra của Nhà nước Liên bang, có quyền kiểm tra tối cao,

độc lập với Chính phủ. Họ có quyền kiểm tra toàn bộ hoạt động của cơ quan nhà nước thuộc phạm vi quản lý của Chính quyền Liên bang.

Chủ tịch KTNN Liên bang có vị trí rất cao, có quyền hạn được chế định cả trong Hiến pháp, Luật Liên bang và Luật NSNN; KTNN Liên bang nghiên cứu hiệu quả quản lý Liên bang, đưa ra các đề nghị quản lý thích hợp, tăng hiệu quả của việc sử dụng các nguồn lực thuộc phạm vi quản lý của chính quyền Liên bang; các hoạt động còn lại tại các bang do các cơ quan KTNN bang thực hiện. Hoạt động kiểm toán tại Đức không chỉ hạn chế ở loại hình kiểm toán báo cáo tài chính mà loại hình phổ biến là kiểm toán hoạt động. Tương ứng với 11 bang là 11 cơ quan kiểm toán bang. Các cơ quan KTNN tại các bang không cơ cấu trực thuộc KTNN Liên bang mà là cơ quan kiểm toán độc lập của bang. Kiểm toán Liên bang là cơ quan tối cao với tư cách là một cơ quan kiểm toán tài chính độc lập, chỉ tuân theo pháp luật. Kiểm toán Liên bang được phân chia thành các bộ phận kiểm toán và lĩnh vực kiểm toán. Đối với những nhiệm vụ nhất định có thể thành lập những tiểu ban kiểm toán.

Tại Cộng hoà Pháp, thể chế cộng hoà đã được xây dựng trên 200 năm kể từ cuộc Cách mạng Tư sản năm 1789. Đó là một nền hành chính độc quyền cao; gần đây thể chế hành chính được chuyển sang *tản quyền* và *phân quyền* với hệ thống tổ chức từ TW, vùng, tỉnh, công xã khá chặt chẽ; vừa có đại diện nhà nước (TW), vừa có Hội đồng dân cử đại diện cộng đồng lãnh thổ ở mỗi cấp địa phương. Việc trao những quyền nào đó cho một cộng đồng lãnh thổ, hoặc trao trách nhiệm cùng với quyền lực. Cụ thể những công việc đã phân giao cho các cộng đồng địa phương làm thì Nhà nước TW sẽ không trực tiếp thực hiện, mà chỉ kiểm tra giám sát theo pháp luật. Bộ trưởng là người đứng đầu một bộ. Dưới bộ trưởng là giám đốc cấp vùng rồi đến giám đốc cấp tỉnh. Những người đứng đầu này đều do Nhà nước bổ nhiệm. Đồng thời ở cấp vùng và tỉnh có vùng trưởng, tỉnh trưởng là người đứng đầu tất cả các công sở và là cấp trên của các giám đốc công sở nằm ở vùng. Ở các vùng, tỉnh mặc dù vùng trưởng, tỉnh trưởng không phải là người có quyền bổ nhiệm, bãi miễn các giám đốc song khi bổ nhiệm một giám đốc thì phải có sự đồng ý của vùng trưởng, tỉnh trưởng.

Xuất phát từ quan điểm độc đáo về phân chia quyền lực và sự phát triển xu hướng phân quyền như trên, các cộng đồng lãnh thổ địa phương (vùng, tỉnh, công xã) được quyền tự quản trong rất nhiều lĩnh vực. Nhà nước TW không trực tiếp can thiệp vào các công việc của các cộng đồng lãnh thổ địa phương, mà chỉ giám sát, đảm bảo cho mọi hoạt động tuân theo pháp luật, tránh tình trạng cục bộ, cát cứ. Chính vì vậy, công tác KT - KS của chính quyền TW và chính quyền địa phương đều hết sức được coi trọng.

Ở Pháp không tồn tại cơ quan thanh tra của Chính phủ mà các cơ quan tổng thanh tra được thành lập ở các bộ TTCN, chịu sự quản lý, điều hành trực tiếp của các bộ trưởng. Về mặt lịch sử, các cơ quan tổng thanh tra được lập ra để kiểm tra các cơ

quan trực thuộc bộ đóng ở địa phương, nghĩa là các cơ quan nằm ngoài tầm quản lý của cơ quan quyền lực TW.

Có thể nói, Cộng hoà Pháp là một nước có lịch sử lâu đời trong việc tổ chức hệ thống thanh tra. Ngay từ thế kỷ XVII, Nhà vua đã đặt ra các viên “quan giám quận” đại diện cho Nhà vua để kiểm tra, giám sát việc quản lý chính quyền các cấp.

Ở Pháp, hầu hết mỗi bộ đều có một tổng thanh tra. Hiện nay có tới 18 tổng thanh tra với quy mô khác nhau, trong đó có một số cơ quan có phạm vi hoạt động sang các bộ khác nhau: Tổng TTTC, Tổng thanh tra Hành chính, Tổng thanh tra Nội vụ và Tổng thanh tra các vấn đề xã hội. Hệ thống thanh tra được chia thành các cấp độ lớn nhỏ như sau:

Một là, Các cơ quan tổng TTCN ở cấp độ cao nhất: Tổng TTTC, Tổng thanh tra Hành chính, Tổng thanh tra Bảo hiểm xã hội, Tổng thanh tra Xây dựng. Các cơ quan này có quyền thanh tra tất cả các bộ khác trong lĩnh vực quản lý của mình;

Hai là, Các cơ quan tổng TTCN ở cấp độ cao: Tổng thanh tra Quân đội, Tổng thanh tra các thuộc địa;

Ba là, Các cơ quan TTCN ở cấp độ trung bình: Tổng thanh tra Công nghiệp và Thương mại; Tổng thanh tra Y tế và Dân số; Tổng thanh tra Kinh tế quốc dân, Tổng thanh tra cựu chiến binh và nạn nhân chiến tranh;

Bốn là, Các cơ quan Tổng TTCN ở cấp độ thấp: Tổng thanh tra Bưu điện và Bưu chính viễn thông, Tổng thanh tra Lao động và Nhân công, Tổng thanh tra Thanh niên và Thể thao, Tổng thanh tra Du lịch, Tổng thanh tra Nông nghiệp, Tổng thanh tra Hàng không dân dụng, Tổng thanh tra hành chính về giáo dục quốc dân.

Ở Cộng hoà Pháp, Cơ quan KTNN (Toà Thẩm kế) có cơ cấu tổ chức mang tính đồng sự: Việc quyết định các vấn đề quan trọng của Cơ quan KTNN được thông qua Hội đồng nằm trong cơ quan KTNN (quyết định theo đa số) tương tự như ở CHLB Đức và Hàn Quốc. Hoạt động KTNN do Toà Thẩm kế tiến hành. Chức năng, nhiệm vụ và hoạt động của Toà Thẩm kế được đảm bảo bằng Hiến pháp. Toà Thẩm kế thực hiện việc kiểm toán tuân thủ đối với mọi hoạt động kế toán của các cơ quan, tổ chức có sử dụng nguồn lực, nguồn tài chính công, hoặc nguồn lực do Nhà nước quản lý và cả trong một số lĩnh vực tư.

Toà Thẩm kế có quyền đưa ra ý kiến về việc quản lý và sử dụng các nguồn lực tài chính công, việc chấp hành các chế độ tài chính kế toán ... và có quyền đưa ra các yêu cầu xử lý, các hình thức xử lý vi phạm khi phát hiện và khẳng định có sự vi phạm về chế độ tài chính kế toán. Quyết định của Toà Thẩm kế có hiệu lực như quyết định của toà án, có tính phán quyết cao. Tuy nhiên, hệ thống thu chi ngân sách của Pháp quản lý hết sức chặt chẽ, việc chi ngân sách được thực hiện theo cơ chế chuẩn thu, chuẩn chi 3 cấp, do đó các sai phạm trong lĩnh vực này rất ít xảy ra. Sự phù hợp với cơ chế tổ chức bộ máy là một trong những điều kiện thuận lợi cho hoạt động của Toà

Thẩm kế. Quá trình hoạt động khẳng định vai trò quan trọng của Toà Thẩm kế trong bộ máy nhà nước Cộng hoà Pháp.

Ở Hợp chủng Quốc Hoa Kỳ, do cơ cấu tổ chức Nhà nước dưới hình thức các bang và chính quyền Liên bang, việc KT - KS cũng được tổ chức phù hợp với hình thức tổ chức nhà nước: Ở mỗi bang việc kiểm tra giám sát các hoạt động do chính cơ quan của chính quyền các bang thực hiện. Tuy nhiên có một số lĩnh vực nhất định có thanh tra Liên Bang giám sát, kiểm tra.

Ở cấp Liên Bang, việc kiểm tra tài chính kế toán quan trọng nhất thuộc về cơ quan Tổng giám sát hay còn gọi là Văn phòng Tổng kế toán (General Accounting Office - Viết tắt là GAO). GAO được thành lập năm 1921 do Tổng kế toán phụ trách. Đó là một tổ chức có quy mô lớn, gồm hàng ngàn nhân viên và có nhiều văn phòng khu vực ở địa phương. Hiện nay, cơ quan này trực thuộc Quốc hội. Tổng kiểm tra được Tổng thống bổ nhiệm và Thượng viện chuẩn y với nhiệm kỳ 15 năm, có sự độc lập rất lớn nên ý kiến của Tổng kiểm tra rất có giá trị. Lúc đầu, việc kiểm tra chủ yếu là thực hiện tại chỗ, ở rất nhiều đơn vị nhưng do phạm vi quá rộng nên hạn chế chiều sâu của kiểm tra. Ngày nay, phạm vi kiểm toán được hạn chế hơn nhưng sâu sắc hơn. Loại hình kiểm toán chủ yếu là kiểm toán tuân thủ và kiểm toán hoạt động.

Để giám sát hoạt động của GAO, Quốc hội thành lập hai ban, một của Thượng nghị viện và một của Hạ nghị viện. Quốc hội Hoa Kỳ có thể thay đổi địa vị pháp lý của GAO bất kỳ lúc nào và chi phối đến các hoạt động của cơ quan này thông qua việc yêu cầu GAO thực hiện nhiệm vụ và cấp kinh phí hoạt động. Như vậy, Cơ quan Kiểm toán tối cao của Hoa Kỳ là một cơ quan kiểm tra nhà nước trong lĩnh vực tài chính, kiểm toán các hoạt động của các cơ quan, tổ chức có liên quan đến ngân quỹ của Chính phủ Liên Bang và các bang, chịu sự điều phối và quản lý trực tiếp của Quốc hội, thực hiện hoạt động kiểm toán thường xuyên và định kỳ.

Ở Hợp chủng quốc Hoa Kỳ cũng như ở các nước Bắc Mỹ khác, *hệ thống kiểm soát nội bộ* phát triển mạnh cả về lý luận lẫn thực tiễn. Trong hệ thống kiểm soát nội bộ này, *kiểm toán nội bộ* được xem là yếu tố cơ bản và được quan tâm đặc biệt với hệ thống tổ chức hiệp hội hành nghề riêng và với hệ thống chuẩn mực riêng. Sự phát triển của hệ thống kiểm toán nội bộ này đã hỗ trợ tích cực cho quản lý của đơn vị và cho kiểm toán của Văn phòng Tổng kế toán.

Ở Hàn Quốc, hệ thống thanh tra đã có lịch sử 1.300 năm. Tổ chức thanh tra đầu tiên ở Hàn Quốc được thành lập năm 659 sau Công nguyên, dưới triều đại Shilla. Sau khi Chính phủ Cộng hoà Triều Tiên (Hàn Quốc) ra đời, theo Hiến pháp 1948 Ban Kiểm toán và Ủy ban Thanh tra là các cơ quan riêng biệt. Ban kiểm toán thực hiện việc kiểm toán đối với các cơ quan nhà nước, chính quyền địa phương, các tổ chức được Nhà nước giao quyền và các tổ chức khác được thành lập theo pháp luật.

Ủy ban Thanh tra được thành lập đặt dưới quyền của Tổng thống theo Luật Tổ chức Chính phủ năm 1948, có nhiệm vụ giám sát và thanh tra nghĩa vụ hành chính của những người làm việc trong các cơ quan chính quyền từ TW đến địa phương. Việc

kiểm toán của Ban Kiểm toán và hoạt động thanh tra, giám sát của Ủy ban Thanh tra rất giống nhau, đến mức nhiều khi không thể phân biệt được cách rõ ràng. Do đó, Hiến pháp sửa đổi năm 1962 đã cho phép thống nhất hai tổ chức này trong một cơ quan - đó là Ban Thanh tra và Kiểm toán (gọi tắt là BAI).

BAI là một cơ quan Hiến định do Hiến pháp Hàn Quốc quy định tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của BAI. BAI là cơ quan đặt dưới quyền Tổng thống, điều này xác định vị trí của BAI bởi nguyên tắc phân quyền theo chính thể Tổng thống. Theo Hiến pháp và các luật có liên quan khác, BAI là Viện Kiểm toán và Thanh tra cao nhất ở Hàn Quốc. Ngoài BAI ra, còn có *kiểm toán nội bộ và các tổ chức thanh tra* được thành lập ở các cơ quan hành chính, các cơ quan tự quản ở địa phương và các tổ chức được nhà nước phân quyền. Tuy nhiên, BAI khẳng định vị trí cao nhất của mình bằng việc đưa ra các khuyến nghị liên quan đến việc thanh tra và kiểm toán nội bộ của họ và nhận báo cáo về kết quả thanh tra và kiểm toán từ các cơ quan, tổ chức đó.

BAI được độc lập khi thực hiện nhiệm vụ của mình theo Luật về Ban Thanh tra và Kiểm toán; Được luật pháp quy định bảo vệ. Ban Kinh tế - Kế hoạch (EPB) là cơ quan ngân sách TW của Hàn Quốc phải tham khảo ý kiến của BAI khi muốn cắt giảm dự trù ngân sách mà BAI đệ trình. Điều này cho phép BAI được độc lập về tài chính ở một mức độ nhất định.

Nhiệm vụ và chức năng của BAI theo quy định của Hiến pháp và Luật về Ban Thanh tra và Kiểm toán bao gồm: Xác nhận các quyết toán về thu chi và sử dụng NSNN; các tài khoản của Ngân hàng Hàn Quốc, các tài khoản của các tổ chức khác chịu sự kiểm toán của BAI; kiểm toán các cơ quan nhà nước, các cơ quan tự quản địa phương, các tổ chức được Nhà nước giao quyền và kiểm toán trong các lĩnh vực mà các luật có liên quan quy định; thanh tra nghĩa vụ hành chính của các cơ quan nhà nước và công chức nhà nước.

Về tổ chức của BAI: Ngoài các chức danh lãnh đạo như Chủ tịch, Tổng thư ký, Tổng thanh tra ... cơ cấu của BAI được chia thành các văn phòng: Văn phòng xem xét pháp lý, Văn phòng Quản lý và Kế hoạch... và các cục thanh tra - kiểm toán. Mỗi cục hoặc văn phòng lại có một số chi nhánh ở các địa phương. Mỗi quan hệ chỉ đạo điều hành giữa các văn phòng hoặc cục với các chi nhánh được duy trì thông qua các nhân viên điều phối.

Về phương pháp kiểm tra, Theo Luật Hàn Quốc có 2 phương pháp được áp dụng cho thanh tra và kiểm toán: kiểm toán và thanh tra gián tiếp; kiểm toán và thanh tra trực tiếp.

Ở Ai Cập, hiện nay có Cơ quan Giám sát hành chính (ACA). Cơ cấu của cơ quan giám sát hành chính được tổ chức tập trung thống nhất từ TW đến cơ sở. TW có 4 Tổng cục có chức năng giám sát, 2 Tổng cục có chức năng hỗ trợ, mỗi tổng cục đều có từ 4 đến 6 vụ.

Toàn bộ hoạt động giám sát của ACA đặt dưới sự chỉ đạo tập trung thống nhất của người đứng đầu cơ quan này tại TW. Những thông tin thu được từ các văn phòng đặt ở những khu vực được chuyển về trung tâm ACA xử lý và quyết định.

Ngoài cơ quan giám sát hành chính (ACA), ở Ai Cập còn có nhiều loại hình thanh tra như Thanh tra Quốc Hội, Thanh tra tư pháp, TTCN. Ở đó, một chức năng quan trọng của cơ quan trên là kiểm tra tài chính.

Ở Canada, Thanh tra Quốc hội được thành lập nhằm tạo ra một cơ chế KT - KS hữu hiệu góp phần tích cực vào việc cải tiến cơ chế quản lý vì công bằng, dân chủ và khách quan. Ở 10 bang của Canada, mỗi bang đều có Cơ quan Thanh tra Quốc hội (*cơ quan bảo vệ công chúng*) nhằm thực hiện vai trò giám sát của Quốc hội đối với cơ quan hành pháp.

Ở Ấn Độ có Cơ quan Kiểm toán và Thanh tra thực hiện các hoạt động kiểm tra nhà nước. Tổng Kiểm toán và Thanh tra có địa vị pháp lý theo quy định của Hiến pháp với tư cách là thành viên của Chính phủ liên bang và các chính quyền liên bang. Cơ quan Kiểm toán và Thanh tra quyết định bản chất, phạm vi và định lượng của việc kiểm toán, bao gồm cả hình thức và nội dung các báo cáo kiểm toán. Kiểm toán và Thanh tra có quyền kiểm tra bất cứ cơ quan nào thuộc chức năng kiểm toán của mình, có quyền yêu cầu cung cấp sổ sách, hoặc tài liệu có liên quan khác và có quyền yêu cầu cung cấp các thông tin khác cần thiết cho việc chuẩn bị báo cáo. Đồng thời Cơ quan này có quyền đưa ra những hình phạt với những đối tượng không cung cấp thông tin hoặc cung cấp thông tin giả mạo.

Cơ quan Kiểm toán và Thanh tra cung cấp các chỉ dẫn chung cho Cục Kiểm toán và báo cáo.

Cơ quan Kiểm toán và Thanh tra chịu trách nhiệm đảm bảo sự tuân thủ các nguyên tắc và quy định do Chính phủ ban hành của các cơ quan của Chính phủ. Các cơ quan của Chính phủ và chính quyền các bang đều thuộc đối tượng kiểm toán của Kiểm toán và Thanh tra. Cụ thể, tất cả các bộ của Chính phủ và các cơ quan thuộc chính quyền, các tổ chức, kể cả tổ chức thương mại như Tổ hợp Đường sắt và Bưu chính Viễn thông, các doanh nghiệp nhà nước (DNNN), các công ty có vốn nhà nước từ 52% trở lên, các tổ chức tự trị phi kinh tế và cơ quan thuộc quyền sở hữu hoặc do Chính phủ liên bang hoặc chính quyền bang quản lý; các giao dịch có liên quan đến quỹ dự phòng được tạo ra trong các trường hợp khẩn cấp và các báo cáo công; các tổ chức, các đơn vị nhận kinh phí từ nguồn thu nhập của Chính phủ hoặc Chính quyền liên bang; báo cáo của các đơn vị và tổ chức liên quan đến các khoản vay và tài trợ của Chính phủ cho các chương trình đặc biệt;

Ngoài ra, Cơ quan Kiểm toán và Thanh tra còn kiểm tra việc đánh giá thu nhập và phân bổ thu nhập.

Tổng kiểm toán và Thanh tra do Tổng thống bổ nhiệm. Tổng Kiểm toán và Thanh tra không có quyền giữ thêm một chức vụ nào trong Chính phủ liên bang hoặc Chính quyền bang sau khi kết thúc nhiệm kỳ.

Tổng Kiểm toán và Thanh tra giúp cho việc thực hiện tốt các chức năng của Ủy ban Tài chính. Cơ quan Kiểm toán và Thanh tra có chức năng xác nhận các báo cáo ngân sách, các báo cáo tài chính của Chính phủ liên bang và 25 bang, đệ trình các báo cáo kiểm toán riêng biệt cho 230 công ty theo luật định và các tổ chức tự quản khác; xác minh và chứng thực các khoản thu nhập thực tế từ các khoản thuế được áp dụng và do Chính phủ liên bang thu về nhưng giao cho các bang thực hiện.

Ở Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa: Hệ thống KT - KS nhà nước được phân thành kiểm tra, giám sát hành chính và kiểm tra, giám sát tài chính.

Trong những năm cải cách, mở cửa, Trung Quốc đã thu được những thành tựu quan trọng mà một trong những nguyên nhân dẫn đến sự thành công của quá trình cải cách, mở cửa là việc tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra.

Trước năm 1987, ở Trung Quốc có Cơ quan Kiểm tra kỷ luật Đảng của tổ chức Đảng, còn Quốc vụ viện (Chính phủ) có Cơ quan Giám sát hành chính. Từ năm 1987 đến nay, thực hiện cải cách về bộ máy, hai cơ quan này được sáp nhập thành một tổ chức mới gọi tắt là “*Mô hình hai nhà một cửa*”. Việc sáp nhập này tạo ra một cơ quan có chức năng giám sát đồng thời cả tổ chức Đảng và Nhà nước, tránh được sự chồng chéo trong hoạt động giám sát.

Cơ quan Giám sát thuộc Quốc vụ viện quản lý công tác giám sát toàn quốc. Cơ quan giám sát thuộc chính quyền cấp huyện trở lên đảm nhiệm công tác giám sát trong khu vực hành chính của mình: giám sát đối với các cơ quan hành chính và viên chức nhà nước ở địa phương; giám sát cán bộ lãnh đạo và nhân viên cơ quan cấp dưới; về mặt nghiệp vụ giám sát chịu sự lãnh đạo của Cơ quan giám sát cấp trên.

Ủy ban Kiểm tra kỷ luật trực thuộc TW Đảng Cộng sản Trung Quốc do một Ủy viên Bộ Chính trị phụ trách; Bộ trưởng Bộ Giám sát Hành chính là thành viên Chính phủ đồng thời là Phó bí thư Ủy ban Kiểm tra Kỷ luật TW. Trong thành phần Ủy ban Kiểm tra Kỷ luật còn có một Thứ trưởng Bộ Giám sát và một số thành viên ở các ngành hữu quan.

Ở cấp tỉnh (cấp tỉnh, Thành phố, khu tự trị trực thuộc TW) và ở cấp khu, huyện có mô hình tổ chức tương tự: Cục trưởng hoặc Giám đốc Sở, Giám sát tỉnh, Thành phố. Mô hình này đảm bảo gọn nhẹ, có sự kết hợp ngay trong tổ chức giữa Cơ quan Kỷ luật Đảng và Cơ quan giám sát của Nhà nước, tránh tình trạng chồng chéo trong hoạt động và tăng cường hiệu quả công tác kiểm tra, giám sát. Ủy ban Kỷ luật Đảng có lãnh đạo Cục Giám sát địa phương tham gia. Cục trưởng hoặc Giám đốc Sở Giám sát tỉnh, Thành phố. Cục trưởng Cục Giám sát quận, huyện, đồng thời là Phó bí thư Ủy ban Kiểm tra Kỷ luật cùng cấp.

Cơ quan Giám sát Hành chính cấp dưới chịu sự lãnh đạo song trùng của cơ quan giám sát cấp trên và cấp ủy, chính quyền cùng cấp. Lực lượng cán bộ Cơ quan Giám sát Hành chính làm chức năng giám sát đối với cơ quan nhà nước, công chức nhà nước và các tổ chức kinh tế, kể cả công chức là đảng viên. Kết quả giám sát đối với đảng viên khi vi phạm kỷ luật hành chính sẽ được chuyển đến Ủy ban Kiểm tra Kỷ luật xử lý. Như vậy, thực chất Ủy ban Kiểm tra Kỷ luật tuy có hai chức năng nhưng về lực lượng trực tiếp làm nhiệm vụ kiểm tra giám sát hành chính là lực lượng cán bộ do Bộ Giám sát Hành chính quản lý.

Về hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, đến nay văn bản pháp lý cao nhất của Ngành Giám sát Hành chính Trung Quốc là Điều lệ Giám sát hành chính do Bộ Giám sát ban hành. Điều lệ này quy định chức năng nhiệm vụ, tổ chức, trách nhiệm của cơ quan hành chính các cấp. Bộ Giám sát Hành chính ban hành các văn bản hướng dẫn các biện pháp, quy trình điều tra, xét xử của cơ quan giám sát, trách nhiệm và quyền khiếu nại, tố cáo của công dân.

Như vậy, Cơ quan Giám sát Hành chính các cấp ở Trung Quốc là cơ quan của Chính phủ và chính quyền các cấp có chức năng giám sát hành chính và xử lý các vi phạm hành chính của các cơ quan nhà nước, các tổ chức kinh tế, công chức nhà nước và các khiếu kiện hành chính của công dân. Riêng đảng viên bị tố cáo thì sau khi Cơ quan Giám sát Hành chính điều tra làm rõ, có sai phạm thì có Ủy ban Kiểm tra kỷ luật xử lý theo phân cấp quản lý cán bộ.

Ủy ban Kiểm tra Kỷ luật TW có trách nhiệm xem xét đối với vi phạm hành chính của ủy viên TW Đảng, thứ trưởng, phó tỉnh trưởng, chánh, phó cục, vụ của Chính phủ, ủy viên Ủy ban Kiểm tra kỷ luật TW, lãnh đạo cấp thành ủy, tỉnh ủy, khu tự trị trực thuộc TW trở lên. Đối với công chức vi phạm hành chính, sau khi điều tra Cơ quan Giám sát xem xét có quyền xử lý ở mức hạ cấp; Nếu phải cách chức thì Cơ quan Giám sát phải báo cáo lên cấp trên. Đối với các vi phạm đã vượt khỏi giới hạn kỷ luật hành chính, cấu thành tội phạm thì Cơ quan Giám sát Hành chính chuyển hồ sơ sang cơ quan tư pháp để điều tra xét xử theo pháp luật.

Hệ thống tổ chức, bộ máy của Cơ quan Giám sát Hành chính bao gồm: Bộ Giám sát Hành chính, các sở, cục giám sát tỉnh, Thành phố, khu tự trị trực thuộc TW và các cục Giám sát hành chính quận, huyện, Thành phố thuộc tỉnh. Ngoài ra, Cơ quan Giám sát Hành chính các cấp còn có cơ quan đại diện ở tất cả các ngành, các tổ chức kinh tế, đơn vị Hành chính sự nghiệp (HCSN) và các liên doanh với nước ngoài.

Lực lượng cán bộ giám sát hành chính ở một tỉnh, thành phố có từ 5.000 đến 7.000 người. Cục Giám sát hành chính Thủ đô Bắc Kinh có 5.000 cán bộ, trong đó ở Cơ quan Cục 200 người, còn lại là ở các quận, huyện và đơn vị cơ sở.

Riêng về tổ chức và hoạt động kiểm tra, giám sát tài chính cùng với TTCN tài chính ở Trung Quốc có 2 cơ quan phụ trách là Vụ Kiểm tra và Giám sát thuộc Bộ Tài chính và Cơ quan KTNN.

Vụ Kiểm tra và Giám sát tài chính thuộc Bộ Tài chính có chức năng: Kiểm tra và giám sát các nguồn thu tài chính trong toàn quốc; kiểm tra và giám sát việc thực hiện các dự toán của các cơ quan TW và địa phương; kiểm tra và giám sát các khoản chi ngân sách; giám sát hoạt động thu thuế trong toàn quốc; giám sát thu chi tài chính của các cơ quan TW và địa phương; giám sát việc thực hiện điều lệ, chế độ tài chính và điều tra xử lý các vi phạm tài chính.

Về Tổ chức, Vụ Kiểm tra và Giám sát tài chính thuộc Bộ Tài chính gồm các phòng: Phòng Địa phương chỉ đạo Văn phòng địa phương về nghiệp vụ công tác kiểm tra, giám sát tại các địa phương, tham gia các cuộc tổng kiểm tra toàn quốc; Phòng Quản lý các Văn phòng địa phương kiểm tra việc chấp hành pháp luật của các Văn phòng địa phương, cung cấp các thông tin và tư vấn với các vụ nhân sự trong việc đề bạt, bổ nhiệm cán bộ.

Về KTNN: Cơ quan Kiểm toán được thành lập theo cấp hành chính: Ở TW có KTNN do một Bộ trưởng đứng đầu; Ở địa phương có KTNN các cấp hành chính. KTNN cấp tỉnh có cơ quan KTNN cấp dưới trực thuộc. KTNN Trung Quốc là cơ quan có quyền lực, là cơ quan kiểm tra của Nhà nước thực hiện nhiệm vụ giám sát việc thực thi ngân sách của Chính phủ, việc quản lý tài chính và các nguồn lực từ NSNN. Hình thức kiểm toán chủ yếu là kiểm toán tuân thủ và kiểm toán hoạt động. Địa vị pháp lý và hoạt động của KTNN Trung Quốc được đảm bảo bằng Hiến pháp và Luật Kiểm toán.

Qua nghiên cứu mô hình tổ chức và hoạt động của hệ thống KT - KS ở một số nước điển hình trên thế giới, chúng ta có thể rút ra những vấn đề sau:

Thứ nhất: Việc thành lập cơ quan KT - KS ở các nước là yêu cầu tất yếu, khách quan và nó là bộ phận quan trọng không thể thiếu được trong cơ cấu bộ máy nhà nước. Các cơ quan KT - KS ngày càng được phát triển và hoàn thiện;

Thứ hai: Mô hình tổ chức, vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan KT - KS phụ thuộc vào quan điểm, điều kiện kinh tế - xã hội và truyền thống của mỗi quốc gia. Thanh tra quốc hội là cơ quan thực hiện quyền giám sát của quốc hội; Thanh tra, giám sát hành chính là cơ quan giám sát của chính phủ; TTCN là cơ quan giám sát của bộ, ngành. Hoạt động của các cơ quan này đều nhằm mục đích đảm bảo cho hoạt động của các cơ quan nhà nước, công chức nhà nước tuân thủ nghiêm chỉnh pháp luật;

Thứ ba: Các cơ quan KT - KS đều có vị trí độc lập với những đối tượng chịu sự KT - KS. Các cơ quan này được pháp luật trao cho những quyền hạn nhất định để hoàn thành nhiệm vụ được giao. Hoạt động của các cơ quan KT - KS có tính chất tham mưu hỗ trợ cho các cơ quan quản lý;

Thứ tư: Có nhiều loại hình KT - KS khác nhau, một nước có thể duy trì một hoặc nhiều loại hình KT - KS. Việc thanh tra, kiểm tra, giám sát từ bên ngoài và việc

thanh tra, kiểm tra, giám sát trong nội bộ các cơ quan nhà nước không thay thế nhau, cũng không cản trở nhau mà phối hợp, hỗ trợ lẫn nhau;

Thứ năm: Trong hoạt động, các cơ quan KT - KS đều coi trọng việc KT - KS hoạt động tài chính nhằm đảm bảo việc sử dụng NSNN hợp lý, tiết kiệm và có hiệu quả. Các cơ quan kiểm tra - giám sát đều có vai trò quan trọng trong việc tiếp nhận, xem xét giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân, góp phần tích cực vào việc đấu tranh chống tham nhũng, tiêu cực làm trong sạch bộ máy nhà nước;

Thứ sáu: Hoạt động của các cơ quan KT - KS không chỉ dừng lại ở việc xem xét, kết luận và xử lý vụ việc cụ thể mà còn đưa ra những đánh giá, kiến nghị để điều chỉnh những chủ trương, chính sách có tính vĩ mô góp phần tăng cường kỉ cương, cải cách tổ chức bộ máy nhà nước, làm trong sạch đội ngũ cán bộ công chức nhà nước, nâng cao hiệu lực quản lý của bộ máy nhà nước;

Thứ bảy: Đa số các nước phát triển như CHLB Đức, Cộng hoà Pháp, Hợp chủng quốc Hoa Kỳ thì cơ quan KTNN là cơ quan hoàn toàn độc lập và không thuộc cơ quan hành pháp, thực hiện chức năng ngoại kiểm về hoạt động tài chính của các cơ quan hành chính thuộc phạm vi kiểm toán. Một số nước như Trung Quốc có cơ quan Thanh tra của Chính phủ được hình thành ngay trong bản thân các cơ quan hành pháp để KT - KS các hoạt động của chính cơ quan đó. Tính chất hoạt động của các cơ quan thanh tra này như một bộ phận trong hệ thống các cơ quan KT - KS mang tính chuyên nghiệp của quốc hội hoặc Chính phủ Liên bang và bang, *ít thấy được thành lập ở cấp tỉnh* (trừ khi tỉnh có quy mô lớn như bang);

Thứ tám: Ở nhiều nước KTNN và TTNN được xây dựng trong một tổ chức thống nhất và đảm nhiệm đồng thời 2 nhiệm vụ: Kiểm toán và giám sát hoạt động tài chính công và kiểm tra sự tuân thủ pháp luật của tất cả các cơ quan nhà nước. Mô hình cùng tồn tại hai cơ quan KTNN và TTNN độc lập với nhau cùng tồn tại như Trung Quốc đều được đặt ở Chính phủ và ở các tỉnh, huyện với mức độ độc lập rất cao. Sự tách biệt giữa kiểm tra giám sát tài chính công của KTNN với sự kiểm tra giám sát các công dân, các cơ quan, tổ chức trong việc tuân thủ pháp luật nhà nước của cơ quan TTNN rất rõ ràng;

Thứ chín: Tổ chức và hoạt động chống tham nhũng ở nhiều nước, đặc biệt ở Trung Quốc, ở Singapo và ở Hồng Kông nhiệm vụ này do Ủy ban độc lập chống tham nhũng (ICAC) thực hiện rất hiệu quả.

Những vấn đề này được đúc kết từ quá trình nghiên cứu kinh nghiệm của các nước có ý nghĩa rất quan trọng trong quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống KT - KS nói chung và KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC nói riêng ở nước ta.

CHƯƠNG 2 - THỰC TRẠNG HỆ THỐNG KIỂM TRA - KIỂM SOÁT CẤP TỈNH TRONG LĨNH VỰC KINH TẾ - TÀI CHÍNH Ở VIỆT NAM

2.1. ĐẶC ĐIỂM HỆ THỐNG KIỂM TRA - KIỂM SOÁT CẤP TỈNH TRONG LĨNH VỰC KINH TẾ - TÀI CHÍNH Ở VIỆT NAM

2.1.1. Sự hình thành và phát triển hệ thống kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh trong quản lý nhà nước

Quá trình xây dựng các cơ quan KT - KS gắn liền với quá trình xây dựng chính quyền ở Việt Nam. Ngày 2/9/1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh đọc bản Tuyên ngôn độc lập khai sinh ra Nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà, nhà nước dân chủ nhân dân đầu tiên ở Châu Á. Ngay từ khi lập nước, khi mà tình hình còn nước sôi, lửa bỏng, thù trong giặc ngoài, Hồ Chủ tịch đã thấy trước việc cần thiết bắt tay ngay vào xây dựng một chính quyền mạnh mẽ và tất cả quyền lực thuộc về nhân dân, nhà nước Dân chủ nhân dân với những tư tưởng pháp quyền tiên bộ nhất của thời đại. Sự ra đời của bản Hiến pháp 1946 là mốc son trong lịch sử dân tộc, là nền tảng cho quá trình xây dựng và hoàn thiện bộ máy nhà nước. Quá trình đó gắn bó chặt chẽ và thể hiện rõ trong bản Hiến pháp qua các thời kỳ lịch sử: Hiến pháp 1946, 1959, 1980 và 1992. Bốn bản Hiến pháp thể hiện quan điểm nhất quán tư tưởng xây dựng Nhà nước nhân dân. Quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân và tập trung thống nhất vào Quốc hội là cơ quan quyền lực cao nhất, quyết định những vấn đề cơ bản, quan trọng của đất nước "Nghị viện nhân dân giải quyết mọi vấn đề chung cho toàn quốc" [73, Điều 22-23]. Hiến pháp 1992 khẳng định "Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực cao nhất của Nước Cộng hoà XHCN Việt Nam" [76, Điều 83]. Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp. Quốc hội quyết định những chính sách cơ bản về đối nội, đối ngoại; nhiệm vụ kinh tế - xã hội; quốc phòng, an ninh của đất nước, những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, về quan hệ xã hội và hoạt động của công dân. "Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước" [76, Điều 83];

Với chức năng lập pháp, Quốc hội ban hành các đạo luật là phương tiện quan trọng để Nhà nước thực hiện chức năng quản lý xã hội về mọi mặt; quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước. Với chức năng giám sát, Quốc hội xem xét toàn bộ hoạt động của các cơ quan nhà nước, thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân thủ pháp luật, các nghị quyết của Quốc hội, xét báo cáo hoạt động của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, TAND tối cao, Viện KSND tối cao.

Vai trò to lớn của cơ quan hành chính trong bộ máy nhà nước luôn được khẳng định trong các Hiến pháp. Hiến pháp 1946 ghi nhận: "Cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc là Chính phủ Nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà" [73]. Theo Hiến pháp 1946 Chính phủ bao gồm Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước và nội các, Chủ tịch nước chủ toạ Hội đồng Chính phủ. Ở Hiến pháp 1959 nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch

nước được quy định rộng rãi. Hiến pháp 1980 thiết lập chế độ tập thể là Hội đồng nhà nước; Đến Hiến pháp 1992, chế định Chủ tịch nước có nhiều thay đổi thể hiện ở các quy định về vị trí của Chủ tịch nước trong bộ máy Nhà nước, mối quan hệ giữa Chủ tịch nước với cơ quan khác. Chính phủ được xác định là cơ quan HCNN cao nhất, là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Thủ tướng Chính phủ là người đứng đầu Chính phủ. Chính phủ do Quốc hội bầu, các thành viên Chính phủ do Thủ tướng trình Quốc hội phê chuẩn.

Các cơ quan tư pháp cũng dần được hình thành từ sơ khai đến hoàn thiện, từ chưa đầy đủ đến đầy đủ trở thành bộ phận không thể thiếu của bộ máy Nhà nước. Theo Hiến pháp 1946, cơ quan tư pháp nước Việt Nam dân chủ cộng hoà gồm hệ thống các toà án (trong đó có các thẩm phán xét xử và thẩm phán công tố) đồng thời khẳng định nguyên tắc: "Trong khi xét xử, các thẩm phán chỉ tuân theo pháp luật" [73, Điều 69].

Những nguyên tắc cơ bản về hoạt động của nền tư pháp chính là nền tảng cho sự hình thành về tổ chức cũng như hoạt động của các cơ quan tư pháp của Nhà nước. Từ Hiến pháp 1959, bên cạnh Cơ quan Toà án có chức năng xét xử Viện KSND có chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan nhà nước, các nhân viên cơ quan nhà nước, công dân và thực hành quyền công tố. Nền tư pháp Việt Nam đã từng bước phát triển theo hướng giữ vững bản chất nhân dân đồng thời ngày càng hoàn thiện về mặt tổ chức và hoạt động.

Tương ứng với bộ máy nhà nước ở TW, bộ máy chính quyền nhà nước ở địa phương (cấp tỉnh đứng đầu) là sự phát triển nhất quán với việc hình thành HĐND do nhân dân địa phương bầu ra và việc HĐND bầu ra các thành viên trong UBND. Hiến pháp 1946 quy định: HĐND quyết định các vấn đề thuộc địa phương mình.. Ủy ban hành chính có trách nhiệm thi hành các mệnh lệnh của cấp trên; thi hành các Nghị quyết của HĐND địa phương sau khi được cấp trên chuẩn y; chỉ huy các công việc hành chính trong địa phương [73, Điều 39]. Những quy định cơ bản về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương được tiếp tục kế thừa, phát triển trong các Hiến pháp tiếp sau. Đến Hiến pháp 1992 chế định về HĐND và UBND được hoàn thiện thêm với các quy định như: "HĐND là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do Nhà nước địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước Nhà nước và cơ quan cấp trên" [76, Điều 139].

Điểm qua những quy định cơ bản nhất của các Hiến pháp Việt Nam có thể thấy bộ máy nhà nước ta được hình thành và phát triển trên cơ sở kế thừa các thành tựu của quá trình xây dựng Nhà nước đồng thời không ngừng hoàn thiện đáp ứng với tình hình ở mỗi giai đoạn cách mạng. Các quy định đó đã tạo ra những nền tảng quan trọng cho sự hình thành hệ thống các cơ quan nhà nước của một chính thể thống nhất với tư tưởng xây dựng nhà nước của dân, do dân và vì dân, lấy liên minh giai cấp công nông và tầng lớp trí thức làm nền tảng, do Đảng Cộng sản lãnh đạo; quyền lực nhà nước thống nhất nhưng có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc

thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp; thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của nhà nước; tăng cường pháp chế XHCN, xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam.

Cùng với việc ra đời và ngày càng hoàn thiện của bộ máy nhà nước nói chung, cơ chế KT - KS cũng dần được hình thành về tổ chức và hoạt động. Nếu như hoạt động giám sát gắn liền với chức năng và nhiệm vụ của Quốc hội và sau đó là Viện KSND các cấp được ghi nhận qua các hiến pháp như đã đề cập ở trên thì hoạt động KT - KS khác là một bộ phận không thể tách rời của hệ thống các cơ quan nhà nước từ TW đến địa phương thực hiện chức năng QLNN trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội; Sự ra đời **Ban Thanh tra đặc biệt** năm 1945 đã là bước khởi đầu của việc hình thành các hệ thống các cơ quan kiểm tra như hiện nay. Mặc dù hoạt động thanh tra xuất hiện gần như đồng thời với việc ra đời của bộ máy nhà nước nhưng trước khi được ghi nhận trong Hiến pháp, những quy định về tổ chức hoạt động thanh tra đã có nhiều văn bản về pháp luật của Nhà nước như Sắc lệnh thành lập Ban Thanh tra đặc biệt, Thanh tra Quân đội, TTTC... Việc ghi nhận vai trò của cơ quan quản lý trong công tác này chỉ được đề cập khá đầy đủ từ Hiến pháp năm 1980: "Hội đồng Bộ trưởng ... tổ chức và lãnh đạo công tác thanh tra và kiểm tra của Nhà nước " [75, Điều 115] và sau đó được nhắc lại tại Hiến pháp năm 1992 (76, Điều 112).

Một vấn đề nữa không thể không nói đến khi bàn về các cơ chế KT - KS là tổ chức và hoạt động của các cơ quan kiểm tra Đảng. Có thể nói đây là một trong những vấn đề có tính đặc thù của hệ thống chính trị nước ta xuất phát từ nguyên tắc Đảng lãnh đạo, một nguyên tắc hiến định. Nguyên tắc Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý dần dần hình thành qua quá trình lịch sử, và cũng như trong hoạt động quản lý, kiểm tra là khâu không thể thiếu được trong công tác lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Ở đây có sự kết hợp chặt chẽ giữa sự lãnh đạo của Đảng với vai trò quản lý của Nhà nước. Chính vì vậy công tác KT - KS của các cơ quan nhà nước luôn có mối quan hệ mật thiết với công tác kiểm tra của Đảng. Hệ thống các cơ quan kiểm tra của Đảng các cấp đã hình thành và hoạt động kiểm tra Đảng đã góp phần bảo đảm cho sự lãnh đạo đúng đắn của Đảng đối với hoạt động của Nhà nước đồng thời cũng tăng thêm sức chiến đấu của tổ chức Đảng cũng như của từng đảng viên. Về mặt tổ chức, đã có lúc không có sự phân biệt giữa kiểm tra của Đảng và TTNN. Mặc dù vậy giữa kiểm tra của Đảng và TTNN cũng có sự khác nhau nhất định về đối tượng, mục đích và phương pháp tiến hành.

Từ kết quả nghiên cứu trên rút ra vai trò của hệ thống KT - KS nói chung, trong lĩnh vực KT - TC nói riêng đóng vai trò quan trọng ngay từ khi Nhà nước ta mới được thành lập đến nay.

2.1.2. Đặc điểm của cấp tỉnh ở nước ta với vấn đề kiểm tra - kiểm soát

Cùng với những đặc điểm chung của QLNN ở Việt Nam, đặc biệt trong việc phân công và phối hợp giữa ba quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Tổ chức hệ

thông KT - KS cấp tỉnh ở nước ta cần chú ý một số đặc điểm nổi bật về tổ chức hành chính cấp tỉnh. Nước ta hiện nay được chia thành 59 tỉnh và 5 Thành phố trực thuộc TW. Quy mô các tỉnh ở nước ta nói chung không lớn và chia thành các khu vực như: miền núi, đồng bằng và Thành phố lớn thuộc TW. Qua quá trình phát triển, địa bàn các tỉnh có những thay đổi về quy mô song đến nay đã ổn định tương đối ... Tuy nhiên, công tác tổ chức và cán bộ vẫn đang là vấn đề nổi cộm.

Công tác tổ chức và cán bộ cấp tỉnh đứng trước yêu cầu lớn về kiện toàn bộ máy lãnh đạo. Đây cũng là thời kỳ tỉnh triển khai thực hiện Nghị quyết TW 3 khoá VIII về chiến lược cán bộ. Ở thời điểm này, trong số cán bộ công tác của cơ quan Đảng, Nhà nước cấp tỉnh và huyện, tỷ lệ nữ chiếm 20%; trình độ đại học trở lên 61%, trung cấp 25%. Riêng khối nhà nước cấp tỉnh và huyện, cán bộ, công chức có trình độ đại học 37%, trung cấp 48%, nữ chiếm gần 70%.

Những vấn đề thực tiễn nêu trên đặt ra yêu cầu phải có giải pháp tích cực nhằm nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ để phục vụ sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá của cấp tỉnh nói chung, công tác KT - KS nói riêng.

Tổ chức và hoạt động của hệ thống KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC ở Việt Nam có đặc điểm chung của hệ thống KT - KS cấp tỉnh.

Thứ nhất: Tổ chức và hoạt động KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC ở nước ta nằm trong hệ thống thống nhất từ TW đến địa phương

Đặc điểm của Nhà nước ta là đơn chất (không phải liên bang) theo chế độ một viện. Việc tổ chức quyền lực nhà nước được quy định trong Hiến pháp không chỉ dừng lại ở việc quy định tổ chức và hoạt động của các cơ quan ở TW mà còn ở cấp địa phương bằng các đạo luật dưới Hiến pháp.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, chính quyền nhà nước ở địa phương được tổ chức theo các đơn vị hành chính.

Các đơn vị hành chính của nước ta được phân định như sau: "Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc TW; Tỉnh chia thành huyện, thành phố trực thuộc tỉnh và thị xã; Thành phố trực thuộc TW chia thành quận, huyện và thị xã; Huyện chia thành xã, thị trấn; Thành phố thuộc tỉnh, thị xã chia thành phường, xã; Quận chia thành phường" [76, Điều 118]

Trong luật pháp, khái niệm chính quyền nhà nước ở địa phương được hiểu chủ yếu là HĐND, UBND và các sở, ban, ngành trực thuộc UBND.

Mỗi loại cơ quan nhà nước ở cấp tỉnh được thành lập để thực hiện những chức năng nhất định. Các cơ quan nhà nước cấp tỉnh chủ yếu thực hiện chức năng quản lý HCNN. Các cơ quan nhà nước ở cấp tỉnh thực hiện chức năng KT - KS ... nhằm đảm bảo pháp chế và kỷ luật trong quản lý HCNN. KT - KS đối với hoạt động HCNN là

loại hoạt động đặc biệt trong chức năng Nhà nước và xã hội đặc thù nhằm đảm bảo pháp chế và kỷ luật trong quản lý HCNN.

Thứ hai: Hoạt động KT - KS cấp tỉnh ở nước ta phải thực hiện nguyên tắc quản lý của Nhà nước từ TW đến địa phương. Các nguyên tắc cơ bản của hoạt động này bao gồm:

Một là, Nguyên tắc tập trung dân chủ và phục tùng sự chỉ đạo thống nhất của hệ thống KT- KS từ TW là nguyên tắc cơ bản đầu tiên. Theo đó, tổ chức và hoạt động KT - KS cấp tỉnh phải thực hiện các nguyên tắc quản lý của Nhà nước bao gồm: Đảng lãnh đạo; nhân dân tham gia quản lý; tuân theo pháp luật và tăng cường pháp chế; tập trung dân chủ; kết hợp quản lý ngành với quản lý theo địa phương và vùng lãnh thổ, đặc biệt trên lĩnh vực kinh tế và nguyên tắc phân biệt rõ chức năng QLNN về kinh tế (hay gọi là quản lý hành chính - kinh tế) với quản lý sản xuất kinh doanh.

Nhà nước ta, "Một Nhà nước thể hiện sự thống nhất quyền lực và theo nguyên tắc tập trung dân chủ vừa tập trung quyền lực mạnh mẽ, nắm vững trong tay những quyền, những nguồn lực cơ bản và chủ yếu bằng một hệ thống luật pháp đầy đủ, cụ thể, chính xác; nhưng lại cũng rất dân chủ, dành cho địa phương quyền quyết định những vấn đề thuộc về lợi ích địa phương trong khuôn khổ luật pháp quy định, có giới hạn rõ ràng và trong giới hạn đó chính quyền địa phương do nhân dân địa phương bầu ra đại diện cho quyền làm chủ của nhân dân ở địa phương và chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương, trước cơ quan nhà nước cấp trên" [45, 55].

"Chính quyền địa phương được thành lập phải đặt dưới sự lãnh đạo và phục tùng tuyệt đối chính quyền TW. Quyền hạn và nhiệm vụ của chính quyền địa phương chỉ dựa trên cơ sở pháp luật được phân cấp để thực hiện chức năng Nhà nước ở địa phương ...; Chính quyền địa phương tuyệt đối không phải là "Nhà nước con", "Nhà nước thành viên" trong Nhà nước thống nhất" [45, 68].

Cùng với nguyên tắc tập trung dân chủ là nguyên tắc thống nhất quyền lực Nhà nước có sự phân công và phối hợp chặt chẽ giữa ba quyền lập pháp, tư pháp và hành pháp.

Quản lý cấp tỉnh, Thành phố (gọi tắt là cấp tỉnh) ở Việt Nam có đặc điểm nổi bật là phải thống nhất nguyên tắc: "Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện 3 quyền: Lập pháp, hành pháp, tư pháp" [45, 73]. Trong bộ máy nhà nước ta nói chung, bộ máy cấp tỉnh nói riêng, không một cơ quan nào trọn vẹn nắm một nhánh quyền lực nhà nước. Hoạt động của mỗi cơ quan nhà nước nằm trong mối liên hệ với hoạt động của các cơ quan nhà nước khác dưới sự kiểm tra, giám sát của cơ quan hoặc của các tổ chức xã hội, công dân;

Hai là, Ở nước ta hệ thống QLNN nói chung và theo đó hệ thống KT - KS nói riêng được tổ chức theo nguyên tắc kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo cấp và

vùng lãnh thổ. Quyền hạn, phạm vi quản lý và đối tượng KT - KS theo ngành và cấp của các cơ quan, tổ chức trong hệ thống KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC là khác nhau. Cơ quan, tổ chức KT - KS cấp dưới trực thuộc phải chịu sự KT - KS của cơ quan, tổ chức KT - KS cấp trên và của cơ quan QLNN cùng cấp.

Thứ ba: Tổ chức và hoạt động KT - KS cấp tỉnh ở nước ta phục vụ chức năng quản lý hành chính của Nhà nước ở cấp tỉnh

Quản lý cấp tỉnh thực hiện chức năng chủ yếu là quản lý hành chính và kinh tế của Nhà nước ở địa phương, thực hiện hoạt động bằng pháp luật, đảm bảo pháp chế trong tổ chức và hoạt động. Theo đó, mọi hoạt động của các cơ quan HCNN chịu sự kiểm soát của các cơ quan nhà nước cấp trên và các cơ quan nhà nước có thẩm quyền chung, của các tổ chức xã hội và công dân, nhằm đảm bảo pháp chế và kỷ luật trong quản lý HCNN.

Cơ quan chính quyền nhà nước ở địa phương dựa trên hệ thống thống nhất về luật pháp, chính sách và theo định hướng của kế hoạch nhà nước để thực hiện chức năng QLNN về kinh tế - xã hội đối với mọi tổ chức, cá nhân hoạt động trên lãnh thổ, bảo đảm thi hành pháp luật nghiêm minh, chăm lo đời sống nhân dân, xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội ở địa phương, củng cố an ninh và quốc phòng.

Thứ tư: Mỗi cơ quan KT - KS cấp tỉnh ở nước ta thực hiện một chức năng trong hệ thống thống nhất

Công tác KT - KS ở các cấp, trong đó có cấp tỉnh được xây dựng theo 5 hệ thống và có mối quan hệ với nhau: Đó là sự kiểm tra của Đảng; kiểm tra, giám sát của cơ quan lập pháp; kiểm tra của cơ quan tư pháp; kiểm tra của cơ quan hành pháp; kiểm tra giám sát của các đoàn thể và nhân dân. Để đảm bảo thi hành pháp chế và kỷ luật trong quản lý HCNN tại cấp tỉnh, Nhà nước thành lập những cơ quan, tổ chức chuyên trách thực hiện chức năng KT - KS là tòa án, viện kiểm sát, TTNN ... cấp tỉnh. Hoạt động kiểm tra, thanh tra, kiểm sát, giám sát có nội dung, tính chất, đối tượng tác động, thủ tục tiến hành khác nhau, phối hợp với nhau để củng cố pháp chế, trật tự pháp luật.

2.2. TÌNH HÌNH TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỆ THỐNG KIỂM TRA - KIỂM SOÁT CẤP TỈNH TRONG LĨNH VỰC KINH TẾ - TÀI CHÍNH

2.2.1. Khái quát về hệ thống tổ chức cấp tỉnh với kiểm tra - kiểm soát trong quản lý tài chính

Cùng với quá trình hình thành và đổi mới của đất nước, bộ máy chính quyền của tỉnh cũng từng bước được thành lập và đổi mới.

Hiện nay, bộ máy chính quyền nhà nước cấp tỉnh thường bao gồm trên 20 sở, ngành (kể cả đơn vị trực thuộc ngành dọc với TW). Chẳng hạn như Tỉnh Hải Dương hiện có 23 sở, ngành với tổng số gần 36.828 công chức, viên chức hành chính. Đơn vị hành chính có 11 huyện và 01 Thành phố thuộc tỉnh với tổng số xã, phường, thị trấn là 263 (xã: 238, phường: 11 và thị trấn: 14) [69, 15].

Hệ thống KT - KS nói chung, hệ thống KT - KS trong lĩnh vực KT - TC nói riêng tại cấp tỉnh hiện nay bao gồm các cơ quan, tổ chức có mối liên hệ và quan hệ với nhau, có sự tác động chi phối lên nhau theo quy định của pháp luật để trở thành một chỉnh thể thống nhất ... Đó là hệ thống các cơ quan, tổ chức sau đây ở cấp tỉnh có chức năng KT - KS trong lĩnh vực KT - TC:

Thứ nhất: KT - KS của Cơ quan, tổ chức Đảng cấp tỉnh ;

Thứ hai: KT - KS của nhóm các cơ quan, tổ chức có thiết chế quyền lực nhà nước bao gồm: các cơ quan công quyền; các cơ quan, tổ chức khối KT - TC thuộc bộ, ngành TW trên địa bàn cấp tỉnh; các cơ quan, tổ chức khối KT - TC và các cơ quan chuyên môn khác trực thuộc UBND cấp tỉnh; công an cấp tỉnh; KTNN khu vực; tổ chức phòng, chống tham nhũng và thực hành tiết kiệm chống lãng phí cấp tỉnh;

Thứ ba: KT - KS của nhóm các cơ quan, tổ chức, cá nhân ngoài thiết chế quyền lực nhà nước bao gồm: Các tổ chức chính trị - xã hội và công dân ở cấp tỉnh.

Có thể mô tả hệ thống tổ chức KT - KS cấp tỉnh thông qua Sơ đồ số 2.1.

Hoạt động của hệ thống KT - KS cấp tỉnh thể hiện trên Sơ đồ số 2.1 bao gồm:

Thứ nhất: Cơ quan, tổ chức KT - KS của Đảng. Ký hiệu A chỉ hoạt động kiểm tra, giám sát của Đảng, trong đó: Ký hiệu (A1) là hoạt động kiểm tra, giám sát của tổ chức Đảng và (A2) là hoạt động kiểm tra của Ủy ban Kiểm tra (UBKT) Đảng đối với các cơ quan nhà nước và đơn vị kinh tế có tổ chức Đảng và đảng viên.

Thứ hai: Các cơ quan, tổ chức có thiết chế quyền lực nhà nước bao gồm :

Một là, Các cơ quan công quyền: Ký hiệu (B1) là hoạt động giám sát của HĐND tỉnh; Ký hiệu (B2) và là hoạt động KT - KS của UBND tỉnh là kiểm tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền chung; Ký hiệu (B3) là hoạt động kiểm sát của Viện KSND tỉnh; Ký hiệu (B4) là hoạt động giám sát của Toà Hành chính, Toà Kinh tế thuộc TAND tỉnh;

Hai là, Các cơ quan, tổ chức khối KT - TC thuộc bộ, ngành TW trên địa bàn cấp tỉnh, Ký hiệu: W;

Ba là, Các cơ quan, tổ chức khối KT - TC và các cơ quan chuyên môn khác trực thuộc UBND cấp tỉnh, trong đó:

Ký hiệu (C1) là hoạt động KT - KS của các cơ quan, tổ chức khối KT - TC thuộc cấp tỉnh;

Ký hiệu (C2) là hoạt động KT - KS của các cơ quan trong hệ thống TTNN và Sở Tư pháp;

Ký hiệu (C3) là hoạt động KT - KS của các sở, ban ngành khác thuộc tỉnh;

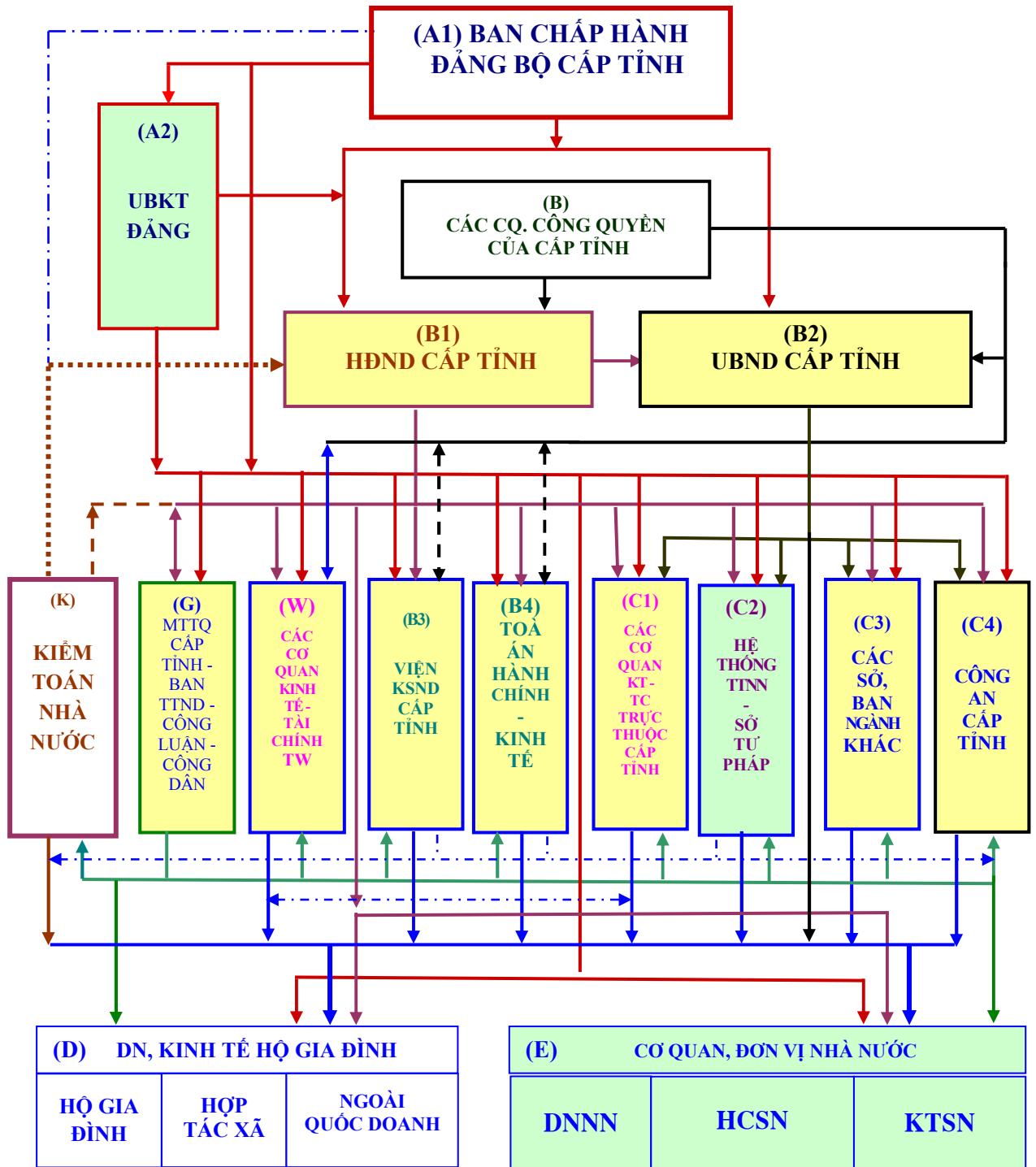
Bốn là, Cơ quan Công an cấp tỉnh, ký hiệu (C4) là hoạt động tiền điều tra của các lực lượng Công an tỉnh;

Năm là, Cơ quan KTNN khu vực, ký hiệu (K);

Sáu là, Tổ chức phòng, chống tham nhũng và thực hành tiết kiệm chống lãng phí cấp tỉnh.

Sơ đồ số 2.1

**HỆ THỐNG TỔ CHỨC
KIỂM TRA - KIỂM SOÁT CẤP TỈNH**



Thứ ba: Nhóm các cơ quan, tổ chức, cá nhân ngoài thiết chế quyền lực nhà nước, ký hiệu (G) bao gồm: MTTQ, các tổ chức chính trị - xã hội, hội nghề nghiệp, cơ quan công luận và công dân.

Theo quy định của pháp luật nước ta, mỗi cơ quan, tổ chức trong hệ thống KT - KS cấp tỉnh được thành lập đều có thẩm quyền xác định và phối hợp với nhau để thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Hoạt động của mỗi cơ quan nhà nước đều nằm trong mối liên hệ với hoạt động của cơ quan khác, **đều chịu sự KT - KS của các cơ quan, tổ chức cấp trên (TW và thậm trí ở ngay cấp tỉnh)** và của các tổ chức chính trị - xã hội, của công dân.

Cũng theo quy định của pháp luật, mỗi cơ quan, tổ chức của Nhà nước đều phải có trách nhiệm làm tốt công tác "nội kiểm" và chấp hành nghiêm chỉnh công tác ngoại kiểm" do các cơ quan, tổ chức bên ngoài thực hiện.

Đi sâu nghiên cứu thực trạng tổ chức bộ máy và hoạt động KT - KS của các cơ quan, tổ chức nói trên trong thời gian 1999 - 2006 tại cấp tỉnh như sau:

2.2.2. Tình hình tổ chức và hoạt động kiểm tra - kiểm soát của bộ máy các cơ quan công quyền cấp tỉnh

2.2.2.1. Tình hình tổ chức và hoạt động giám sát - kiểm tra của Đoàn đại biểu Quốc hội, Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh

Thứ nhất : Giám sát của HĐND cấp tỉnh: HĐND ở nước ta gồm có: HĐND cấp tỉnh, HĐND cấp huyện và HĐND cấp xã.

Theo pháp luật thì mỗi đơn vị cấp tỉnh đều có HĐND do dân bầu. HĐND cấp tỉnh bầu ra UBND - đơn vị hành pháp của chính quyền cấp tỉnh.

Mỗi HĐND có thường trực HĐND gồm Chủ tịch Hội HĐND và những người được uỷ quyền được chọn trong những đại biểu trong HĐND, thường là Phó Chủ tịch HĐND. Thường trực có nhiều nhiệm vụ, trong đó có việc đại diện Hội đồng khi không có kỳ họp. Hội đồng có một số ban có những nhiệm vụ chuyên biệt. Mỗi đơn vị cấp tỉnh đều có một Ban Kinh tế và Ngân sách, một Ban Văn hoá - Xã hội và một Ban Pháp chế. Nếu có một tỉnh có thành phần thiểu số không phải người Việt đông thì thường tỉnh đó cũng có một Ban Dân tộc.

Giám sát của HĐND cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC là chức năng hiến định của một trong những cơ quan quyền lực nhà nước. Hoạt động giám sát của HĐND cấp tỉnh luôn mang tính quyền lực chung của Nhà nước. Tuy nhiên, **HĐND cấp tỉnh chịu sự giám sát và hướng dẫn hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, chịu sự hướng dẫn và kiểm tra của Chính phủ** trong việc thực hiện các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên theo quy định của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. **HĐND cấp tỉnh giám sát hoạt động của Thường trực HĐND, UBND, TAND và Viện KSND cấp tỉnh;**

giám sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân ở địa phương.

Số lượng đại biểu HĐND mỗi cấp phụ thuộc chủ yếu vào số công dân trên địa bàn. Lấy ví dụ HĐND tỉnh Hải Dương Khoá 14 có 61 đại biểu. Văn phòng HĐND bao gồm 29 người là cán bộ, chuyên viên có nhiệm vụ giúp việc: Thường trực HĐND Tỉnh, Đoàn Đại biểu Quốc hội tỉnh Hải Dương và cho hoạt động của Quốc hội tại tỉnh. Thường trực HĐND Tỉnh do Chủ tịch và Phó chủ tịch HĐND Tỉnh thực hiện. Chủ tịch HĐND Tỉnh do phó Bí thư Thường trực Tỉnh uỷ hoặc Bí thư Tỉnh uỷ kiêm chức. Cơ cấu của HĐND tỉnh Hải Dương có 3 ban chuyên trách, bao gồm Ban Kinh tế và ngân sách, Ban Pháp chế và Ban Văn hoá - xã hội. Chức năng và nhiệm vụ của mỗi ban thực hiện theo quy định của Luật Tổ chức HĐND, cụ thể là:

Trong lĩnh vực KT - TC: Ban Kinh tế và Ngân sách của HĐND cấp tỉnh có trách nhiệm giúp HĐND cùng cấp giám sát hoạt động của UBND, các cơ quan chuyên môn thuộc UBND trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn về lĩnh vực kinh tế, ngân sách, khoa học, công nghệ và môi trường; giúp HĐND cùng cấp giám sát các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân trong việc thi hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và Nghị quyết của HĐND cùng cấp thuộc lĩnh vực hoạt động của mình.

Về lĩnh vực pháp luật: Ban Pháp chế có trách nhiệm giúp HĐND cấp tỉnh giám sát hoạt động của UBND, các cơ quan chuyên môn thuộc UBND, TAND, Viện KSND cùng cấp; giúp HĐND cấp tỉnh giám sát cơ quan nhà nước... và công dân trong việc thi hành pháp luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và Nghị quyết HĐND cấp tỉnh; tham gia xây dựng kế hoạch tuyên truyền, giáo dục pháp luật, kiểm tra việc thi hành pháp luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và Nghị quyết HĐND cùng cấp.

Về cán bộ: Theo quy định pháp luật, mỗi ban của HĐND cấp tỉnh được định biên từ 3 đến 5 cán bộ, trưởng mỗi ban do một đại biểu là Ủy viên Ban Thường vụ Tỉnh uỷ kiêm chức.

Giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội và HĐND cấp tỉnh là giám sát mang tính quyền lực nhà nước ở địa phương. Đây là một khâu, một yếu tố cấu thành quyền lực nhà nước. Ở nước ta, "Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân" và nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và HĐND là những cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân"[76, Điều 84].

Vì thế, thực hiện quyền giám sát chính là HĐND thay mặt nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước ở địa phương do chính nhân dân giao cho, chịu trách nhiệm trước nhân dân và trước cơ quan nhà nước cấp trên nhất là trong lĩnh vực KT - TC.

Định kỳ hàng năm, HĐND cấp tỉnh họp ít nhất 02 lần vào các tháng 6 và tháng 12. Trước khi họp, thường bố trí cho các đại biểu tiếp xúc với cử tri để nghe phản ánh. Trong mỗi cuộc họp, HĐND cấp tỉnh có quyền yêu cầu Chủ tịch UBND cấp tỉnh, giám đốc từng sở, ban, ngành ... trả lời chất vấn của Đại biểu HĐND cùng cấp và giải đáp ý kiến thắc mắc của cử tri. Trong lĩnh vực tài chính: HĐND có quyền ra những nghị quyết về kế hoạch kinh tế - xã hội và Ngân sách địa phương; thông qua Ban Kinh tế và Ngân sách kiểm tra tài chính đối với Ngân sách địa phương. UBND cấp tỉnh phải cung cấp tư liệu, thông tin về tình hình tài chính tiền tệ, tình hình NSNN để các cơ quan chức năng Nhà nước tiến hành một cách có hiệu quả nhiệm vụ KT - KS trong lĩnh vực KT - TC. ***Theo Luật định, Chính phủ và UBND cấp tỉnh kiểm tra tài chính trong quá trình xây dựng, xét duyệt, tổ chức chấp hành quyết toán NSNN và Ngân sách địa phương.***

Thông qua Ban kinh tế và Ngân sách, HĐND cấp tỉnh giám sát thực hiện dự toán thu - chi NSNN của Sở Tài chính, Cục thuế và Chi cục Hải quan, tình hình thực hiện kế hoạch kinh tế - xã hội, đầu tư xây dựng cơ bản để chuẩn bị báo cáo tại các kỳ họp của HĐND cấp tỉnh; về thực hiện các dự án giao thông, chuyển đổi cơ cấu cây trồng ... tại một số địa bàn thuộc cấp huyện, cấp xã; và tại một số sở, ban, ngành về chương trình giao thông có sự hỗ trợ từ Ngân sách tỉnh, công tác quản lý các dự án về xây dựng cơ bản; về thu nộp NSNN và sắp xếp lại DNNN; về thu và sử dụng viện phí, học phí; về huy động vốn và cho vay phát triển kinh tế - xã hội ... theo Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh; cùng Thường trực HĐND làm việc với các ngành kinh tế tổng hợp về kết quả thực hiện kế hoạch kinh tế - xã hội, công tác chuẩn bị xây dựng kế hoạch kinh tế - xã hội của năm sau ...

Cùng với những cố gắng thực hiện ngày càng đòi hỏi vai trò, vị trí, thẩm quyền, trách nhiệm nói trên của HĐND cấp tỉnh trên thực tế vẫn còn hạn chế cả trong quá trình ra nghị quyết và quá trình thực hiện. Cụ thể nhiều trường hợp các nghị quyết của HĐND được xây dựng không phải bởi trí tuệ của chính các đại biểu, mà các đại biểu thường chỉ đóng vai trò hợp thức hoá các nội dung đã được soạn thảo từ trước, hoạt động của các đại biểu HĐND còn hạn chế, một phần do cơ chế lựa chọn bầu cử hiện tại còn những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu, một phần do cơ chế, phương thức hoạt động theo quy định hiện hành chưa thực sự đảm bảo cho các đại biểu có thể phát huy được vai trò, tác dụng của mình. Chính vì vậy, giám sát của HĐND đối với hoạt động của UBND chưa có hiệu quả cụ thể. Thực tế khá phổ biến là hoạt động chất vấn chỉ mang tính gợi mở các vấn đề, chưa đảm bảo hiệu lực thực sự. Thậm chí nội dung và lời văn để trả lời chất vấn thường do cán bộ nghiệp vụ, chuyên môn chuẩn bị sẵn. Người chất vấn thường chưa đủ các thông tin thoả đáng và cụ thể. Các cuộc thảo luận trong các kỳ họp HĐND thường giống như họp MTTQ, tính quyền lực và tính pháp lý của nó còn bị hạn chế. Hiện chưa có một cơ chế giám sát cần thiết, thích hợp với vai trò của HĐND, chẳng hạn như cơ chế bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với UBND.

Vấn đề hỗ trợ của KTNN giúp Đoàn đại biểu Quốc hội và HĐND cấp tỉnh KT - KS về lĩnh vực NSNN hoặc của cơ quan TTNN trong KT - KS các lĩnh vực còn lại cũng chưa được cấp tỉnh thống nhất với TW để giải quyết.

Thứ hai: Cơ quan chấp hành của HĐND là UBND. UBND ở nước ta gồm có UBND cấp tỉnh, UBND cấp huyện và UBND cấp xã.

UBND cấp tỉnh bao gồm các sở, các ủy ban, các cơ quan khác thuộc UBND và văn phòng UBND. UBND cấp tỉnh là đơn vị hành pháp của chính quyền tỉnh, có nhiệm vụ định đoạt và thi hành các chính sách. Ủy ban được xem như là một nội các. UBND có một Chủ tịch và ít nhất là hai Phó Chủ tịch và có từ 9 đến 11 ủy viên. Chủ tịch UBND phải là thành viên của HĐND, do HĐND bầu và Thủ tướng Chính phủ chuẩn y. Các thành viên khác của UBND không nhất thiết phải là thành viên của HĐND. Chủ tịch UBND chịu trách nhiệm và báo cáo định kỳ trước HĐND và Thủ tướng Chính phủ về các hoạt động kinh tế - xã hội trong phạm vi cấp tỉnh.

Hoạt động KT - KS của UBND cấp tỉnh là cơ quan hành chính thẩm quyền chung. KT - KS là chức năng hiến định của UBND cấp tỉnh. UBND cấp tỉnh có thể kiểm tra tất cả các hoạt động của đối tượng quản lý một cách thường xuyên, định kỳ hoặc đột xuất.

"Hình thức kiểm tra của UBND cấp tỉnh gồm: nghe và đánh giá báo cáo của đối tượng chịu kiểm tra, tổ chức các đoàn kiểm tra tổng hợp hoặc về từng vấn đề hoặc thông qua kiểm tra chuyên ngành.

Khi thực hiện quyền kiểm tra, UBND cấp tỉnh có quyền đình chỉ, bãi bỏ các quyết định hành chính trái pháp luật hoặc sai trái, áp dụng các biện pháp kỷ luật thuộc thẩm quyền" [46, 349] trong mọi lĩnh vực, đặc biệt là trong lĩnh vực KT - TC.

2.2.2.2. Tình hình tổ chức và hoạt động kiểm tra - kiểm soát của Viện Kiểm sát nhân dân cấp tỉnh

Viện KSND cấp tỉnh nằm trong hệ thống Viện KSND ở địa phương, bao gồm Viện KSND cấp tỉnh và KSND cấp huyện. Viện KSND cấp tỉnh chịu sự chỉ đạo, kiểm tra của Viện KSND Tối cao; chịu sự giám sát của HĐN cấp tỉnh và thực hiện phối hợp hoạt động với các cơ quan chức năng, nhất là với các cơ quan ngành tư pháp theo quy định ...

Trước tháng 10 năm 2002, Viện KSND cấp tỉnh có quyền kiểm sát tính hợp pháp đối với văn bản của các cơ quan thuộc UBND cấp tỉnh và cơ quan chính quyền cấp dưới và kiểm soát việc tuân theo pháp luật của cơ quan hành chính thuộc UBND cấp tỉnh.

Trong kiểm sát chung, Viện KSND cấp tỉnh không có quyền can thiệp vào hoạt động điều hành của cơ quan hành chính và tổ chức kinh tế nhà nước nhưng có quyền kháng nghị các quyết định đó.

Tại kỳ họp thứ XI Quốc hội khoá X đã thông qua Nghị quyết số 56/2002/QH10 ngày 02/4/2002 về việc thi hành Luật Tổ chức TAND và Luật Tổ chức Viện KSND có hiệu lực từ 01/10/2002. Theo đó Viện KSND các cấp không còn chức năng kiểm soát chung, nên chỉ có chức năng thực hiện quyền công tố và kiểm soát việc tuân theo pháp luật trong lĩnh vực tư pháp. Đối với những lĩnh vực hành chính - kinh tế, Viện KSND có chức năng, nhiệm vụ kiểm sát việc giải quyết các vụ án dân sự, hôn nhân và gia đình, hành chính, kinh tế, lao động và những việc khác theo quy định của pháp luật; điều tra một số loại tội xâm phạm hoạt động tư pháp mà người phạm tội là cán bộ thuộc cơ quan tư pháp.

Tuy nhiên trong thực tế các năm từ 1999 đến 2002, Viện KSND cấp tỉnh vẫn hoạt động theo qui định của Luật Tổ chức Viện KSND chưa sửa đổi. Theo đó, chức năng của Viện KSND các cấp trong cả nước là "Kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan, tổ chức và mọi công dân". Trong khi đó, theo qui định của pháp luật về thanh tra thì các cơ quan TTNN có chức năng thanh tra việc chấp hành chính sách pháp luật của các cơ quan, tổ chức và cá nhân. Trên thực tế, rất khó có thể phân biệt đâu là hoạt động kiểm sát việc tuân theo pháp luật và đâu là hoạt động thanh tra việc chấp hành chính sách pháp luật trong điều kiện cùng chung đối tượng. Vấn đề xác định phạm vi hoạt động của mỗi cơ quan này đã được đặt ra.

Trong giai đoạn này, giữa hoạt động kiểm sát chung và hoạt động thanh tra kinh tế - xã hội, thanh tra trách nhiệm giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cơ quan TTNN có sự trùng lặp về nội dung.

Cho đến năm 2003, Bộ luật Tố tụng Hình sự (TTHS) năm 2003 quy định chức năng giám sát của Viện KSND: Quy định hết sức cụ thể các hoạt động, nâng cao trách nhiệm và tạo điều kiện để Viện KSND làm tốt chức năng giám sát của mình trong tất cả các giai đoạn tố tụng.

Trước hết, trong giai đoạn khởi tố: Trước đây, nếu nhận được tố giác hoặc tin báo tội phạm, trong phạm vi trách nhiệm của mình Viện KSND phải kiểm tra, xác minh nguồn tin và quyết định việc khởi tố hay không khởi tố vụ án hình sự. Trách nhiệm cũng thuộc về cơ quan điều tra. Thực tế đã gặp nhiều bất cập do hoạt động chồng chéo và đùn đẩy trách nhiệm giữa hai cơ quan. Bộ luật TTHS năm 2003 đã giải quyết tình trạng này khi quy định tập trung việc xác minh, điều tra tội phạm vào cơ quan điều tra. Viện KSND chỉ tiếp nhận tin báo về tội phạm và chuyển ngay các thông tin đó cho cơ quan điều tra [95, Điều 103]. Viện KSND không có quyền ra quyết định khởi tố, mà chỉ có kiến nghị khởi tố gửi cho cơ quan điều tra.

Bộ luật TTHS 2003 đã phân công rõ hơn trách nhiệm của Viện KSND trong giai đoạn khởi tố vụ án. Trong hoạt động điều tra: Bộ luật TTHS 2003 có quy định mới, phân định rạch ròi hoạt động thực hiện quyền công tố và hoạt động kiểm sát điều tra [95, Điều 112 và Điều 113]. Cụ thể, hoạt động thực hiện quyền công tố trong giai đoạn điều tra gồm: Khởi tố vụ án, khởi tố bị can; yêu cầu cơ quan điều tra; yêu cầu thay đổi

điều tra viên; quyết định áp dụng, thay đổi hoặc huỷ bỏ biện pháp ngăn chặn ... Còn hoạt động kiểm sát điều tra gồm kiểm sát việc khởi tố, các hoạt động điều tra và lập hồ sơ vụ án; kiểm sát việc tuân theo pháp luật của cơ quan tố tụng; giải quyết tranh chấp về thẩm quyền điều tra ... Với việc phân định rõ quyền công tố và kiểm sát điều tra như vậy đã thể hiện được nội dung cải cách tư pháp được đề cập trong các nghị quyết của Đảng đồng bộ, thống nhất với các văn bản pháp luật hiện hành từ Hiến pháp đến Luật Tổ chức Viện KSND, đồng thời là cơ sở pháp lý để Viện KSND hoạt động dễ dàng, thuận lợi hơn.

Cũng với mục đích nâng cao trách nhiệm và tạo điều kiện để viện KSND làm tốt chức năng công tố, kiểm sát điều tra, tránh bỏ lọt người phạm tội, làm oan người vô tội, Bộ luật TTHS 2003 có thay đổi quan trọng liên quan đến thẩm quyền của Viện KSND, đó là quy định Viện KSND có trách nhiệm xem xét phê chuẩn quyết định khởi tố bị can [95, Điều 126] và quyết định thay đổi hoặc bổ sung quyết định khởi tố bị can [95, Điều 128]. Ngoài ra Viện KSND còn có trách nhiệm phê chuẩn các lệnh bắt, giam giữ của cơ quan điều tra.

Thực hiện chủ trương thu gọn đầu mối cơ quan điều tra theo các nghị quyết của Đảng về cải cách tư pháp và để bảo đảm sự đồng bộ với các quy định pháp luật hiện hành, Bộ luật TTHS 2003 sửa đổi căn bản tổ chức bộ máy và thẩm quyền điều tra của Viện KSND, ***đó là chỉ thành lập cơ quan điều tra ở Viện KSND tối cao***, chỉ điều tra một số loại tội xâm phạm hoạt động tư pháp mà người phạm tội là cán bộ thuộc các cơ quan tư pháp [95, Điều 110]. Tuy nhiên, với quy định này, nhiều người hoạt động trong lĩnh vực tư pháp e ngại hiệu quả hoạt động của cơ quan điều tra này không cao mà chần rứt ở các tỉnh hỗ trợ chưa có quy định.

Trong giai đoạn xét xử: Với mục đích tăng tính độc lập, tự chịu trách nhiệm, Bộ luật TTHS quy định kiểm sát viên căn cứ vào diễn biến tranh tụng tại toà có quyền quyết định ngay một mức án khác với mức án trước đây đề nghị [95, Điều 221].

Với những quy định như trên, chắc chắn Viện KSND thuận lợi hơn khi thực hiện chức năng giám sát của mình; mặt khác, đòi hỏi Viện KSND các cấp đặc biệt là cấp huyện phải nâng cao trình độ cho cán bộ của mình để đáp ứng yêu cầu mới.

Trải qua 20 năm đổi mới, các cơ quan Kiểm sát cấp tỉnh nói chung vẫn còn đang đứng trước những vấn đề khó khăn, vướng mắc. Cụ thể là: một số nội dung thuộc chức năng, nhiệm vụ của Viện KSND tỉnh chưa xác định rõ được ranh giới trong quan hệ nội bộ của ngành cũng như với một số cơ quan nhà nước khác như phạm vi công tác của kiểm sát giam giữ và cải tạo với công tác kiểm sát điều tra, kiểm sát thi hành án, kiểm sát việc xử lý vi phạm hành chính và xét xử các vụ án hành chính, một số vấn đề mới thuộc phạm vi công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án dân sự, kinh tế, lao động chưa rõ ràng, rành mạch. Điển hình là vụ vi phạm pháp luật lao động đối với cô giáo Thính tại ngành Giáo dục - đào tạo ở tỉnh Hải Dương. Điều đó chưa phát huy đầy đủ hiệu quả của việc thực hiện chức năng kiểm sát.

Công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án KT - TC tuy đã được đổi mới nhưng chưa theo kịp với sự mở rộng phạm vi công tác và nhiều thẩm quyền mới được trao cho Viện KSND, nhất là những thẩm quyền thuộc các lĩnh vực pháp lý còn rất mới mẻ ở nước ta. Nhận thức về quyền tham gia của Viện KSND vào việc giải quyết các vụ án trong lĩnh vực KT - TC khi xét thấy cần thiết cũng chưa rõ đã dẫn đến có những vụ án cần thiết phải có sự tham gia của Viện KSND, chẳng hạn như các vụ về tranh chấp đất đai trong lĩnh vực đền bù giải phóng mặt bằng xây dựng cơ sở hạ tầng ... ít thấy Viện KSND tham gia. Thực trạng đó làm giảm hiệu quả, hiệu lực của công tác KT - KS trong lĩnh vực KT - TC ở cấp tỉnh.

2.2.2.3. Tình hình tổ chức và hoạt động giám sát của Toà án nhân dân cấp tỉnh

TAND cấp tỉnh nằm trong hệ thống TAND địa phương, bao gồm TAND cấp tỉnh và TAND cấp huyện. TAND cấp tỉnh chịu sự chỉ đạo, kiểm tra của TAND Tối cao; chịu sự giám sát của HĐND cấp tỉnh và thực hiện phối hợp hoạt động với các cơ quan chức năng, nhất là với các cơ quan ngành tư pháp theo quy định ...

Hoạt động giám sát của TAND nói chung, TAND cấp tỉnh nói riêng là hoạt động kiểm tra tính hợp pháp trong các quyết định hành chính và hành vi hành chính của cơ quan, của người có chức vụ liên quan đến các vụ án do Toà án xét xử.

Tại kỳ họp thứ 10, Quốc hội khoá IX, ngày 28/10/1995, đã quyết định thành lập cơ quan xét xử hành chính tại TAND các cấp. Ngày 21/5/1996, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính có hiệu lực thi hành kể từ ngày 1/7/1996. Sau khi có Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998, Pháp lệnh này đã được sửa đổi, bổ sung ngày 25/7/1998. Sự ra đời của Toà án Hành chính trong TAND cấp tỉnh đã góp phần không nhỏ vào hoạt động đảm bảo các quyền tự do và lợi ích chính đáng của công dân, cơ quan, tổ chức, nâng cao hiệu quả QLNN đồng thời cũng tạo ra một cơ chế mới để Nhà nước nói chung, chính quyền cấp tỉnh nói riêng thực hiện chức năng kiểm soát hoạt động của bộ máy nhà nước ở địa phương.

Hiện nay, trong cơ cấu tổ chức của TAND cấp tỉnh có “Tòa dân sự, Tòa kinh tế, Tòa lao động, Tòa hành chính ...” [88, Điều 27].

Toà án Hành chính cấp tỉnh thường có 4 thẩm phán và 2 thư ký ở cấp tỉnh, 12 thẩm phán ở các huyện, thành phố. Kết quả giải quyết của Toà án Hành chính cấp tỉnh trong thời gian qua còn thấp. Ví dụ tại Hải Dương: từ những ngày đầu đi vào hoạt động (01/7/1996) đến hết năm 2005 Toà án Hành chính thụ lý 70 vụ và giải quyết 65 vụ việc, góp phần đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức và công dân. Trong đó có 27 vụ việc, Toà án đã hướng dẫn các bên thoả thuận và cơ quan HCNN có quyết định hành chính bị khiếu kiện tự kiểm tra, thu hồi hoặc sửa chữa trước khi Toà án mở phiên toà. Bên cạnh những kết quả bước đầu đã đạt được, việc xét xử hành chính còn gặp nhiều khó khăn, và toà án cũng chưa thực sự phát huy được vai trò của mình. Như kết quả khảo sát tại tỉnh Hải Dương cho thấy: kể từ khi đi vào hoạt động cho đến hết

năm 2004, TAND các cấp tỉnh Hải Dương đã nhận được 115 đơn kiện hành chính, nhưng hầu hết không đủ điều kiện thụ lý theo quy định của pháp luật. Có thể thấy Toà án xét xử được một số lượng vụ việc quá nhỏ so với những vụ khiếu nại hành chính mà các cơ quan HCNN phải giải quyết là 9.569 vụ [129]. Tình hình trên có thể do một số nguyên nhân sau:

Một là, Xét xử hành chính là một hoạt động mới mẻ, tổ chức bộ máy chưa ổn định. Công tác tuyên truyền phổ biến giáo dục nói chung và pháp luật tố tụng hành chính nói riêng chưa được thực hiện tốt trong phạm vi toàn tỉnh. Nhiều người không biết rõ phạm vi thẩm quyền của Toà án Hành chính, nên đã khởi kiện khi vụ việc chưa đủ điều kiện hoặc không thuộc thẩm quyền của Toà án Hành chính;

Hai là, Do tâm lý xã hội chưa quen với hoạt động xét xử của Toà án hành chính. Trong lĩnh vực giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân, tổ chức bên cạnh các hoạt động xét xử các vụ án hành chính của Toà án, trách nhiệm giải quyết thuộc về thủ trưởng các cơ quan, tổ chức có hành vi bị khiếu nại, tố cáo. Do đó, nhiều trường hợp vụ việc đủ điều kiện để khởi kiện ra toà, nhưng người dân e ngại, sợ đụng chạm đến chính quyền nên đã không khởi kiện mà chọn con đường khiếu nại hành chính. Mặt khác, có nhiều cán bộ có chức vụ, quyền hạn trong các cơ quan QLNN có tâm lý sợ mất uy tín khi ra toà, nên khi bị khiếu kiện thường không trực tiếp tham gia phiên toà mà uỷ quyền cho cán bộ không đủ thẩm quyền thay mặt mình tham gia vụ kiện, điều này gây ra nhiều khó khăn cho Toà án trong quá trình giải quyết vụ việc;

Ba là, Đội ngũ thẩm phán hành chính trong lĩnh vực KT - TC còn thiếu về số lượng và yếu về chất lượng. Hiện nay, ngay trong ngành Toà án có quan niệm Toà án Hành chính là Toà án ít việc nhất nên trong quá trình kể từ khi thành lập tới nay, đội ngũ thẩm phán hành chính không được quan tâm, thậm chí có tình trạng nhiều cán bộ, thẩm phán còn hạn chế về trình độ chuyên môn bị "đẩy" sang làm công tác xét xử hành chính. Trong khi đó, yêu cầu về trình độ chuyên môn, nghiệp vụ của thẩm phán hành chính khá cao, không những phải nắm vững pháp luật và còn cần có uy tín và sự hiểu biết khá toàn diện về quản lý HCNN trong mọi lĩnh vực. Đây là một trong những nguyên nhân quan trọng khiến cho Toà án Hành chính trong lĩnh vực KT - TC hoạt động kém hiệu quả, không gây được niềm tin trong nhân dân;

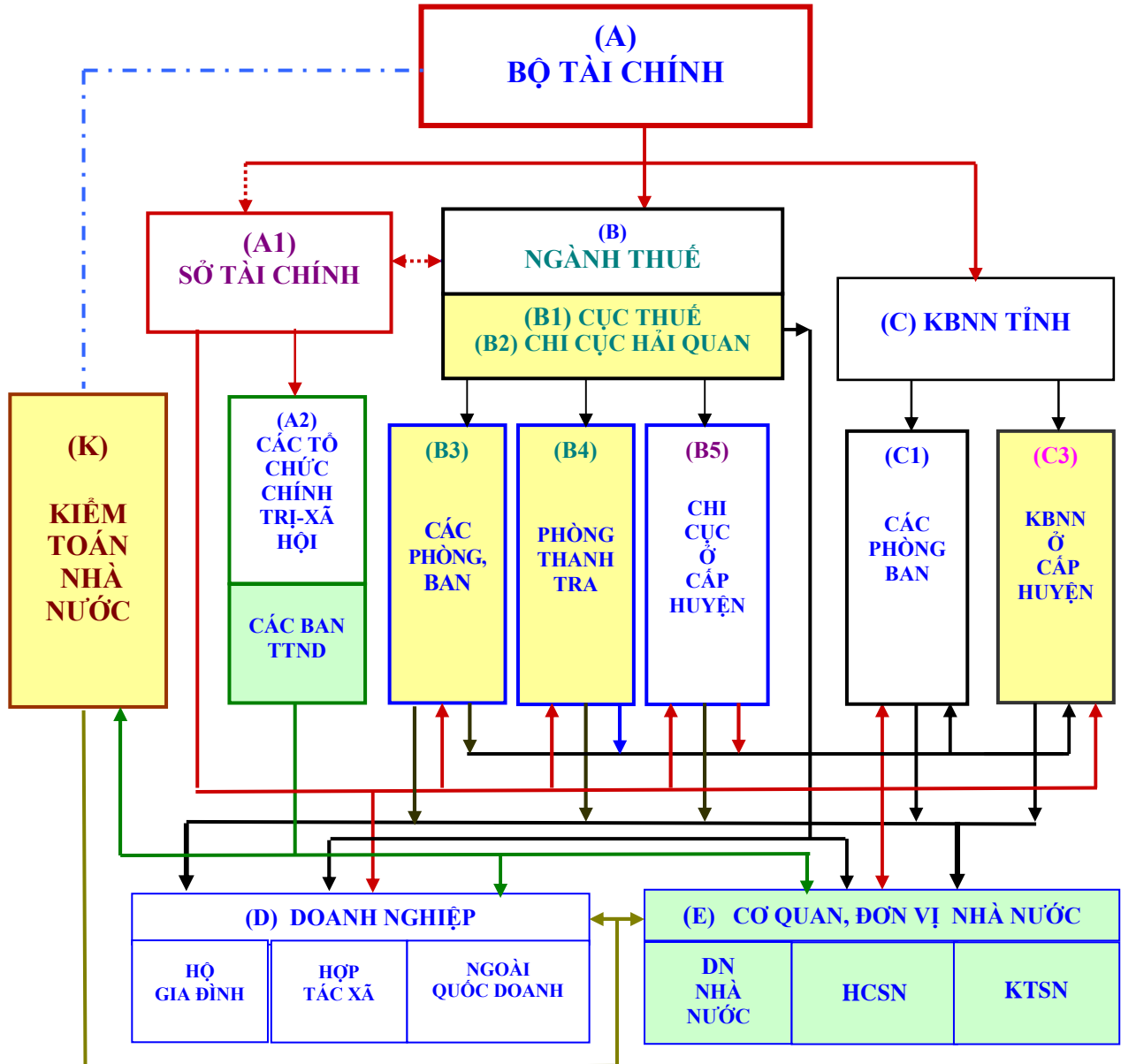
Bốn là, Vấn đề quy định của pháp luật về tố tụng hành chính trong lĩnh vực KT - TC còn quá chặt chẽ về các điều kiện để thụ lý, giải quyết một vụ việc. Mặt khác, theo quy định của pháp luật hiện hành, thẩm quyền giải quyết của Toà án chỉ giới hạn đối với một số vụ việc; vì vậy còn rất nhiều vụ việc người dân còn thiệt thòi về quyền lợi, nhưng khi khởi kiện lại không được thụ lý vì không đủ điều kiện;

Năm là, Về mối quan hệ với các cơ quan, tổ chức khác: Qua nghiên cứu kết quả giải quyết qua các năm từ 1999 đến 2006 của Toà án cấp tỉnh và cấp huyện không thấy có trùng lặp, nhưng vấn đề đặt ra là làm thế nào để Toà án trở thành cơ quan giải quyết chính

về khiếu nại, tố cáo nhất là trong lĩnh vực KT - TC tại địa phương. Tất cả những vấn đề trên đây của TAND cấp tỉnh cần được nghiên cứu và đổi mới.

Sơ đồ số 2.2.

**TỔ CHỨC HỆ THỐNG
KIỂM TRA, KIỂM SOÁT TÀI CHÍNH**



2.2.3. Tình hình tổ chức và hoạt động kiểm tra - kiểm soát của các cơ quan khối kinh tế - tài chính cấp tỉnh

2.2.3.1. Tình hình tổ chức và hoạt động kiểm tra - kiểm soát của hệ thống các cơ quan khối kinh tế - tài chính trực thuộc bộ chuyên ngành (TW) ở cấp tỉnh

Trong thời gian nghiên cứu Đề tài, Tác giả đã thực hiện khảo sát, điều tra tại hầu hết các cơ quan khối KT - TC trực thuộc bộ chuyên ngành ở cấp tỉnh như: KBNN tỉnh, Cục Thuế, Cục (hoặc Chi Cục) Hải quan, Cục Thống kê, Chi cục Dự trữ quốc gia, Chi

nhánh Ngân hàng nhà nước... Trong giới hạn của Đề tài, Tác giả xin phép trình bày về một số vấn đề chính về KT - KS trong một số cơ quan sau:

Thứ nhất: Tại KBNN tỉnh bao gồm các phòng chuyên môn và KBNN huyện trực thuộc; chịu sự chỉ đạo, kiểm tra trực tiếp của Cục KBNN, chịu sự kiểm tra của Thanh tra Bộ và các vụ chức năng của Bộ Tài chính; chịu sự giám sát của HĐND cấp tỉnh ...; được UBND cùng cấp tạo điều kiện để thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn theo quy định; Có trách nhiệm tham mưu, đề xuất, kiến nghị với UBND cùng cấp trong việc tổ chức quản lý, điều hành NSNN và các hình thức, biện pháp huy động vốn trên địa bàn; thực hiện chế độ thông tin, báo cáo số liệu thu, chi NSNN và các hoạt động của KBNN có liên quan với UBND cùng cấp [9, Điều 6]; có trách nhiệm thực hiện đầy đủ quy định của Bộ Tài chính về quan hệ công tác với các cơ quan tài chính: Sở Tài chính, Cục Thuế, Hải Quan, Chi cục Dự trữ quốc gia ... trên địa bàn; được quyền yêu cầu các cơ quan này cung cấp hồ sơ, tài liệu cần thiết theo quy định phục vụ cho hoạt động KBNN [9, Điều 7];

KBNN tỉnh có chức năng kiểm tra các KBNN cấp huyện thực hiện các hoạt động nghiệp vụ theo chế độ quy định và hướng dẫn của KBNN; tổ chức thực hiện chi NSNN, kiểm soát thanh toán, chi trả các khoản NSNN trên địa bàn theo quy định của pháp luật; quản lý, điều hoà tồn ngân KBNN theo hướng dẫn của KBNN; thực hiện tạm ứng tồn ngân KBNN cho ngân sách địa phương theo quy định của Bộ Tài chính; mở tài khoản, kiểm soát tài khoản tiền gửi và thực hiện thanh toán bằng tiền mặt, bằng chuyển khoản đối với các cơ quan, đơn vị, cá nhân có quan hệ giao dịch với KBNN tỉnh; tổ chức thanh toán, đối chiếu, quyết toán liên kho bạc tại địa bàn tỉnh; tổ chức thực hiện kế toán NSNN và hoạt động nghiệp vụ KBNN; tổ chức quản lý và ứng dụng công nghệ thông tin (CNTT) tại KBNN tỉnh và các KBNN cấp huyện trực thuộc; tổ chức thực hiện công tác KT - KS hoạt động KBNN trên địa bàn; tổ chức thực hiện công tác thi đua khen thưởng theo quy định; quản lý và tổ chức thực hiện công tác hành chính, quản trị, tài vụ, xây dựng cơ bản nội bộ KBNN tỉnh theo quy định; tổ chức thực hiện chương trình hiện đại hoá hoạt động KBNN; thực hiện nhiệm vụ cải cách hành chính theo mục tiêu nâng cao chất lượng hoạt động, công khai hoá thủ tục, tiến hành quy trình nghiệp vụ và cung cấp thông tin để tạo thuận lợi phục vụ khách hàng. Thực hiện các nhiệm vụ khác do Tổng Giám đốc KBNN giao [9, Điều 2].

Thông thường KBNN tỉnh có cơ cấu tổ chức bao gồm bộ máy giúp việc Giám đốc KBNN tỉnh với không quá 8 phòng: Kế hoạch tổng hợp; Kế toán; Thanh toán vốn đầu tư; Kho quỹ; Kiểm tra, kiểm soát; Tin học; Tổ chức cán bộ; Hành chính - Tài vụ - Quản trị. (Riêng KBNN Hà Nội có không quá 11 phòng, KBNN Thành phố Hồ Chí Minh có không quá 9 phòng).

Đi sâu nghiên cứu về KBNN cấp tỉnh ở Hải Dương làm điển hình thấy KBNN Hải Dương được hình thành vào năm 1990; đến nay cùng với đội ngũ 216 người, mạng lưới KBNN Hải Dương đã vươn tới hoạt động thường xuyên ở cả 12 huyện, Thành phố;

quan hệ giao dịch hiện nay có 4.500 tài khoản của 1.460 đơn vị và doanh số giao dịch lên tới 21.000 tỷ đồng. Hệ thống quản lý chi ngân sách đạt 1.500 tỷ đồng vào năm 2003. Đặc biệt những năm gần đây, riêng số dự án đầu tư được chuyển sang KBNN Hải Dương quản lý đã lên tới trên 400 dự án với tổng số vốn 300 tỷ đồng.

Nhằm thiết thực phục vụ nhu cầu phát triển, hệ thống KBNN Hải Dương đã chủ động đưa ra nhiều giải pháp phù hợp, cải tiến phương thức hoạt động triển khai thành công các nhiệm vụ của KBNN TW và tỉnh giao; thực hiện tốt công tác kiểm soát chi thường xuyên và cấp phát kịp thời kinh phí cho các chương trình, dự án ... tính đến cuối năm 2002, thông qua chương trình 5 triệu ha rừng, chương trình 120, KBNN Hải Dương đã tiến hành quản lý trên 650 dự án với số vốn 26 tỷ đồng và góp phần quan trọng giải quyết việc làm cho 6.100 lao động. Song song với nhiệm vụ trên, hàng năm đơn vị còn huy động qua trái phiếu và công trái xây dựng tổ quốc trên 200 tỷ đồng [62].

Hiện nay KBNN tỉnh Hải Dương đang tiếp tục đẩy mạnh công tác xúc tiến, đổi mới công tác tổ chức hoạt động. Cùng với công tác đào tạo cán bộ, thực hiện thành công nhiệm vụ quản lý NSNN, KBNN Hải Dương còn phối hợp với các cơ quan tài chính, thuế triển khai dự án hạ tầng về CNTT với việc kết nối trực tuyến trên toàn địa bàn và với KBNN TW; đẩy mạnh việc tuyên truyền, đổi mới phương thức làm việc nhằm mục đích thực hiện ngày một hiệu quả chức năng quản lý, tham mưu với lãnh đạo tỉnh về hoạt động thu chi ngân sách trên địa bàn, giúp Chính phủ nắm được các nguồn lực tài chính, đầu tư kịp thời cho các dự án, đồng thời chống lãng phí trong chi tiêu, sẵn sàng hội nhập quốc tế.

Bên cạnh những ưu điểm, công tác kiểm soát chi NSNN đang đòi hỏi hoàn thiện cả về tổ chức và nghiệp vụ ...

Thứ hai: Cục Thuế tỉnh là tổ chức thuộc Tổng cục Thuế, có chức năng tổ chức thực hiện thu thuế, lệ phí và các khoản thu khác của NSNN (sau đây gọi chung là thuế) trên địa bàn quản lý theo quy định của pháp luật.

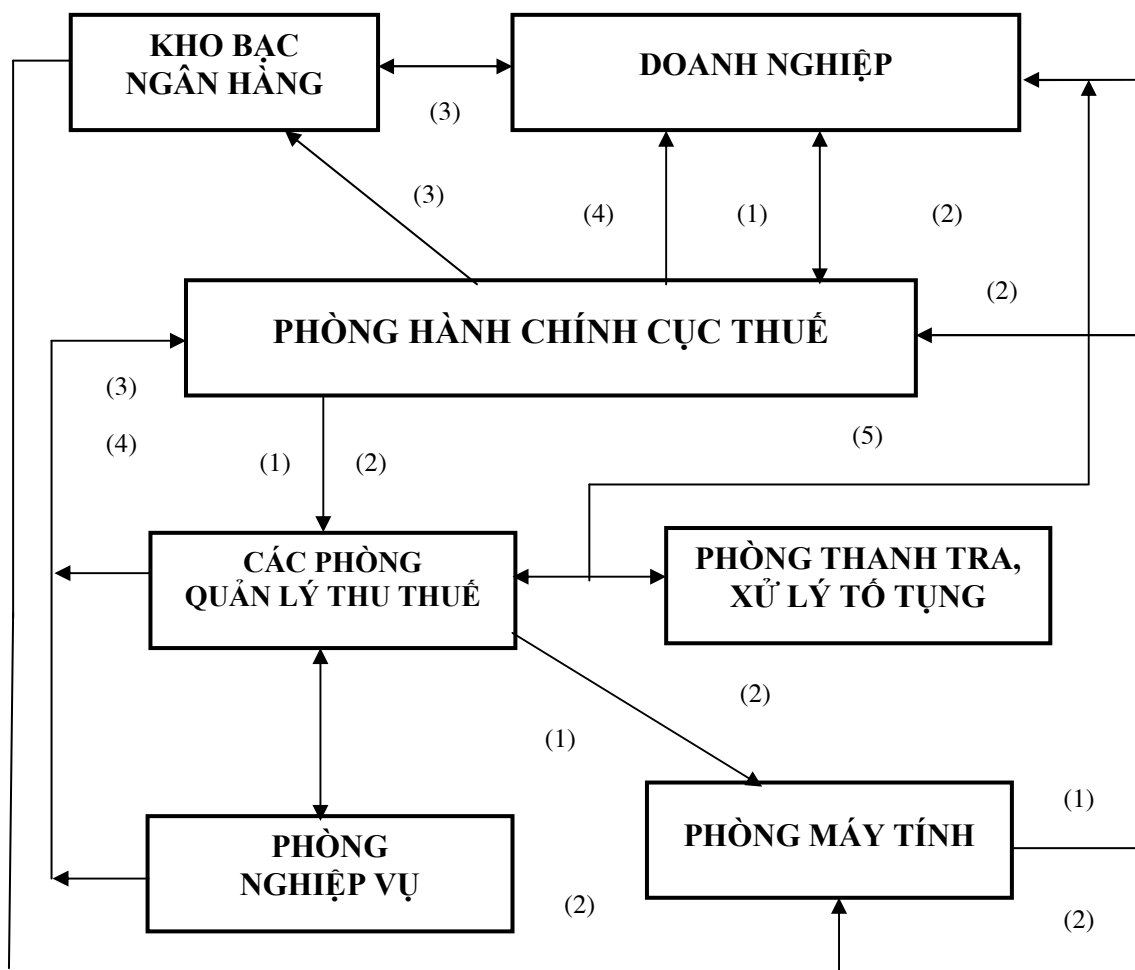
Tương tự như KBNN tỉnh, Cục Thuế tỉnh chịu sự chỉ đạo, kiểm tra trực tiếp của Tổng cục Thuế, chịu sự kiểm tra của Thanh tra Bộ và các vụ chức năng của Bộ Tài chính; có trách nhiệm thực hiện đầy đủ quy định của Bộ Tài chính về quan hệ công tác với các cơ quan tài chính trên địa bàn ...; chịu sự giám sát của HĐND cấp tỉnh ...; được UBND cùng cấp tạo điều kiện để thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn theo quy định ...

Cục thuế các tỉnh, thành phố thuộc đồng bằng, trung du, duyên hải miền Trung và Tây Nguyên có số biên chế khoảng từ 600 người trở lên, hoặc có số thu từ 500 tỷ trở lên được tổ chức bộ máy gồm các phòng: Tổng hợp và dự toán; Tuyên truyền và Hỗ trợ tổ chức cá nhân nộp thuế (gọi tắt là Phòng Tuyên truyền và Hỗ trợ); Tin học và Xử lý dữ liệu về thuế; Quản lý DN; Được có không quá 2 Phòng Thanh tra; Quản lý ấn chỉ; Tổ chức Cán bộ; Hành chính - Quản trị - Tài vụ [8].

Trong quá trình tổ chức và quản lý thu thuế, Cục thuế cấp tỉnh đã thực hiện quy trình kiểm soát nguồn thu thuế trên cơ sở các DN tự đăng ký, kê khai và nộp thuế vào KBNN theo Sơ đồ số 2.3.

Trong suốt quá trình thực hiện nhiệm vụ KT - KS thường xuyên nguồn thu NSNN, Cục Thuế đã có lúc gặp không ít khó khăn do có sự chông chéo giữa các cơ quan, tổ chức KT - KS và thậm chí ngay cả trong nội bộ cơ quan Thuế. Sự trùng lặp thường xảy ra đối với các DNNN, nhất là các DNNN ngành Công nghiệp và Giao thông Vận tải của tỉnh. Do cơ quan quản lý về tài chính, Thanh tra Bộ, Thanh tra Tỉnh, Thanh tra Sở, Viện KSND tỉnh, Công an tỉnh ... và các cơ quan trực tiếp quản lý DN cùng tiến hành trong một thời gian và đôi khi trùng lặp cả nội dung. Thậm trí có trường xảy ra sự chông chéo giữa hoạt động kiểm tra của Phòng Nghiệp vụ Cục Thuế với hoạt động của Đội Kiểm tra, xử lý Chi cục Thuế cấp huyện.

**Sơ đồ số 2.3. QUY TRÌNH KIỂM SOÁT
NGUỒN THU THUẾ VÀO KHO BẠC NHÀ NƯỚC**



Ghi chú:

(1). Đăng ký, cấp mã số thuế, DN nộp tờ khai; (2) Xử lý tờ khai, chứng từ nộp thuế; (3) Xử lý hoàn thuế; (4) Miễn, giảm, tạm giảm; (5) Quyết toán thuế.

Để khắc phục tình trạng này, Cục Thuế tỉnh đã căn cứ vào quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn các phòng và các tổ, đội thuộc Chi cục Thuế của Bộ Tài chính và Tổng cục Thuế để thực hiện phân công rõ ràng theo chức năng. Nhờ phân công và thực hiện nhiệm vụ một cách khoa học nên ngành thuế cấp tỉnh giảm được tối đa sự chồng chéo trong nội ngành. Trong trường hợp chương trình, kế hoạch thanh tra của cơ quan thuế ở địa phương có sự trùng lặp về nội dung với các ngành khác đã báo cáo Chủ tịch UBND cấp tỉnh xem xét, quyết định. Các kết luận thanh tra, kiểm tra tại các DN được thể hiện bằng biên bản thanh tra, kiểm tra. Căn cứ vào kết luận, trong các biên bản lãnh đạo Cục Thuế tỉnh có quyết định xử lý giao cho phòng chức năng và bộ phận quản lý thu thuế để đôn đốc thu kịp thời vào NSNN. Khảo sát riêng tỉnh Hải Dương: Tổng số tiền kiểm soát thu trong 05 năm từ 1999 - 2005 là 8.324.705 triệu đồng; thực hiện thanh tra, kiểm tra thường xuyên và chống thất thu thuế 25.929 cuộc đối với 105 DNNN (đơn vị); 313 lượt công ty trách nhiệm hữu hạn, DN tư nhân; 453 lượt xã, phường; 25.058 hộ sản xuất kinh doanh cá thể [38].

Thứ ba: Cơ quan Hải quan cấp tỉnh (Cục Hải quan hoặc Chi cục trực thuộc Cục Hải quan): Tương tự như KBNN tỉnh và Cục Thuế tỉnh, cơ quan Hải quan cấp tỉnh chịu sự chỉ đạo, kiểm tra trực tiếp của Tổng cục Hải quan, chịu sự kiểm tra của Thanh tra Bộ và các vụ chức năng của Bộ Tài chính; có trách nhiệm thực hiện đầy đủ quy định của Bộ Tài chính về quan hệ công tác với các cơ quan tài chính trên địa bàn ...; có chức năng tổ chức thực hiện pháp luật của Nhà nước về hải quan và các quy định khác của pháp luật có liên quan trên địa bàn hoạt động; thực hiện thủ tục hải quan, kiểm tra, giám sát hải quan đối với hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu, chuyển cửa khẩu, quá cảnh và phương tiện tái xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh theo quy định của pháp luật; Thực hiện kiểm tra sau thông quan theo quy định của pháp luật; thanh tra, kiểm tra các đơn vị và cá nhân trực thuộc trong việc thực hiện chính sách, pháp luật về hải quan theo quy chế hoạt động của Thanh tra Hải quan ...

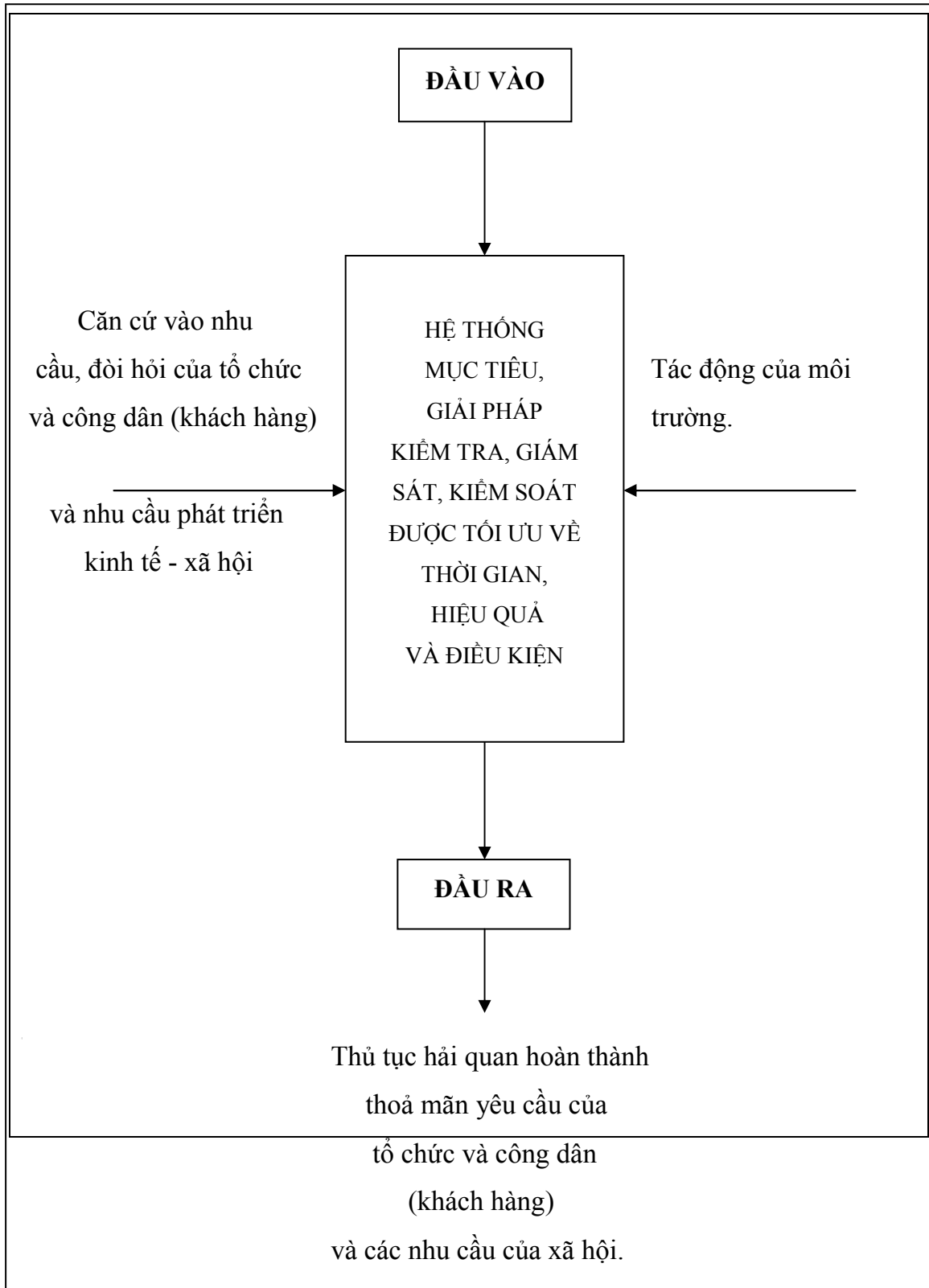
Hoạt động KT - KS trong lĩnh vực Hải quan được phân định cụ thể thành kiểm tra, giám sát và kiểm soát. Kiểm tra Hải quan bao gồm kiểm tra hồ sơ Hải quan, các chứng từ liên quan và kiểm tra thực tế hàng hoá, phương tiện vận tải do cơ quan Hải quan thực hiện; Giám sát Hải quan gồm cả biện pháp nghiệp vụ đảm bảo sự nguyên trạng hàng hóa, phương tiện vận tải đang thuộc đối tượng quản lý hải quan. Kiểm soát Hải quan gồm các biện pháp tuần tra, điều tra hoặc biện pháp nghiệp vụ khác do cơ quan Hải quan áp dụng để phòng, chống buôn lậu, vận chuyển trái phép hàng hoá qua biên giới và các hành vi khác vi phạm pháp luật.

Trong quá trình thực hiện công tác KT - KS, các Chi cục Hải quan đã tìm tòi nghiên cứu cải cách thủ tục hành chính; rà soát quy trình thủ tục hành chính của ngành mình và

đề nghị cải tiến quy trình thủ tục hành chính trên cơ sở vận dụng lý thuyết sơ đồ mạng và quản lý theo mục tiêu (Management by Objective) như Sơ đồ số 2.4.

Sơ đồ số 2.4.

CHU TRÌNH XÂY DỰNG VÀ THỰC HIỆN THỦ TỤC KIỂM TRA, GIÁM SÁT, KIỂM SOÁT HẢI QUAN THEO QUAN ĐIỂM CÂY MỤC TIÊU



Việc áp dụng các sơ đồ phân tích công việc trong ngành Hải quan đã góp phần đưa công nghệ kiểm tra tiên tiến vào các khâu quan trọng của Ngành, góp phần giải quyết nhanh chóng các thủ tục hải quan trong hoạt động KT - KS hàng hoá xuất nhập khẩu. Những thành công của việc áp dụng sơ đồ mạng của Chi cục Hải quan đã cải tiến đáng kể thủ tục hải quan, giảm bớt các thủ tục không cần thiết, giảm bớt phiền hà cho khách hàng và đặc biệt nâng cao hiệu quả KT - KS của ngành.

Trong thời kỳ đổi mới và hội nhập quốc tế (1986 - 2005), cùng với các cấp, các ngành và toàn đảng, toàn dân, Hải quan cấp tỉnh đã sớm có những chuyển biến mạnh mẽ nhằm đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ và phục vụ đắc lực cho sự nghiệp đổi mới của Đảng, của Nhà nước như:

Một là, Thực hiện quy chế dân chủ trong ngành Hải quan, đồng thời thực hiện chấn chỉnh lề lối làm việc, tác phong công tác của cán bộ, công chức Hải quan trong khi làm nhiệm vụ năm 1999; triển khai kế hoạch xây dựng phát triển ngành 2001 - 2005, với mục tiêu “xây dựng Hải quan thành lực lượng chuyên nghiệp, có chuyên môn sâu và có hiệu quả, nhằm đáp ứng yêu cầu của tình hình và phát triển kinh tế đất nước” tháng 2/2001; thực hiện 10 điều kỷ luật của Hải quan Việt Nam tháng 3/2001; thực hiện chỉ thị về tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính trong ngành năm 2002; thực hiện 10 giải pháp xây dựng lực lượng Hải quan trong sạch vững mạnh năm 2003...;

Hai là, Thực hiện cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực Hải quan nhằm mục tiêu tạo thông thoáng, thuận tiện, nhanh chóng cho hoạt động xuất nhập khẩu, đầu tư, du lịch, phù hợp với đường lối đổi mới, mở cửa của Nhà nước đồng thời vẫn đảm bảo được sự quản lý hải quan. Từ 1995 - 2005 Hải quan cấp tỉnh đã có nhiều cải, cải cách thủ tục hành chính và đạt nhiều kết quả tốt; tạo ra một phong cách làm việc khoa học, hội nhập với công tác hải quan của cả nước và các nước phát triển trên thế giới; đã nghiên cứu áp dụng quy trình hải quan “một cửa, một chiều” ... Kết quả đã tăng tốc độ giải phóng hàng hoá lên gấp nhiều lần; năng suất, chất lượng, hiệu quả của công tác hải quan tăng lên rõ rệt, công tác quản lý nội bộ cũng được tốt hơn. Ngoài ra, Hải quan còn cải tiến các mẫu tờ khai dành cho hành lý, hàng hoá xuất nhập khẩu, cải tiến quy trình thu thuế xuất nhập khẩu, cải tiến giấy phép hải quan, thực hiện công khai minh bạch các quy định về hải quan với DN và người xuất nhập cảnh, lập “đường dây nóng” và thường xuyên tổ chức đối thoại, tháo gỡ khó khăn vướng mắc cho DN v.v ...

Những việc làm trên đã làm thay đổi phương pháp, phong cách làm việc cũ, tạo thuận lợi tối đa cho việc thông quan nhanh hàng hoá, tăng thêm sức cạnh tranh cho hàng hoá thị trường ra tỉnh ngoài và quốc tế;

Ba là, Từng bước áp dụng khoa học kỹ thuật hiện đại vào công tác Hải quan bằng việc ứng dụng CNTT; Hải quan cấp tỉnh đã chú ý ngay từ những ngày đầu thành lập, đã triển khai ứng dụng CNTT vào công tác thống kê hải quan đạt kết quả tốt. Đã tập trung chuẩn bị nguồn nhân lực, CNTT, đầu tư trang thiết bị CNTT có trọng tâm, trọng điểm, triển khai việc ứng dụng các phần mềm tin học phục vụ công tác nghiệp vụ hải

quan. Hiện nay, đã trang bị đủ phần máy chủ và máy tính hoạt động trên mạng cục bộ và mạng diện rộng, kết nối với các đơn vị Hải quan trong toàn quốc ...;

Bốn là, Quá trình đổi mới toàn diện mạnh mẽ hoạt động của Hải quan đã giúp Hải quan cấp tỉnh hoàn thành khối lượng công tác ngày càng tăng nhanh do kinh tế phát triển, góp phần đắc lực thúc đẩy xuất nhập khẩu và hội nhập kinh tế thế giới, một trong những nhân tố đem lại thành công cho đường lối đổi mới của Đảng và của Nhà nước. Thông qua đổi mới hoạt động, công tác thu ngân sách của ngành Hải quan cũng đạt thành tựu to lớn, số thu năm sau tăng vượt so với năm trước, chiếm từ 20% đến 25% thu NSNN;

Năm là, Thực hiện Quyết định số 113/2002/QĐ - TTg ngày 04/9/2002 của Thủ tướng Chính phủ chuyển Tổng Cục Hải quan vào Bộ Tài chính, Hải quan cấp tỉnh tích cực đẩy mạnh việc đổi mới công tác Hải quan và xây dựng ngành Hải quan hiện đại, có trình độ ngang bằng với Hải quan các nước tiên tiến trong khu vực, đáp ứng tốt nhất yêu cầu phát triển kinh tế đất nước theo Quyết định số 810, ngày 16/3/2003 Bộ trưởng Bộ Tài chính về “*Kế hoạch cải cách, phát triển và hiện đại hoá Ngành Hải quan giai đoạn 2004 - 2006*” bao gồm cả 3 mục tiêu cải cách, phát triển và hiện đại hoá đến năm 2006: Hoàn thành việc cải cách chuyển đổi các hoạt động nghiệp vụ Hải quan theo Chuẩn mực Hải quan hiện đại, đáp ứng với yêu cầu hội nhập quốc tế về Hải quan, tạo tiền đề tiếp tục thực hiện cải cách, hiện đại hoá Hải quan theo mục tiêu chiến lược đến năm 2010; hoàn thành tự động hoá Hải quan đối với hàng xuất khẩu; bước đầu xây dựng cơ sở và trang thiết bị kỹ thuật hiện đại, ứng dụng CNTT kết hợp với áp dụng kỹ thuật quản lý rủi ro trong một số hoạt động nghiệp vụ cũng như hoạt động quản lý. Để thực hiện mục tiêu tổng quát đến năm 2010 và các mục tiêu cụ thể đến năm 2006 nêu trên với phương châm hành động là: thuận lợi, tận tụy, chính xác. Ngay trong năm 2004 và 2005, Hải quan cấp tỉnh đã triển khai các chương trình cụ thể nhằm thực hiện thắng lợi kế hoạch “cải cách, phát triển, hiện đại hoá”; tích cực đóng góp vào Dự thảo ***Luật Hải quan bổ sung sửa đổi*** đã được Quốc hội thông qua ngày 14 tháng 6 năm 2005 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2006;

Sáu là, Khẩn trương triển khai các công việc cụ thể thuộc 5 chương trình lớn: Chương trình cải cách thể chế, chương trình phát triển CNTT và trang thiết bị phương tiện nghiệp vụ, chương trình cải cách tổ chức bộ máy, chương trình chuẩn hoá cán bộ và đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ hải quan, chương trình xây dựng trụ sở làm việc, nhằm tạo sự phát triển một cách đồng bộ, toàn diện Ngành Hải quan theo hướng hiện đại hoá.

Từ kết quả trên cho thấy: Kể từ khi thành lập và hoạt động cho tới nay, Hải quan cấp tỉnh đã tham gia hoàn thành tốt nhiệm vụ gác cửa nền kinh tế. Tuy các yêu cầu, nhiệm vụ cụ thể đối với ngành Hải quan trong các giai đoạn cách mạng khác nhau có biến đổi, song nhiệm vụ cơ bản của Hải quan vẫn là kiểm tra, giám sát hàng hoá, ngoại hối xuất nhập khẩu phương tiện vận tải xuất nhập cảnh, đấu tranh chống mọi hành vi buôn lậu, vận chuyển trái phép hàng hoá, ngoại hối qua biên giới; Đảm bảo một phần

quan trọng cho nguồn thu NSNN. Nguồn thu từ thuế (thuế nội địa và thuế xuất nhập khẩu) trở thành nguồn thu chủ yếu của NSNN. Trong thời kỳ từ 1999 đến 2005, số thu nộp NSNN của Hải quan cấp tỉnh không ngừng tăng lên. Ví dụ ở Hải Dương năm 1998 thu 5 tỷ, năm 2004 tổng thu nộp ngân sách của ngành Hải quan đạt 400 tỷ đồng, tăng gấp hơn 80 lần so với năm 1998 [13]. Kết quả về thu nộp ngân sách từ xuất nhập khẩu và các khoản thu qua hàng hoá xuất nhập khẩu đã góp phần quan trọng cân đối thu chi trong NSNN và đảm bảo nhu cầu chi dùng thiết yếu của tỉnh.

Đặc biệt, thông qua công tác kiểm tra, giám sát hàng hoá xuất nhập khẩu, phương tiện vận tải xuất nhập cảnh và công tác kiểm soát, điều tra chống buôn lậu, lực lượng Hải quan đã phát hiện, ngăn chặn có hiệu quả nhiều vụ giấu diếm, mang trái phép tài liệu phản động, văn hoá phẩm đồi trụy từ nước ngoài vào tỉnh, hoặc mang trái phép tài liệu bí mật quốc gia ra nước ngoài; phát hiện, thu giữ, chuyển cho cơ quan Công an tiếp tục điều tra xử lý nhiều vụ nhập lậu ... đã tích cực góp phần vào thắng lợi của nhiều chuyên án. Với vai trò là nòng cốt trên mặt trận chống buôn lậu, lực lượng Hải quan đã thực hiện đấu tranh chống lại âm mưu, thủ đoạn phá hoại ta về kinh tế, là một bộ phận trong chiến tranh phá hoại nhiều mặt của thế lực thù địch đối với nước ta ... Có thể nói, Hải quan thực sự là một trong những công cụ hữu hiệu của bộ máy nhà nước XHCN cùng các lực lượng khác trong KT - KS tài chính đồng thời góp phần bảo vệ vững chắc an ninh, chính trị, kinh tế, văn hoá, giữ gìn trật tự an toàn xã hội, góp phần bảo vệ chế độ, bảo vệ Tổ quốc Việt Nam XHCN.

2.2.3.2. Tình hình tổ chức và hoạt động kiểm tra - kiểm soát của hệ thống các cơ quan chuyên ngành kinh tế - tài chính trực thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

Nghiên cứu hoạt động KT - KS chức năng của các cơ quan: Sở Tài chính, Sở Kế hoạch và Đầu tư cho thấy:

Sở Kế hoạch và Đầu tư là cơ quan chuyên môn của UBND cấp tỉnh có chức năng tham mưu tổng hợp về quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh, đề ra các chủ trương biện pháp quản lý đầu tư trực tiếp của nước ngoài từ địa phương; làm đầu mối phối hợp giữa các sở ngành thuộc tỉnh về lĩnh vực công tác kế hoạch và đầu tư; chịu sự chỉ đạo và quản lý về tổ chức, biên chế và công tác của UBND tỉnh, đồng thời chịu sự chỉ đạo, kiểm tra về mặt nghiệp vụ chuyên môn của Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Sở đã thực hiện nhiệm vụ: Tổ chức nghiên cứu tổng hợp, trình UBND tỉnh các kế hoạch trung hạn, ngắn hạn, lựa chọn các công trình, dự án đầu tư từ nguồn vốn trong và ngoài nước, các danh mục công trình về phát triển kinh tế - xã hội, các cân đối chủ yếu: tài chính, ngân sách, vốn đầu tư xây dựng, các nguồn vốn viện trợ và hợp tác đầu tư với nước ngoài ... ; phối hợp với Sở Tài chính xây dựng dự toán ngân sách tỉnh trình UBND tỉnh theo dõi nắm tình hình hoạt động tại các đơn vị kinh tế trên địa bàn tỉnh để gắn với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; theo dõi chương trình, dự án quốc gia trên địa bàn tỉnh; hướng dẫn cơ quan các cấp trong tỉnh, xây dựng quy hoạch, các chương trình, dự án có liên quan đến phát triển kinh tế - xã

hội của tỉnh; theo dõi, kiểm tra các cơ quan, đơn vị của tỉnh trong việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch, các chương trình dự án phát triển trình UBND tỉnh ...; quản lý và cấp đăng ký kinh doanh trên địa bàn tỉnh theo quy định hiện hành; xem xét trình UBND tỉnh cấp giấy chứng nhận ưu đãi đầu tư ...

Sở Tài chính là cơ quan chuyên môn trực thuộc UBND cấp tỉnh, chịu sự lãnh đạo, chỉ đạo toàn diện của UBND tỉnh đồng thời chịu sự chỉ đạo kiểm tra chuyên môn, nghiệp vụ của Bộ Tài chính; thực hiện chức năng QLNN về lĩnh vực tài chính giá cả trong phạm vi nhiệm vụ của UBND tỉnh theo luật định. Các kết quả chính có thể kể đến là:

Thứ nhất, Thực hiện kiểm soát ngân sách bao gồm: Trình UBND tỉnh ban hành các quyết định, chỉ thị về quản lý lĩnh vực tài chính ở địa phương theo quy định của pháp luật và phân cấp của Chính phủ ...; trình UBND tỉnh đề trình HĐND tỉnh phê chuẩn định mức phân bổ dự toán chi ngân sách địa phương ...; hướng dẫn, kiểm tra các cơ quan hành chính, các đơn vị sự nghiệp thuộc tỉnh và cơ quan tài chính cấp dưới xây dựng dự toán NSNN hàng năm theo quy định của pháp luật; thẩm định và chịu trách nhiệm về việc thẩm định dự toán ngân sách của các cơ quan, đơn vị cùng cấp và UBND cấp dưới; lập dự toán thu NSNN trên địa bàn, lập dự toán thu, chi ngân sách địa phương, lập phương án phân bổ ngân sách cấp tỉnh, báo cáo UBND tỉnh đề trình HĐND tỉnh quyết định; thẩm tra việc phân bổ dự toán ngân sách cho các đơn vị trực thuộc của cơ quan cùng cấp theo quy định; thẩm định quyết toán thu NSNN phát sinh trên địa bàn huyện, quyết toán thu, chi ngân sách huyện; thẩm định và thông báo quyết toán đối với các cơ quan hành chính, các đơn vị sự nghiệp và các tổ chức khác có sử dụng ngân sách tỉnh và chịu trách nhiệm về kết quả thẩm định; tổng hợp tình hình thu, chi NSNN, lập tổng quyết toán ngân sách hàng năm của địa phương để UBND tỉnh trình HĐND tỉnh phê duyệt, báo cáo Bộ Tài chính; kiểm tra, giám sát việc thực hiện chi tiêu và sử dụng ngân sách ở các cơ quan, đơn vị sử dụng ngân sách tỉnh; yêu cầu KBNN tạm dừng thanh toán khi phát hiện chi vượt dự toán, sai chính sách, chế độ hoặc không chấp hành chế độ báo cáo, thống kê; kiểm tra, giám sát chi nhánh quỹ hỗ trợ phát triển tại địa phương ...;

Thứ hai, Thực hiện kiểm soát đầu tư: Giúp UBND tỉnh và Bộ trưởng Bộ Tài chính thực hiện nhiệm vụ QLNN về tài chính đầu tư; phối hợp với Sở Kế hoạch và Đầu tư và các cơ quan liên quan xây dựng dự toán và phương án phân bổ dự toán chi đầu tư xây dựng cơ bản hàng năm ...; tham gia chủ trương đầu tư, thẩm định tài chính các dự án đầu tư do tỉnh quản lý; hướng dẫn, chỉ đạo, kiểm tra các chủ đầu tư triển khai thực hiện kế hoạch đầu tư, hoàn trả vốn vay theo đúng cam kết của hợp đồng tín dụng ...; hướng dẫn và kiểm tra việc thẩm tra, phê duyệt quyết toán đối với các dự án đầu tư đã được phân cấp theo quy định; Kiểm tra tình hình thực hiện kế hoạch vốn đầu tư, tình hình quản lý, sử dụng vốn đầu tư, quyết toán vốn đầu tư thuộc ngân sách địa phương của chủ đầu tư và cơ quan tài chính huyện, xã, tình hình kiểm soát thanh toán vốn đầu tư của KBNN ở tỉnh, huyện; tổ chức thẩm tra

quyết toán vốn đầu tư, trình Chủ tịch UBND tỉnh phê duyệt; thẩm tra, phê duyệt và chịu trách nhiệm về việc phê duyệt quyết toán các dự án đầu tư bằng nguồn vốn sự nghiệp có tính chất đầu tư xây dựng cơ bản (XDCB) địa phương theo quy định; chủ trì tổ chức kiểm tra báo cáo quyết toán các dự án Nhóm A sử dụng vốn NSNN do Chủ tịch UBND tỉnh quyết định đầu tư, trình UBND tỉnh phê duyệt;

Thứ ba, Thực hiện kiểm soát DN như: Kiểm tra việc thực hiện pháp luật về tài chính, kế toán tại các loại hình DN trên địa bàn theo quy định của pháp luật; hướng dẫn và giám sát việc xử lý vốn nhà nước trong các trường hợp: hợp nhất, chia tách, giải thể, phá sản và chuyển đổi sở hữu DNNN, giám sát việc phân phối lợi nhuận sau thuế sử dụng các quỹ tại DN; kiểm tra việc thực hiện chính sách chế độ tài chính kế toán của DN, kiểm tra báo cáo tài chính năm, xác định khả năng hoàn trả, mức độ bảo toàn và phát triển vốn nhà nước tại DN; quyết định việc kiểm tra định kỳ hoặc đột xuất tình hình tài chính DN theo quy định của pháp luật ...;

Thứ tư, Thực hiện kiểm soát về giá: Giúp UBND tỉnh thống nhất quản lý công tác giá địa phương theo quy định của pháp luật, tổ chức thực hiện các chính sách, biện pháp của Nhà nước về giá; phối hợp với các cơ quan có liên quan tổ chức hiệp thương giá, kiểm soát giá độc quyền; chủ trì phối hợp với các cơ quan có liên quan kiểm tra việc thực hiện pháp luật về giá của tổ chức, cá nhân hoạt động trên địa bàn tỉnh; tổ chức thẩm định giá hàng hoá, dịch vụ chi từ nguồn NSNN; kiểm tra và phối hợp với các ngành kiểm tra chấp hành kỷ luật giá trong phạm vi nhiệm vụ quy định ...;

Thứ năm, Thực hiện kiểm soát hoạt động xổ số kiến thiết thông qua hướng dẫn, quản lý và kiểm tra việc thực hiện các dịch vụ tài chính, kinh doanh xổ số kiến thiết và giải trí có đặt cược, vui chơi có thưởng theo quy định của pháp luật; chỉ đạo, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện kế hoạch kinh doanh, kế hoạch thu nộp ngân sách; kiểm tra quyết toán tài chính của Công ty xổ số;

Thứ sáu, Thực hiện nhiệm vụ TTTC: TTTC đối với các cơ quan hành chính sự nghiệp, tổ chức kinh tế, văn hoá - xã hội, DN và công dân theo thẩm quyền, thanh tra đối với các cơ quan, tổ chức thuộc Sở theo quy định của pháp luật; phối hợp với cơ quan TTTC thuộc Sở theo quy định của pháp luật; phối hợp với cơ quan TTTC TW thực hiện TTTC đối với các cơ quan hành chính sự nghiệp và DN do TW quản lý trên địa bàn; thanh tra, kiểm tra về tài chính ngân sách của chính quyền cấp dưới, các cơ quan hành chính sự nghiệp, DN tại địa phương theo quy định và thực hiện các nhiệm vụ thanh tra kiểm tra khác theo quyết định của UBND tỉnh ...;

Thứ bảy, Quản lý và sử dụng có hiệu quả cơ sở vật chất, phương tiện thông tin liên lạc, trang thiết bị quản lý (vi tính, tin học ...) thuộc phạm vi quản lý và sử dụng của đơn vị ... phục vụ công tác KT - KS.

Nghiên cứu kết quả thực thi nhiệm vụ giai đoạn 2001 - 2006 Ngành Tài chính cấp tỉnh đã tiếp tục đổi mới, động viên mọi nguồn nội lực và ngoại lực, thúc đẩy DN

thuộc các thành phần kinh tế nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh trong tiến trình hội nhập và phát triển; đã từng bước đổi mới, thiết lập được cơ chế tài chính thống nhất áp dụng đối với mọi loại hình DN. Công tác quản lý dự trữ quốc gia, quản lý theo cơ chế thị trường; đã giúp HĐND các cấp quyết định dự toán NSNN; đổi mới quy trình chi ngân sách, công tác kiểm soát chi quan KBNN. Công tác quản lý tài chính đối với các hoạt động hành chính, sự nghiệp đã có bước đổi mới mang tính đột phá; đã thực hiện khoán biên chế, khoán chi hành chính đối với các cơ quan hành chính; áp dụng cơ chế tài chính, tạo chủ động và mở rộng tối đa quyền tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp, góp phần thúc đẩy cải cách tài chính công, sử dụng tiết kiệm chi phí NSNN, nâng cao thu nhập, nâng cao chất lượng các dịch vụ công. Cải cách thủ tục hành chính và hiện đại hoá công tác quản lý tài chính được triển khai ...; các công cụ kế toán, kiểm toán, KT - KS, TTTC đã được đổi mới ... góp phần vào việc đảm bảo kỷ luật, kỷ cương tài chính, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, chống tham nhũng, tiêu cực.

Bên cạnh đó, công tác KT - KS Ngành Tài chính cấp tỉnh vẫn tồn tại những hạn chế yếu kém và đồng thời đứng trước những khó khăn và thách thức gay gắt hơn đối với ngành Tài chính trong một vài thập kỷ tới đó là: nguồn lực tài chính quốc gia, bao gồm cả tài chính nhà nước, tài chính DN, tài chính dân cư chưa đủ mạnh; hiệu quả sử dụng chưa cao, còn thất thoát, lãng phí, tiêu cực; hệ thống chính sách tài chính phục vụ cho nền kinh tế đang hội nhập quốc tế chưa thật đồng bộ; thị trường tài chính, thị trường dịch vụ tài chính còn ở trình độ thấp, quy mô nhỏ bé, chất lượng dịch vụ chưa cao. Hệ thống thể chế kiểm tra, giám sát tài chính chưa đủ mạnh, chưa đủ sức đề kháng với các mặt tiêu cực của nền kinh tế thị trường. Một số ít cán bộ tài chính chưa thật sự trong sạch, cá biệt có cán bộ tha hoá, biến chất, gây ảnh hưởng không nhỏ đến lòng tin của Đảng và nhân dân ... Những khó khăn, thách thức trên đòi hỏi toàn ngành Tài chính cấp tỉnh phải có những nỗ lực mới, biện pháp mới để hoàn thành nhiệm vụ trên chặng đường phía trước trong bối cảnh có nhiều thuận lợi và khó khăn, thách thức đan xen khó lường trước.

2.2.3.3. Tình hình tổ chức và hoạt động kiểm tra - kiểm soát của hệ thống các cơ quan, tổ chức thanh tra kinh tế - tài chính cấp tỉnh

Thanh tra KT - TC cấp tỉnh hiện nay có thể quy về 2 nhóm cơ bản: TTCN Kinh tế tổng hợp và TTCN Tài chính.

TTCN Kinh tế tổng hợp cấp tỉnh gồm có Thanh tra Cục Thống kê, Thanh tra Sở Kế hoạch và Đầu tư.

TTCN Tài chính cấp tỉnh gồm có Thanh tra Sở Tài chính, các phòng Thanh tra xử lý Cục Thuế, phòng Kiểm tra, kiểm soát KBNN tỉnh và Thanh tra Hải quan cấp tỉnh.

Theo Luật NSNN hiện hành: "Thanh tra tài chính có nhiệm vụ thanh tra việc chấp hành pháp luật về thu, chi và quản lý ngân sách của tổ chức và cá nhân. Nhiệm

vụ, quyền hạn của Thanh tra tài chính đối với việc lập, chấp hành, quyết toán ngân sách được thực hiện theo quy định của pháp luật "[87, Điều 75].

Đi sâu nghiên cứu tổ chức và hoạt động KT - KS của các tổ chức TTCN Tài chính cấp tỉnh ở từng cơ quan nói trên có thể thấy:

Thanh tra Sở Tài chính là tổ chức có tiền thân từ một phòng của Sở Tài chính, trực thuộc hệ thống Thanh tra ngành Tài chính. Từ khi có Pháp lệnh Thanh tra năm 1990, Ban Thanh tra Sở Tài chính là tổ chức nằm trong hệ thống TTNN, thực hiện nhiệm vụ Thanh tra trong lĩnh vực của ngành Tài chính, chịu sự chỉ đạo trực tiếp của Giám đốc Sở và sự chỉ đạo của Thanh tra tỉnh về công tác, tổ chức nghiệp vụ thanh tra. Nay theo Luật Thanh tra (2004), Thanh tra Sở Tài chính là cơ quan trực thuộc cơ quan Sở Tài chính, đồng thời thuộc hệ thống các cơ quan TTNN, chịu sự lãnh đạo trực tiếp của Giám đốc Sở Tài chính, chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn nghiệp vụ thanh tra hành chính của Thanh tra Tỉnh và chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn nghiệp vụ TTCN của Thanh tra Bộ Tài chính. Thanh tra Sở có con dấu và tài khoản riêng.

Cơ quan Thanh tra sở với nhiệm vụ thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật về tài chính, ngân sách và giá cả các cơ quan, tổ chức và cá nhân có sử dụng ngân sách thuộc cấp tỉnh; xem xét, kiến nghị Giám đốc Sở Tài chính giải quyết các khiếu nại, tố cáo có liên quan đến phạm vi quản lý tài chính vật giá của Sở; tuyên truyền, hướng dẫn thực hiện pháp luật về thanh tra; kiến nghị với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền những vấn đề về QLNN cần sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành các quy định phù hợp với yêu cầu của QLNN trong lĩnh vực KT - TC.

Trong các năm 2003 - 2004, TTTC các tỉnh đã giúp các Sở Tài chính thực hiện quyền KT - KS việc thực hiện các cơ chế, chính sách tài chính, NSNN ở địa phương và các đơn vị cơ sở về các lĩnh vực quan trọng: Công tác quản lý điều hành thu - chi NSNN, công tác quản lý và sử dụng vốn đầu tư XDCB, công tác quản lý và sử dụng các chương trình mục tiêu, việc thực hành tiết kiệm, chống lãng phí ... ở hơn 1.000 đơn vị thuộc 61 tỉnh, Thành phố ... [59]; Đã phát hiện được các cơ chế, chính sách quản lý có sơ hở, trong đó chú trọng về cơ chế quản lý của đơn vị được thanh tra ...; đổi mới công tác chỉ đạo và điều hành, đẩy mạnh việc kết hợp chặt chẽ giữa kiểm tra thường xuyên của các phòng, ban, đơn vị thuộc Sở với hoạt động của tổ chức TTTC trong việc thực hiện giám sát, kiểm tra theo chức năng nhiệm vụ của ngành Tài chính cấp tỉnh; tăng cường công tác giám sát trong nội bộ cơ quan, thúc đẩy việc thực hiện quy trình, quy chế, nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác KT - KS.

Nhiệm vụ của TTTC cấp tỉnh khá nặng nề, nhất là trong công tác KT - KS việc chi tiêu ngân sách nhằm chống thất thoát, lãng phí. Đặc biệt vấn đề xử lý vi phạm, giúp các đơn vị nâng cao nhận thức hơn nữa công tác tự KT - KS chi tiêu NSNN. Trong khi đó, các tổ chức TTTC cấp tỉnh chưa được kiện toàn, tuy đã có sự chỉ đạo, quan tâm của chính quyền cấp tỉnh, của các ngành nhưng chưa theo kịp với yêu cầu nhiệm vụ. Nhiều nơi chỉ thụ động thực hiện nhiệm vụ theo cách của cấp trên, công tác

KT - KS trở nên bị động, việc thực hiện chế độ thông tin báo cáo trong hệ thống TTTC chưa tốt, dẫn tới hầu hết các tổ chức TTTC thiếu thông tin để phục vụ cho việc phân tích, đánh giá trong các hoạt động KT - KS tài chính để ngăn chặn tình trạng lãng phí công quỹ, lãng phí tài sản, tiền vốn của Nhà nước. Do vậy, hoàn thiện tổ chức và hoạt động của TTTC cấp tỉnh là rất cần thiết.

Thanh tra Cục Thuế tỉnh có từ 01 đến 02 phòng trực thuộc Cục Thuế, chịu sự hướng dẫn, kiểm tra nghiệp vụ của Ban Thanh tra Tổng cục Thuế, Bộ Tài chính; không thuộc hệ thống các cơ quan TTNN cấp tỉnh, thực hiện chức năng, nhiệm vụ do lãnh đạo Cục Thuế cấp tỉnh phân công về thanh tra và xử lý vi phạm pháp luật về thuế trên địa bàn cấp tỉnh.

Trong thời gian qua, Thanh tra Thuế các tỉnh đã tập trung giúp lãnh đạo Cục Thuế các tỉnh trong công tác thanh tra, kiểm tra nội bộ ngành và các đối tượng nộp thuế. Như tại tỉnh Tuyên Quang, Thanh tra Cục thuế cấp tỉnh đã chủ động, phối hợp cùng các phòng trực thuộc và các Chi cục Thuế cấp huyện thực hiện tổng kiểm tra chống gian lận thuế theo 3 nội dung lớn: Thanh tra, kiểm tra nội bộ ngành, thanh tra, kiểm tra việc hoàn thuế, thanh tra, kiểm tra quyết toán thuế. Đã thực hiện thanh tra, kiểm tra 196 đơn vị. Số tiền xử phạt vi phạm hành chính tổng số tiền kiến nghị thu về cho NSNN trên 1,8 tỷ đồng. Trong lĩnh vực kiểm tra sử dụng hoá đơn, năm 2003 đã kiểm tra phát hiện 6 vụ vi phạm về sử dụng hoá đơn kê khai khấu trừ, hoàn thuế GTGT đã xử phạt 16,1 triệu đồng và truy thu 3,4 triệu đồng tiền thuế gian lận. Đặc biệt trong thanh tra, kiểm tra nội bộ ngành được tiến hành đều đặn và tập trung vào việc kiểm tra thực hiện các quy trình quản lý thu thuế, công tác chi tiêu hành chính, kiểm tra quyết toán hàng năm ... đã có tác dụng phòng ngừa tốt các vi phạm [50].

Bên cạnh đó, từ thực tế ở Tuyên Quang và các tỉnh công tác thanh tra thuế còn nhiều bất cập: việc thanh tra còn chưa có trọng tâm, trọng điểm, chưa phân loại các đối tượng cần thanh tra cho phù hợp; hệ thống máy tính nối mạng và đội ngũ cán bộ chưa sử dụng thành thạo máy móc thiết bị hiện đại; tổ chức thanh tra từ Cục tới cơ sở chưa thành hệ thống chặt chẽ ...

Phòng Kiểm tra, kiểm soát KBNN tỉnh là một bộ phận trong cơ cấu tổ chức KBNN tỉnh nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của KBNN tỉnh; không thuộc hệ thống các cơ quan TTNN tỉnh; chịu sự chỉ đạo trực tiếp của Giám đốc KBNN tỉnh và thực hiện sự chỉ đạo về nghiệp vụ thanh tra của Ban Kiểm tra, kiểm soát KBNN, Bộ Tài chính. Phòng Kiểm tra, kiểm soát KBNN tỉnh được tổ chức và hoạt động theo chức năng, nhiệm vụ phù hợp với nghiệp vụ TTNN.

Tương tự Thanh tra Thuế, trong thời gian qua các phòng Kiểm tra, kiểm soát KBNN các tỉnh đã tập trung giúp lãnh đạo KBNN cấp tỉnh trong công tác thanh tra, kiểm tra nội bộ ngành và các đối tượng thụ hưởng NSNN. Đã giúp lãnh đạo KBNN cấp tỉnh đánh giá tổng kết toàn diện những sai sót và gian lận đã được phát hiện trong những năm qua, dự đoán những sai phạm có khả năng xảy ra trong hoạt động nghiệp

vụ của hệ thống KBNN; đồng thời, nhận biết cụ thể, chi tiết nguồn gốc của từng hiện tượng, từng hành vi gian lận, từng hoàn cảnh xảy ra sai sót, để qua đó đề xuất những giải pháp khắc phục, ngăn chặn và phòng ngừa các sai phạm có thể tái diễn trong thực hiện chi NSNN.

Khảo sát tại Thành phố Hồ Chí Minh và một số tỉnh cho thấy: Ngoài công tác thanh tra, kiểm tra nội bộ ngành, phòng Kiểm tra, kiểm soát KBNN Thành phố đã cố gắng phối hợp với cơ quan Thuế tỉnh KT - KS các đối tượng thụ hưởng NSNN thông qua việc đối chiếu, kiểm soát chéo việc sử dụng hoá đơn mua hàng hoá, dịch vụ của các đơn vị HCSN và DN; đã phát hiện tình trạng mua bán hoá đơn, việc gian lận thuế giá trị gia tăng thông qua việc hoàn thuế và khấu trừ thuế. Riêng tại Thành phố Hồ Chí Minh, từ năm 1999 đến giữa năm 2002, Cục Thuế hoàn thuế cho 6.377 hồ sơ với số thuế 3.276 tỷ đồng. Qua kiểm tra 6 vụ lớn đã phát hiện và đề nghị, có quyết định khởi tố, số tiền bị chiếm đoạt lên tới 76,6 tỷ đồng, bằng 2,3% số thuế được hoàn. Tính trên phạm vi cả nước, qua kiểm tra phát hiện, số tiền hoàn thuế bị chiếm đoạt lên đến khoảng 700 tỷ đồng (tương đương với một nửa tổng thuế sử dụng đất nông nghiệp trong một năm) ... [51 và 57].

Các kết quả trên cho thấy: Hoạt động KT - KS chi NSNN là rất cần thiết, trong đó các phòng Kiểm tra, kiểm soát KBNN các tỉnh đóng vai trò hết sức quan trọng.

Thanh tra Cục (Chi cục) Hải quan tỉnh là tổ chức trong bộ máy Hải quan tỉnh và thuộc hệ thống Thanh tra Hải quan, không thuộc hệ thống các cơ quan TTNN tỉnh, chịu sự chỉ đạo trực tiếp của Giám đốc Chi cục Hải quan tỉnh và sự chỉ đạo về công tác, tổ chức và nghiệp vụ của Thanh tra Tổng cục Hải quan, thực hiện nhiệm vụ thanh tra trong phạm vi QLNN của Hải quan các tỉnh.

Về mặt tổ chức, hiện nay có Thanh tra sở Tài chính thuộc hệ thống các cơ quan TTNN cấp tỉnh, còn các phòng Thanh tra, xử lý Cục thuế tỉnh, phòng Kiểm tra, kiểm soát KBNN tỉnh và Thanh tra Hải quan cấp tỉnh không có mối quan hệ với hệ thống TTNN cấp tỉnh. Đây là vấn đề cần được nghiên cứu, hoàn thiện.

Tổng hợp các kết quả nghiên cứu cho thấy: Xét về tổng thể công tác KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC đã có những kết quả đáng kể về hình thức, phương pháp, nội dung và tổ chức.

Hình thức KT - KS của các cơ quan là thông qua nghiệp vụ động viên và tập trung các nguồn tài chính, phân phối và sử dụng chúng, các cơ quan tài chính tiến hành kiểm tra tài chính trong quá trình xây dựng dự án NSNN, các kế hoạch tài chính của các cơ quan, tổ chức, DNNN... trong quá trình điều hành NSNN.

Các cơ quan Sở Tài chính, Kho bạc tỉnh, Cục Thuế, Chi cục Hải quan ... là những cơ quan đóng vai trò quan trọng trong công tác KT - KS việc chấp hành Luật NSNN từ các khâu thu, chi và sử dụng NSNN.

Về tổ chức, trong thời gian qua các cơ quan, tổ chức kiểm soát thu - chi tại cấp tỉnh đã tiến hành KT - KS ở nhiều đơn vị thuộc ngành thuế và các cơ quan, đơn vị khác trong việc triển khai thực hiện các chính sách, chế độ về thuế; về chi và hưởng thụ NSNN; đã phát hiện được nhiều đơn vị, cá nhân trong và ngoài ngành thuế có vi phạm, xử lý thu hồi nộp vào NSNN mỗi năm hàng trăm tỷ đồng. Qua việc kiểm tra thực hiện chế độ chi và hưởng thụ NSNN, các cơ quan, tổ chức trên đã xuất toán hàng trăm triệu đồng. Đồng thời sau KT - KS đã kiến nghị với Ngành Tài chính, Chính phủ sửa đổi kịp thời những sơ hở trong chính sách, chế độ thu - chi NSNN, nhằm hạn chế việc DN, cán bộ, công chức lợi dụng chính sách, chế độ của Nhà nước để vụ lợi.

Bên cạnh những kết quả đạt được, tổ chức bộ máy của các cơ quan chuyên ngành Tài chính cấp tỉnh còn một số nhược điểm sau: Tổ chức bộ máy của ngành chưa theo kịp yêu cầu của nhiệm vụ thu - chi trong giai đoạn hiện nay và hướng sắp tới; Việc bố trí sắp xếp cán bộ còn chưa hợp lý, năng lực của cán bộ Thuế, Kho bạc, Hải quan có nơi còn chưa đáp ứng được công việc ngành giao.

Ở một số nơi thuộc cấp tỉnh sự phối hợp của ngành Tài chính với UBND các cấp chưa được chặt chẽ, nhất là ở cấp xã và cấp huyện; Quy trình thu - chi từng khu vực và theo từng nội dung chưa được tổng kết rút kinh nghiệm, phổ biến kịp thời trong ngành như: Thu thuế đất, thuế XDCB, chi đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng cơ sở... Do đó, đã hạn chế đến kết quả công tác thu ngân sách và kiểm soát thu - chi NSNN.

Vấn đề nổi cộm hiện nay là chông chéo về chức năng, đối tượng và tổ chức KT - KS nhất là trong lĩnh vực KT - TC. Những nội dung chủ yếu là:

Thứ nhất: Chông chéo giữa TTTC với KTNN

TTTC vốn là chức năng quan trọng, thiết yếu của Nhà nước. Ngày 14/4/1948 Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký Sắc lệnh 159/SL quy định nhiệm vụ của Nha TTTC, nay gọi là TTTC: "Chấn chỉnh và hợp lý hoá công việc kế toán của cơ quan các cấp; thanh tra, kiểm soát thi hành thể lệ kế toán tài chính của các cơ quan thuế trực tiếp hay gián tiếp dưới quyền điều khiển của Chính phủ; điều tra những việc có liên quan đến vấn đề tài chính, kế toán và lập biên bản; tập trung tất cả các tài liệu về tài chính và kế toán để lập bảng thống kê"[19];

KTNN ra đời và phát triển từ năm 1994. Chức năng, nhiệm vụ của cơ quan KTNN là: "... tăng cường sự kiểm soát của Nhà nước trong việc quản lý, sử dụng NSNN và tài sản Quốc gia" [15];

Thứ hai: Trong tổ chức hoạt động giữa các cơ quan TTTC và với các cơ quan tổ chức KT - KS khác: Trong quá trình hoạt động các cơ quan, tổ chức thực hiện KT - KS còn có những hạn chế như: Chưa có sự phối hợp đồng bộ giữa các cơ quan này với nhau trong việc triển khai, KT - KS đối với đơn vị cơ sở dẫn đến công tác kiểm tra còn bị chông chéo, làm ảnh hưởng tới việc tổ chức sản xuất kinh doanh của cơ sở; việc tổ chức thực hiện các quyết định xử lý chưa cương quyết, còn nhiều trường hợp đối

tượng bị xử lý chưa chấp hành hoặc chấp hành không triệt để quyết định xử lý, thậm chí có cả trường hợp chống đối, công khai đe dọa cán bộ về nghiệp vụ, nhất là về lĩnh vực thu thuế các đối tượng kinh doanh ngoài quốc doanh, làm giảm uy tín của ngành và hạn chế tính nghiêm minh của pháp luật.

Nguyên nhân của những hạn chế nói trên là do tổ chức bộ máy chưa đủ mạnh cả về số lượng và chất lượng, tính độc lập trong xử lý, giải quyết chưa cao. Sự phối kết hợp các ngành trong hệ thống bảo vệ pháp luật: Công an, Viện KSND, TAND chưa được tốt; các tổ chức kiểm soát thu hiện tại chưa được giao đủ quyền lực cần thiết để thực hiện các biện pháp cưỡng chế đủ mạnh đối với cơ sở vi phạm. Mặt khác, do đặc thù các cơ quan tài chính ở địa phương chịu sự lãnh đạo song trùng của cấp uỷ chính quyền cấp tỉnh và cơ quan cấp trên.

Về hệ thống tổ chức, trong hệ thống TTTC nói trên, mới chỉ có Thanh tra Sở Tài chính thuộc hệ thống các cơ quan TTNN cấp tỉnh hoạt động theo quy định của Pháp lệnh Thanh tra năm 1990, Luật Thanh tra năm 2004. Còn lại các phòng thanh tra, xử lý Thuế, phòng Kiểm tra, kiểm soát KBNN tỉnh và Thanh tra Hải Quan chưa thuộc hệ thống TTNN tỉnh gây không ít khó khăn trong chỉ đạo KT - KS đối với cấp tỉnh.

Về cơ sở pháp lý cho KT - KS, hiện số lượng các văn bản quy định chế độ về thu - chi và hưởng thụ NSNN, về chế độ kế toán tài chính quá nhiều (nhất là về lĩnh vực thuế) lại thường xuyên thay đổi bổ sung, chưa thành hệ thống lô gíc và chặt chẽ, gây không ít khó khăn cho công tác giám sát của nhân dân cũng như áp dụng cho các cơ quan, tổ chức có chức năng trong quá trình KT - KS. Đặc biệt, trong quá trình thực thi nhiệm vụ cơ quan Hải quan cấp tỉnh vẫn thường gặp nhiều vướng mắc ... đặc biệt trong thực hiện quyền hạn điều tra theo quy định tại Pháp lệnh về Tổ chức điều tra hình sự (2004).

2.2.4. Tình hình tổ chức và hoạt động kiểm tra - kiểm soát của hệ thống một số cơ quan chuyên ngành khác trực thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

2.2.4.1. Tình hình tổ chức và hoạt động kiểm tra - kiểm soát của các cơ quan Thanh tra nhà nước cấp tỉnh

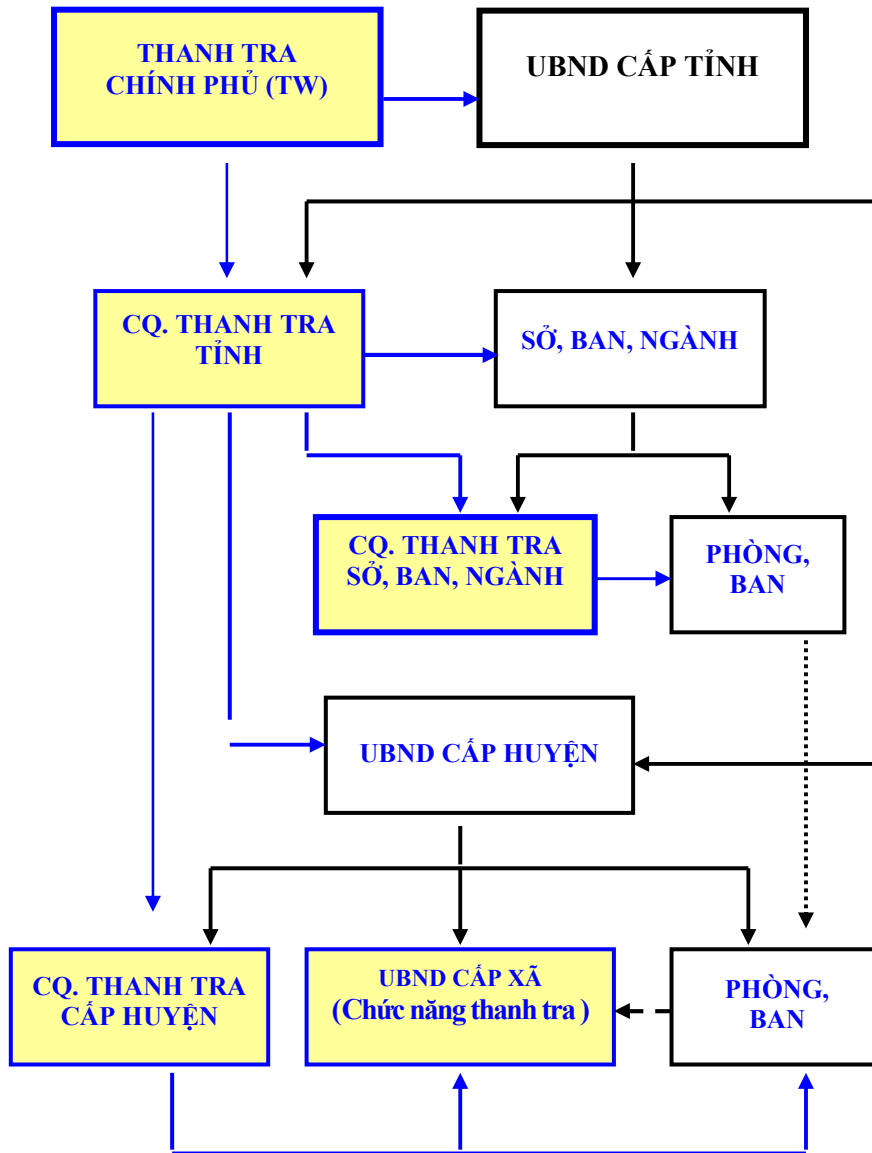
Hệ thống TTNN cấp tỉnh nói chung bao gồm các cơ quan Thanh tra theo cấp ở tỉnh, ở huyện và theo ngành, lĩnh vực ở tỉnh.

TTNN cấp tỉnh chịu sự lãnh đạo trực tiếp của UBND tỉnh, đồng thời chịu sự hướng dẫn về tổ chức và nghiệp vụ của Thanh tra Chính phủ.

Quá trình hình thành và phát triển của hệ thống TTNN theo cấp gắn liền với sự hình thành và phát triển của hệ thống TTNN từ TW. Ngay sau khi chính quyền nhân dân được thành lập, ngày 23/11/1945 Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký Sắc lệnh 64/SL thành lập Ban Thanh tra đặc biệt. Đó là tiền thân của TTNN ngày nay.

Sơ đồ số 2.5.

HỆ THỐNG CÁC CƠ QUAN THANH TRA NHÀ NƯỚC CẤP TỈNH



Ghi chú:

→ : Mọi quan hệ chỉ đạo song trùng về tổ chức hoạt động.

→ (màu xanh) : Quyền thanh tra của các cơ quan TTNN.

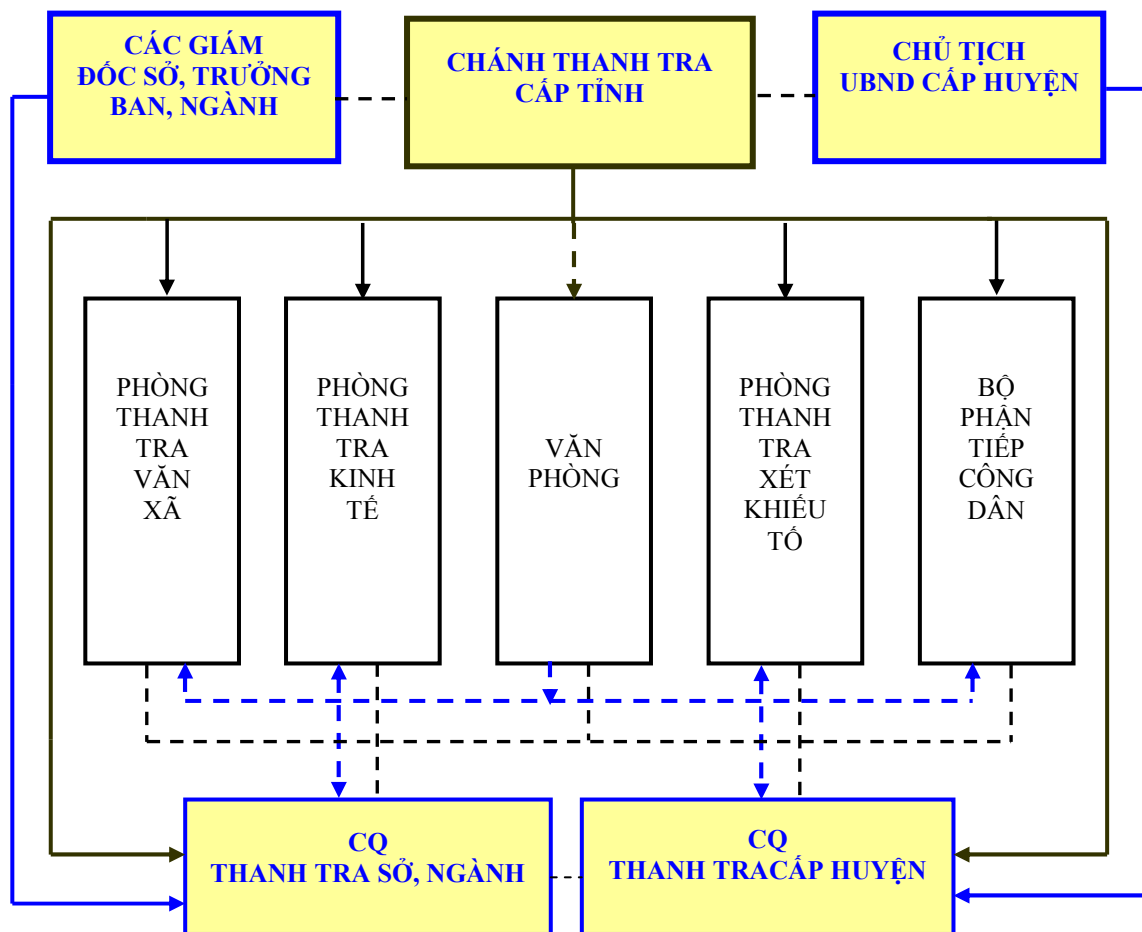
Theo Luật Thanh tra: “Hoạt động thanh tra nhằm phòng ngừa, phát hiện và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật; phát hiện những sơ hở trong cơ chế quản lý, chính sách, pháp luật để kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền các biện pháp khắc phục; phát huy nhân tố tích cực; góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hoạt động QLNN; bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân [96, Điều 3];

“TTNN là việc xem xét, đánh giá, xử lý của cơ quan QLNN đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự quản lý theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục được quy định trong Luật này và các quy định khác của pháp luật. TTNN bao gồm thanh tra hành chính và TTCN” [96, Điều 4].

Kết quả phân tích, tổng hợp ở các phần trên cho thấy mối quan hệ trong thực thi nhiệm vụ giữa các cơ quan, tổ chức TTNN ở địa phương với hoạt động của các cơ quan Kiểm sát, Kiểm tra Đảng cấp tỉnh có sự trùng lặp, chồng chéo. Mặt khác, từ thực tiễn hoạt động tại cấp tỉnh nói chung còn thể hiện sự chồng chéo trong hoạt động KT - KS giữa các cơ quan: Công an, Kiểm toán, TTCN, lĩnh vực thậm chí ngay trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan TTNN theo cấp và ngành thuộc tỉnh cũng còn nhiều vấn đề cần nghiên cứu, điều chỉnh ...

Có thể tóm tắt hệ thống các cơ quan TTNN thông qua Sơ đồ số 2.5 và cơ cấu tổ chức bộ máy TTNN cấp tỉnh thông qua Sơ đồ số 2.6.

Sơ đồ số 2.6. CƠ CẤU TỔ CHỨC BỘ MÁY THANH TRA NHÀ NƯỚC CẤP TỈNH



Ghi chú: →: Quan hệ song trùng lãnh đạo; - →: Truyền đạt quan hệ chỉ đạo, điều hành; :.....: Quan hệ phối hợp.

2.2.4.2. Tình hình tổ chức và hoạt động kiểm tra - kiểm soát của một số cơ quan chuyên ngành kinh tế - kỹ thuật trực thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

Hoạt động KT - KS của các sở, ban, ngành là hoạt động KT - KS chức năng và KT - KS nội bộ.

Các văn bản pháp quy, đặc biệt về lĩnh vực trật tự an toàn giao thông đường bộ, đường thủy còn có sự chòng chéo giữa 02 lực lượng: Cảnh sát Giao thông và Thanh tra Giao thông vận tải. Mặt khác, do ý thức trách nhiệm của cán bộ, công chức trong lĩnh vực này còn thiếu trách nhiệm dẫn đến công tác KT - KS phòng ngừa (kiểm tra trước) chưa được quan tâm đúng mức, tình trạng tai nạn giao thông vẫn chưa được kiểm soát, còn ở mức cao ... có phần chính là do nguyên nhân này.

Thực trạng về tổ chức và hoạt động của lực lượng thanh tra theo ngành, lĩnh vực được khái quát thông qua Sơ đồ số 2.7.

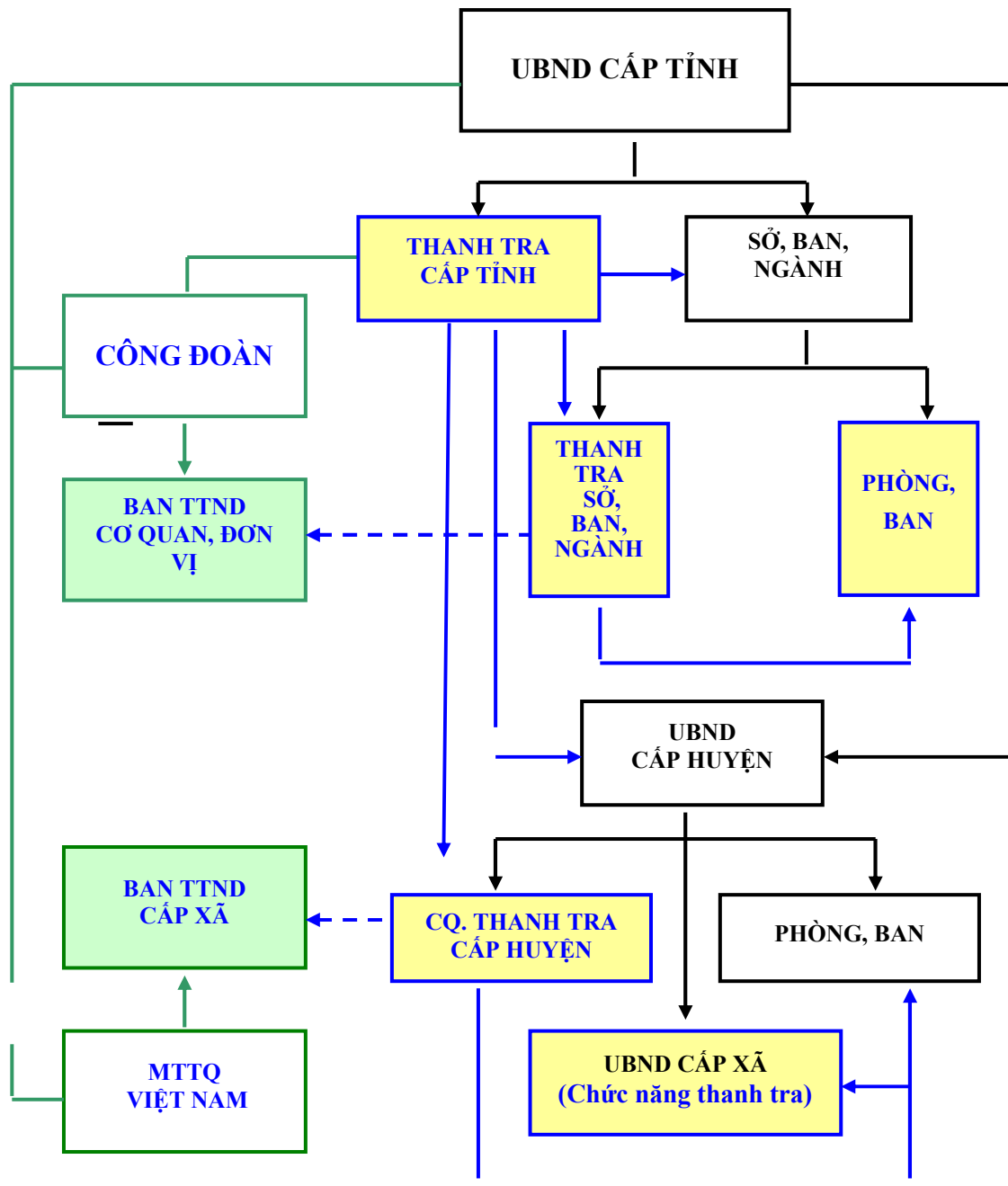
Cơ cấu tổ chức thanh tra như đã trình bày trên thì mạng lưới thanh tra là quá dàn trải. Với cách tổ chức như vậy chủ yếu dựa vào sự quản lý, chỉ đạo, điều hành của cơ quan QLNN cùng cấp, đứng đầu là thủ trưởng của cơ quan QLNN cấp ấy; còn việc quản lý điều hành theo hệ thống dọc của các cơ quan TTNN theo cấp là Cơ quan Thanh tra cấp tỉnh về nghiệp vụ thanh tra hành chính và của các cơ quan TTNN theo ngành, lĩnh vực là cơ quan Thanh tra bộ về nghiệp vụ TTCN. Điều này, dẫn đến một thực trạng là cấp trên không nắm chắc được cấp dưới, trách nhiệm theo chế độ ngành dọc có phần hạn chế; cách thức tổ chức "song trùng trực thuộc" của các cơ quan TTNN theo ngành ở các tỉnh hiện nay đã dẫn đến có nơi tạo cho Thanh tra Sở như là tổ chức riêng và lệ thuộc của Giám đốc sở, ngành; do vậy chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn theo pháp luật quy định không được thực hiện đầy đủ, ảnh hưởng đến hiệu quả công tác thanh tra. Mặt khác, theo quy định của pháp luật hiện hành thì TTNN nằm trong hệ thống hành pháp, là một trong những cơ cấu của bộ máy QLNN về hành pháp, với đặc điểm "song trùng, trực thuộc", chịu sự lãnh đạo, chỉ đạo của hai cơ quan: cơ quan thanh tra cấp trên và cơ quan quản lý cùng cấp. Với đặc điểm này, tổ chức thanh tra chịu trách nhiệm trước thủ trưởng của hai, thậm chí ba cơ quan (thanh tra theo ngành), trong khi thực tế thủ trưởng cấp quản lý cùng cấp có ảnh hưởng trực tiếp hơn đối với tổ chức Thanh tra cùng cấp. Đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến sự buông lỏng chỉ đạo của ngành dọc và nguyên tắc "hoạt động thanh tra chỉ tuân theo pháp luật, bảo đảm tính chính xác, khách quan, công khai, dân chủ, kịp thời" chưa thực hiện được đầy đủ.

Hiện nay, chúng ta đang trong giai đoạn đổi mới, cơ chế cũ chưa hoàn toàn được xóa bỏ và cơ chế mới chưa hoàn toàn được thiết lập. Xu hướng xóa bỏ cơ chế bộ chủ quản cũng đã được đề cập, địa phương đang được tăng cường quyền chủ động. Nguyên tắc song trùng lãnh đạo trong tổ chức hệ thống các cơ quan thanh tra đang biểu hiện sự "nửa chừng" giữa hai cơ chế. Trong giai đoạn "giao thời" như hiện nay, sự chòng chéo về phạm vi hoạt động giữa các cơ quan, tổ chức thanh tra là một điều

không thể tránh khỏi. Sự chông chéo đó được biểu hiện ở hai phương diện: thể chế pháp luật và thực tiễn hoạt động của các cơ quan, tổ chức thanh tra.

Sơ đồ số 2.7.

MỐI QUAN HỆ GIỮA HỆ THỐNG THANH TRA NHÀ NƯỚC THEO CẤP VÀ THANH TRA NHÀ NƯỚC THEO NGÀNH CẤP TỈNH



Ghi chú:

- : Mối quan hệ hành chính chỉ đạo song trùng về tổ chức hoạt động.
- : Quyền thanh tra của các cơ quan TTNN.
- : Quyền hướng dẫn nghiệp vụ; : Mối quan hệ phối hợp.

Pháp lệnh Thanh tra năm 1990, được ban hành trên cơ sở Hiến pháp năm 1980, cho nên, nó còn bị chi phối nặng nề của cơ chế cũ. Hiến pháp 1992 ra đời đã làm thay đổi về cơ bản hệ thống các văn bản pháp luật. Hàng loạt các luật và pháp lệnh đã được ban hành mới hoặc được bổ sung, sửa đổi sau Hiến pháp 1992. Trong nhiều văn bản pháp luật đó có dành những chương, điều qui định về công tác thanh tra. Các qui định về thanh tra trong các văn bản đó không thống nhất với nhau và nhất là không thống nhất với các qui định của Pháp lệnh Thanh tra. Chẳng hạn như: Luật Khoáng sản (20-3-1996); Luật Tài nguyên nước (20-5-1998); Luật Khoa học và Công nghệ (9-6-2000); Luật Giao thông đường bộ công bố ngày 12 tháng 7 năm 2001 v.v... Đây là một thực tế khách quan dẫn đến tình trạng không đồng nhất về mặt tổ chức, thiếu nhất quán về mặt chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của một số cơ quan nhà nước.

Sự ra đời của hàng loạt các tổ chức TTCN đã vượt ra khỏi phạm vi điều chỉnh của Pháp lệnh Thanh tra. Luật Thanh tra năm 2004 kế thừa Pháp lệnh Thanh tra năm 1990 cũng chưa khắc phục được cơ bản. Đồng thời trình tự, thủ tục thanh tra cũng không thống nhất bởi vì được qui định trong rất nhiều văn bản, theo từng ngành và lĩnh vực khác nhau.

Khác với một số nước trên thế giới, ở nước ta, tổ chức và hoạt động TTCN trong các văn bản pháp luật bị chi phối rất nhiều bởi yêu cầu quản lý của mỗi cơ quan, mỗi ngành, mỗi lĩnh vực; về các loại hình thanh tra, ở các nước phát triển từ lâu đã phân biệt rõ những loại hình thanh tra khác nhau để có những qui định riêng cho phù hợp. Trong khi đó ở nước ta, các loại hình thanh tra vẫn được "đồng nhất hoá" trong các qui định của pháp luật. Chính từ sự đồng nhất đó đã làm nảy sinh những vấn đề bất cập về mặt lý luận khi qui định về tổ chức, chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan, tổ chức thanh tra, nhất là đối với các tổ chức TTCN. Hiện nay, mô hình tổ chức của TTCN rất khác nhau: có nơi, các tổ chức TTCN tách rời, độc lập hoàn toàn với các tổ chức TTNN (chẳng hạn như ở Cục thuế và Hải quan cấp tỉnh).

Nhìn chung, các qui định của pháp luật về thanh tra chưa hoàn toàn theo kịp quá trình đổi mới về cơ chế quản lý kinh tế; sự chòng chéo trong hoạt động thanh tra trước hết tác động lên các DN, nhất là các DNNN ngoài việc chịu sự thanh tra toàn diện việc chấp hành chính sách pháp luật về thuế, bảo toàn và phát triển vốn, chế độ thu chi tài chính, an toàn lao động..., còn phải chịu sự thanh tra của các cơ quan quản lý chuyên ngành về lĩnh vực đó. Trong khi đó, tình trạng trong một địa phương có nhiều tổ chức thanh tra cũng gây nên sự chòng chéo lẫn nhau. Về cơ bản, khách thể của TTNN và TTCN có sự trùng lặp với nhau. Hiện nay, vấn đề xác định phạm vi hoạt động giữa TTNN và TTCN đã được coi là vấn đề nổi cộm và bức xúc nhất; cần được tập trung nghiên cứu hoàn thiện.

2.2.5. Tình hình tổ chức công tác kiểm tra - kiểm soát của lực lượng Công an cấp tỉnh

Lực lượng Công an cấp tỉnh với các Phòng An ninh kinh tế và Phòng Cảnh sát kinh tế được thành lập theo Nghị định số 250/CP ngày 12/6/1981 quy định về chức năng nhiệm vụ của Bộ Nội vụ, trong đó có Cục Cảnh sát kinh tế và Cục An ninh kinh tế.

Phòng An ninh kinh tế Công an tỉnh với nhiệm vụ bảo vệ an ninh chính trị, tài sản của cơ quan các ngành khối kinh tế, đấu tranh chống tội phạm trong lĩnh vực kinh tế chủ yếu là dấu hiệu tội phạm liên quan đến an ninh quốc gia, các vụ án kinh tế mang màu sắc chính trị và những vụ việc có yếu tố nước ngoài.

Phòng Cảnh sát kinh tế Công an tỉnh có nhiệm vụ đấu tranh bảo vệ tài sản (không có nhiệm vụ bảo vệ nội bộ) và các tội phạm kinh tế còn lại.

Từ năm 2004, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Pháp lệnh về Tổ chức điều tra hình sự, số 23/2004/PL-UBTVQH11 ngày 20/8/2004 (Sau đây gọi tắt là Pháp lệnh Điều tra) quy định tổ chức bộ máy, thẩm quyền điều tra cụ thể của Cơ quan điều tra, trong đó có hoạt động điều tra của Cơ quan Cảnh sát điều tra Công an cấp tỉnh, Cơ quan Cảnh sát điều tra Công an cấp huyện;

Theo đó, tổ chức của Cơ quan Cảnh sát điều tra Công an cấp tỉnh gồm có: Phòng Cảnh sát điều tra tội phạm về trật tự xã hội, Phòng Cảnh sát điều tra tội phạm về trật tự quản lý kinh tế và chức vụ, Phòng Cảnh sát điều tra tội phạm về ma túy và Văn phòng Cơ quan Cảnh sát điều tra [145, Điều 9, Khoản 2]; Tổ chức của Cơ quan An ninh điều tra Công an cấp tỉnh gồm có các đội điều tra, đội nghiệp vụ và bộ máy giúp việc Cơ quan An ninh điều tra [145, Điều 10, Khoản 2].

Thẩm quyền điều tra của Cơ quan Cảnh sát điều tra Công an cấp tỉnh điều tra các vụ án hình sự về các tội phạm quy định tại Pháp lệnh Điều tra và tại các chương từ Chương XII đến Chương XXII của Bộ luật Hình sự ... Khi các tội phạm đó thuộc thẩm quyền xét xử TAND cấp tỉnh hoặc các tội phạm thuộc thẩm quyền điều tra của Cơ quan Cảnh sát điều tra Công an cấp huyện nhưng xét thấy cần trực tiếp điều tra [145, Điều 11, Khoản 2].

Thẩm quyền điều tra của Cơ quan An ninh điều tra Công an cấp tỉnh điều tra các vụ án hình sự về các tội phạm quy định tại Chương XI, Chương XXIV và các tội phạm quy định tại các điều 180, 181, 221, 222, 223, 230, 231, 232, 236, 263, 264, 274 và 275 của Bộ luật Hình sự khi các tội phạm đó thuộc thẩm quyền xét xử TAND cấp tỉnh [145, Điều 12].

Quyền hạn điều tra của các cơ quan khác của lực lượng Cảnh sát trong Công an nhân dân cấp tỉnh được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra: Phòng Cảnh sát giao thông đường bộ - đường sắt, Phòng Cảnh sát giao thông đường thủy, Phòng Cảnh sát phòng cháy, chữa cháy, Phòng Cảnh sát quản lý hành chính về trật tự xã hội, Phòng Cảnh sát bảo vệ và hỗ trợ tư pháp; Trại tạm giam, Trại giam trong

khi làm nhiệm vụ của mình phát hiện sự việc có dấu hiệu tội phạm thuộc thẩm quyền điều tra của Cơ quan Cảnh sát điều tra quy định tại Điều 11 của Pháp lệnh Điều tra thì Trưởng phòng Cảnh sát giao thông đường bộ - đường sắt, Trưởng phòng Cảnh sát giao thông đường thủy, Trưởng phòng Cảnh sát phòng cháy, chữa cháy, Trưởng phòng Cảnh sát quản lý hành chính về trật tự xã hội, Trưởng phòng Cảnh sát bảo vệ và hỗ trợ tư pháp, Giám thị trại tạm giam, Giám thị trại giam ra quyết định khởi tố vụ án, lấy lời khai, khám nghiệm hiện trường, khám xét, thu giữ, tạm giữ và bảo quản vật chứng, tài liệu liên quan trực tiếp đến vụ án, chuyển hồ sơ vụ án cho Cơ quan Cảnh sát điều tra có thẩm quyền trong thời hạn bảy ngày, kể từ ngày ra quyết định khởi tố vụ án [145, Điều 23].

Quyền hạn điều tra của các cơ quan khác của lực lượng An ninh trong Công an nhân dân cấp tỉnh được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra: Các phòng An ninh ở Công an cấp tỉnh trực tiếp đấu tranh phòng, chống các tội phạm quy định tại Điều 12 của Pháp lệnh Điều tra, trong khi làm nhiệm vụ của mình mà phát hiện sự việc có dấu hiệu tội phạm thì Trưởng phòng các phòng An ninh ở Công an cấp tỉnh ra quyết định khởi tố vụ án, lấy lời khai, khám nghiệm hiện trường, khám xét, thu giữ, tạm giữ và bảo quản vật chứng, tài liệu liên quan trực tiếp đến vụ án; khi xét cần ngăn chặn ngay người có hành vi phạm tội trốn, tiêu huỷ chứng cứ hoặc tiếp tục thực hiện tội phạm thì giải ngay người đó đến cơ quan Công an và xin ngay lệnh bắt khẩn cấp của cơ quan có thẩm quyền; trong thời hạn bảy ngày, kể từ ngày ra quyết định khởi tố vụ án phải chuyển hồ sơ vụ án cho Cơ quan An ninh điều tra có thẩm quyền.

Đội An ninh ở Công an cấp huyện trong khi làm nhiệm vụ của mình mà phát hiện sự việc có dấu hiệu tội phạm thuộc thẩm quyền điều tra của Cơ quan An ninh điều tra Công an cấp tỉnh thì tiến hành ngay việc truy bắt người có hành vi phạm tội chạy trốn, lấy lời khai, thu giữ, tạm giữ và bảo quản vật chứng, tài liệu liên quan trực tiếp đến vụ án và báo ngay cho Cơ quan An ninh điều tra cấp tỉnh [145, Điều 24].

Kết quả nghiên cứu cho thấy: Trong lực lượng Công an nhân dân, có sự phân định khá rành mạch giữa lực lượng của Cảnh sát Điều tra theo quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự và Pháp lệnh Điều tra hình sự với hoạt động thanh tra kinh tế - xã hội, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Tuy nhiên, về nội dung lại biểu hiện sự chồng chéo khá tập trung ở hoạt động của lực lượng Cảnh sát kinh tế và An ninh kinh tế với các cơ quan, tổ chức TTNN cấp tỉnh.

Chức năng của lực lượng Cảnh sát kinh tế và An ninh kinh tế với nhiệm vụ bảo vệ kỷ cương pháp luật trong các hoạt động kiểm tra giữ gìn an ninh quốc gia và an toàn xã hội. Để thực hiện được chức năng này, các lực lượng Cảnh sát kinh tế và An ninh kinh tế có quan hệ chặt chẽ với hoạt động thanh tra kinh tế - xã hội của TTNN và hoạt động kiểm sát của Viện KSND. Về đối tượng hoạt động, Cảnh sát kinh tế và An ninh kinh tế cũng kiểm tra sổ sách, giấy tờ, tài liệu và các hoạt động sản xuất kinh

doanh của các DN như hoạt động thanh tra. Sự trùng lặp về mặt nội dung, dễ dẫn đến sự đồng nhất nhiệm vụ của các tổ chức trên.

Với mỗi cuộc kiểm tra, sự hiện diện của Cảnh sát kinh tế và An ninh kinh tế không cần có quyết định của một cơ quan có thẩm quyền, mà thông thường đó chỉ là thẻ hoặc giấy chứng minh. Sau các hoạt động mang tính kiểm tra, thanh tra, lực lượng Cảnh sát kinh tế và An ninh kinh tế cũng không nhất thiết phải công bố những kết luận cụ thể về kết quả hoạt động của mình do những thông tin thu nhận được có thể là bí mật hoặc phục vụ cho yêu cầu nghiệp vụ của ngành Công an. Vì vậy, khi các đoàn thanh tra của TTNN cần làm rõ những nội dung mà Cảnh sát kinh tế và An ninh kinh tế đã làm, rất dễ gây tình trạng trùng lặp. Ngược lại, nhiều vụ việc đã được các Đoàn Thanh tra trước đó soát xét và có văn bản kết luận nhưng lại không được lực lượng Cảnh sát kinh tế và An ninh kinh tế sử dụng. Sự chòng chéo về nội dung hoạt động giữa hai ngành trên thực tế đã gây phiền hà, ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất kinh doanh của các DN, nhất là các DNNN.

Trong khi có sự chòng chéo như trên thì ở nhiều lĩnh vực lại bị bỏ trống, buông lỏng như các lĩnh vực chống gian lận thương mại, kinh tế đối ngoại, các chương trình hợp tác liên doanh đối với nước ngoài. Như vậy, sự chòng chéo và thiếu sự phân công, phân nhiệm cụ thể giữa TTNN với Cảnh sát kinh tế và An ninh kinh tế chẳng những làm giảm hiệu quả, hiệu lực của mỗi cơ quan mà còn gây phiền hà cho các DN.

2.2.6. Quan hệ trong hoạt động của Kiểm toán nhà nước khu vực với công tác kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh

Theo Luật Kiểm toán nhà nước (2005), KTNN là cơ quan do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật.

KTNN ra đời và phát triển từ Nghị định số 70/CP ngày 11/7/1994 của Chính phủ - là cơ quan thuộc Chính phủ đến nay thuộc Quốc hội là yêu cầu tất yếu của xu thế đổi mới và hội nhập, đáp ứng đòi hỏi tất yếu khách quan của QLNN theo cơ chế thị trường và xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN.

Về lĩnh vực hoạt động, bên cạnh việc duy trì, bảo vệ pháp luật, kỷ cương, KTNN còn đi sâu vào các tài liệu, chứng từ, sổ sách kế toán, báo cáo quyết toán của các cơ quan và tổ chức của Nhà nước.

Trong những năm qua KTNN khu vực (Audit Regional Branch Office) đã giúp UBND cấp tỉnh thực hiện chức năng kiểm tra, xác nhận tính đúng đắn, hợp pháp của các tài liệu và số liệu kế toán, báo cáo quyết toán của các cơ quan nhà nước, các đơn vị sự nghiệp, đơn vị kinh tế nhà nước và đoàn thể quần chúng, các tổ chức xã hội sử dụng kinh phí do NSNN cấp; các chương trình, dự án, các công trình đầu tư của Nhà nước; KTNN thực hiện kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN của tỉnh trước khi trình HĐND tỉnh và báo cáo quyết toán NSNN với cấp trên. KTNN khu vực đã tiến hành nhiều cuộc kiểm toán với quy mô khác nhau trên nhiều lĩnh vực, trọng tâm là lĩnh vực quản

lý NSNN. Kết quả hoạt động kiểm toán đã góp phần chống thất thu, tiết kiệm chi cho ngân sách cấp tỉnh hàng trăm tỷ đồng. Qua kiểm toán, KTNN khu vực đã phát hiện những sai sót trong hạch toán, những khoản tiền chi bất hợp lý, sai chế độ để giúp đỡ, chần chừ, uốn nắn; phát hiện những sơ hở không hợp lý về chính sách, chế độ để kiến nghị các cấp có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung. Qua kiểm toán, KTNN khu vực đã đưa ra những nhận xét, đánh giá khách quan, xác định tính đúng đắn của số liệu báo cáo kế toán, cung cấp những thông tin xác thực cho HĐND cấp tỉnh, và các cơ quan QLNN về thực trạng thu chi, điều hành và quyết toán NSNN, tình hình tuân thủ chính sách, chế độ tài chính và pháp luật Nhà nước trên địa bàn tỉnh.

Tuy nhiên, thực tế hoạt động những năm vừa qua đã xảy ra sự chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động giữa KTNN khu vực và cơ quan, tổ chức TTNN và cơ quan điều tra, gây không ít phiền hà cho các cơ quan, tổ chức được KT - KS, nhất là các DN. Chẳng hạn, năm 1999 - 2006 có sự trùng lặp về nội dung và thời gian giữa hoạt động của Thanh tra tỉnh, Thanh tra sở, ngành, tại nhiều cơ quan hành chính sự nghiệp thuộc cấp tỉnh trong lĩnh vực sử dụng NSNN. Ví dụ, từ năm 2001-2003 tại Cục Thuế Hải Dương, sự chồng chéo giữa cơ quan Công an tỉnh và KTNN khu vực phía Bắc về thời gian và nội dung kiểm tra trùng lặp xảy ra nhiều lần. Đây là vấn đề cần được xem xét và có biện pháp khắc phục.

2.2.7. Tình hình tổ chức và hoạt động kiểm tra - kiểm soát phòng, chống tham nhũng và thực hành tiết kiệm, chống lãng phí cấp tỉnh

Trước ngày 01/6/2006, Luật Phòng, Chống tham nhũng năm 2005 có hiệu lực, theo Pháp lệnh Phòng, Chống tham nhũng năm 1998 ở cấp tỉnh không có tổ chức chuyên trách công tác phòng, chống tham nhũng. Hoạt động phòng, chống tham nhũng ở cấp tỉnh do thủ trưởng cơ quan chủ trì, tổ chức thực hiện và TTNN tỉnh giúp UBND cấp tỉnh tổng hợp tình chung. Kết quả đạt được trong lĩnh vực này còn rất hạn chế do nhiều nguyên nhân, trong đó nguyên nhân chủ yếu là do chúng ta chưa có Cơ quan chuyên trách về Phòng, Chống tham nhũng. Hiện nay, theo Luật Phòng, Chống tham nhũng năm 2005, Đơn vị chuyên trách về chống tham nhũng mới được tổ chức ở Thanh tra Chính phủ, Bộ Công an và Viện KSND tối cao [105]; Ở cấp tỉnh chưa có đơn vị chuyên trách về chống tham nhũng ...

2.2.8. Tình hình tổ chức bộ máy và hoạt động kiểm tra - giám sát của cơ quan, tổ chức Đảng cấp tỉnh

Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo Hệ thống chính trị. Hệ thống chính trị là mối liên hệ tác động qua lại giữa các yếu tố chính trị - xã hội, trong đó tính chất cơ bản là tính chỉnh thể, khâu trung tâm nhưng có mối liên hệ bên trong và bên ngoài. Do đó cả về lý luận và thực tiễn, công tác kiểm tra của tổ chức Đảng có vai trò quyết định chủ yếu đối với tất cả các cơ quan, tổ chức và cán bộ, công chức của Hệ thống chính trị và Nhà nước. Đồng thời, Nhà nước đảm bảo toàn bộ kinh phí từ NSNN cho hoạt động

của Đảng. Do vậy, hoạt động kiểm tra - giám sát của Đảng đóng vai trò quan trọng trong hệ thống KT - KS cấp tỉnh về lĩnh vực KT - TC.

Hoạt động kiểm tra của Đảng là chức năng thuộc sự lãnh đạo của Đảng. Cơ quan thực hiện quyền kiểm tra của Đảng tại cấp tỉnh là Đại hội Đảng bộ, Hội nghị Ban Chấp hành Tỉnh Đảng bộ, UBKT Tỉnh uỷ, Thành uỷ và các tổ chức Đảng trực thuộc. Đảng thực hiện kiểm tra thông qua tổ chức của Đảng và đảng viên theo quy định của Điều lệ Đảng. Trong kiểm tra, Đảng không can thiệp trực tiếp vào hoạt động điều hành, không làm thay cơ quan HCNN và không áp dụng biện pháp cưỡng chế nhà nước.

Trong hệ thống chính trị của nước ta nói chung, ở cấp tỉnh nói riêng, phần lớn đảng viên của Đảng là cán bộ, công chức hoạt động trong bộ máy quản lý HCNN, trong đó có lĩnh vực KT - TC và ngược lại hầu hết các chức vụ trong bộ máy do đảng viên của Đảng đảm nhiệm. Đường lối và chủ trương của Đảng được thể hiện bằng chính sách, pháp luật của Nhà nước; Đảng viên vi phạm chính sách, pháp luật của Nhà nước cũng chính là vi phạm kỷ luật của Đảng. Vì vậy, xét về khách thể kiểm tra thì nhiều khi có sự trùng lặp giữa kiểm tra của Đảng và kiểm tra, thanh tra của Nhà nước. Song do nhu cầu xử lý khác nhau nên trong thực tế công tác KT - KS của bản thân bộ máy nhà nước trong đó có lĩnh vực KT - TC, công tác kiểm tra Đảng là một đòi hỏi tất yếu khách quan. Do đó, từ trước tới nay Đảng ta rất coi trọng và làm tốt công tác kiểm tra.

Sau 20 năm đổi mới, Đảng bộ và nhân dân các tỉnh đã thu được những thành công to lớn, có ý nghĩa rất quan trọng về nhiều mặt: đã ra khỏi khủng hoảng kinh tế - xã hội nhưng còn tồn tại nhiều vấn đề đòi hỏi công tác kiểm tra của Đảng cần củng cố và tăng cường.

Xét trong nội bộ Đảng, công tác kiểm tra Đảng là công tác của toàn Đảng, của mọi tổ chức Đảng và đảng viên. Tuy nhiên các tổ chức Đảng: Cấp uỷ, Uỷ ban Kiểm tra, Ban Cán sự Đảng... có chức năng, nhiệm vụ khác nhau nên phạm vi trách nhiệm, nội dung, đối tượng kiểm tra của từng tổ chức Đảng cũng khác nhau.

Xét trong quan hệ với bộ máy HCNN, công tác kiểm tra Đảng bao gồm nhiều nội dung và chủ yếu do UBKT các cấp tiến hành. Tuy nhiên vấn đề chủ yếu cần đề cập đến công tác giải quyết đơn thư tố cáo; một nội dung kiểm tra gắn bó mật thiết với công tác kiểm tra, thanh tra do cơ quan HCNN cấp tỉnh tiến hành và cần xác định ranh giới cũng như sự phối hợp trong quá trình hoạt động của từng cơ quan.

Ví dụ ở tỉnh Hải Dương, theo thống kê chưa đầy đủ, trong các năm từ 1999 - 2006 UBKT các cấp đã tiếp nhận và giải quyết 150 lượt đảng viên bị tố cáo. Trong số vụ việc tố cáo có 120 trường hợp bị tố cáo vi phạm chính sách, pháp luật về lĩnh vực KT - TC. Nổi lên vẫn là hành vi làm trái các quy định, chế độ chính sách của Nhà nước để tham ô, vụ lợi; Thậm chí có hành vi tham ô chiếm đoạt tài sản của Nhà nước, tập thể và công dân liên quan đến buôn lậu, trốn thuế, làm hàng giả ... Trong công tác

giải quyết đơn tố cáo, UBKT Đảng các cấp trong tỉnh đã tiến hành xử lý kỷ luật 196 trường hợp, trong đó có 146 trường hợp là khiển trách, 30 trường hợp là cảnh cáo, 10 trường hợp là cách chức, 06 trường hợp bị khai trừ khỏi Đảng.

Qua kết quả giải quyết tố cáo đã giúp cho các tổ chức Đảng trong Đảng bộ cấp tỉnh quản lý tốt đảng viên, góp phần làm trong sạch đội ngũ cán bộ, đảng viên; thu hồi được một số vật chất bị chiếm dụng, góp phần đấu tranh chống tham nhũng, tiêu cực, lãng phí, đáp ứng nguyện vọng chính đáng của nhân dân, củng cố và tăng cường mối liên hệ giữa Đảng với nhân dân. Qua giải quyết tố cáo cũng như qua công tác kiểm tra nói chung, tổ chức Đảng có thẩm quyền cũng phát hiện được nhiều vấn đề sơ hở trong lãnh đạo, quản lý, những thiếu sót phải điều chỉnh, bổ sung trong quản lý KT - TC ...

Trong quá trình thực hiện nhiệm vụ của mình qua từng giai đoạn, UBKT của Đảng ở các cấp trong tỉnh, tuy còn nhiều thiếu sót nhưng đã làm được nhiều việc; trong hoạt động KT - KS có nhiều thuận lợi, nhưng cũng gặp không ít khó khăn vướng mắc, cả về nội dung, đối tượng kiểm tra, cả về quy trình, cách làm và nhất là giải quyết các vấn đề vướng mắc về nhận thức, các mối quan hệ về tổ chức, về cơ chế... để bảo đảm cho công tác kiểm tra đạt chất lượng và hiệu quả. Tuy nhiên, thực tiễn cũng đang đặt ra nhiều vấn đề liên quan đến mối quan hệ giữa UBKT với tổ chức Đảng và đảng viên, giữa công tác kiểm tra của Đảng nói chung, của UBKT nói riêng với công tác của cơ quan bảo vệ pháp luật và nhất là với hoạt động cơ quan TTNN các cấp.

Trong kiểm tra tổ chức Đảng và đảng viên khi có dấu hiệu vi phạm, giải quyết tố cáo và thi hành kỷ luật tổ chức Đảng và đảng viên vi phạm, UBKT các cấp của Đảng tiến hành kiểm tra, giải quyết tố cáo, thi hành kỷ luật đối với tổ chức Đảng và đảng viên theo nhiệm vụ quy định của Điều lệ Đảng. Trong khi đó, các cơ quan TTNN theo cấp và ngành của tỉnh tiến hành thanh tra, kiểm tra bộ máy nhà nước và cán bộ, công chức theo Luật Thanh tra. Các hoạt động KT - KS giữa các tổ chức này có những điểm giống và khác nhau về mục đích, thẩm quyền, nội dung, phương pháp tiến hành: Do tính chất, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng tổ chức khác nhau nên về thẩm quyền và phương pháp tiến hành công tác có khác nhau.

Tuy nhiên, về khách thể kiểm tra trong trường hợp đảng viên là cán bộ, công chức đồng thời chịu sự kiểm tra của các UBKT của Đảng và Cơ quan Thanh tra của Nhà nước. Khi kiểm tra đảng viên là cán bộ, công chức, UBKT của Đảng có trách nhiệm xem xét cả về kỷ luật nội bộ Đảng và chấp hành pháp luật nhà nước, các cơ quan TTNN kiểm tra cán bộ, công chức là đảng viên chủ yếu xem xét dưới góc độ chấp hành pháp luật; về phương pháp, thẩm quyền có sự khác nhau tương đối giữa Kiểm tra Đảng và TTNN: Khi tiến hành kiểm tra, UBKT các cấp phải thực hiện các phương pháp cơ bản có tính nguyên tắc của công tác Kiểm tra Đảng, không sử dụng các biện pháp của các cơ quan bảo vệ pháp luật. Trong khi đó, TTNN khi tiến hành kiểm tra được sử dụng các phương pháp khác nhau từ thanh tra đến "mệnh lệnh, quyền uy"; Về thẩm quyền, do vai trò, vị trí và quyền hạn khác nhau nên thẩm quyền của

UBKT Đảng và Cơ quan TTNN hiện nay cũng được quy định khác nhau. Chẳng hạn, trong quá trình thanh tra, kiểm tra giải quyết đơn tố cáo, một cơ quan TTNN có kết luận, kiến nghị và được chuẩn y xử lý kỷ luật hành chính một giám đốc kiêm bí thư đảng uỷ cơ sở vi phạm pháp luật. Đồng thời, theo quy định, căn cứ vào kết luận của Cơ quan TTNN, tổ chức Đảng quản lý trực tiếp cán bộ cũng tiến hành xem xét và xử lý kỷ luật theo quy định của Đảng. Trong khi đó, đơn vị sự nghiệp, DNNN lại thuộc ngành, cấp trên trực tiếp của giám đốc đơn vị, DN là giám đốc Sở - Tỉnh uỷ viên, sinh hoạt đảng thuộc Đảng bộ các cơ quan tỉnh, khác Đảng bộ cấp huyện quản lý trực tiếp bí thư đảng uỷ cơ sở kiêm giám đốc đơn vị, DN. Do vậy, UBKT Đảng bộ cấp huyện lại phải kiểm tra, kết luận theo trách nhiệm và thẩm quyền đối với bí thư đảng uỷ cơ sở kiêm giám đốc đơn vị, DN.

Một ví dụ khác, Công ty Xi măng Hoàng Thạch nằm ở Tỉnh Hải Dương, trực thuộc Tổng công ty xi măng Việt Nam ở Hà Nội. Theo quy định, Đảng bộ Công ty Xi măng Hoàng Thạch trực thuộc Đảng bộ cấp tỉnh. Trong trường hợp này khi kiểm tra, xử lý cán bộ là đảng viên vi phạm pháp luật nhà nước trong lĩnh vực KT - TC và quy định của Đảng có sự trùng lặp về hoạt động của Cơ quan Thanh tra Bộ Xây dựng (TTNN) và UBKT Đảng bộ Tỉnh Hải Dương.

Trong cả hai trường hợp trên, TTNN có thẩm quyền trực tiếp hoặc kiến nghị thủ trưởng được phân cấp quản lý cán bộ tạm đình chỉ công tác đối với cán bộ - đảng viên vi phạm, ra quyết định thu hồi, bồi thường tài sản ... bị chiếm giữ hay làm thất thoát. Như vậy, ở đây Cơ quan TTNN đã sử dụng phương pháp "mệnh lệnh, quyền uy", còn UBKT Đảng trong khi tiến hành kiểm tra, yêu cầu đảng viên và tổ chức đảng quản lý trực tiếp đảng viên kiểm điểm, phê và tự phê bình theo quy định của Đảng.

Bên cạnh những sự giống nhau và khác nhau "tương đối" nói trên thì việc thực hiện nhiệm vụ thanh tra, kiểm tra lại đang phải tiến hành trong bối cảnh đặc biệt, trong đó sự nghiệp đổi mới của Đảng đang phát triển sâu rộng trong mọi lĩnh vực đời sống xã hội, làm cho quan hệ kinh tế phát triển nhanh chóng, dẫn đến các quan hệ xã hội thay đổi mạnh mẽ, tác động vào cả tổ chức Đảng, bộ máy QLNN và đội ngũ cán bộ, đảng viên. Những mặt tiêu cực phát sinh trong cơ chế mới, làm cho số tổ chức Đảng, cơ quan nhà nước và cán bộ là đảng viên vi phạm kỷ luật Đảng và pháp luật nhà nước ngày càng tăng; Hành vi vi phạm kỷ luật Đảng ngày càng phức tạp, liên quan đến nhiều cấp, nhiều ngành, nhiều người. Trong khi đó do nhiều nguyên nhân, hệ thống cơ chế chính sách lại không đồng bộ, chưa đầy đủ, còn nhiều sơ hở dễ bị lợi dụng, nên thiếu chuẩn mực thống nhất để đánh giá. Trong khi đó, tổ chức bộ máy, số lượng, chất lượng cán bộ, phương tiện hoạt động của UBKT Đảng và cơ quan TTNN các cấp còn hạn chế, nên đã gây không ít khó khăn cho việc thực hiện nhiệm vụ kiểm tra của Đảng và thanh tra của Nhà nước. Ví dụ như: quy định về khuyến khích đầu tư, cho thuê đất ở các tỉnh; đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng trên cơ sở tranh thủ kinh phí TW; tranh thủ vốn đầu tư của nước ngoài, của các tổ chức phi chính phủ ... tài trợ với điều kiện thiết

kế, thi công công trình phải do các DN tư nhân hoặc các DNNN tỉnh khác thi công v.v...

Từ tình hình hoạt động riêng biệt nói trên, cả UBKT của Đảng và Cơ quan TTNN đều khó phát huy được các mặt mạnh và khắc phục mặt hạn chế và dễ dẫn đến sự chông chéo trong công tác, thiếu thống nhất trong đánh giá, kết luận làm cho chất lượng, hiệu quả công tác không cao. Điều đó đòi hỏi UBKT của Đảng và TTNN phải có sự phối kết hợp chặt chẽ, có sự phân định ranh giới rõ ràng trong việc thực hiện nhiệm vụ. Vấn đề này, hiện nay đang trở thành tất yếu và bức xúc.

Mặt khác, do Đảng sử dụng NSNN để hoạt động nên trong quá trình KT - KS về KT - TC theo quy định của pháp luật hiện hành cũng dẫn tới sự trùng lặp, chông chéo giữa kiểm tra của Đảng và các cơ quan, tổ chức KT - KS khác.

Từ kết quả phân tích trên đây cho thấy: hoạt động KT - KS nói chung và trong lĩnh vực KT - TC nói riêng của tổ chức Đảng ở cấp tỉnh đóng vai trò hết sức quan trọng vì Đảng: "... là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội" [76, Điều 4], tổ chức và lãnh đạo công tác cán bộ; thông qua hệ thống tổ chức cán bộ và đảng viên chỉ đạo, Đảng lãnh đạo toàn bộ hoạt động bộ máy quản lý HCNN, các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức kinh tế, hội nghề nghiệp và công dân ở cấp tỉnh. Đồng thời, khi sử dụng NSNN Đảng cần phải KT - KS. Trong khi đó hoạt động kiểm tra, giám sát của các chức Đảng chưa đáp ứng được nhu cầu quản lý KT - TC như đã trình bày trên. Vì vậy, vấn đề đặt ra cần hoàn thiện tổ chức và hoạt động kiểm tra - giám sát của Đảng là nhu cầu bức xúc, nhất là đối với cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC.

2.2.9. Tình hình tổ chức và hoạt động giám sát của tổ chức xã hội và công dân tại cấp tỉnh

Tổ chức và hoạt động giám sát của tổ chức chính trị - xã hội và công dân được ghi nhận trong pháp luật. Trong lĩnh vực KT - TC, các tổ chức chính trị - xã hội và công dân có quyền giám sát mọi mặt hoạt động của các cơ quan hành chính và đơn vị kinh tế nhà nước bằng các biện pháp tác động mang tính thuyết phục. Điển hình cho hoạt động giám sát của tổ chức xã hội và công dân được thể hiện thông qua hoạt động của các ban Thanh tra nhân dân (TTND).

Tổ chức và hoạt động của lực lượng TTND do MTTQ Việt Nam trực tiếp và tổ chức Công đoàn là thành viên của MTTQ Việt Nam lãnh đạo hiện nay đang có nhiều vấn đề bức xúc.

MTTQ Việt Nam là một bộ phận của hệ thống chính trị Nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo. "Thành viên của MTTQ Việt Nam các cấp bao gồm tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp và các cá nhân tiêu biểu trong các giai cấp, các tầng lớp xã hội, các dân tộc, các tôn giáo, người Việt Nam ở nước ngoài" [81, Điều I, Chương I].

Ở nước ta, MTTQ Việt Nam đã được tổ chức theo 4 cấp hành chính: Ủy ban TW MTTQ Việt Nam; Ủy ban MTTQ Việt Nam tỉnh, thành phố trực thuộc TW; Ủy ban MTTQ Việt Nam quận, huyện, thị xã và Ủy ban MTTQ Việt Nam xã, phường, thị trấn.

Ban TTND là tổ chức thanh tra của quần chúng được thành lập ở xã, phường, thị trấn (gọi tắt là xã, phường) và các tổ chức sự nghiệp hành chính, đơn vị kinh tế nhà nước nhằm bảo đảm quyền giám sát, kiểm tra của quần chúng đối với mọi tổ chức, cá nhân trong việc thực hiện chính sách, pháp luật ở phạm vi cấp xã và cơ quan, đơn vị. Ban TTND ở cấp xã do quần chúng bầu ra và do MTTQ cấp cùng cấp tổ chức, chỉ đạo hoạt động. Ban TTND ở cơ quan, đơn vị do đại hội của những người lao động bầu ra, Ban chấp hành Công đoàn cơ sở chỉ đạo hoạt động. Mỗi quan hệ được mô tả tại Sơ đồ số 2.1 và Sơ đồ số 2.7.

Thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao, giai đoạn từ năm 1999 đến năm 2005 các Ban TTND ở cấp xã đã tập trung làm tốt công tác giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhất là những lĩnh vực KT - TC như: việc thu, chi, quản lý các loại quỹ từ nhân dân đóng góp, các công trình xây dựng, thực hiện các chính sách kinh tế - xã hội... tại các đơn vị cơ sở. TTND mỗi tỉnh đã kiểm tra được trên 2000 cuộc trong đó có trên 1500 cuộc kiểm tra hoạt động về thu - chi tài chính, đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng ... Qua kiểm tra đã giúp đơn vị cơ sở thực hiện tốt công tác kiểm soát nội bộ. Về hoạt động giám sát, TTND đã giám sát việc thực hiện quy chế dân chủ ở xã, phường, cơ quan, đơn vị về thu, chi các loại quỹ để xây dựng cơ sở hạ tầng, công trình công cộng. Qua hoạt động giám sát đã phát hiện và kiến nghị, giúp chính quyền và cơ quan xử lý nhiều cán bộ vi phạm, thu về cho ngân sách tỉnh hàng trăm triệu đồng và hàng trăm tấn thóc. Đặc biệt, TTND giúp cho chính quyền cơ sở khắc phục được những vướng mắc trong công tác quản lý, góp phần làm cho các chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, các Nghị quyết của HĐND, quyết định của UBND, đặc biệt trong lĩnh vực KT - TC được thực hiện có hiệu quả hơn.

Theo số liệu tổng hợp, trong thời gian 10 năm (1991 - 2001) trên địa bàn cả nước "TTND đã cùng với MTTQ phối hợp với chính quyền tổ chức nhân dân ở khu dân cư xây dựng được 736 quy ước, trong đó có 456 quy ước đã được cấp thẩm quyền phê duyệt; phối hợp với UBND và các tổ chức thành viên vận động nhân dân bầu trực tiếp trên 1200 trưởng thôn, gần 100 phó thôn. Năm 2000 vận động nhân dân đóng góp 55 tỷ 710 triệu đồng, bằng 79% tổng mức vốn đầu tư và trên 02 triệu ngày công để xây dựng và nâng cấp, sửa chữa 1.026 km đường, 1.054 cầu cống" [44]; đã thực hiện nhiều cuộc kiểm tra khi được các cơ quan TTNN yêu cầu.

Bên cạnh đó, còn có những nơi Ban TTND hoạt động không đúng theo quy định của pháp luật. Mặt khác, do có vướng mắc về tổ chức và cơ chế hoạt động cho nên tổ chức TTND hiện nay hoạt động giám sát kém hiệu quả. Ở nhiều nơi, Ban TTND tồn tại chỉ là hình thức; ngay tên gọi hiện nay cũng không sát đúng với yêu cầu quản lý, để

nhằm lẫn với chức năng thanh tra của cơ quan quyền lực ... Đây là vấn đề cần xem xét, nghiên cứu và đổi mới cho phù hợp.

2.3. Đánh giá tổng quát về tổ chức và hoạt động kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh

Qua nghiên cứu thực trạng về tổ chức và hoạt động của hệ thống KT - KS trong những năm qua thuộc cấp tỉnh ở nước ta và một số nước trên thế giới cho thấy: Cùng với sự ra đời và phát triển của bộ máy nhà nước ở địa phương, các hoạt động KT - KS cấp tỉnh nói chung, đặc biệt trong lĩnh vực KT - TC nói riêng đã được Đảng bộ và cơ quan nhà nước cấp tỉnh coi trọng và là những biện pháp không thể thiếu được trong quá trình QLNN ở địa phương. Hoạt động KT - KS gắn liền với những yêu cầu của việc thực hiện những nhiệm vụ của Nhà nước trong từng giai đoạn, thời kỳ lịch sử của đất nước.

Với các hình thức tổ chức, phạm vi hoạt động và tên gọi khác nhau, hoạt động của các cơ quan, tổ chức này đã tạo ra một hệ thống KT - KS nền kinh tế - xã hội, góp phần quan trọng trong việc đảm bảo kỷ cương, nguyên tắc tập trung dân chủ trong hoạt động quản lý KT - TC của bộ máy nhà nước ở địa phương.

Tổ chức và hoạt động KT - KS nói chung, trong lĩnh vực KT - TC nói riêng ngày càng được thể chế hoá, từ các qui định trong Hiến pháp đến các sắc luật và văn bản dưới luật. Đó là những cơ sở pháp lý quan trọng cho việc hình thành và phát triển các cơ quan có chức năng KT - KS cho cả nước và cho riêng cấp tỉnh.

Trong quá trình chờ sửa đổi, hoàn thiện căn bản các văn bản pháp luật quy định về hoạt động KT - KS trong lĩnh vực KT - TC, gần đây Chính phủ đã có những chỉ thị, quyết định điều chỉnh nhằm tránh sự chông chéo về nội dung do nhiều chủ thể cùng tiến hành KT - KS đối với đối tượng quản lý, nhất là DN. Song, trong thực tế sự chông chéo vẫn còn xảy ra giữa các cơ quan, tổ chức của địa phương và ngay cả với các cơ quan, tổ chức thuộc các bộ, ngành TW đóng trên địa bàn.

Qua nghiên cứu, hoạt động KT - KS được thực hiện khá đồng bộ và toàn diện trên mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội, duy trì sự KT - KS thường xuyên, liên tục, chặt chẽ trong hoạt động của bộ máy QLNN trong lĩnh vực KT - TC đến các hành vi của các tổ chức và cá nhân trên địa bàn cấp tỉnh. Trong phạm vi, mức độ nhất định, ranh giới hoạt động, tính chất và phương pháp tiến hành của mỗi loại hình KT - KS thể hiện trong các văn bản pháp lý về tổ chức và hoạt động của mỗi cơ quan đã bước đầu được phân định rõ hơn. Sự phối kết hợp hoạt động giữa các cơ quan KT - KS hình thành và bước đầu phát huy tác động tích cực trong công tác.

Nhìn chung, các hoạt động KT - KS của tổ chức Đảng, HĐND, Viện KSND, TAND, Công an nhân dân, các cơ quan ngành KT - TC, các cơ quan, tổ chức TTNN, các cơ quan chức năng Nhà nước khác, các tổ chức chính trị - xã hội, đặc biệt là của tổ chức TTND thuộc cấp tỉnh thực hiện quyền giám sát, kiểm tra của công dân trong lĩnh vực KT - TC đã phát hiện, xử lý được một số mặt khiếm khuyết, yếu kém về tổ chức,

hoạt động của bộ máy nhà nước ở cấp tỉnh, những hành vi tiêu cực, tham nhũng trong cán bộ, công chức, viên chức nhà nước.

Có thể nói, hoạt động KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC đóng vai trò chủ yếu trong việc phòng ngừa vi phạm pháp luật và cao hơn là ngăn chặn tham nhũng và vi phạm pháp luật. Hoạt động này cần nhấn mạnh quan điểm phòng ngừa, ngăn chặn đi đôi với xử lý, trong đó phòng ngừa, ngăn chặn là cơ bản đối với các lĩnh vực: thu chi NSNN, xuất nhập khẩu, chính sách thuế,... Qua hoạt động KT - KS phát hiện những thiếu sót, sơ hở của chính sách và cơ chế quản lý, từ đó kiến nghị sửa đổi, bổ sung nhằm hoàn thiện chính sách, cơ chế QLNN trong lĩnh vực KT - TC tại cấp tỉnh.

Tuy nhiên, trong quá trình chuyển đổi nền kinh tế và thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của cấp tỉnh, tình hình vi phạm pháp luật có chiều hướng gia tăng, có những nơi và ở trong một số lĩnh vực diễn ra hết sức nghiêm trọng; tình trạng coi thường kỷ cương phép nước trong xã hội, trong cơ quan QLNN và ngay cả trong các cơ quan bảo vệ pháp luật chưa được chấn chỉnh. Từ phân tích trên cho thấy hoạt động KT - KS của các cơ quan Đảng và Nhà nước cấp tỉnh còn hạn chế; chưa đáp ứng được yêu cầu bức xúc của công cuộc đổi mới đặc biệt trên mặt trận chống tham nhũng, thực hành tiết kiệm, chống buôn lậu và lãng phí trong cả nước nói chung và thuộc cấp tỉnh nói riêng.

Về mặt khách quan: Thiết chế bộ máy nhà nước nói chung, bộ máy QLNN trong lĩnh vực KT - TC ở cấp tỉnh nói riêng của nước ta hiện nay còn những điểm chưa hợp lý khiến cho hoạt động KT - KS chưa phát huy tốt vai trò của mình; nền hành chính của nước ta hiện nay vừa tập trung vừa phân tán; việc tổ chức các cơ quan nhà nước, nhất là ở địa phương cấp tỉnh được thực hiện theo kiểu phân chia từng phần kiểu “cắt lớp” xem như một chính quyền TW thu nhỏ trong một nhà nước đơn nhất như ở nước ta, khiến cho quyền lực QLNN bị phân tán. Trong khi đó hoạt động KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC chỉ có thể xuất phát từ tính thống nhất cao của quyền lực nhà nước từ TW đến địa phương, từ sự phân cấp quản lý thật cụ thể và chặt chẽ. Hệ thống TTNN hiện nay còn phân tán chưa tập trung cao. Mặc dù được tổ chức theo nguyên tắc song trùng lãnh đạo nhưng do sự phân tán của nền hành chính, các cơ quan, tổ chức TTNN ở tỉnh bao gồm TTNN theo cấp và nhất là TTNN theo ngành gần như lệ thuộc vào cơ quan QLNN cùng cấp đã trở thành công cụ của thủ trưởng cơ quan quản lý cùng cấp. Sự chỉ đạo của cơ quan TTNN cấp trên trở thành hình thức và ít hiệu quả. Đây chính là nguyên nhân trả lời câu hỏi tại sao thời gian qua nhiều ngành, và cấp có những vi phạm chính sách, pháp luật, hoặc có những biểu hiện tham nhũng tiêu cực, thậm chí thành tội phạm kéo dài nhưng cơ quan, tổ chức TTNN ở đó không phát hiện được.

Mặt khác, tình trạng phân định chức năng QLNN với quản lý sản xuất, kinh doanh, dịch vụ; giữa quản lý theo ngành và theo lãnh thổ, giữa cơ quan theo chế độ bầu cử và cơ quan theo chế độ bổ nhiệm chưa rõ ràng kéo theo sự chông chéo về hoạt

động của các cơ chế KT - KS ở một số nơi, một số lĩnh vực nhất là ở cấp tỉnh. Trong khi đó, những nơi và những lĩnh vực cần KT - KS khác lại bỏ trống, bỏ sót, thiếu sự KT - KS.

Về cơ chế chung, theo thể chế pháp luật hiện hành, ở cấp tỉnh có nhiều loại hình KT - KS như: hoạt động giám sát của HĐND, hoạt động KT - KS của UBND và các cơ quan công quyền khác ở cấp tỉnh, hoạt động thanh tra của các tổ chức, cơ quan TTNN, hoạt động KT - KS của các sở, ban, ngành trực thuộc cấp Bộ, ngành theo lĩnh vực KT - TC ở TW đóng trên địa bàn cấp tỉnh và của các sở, ban, ngành khối KT - TC trực thuộc UBND tỉnh, hoạt động giám sát của các đoàn thể quần chúng, hoạt động giám sát trực tiếp của nhân dân và hoạt động xét xử hành chính. Tuy mỗi cơ quan, tổ chức KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC có những chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn khác nhau nhưng nhìn chung tất cả các loại hình kể trên đều có chung một chức năng cơ bản là phát hiện và xử lý; Trong thực tế chức năng cơ bản này chưa được thực hiện tốt và chưa phát huy tác dụng đối với tiến trình hoàn thiện bộ máy QLNN ở cấp tỉnh: các cơ chế KT - KS quyền khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân có một vị trí đặc biệt quan trọng trong công tác phòng ngừa, ngăn chặn vi phạm các quy định của pháp luật ngay từ khi mới còn manh nha cho tới khi thành tội phạm.

Theo pháp luật hiện hành, chức năng xét xử hành chính của Toà án với các cơ quan HCNN ở TW cũng như ở cấp tỉnh trong việc giải quyết khiếu nại hành chính cần gắn với việc giải quyết khiếu nại, tố cáo với các cơ chế KT - KS khác để cùng góp phần làm trong sạch bộ máy nhà nước và nâng cao hiệu quả QLNN, phòng ngừa vi phạm pháp luật và tội phạm có hiệu quả nhất là trong lĩnh vực KT - TC. Tuy nhiên, trong thực tế sự gắn kết này lại chưa rõ ràng và chưa có hiệu quả.

Về mặt chủ quan: Các cơ quan, tổ chức có chức năng KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC chưa thực sự làm đúng và đủ vai trò của mình; hệ thống tổ chức và cơ chế phối hợp chậm được đổi mới, các phương thức tiến hành KT - KS chưa thực sự phù hợp với thiết chế bộ máy nhà nước ở TW và bộ máy QLNN ở cấp tỉnh.

Có thể cụ thể hoá nguyên nhân tổng quát trên qua một số nguyên nhân cụ thể sau:

Một là, Các cơ quan, tổ chức có chức năng KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC chưa thực hiện đầy đủ vai trò, trách nhiệm, quyền hạn của mình theo qui định của pháp luật. Hệ thống tổ chức, các phương thức KT - KS chậm đổi mới, chưa thích ứng với yêu cầu phát triển đa dạng, phức tạp trong đời sống xã hội hiện nay. Đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác KT - KS chưa đáp ứng được yêu cầu cả về số lượng và chất lượng như: trình độ, năng lực, bản lĩnh; đã thể tư duy thời kế hoạch hoá tập trung quan liêu bao cấp thành thói quen vẫn còn đề nặng trong lề lối làm việc đối với nhiều cán bộ, công chức và một bộ phận suy giảm, thoái hoá phẩm chất đạo đức;

Hai là, Các thể chế, quy chế, quy trình làm cơ sở pháp lý cho hoạt động KT - KS còn chưa hoàn chỉnh như một số cơ quan, tổ chức không hợp lý nhưng chưa được điều chỉnh hoặc điều chỉnh chậm dẫn đến sự chông chéo về thẩm quyền và phạm vi hoạt động; gây không ít khó khăn, phiền hà cho các đối tượng KT - KS; trong khi đó còn một số lĩnh vực, khu vực còn bỏ trống, thiếu sự KT - KS.

Quyền hạn quy định cho một số cơ quan, tổ chức KT - KS còn rất hạn chế như: Đoàn đại biểu Quốc hội, HĐND tỉnh chỉ có quyền chất vấn, kiến nghị; các tổ chức TTNN chỉ có quyền kiến nghị ... Trong khi thực tế hiệu quả thực hiện các chất vấn, kiến nghị thường phụ thuộc vào thái độ tiếp thu và biện pháp thực hiện của thủ trưởng cơ quan, tổ chức là đối tượng KT - KS;

Ba là, Hoạt động KT - KS dựa trên cơ sở đảm bảo tính thống nhất của quyền lực nhà nước từ TW đến địa phương (cấp tỉnh) và đến cơ sở, nhưng do sự phân tán của nền hành chính hiện nay nên có một số tổ chức KT - KS ở các sở, ban, ngành và các huyện gần như lệ thuộc hoàn toàn vào cơ quan QLNN cùng cấp, trở thành công cụ của thủ trưởng cơ quan cấp đó. Chính vì vậy, sự chỉ đạo của cơ quan tổ chức KT-

KS cấp trên có phần trở thành hình thức, kém hiệu lực;

Bốn là, Các cơ chế KT - KS các cơ quan nhà nước trong việc giải quyết khiếu nại tố cáo của công dân có một vị trí đặc biệt quan trọng nhất là trong lĩnh vực chống tham nhũng: thông qua nó biểu hiện quyền giám sát trực tiếp của nhân dân đối với cơ quan, cán bộ, công chức nhà nước... Song hiện nay thẩm quyền tiếp nhận, giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo lại dàn trải rộng, các cấp các ngành chưa quan tâm giải quyết đầy đủ nên số lượng và hiệu quả giải quyết thấp, lượng đơn thư khiếu tố tồn đọng nhiều đang là vấn đề bức xúc phải xem xét, tìm biện pháp giải quyết;

Năm là, Tổ chức bộ máy, chức năng nhiệm vụ, chế tài hoạt động của hệ thống giám sát hành chính chưa đầy đủ, rõ ràng và thiếu nhất quán. Về nguyên tắc, hiện nay trong hệ thống giám sát hành chính ở cấp tỉnh thuộc về HĐND. Giữa hai kì họp HĐND thì Thường trực HĐND, các cơ quan của HĐND, các đoàn đại biểu và cá nhân các đại biểu có quyền thực hiện hoạt động giám sát trong phạm vi điều chỉnh của pháp luật - giám sát hành chính đối với toàn bộ hoạt động của bộ máy chính quyền sở tại. Tuy nhiên, còn thiếu những chế tài cụ thể về nội dung, cách thức, quyền hạn giám sát của từng bộ phận. Mặt khác, bản thân các cơ quan của HĐND cũng chưa đủ những nguồn lực và điều kiện về thời gian vật chất để thực hiện các hoạt động giám sát cụ thể;

Sáu là, Đối với các cơ quan TTNN, hiệu quả hoạt động KT - KS trong lĩnh vực KT - TC còn thấp. Bằng chứng là tuyệt đại bộ phận các vụ tham nhũng đều không phải do thanh tra phát hiện. Hoạt động của TTND trong nội bộ các tổ chức, cơ quan cũng bị vô hiệu hoá;

Bấy là, Hoạt động giám sát của công dân chưa tương xứng với yêu cầu đặt ra cho công tác này. Hệ thống luật định, chế tài còn thiếu, chưa đồng bộ, không cho phép mỗi công dân và các tổ chức công dân tham gia giám sát xã hội có tính hiệu quả. Đặc biệt không có những chế tài, điều kiện đảm bảo thực thi việc giám sát một cách thuận lợi, có hiệu quả, bảo vệ danh dự, lợi ích và nhiều khi là cả tính mạng của người phát hiện tố cáo những hành vi tham nhũng, lãng phí hoặc những hiện tượng hành động không đúng chức trách của công dân, sai lệch với đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước;

Hoạt động của báo chí đã góp phần phát hiện nhiều vụ việc tiêu cực lớn, đưa lên toà án công luận và thúc đẩy quá trình giải quyết các vụ việc đó. Báo chí thực sự trở thành một công cụ giám sát quan trọng, một sức mạnh to lớn tạo thành áp lực xã hội mạnh mẽ nhằm răn đe, giáo dục và ngăn chặn những hành vi tiêu cực, lãng phí tài sản của đất nước, của nhân dân. Bên cạnh đó, do thiếu trách nhiệm, không kiểm tra, chạy theo xu hướng giật gân mà thông tin báo chí có khi còn không ít những sai sót, thiếu chính xác, ảnh hưởng đến danh dự, uy tín của những cá nhân, tổ chức kinh tế, cơ quan công quyền;

Tám là, Chính sách quản lý nhân sự, quản lý tài chính, tiền tệ, đất đai, tài sản của chúng ta vừa thiếu, vừa không chặt chẽ, chưa đồng bộ, kém hiệu quả, không tạo ra các điều kiện cần thiết để kiểm soát thu nhập và tài sản của công dân. Phần lớn các giao dịch thanh toán trong xã hội đều dùng tiền mặt trao tay, tạo điều kiện cho việc thực hiện những hành vi tiêu cực như : lãng phí, hối lộ, rửa tiền ...

Đi sâu về một số lĩnh vực có thể thấy: Về tổ chức và hoạt động của TTNN theo ngành ngành, lĩnh vực và TTND: Theo quy định của Luật Thanh tra năm 2004, tổ chức và hoạt động của TTND độc lập khỏi hệ thống TTNN, chịu sự quản lý, chỉ đạo của MTTQ (ở phường, xã) hoặc tổ chức công đoàn (nếu ở cơ quan, DNNN...); Quyền hạn của TTND là: giám sát, phát hiện, kiến nghị việc thực hiện chính sách, pháp luật của xã, phường, đơn vị đối với tổ chức, cá nhân trong phạm vi đơn vị cơ sở; giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của UBND xã, phường, thị trấn và thủ trưởng đơn vị. Khi được giao nhiệm vụ kiểm tra những vụ việc nhất định. Còn Thanh tra theo ngành, lĩnh vực chưa được quy định cụ thể trong Luật Thanh tra năm 2004, tùy theo từng chuyên ngành quyết định quy chế hoạt động cho phù hợp.

Trong lĩnh vực KT - KS các dự án và DN có yếu tố nước ngoài, các dự án và DN của các chủ thể tư nhân trong nước tại cấp tỉnh, đồng thời kể cả các dự án của Nhà nước tại địa phương xin kinh phí TW đầu tư và do các DN trực thuộc bộ, ngành TW thi công ... còn rất yếu. Trong các lĩnh vực này đang nổi lên nhiều vấn đề nhức nhối, rất cần tăng cường tổ chức công tác KT - KS nhưng chưa được các cơ quan, tổ chức có chức năng KT - KS lưu ý.

Từ thực trạng cơ chế hoạt động và tổ chức bộ máy của các cơ quan, tổ chức KT - KS nói trên đòi hỏi phải hoàn thiện về tổ chức và hoạt động, về phương thức chỉ đạo, lãnh đạo của Đảng và Nhà nước, nhất là trong lĩnh vực KT - KS về KT - TC ở cấp tỉnh.

CHƯƠNG 3 - PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP

HOÀN THIỆN HỆ THỐNG KIỂM TRA - KIỂM SOÁT CẤP TỈNH TRONG LĨNH VỰC KINH TẾ - TÀI CHÍNH Ở VIỆT NAM

3.1. SỰ CẦN THIẾT PHẢI HOÀN THIỆN HỆ THỐNG KIỂM TRA - KIỂM SOÁT CẤP TỈNH TRONG LĨNH VỰC KINH TẾ - TÀI CHÍNH Ở VIỆT NAM

Hệ thống KT - KS nằm trong bộ máy nhà nước. Trong khi bộ máy nhà nước, trong đó có cấp tỉnh bất luận nằm trong chế độ nhà nước nào luôn là một yếu tố quyết định không chỉ đối với sự vận động của quyền lực nhà nước, mà còn quyết định đến tính mục tiêu và hiệu quả của mọi hoạt động trong đó có hoạt động KT - TC. Trên bình diện sự phát triển biện chứng của đời sống xã hội, bộ máy nhà nước thường được nhìn nhận là một yếu tố "tĩnh" so với sự vận động và phát triển không ngừng của đời sống thực tiễn. Do vậy, bộ máy nhà nước rất dễ dàng trở nên lạc hậu, bảo thủ trước nhu cầu phát triển. Ngày hôm qua có thể bộ máy ấy còn rất hiệu quả và đầy sức mạnh, nhưng ngày mai có thể trở thành lạc hậu và kìm hãm sự phát triển, nếu như bản thân bộ máy không được cải tiến, hoàn thiện kịp thời. Vì vậy cải tiến và hoàn thiện như một đòi hỏi có tính quy luật luôn được đặt ra với mọi tổ chức, đặc biệt là tổ chức nhà nước trong đó có hệ thống KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC. Do nội dung vấn đề nghiên cứu rất rộng và phong phú nên phải đi sâu nghiên cứu một số vấn đề nổi cộm, bức xúc cần hoàn thiện cho phù hợp, đó là:

Thứ nhất: Hoàn thiện hệ thống tổ chức và cơ chế hoạt động KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC ở Việt Nam xuất phát từ nhu cầu của công cuộc hội nhập kinh tế, đổi mới và phát triển trong điều kiện gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO);

Hơn 10 năm qua, kể từ thời điểm Việt Nam chính thức bước vào chặng đường hội nhập kinh tế quốc tế với sự kiện trở thành thành viên của Hiệp hội các quốc gia Đông - Nam Á (ASEAN) và chính thức trở thành thành viên thứ 150 của WTO đánh dấu bước hội nhập đầy đủ vào nền kinh tế thế giới của nước ta. Gia nhập WTO, chúng ta không chỉ có những cơ hội mà còn gặp nhiều thách thức.

Dựa trên nền tảng của tư duy đổi mới Việt Nam sẵn sàng là bạn, là đối tác tin cậy của các nước trong cộng đồng quốc tế, phấn đấu vì hoà bình, độc lập dân tộc và phát triển, Đảng ta đã chủ trương chủ động hội nhập kinh tế quốc tế, đổi mới tư duy trong kinh tế đối ngoại. Văn kiện các Đại hội VIII, IX, X của Đảng đều khẳng định phải đẩy nhanh quá trình hội nhập kinh tế khu vực và thế giới với quy mô rộng hơn và trình độ cao hơn.

Thực hiện chính sách đối ngoại rộng mở, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế, trên thực tế, chúng ta đã dần từng bước thực hiện việc gia nhập các định chế KT - TC quốc tế, hợp tác cùng phát triển với các nước và các nền kinh tế quốc tế và khu vực. Từ các

năm 1992 - 1993 Việt Nam tái tham gia các tổ chức tài chính quốc tế như: WB, IMF, ADB và được các nhà tài trợ lớn nối lại hỗ trợ phát triển ODA.

Trên cơ sở thành quả của công cuộc đổi mới, thoát khỏi khủng hoảng kinh tế - xã hội, năm 1995 đánh dấu nhiều sự kiện kinh tế đối ngoại quan trọng: Việt Nam gia nhập ASEAN với cam kết thực hiện khu vực mậu dịch tự do ASEAN (AFTA); ký kết Hiệp định Hợp tác với Liên minh Châu Âu (EU) và bình thường hoá quan hệ với Mỹ; đệ đơn xin gia nhập WTO; Đến năm 1998, Việt Nam chính thức trở thành thành viên của Diễn đàn Hợp tác kinh tế Châu Á - Thái Bình Dương (APEC); Lần lượt gia nhập các tổ chức quốc tế về chống tham nhũng, về thanh tra và kiểm toán (INTOSAI và ATOSAI). Sau 8 năm trở thành thành viên chính thức của APEC, Việt Nam đã đăng cai Hội nghị các nhà lãnh đạo kinh tế APEC lần thứ 14 tổ chức tại Hà Nội vào cuối năm 2006.

Mục tiêu của WTO là xây dựng cơ chế thương mại đan biên chặt chẽ, ổn định, khả thi hơn theo hướng tạo ra những thoả thuận, cam kết của các thành viên, nhằm giảm đáng kể thuế, hàng rào cản thương mại và loại bỏ phân biệt đối xử trong thương mại quốc tế. Thông qua việc thiết lập các cam kết đan phương, WTO hướng đến việc thiết lập và duy trì môi trường thương mại tự do có thể quản lý được, hướng các quốc gia tới việc thực thi chính sách thương mại ổn định minh bạch, nhằm tạo điều kiện cho các nhà đầu tư kinh doanh có thể ra quyết định đúng.

Tác động của việc Việt Nam gia nhập WTO đối với các nền kinh tế ở cấp tỉnh đã thể hiện ngay trong giai đoạn chuẩn bị điều kiện và đàm phán gia nhập. Giai đoạn chuẩn bị gia nhập WTO của Việt Nam kéo dài. Trước năm 2000, các thủ tục của Việt Nam mới dừng lại ở mức minh bạch hoá chính sách ngoại thương với một số nội dung chủ yếu sau:

Một là, Ban hành hệ thống luật và các văn bản dưới luật trong lĩnh vực KT - TC theo tiêu chí định hướng của WTO: Điển hình là năm 1995 chúng ta ban hành Luật Doanh nghiệp và sau đó là các nghị định của Chính phủ: 56/CP, 59/CP quy định chế độ quản lý tài chính của DNNN. Hiện nay, dưới sức ép từ các quy định của WTO, các DNNN của Việt Nam không những đổi mới tích cực hơn để có hiệu quả, đứng vững được khi mở cửa theo cam kết của WTO, mà còn phải thích ứng theo nguyên tắc cạnh tranh thực sự với các DN trong và ngoài nước.

Hệ thống luật DN, nhất là Luật Doanh nghiệp năm 1999, cơ bản theo tinh thần của luật DN thế giới, coi trọng tự do kinh doanh và sự ra đời của nó đã kích thích đầu tư tư nhân ở các địa phương tăng khá nhanh từ năm 2001 đến nay.

Gần đây Luật Cạnh tranh, Pháp lệnh Chống bán phá giá cũng là những tác động cải tổ cung cách quản lý của Chính phủ và chính quyền cấp tỉnh theo quy định của WTO. Cả Chính phủ và chính quyền cấp tỉnh không còn được quyền ban hành các quy định trái với tinh thần của WTO cho dù đó là để bảo vệ lợi ích quốc gia, của địa

phương, sẽ không còn quyền trợ cấp tùy ý cho nông sản và nông dân. Ngược lại nhà nước và chính quyền cấp tỉnh phải hành động một cách công khai, chỉ được hỗ trợ chung để cải thiện môi trường làm việc, cải thiện kết cấu hạ tầng, hoặc giúp đỡ trực tiếp người nghèo chứ không được trợ giá ...

Mở rộng tất cả các mối quan hệ kinh tế đối ngoại, đặc biệt là tích cực thiết lập các mối quan hệ song phương trong khu vực, từng bước làm quen với các quy định của WTO và rèn luyện các DN trong nước cũng như thu hút đầu tư nước ngoài, chuyển mạnh nền kinh tế theo hướng xuất khẩu. Cụ thể là Việt Nam ký kết tham gia CEPT & APTA buộc ngành hải quan từng bước chuyển sang thực thi các thủ tục và định giá của hải quan theo các quy định của WTO. Việc mở cửa thị trường thông qua giảm thuế và xoá bỏ hạn chế định lượng với các nước Asean, Trung Quốc, Mỹ là những bước đi quan trọng làm cho các DN ở các tỉnh làm quen với cung cách kiểu WTO đồng thời có hệ thống KT - KS KT - TC phù hợp;

Hai là, Bắt buộc áp dụng tiêu chuẩn quốc tế trong sản xuất sản phẩm đi đôi với hoàn thiện hệ thống KT - KS KT - TC tương ứng để khuyến khích xuất khẩu hàng hoá: Trước năm 1990, các tiêu chuẩn ISO, HACCP rất xa lạ với người Việt Nam, đến nay quản lý, hành động theo tiêu chuẩn quốc tế đã tác động mạnh tới các DN, kể cả với các DN sản xuất cho thị trường nội địa, bởi người tiêu dùng có thể so sánh giữa hàng trong nước và hàng nhập khẩu. Tuân thủ các tiêu chuẩn quốc tế là phong cách ứng xử thương mại của WTO khuyến nghị các quốc gia áp dụng. Các DN ở tỉnh thường yếu kém trong lĩnh vực này nên nếu không có sự chuẩn bị trước sẽ gặp khó khăn khi Việt Nam gia nhập WTO; Tác động của việc gia nhập WTO sẽ mang tính tích cực nhiều hơn đối với các tỉnh có nền kinh tế đã phát triển và sẽ mang tính thách thức, thậm chí tiêu cực với những tỉnh có nền kinh tế yếu kém, chưa chuẩn bị tốt;

Sau khi Việt Nam là thành viên của WTO, thị trường tiềm năng của các sản phẩm xuất khẩu từ các DN thuộc tỉnh sẽ rộng mở; ít nhất hàng của các DN cấp tỉnh cũng được đối xử như các thành viên khác. Hiện nay các DN thuộc cấp tỉnh còn kém sức cạnh tranh hơn các DN TW và DN có vốn đầu tư nước ngoài. Nhưng khi Việt Nam gia nhập WTO, thị trường có mức cạnh tranh ổn định hơn, nên các DN và sản phẩm của tỉnh có chiến lược phát triển tốt thì có thể xuất khẩu vào thị trường của tất cả các nước thành viên WTO mà không cần chờ đợi Nhà nước ký các hiệp định thương mại song phương như trước kia.

Tác động nữa là thị trường sẽ chịu áp lực cạnh tranh quốc tế ngày càng lớn. Khi Việt Nam ra nhập WTO mức thuế suất với các mặt hàng nhập khẩu sẽ giảm, do đó hàng nhập khẩu có hướng tăng nhanh. Cạnh tranh của hàng nhập khẩu có xu hướng tăng có thể tác động thu hẹp thị phần của các mặt hàng sản xuất ở tỉnh, nhất là nông sản và hàng tiêu dùng;

Ba là, Tác động đối với thu hút đầu tư nước ngoài vào địa phương có thể có chiều hướng khác nhau: đối với lĩnh vực sản xuất hàng tiêu dùng trong nước, động cơ

kích thích mở rộng sản xuất hoặc tăng đầu tư sẽ ít hơn do thị trường bị thu hẹp lại so với các hàng rào WTO, bảo hộ bị dỡ bỏ. Đối với lĩnh vực sản xuất hàng xuất khẩu và sản phẩm đầu vào sẽ có xu hướng tăng đầu tư hơn thị trường rộng mở và chi phí sản xuất giảm (nhập khẩu dễ dàng). Đặc biệt, lĩnh vực phục vụ có sự thu hút vốn đầu tư nước ngoài khá lớn vì các lý do sau: Việt Nam cam kết mở rộng hơn 90 phân ngành dịch vụ, trong đó có cả phân phối, xây dựng, bưu chính, đào tạo... là những lĩnh vực ở nhiều địa phương chưa phát triển;

Bốn là, Tác động tái cơ cấu nền kinh tế là do những kích thích từ mở rộng tiềm năng xuất khẩu, tăng tính cạnh tranh ở thị trường nội địa phát triển ngành mới có lợi thế... do môi trường WTO tạo ra sẽ thúc đẩy quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng: Tăng nhanh tỷ trọng các ngành có lợi thế cạnh tranh ở quy mô quốc tế, giảm các ngành không có lợi thế cạnh tranh; hình thành các ngành mới có tiềm năng phát triển thay thế các ngành lạc hậu với tốc độ nhanh và hiện đại hoá các ngành có tính cạnh tranh.

Do có sự tái cơ cấu nên có sự dịch chuyển cơ cấu lao động. Lao động trong các ngành bị thu hẹp sản xuất sẽ buộc phải chuyển nghề. Tính ổn định của nghề nghiệp sẽ giảm đi, sự bất bình và yêu cầu chuyển đổi tăng lên đi cùng với tay nghề cao sẽ áp lực lớn lên người lao động. Nhu cầu lao động và đào tạo tăng lên gây áp lực lên hệ thống trường lớp của tỉnh. Những tác động nhiều chiều đó có thể làm cho thị trường sức lao động vốn sơ khai của Việt Nam trở nên phức tạp hơn.

Sự “giao thoa” giữa lao động trong nước và nước ngoài, giữa sở hữu trong nước và nước ngoài cũng như các hình thức đa dạng và linh hoạt sẽ xuất hiện giúp các hộ kinh doanh cá thể trụ được trước sức ép cạnh tranh của các công ty siêu quốc gia;

Năm là, Tác động của việc gia nhập WTO tới công cuộc quản lý chính quyền cấp tỉnh thể hiện trước hết ở việc triển khai cải cách thể chế theo yêu cầu của WTO về xoá bỏ trợ cấp bị cấm, cải tổ quản lý DNNN cấp tỉnh theo hướng thương mại tự do cạnh tranh. Lựa chọn hình thức trợ cấp và bảo hộ khôn khéo cho DN cấp tỉnh, thực hiện các quy chế công khai và thông báo về những thay đổi chính sách ở tỉnh theo các địa chỉ đã ấn định, xác định chi phí dịch vụ công hợp lý ...

Ngoài ra, chính quyền cấp tỉnh không còn được phép sử dụng nhiều phương pháp hành chính như cũ mà tuân thủ hệ thống luật pháp trong điều kiện thực hiện các cam kết quốc tế. Cán bộ chính quyền cấp tỉnh phải hiểu luật lệ WTO, biết ngoại ngữ và biết cách khai thác, cập nhật, xử lý thông tin mới đáp ứng yêu cầu của các nhà đầu tư. Đồng thời nhiệm vụ bảo vệ an ninh, trật tự, an toàn trên địa bàn gặp khó khăn hơn do cho phép người nước ngoài đi lại dễ dàng hơn, bọn phá hoại có thể giả danh nhà kinh doanh, trong khi các biện pháp kiểm tra bị hạn chế. Các trào lưu WTO, xu hướng văn hoá, tinh thần từ nước ngoài tràn vào không phải bao giờ cũng có lợi ...

Như vậy, Trách nhiệm về mạng lưới an sinh, xoá đói, giảm nghèo của WTO đặt lên vai chính quyền cấp tỉnh nặng nề và phức tạp hơn.

Trong khi đó, Tác dụng của WTO tới các vấn đề quản trị DN thuộc tỉnh ở nhiều mặt. Trước hết các DN buộc phải hoạt động chuẩn tắc và tăng thêm chi phí về các lĩnh vực: Chấp hành các quy định về sở hữu trí tuệ, quy định về bán phá giá, thuế đối kháng...đồng thời chịu sức ép cạnh tranh ngay ở thị trường nội địa ngày càng lớn hơn và hàng hoá nhập khẩu ngày càng có quyền bình đẳng với các DN trong nước, trong khi họ có thế và lực lớn, nhà nước ít quyền bảo hộ DN trong nước hơn.

Các DN muốn bảo vệ được mình trước hiệp hội các DN nước ngoài, giữa sở hữu trong nước và nước ngoài buộc phải liên kết với nhau dù không muốn làm ăn chung với nhau. Xu hướng hình thành các DN đủ sức cạnh tranh để tồn tại sẽ diễn ra;

Sáu là, Tác động của việc gia nhập WTO đối với các vấn đề thuộc tỉnh mang tính chất hai mặt: dân cư ở tỉnh nhất là tầng lớp trung lưu sẽ hưởng nhiều lợi hơn do giá hàng tiêu dùng có xu hướng rẻ hơn và đa dạng hơn, chất lượng cao hơn hiện tại, việc làm đòi hỏi trình độ cao hơn và thu nhập từ lương cũng tăng lên do yếu tố đầu tư và sử dụng lao động của người nước ngoài. Kết cấu hạ tầng cũng có điều kiện cải thiện hơn từ sự đóng góp của các nhà đầu tư lẫn NSNN. Thu của tỉnh cũng có thể được cải thiện do đầu tư nhiều hơn, thu nhập dân cư cao hơn, thu từ đất tăng lên, trong khi không phải giảm các nguồn thu từ thuế quan ngân sách của Chính phủ. Tuy nhiên, tác động của việc gia nhập WTO sẽ khác nhau đối với các bộ phận dân cư.

Những tác động của việc gia nhập WTO ở cấp tỉnh của nước ta mang tính nhiều chiều nhưng dự báo tác động tích cực nhiều hơn tác động tiêu cực. Nếu tỉnh nào chuẩn bị tốt hơn về mặt nâng cao tính cạnh tranh thì sẽ có nhiều lợi thế và được hưởng lợi nhiều hơn.

Thứ hai: Thực trạng hệ thống KT - KS chưa đáp ứng được nhu cầu cấp bách của nhiệm vụ cách mạng trong giai đoạn mới

Đảng và Nhà nước ta chủ trương “Thực hiện QLNN bằng hệ thống pháp luật, giảm tối đa sự can thiệp hành chính vào hoạt động của thị trường và DN. Tách chức năng quản lý hành chính của Nhà nước khỏi chức năng quản lý kinh doanh của DN, xoá bỏ “chế độ chủ quản”; tách hệ thống cơ quan hành chính công khỏi hệ thống cơ quan sự nghiệp ...; “Tiếp tục đổi mới chính sách tài chính và tiền tệ, bảo đảm tính ổn định và sự phát triển của nền tài chính quốc gia” [43, 79]; “Phân định rõ chức năng, mối quan hệ giữa quốc hội, Chính phủ và các bộ, ngành, UBND tỉnh, Thành phố trực thuộc TW trong QLNN về kinh tế và xã hội” [43, 80].

Trong khi đó “... tổ chức, bộ máy của hệ thống chính trị còn quá chồng chéo, trùng lặp nhau, kém hiệu quả”. [43, 348]; chức năng KT - KS của các cơ quan chức năng trong bộ máy nhà nước và vai trò kiểm tra, giám sát của nhân dân đối với hoạt động của bộ máy nhà nước còn bộc lộ hạn chế. “Công tác lý luận chưa làm sáng tỏ được một số

vấn đề quan trọng trong công cuộc đổi mới. Công tác tổ chức và cán bộ còn nhiều mặt yếu kém. *Chất lượng và hiệu quả kiểm tra, giám sát chưa cao*” [43, 65]; “ Tình trạng suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống, bệnh cơ hội, chủ nghĩa cá nhân và tệ quan liêu, tham nhũng, lãng phí trong một bộ phận cán bộ, công chức diễn ra nghiêm trọng. Nhiều tổ chức cơ sở Đảng thiếu sức chiến đấu và không đủ năng lực giải quyết những vấn đề phức tạp nảy sinh.” [43, 65] ...

KT - KS nói chung cũng như kiểm tra và giám sát thuộc về chức năng của một số cơ quan, chức vụ trong cơ quan nhà nước và của nhân dân. KT - KS là hoạt động bên trong của cơ quan nhà nước, nó được thực hiện bằng một loại cơ quan chuyên ngành như Thanh tra, Tài chính và các cơ quan chuyên ngành khác. KT - KS có khả năng cảnh báo, ngăn ngừa, ngăn chặn những hiện tượng trái với pháp luật trong quản lý. Đối với HĐND, tăng cường vai trò tự quản địa phương là một trong những nhiệm vụ xuất phát từ chức năng của cơ quan quyền lực ở địa phương. Tự quản vừa tránh ỷ nại của địa phương vào cấp trên, vừa phát huy tính sáng tạo của địa phương. Tự quản khác với tính tự trị và cục bộ địa phương. Cần tăng cường vai trò giám sát của HĐND đối với cơ quan chấp hành và các cơ quan nhà nước đóng tại địa phương. Đặc biệt cần cải tổ hệ thống TTND sang hệ thống Giám sát nhân dân (GSND).

Như vậy, khi hoàn thiện hệ thống tổ chức và cơ chế hoạt động KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC ở Việt Nam cần khắc phục tối đa tình trạng chưa đáp ứng được nhu cầu cấp bách của nhiệm vụ cách mạng trong giai đoạn mới.

3.2. QUAN ĐIỂM HOÀN THIỆN HỆ THỐNG KIỂM TRA - KIỂM SOÁT CẤP TỈNH TRONG LĨNH VỰC KINH TẾ - TÀI CHÍNH Ở VIỆT NAM

Thứ nhất: Hoàn thiện hệ thống KT - KS theo định hướng đổi mới quản lý kinh tế, QLNN

Chúng ta đang đổi mới nền kinh tế theo cơ chế thị trường định hướng XHCN và xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân. Đặc biệt trong bối cảnh quốc tế mới trong đó xu hướng hội nhập và quốc tế hoá việc đấu tranh chống tội phạm kinh tế đang được đặc biệt quan tâm. Do đó tổ chức KT - KS cần định hướng rõ những trọng tâm trong từng thời điểm, những công việc chính cần hợp tác, hội nhập để nhanh chóng đưa KT - KS trở nên thực sự có hiệu lực trong quản lý.

Việc hoàn thiện cơ chế thanh tra, kiểm tra, giám sát ở nước ta là một quá trình, với những bước đi cụ thể, phù hợp với tiến trình đổi mới, cải cách nền HCNN;

Thứ hai: Mô hình tổ chức hệ thống KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC phải phù hợp với đặc điểm quản lý cấp tỉnh ở Việt Nam

Chúng ta xây dựng nhà nước pháp quyền nhưng quyền lực nhà nước thống nhất không phân chia (như học thuyết tam quyền phân lập) mà có sự phân công phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện ba quyền lập pháp, hành

pháp, tư pháp; Nhà nước ta thống nhất ba quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, với sự phân công rành mạch giữa ba quyền đó.

Có thể xem đó là sự phân công trách nhiệm hợp lý giữa những tổ chức của nhà nước, có sự ràng buộc, hợp tác và giám sát lẫn nhau, bảo đảm mỗi tổ chức làm đúng chức năng của mình và đúng pháp luật; không một ai, một tổ chức nào được lạm quyền và đứng trên pháp luật, nhưng tất cả đều nằm trong quyền lực thống nhất không có sự phân lập, đối lập lẫn nhau; phù hợp với đặc điểm và tính giai đoạn của Việt Nam. Hiến pháp nước ta đã có những quy định và sửa đổi thích hợp về thể chế hành chính. Xây dựng Nhà nước XHCN do dân vì dân, giữ nghiêm kỉ cương xã hội, chuyên chính với mọi hoạt động xâm phạm lợi ích của Tổ quốc và của nhân dân. Quán triệt nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam được quy định sát với tính chất, chức năng của từng tổ chức, từng lĩnh vực hoạt động. Tăng cường pháp chế XHCN, xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam quản lý xã hội bằng pháp luật, đồng thời coi trọng giáo dục, nâng cao đạo đức XHCN.

Chính quyền địa phương trong đó cao nhất là cấp tỉnh được thành lập để QLNN và phát huy quyền làm chủ của nhân dân địa phương. Quyền hạn và nhiệm vụ của chính quyền địa phương được thực hiện trên cơ sở của pháp luật, được phân cấp để thực hiện chức năng QLNN ở địa phương. Có thể gọi chính quyền cấp tỉnh như Chính phủ địa phương nhưng không phải là một bang của các nhà nước liên bang. Vì vậy, chúng ta không thể bắt trước, du nhập mô hình KT - KS của các nước trên thế giới một cách máy móc.

Nhà nước ta là một nhà nước mà nhân dân không chỉ làm chủ trong cả nước thông qua Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước, mà còn được làm chủ ở địa phương theo pháp luật quy định.

Trên cơ sở thực tiễn cần nghiên cứu, xem xét lại kể cả thiết chế lẫn tổ chức bộ máy nhà nước trên cơ sở phân định rõ chức năng thẩm quyền của từng cấp, từng ngành chuyên môn, từng cơ quan, không để sự chồng chéo, trùng lặp cũng như không có người chịu trách nhiệm ... Thu hẹp bộ máy hành chính địa phương, đặc biệt thu hẹp cơ cấu của sở, ban, ngành cấp tỉnh dựa trên việc phân nhóm các chức năng;

Thứ ba: Mô hình hệ thống KT - KS cấp tỉnh phải tập trung vào sự phối hợp các hoạt động khắc phục sự chồng chéo, đảm bảo tính thống nhất giữa các phân hệ quản lý đồng thời không bỏ trống khu vực cần quản lý

Các Nghị quyết hội nghị TW Lần thứ 3, Lần thứ 7 và Lần thứ 8 Khoá VIII và Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc Lần thứ IX, Lần thứ X của Đảng Cộng sản Việt Nam đã xác định các quan điểm, các chủ trương, các biện pháp cải cách bộ máy nhà nước nhằm mục tiêu xây dựng một bộ máy nhà nước thực sự có hiệu quả, đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp đổi mới đất nước với các nhiệm vụ cụ thể của công nghiệp hoá, hiện

đại hoá đất nước trong bối cảnh thế giới đầy biến động. Trên cơ sở các Nghị quyết của Đảng, hàng loạt các biện pháp cải cách đã được nghiên cứu, triển khai đối với từng thiết chế quyền lực nhà nước từ TW đến địa phương. Đặc biệt, cuộc cải cách hành chính được tiến hành trong những năm qua đã góp phần nâng cao hiệu quả của công tác QLNN, giảm phiền hà cho nhân dân, từng bước củng cố và tăng cường bộ máy QLNN ở từng tỉnh, tạo cơ sở để xây dựng một nền hành chính trong sạch và vững mạnh hiện đại, bảo đảm cho sự phát triển bền vững của đất nước trong tương lai.

Nghiên cứu bộ máy nhà nước trong khuôn khổ các quy định của Hiến pháp năm 1992 và sau được sửa đổi bổ sung cho thấy rằng, cơ chế tổ chức quyền lực nhà nước được xác định trên cơ sở các đòi hỏi của quá trình chuyển đổi nền kinh tế - xã hội hướng tới một nền kinh tế thị trường và một Nhà nước pháp quyền XHCN thống nhất từ TW đến địa phương.

Nhu cầu phát triển đổi mới đòi hỏi phải xây dựng một bộ máy nhà nước thật sự thể hiện được các quan điểm của Đảng ta về một Nhà nước của dân, do dân và vì dân, đáp ứng các nhu cầu quản lý kinh tế thị trường, định hướng XHCN vì nhu cầu phát triển và hội nhập quốc tế của đất nước trong Thế kỷ XXI.

Thực tiễn trong những năm qua, công cuộc đổi mới do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo đã thu được nhiều thành tựu quan trọng và tạo ra những tiền đề cơ bản cho sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá nước nhà; lạm phát đã được kiềm chế, nhịp độ tăng trưởng kinh tế thường xuyên được giữ vững, tốc độ tăng trưởng kinh tế của các tỉnh bình quân tăng gần 8%/ năm, tính riêng tỉnh Hải Dương tăng gần 9%/ năm; nền dân chủ XHCN được phát huy và tăng cường trên tất cả các mặt của đời sống kinh tế - văn hoá - xã hội. Hoạt động KT - KS cấp tỉnh nói chung, trong lĩnh vực KT - TC nói riêng cần phải được hoàn thiện và tăng cường trên mọi phương diện để đáp ứng được yêu cầu của sự nghiệp đổi mới.

Chuyển đổi cơ chế kinh tế, thừa nhận, xác lập địa vị pháp lý của các thành phần kinh tế đã đưa đến những đòi hỏi đối với hoạt động quản lý từ phía Nhà nước. Nhà nước phải tăng cường quản lý mọi mặt của đời sống kinh tế - xã hội thông qua hệ thống pháp luật ngày càng hoàn chỉnh và thích hợp hơn. KT - KS đối với các hoạt động sản xuất kinh doanh cần có một nền tảng pháp lý mới. Một mặt đảm bảo vai trò quản lý chủ đạo của Nhà nước, mặt khác lại đảm bảo quyền - nghĩa vụ của các chủ thể đối với hoạt động sản xuất kinh doanh ... Do vậy, hoạt động KT - KS cần có được nhận thức mới, phương thức mới phù hợp với xu thế xoá bỏ dần bộ chủ quản trong các DNNN, phân tán quản lý HCNN và quản lý kinh tế đồng thời tạo ra hành lang pháp lý an toàn cho hoạt động sản xuất kinh doanh, khơi dậy tiềm năng của mọi thành phần kinh tế.

Cải cách HCNN cũng đặt ra những yêu cầu đổi mới về hoạt động KT - KS nói chung, KT - KS cấp tỉnh nói riêng. Bộ máy HCNN hiện còn nhiều yếu kém, chưa đáp ứng được đòi hỏi của công cuộc đổi mới hiện nay; thể chế hành chính, đội ngũ cán bộ,

công chức, tổ chức bộ máy cần phải có thay đổi căn bản nhằm tạo ra nền hành chính có năng lực, trong sạch, hiệu quả. KT - KS là một chức năng thiết yếu của cơ quan QLNN, là biện pháp quan trọng bảo đảm nâng cao hiệu quả QLNN. KT - KS là một bộ phận của hệ thống cơ quan hành chính cần phải được đổi mới về phương thức hoạt động, nâng cao kỹ năng nghiệp vụ, củng cố đổi mới hệ thống về tổ chức. Tính cấp bách của đổi mới KT - KS nêu trên đã được khẳng định trong Nghị quyết 3 Ban chấp hành TW Khoá VIII.

Từ thực tiễn và kết quả phân tích hoạt động KT - KS trong những năm qua tại cấp tỉnh, trong đó lấy tỉnh Hải Dương làm điển hình cho thấy:

KT - KS là những hoạt động không thể thiếu của quá trình thực hiện quyền lực nhằm quản lý một xã hội, một đất nước. Bản thân từng thiết chế thanh tra, kiểm tra, giám sát, kiểm sát có những đặc trưng riêng, được cụ thể hoá bằng các quy định về chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu, tổ chức của từng cơ quan. Hoạt động các cơ quan có chức năng KT - KS có tính ổn định tương đối, được quy định trong các văn bản pháp lý và định hình thông qua thực tiễn. Nhìn chung các hoạt động KT - KS không gắn bó chặt chẽ với những yêu cầu của việc thực hiện những nhiệm vụ của Nhà nước trong từng giai đoạn cách mạng, từng thời kỳ lịch sử đất nước và đặc thù cấp tỉnh trong đó lấy Hải Dương làm ví dụ.

Các qui định về chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan QLNN nói chung và của các cơ quan có chức năng KT - KS nói riêng có những điểm còn chưa rõ ràng, thiếu cụ thể. Chức năng thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật của các cơ quan, tổ chức TTNN, chức năng kiểm sát trực tiếp khi có dấu hiệu vi phạm pháp luật trong hoạt động kiểm sát chung của Viện KSND và chức năng kiểm tra phòng chống tội phạm (hoạt động tiền điều tra) của Cảnh sát kinh tế, An ninh kinh tế, văn hoá thuộc lực lượng Công an tỉnh đều trùng nhau về đối tượng. Với qui định như vậy, trong thực tế cũng rất khó phân biệt với chức năng QLNN về ngành và lĩnh vực (qui định trong các văn bản quản lý ngành, lĩnh vực) được thực hiện bởi các bộ phận chuyên môn hoặc tổ chức TTCN dưới hình thức chủ yếu là hoạt động kiểm tra. Do vậy, đối tượng quản lý phải chịu sự KT - KS của nhiều cơ quan có chức năng quản lý và cơ quan, tổ chức có chức năng KT - KS.

Trình tự thanh tra, kiểm tra, điều tra rất khác nhau, tuy nhiên hiện nay, ngoài trình tự, thủ tục về thanh tra được qui định cụ thể Luật Thanh tra năm 2004 và một số văn bản hướng dẫn của Chính phủ, của TTNN (Nghị định 41/2004/NĐ - CP ngày 23/5/2005, Quy chế đoàn thanh tra...), còn trình tự, thủ tục trong hoạt động tiền điều tra chưa được luật hoá một cách cụ thể. Vì vậy, khi áp dụng còn chưa thống nhất hoặc có cách làm khác nhau. Tính thiếu đồng bộ, thiếu cụ thể của các quy định pháp luật như vậy làm cho nhận thức về công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm sát, điều tra bị chông chéo, chưa thống nhất về phương thức và cách làm cả phía chủ thể và khách thể quản lý.

Việc QLNN mới chỉ làm đổi với hoạt động của các cơ quan, tổ chức TTNN của tỉnh, còn đối với hoạt động kiểm tra, kiểm sát, điều tra thì chưa có cơ quan nào đứng ra điều hoà, phối hợp. Trong khi đó pháp luật về thanh tra qui định TTNN các cấp chỉ QLNN về công tác thanh tra trong hệ thống các cơ quan HCNN. Đây là nguyên nhân dẫn đến sự chồng chéo, trùng lặp trong thanh tra, kiểm tra, điều tra đối với khách thể quản lý.

Sự chỉ đạo, điều hành hoạt động KT - KS của thủ trưởng cơ quan QLNN chưa phát huy tốt. Có nhiều vụ việc cấp dưới làm chưa đúng hoặc thiếu khách quan, xử lý không nghiêm ngay từ đầu, dẫn đến đùn đẩy lên trên, làm cho tính chất vụ việc thêm phức tạp, phải giải quyết nhiều lần, gây tốn kém thời gian, công sức của nhiều cơ quan, ảnh hưởng đến hoạt động của khách thể quản lý. Do vậy, trong hoạt động KT - KS cần phải xác định nguyên tắc: vụ việc thuộc trách nhiệm của cơ quan nào, cấp nào thì phải làm đầy đủ trách nhiệm nhằm hạn chế đùn lên trên cơ quan khác dẫn đến nhiều ngành, nhiều cấp phải tiến hành KT - KS, gây khó khăn, phiền hà cho khách thể quản lý.

Việc phối hợp kết hợp giữa các cơ quan KT - KS với nhau trong khi thi hành nhiệm vụ còn nhiều vấn đề cần giải quyết. Đặc biệt, tình trạng có những đơn vị trong một năm phải tiếp nhiều đoàn vào thanh tra, kiểm tra, kiểm sát, giám sát ... cùng thực hiện một công việc như nhau vẫn còn nhiều. Hơn nữa, do chưa có sự phân định rạch ròi về thẩm quyền, cũng như chưa có quy định chặt chẽ về sự phối hợp, kết hợp giữa các cơ quan có chức năng KT - KS trong việc lập và thực hiện kế hoạch công tác nên tình trạng chồng chéo, trùng lặp trong công tác KT - KS đang là thực tế bức xúc. Khi có nhiều đoàn vào kiểm tra đơn vị về một nội dung nào đó thì đoàn sau ít sử dụng kết quả của đoàn trước, làm cho đơn vị lúng túng trong thực hiện kiến nghị của các đoàn, nhất là khi có kiến nghị khác nhau về cùng vấn đề.

Nhiều vụ việc khi các cơ quan KT - KS phát hiện, làm rõ các sai phạm và có kiến nghị xử lý cụ thể nhưng kết quả không tương xứng với kiến nghị. Thực tế cho thấy hiệu quả của chất vấn, kiến nghị thường rất thấp; các kiến nghị thanh tra, kiểm tra còn có hiện tượng nể nang, bao che. Mặt khác, hầu như tất cả hoạt động KT - KS từ bên ngoài (ngoại kiểm) ở tỉnh đều tập trung vào giai đoạn kết thúc của quá trình quản lý (kiểm tra sau), "bỏ mặc" giai đoạn trước và trong quá trình quản lý cho kiểm soát nội bộ ... Do vậy, khi tiến hành KT - KS thì "sự việc đã rồi"... Điều này làm giảm hiệu lực, hiệu quả của công tác KT - KS nói riêng và công tác QLNN nói chung, làm giảm tính nghiêm minh của pháp luật.

Những mặt được và chưa được của công tác KT - KS trên đây cho thấy: Để nâng cao hiệu lực, hiệu quả của công tác QLNN, đòi hỏi phải có sự hoàn thiện một bước cơ chế KT - KS. Nội dung việc hoàn thiện này nhằm xác định rõ chức năng của từng cơ quan, tổ chức nằm trong hệ thống KT - KS, phân định phạm vi, quyền hạn và xác lập mối quan hệ giữa các cơ quan, tổ chức nhằm tránh chồng chéo, trùng lặp hoặc bỏ

trông nội dung và đối tượng cần kiểm soát; đồng thời nâng cao hiệu lực, hiệu quả của công tác KT - KS trong các cơ quan nhà nước và trên phạm vi toàn xã hội;

Thứ tư: Mô hình tổ chức và hoạt động của hệ thống KT - KS cấp tỉnh phải đáp ứng được mục tiêu tập trung, dân chủ, tiết kiệm và hiệu quả

Xuất phát từ quan điểm chỉ đạo của Đảng trong Nghị quyết Đại hội lần IX tới việc Quốc hội thông qua sửa đổi một số điều của Hiến pháp 1992, theo đó là các Luật Tổ chức TAND, Luật Tổ chức Viện KSND ... lần lượt được sửa đổi bổ sung. Từ nghiên cứu thực trạng tổ chức và hoạt động của các cơ quan, tổ chức KT - KS ở cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC lấy tỉnh Hải Dương làm điển hình ... Tác giả cho rằng phải thay đổi một cách căn bản về thể chế một cách đồng bộ từ tổ chức đến cơ chế hoạt động theo hướng giảm tối đa sự chồng chéo và tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan tổ chức. Từng bước hoàn thiện, tiến tới cải cách căn bản về thể chế về KT - KS.

Tuy nhiên, đó là phương hướng cho cả một khoảng thời gian dài. Theo Tác giả, trước hết cần có giải pháp tình thế, đặc biệt là tích cực rà soát, sửa đổi bổ sung những luật, văn bản dưới luật..., điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ; từng bước sáp nhập những tổ chức có cùng chức năng trong cùng lĩnh vực nhằm giảm thiểu tối đa sự chồng chéo và tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan, tổ chức KT - KS;

Thứ năm: Coi trọng công tác tổ chức và cán bộ gắn với từng bước hiện đại hoá công tác KT - KS

Cán bộ là yếu tố quyết định mọi thắng lợi. Do đó, cần tăng cường bồi dưỡng cán bộ, công chức; có chế độ đãi ngộ xứng đáng để đội ngũ này có đủ khả năng và điều kiện thực hiện công tác KT - KS ở những lĩnh vực mới, khó khăn còn bỏ trống như ở các DN có vốn đầu tư nước ngoài và các DN tư nhân trong nước... Đặc biệt trong lĩnh vực đấu tranh chống buôn lậu, chống tham nhũng và các tội phạm kinh tế khác cần có sự đầu tư thích đáng cả về nhân lực, vật lực theo hướng hiện đại hệ thống KT - KS cấp tỉnh.

3.3. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN THỐNG KIỂM TRA - KIỂM SOÁT CẤP TỈNH

3.3.1. Hoàn thiện cơ chế hoạt động kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh trong lĩnh vực kinh tế - tài chính ở Việt Nam

Thứ nhất: Tiếp tục đẩy mạnh quá trình cải cách bộ máy nhà nước đồng bộ với quá trình đổi mới hệ thống chính trị, làm rõ tính chất, chức năng, nhiệm vụ của từng hệ thống các cơ quan của bộ máy nhà nước, trong đó có hệ thống cơ quan, tổ chức KT - KS. Đảm bảo tính thống nhất nội tại của cơ chế KT - KS. Hoàn thiện cơ chế KT - KS nhằm khắc phục được tình trạng chồng chéo, trùng lặp, mâu thuẫn trong việc phân định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cũng như trong hoạt động thực tế của các cơ quan thi hành pháp luật hiện nay. Mỗi cơ quan, tổ chức Nhà nước có chức năng KT - KS phải xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và phạm vi hoạt động sao cho mỗi cơ quan,

tổ chức chỉ chịu trách nhiệm chính về một việc cụ thể; phải chịu trách nhiệm theo dõi, xem xét, đánh giá về hoạt động của những khách thể quản lý; đánh giá về tính hợp pháp hay không hợp pháp, tính hợp lý hay không hợp lý của hoạt động quản lý hoặc của hành vi cụ thể. Đồng thời phải xác định rõ những mối quan hệ phối hợp trong hoạt động giữa các cơ quan có chức năng KT - KS.

Đặc biệt, phải phân định rõ phạm vi hoạt động của từng cơ quan, tổ chức KT - KS trong lĩnh vực KT - TC. Đây là lĩnh vực nhạy cảm nhất, cho nên vừa phải có giải pháp tăng cường KT - KS, vừa phải tránh sự chồng chéo, trùng lặp và mâu thuẫn để tạo điều kiện và khơi dậy mọi tiềm năng phát triển kinh tế, giảm thiểu tối đa những hậu quả phi kinh tế cho cả chủ thể và đối tượng do hoạt động KT - KS gây ra;

Nâng cao hiệu quả giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội, của HĐND và các tổ chức chính trị - xã hội và nhân dân tại địa phương, tăng cường mối quan hệ giữa cấp uỷ Đảng với HĐND và UBND; từng bước bổ sung cơ chế hoạt động KT - KS của KTNN khu vực trong việc giúp HĐND tỉnh kiểm tra - giám sát nhiệm vụ NSNN;

Sau khi hệ thống Viện KSND được đổi mới về tổ chức hoạt động, Viện KSND không thực hiện chức năng kiểm soát chung đối với các cơ quan, tổ chức và công dân ở địa phương, chức năng này do các cơ quan tương ứng như HĐND, TTNN thực hiện. Riêng nội dung công tác kiểm soát tính hợp pháp của các văn bản do các cơ quan hành chính ban hành do Sở Tư pháp thực hiện. TAND với việc mở rộng thẩm quyền xét xử của Tòa hành chính đối với mọi văn bản hành chính khi có khiếu kiện; mở rộng thẩm quyền xét xử của Tòa án đến tất cả các lĩnh vực quản lý hành chính của nhà nước, Tòa án có thẩm quyền phán quyết về tính hợp pháp của các văn bản pháp luật từ cấp tỉnh trở xuống ban hành; đề nghị Nhà nước xây dựng một hệ thống Tòa án hành chính độc lập với hệ thống TAND hiện nay về tổ tụng hành chính với việc đưa ra những nguyên tắc xét xử phù hợp với những đặc thù của tài phán hành chính và phù hợp với tình hình thực tế của nền hành chính nước ta trong quá trình cải cách;

Đổi mới toàn diện hoạt động hệ thống các cơ quan, tổ chức thanh tra; xác định đúng tính chất, đối tượng và phạm vi hoạt động của từng loại hình thanh tra để bảo đảm hiệu quả, hiệu lực của công tác này phù hợp với yêu cầu của công tác quản lý trong thời kỳ đổi mới và hội nhập kinh tế ở nước ta hiện nay. Đặc biệt là vai trò của TTNN trong công tác phòng, chống tham nhũng. Đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra cần phải làm sáng tỏ những vấn đề cơ bản như: xác định rõ mục tiêu, đối tượng, phạm vi và tính chất của hoạt động thanh tra nói chung và những trọng điểm trong từng thời kỳ ở từng huyện, Thành phố cụ thể; xác định vị trí của tổ chức thanh tra, thiết kế mô hình của tổ chức thanh tra, mối quan hệ chỉ đạo hoạt động thanh tra; xác định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng loại hình tổ chức thanh tra; xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về thanh tra làm cơ sở pháp lý cho hoạt động thanh tra.

Khi nghiên cứu những vấn đề trên cần phải đặt nó trong mối quan hệ với tiến trình cải cách lập pháp, hành pháp, tư pháp, đổi mới các cơ chế quản lý và cải cách nền

HCNN. Từ việc phân tích đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động thanh tra hiện nay, chỉ ra những ưu điểm, tồn tại của nó và những nguyên nhân tác động đến nó. Khi xác định nguyên nhân, tồn tại cũng phải đặt nó trong bối cảnh chung của nền HCNN, thực trạng của nền kinh tế nước ta hiện nay. Đối với những nguyên nhân do thực trạng tổ chức, hoạt động thanh tra hiện nay đã và đang bộc lộ nhược điểm thì nghiên cứu, bổ sung cho phù hợp với yêu cầu của cơ chế quản lý. Đối với những nguyên nhân khách quan do thực trạng nền hành chính hay sự phân công, sắp xếp trong bộ máy nhà nước tạo ra cần được nghiên cứu, đề xuất với Nhà nước từng bước giải quyết trong điều kiện cải cách tổng thể chung.

Chẳng hạn, các cơ quan TTNN (TTTC), KTNN tuy có hình thức tổ chức bộ máy có khác nhau, có chức năng nhiệm vụ riêng để thực hiện nhiệm vụ cụ thể của mình nhưng đều có chung chức năng chức năng nhiệm vụ chủ yếu là KT - KS lĩnh vực tài chính và kế toán là tất cả các đơn vị dự toán sử dụng vốn ngân sách, các DNNN và các đơn vị có liên quan đến NSNN. Về động thái và mục đích của KTNN thực hiện cũng không khác biệt nhiều so với động thái của TTTC đối với các đơn vị dự toán và các DNNN có khác là khác ở chỗ cơ quan TTTC thanh tra, kiểm tra việc chấp hành dự toán thu chi NSNN nhưng vẫn mang tính nội bộ của hệ thống tài chính. Còn KTNN khi kiểm toán dự toán thu chi NSNN ở cấp tỉnh. Riêng các cơ quan TTNN, trong đó có TTTC còn bao gồm nhiệm vụ xác minh, giải quyết các đơn thư khiếu nại, tố giác những tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm về kỷ luật chế độ tài chính, kế toán; cơ quan KTNN không có nhiệm vụ này.

Từ kết quả phân tích trên giúp chúng ta có giải pháp hoàn thiện từng cơ quan cho phù hợp;

Thứ hai: Hoàn thiện cơ chế phối hợp giữa các cơ quan, tổ chức có chức năng KT - KS

Từ nghiên cứu kỹ kinh nghiệm của các nước tiên tiến vận dụng linh hoạt vào điều kiện của Việt Nam, cần tăng cường phối hợp giữa các cơ quan KT - KS của Nhà nước như: TTNN, KTNN, Công an kinh tế ... trong việc KT - KS các hoạt động KT - TC sao cho vừa phòng chống có hiệu quả các vi phạm pháp luật vừa không hoạt động chồng chéo gây phiền nhiễu nhất là đối với các DN. Trong những năm qua, bên cạnh kết quả đã đạt được trong công tác KT - KS tài chính đối với các DN, đã nảy sinh hiện tượng có quá nhiều cơ quan nhà nước được trao chức năng nhiệm vụ vào kiểm tra, thanh tra, kiểm sát tài chính các DN gây ra sự chồng chéo, trùng lặp, phiền hà cho các đơn vị, thậm chí có trường hợp lạm quyền, lạm dụng, tiêu cực ... dẫn đến cản trở sự hoạt động bình thường của các DN.

Hiện nay, KT - KS trong lĩnh vực KT - TC có nhiều cơ quan, nhiều cấp đều tiến hành dưới hình thức như: Thanh tra, kiểm tra, phúc tra, kiểm toán, kiểm sát tuân thủ pháp luật, điều tra xác minh v.v... Có thể nói, tình trạng chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động thanh tra, kiểm tra đối với các DN vẫn chưa được khắc phục. Nguyên nhân

lâu dài và sâu xa là có nhiều cơ quan, bộ máy của Nhà nước được trao quyền và có chức năng KT - KS về tài chính của các DN. Tổ chức nào cũng thấy mình là quan trọng và sự trùng lặp về chức năng nhiệm vụ của tổ chức, bộ máy nhà nước thể hiện rõ giữa các cơ quan: TTNN (TTTC) các cấp và KTNN các cấp. Có thể nói, sự QLNN về hoạt động thanh tra, kiểm tra, kiểm toán đang có những vấn đề nảy sinh cần được quản lý thống nhất.

Để giảm bớt sự chồng chéo trong thanh tra, kiểm tra ngoài phương pháp sắp xếp, phân định rõ chức năng nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan thuộc bộ máy nhà nước trong việc thanh tra, kiểm toán tài chính, cần có biện pháp phối kết hợp giữa các cơ quan kiểm tra pháp luật thật chặt chẽ trong việc lồng ghép nội dung

thanh tra, kiểm tra tài chính, tránh chồng chéo bao gồm:

Một là, Tăng cường hơn nữa mối quan hệ phối hợp giữa tổ chức Đảng với HĐND và UBND, TTNN... trong hoạt động KT - KS

Mối quan hệ giữa cấp uỷ Đảng và HĐND cấp tỉnh cần được quan tâm xem xét hơn nữa cả về lý luận và thực tiễn để tiếp tục củng cố, tăng cường, tạo sự gắn bó giữa cấp uỷ Đảng và chính quyền cấp tỉnh. Trong giai đoạn hiện nay, việc xây dựng, củng cố mối quan hệ giữa cấp uỷ Đảng và chính quyền cấp tỉnh có ý nghĩa rất quan trọng, đáp ứng được yêu cầu QLNN ở địa phương về kinh tế - xã hội vốn chứa đựng rất nhiều yếu tố biến động, mới mẻ của nền kinh tế thị trường.

Bởi vì mối quan hệ giữa cấp uỷ Đảng và HĐND, UBND tỉnh mang tính lãnh đạo - phụ thuộc. Nhưng khác với mối quan hệ lãnh đạo - phụ thuộc theo mô hình hành chính, mối quan hệ giữa các chủ thể này có những đặc trưng riêng biệt được qui định bởi vai trò, vị trí của Đảng trong hệ thống chính trị nước ta. Đảng lãnh đạo xã hội chủ yếu bằng Nhà nước, thông qua Nhà nước. Nhưng khác với phương thức QLNN, phương thức lãnh đạo của Đảng tuyệt đối không dùng mệnh lệnh hành chính, mà chính là phương thức thuyết phục, bàn bạc theo nguyên tắc tập trung dân chủ. Tổ chức Đảng và đảng viên hoạt động chính quyền địa phương phải có ý thức tổ chức kỷ luật, nghiêm chỉnh chấp hành các chủ trương, nghị quyết của các cấp uỷ Đảng.

Mặt khác, xét thực chất mối quan hệ giữa cấp uỷ Đảng với HĐND, UBND tỉnh là mối quan hệ giữa cấp uỷ với đảng viên là cán bộ, công chức làm việc tại HĐND, UBND địa phương. Cấp uỷ Đảng lúc này với tư cách là tập thể lãnh đạo của tổ chức Đảng có thẩm quyền quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng đảng viên trong tổ chức mình, thông qua đảng viên của mình để truyền đạt và thực hiện các chủ trương, chính sách của tổ chức Đảng...

Trong trường hợp này, đảng viên phải là người chấp hành quyết định của cấp trên - cấp uỷ Đảng - giống như cấp dưới phục tùng cấp trên trong bất kỳ tổ chức nào.

Như vậy mối quan hệ giữa cấp uỷ Đảng với HĐND, UBND tỉnh được thể hiện dù ở khía cạnh về tổ chức hay con người đều có một đặc điểm, đó là sự lãnh đạo của

cấp uỷ Đảng đối với chính quyền cấp tỉnh. Nó được thể hiện như sau: cấp uỷ Đảng, HĐND và UBND thiết lập mối quan hệ thông qua việc chấp hành chủ trương, đường lối, nghị quyết của Đảng trên địa bàn cấp tỉnh và thông qua định hướng phát triển của địa phương; cấp uỷ Đảng, HĐND và UBND thiết lập mối quan hệ thông qua công tác tổ chức cán bộ; cấp uỷ Đảng, HĐND và UBND thiết lập mối quan hệ thông qua việc kiểm tra Đảng; kiểm tra là một chức năng quan trọng của Đảng lãnh đạo chính quyền cấp tỉnh. Cấp uỷ Đảng dựa vào Đảng đoàn, Ban cán sự Đảng và đoàn thể quần chúng để kiểm tra hoạt động của HĐND và UBND trong việc thực hiện đường lối, chính sách của Đảng nói chung, nghị quyết của cấp uỷ và thực hiện quyền làm chủ của nhân dân địa phương nói riêng.

Kiểm tra của cấp uỷ Đảng có mối quan hệ nhưng có sự phân biệt với KT - KS với chính quyền cấp tỉnh và các tổ chức xã hội. Cấp uỷ Đảng kiểm tra tổ chức Đảng của đảng viên hoạt động trong bộ máy chính quyền địa phương về quán triệt và chấp hành đường lối, quan điểm, nghị quyết, chỉ thị của Đảng, phát hiện những tư tưởng, quan điểm lệch lạc cần uốn nắn, tìm ra những kinh nghiệm hay, những vấn đề mới nảy sinh trong thực tiễn để bổ sung hoàn chỉnh chủ trương, chính sách của Đảng, trước hết là chủ trương, định hướng của cấp uỷ Đảng địa phương.

Để nâng cao chất lượng công tác kiểm tra của Đảng, các cấp uỷ Đảng ở địa phương cần xây dựng chương trình kiểm tra hàng năm và từng giai đoạn một cách có trọng điểm; đồng thời HĐND, UBND thông qua tổ chức Đảng phải có trách nhiệm tạo điều kiện để công tác kiểm tra của cấp uỷ Đảng đạt chất lượng và hiệu quả thiết thực. Các cấp uỷ Đảng và UBKT các cấp nên tăng cường công tác kiểm tra tập trung vào các nội dung chủ yếu là: việc thực hiện các nghị quyết, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước; chấp hành nguyên tắc tập trung dân chủ và quy chế làm việc; củng cố đoàn kết nội bộ; giáo dục rèn luyện, nâng cao phẩm chất đạo đức cán bộ, đảng viên góp phần thực hiện tốt công tác KT - KS trong lĩnh vực KT - TC.

Cần có cơ chế phối hợp một cách có hiệu quả giữa hoạt động kiểm tra Đảng và hoạt động của TTNN, đặc biệt là trong lĩnh vực giải quyết đơn thư tố cáo đối với cán bộ, công chức là đảng viên vi phạm chính sách, pháp luật về KT - TC, những người có hành vi tham nhũng. Nên giao cho các cơ quan, tổ chức TTNN trực tiếp tiến hành thẩm tra, xác minh các vụ việc, những sai phạm của cán bộ, đảng viên bởi lực lượng Thanh tra có nhiều thuận lợi về điều kiện, phương tiện tiến hành và chuyên môn nghiệp vụ; còn cơ quan kiểm tra Đảng, sẽ tiến hành xem xét, xử lý đảng viên có vi phạm trên cơ sở kết quả thẩm tra của các cơ quan, tổ chức TTNN. Nếu sự phối hợp thẩm tra xác minh ngay từ đầu được tốt và với phương pháp thích hợp sẽ bảo vệ được uy tín của Đảng, tăng cường sự đoàn kết nhất trí trong Đảng; đồng thời thực hiện tốt công tác phòng, chống vi phạm pháp luật trong lĩnh vực KT - TC.

Cần có sự điều chỉnh phối hợp chặt chẽ hơn về hoạt động của các cơ quan, tổ chức giám sát (HĐND, các tổ chức chính trị - xã hội ...), kiểm tra (kiểm tra Đảng và

các cơ quan nhà nước), thanh tra (TTNN theo cấp và TTNN theo ngành), kiểm toán, điều tra (Công an: Cảnh sát kinh tế và An ninh kinh tế, Viện KSND, TAND (Toà Hành chính) ... nhằm tránh tối đa sự chồng chéo trong hoạt động KT - KS đối với các đối tượng bị quản lý, nhất là đối với DN; tích cực góp phần khuyến khích phát triển sản xuất, giảm thiểu tối đa những hành vi không kinh tế do hoạt động KT - KS gây ra cho nền kinh tế - xã hội; góp phần thực hiện tốt công tác thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và phòng, chống tham nhũng;

Hai là, Tiếp tục hiện đại hoá và tăng cường mối quan hệ phối hợp của các ngành Thuế, Hải quan, KBNN và TTNN cấp tỉnh

Tiếp tục tổ chức thực hiện tốt Quyết định số 1018/QĐ-BTC ngày 6/4/2004 của Bộ trưởng Bộ Tài chính ban hành Quy chế phối hợp công tác giữa hệ thống Thuế, Hải quan và KBNN trong quản lý thuế và các khoản thu NSNN đã khắc phục tình trạng ngành Hải quan và ngành Thuế với chức năng QLNN thu thuế xuất nhập khẩu, thu thuế nội địa, hoạt động theo cơ chế riêng, thiếu trao đổi thông tin và sự phối hợp giữa hai ngành và các ngành khác. Với quy chế phối hợp giữa ba ngành, trao đổi thông tin và ban các biện pháp phối hợp trong kiểm tra đối tượng có dấu hiệu vi phạm pháp luật có thể ngăn chặn được những thủ đoạn gian lận trốn thuế. Với sự tham gia của Sở Tài chính, KBNN thực hiện khấu trừ nợ thuế vào số thuế phải hoàn là biện pháp tích cực giúp cơ quan Hải quan, cơ quan Thuế có thể thu hồi nợ đọng. Việc kết nối mạng thông tin giữa ba ngành từ cấp tỉnh đến cấp TW đã giúp quản lý phát sinh nguồn thu và quản lý DN.

Hoàn thiện, kiện toàn tổ chức bộ máy cũng như tập trung đổi mới quy trình làm việc, tăng cường mối quan hệ phối hợp của các cơ quan, đơn vị ngành Tài chính và ngành Thanh tra cấp tỉnh như Thuế, Hải quan, Kho bạc và các cơ quan TTNN thuộc tỉnh. Đồng thời tăng cường đào tạo đội ngũ cán bộ tài chính, thanh tra có phẩm chất chính trị, đạo đức trong sạch, có lập trường chính trị, tư tưởng vững vàng, tinh thông về nghiệp vụ và có đủ năng lực vận hành công nghệ quản lý KT - TC, thanh tra hiện đại để đáp ứng với các yêu cầu nhiệm vụ đặt ra trong thời kỳ đổi mới, hội nhập, thực hiện nhiệm vụ công nghiệp hoá, hiện đại hoá ở cấp tỉnh và cả nước;

Ba là, Hoàn thiện cơ chế phối hợp giữa tổ chức Kiểm tra Đảng với các cơ quan, tổ chức có chức năng KT - KS khác của tỉnh

Khác với hoạt động KT - KS của các cơ quan công quyền, công tác kiểm tra của Đảng, giám sát của MTTQ và các đoàn thể nhân dân không mang tính quyền lực nhà nước. Nhưng thông qua công tác kiểm tra của Đảng có những tác động rất quan trọng đến việc làm trong sạch, vững mạnh bộ máy nhà nước và nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLNN của Tỉnh.

Hoạt động kiểm tra của Đảng bộ Tỉnh trước hết mang tính nội bộ trong các tổ chức Đảng của Đảng bộ, đối tượng chịu sự kiểm tra của Đảng bộ là các cơ quan, tổ

chức của Đảng, các đảng viên của Đảng trong các cơ quan, tổ chức Đảng, trong các cơ quan, tổ chức nhà nước, tổ chức chính trị, xã hội, tổ chức kinh tế, cơ quan, đơn vị vũ trang nhân dân đóng trên địa bàn cấp tỉnh. Để bảo đảm tính hiệu lực, hiệu quả của công tác KT - KS nói chung, cơ chế phối hợp giữa Kiểm tra Đảng với các cơ quan, tổ chức KT - KS khác có thể là: Đảng thống nhất quản lý cán bộ nên việc xử lý cán bộ nhất thiết phải bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ giữa cơ quan nhà nước và tổ chức Đảng có thẩm quyền trong Đảng bộ;

Khi xem xét, kết luận vụ việc tố cáo cán bộ công chức nhà nước thì các cơ quan QLNN chịu trách nhiệm chính; việc xem xét, xử lý hoặc kiến nghị xử lý cán bộ có lỗi thì do UBKT Đảng chịu trách nhiệm theo phân cấp quản lý cán bộ của Đảng bộ. Vì vậy, để phối kết hợp tốt công tác KT - KS thì người thủ trưởng cơ quan QLNN nên là thành viên lãnh đạo của UBKT cùng cấp.

Vận dụng có chọn lọc kinh nghiệm ở Trung Quốc, việc sát nhập giữa Bộ Giám sát hành chính với UBKT kỷ luật của Đảng đã tạo ra một cơ quan có chức năng giám sát đồng thời cả tổ chức Đảng và Nhà nước, tránh được sự chông chéo trong hoạt động giám sát; ở Việt Nam nên giao nhiệm vụ giải quyết đơn thư tố cáo cán bộ, công chức là đảng viên cho một cơ quan duy nhất là UBKT của Đảng thực hiện;

Bốn là, Hoàn thiện cơ chế phối hợp giữa hoạt động điều tra của cơ quan Công an trong lĩnh vực KT - TC với hoạt động của hệ thống TTNN của tỉnh

Nhằm khắc phục tình trạng chông chéo hiện nay do những hoạt động điều tra của cơ quan Công an tỉnh khi xác minh dấu hiệu vi phạm pháp luật hình sự hay tin báo tố giác tội phạm làm căn cứ để nhận định đã xảy ra hành vi phạm tội hay không để khởi tố cần phối hợp chặt chẽ với các cơ quan, tổ chức TTNN của tỉnh theo hướng: khi cùng một nội dung và thời gian cần tổ chức đoàn kiểm tra hỗn hợp, sử dụng kết luận của tổ chức thanh tra ...;

Năm là, Hoàn thiện cơ chế phối hợp giữa hoạt động của KTNN với các cơ quan, tổ chức có chức năng kiểm tra, kiểm soát khác của tỉnh

Hoạt động KTNN tại cấp tỉnh đã tiến hành kiểm toán trên cả ba nội dung là kiểm toán hoạt động (Operational Audit), kiểm toán tuân thủ (Compliance Audit) và kiểm toán báo cáo tài chính (Audit of Financial Statemans). Điều này gây nên sự chông chéo với hoạt động của các cơ quan, tổ chức có chức năng KT - KS khác của cấp tỉnh.

KTNN đóng một vai trò hết sức quan trọng trong việc giúp cơ quan nhà nước thẩm quyền chung tại cấp tỉnh thực hiện chức năng KT - KS trong việc lập, xét duyệt và quyết toán NSNN đối với các sở, ban, ngành, UBND huyện, Thành phố thuộc tỉnh và của toàn tỉnh.

Nhằm tránh chông chéo và khai thác kiểm toán để hỗ trợ HĐND tỉnh thẩm định và chuẩn y báo cáo NSNN theo quy định của pháp luật cần tổ chức tốt mối quan hệ phối hợp hoạt động giữa cơ quan KTNN với các cơ quan, tổ chức có chức năng KT - KS

khác, nhất là các cơ quan, tổ chức TTTC của tỉnh. Vì như đã trình bày trên, KTNN và TTTC có chức năng nhiệm vụ chủ yếu là thanh tra kiểm tra lĩnh vực tài chính và kế toán của tất cả các đơn vị dự toán sử dụng vốn ngân sách, các DNNN và các đơn vị có liên quan đến NSNN. Nhiệm vụ của KTNN là kiểm tra, xem xét tình hình thực hiện luật, văn bản dưới luật về tài chính và kế toán của Nhà nước đã ban hành ở các đơn vị dự toán, các đơn vị sử dụng vốn NSNN, các DNNN bằng cách tính toán, so sánh, đối chiếu các tài liệu như: sổ sách, chứng từ, báo cáo quyết toán của các đơn vị đó với các luật, văn bản dưới luật và các văn bản quy định các chuẩn mực khác để đánh giá và kết luận mức độ sai, đúng của họ. Từ đó, có thể kiến nghị với các cơ quan có thẩm quyền xử lý những sai phạm hoặc để phát huy những ưu điểm của họ. Các động thái và mục đích của KTNN thực hiện cũng không khác biệt nhiều so với động thái của TTTC đối với các đơn vị dự toán và các DNNN ...;

Thứ ba: Tăng cường công tác kiểm soát nội bộ kết hợp kiểm tra đột xuất và thưởng phạt nghiêm minh

Tăng cường công tác KT - KS nội bộ, đề cao trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan, tổ chức, đơn vị (sau đây gọi tắt là đơn vị), đi đôi với cơ chế thưởng phạt nghiêm minh ... Đây là giải pháp quan trọng, có ý nghĩa quyết định trong việc phòng ngừa các sai phạm và khuyến khích các điển hình tiên tiến. Công tác KT - KS nội bộ được thực hiện thông qua hàng loạt các biện pháp quản lý. Đó là việc xác định rõ từng công việc của các bộ phận trong đơn vị; xác định trách nhiệm từng thành viên đối với công việc được giao; thực hiện các biện pháp khen thưởng và xử phạt rõ ràng, nghiêm minh...; xây dựng, ban hành quy chế, lề lối làm việc cụ thể trong đơn vị; thực hiện dân chủ, công khai, minh bạch trong giải quyết công việc; xây dựng quy trình nghiệp vụ trong xử lý công việc, trong đó xác định rõ trách nhiệm, quyền hạn của công chức tham mưu với người đứng đầu đơn vị ...

Các biện pháp trên sẽ tạo cho sự KT - KS nội bộ được thực hiện một cách tự giác. Mỗi thành viên trong đơn vị tự giác kiểm tra công việc của mình; người lãnh đạo, quản lý tự kiểm tra nhiệm vụ được giao và kiểm soát công việc của cấp dưới. Được như vậy, công tác KT - KS nội bộ được duy trì một cách thường xuyên, liên tục và hiệu quả;

Thứ tư: Tổ chức công tác "ngoại kiểm" một cách thường xuyên trong các giai đoạn của quá trình quản lý

Từ thực tiễn hoạt động công tác KT - KS trong thời gian qua ở các tỉnh cho thấy: hầu hết các cơ quan, tổ chức có chức năng KT - KS trong lĩnh vực KT - TC, đặc biệt trong lĩnh vực đầu tư xây dựng các công trình cơ bản, thu - chi NSNN ... mới chỉ thiên về công tác KT - KS khi quá trình quản lý đã được hoàn thành. Tuy nhiên, trong quá trình KT - KS có xem xét đối chiếu các tài liệu từ khi hoạch định đến kết thúc. Trên thực tế, các tài liệu này hầu như đã được hợp thức hoá. Mặt khác, trang thiết bị và kinh phí phục vụ công tác KT - KS rất hạn chế. Trong khi, nhờ kết quả của công cuộc đổi

mới cùng với thành tựu về kinh tế - xã hội, các khách thể quản lý có điều kiện đã áp dụng các công nghệ tiên tiến vào thi công ... Do đó, muốn có kết quả để đối chiếu kiểm tra, cần phải trung cầu thẩm định, giám định ... là những công việc hết sức tốn kém, nhiều khi cơ quan, tổ chức KT - KS không có điều kiện thực hiện. Do đó, khi công dân tố cáo có gian lận, tham ô trong thi công các công trình, dự án ... nhất là các dự án cầu, đường giao thông; mặc dù được lãnh đạo các tỉnh chỉ đạo phải làm rõ, nhưng không có đủ cơ sở để chứng minh. Chính vì vậy, để công tác KT - KS thực sự là chức năng thiết yếu của QLNN cần tăng cường KT - KS từ bên ngoài (ngoại kiểm) đối với tất cả các giai đoạn của quá trình quản lý, đặc biệt là giai đoạn lập dự án, dự toán ...; nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động KT - KS và góp phần chống tham nhũng đang là vấn đề bức xúc hiện nay;

Thứ năm: Định kỳ tổ chức phúc tra và có chế tài xử phạt nghiêm trong việc thực hiện các quyết định, kết luận sau "thanh tra, kiểm tra"

Theo quy định của pháp luật, sau các cuộc KT - KS phải có kết luận và quyết định chuẩn y mà hiện nay thường quen gọi là quyết định, kết luận "thanh tra, kiểm tra". Hiện nay, trong thực tế, việc chấp hành các quyết định, kết luận "thanh tra, kiểm tra" của các cơ quan, tổ chức không được thực hiện nghiêm túc. Tình trạng các cơ quan, tổ chức cứ việc KT - KS và quyết định, kết luận; còn việc thực hiện các quyết định, kết luận còn phụ thuộc vào ý thức của người đứng đầu cơ quan, tổ chức là đối tượng "thanh tra, kiểm tra". Nhiều quyết định, kết luận "thanh tra, kiểm tra" không được thực hiện nhưng không được phát hiện và phát hiện ra nhưng không có chế tài xử phạt. Tình trạng đối tượng KT - KS lại tiếp tục vi phạm do nhiều nguyên nhân: cố tình, coi nhẹ hoặc chưa nhận thức được hậu quả. Nhiều trường hợp trở thành nghiêm trọng (phải xử lý theo pháp luật hình sự), gây tổn thất cho cơ quan, tổ chức và Nhà nước. Do vậy, định kỳ tổ chức phúc tra và có chế tài xử phạt nghiêm trong việc thực hiện các quyết định, kết luận sau "thanh tra, kiểm tra" là biện pháp hữu hiệu nhằm nâng cao hiệu quả của hoạt động KT - KS;

Thứ sáu: Tổ chức KT - KS trách nhiệm đối với cán bộ lãnh đạo trong cơ quan QLNN về KT - TC

KT - KS trách nhiệm đối với cán bộ lãnh đạo trong cơ quan quản lý nhà nước về KT - TC là hoạt động kiểm tra và đánh giá của các cơ quan có thẩm quyền trong hệ thống KT - KS cấp tỉnh về trách nhiệm KT - TC của cán bộ lãnh đạo trong một năm hoặc sau một kỳ được bầu cử hoặc bổ nhiệm thông qua kết quả hoàn thành chức trách nhiệm vụ được giao trong quản lý KT - TC và các hoạt động KT - TC có liên quan của cơ quan, đơn vị được phân công quản lý, lãnh đạo.

Cán bộ lãnh đạo phải chịu trách nhiệm trong việc quyết định và ra các quyết định gây thiệt hại lớn về KT - TC; các hành vi trực tiếp vi phạm quy định pháp luật của Nhà nước về KT - TC; tạo điều kiện, sai khiến, ra lệnh, dung túng, bao che cho cấp dưới vi

phạm quy định pháp luật về KT - TC; tắc trách và các hành vi khác vi phạm quy định pháp luật về KT - TC ...

Mục đích của KT - KS trách nhiệm KT - TC đối với cán bộ lãnh đạo là thông qua xem xét, kiểm tra để đánh giá, xác định trách nhiệm KT - TC đối với cán bộ lãnh đạo. Là loại hình KT - KS với biện pháp đặc biệt được áp dụng để đánh giá cán bộ lãnh đạo. Do mục đích đánh giá cán bộ nên có sự khác biệt giữa chủ thể KT - KS và người chỉ đạo KT - KS là cơ quan có thẩm quyền trực tiếp quản lý cán bộ. Vì vậy trong quá trình KT - KS thường phải phối hợp giữa một số cơ quan KT - KS, trong đó không thể thiếu cơ quan, tổ chức của Đảng.

KT - KS trách nhiệm KT - TC đối với cán bộ lãnh đạo Đảng và chính quyền cấp tỉnh, các tổ chức kinh tế nhà nước là một biện pháp quan trọng để kiểm tra và đánh giá trách nhiệm cá nhân người đứng đầu cấp uỷ đảng và chính quyền cấp tỉnh, thủ trưởng các sở, ban, ngành; đồng thời là một biện pháp hữu hiệu để chống oan sai, bảo vệ cán bộ do cấp tỉnh quản lý.

Trên cơ sở kiểm tra thực trạng KT - TC thông qua sổ sách, chứng từ kế toán; thẩm tra, xem xét việc hoàn thành các chỉ tiêu KT - TC; việc đưa ra các quyết sách, quyết định lớn trong quản lý; tình hình chấp hành pháp luật về quản lý KT - TC ... Từ đó có thể đánh giá được cán bộ lãnh đạo ở một mức độ nhất định về phẩm chất chính trị và trình độ lãnh đạo của một người làm công tác quản lý KT - TC. Đây chính là một khâu quan trọng của công tác giám sát cán bộ, có tác dụng giáo dục, cảnh cáo, răn đe đối với số đông cán bộ. Từ đó có thể thực hiện được mục đích không chỉ “chống”, mà còn “phòng ngừa” các biểu hiện thoái hoá, biến chất của cán bộ để nâng cao hiệu quả của công tác tuyển chọn, quản lý và sử dụng cán bộ trong giai đoạn hiện nay; đây là một biện pháp quan trọng nhằm phòng, chống và xử lý kịp thời các hành vi tham nhũng và lãng phí; là một trong các phương pháp giúp cho các cơ quan quản lý cán bộ đánh giá đúng năng lực, trình độ và tư cách cán bộ để bồi dưỡng, đào tạo, đề bạt, khen thưởng, kỷ luật, luân chuyển cũng như bảo vệ cán bộ.

Riêng trong các cơ quan ngành Tài chính: KT - KS trách nhiệm KT - TC đối với cán bộ lãnh đạo góp phần tích cực phòng chống sự móc ngoặc giữa cán bộ thuế và người nộp thuế, giữa người cho vay và người được vay vốn; giữa những người có trách nhiệm bảo vệ pháp luật với những kẻ cố tình vi phạm pháp luật như: buôn lậu, trốn thuế ... làm vô hiệu hoá các cơ chế và hoạt động KT - KS trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường và hội nhập ở nước ta hiện nay.

Trước đây, hoạt động KT - KS trách nhiệm KT - TC đối với cán bộ lãnh đạo chưa được coi trọng đúng mức, hay nói đúng hơn là còn bị né tránh, sợ trách nhiệm, sợ đấu tranh, va chạm. Một số trường hợp đã phát hiện ra nhiều vi phạm nghiêm trọng của những cán bộ có chức, có quyền nhưng xử lý chưa nghiêm. Đến nay các luật: Phòng, chống tham nhũng và Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí có hiệu lực rất cần thiết phải tổ chức kiểm tra- kiểm soát trách nhiệm KT - TC đối với cán bộ lãnh đạo.

Đó chính là những biện pháp căn bản nhằm ngăn ngừa tận gốc các sai phạm trong hoạt động quản lý KT - TC.

3.3.2. Hoàn thiện hệ thống tổ chức kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh trong lĩnh vực kinh tế - tài chính ở Việt Nam

3.3.2.1 Hoàn thiện cơ cấu bộ máy kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh trong lĩnh vực kinh tế - tài chính ở Việt Nam

Nghị quyết Hội nghị Ban Chấp hành TW Đảng Lần thứ 3, Khoá X ngày 29/7/2006 cụ thể hóa Nghị quyết Đại hội lần thứ X của Đảng, TW đề ra các nhóm giải pháp về tư tưởng, chính trị, kinh tế, pháp luật ... theo đó bổ sung, hoàn chỉnh các cơ chế, quy định về quản lý KT - TC, quản lý tài sản công, NSNN, các quỹ do dân đóng góp và do nước ngoài viện trợ được bổ xung, hoàn chỉnh ... đồng thời quản lý HCNN, cơ chế thanh tra, giám sát, kiểm tra, kiểm kê, kiểm soát; cơ chế giám sát của Mặt trận, của các đoàn thể chính trị - xã hội, của cơ quan truyền thông đại chúng và của nhân dân cũng được đổi mới. Từ đổi mới đó, cơ cấu hệ thống KT - KS ở nước ta nói chung, ở cấp tỉnh nói riêng có thể chia thành hai khối.

Thứ nhất: Khối cơ quan, tổ chức KT - KS có thiết chế quyền lực Nhà nước bao gồm các cơ quan chức năng thuộc hệ thống nhà nước như: các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp ở TW và ở địa phương.

Thứ hai: Khối cơ quan, tổ chức và cá nhân kiểm tra, giám sát ngoài thiết chế quyền lực Nhà nước như: giám sát của Mặt trận, các tổ chức chính trị - xã hội, các phương tiện truyền thông đại chúng, các thiết chế công dân và mỗi người dân đối với từng cơ quan, tổ chức và cán bộ Nhà nước ở TW cũng như ở địa phương.

Như vậy, thực hiện chức năng giám sát trong hệ thống KT - KS có hai khối cơ quan, tổ chức và cá nhân tham gia:

- Khối thứ nhất nằm trong chính bộ máy nhà nước, có thể gọi là hệ thống giám sát hành chính cụ thể là hệ thống giám sát có thiết chế quyền lực nhà nước, được nhà nước xây dựng nhằm tự giám sát, điều hoà quyền lực một cách hợp lý. Nó bao gồm bộ máy giám sát của Quốc hội, HĐND các cấp, bộ máy thanh tra Chính phủ và thanh tra các ngành... Thực ra, bản thân thiết chế Nhà nước đã được hình thành và hoạt động theo một cơ chế tự giám sát để bảo đảm sự cân bằng, hài hoà và hợp lý về quyền lực;

- Khối thứ hai là khối mang tính chất công dân, có thể gọi là hệ thống giám sát của công dân. Đó là tổ chức phi chính phủ, các thiết chế văn hoá, các tổ chức công dân, các phương tiện truyền thông đại chúng, các đại diện cộng đồng dân cư và thậm chí là trực tiếp các công dân. Chính vì vậy có thể gọi là khối kiểm tra - giám sát ngoài thiết chế quyền lực nhà nước.

Về nguyên tắc và từ chính sách thực tế của Đảng và Nhà nước, các hoạt động KT - KS của hai khối trên đều chịu sự lãnh đạo của tổ chức Đảng, có quan hệ hữu

cơ với nhau, vì mục đích chung là không ngừng nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan QLNN, hệ thống chính trị cũng như vai trò của từng tổ chức và cá nhân.

Tác giả đi sâu nghiên cứu và đề xuất một số giải pháp cụ thể:

Thứ nhất: Hoàn thiện mô hình tổ chức

Một là, Về lâu dài cần kết hợp chủ động đề xuất với TW về tổ chức lại bộ máy KT - KS theo hướng hiện đại, hiệu quả. Trước mắt, cần tập trung giải quyết các việc cụ thể như:

- Tiếp tục hoàn thiện mô hình tổ chức hệ thống TTNN theo hướng phục vụ đặc lực hơn cho phòng, chống tham nhũng và thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; TTCN hướng sâu vào chức năng quản lý theo ngành, theo lĩnh vực và TTND theo hướng GSND;

- Tranh thủ hỗ trợ tích cực của cơ quan, đơn vị KTNN vào việc phát huy tác dụng của hệ thống KT - KS của tỉnh, với nhiệm vụ kiểm tra việc lập, xét duyệt, quyết toán NSNN .v.v...theo quy định hiện hành;

- Tiếp tục hoàn thiện mô hình tổ chức của TAND tỉnh, Viện KSND tỉnh và Công an tỉnh theo các Luật Tổ chức TAND, Viện KSND và Pháp luật về Công an nhân dân hiện hành;

- Đề nghị Chính phủ quy định chuyển lực lượng Quản lý thị trường ở địa phương về Sở Tài chính quản lý cho phù hợp với tính chất về nhiệm vụ, chức năng của lực lượng này.

Hai là, Hoàn thiện tổ chức và hoạt động hệ thống TTCN

Hoàn thiện lại hệ thống các tổ chức TTCN theo hướng gọn đầu mối: Bộ chuyên ngành hướng dẫn nghiệp vụ chuyên ngành, sở (ngành) lãnh đạo tổ chức, điều hành công tác và kết hợp chặt chẽ với TTNN cấp tỉnh trong quản lý hoạt động đối với tất cả các cơ quan, tổ chức thanh tra, kiểm tra trong lĩnh vực KT - TC trên địa bàn tỉnh như bao gồm cả ngành Thuế, KBNN, Hải quan. Các cơ quan này tiến hành KT - KS việc tuân thủ các quy định của pháp luật theo từng lĩnh vực mà ngành mình thực hiện chức năng QLNN đối với mọi tổ chức và cá nhân trên địa bàn cấp tỉnh. Tổ chức này có quyền áp dụng các hình thức xử phạt hành chính, đề nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý kỷ luật đối với cán bộ công chức vi phạm Pháp luật hành chính và đề nghị cơ quan tố tụng truy cứu trách nhiệm hình sự đối với những hành vi đến mức phạm tội.

Đồng thời cải tiến tổ chức và hoạt động của TTCN có thể được thực hiện theo những định hướng kết hợp tích cực phân cấp mạnh quyền chủ động cho địa phương với thống nhất các hoạt động thanh tra sở, ngành và TTCN hiện nay vào trong một tổ chức thanh tra và hoạt động thanh tra theo phạm vi QLNN của từng sở, ngành về chuyên môn, Thanh tra tỉnh chỉ phối hợp hướng dẫn về tổ chức và hoạt động.

Nhiệm vụ, quyền hạn của TTNN chuyên ngành trên địa bàn các tỉnh bao gồm nhiệm vụ thanh tra việc thực hiện chính sách pháp luật về QLNN theo ngành và lĩnh vực và nhiệm vụ thẩm tra, xác minh kết luận những vụ việc khiếu nại, tố cáo. Hàng năm, các cơ quan, tổ chức thanh tra, kiểm tra trên địa bàn tỉnh phải căn cứ vào yêu cầu quản lý, lãnh đạo, nhiệm vụ chính trị của sở, ngành và chỉ đạo của cấp trên xây dựng chương trình, tổ chức thực hiện chương trình thanh tra, kiểm tra được Thanh tra tỉnh tổng hợp, xử lý trình UBND cấp tỉnh phê duyệt.

TTCN trên địa bàn, ngoài chịu sự chỉ đạo trực tiếp của Thanh tra cục, còn chịu sự chỉ đạo, lãnh đạo trực tiếp về tổ chức của sở, ngành và chịu sự phối hợp kiểm tra, giám sát của TTNN cấp tỉnh. Mỗi quan hệ giữa TTNN theo cấp và ngành được xác định trong mối quan hệ giữa cơ quan có thẩm quyền chung với cơ quan có thẩm quyền riêng. Mối quan hệ được thể hiện qua việc chỉ đạo về công tác, tổ chức, nghiệp vụ. Cơ quan TTNN cấp tỉnh có thể tiến hành phúc tra khi cần thiết các hoạt động TTNN chuyên ngành. Đối tượng giám sát của TTNN không chỉ đối với cơ quan, tổ chức TTNN chuyên ngành mà còn đối với thủ trưởng sở, ngành nhằm bảo đảm cho hoạt động thanh tra chỉ tuân theo pháp luật, tránh sự can thiệp trái pháp luật vào hoạt động thanh tra.

Về tổ chức, TTNN chuyên ngành phải dựa trên nguyên tắc tổ chức quản lý theo ngành và quản lý theo lãnh thổ là nguyên tắc chi phối trực tiếp, trên địa bàn, mỗi ngành, lĩnh vực chỉ nên có một cơ quan, tổ chức thanh tra, đặt dưới sự lãnh đạo trực tiếp của thủ trưởng sở, ngành, thanh tra sở, ngành tại địa phương giúp thủ trưởng sở, ngành quản lý tổ chức, xây dựng, chỉ đạo, điều hành chương trình thanh tra, quản lý hoạt động thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo theo sự chỉ đạo của thủ trưởng và Chánh TTNN trên địa bàn. Từ đặc điểm tổ chức quản lý hành chính về dân cư theo cấp hành chính nên theo yêu cầu, nhiệm vụ QLNN, sở, ngành có thể lập các tổ chức thanh tra như Thanh tra ở sở, Ban Thanh tra Cục chuyên ngành, phòng, đội thanh tra ở cơ quan, đơn vị trực thuộc tại địa phương nhưng phải thống nhất đầu mối quản lý theo địa bàn lãnh thổ;

Ba là, Hoàn thiện tổ chức hệ thống Thanh tra nhân dân

Là một tổ chức để nhân dân thực hiện quyền giám sát của mình tại địa phương, cơ sở. Căn cứ vào đặc điểm và tính chất của TTND nên đổi tên gọi từ **Ban TTND** thành **Ban GSND** cho phù hợp với nhiệm vụ chủ yếu là giám sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan, đơn vị, cá nhân; phát hiện và thông báo cho Nhà nước những hành vi vi phạm pháp luật xảy ra trên địa bàn để có những biện pháp xử lý thích hợp, kịp thời. Có như vậy TTND sẽ thực sự trở thành tai mắt của Nhà nước, thể hiện đầy đủ bản chất của Nhà nước ta một Nhà nước "của dân, do dân và vì dân".

Thực tiễn hoạt động TTND xã, phường, thị trấn thời gian qua cho thấy: giám sát của công dân tuy hạn chế về tính chuyên nghiệp, nhưng có khả năng rất thuận lợi trong việc triển khai những hoạt động giám sát thường xuyên, liên tục, rộng rãi. Đó có thể là

những hành vi thuộc về đạo đức, lối sống của từng người cán bộ, công chức, những sự việc, hiện tượng phức tạp, tế nhị mà các cơ quan KT - KS hành chính khó tiếp cận. Bởi vì, quy mô tuyệt đối của GSND là toàn dân. Một khi tất cả công dân, mỗi người đều có ý thức và trách nhiệm tự giác thực thi hoạt động giám sát thì rõ ràng rằng khó có hành vi sai trái, tham nhũng, lãng phí nào có thể chôn tránh được sự trừng trị của pháp luật. Trên thực tế, phần lớn những vụ tham nhũng, lãng phí gây thiệt hại cho nhà nước và nhân dân là do nhân dân tố cáo hoặc do báo chí phát hiện. Chính vì vậy, việc xây dựng và phát huy sức mạnh giám sát của công dân có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, vừa mang lại hiệu quả tích cực nhất, có khả năng to lớn trong răn đe, đề phòng những hành vi sai trái, tham nhũng, lãng phí, vừa thể hiện sâu sắc bản chất của nhà nước của dân, do dân và vì dân, cũng như thể hiện các mục tiêu hàng đầu của cách mạng XHCN là tạo điều kiện ngày càng nhiều hơn cho sự phát triển toàn diện của mỗi con người. Do vậy, cần tiếp tục đổi mới, tăng cường hiệu quả, chất lượng và hoạt động của tổ chức này là trong thời gian tới cần giải quyết một số vấn đề như sau:

Tăng cường công tác chỉ đạo, hướng dẫn đối với GSND: hàng năm Ủy ban MTTQ và Liên đoàn Lao động tỉnh cần có kế hoạch hướng dẫn chỉ đạo nội dung hoạt động cho Ban GSND trên cơ sở bám sát nhiệm vụ chính trị ở địa phương, đơn vị; chỉ đạo Ban GSND tiến hành tổng kết khi hết nhiệm kỳ và bầu lại theo qui định của Pháp luật; chỉ đạo Ban GSND thực hiện tốt công tác tuyên truyền, phổ biến các chủ trương, chính sách, Pháp luật của Đảng và Nhà nước, nghị quyết của HĐND, UBND đến từng địa bàn dân cư, hộ gia đình gắn với nội dung các cuộc vận động lớn ở địa phương.

Đề nghị sửa đổi bổ sung, hướng dẫn việc thành lập và hoạt động của tổ chức GSND ở những DN thuộc loại hình công ty cổ phần; công ty trách nhiệm hữu hạn ... cho phù hợp với sự chuyển đổi sở hữu của các DNNN, việc gia tăng nhanh các DN theo Luật DN ... Đối với các đơn vị này, nên cho thành lập Ban GSND là phù hợp nhất.

Không nên có hoạt động giám sát tư cách đại biểu dân cử vì sẽ chòng chéo với nhiệm vụ của MTTQ Việt Nam đã được pháp luật quy định.

Cần hướng hoạt động của Ban GSND vào những nội dung bức xúc, chú trọng giám sát việc thực hiện Quy chế Dân chủ ở cơ sở; giám sát việc thực hiện chính sách kinh tế - xã hội ở địa phương, nhất là việc quản lý nhà đất, vấn đề xây dựng cơ sở hạ tầng, giải phóng mặt bằng, các khoản quỹ do dân đóng góp, việc thực hiện nghĩa vụ với Nhà nước... Thông qua giám sát, Ban GSND phát hiện cá nhân, tập thể vi phạm pháp luật, tiêu cực, tham nhũng, kiến nghị Đảng, chính quyền, kiểm tra, xử lý và khắc phục ngay những thiếu sót trong công tác quản lý của chính quyền cơ sở;

Bón là, Đổi mới tổ chức các phòng nghiệp vụ kết hợp đổi mới quy trình kiểm tra

Cần phải tổ chức lại các phòng (ban) thanh tra thành 3 bộ phận riêng biệt: bộ phận nghiên cứu phân tích, bộ phận trực tiếp thanh tra và bộ phận xử lý.

Bộ phận nghiên cứu phân tích: Đây là bộ phận quan trọng nhất của bộ máy KT - KS. Do đó, cần phải bố trí những cán bộ nhạy bén, có năng khiếu về tư duy phân tích, phán đoán, có trình độ chuyên môn cao trong lĩnh vực kiểm tra và phân tích. Nhiệm vụ của bộ phận này là tiếp nhận, khai thác và xử lý thông tin về khách thể kiểm tra. Thông tin ở đây là các tài liệu, số liệu về tình hình của đơn vị kiểm tra trong một số năm nhất định; các tiêu chuẩn, định mức của Nhà nước...

Công cụ để xử lý, phân tích thông tin hiệu quả nhất là các tỷ số tài chính bao gồm: Tỷ suất lãi gộp tiêu thụ sản phẩm; tỷ suất sinh lời vốn kinh doanh; các tỷ số về chi phí tiền lương, nguyên vật liệu, khấu hao, chi phí quản lý... trên doanh thu hoặc tổng chi phí. Đối với vụ việc KT - KS (thanh tra) lớn cần có sự nhìn nhận toàn diện về tình hình của đơn vị thì phân tích thêm qua sơ đồ tổ chức. Dựa vào các tỷ số này, đối chiếu với tiêu chuẩn, định mức quy định của Nhà nước, hoặc đối chiếu với các tỷ số tài chính của các đơn vị có cùng quy mô, ngành nghề trên cùng địa bàn để so sánh tìm ra những điều mâu thuẫn, bất hợp lý, những điểm chứa đựng nhiều yếu tố nghi vấn, từ đó xác định trọng tâm, trọng điểm, xây dựng đề cương kiểm tra trình lãnh đạo ra quyết định thành lập đoàn kiểm tra tại đơn vị;

Bộ phận trực tiếp kiểm tra: Đây là bộ phận năng động mang tính chất chuyên ngành của bộ máy KT - KS. Dựa vào kết quả của bộ phận nghiên cứu phân tích trong đề cương kiểm tra, bộ phận này tập trung vào kiểm tra những mảng trọng tâm, trọng điểm đã được xác định và lập biên bản kết luận nội dung của những mảng đã kiểm tra.

Khi trực tiếp xem xét, kiểm tra hoạt động của các đối tượng kiểm tra, đặc biệt là hoạt động sản xuất kinh doanh của DN, bộ phận này có điều kiện phát hiện ra những kẽ hở của pháp luật hoặc những điểm, những nội dung đã lạc hậu, bất hợp lý của các quy định hiện hành để kiến nghị sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện văn bản pháp lý;

Bộ phận xử lý: Theo kết luận của bộ phận trực tiếp kiểm tra thể hiện trong biên bản, bộ phận này kiểm tra lại kết luận và những hành vi vi phạm (nếu có) của đơn vị, đối chiếu với các quy định về xử lý vi phạm trong các văn bản pháp lý trong hàng loạt các quan hệ khác đã kết luận, xử lý để đề nghị thủ trưởng xét duyệt cuối cùng. Đây cũng là bộ phận tiếp nhận và giải quyết các đơn khiếu nại, tố cáo của đối tượng kiểm tra.

Khi thành lập đoàn kiểm tra, tốt nhất trưởng đoàn nên là người ở bộ phận nghiên cứu phân tích. Các thành viên còn lại thuộc bộ phận trực tiếp kiểm tra. Tất nhiên trong quá trình KT - KS phải có sự phối hợp của các bộ phận liên quan (các phòng quản lý chức năng...) nhưng đó là sự phối hợp về mặt nghiệp vụ, về cung cấp thông tin cần thiết theo yêu cầu của đoàn kiểm tra. Việc kiểm tra trực tiếp tại đơn vị phải do bộ máy

KT - KS độc lập tiến hành. Có như vậy mới tạo được tính chủ động và bảo đảm tính khách quan trong quá trình KT - KS tại đơn vị. Như vậy, mặc dù thời gian tiến hành thanh tra - kiểm tra có thể ngắn, số lượng cán bộ không nhiều, nhưng với việc đổi mới tổ chức bộ máy và phương pháp thanh tra như trên vẫn bảo đảm nâng cao hơn chất lượng và hiệu quả công tác thanh tra - kiểm tra;

Năm là, Thành lập bộ phận theo dõi thực hiện các quyết định, kết luận sau "thanh tra, kiểm tra"

Trong thực tế, một trong những nguyên nhân các kết luận "thanh tra, kiểm tra" không được thực hiện do nguyên nhân chủ yếu từ ý thức chấp hành của đối tượng KT - KS; bên cạnh đó có nguyên nhân thuộc về các cơ quan, tổ chức KT - KS vì thiếu sự kiểm tra, đôn đốc. Điển hình, ngành Thanh tra ít quan tâm tới việc theo dõi, tổng hợp việc thực hiện các quyết định, kết luận sau "thanh tra, kiểm tra" do nhiều nguyên nhân. Trong đó, nguyên nhân về tổ chức là chưa có bộ phận cụ thể để thực thi nhiệm vụ. Do vậy, thành lập bộ phận theo dõi việc chấp hành các quyết định, kết luận sau "thanh tra, kiểm tra" đối với những quyết định, kết luận sau "thanh tra, kiểm tra" quan trọng là hết sức cần thiết;

Sáu là, Thành lập phòng (ban) Chống tham nhũng, lãng phí trực thuộc TTNN cấp tỉnh

Tham nhũng luôn là vấn đề bức xúc nhất của mọi quốc gia trên con đường phát triển đất nước, đặc biệt với những nước vừa trải qua giai đoạn cải cách, đổi mới hoặc có sự kiện biến động. Nhận thức rõ về tác hại to lớn của "quốc nạn" này, các nước trên thế giới trong đó Trung Quốc là nước điển hình đã và đang tiến hành hàng loạt biện pháp kiểm tra, ngăn chặn, xử lý kiên quyết. Hoạt động chống tham nhũng đối với đảng viên do UBKT - kỷ luật TW Đảng Cộng sản Trung Quốc tiến hành. Tổ chức này đưa ra quy định về tham nhũng trong hàng ngũ đảng viên. Đặc điểm nổi bật của quy định này là tạo ra một hệ thống kiểm soát xuyên suốt mọi cán bộ, bao gồm các kênh KT - KS trong đảng, nhà nước cùng cơ chế của hệ thống GSND (của dân chúng và giới báo chí).

Người dân Trung Quốc ủng hộ chủ trương chống tham nhũng của Chính phủ. Chủ trương chống tham nhũng không phải là điều mới đối với người dân Trung Quốc. Đảng, Chính phủ Trung Quốc có thái độ kiên quyết đối với "quốc nạn" tham nhũng, tập trung vào hàng ngũ lãnh đạo cao cấp của Đảng. Tổng Bí thư Đảng Cộng sản Trung Quốc Hồ Cẩm Đào đã khẳng định quyết tâm của Đảng chống tham nhũng và không khoan nhượng trước những trường hợp tham nhũng. Ông đã tuyên bố: Đảng không được mềm lòng trước các cán bộ tham nhũng.

Đi sâu nghiên cứu về tổ chức và hoạt động chống tham nhũng ở Hồng Kông, Trung Quốc: Hoạt động chống tham nhũng ở Hồng Kông do Ủy ban độc lập chống

tham nhũng (gọi tắt là ICAC) thực hiện. ICAC được thành lập vào năm 1974 và được cơ cấu bao gồm 03 ban trực thuộc là Ban Điều tra, Ban phòng ngừa, Ban liên kết cộng đồng. Các nhiệm vụ của ICAC là: Truy bắt những kẻ tham nhũng thông qua việc phát hiện, điều tra và truy tố một cách hiệu quả; loại bỏ cơ hội tham nhũng bằng cách đưa ra hoạt động thực tiễn chống tham nhũng; giáo dục cộng đồng về nạn tham nhũng và khuyến khích sự trợ giúp của họ vào cuộc đấu tranh chống tham nhũng. Hiện nay, Hồng Kông đã trở thành một trong những vùng ít tham nhũng nhất trên thế giới.

Đối với nước ta, từ kinh nghiệm phòng, chống tham nhũng trong những năm qua, tham khảo kinh nghiệm của các nước trong đó có Trung Quốc và cụ thể ở Hồng Kông như đã trình bày trên; cùng với cơ quan chuyên trách công tác phòng, chống tham nhũng ở TW, thành lập phòng (ban) Chống tham nhũng thuộc cấp tỉnh như một đòi hỏi cấp bách trong giai đoạn cách mạng hiện nay ở địa phương.

Theo Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 1992 quy định Chính phủ có nhiệm vụ: *“tổ chức và lãnh đạo công tác kiểm kê, thống kê của nhà nước; công tác thanh tra và kiểm tra nhà nước, chống quan liêu, tham nhũng trong bộ máy nhà nước, công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân”* [76, Điều 112 - Mục 7]. Trong bộ máy nhà nước ta, hệ thống TTNN được thành lập từ TW đến địa phương, ở TW có Thanh tra Chính phủ, ở địa phương có Thanh tra tỉnh... được thành lập nhằm KT - KS việc chấp hành chính sách, pháp luật hành chính của các cơ quan, tổ chức và cá nhân có trách nhiệm để phát hiện, phòng ngừa vi phạm và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật, xử lý tham nhũng, tội phạm.

Trong quá trình xây dựng và hoàn thiện bộ máy nhà nước ở TW nói chung, ở cấp tỉnh nói riêng, KT - KS phòng, chống tham nhũng, tội phạm rất cần thiết có cơ chế KT - KS và có cơ quan, tổ chức để thực hiện. Những khiếm khuyết về mặt tổ chức, những yếu kém về các lĩnh vực hoạt động, những biểu hiện quan liêu, tham nhũng, tiêu cực của bộ máy nhà nước, nhất là ở cấp tỉnh chỉ có thể được phát hiện và xử lý thông qua cơ chế KT - KS. Tuy nhiên, các cơ chế KT - KS không phải là những yếu tố đứng ngoài, độc lập với nhà nước mà là một bộ phận của thể chế Nhà nước, có quan hệ khăng khít và biện chứng với các vấn đề về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ở TW cũng như ở cấp tỉnh. Nếu chúng ta có các cơ chế KT - KS hữu hiệu thì chúng ta sẽ có bộ máy nhà nước trong sạch, vận hành tốt và ngược lại. Trong môi trường quan hệ này, việc hoàn thiện các cơ chế KT - KS luôn là tiền đề, là sự bảo đảm cho quá trình hoàn thiện bộ máy nhà nước nói chung, nâng cao hiệu quả phòng, chống tham nhũng, tội phạm nói riêng vì vậy việc xây dựng và hoàn thiện nhà nước của dân, do dân và vì dân không thể tách rời việc tăng cường hiệu quả, hiệu lực của các hoạt động KT - KS, xét giải quyết khiếu nại, tố cáo góp phần phòng, chống tham nhũng, tội phạm.

Để thực hiện phòng, chống tham nhũng, lãng phí ở cấp tỉnh có hiệu quả cần tăng cường sự lãnh đạo của Đảng; tăng cường tuyên truyền, giáo dục, nâng cao nhận thức và ý thức trách nhiệm của đảng viên, cán bộ, công chức và công dân và công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí; tiếp tục hoàn thiện cơ chế, chính sách về quản lý kinh tế, xã hội; thực hiện tốt công tác truyền thông về phòng, chống tham nhũng, lãng phí; tăng cường giám sát của nhân dân và cá cơ quan dân cử; hợp tác quốc tế về phòng, chống tham nhũng và đặc biệt cần xây dựng cơ quan, đơn vị chuyên trách về phòng, chống tham nhũng không những ở TW mà cần có ở cấp tỉnh.

Theo quy định tại Bộ luật hình sự nước Cộng hoà XHCN Việt Nam (2003) quy định: “*Cơ quan thanh tra có trách nhiệm phối hợp với Cơ quan điều tra, Viện Kiểm sát, Toà án trong việc phát hiện và xử lý tội phạm. Khi phát hiện vụ việc có dấu hiệu tội phạm thì phải chuyển ngay các tài liệu có liên quan và kiến nghị Cơ quan điều tra, Viện Kiểm sát xem xét, khởi tố vụ án hình sự*” [95, Điều 26, khoản 2]; Theo quy định tại Luật Phòng, chống tham nhũng (2005), một trong nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra Chính phủ là: “*Xây dựng hệ thống dữ liệu chung về phòng, chống tham nhũng*” [105, Điều 76, khoản 2] đồng thời theo Luật Thanh tra, Luật khiếu nại, tố cáo của công dân thì hoạt động KT - KS của hệ thống các cơ quan TTNN là một biện pháp phòng ngừa, ngăn chặn tham nhũng, tội phạm có hiệu quả nhất ...

Từ các kết quả phân tích và tổng hợp trên cho thấy: Cấp tỉnh cần sớm thành lập phòng (ban) Chống tham nhũng và đặt tại Thanh tra tỉnh, đồng thời trao quyền điều tra ban đầu cho lực lượng thanh tra viên ...;

Bấy là, Đẩy nhanh tiến trình thành lập thêm các KTNN khu vực

Đổi mới công tác kiểm toán đối với cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp nhằm nâng cao trách nhiệm và hiệu quả sử dụng kinh phí từ NSNN. Trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế, nền kinh tế Việt Nam vẫn còn kém hiệu quả, sức cạnh tranh chưa cao, thu chi ngân sách còn lãng phí, đặc biệt thất thoát, tiêu cực trong đầu tư xây dựng cơ bản chưa được ngăn chặn. DNNN hạch toán không chính xác, hiện tượng tiêu cực còn xảy ra ở nhiều nơi. KTNN cần nâng cao chất lượng hoạt động, đánh giá đúng mức và nhìn rõ yếu kém, thiếu sót của nền kinh tế, hướng dẫn cả hệ thống thanh tra - kiểm tra từ TW đến địa phương đẩy mạnh công tác thanh tra. KTNN cần đi sâu vào một số trọng tâm, trọng điểm, tập trung kiểm toán thu chi NSNN, phát hiện ngăn chặn các hành vi lạm dụng quyền hạn chi tiêu sai chế độ chính sách. Tập trung kiểm toán lĩnh vực đầu tư XD CB, đẩy lùi một bước các hành vi tham nhũng tiêu cực. Lĩnh vực tài chính trong DN cần được quan tâm, ngăn chặn có hiệu quả hiện tượng hạch toán không chính xác, không trung thực làm mất nguồn thu ... KTNN là một công cụ của Đảng và Nhà nước trong quản lý kinh tế, bảo vệ tài sản quốc gia. Để hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao, cán bộ kiểm toán phải không ngừng rèn luyện phẩm chất, đạo

đức cách mạng và bản lĩnh nghề nghiệp, trình độ chuyên môn, phấn đấu nâng cao chất lượng hoạt động KTNN.

Ở nước ta hiện nay, theo Luật KTNN: “Hoạt động KTNN 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 của nhà nước” [102, Điều 3]. Kết quả của hoạt động KTNN được “HĐND sử dụng trong quá trình xem xét, quyết định dự toán, phân bổ và giám sát ngân sách địa phương; phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương; TAND, Viện KSND và cơ quan điều tra sử dụng trong quá trình xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về kinh tế, tài chính” [102, Điều 9]. “KTNN được tổ chức và quản lý tập trung thống nhất gồm bộ máy điều hành, KTNN chuyên ngành, KTNN khu vực và các đơn vị sự nghiệp” [102, Điều 21]. “KTNN chuyên ngành là đơn vị trực thuộc KTNN, thực hiện kiểm toán theo chuyên ngành đối với cơ quan, tổ chức ở TW [102, Điều 22]. “KTNN khu vực là đơn vị trực thuộc KTNN, thực hiện kiểm toán đối với cơ quan, tổ chức ở địa phương trên địa bàn khu vực và các nhiệm vụ kiểm toán khác theo sự phân công của Tổng KTNN. KTNN khu vực có tư cách pháp nhân, có con dấu, tài khoản và trụ sở riêng” [102, Điều 23]. “Loại hình kiểm toán bao gồm: Kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ và kiểm toán hoạt động. Tổng KTNN quyết định loại hình kiểm toán của từng cuộc kiểm toán. Trường hợp kiểm toán theo yêu cầu của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Thường trực HĐND, UBND tỉnh, Thành phố trực thuộc TW thì loại hình kiểm toán được thực hiện theo yêu cầu” [102, Điều 36].

Để đáp ứng nhu cầu kiểm tra, giám sát trong lĩnh vực KT - TC hiện nay với khối lượng lớn và cần được theo dõi một cách hệ thống và do những bộ phận và cán bộ chuyên trách thực hiện đối với từng đơn vị cấp tỉnh. Đề nghị cho thành lập bổ sung nhanh các KTNN khu vực phục vụ cho cấp tỉnh.

Thứ hai: Tăng cường chất lượng đội ngũ cán bộ KT - KS

Trước mắt, Thanh tra tỉnh có nhiệm vụ chủ yếu là giám sát việc tuân thủ pháp luật của các cơ quan HCNN ở địa phương; giúp UBND giải quyết các khiếu nại hành chính, các tố cáo đối với những hành vi vi phạm của cán bộ, công chức nhà nước trong quá trình thực thi nhiệm vụ, công vụ; được quyền yêu cầu các cơ quan có thẩm quyền xử lý kỷ luật hoặc đề nghị các cơ quan tiến hành tố tụng truy cứu trách nhiệm hình sự đối với những hành vi vi phạm hành chính hay những vi phạm đến mức tội phạm.

Đây là vấn đề đặt ra rất cấp bách với hệ thống KT - KS trong tình hình mới. Đặc biệt, với những tỉnh sau quá trình sáp nhập và chia tách, đội ngũ cán bộ, công chức nói chung có nhiều biến động. Trong khi đó, trước xu thế hội nhập kinh tế quốc tế cũng như

những biến động trong quá trình đổi mới cơ chế quản lý tác động, đòi hỏi rất cấp thiết về một đội ngũ cán bộ KT - KS có trình độ tương xứng. Để giải quyết nhu cầu cấp bách trong điều kiện hiện tại cần phối hợp nhiều giải pháp cụ thể như sau:

Một là, Xây dựng, đào tạo và quản lý đội ngũ cán bộ, công chức KT - KS

Hiện nay, đội ngũ cán bộ, công chức KT - KS cấp tỉnh cần có lòng nhiệt tình, có đạo đức nghề nghiệp, có tinh thần trách nhiệm, tận tụy với công việc. Để đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ công tác KT - KS trong tình hình mới, cần tiếp tục xây dựng một đội ngũ cán bộ, công chức KT - KS có phẩm chất chính trị vững vàng, trung thành với Tổ quốc Việt Nam, có trình độ chuyên môn.

Trong thời gian tới, phải nâng cao chất lượng cán bộ, công chức thông qua việc tiêu chuẩn hoá đội ngũ thanh tra viên và kiểm soát viên. Bồi dưỡng thường xuyên thông qua phát động các phong trào tổng kết rút kinh nghiệm kết hợp với các lớp đào tạo, bồi dưỡng ngắn ngày về quản lý, về chuyên môn sâu theo từng loại nghiệp vụ. Bản thân từng thanh tra viên và kiểm soát viên phải coi trọng việc bồi dưỡng, tự đào tạo ngay trong quá trình thực thi nhiệm vụ được giao, nhằm không ngừng nâng cao trình độ mọi mặt của bản thân.

Kết hợp với các cuộc vận động dân chủ hoá, công khai hoá để phát hiện những mặt mạnh, mặt yếu của đội ngũ cán bộ, công chức KT - KS của cấp tỉnh. Đồng thời, trong bối cảnh thực hiện cải cách hành chính, cần kết hợp tinh giảm bộ máy quản lý theo hướng tăng cường chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức KT - KS;

Hai là, Cải cách chế độ đãi ngộ về lương, phụ cấp, phương tiện làm việc đối với cán bộ, công chức làm KT - KS

Từ năm 2005, theo quy định hiện hành thanh tra viên và kiểm soát viên hưởng lương theo bảng lương thuộc hệ thống tiền lương các cơ quan hành chính. So với bảng lương của chuyên viên thì hệ số lương các ngạch thanh tra viên và kiểm soát viên là như nhau. Ngoài tiền lương, thanh tra viên và kiểm soát viên thị trường được hưởng phụ cấp trách nhiệm nghề theo một tỷ lệ từ 15% đến 25%. So với mức lương của viên chức các đơn vị sự nghiệp có thu và DN mức lương này là chưa phù hợp và hấp dẫn để các cơ quan thanh tra, kiểm tra có điều kiện tiếp nhận được cán bộ có chuyên môn.

Ngoài những bất cập chung về tiền lương và thu nhập của đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước thì xét theo tính chất, đặc điểm công việc hiện tại và những yêu cầu nhiệm vụ trong tình hình mới, cho thấy chế độ tiền lương và phụ cấp của cán bộ, công chức KT - KS nhà nước như quy định trước năm 2005 có nhiều bất hợp lý và hiện nay chưa phù hợp, không tương xứng với yêu cầu nhiệm vụ. Chế độ tiền lương thấp trong khi yêu cầu công việc nặng nề, phức tạp là một trong những nguyên nhân dẫn đến việc khó thu hút được cán bộ có năng lực, trình độ làm công tác KT - KS. Từ đó, cho thấy

cần tiếp tục nghiên cứu thay đổi theo hướng cải cách chế độ tiền lương của cán bộ công chức làm công tác KT - KS nằm trong tổng thể

cải cách tiền lương của Nhà nước và đảm bảo tương xứng với nhiệm vụ được giao;

Ba là, Tăng cường trang bị, phương tiện làm việc của thanh tra viên và kiểm soát viên nhà nước

Trang bị, phương tiện làm việc hiện nay của thanh tra viên và kiểm soát viên nhà nước như phương tiện đi lại, phương tiện liên lạc, các phương tiện cần thiết khi thi hành nhiệm vụ ... cũng cần phải có sự chú ý đầu tư và trang bị một cách đồng bộ và hiện đại, tránh tụt hậu so với xã hội về phương tiện và công nghệ nhằm đảm bảo hoàn thành nhiệm vụ trong thời kỳ có những thay đổi rất lớn trong ứng dụng khoa học - kĩ thuật vào mọi mặt hoạt động kinh tế - xã hội. Có quy hoạch cán bộ và đào tạo cơ bản, lâu dài ...

Từ những phân tích trên cho thấy: tăng cường chất lượng đội ngũ cán bộ KT - KS đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ đang là một đòi hỏi cấp bách.

3.3.2.2. Thiết lập hệ thống kiểm tra - kiểm soát hữu hiệu trên cơ sở mô hình tổ chức hệ thống kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh sau hoàn thiện

Thứ nhất: Trên cơ sở các giải pháp đã trình bày trên, một cách tổng quan Tác giả thiết lập các mô hình về tổ chức KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC (sau đây gọi tắt KT - KS cấp tỉnh) sau hoàn thiện theo các phương án khác nhau: Phương án 1 (trương ứng Sơ đồ số 3.1.a), Phương án 2 (trương ứng Sơ đồ số 3.1.b) và Phương án 3 (trương ứng Sơ đồ số 3.1.c);

Thứ hai: Trên cơ sở phương hướng và các giải pháp hoàn thiện hệ thống TTNN theo cấp và TTNN theo ngành ở tỉnh và GSND, Tác giả thiết lập mô hình Cơ cấu hệ thống TTNN Việt Nam sau hoàn thiện theo Sơ đồ 3.2. Tiếp đó là mô hình Cơ cấu hệ thống TTNN cấp tỉnh sau hoàn thiện theo Sơ đồ số 3.3.

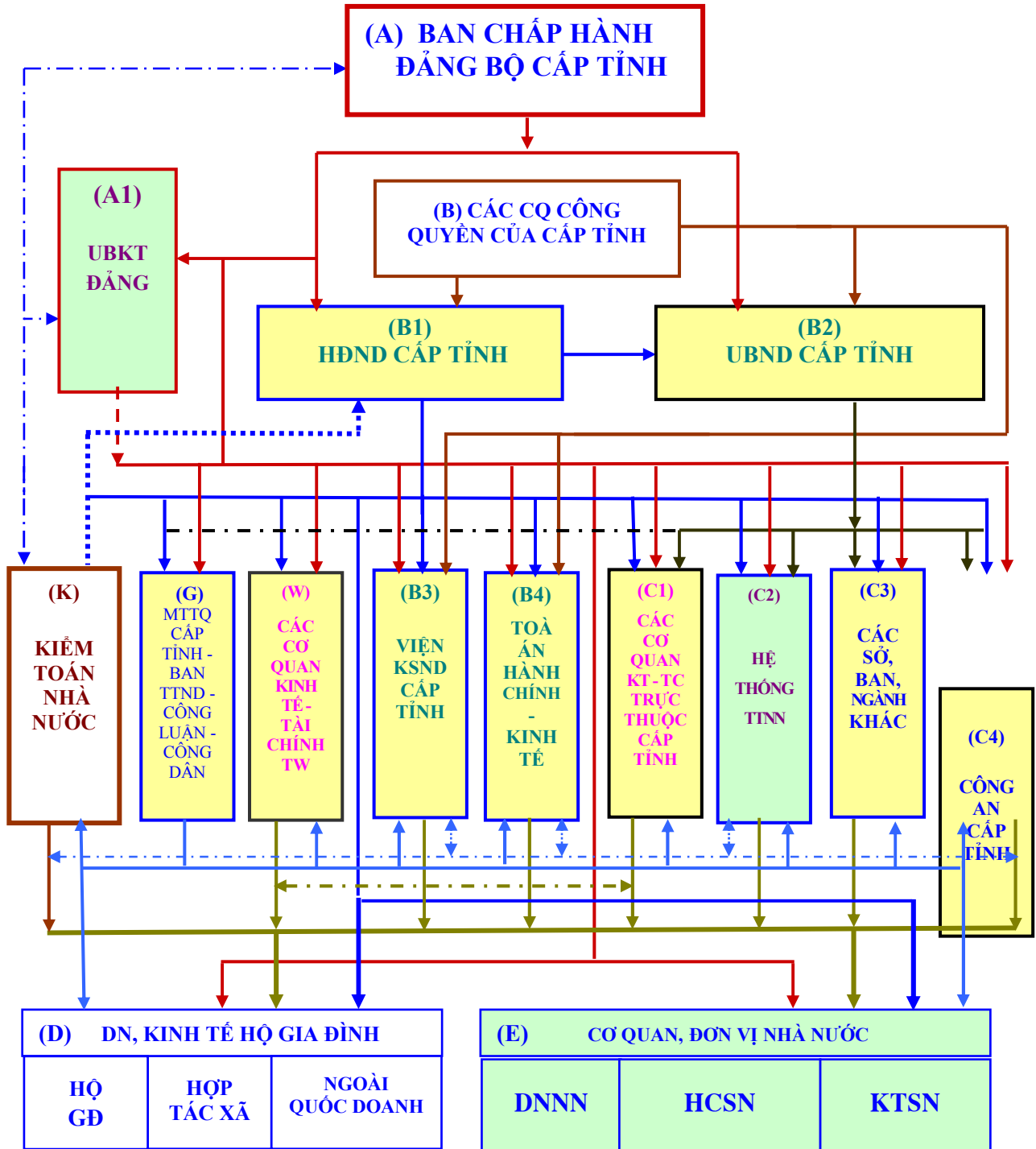
Trên các sơ đồ này, cơ quan Thanh tra bộ và tổ chức TTCN thuộc Thanh tra cục trực thuộc Thanh tra bộ tại các bộ, ngành được tổ chức do Thanh tra bộ lãnh đạo song trùng với chỉ đạo, hướng dẫn của Thanh tra tỉnh;

Thứ ba: Trên cơ sở làm rõ tính chất của các Ban TTND và đổi tên gọi thành các Ban GSND ... Tác giả thiết lập mô hình thể hiện Mối quan hệ giữa hệ thống TTNN theo cấp với TTNN theo ngành và GSND ở cấp tỉnh sau hoàn thiện theo Sơ đồ số 3.4;

Thứ tư: Trên cơ sở các giải pháp hoàn thiện, tác giả trình bày sơ đồ Hệ thống tổ chức KT - KS tài chính cấp tỉnh sau hoàn thiện theo Sơ đồ số 3.5.

Sơ đồ số 3.1a. HỆ THỐNG TỔ CHỨC
KIỂM TRA - KIỂM SOÁT CẤP TỈNH SAU HOÀN THIỆN

(Phương án 1: KTNN với vai trò KT - KS toàn bộ thu, chi Ngân sách và tài sản công...)



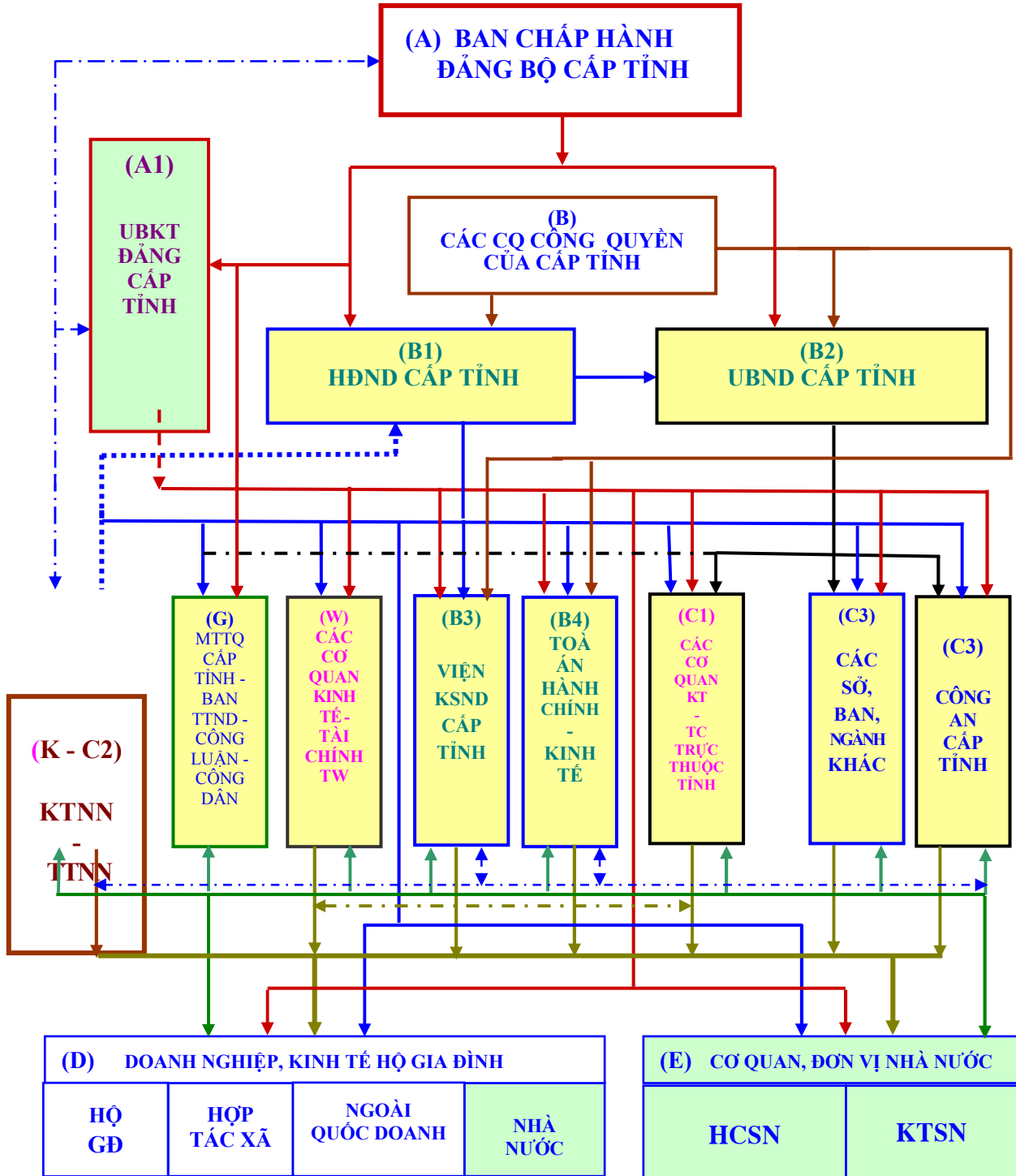
Ghi chú: $\leftarrow \cdots \rightarrow$: Mối quan hệ phối hợp.

Sơ đồ số 3.1c:

HỆ THỐNG TỔ CHỨC

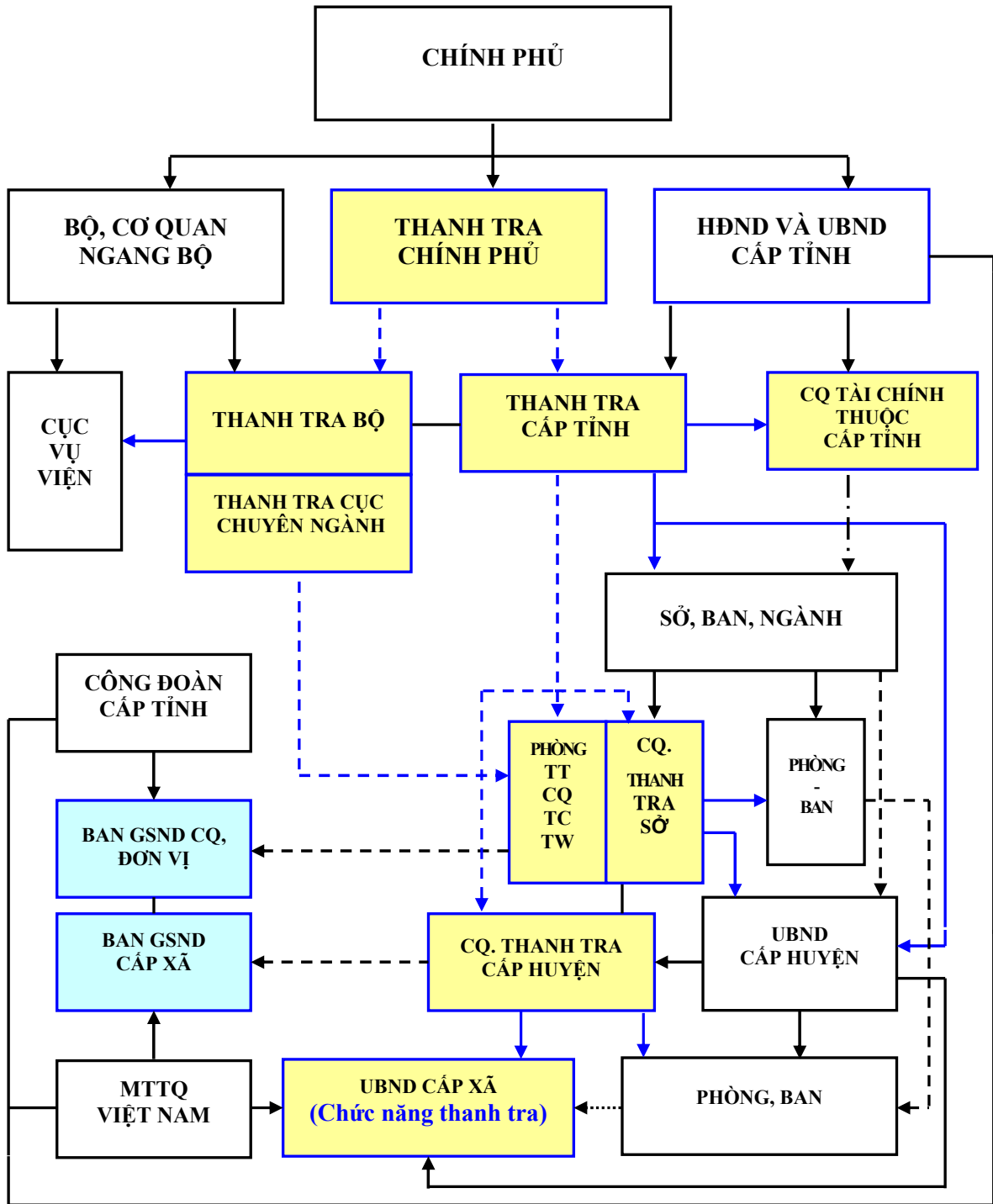
KIỂM TRA - KIỂM SOÁT CẤP TỈNH SAU HOÀN THIỆN

(Phương án 3: Hợp nhất TTNN với KTNN)



Ghi chú: Kết cấu của sơ đồ tương tự như 02 phương án trên nhưng có khác là hợp nhất TTNN với KTNN.

Sơ đồ số 3.2. **CƠ CẤU HỆ THỐNG**
THANH TRA NHÀ NƯỚC VIỆT NAM SAU HOÀN THIỆN

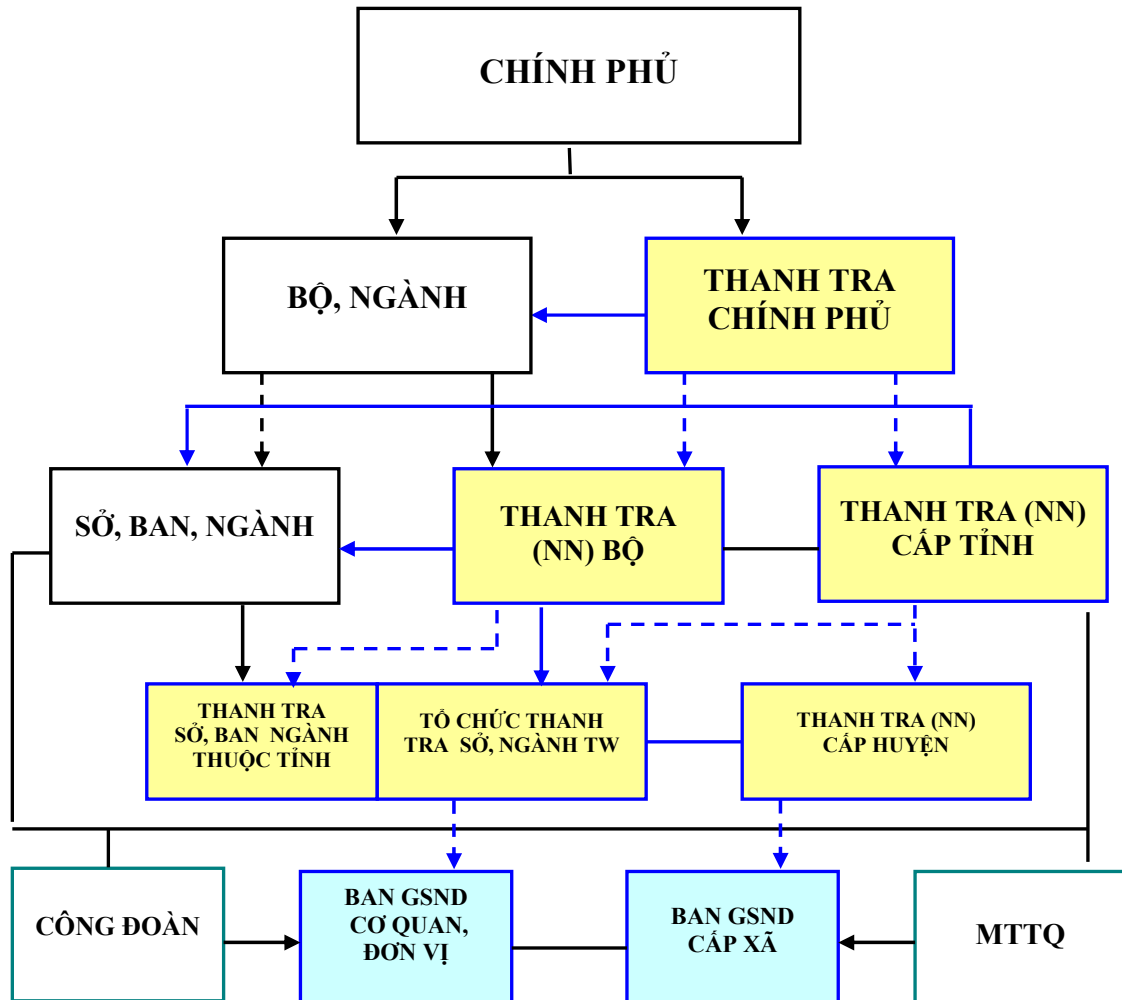


Ghi chú:

- : Mối quan hệ hành chính chỉ đạo về tổ chức hoạt động.
- : Quyền KT - KS của hệ thống TTNN tỉnh.
- - - -→ : Quyền hướng dẫn. — : Mối quan hệ phối hợp.

Sơ đồ số 3.3.

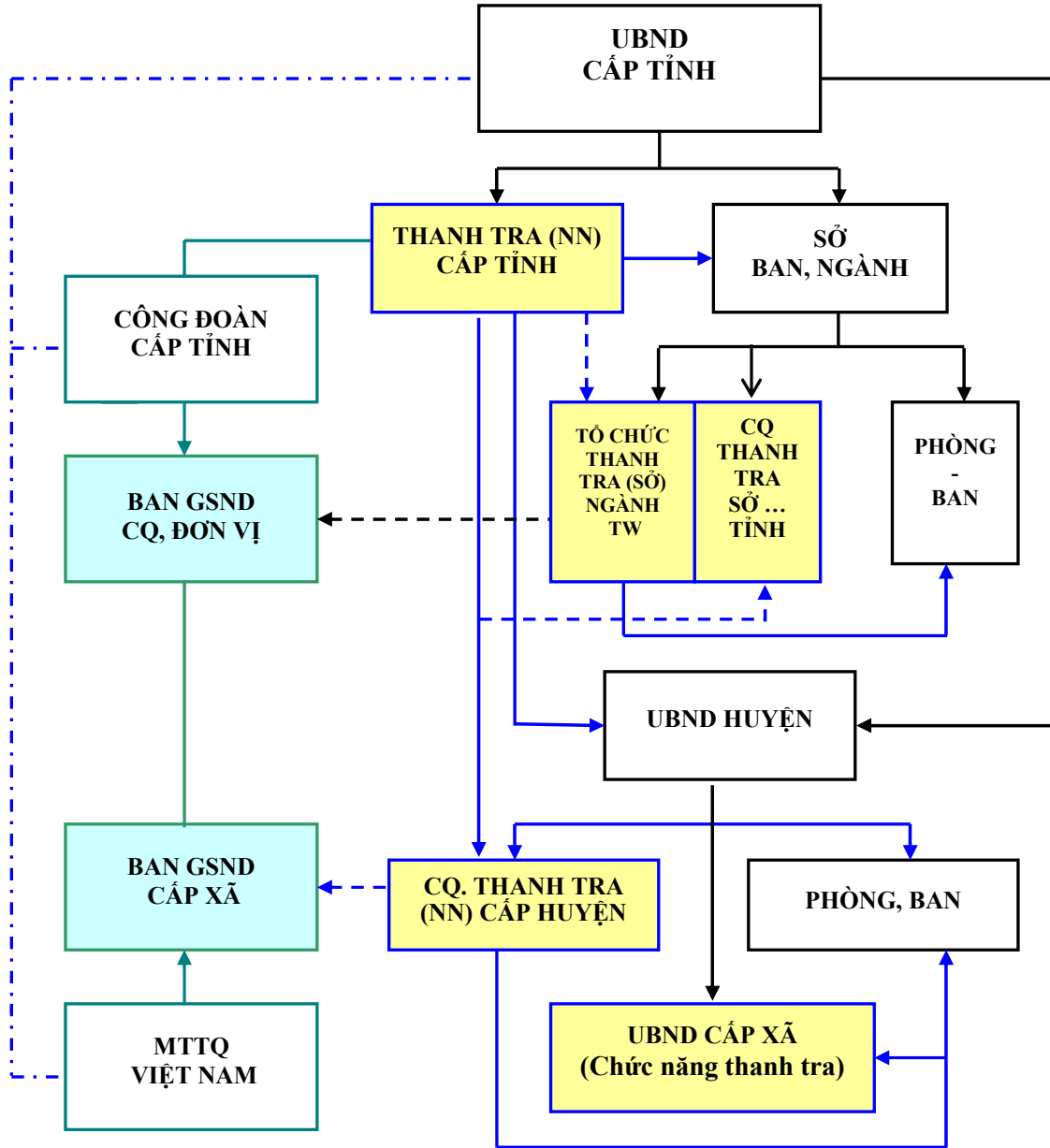
CƠ CẤU HỆ THỐNG
THANH TRA NHÀ NƯỚC CẤP TỈNH SAU HOÀN THIỆN



Ghi chú:

- > : Quan hệ chỉ đạo, điều hành.
- -> : Quyền hướng dẫn.
- > (blue) : Quyền KT - KS.
- : Quan hệ phối hợp.

Sơ đồ số 3.4. MỐI QUAN HỆ GIỮA HỆ THỐNG THANH TRA NHÀ NƯỚC THEO CẤP VỚI THANH TRA NHÀ NƯỚC THEO NGÀNH VÀ GIÁM SÁT NHÂN DÂN CẤP TỈNH SAU HOÀN THIỆN



Ghi chú:

- > : Mối quan hệ chỉ đạo, kiểm tra về tổ chức hoạt động.
- > (blue) : Quyền KT - KS.
- - -> : Quyền hướng dẫn nghiệp vụ. - - - - -> (blue dashed) : Mối quan hệ phối hợp.

Sơ đồ số 3.5

HỆ THỐNG TỔ CHỨC

KIỂM TRA - KIỂM SOÁT TÀI CHÍNH CẤP TỈNH SAU HOÀN THIỆN

1	HĐND tỉnh	Ban Kinh tế và Ngân sách kết hợp hỗ trợ của KTNN và hệ thống TTNN tỉnh		KT thực hiện Nghị quyết của HĐND đối với các sở, ngành và UBND cấp huyện về tài chính.
2	UBND tỉnh	Văn Phòng UBND tỉnh kết hợp hỗ trợ của TTNN		KT thực hiện Quyết định của Chủ tịch UBND tỉnh về tài chính.
3	Kiểm toán Nhà nước	KTNN khu vực		KT trực tiếp, KT hỗ trợ HĐND tỉnh ...
4	Thanh tra Chính phủ	TTNN cấp tỉnh: Phòng TT Kinh tế		Thanh tra thực hiện chính sách, pháp luật về tài chính của cơ quan, tổ chức và công dân
5	Bộ Kế hoạch và đầu tư	Sở Kế hoạch và đầu tư: Các phòng nghiệp vụ		KT thực hiện Kế hoạch của Nhà nước về tài chính theo Luật NSNN.
6	Tổng cục Thuế	Cục thuế: Thanh tra thuế và các phòng nghiệp vụ		KT thực hiện chính sách, pháp luật của Nhà nước về Thuế ...
7	Tổng cục Hải Quan	Chi cục Hải quan: Thanh tra Hải quan và các phòng nghiệp vụ		KT thực hiện chính sách, pháp luật của Nhà nước về Thuế xuất, nhập khẩu
8	Cục Kho bạc	Chi cục Kho bạc: TT kho bạc và các phòng nghiệp vụ		KT thực hiện các quy định về chi NSNN ...
9	Các sở, ngành	Thanh tra sở (ngành) và phòng (bộ phận) nghiệp vụ về tài chính		KT - KS nội bộ về thực hiện chính sách, pháp luật về tài chính tại cơ quan và các đơn vị kinh tế sự nghiệp và DNNN được uỷ quyền quản lý.
10	KT Tỉnh Đảng bộ	KT Đảng bộ các Cơ quan Tỉnh	KT Đảng bộ cơ sở	KT thực hiện Nghị quyết của Đảng về quản lý tài chính tại các cơ quan, đơn vị có tổ chức Đảng.
11	Mặt trận Tổ quốc tỉnh	Mặt trận Tổ quốc xã, phường, thị trấn: Ban GSND.		Giám sát, KT của tổ chức xã hội và công dân về thực hiện chính sách, pháp luật tài chính tại xã, phường, thị trấn.
12	Liên đoàn Lao động tỉnh	Công đoàn cơ sở cơ quan, đơn vị: Ban GSND		Giám sát của tổ chức xã hội và công dân về thực hiện chính sách, pháp luật tài chính tại cơ quan, đơn vị.

Chú dẫn từng thành phần trong các sơ đồ “Hệ thống tổ chức KT - KS cấp tỉnh sau hoàn thiện” từ số 3.1a đến số 3.1.c nêu trên, đồng thời đi sâu phân tích, so sánh từng phương án hoàn thiện theo 03 sơ đồ này cho thấy:

Trường hợp đối với Sơ đồ số 3.1a - Phương án 1: Hoạt động của hệ thống KT - KS cấp tỉnh, trong đó KTNN với vai trò KT - KS toàn bộ thu - chi NSNN, tài sản công ...; TTTC nói riêng và TTNN nói chung chỉ còn chức năng thanh tra hành chính và kiểm soát nội ngành. Cụ thể là:

Thứ nhất: Ký hiệu (B) là nhóm các cơ quan, tổ chức có thiết chế quyền lực Nhà nước bao gồm :

Một là, Nhóm các cơ quan công quyền, trong đó: Tương ứng các ký hiệu: (B1) là hoạt động giám sát của HĐND tỉnh; (B2) và là hoạt động KT - KS của UBND tỉnh là kiểm tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền chung; (B3) là hoạt động giám sát của Viện KSND tỉnh; (B4) là hoạt động giám sát của Toà Hành chính, Toà Kinh tế thuộc TAND tỉnh.

Như đã trình bày ở Chương 2, hoạt động KT - KS của nhóm các cơ quan công quyền mang tính quyền lực Nhà nước tại cấp tỉnh đã được luật pháp quy định cụ thể. Trong đó vai trò giám sát, kiểm tra của HĐND tỉnh, hoạt động KT - KS trong lĩnh vực KT - TC của UBND tỉnh là hết sức quan trọng vì kiểm tra của UBND tỉnh là kiểm tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền chung. Thông qua các nghị quyết, chỉ thị, quyết định ... của mình UBND tỉnh thực hiện nhiệm vụ KT - KS theo quy định;

Hai là, Nhóm các cơ quan, tổ chức khối KT - TC thuộc Bộ, ngành TW trên địa bàn cấp tỉnh được ký hiệu (W), bao gồm: Các cơ quan, tổ chức trực thuộc Bộ Tài chính như: Cục thuế tỉnh, Cục Hải quan (Chi cục Hải quan) tỉnh, KBNN tỉnh, Chi cục Dự trữ Quốc gia tỉnh ...; Cục Thống kê tỉnh trực thuộc Tổng cục Thống kê; Chi nhánh Ngân hàng Nhà nước tỉnh trực thuộc Ngân hàng Nhà nước TW ...

Các cơ quan, tổ chức này đóng vai trò hết sức quan trọng trong hoạt động KT - KS trong lĩnh vực KT - TC trên địa bàn cấp tỉnh theo chỉ đạo, lãnh đạo thống nhất của cơ quan Bộ, ngành TW (Do điều kiện thời gian, ở Chương 2 Tác giả tập trung trình bày về hoạt động KT - KS của các cơ quan: Cục thuế tỉnh, Cục Hải quan (Chi cục Hải quan) tỉnh và KBNN tỉnh);

Ba là, Nhóm các cơ quan, tổ chức khối KT - TC và các cơ quan chuyên môn khác trực thuộc UBND cấp tỉnh được ký hiệu (C), trong đó:

- Ký hiệu: (C1) là hoạt động KT - KS của các cơ quan, tổ chức khối KT - TC trực thuộc cấp tỉnh, bao gồm các Sở Kế hoạch và Đầu tư, Sở Tài chính là các cơ quan chuyên môn trực thuộc UBND tỉnh, chịu sự hướng dẫn, kiểm tra về nghiệp vụ chuyên ngành của Bộ chuyên ngành TW; thực hiện KT - KS chức năng trong lĩnh vực KT - TC theo quy định của pháp luật;

- Ký hiệu: (C2) là hoạt động KT - KS của Hệ thống TTNN ở cấp tỉnh, bao gồm: *Thanh tra tỉnh*: Là cơ quan TTNN theo cấp có chức năng KT - KS nói chung, trong đó có lĩnh vực KT - TC theo quy định của pháp luật; đặc biệt Thanh tra tỉnh có vai trò quan trọng trong việc giúp UBND tỉnh giải quyết các đơn thư khiếu nại, tố cáo thuộc lĩnh vực KT - TC của UBND tỉnh.

Các cơ quan, tổ chức Thanh tra sở, ngành: Bao gồm các cơ quan Thanh tra sở, ngành trực thuộc các sở, ngành - cơ quan chuyên môn của UBND tỉnh; các cơ quan Thanh tra ngành Thống kê, Ngân hàng ... thuộc hệ thống TTNN ở tỉnh và các tổ chức thanh tra, kiểm tra trực thuộc các cơ quan Bộ Tài chính ở cấp tỉnh. Các cơ quan, tổ chức thanh tra này thực hiện chức năng KT - KS chuyên ngành. Theo đó, nhiệm vụ KT - KS trong lĩnh vực KT - TC đóng vai trò hết sức quan trọng, đặc biệt là công tác KT - KS theo chương trình thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và phòng, chống tham nhũng;

- Ký hiệu: (C3) là hoạt động KT - KS của các sở, ban, ngành khác trực thuộc tỉnh, bao gồm: Các sở, ban, ngành khối kinh tế - kỹ thuật và các cơ quan chuyên môn khác của UBND tỉnh với nhiệm vụ KT - KS trong lĩnh vực KT - TC chủ yếu là đối với DNNN và đặc biệt là thực hiện hoạt động KT - KS nội bộ;

Bốn là, Hoạt động tiền điều tra của các lực lượng Công an tỉnh, ký hiệu (C4): Trong lĩnh vực KT - TC các lực lượng Công an tỉnh chỉ tiến hành KT - KS khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật thông qua sàng lọc các nguồn tin báo tội phạm hoặc theo hồ sơ của các cơ quan, tổ chức TTNN chuyển tới;

Năm là, Hoạt động KT - KS của cơ quan KTNN khu vực, ký hiệu (K): Với vai trò KT - KS toàn bộ NSNN và tài sản công theo quy định của pháp luật hiện hành. Do khối lượng công việc lớn và cần chuyên môn hoá hoạt động KT - KS trong lĩnh vực KT - TC phù hợp đặc điểm chung của quản lý cấp tỉnh và đặc thù riêng của từng đơn vị cấp tỉnh, KTNN khu vực nên đẩy nhanh tiến độ thành lập thêm các KTNN khu vực và có các cán bộ chuyên trách theo từng đơn vị cấp tỉnh;

Sáu là, Tổ chức phòng, chống tham nhũng và thực hành tiết kiệm chống lãng phí cấp tỉnh: Thực hiện Luật Phòng, chống tham nhũng và Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và đặc biệt trong giai đoạn hiện nay để hoạt động phòng, chống tham nhũng và thực hành tiết kiệm, chống lãng phí ở cấp tỉnh có hiệu quả, rất cần thiết có vai trò KT - KS của Tổ chức Phòng, chống tham nhũng và Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí cấp tỉnh, đặc biệt cần thiết nhất là trong lĩnh vực KT - TC. Đó là Tổ chức với các thành phần: Chủ tịch UBND tỉnh làm Trưởng ban, Chánh Thanh tra tỉnh là Phó trưởng ban Thường trực và các thành viên khác ở các cơ quan công quyền, một số sở, ban, ngành thuộc tỉnh; đặc biệt một số thành viên thuộc thuộc MTTQ tỉnh, đại diện một số tổ chức chính trị - xã hội, hội nghề nghiệp, cơ quan công luận và công dân.

Giúp việc cho Tổ chức này nên thành lập 01 phòng giúp việc đặt tại Thanh tra tỉnh, một số tổ giúp việc đặt tại các cơ quan thanh tra nằm trong hệ thống TTNN;

Thứ hai: Cơ quan, tổ chức KT - KS của Đảng

Ký hiệu: A chỉ hoạt động kiểm tra, giám sát của tổ chức Đảng, trong đó: Ký hiệu (A1) và (A2) và mũi tên \longrightarrow , $-\ - \rightarrow$ là hoạt động kiểm tra, giám sát của Đảng đối với các cơ quan nhà nước và đơn vị kinh tế có tổ chức Đảng và đảng viên;

Vai trò lãnh đạo của Đảng đã được Hiến pháp quy định. Kinh phí duy trì hoạt động của Đảng do NSNN đài thọ theo quy định của pháp luật. Đảng lãnh đạo, kiểm tra, giám sát chính quyền cấp tỉnh và hệ thống KT - KS cấp tỉnh bằng nghị quyết của Tỉnh uỷ, UBKT tỉnh uỷ trong mọi lĩnh vực, nhất là trong lĩnh vực KT - TC; tổ chức kiểm tra - giám sát thông qua các cơ quan, tổ chức Đảng cấp dưới và hệ thống cán bộ, đảng viên của tổ chức Đảng công tác tại các quan công quyền, các cơ quan khối KT - TC thuộc bộ, ngành TW và các cơ quan chuyên môn trực thuộc UBND tỉnh; các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức kinh tế - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, các DN thuộc tất cả các thành phần kinh tế ...;

Thứ ba: Nhóm các cơ quan, tổ chức, cá nhân ngoài thiết chế quyền lực Nhà nước, ký hiệu (G) và mũi tên \longrightarrow bao gồm: MTTQ, các tổ chức chính trị - xã hội, hội nghề nghiệp, cơ quan công luận và công dân.

Đất nước càng phát triển càng đòi hỏi phải phát huy dân chủ và tính nhân văn cao. Do đó, trong thành phần hệ thống KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC hoàn thiện không thể thiếu hoạt động giám sát của MTTQ, các tổ chức chính trị - xã hội, hội nghề nghiệp, cơ quan công luận và công dân. Nhóm các cơ quan, tổ chức và cá nhân này đóng vai trò đặc lực trong hỗ trợ công tác KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC ở Việt Nam.

Cơ sở đề xuất, lựa chọn phương án này là nhằm phát huy vai trò của KTNN khu vực trong kiểm tra tài chính công độc lập khách quan, giúp các cơ quan công quyền cấp tỉnh kiểm tra hoạt động thu - chi và quản lý sử dụng tài chính công của chính quyền và các cơ quan, đơn vị trực thuộc cấp tỉnh. Về nguyên tắc ở đâu có sử dụng NSNN hoặc nguồn lực có nguồn gốc từ NSNN thì phải có sự kiểm tra xác nhận và đánh giá của KTNN khu vực. Với quan điểm này phù hợp với quy định hiện nay về vai trò của KTNN được quy định tại Luật KTNN năm 2005. Đồng thời, thiết chế này là một mô hình phổ biến về tổ chức của KTNN của nhiều nước trên thế giới.

Điều kiện để áp dụng là: Đối với hệ thống TTNN cấp tỉnh hiện nay bao gồm cả TTTC, có tính chất là hoạt động kiểm tra nội bộ của UBND tỉnh, giúp Chủ tịch UBND tỉnh thực hiện chức năng quản lý và điều hành các hoạt động kinh tế - xã hội nhằm đạt mục tiêu đề ra. Đứng trên phương diện tài chính công, cơ chế đó nhằm sử dụng có

hiệu quả các nguồn lực tài chính công. Theo đó, nhiệm vụ TTTC công của các cơ quan, tổ chức TTNN cấp tỉnh, trong đó có TTTC thuộc tỉnh cần phải điều chỉnh lại phạm vi và tính chất hoạt động theo xu hướng đề cập trên. Tức là tách biệt, phân định rõ chức năng, nhiệm vụ và phạm vi hoạt động, tránh tình trạng song trùng, chồng chéo. Các cơ quan, tổ chức TTNN cấp tỉnh chỉ nên thanh tra các vụ việc, các sai phạm, các đơn thư tố cáo để đưa ra những kiến nghị hoặc quyết định xử lý theo quyền hạn; tránh tình trạng kiểm tra thường xuyên, kiểm tra tràn lan về mặt sử dụng tài chính công của các đơn vị. Cơ sở cho duyệt quyết toán các báo cáo tài chính của các đơn vị sử dụng tài chính công thuộc cấp tỉnh, nhất thiết phải có sự kiểm tra xác nhận của KTNN khu vực.

Theo Tác giả, đây là phương án có thể tổ chức thực hiện được ngay.

Trường hợp đối với Sơ đồ số 3.1b - Phương án 2: Tương tự như phương án 01 nhưng có khác là vận dụng mô hình “một nhà, hai cửa” của Trung Quốc, hợp nhất TTNN với UBKT Đảng.

Việc sáp nhập giữa Bộ Giám sát hành chính với UBKT kỷ luật của Đảng ở Trung Quốc đã tạo ra một cơ quan có chức năng giám sát đồng thời cả tổ chức Đảng và Nhà nước, tránh được sự chồng chéo trong hoạt động KT - KS. Vì Trung Quốc là nước có sự tương đồng về mặt thể chế chính trị và đường lối xây dựng chủ nghĩa xã hội, cũng như trong quá trình cải cách nền kinh tế từ cơ chế tập trung, quan liêu, bao cấp sang nền kinh tế thị trường. Song Trung Quốc là nước lớn, nước ta so với Trung Quốc là nước nhỏ nên trong quá trình vận dụng chúng ta cần cân nhắc và chọn lọc hết sức kỹ lưỡng.

Vận dụng có chọn lọc kinh nghiệm của Trung Quốc, ở Việt Nam nên giao nhiệm vụ giải quyết đơn thư tố cáo cán bộ, công chức là đảng viên cho một cơ quan duy nhất là UBKT của Đảng thực hiện. Khi xem xét, kết luận vụ việc tố cáo cán bộ, công chức nhà nước thì các cơ quan QLNN chịu trách nhiệm chính; việc xem xét, xử lý hoặc kiến nghị xử lý cán bộ có lỗi thì do UBKT Đảng chịu trách nhiệm theo phân cấp quản lý cán bộ của tổ chức Đảng. Vì vậy, để phối kết hợp tốt công tác KT - KS thì người thủ trưởng cơ quan QLNN nên là thành viên lãnh đạo của UBKT cùng cấp.

Điều kiện để áp dụng được giải pháp là: Cần tiếp tục đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước nhưng trong điều kiện một đảng cầm quyền là việc làm hết sức hệ trọng. Tiếp theo nghị quyết các Đại hội Đảng toàn quốc Khoá VI, Hội nghị đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ Khoá VII của Đảng xác định, Đảng lãnh đạo bằng các nghị quyết của tập thể; chỉ đạo, kiểm tra, theo dõi việc thực hiện, chứ không trực tiếp can thiệp vào công việc của Nhà nước, không điều hành thay Nhà nước. Đại hội IX của Đảng xác định, Đảng lãnh đạo Nhà nước thông qua việc xây dựng đường lối, chủ trương, định hướng, chính sách lớn và việc kiểm tra các cơ quan nhà nước thực hiện chủ

trương, đường lối của Đảng. Đến Đại hội X của Đảng tiếp tục xác định: “... có phương thức lãnh đạo khoa học, luôn gắn bó với nhân dân” [43, 279] và “Đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng, bảo đảm vừa nâng cao vai trò lãnh đạo của Đảng, vừa phát huy tính chủ động, sáng tạo, tinh thần trách nhiệm của Nhà nước, Mặt trận, các đoàn thể nhân dân và người đứng đầu; khắc phục khuynh hướng buông lỏng lãnh đạo hoặc bao biện làm thay; phát huy sức mạnh của cả hệ thống chính trị” [43, 281].

Sự lãnh đạo của Đảng hiện nay đối với Nhà nước, trong đó có chính quyền cấp tỉnh đang đứng trước nhiều yêu cầu mới. Trong điều kiện chuyển sang nền kinh tế thị trường theo định hướng XHCN, đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá, hội nhập kinh tế quốc tế, thì chủ trương, đường lối của Đảng cần nhanh chóng được thể chế hoá thành pháp luật, thành các quyết định có tính pháp lý của Nhà nước. Đảng cần đổi mới phương thức lãnh đạo theo hướng dân chủ, đúng pháp luật.

Hiện nay, QLNN đã chuyển đổi từ quản lý theo ngành, nghề, trực tiếp can thiệp vào sản xuất, kinh doanh, dịch vụ sang quản lý chủ yếu bằng pháp luật và các công cụ khác. Điều này làm cho tổ chức bộ máy nhà nước trong đó có chính quyền và hệ thống KT - KS, nhất là trong lĩnh vực KT - TC cấp tỉnh, về khách quan, từng bước thu gọn lại, tinh giản và chất lượng hơn.

Các cơ quan, tổ chức Đảng ở cấp tỉnh là cơ quan kiểm tra, giám sát chính quyền trong việc thực hiện chủ trương, đường lối của Đảng; không làm thay công việc của chính quyền địa phương. Do vậy, cần hoàn thiện các quy chế về chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan Đảng và tăng cường mối quan hệ với cơ quan nhà nước. Đặc biệt, cần xây dựng và hoàn thiện các quy chế, quy định về tổ chức và hoạt động của các tổ chức Đảng trong các cơ quan nhà nước theo hướng chuyên môn hoá, lưu ý đến tính đặc thù riêng và cụ thể tới từng cấp cơ quan nhà nước với những nội dung và hình thức phù hợp; đặc biệt đối với các cơ quan, tổ chức trong hệ thống KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC cần được lưu ý hơn.

Theo Tác giả, nếu phương án này được thực hiện sẽ mang lại lợi ích chính trị, kinh tế và xã hội không nhỏ.

Trường hợp đối với Sơ đồ số 3.1c - Phương án 3: Tương tự 02 phương án trên nhưng có khác là TTNN và KTNN hợp nhất cùng thực hiện chức năng KT - KS toàn bộ thu - chi NSNN, tài sản công ...

Thống nhất tổ chức giữa cơ quan KTNN khu vực và TTNN cấp tỉnh thành một tổ chức kiểm toán và thanh tra cấp tỉnh. Phạm vi cũng như tính chất hoạt động của cơ quan KTNN khu vực và TTNN cấp tỉnh để tạo thành một hệ thống KT - KS chung, thống nhất cho chính quyền cấp tỉnh. Phần công việc của thanh tra là kiểm tra chấp hành chế độ chính sách pháp luật giao cho thanh tra; phần công việc kiểm tra, thẩm

định báo cáo tài chính và qua đó đánh giá hiệu quả quản lý của các đơn vị được kiểm tra giao cho kiểm toán.

Theo đó, KTNN phải là cơ quan kiểm tra tài chính công từ bên ngoài đối với hệ thống các cơ quan HCNN cấp tỉnh và hoàn toàn độc lập với các cơ quan này. Về nguyên tắc ở đâu có sử dụng nguồn tài chính công thì ở đó có sự kiểm tra việc quản lý và sử dụng nguồn tài chính công của cơ quan kiểm toán.

Theo Tác giả, phương án này nếu được thực hiện cũng sẽ mang lại lợi ích kinh tế và xã hội không nhỏ. Do có sự hỗ trợ lẫn nhau giữa cơ quan thanh tra đã được hình thành từ lâu và cơ quan kiểm toán mới được kiện toàn còn rất thiếu cả về nhân lực và điều kiện hoạt động.

Điều kiện áp dụng phương án này là: Cần sửa đổi lại Luật Thanh tra và Luật Kiểm toán. Vì về mặt tổ chức, nếu hiện nay thực hiện phương án này thì việc quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể cho một cơ quan hỗn hợp là rất khó khăn do Cơ quan Thanh tra thuộc Chính phủ - Cơ quan hành pháp, còn Cơ quan Kiểm toán do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo luật pháp.

3.3.3. Tổ chức mạng thông tin phục vụ hệ thống kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh theo mô hình đã hoàn thiện

3.3.3.1. Sự cần thiết phải tổ chức hệ thống thông tin kiểm tra - kiểm soát

Hiện nay tin học đã trở thành một công cụ làm việc không thể thiếu trong các cơ quan nhà nước, các đơn vị DN, các tổ chức và cá nhân. Đặc biệt, trong hệ thống KT - KS trong lĩnh vực KT - TC tin học càng trở lên quan trọng.

Trong Chương trình tổng thể cải cách HCNN giai đoạn 2001 - 2010, tin học hoá quản lý hành chính được coi là một khâu đột phá quan trọng, góp sức vào sự thành công chung của chương trình.

Thực hiện Đề án tin học hoá quản lý HCNN (gọi tắt là Đề án 112) được triển khai từ năm 2001. Theo đó đến cuối năm 2005 hầu hết các tỉnh, Thành phố đều đưa hệ thống thông tin điện tử vào hoạt động, thúc đẩy mạnh mẽ hiện đại hoá công nghệ hành chính, tin học hoá hầu hết các dịch vụ công, đạt trình độ ngang khu vực ... Việc ứng dụng công nghệ thông tin được thuận lợi và hiệu quả ứng dụng cũng thể hiện rõ ràng. Như ở Thành phố Hồ Chí Minh, đến năm 2005 đã xây dựng mạng thông tin tích hợp trên internet với 24 sở, ngành tham gia, ứng dụng phần mềm quản lý hành chính đạt tỷ lệ 30 - 50% công việc, ứng dụng quản lý hành chính và dịch vụ công ở 8 đơn vị, trong đó đáng kể như: Cục Thuế, Sở Tài chính, Sở Kế hoạch và Đầu tư, Hải quan, Cục Thống kê ... Cổng hành chính điện tử của Thành phố đang từng bước được cải tiến, mang lại thuận lợi hơn cho công dân, tăng cường sự minh bạch, giảm thủ tục hành chính và giấy tờ, tăng cao sức cạnh tranh để thu hút đầu tư nước ngoài.

Trong ngành Tài chính, 15 năm trở lại đây, ứng dụng CNTT trong ngành Tài chính đã góp phần quan trọng đưa những tiến bộ kỹ thuật công nghệ và công tác quản lý tài chính. CNTT ngành Tài chính đã có một hạ tầng kỹ thuật được đánh giá là hiện đại và quy mô lớn trong các bộ, ngành của Việt Nam. CNTT cũng có một số lượng lớn các chương trình ứng dụng đáp ứng được yêu cầu quản lý tài chính của Bộ. Đội ngũ nhân viên kỹ thuật có khả năng nắm bắt kỹ thuật công nghệ hiện đại để vận hành và quản trị hệ thống.

Đến cuối năm 2005, hạ tầng mạng CNTT của Bộ Tài chính đã có trung tâm miền Bắc và miền Nam, 30 trung tâm truyền thông tỉnh đặt tại Kho bạc tỉnh kết nối về 2 trung tâm miền. Trung tâm miền Bắc đã kết nối KBNN TW, Tổng cục Thuế, Tổng cục Hải quan, KBNN Thành phố Hà Nội, Cục Thuế Hà Nội, Sở Tài chính Hà Nội ... Trung tâm miền Nam kết nối KBNN Thành phố Hồ Chí Minh, Văn phòng đại diện Tổng cục Thuế tại Thành phố Hồ Chí Minh, Sở Tài chính Thành phố Hồ Chí Minh ... Hiện nay, hầu hết các tỉnh kết nối thẳng về Trung tâm truyền thông miền Bắc và miền Nam. Đa số các tỉnh còn lại kết nối Cục thuế tỉnh, Sở Tài chính về Trung tâm truyền thông tỉnh. Hiện nay đã tích hợp các hệ thống mạng ngành Kho bạc, Hải quan, Thuế, Cục Dự trữ quốc gia vào chung trong mạng diện rộng (WAN) của Bộ Tài chính thành một hệ thống trao đổi thông tin thống nhất trong toàn ngành Tài chính. Từ đó, các đơn vị trong toàn Ngành cùng khai thác, sử dụng chung một cơ sở dữ liệu quốc gia tài chính và hoạt động trên một hệ thống chương trình ứng dụng thống nhất toàn Ngành. Hiện nay, Kho bạc và Thuế được xem là các ngành đẩy mạnh và phát triển ứng dụng CNTT đứng đầu Bộ Tài chính.

Tuy nhiên, theo đánh giá chung thì mức độ tin học hoá trong tất cả các lĩnh vực công tác còn nhiều hạn chế, hoạt động ứng dụng CNTT phần lớn mới chỉ tập trung giải quyết những tác nghiệp chuyên biệt, chưa mang tính tích hợp và đồng bộ cao nên chưa đạt được yêu cầu về xử lý và đáp ứng thông tin một cách chính xác, kịp thời. So với yêu cầu của công tác quản lý thì ứng dụng CNTT mới chỉ đáp ứng được khoảng 30%. Mỗi ngành còn mang tính hoạt động CNTT theo cách làm riêng của ngành mình nên chưa tạo ra được môi trường thông tin đồng nhất, chưa thống nhất được một hệ thống chuẩn chung trong toàn ngành Tài chính. Một khó khăn nữa đang tồn tại là ngành Tài chính chưa tạo dựng được một đội ngũ chuyên gia giỏi, tâm huyết để có thể tham gia xây dựng và phát triển cho ngành những ứng dụng, giải pháp kỹ thuật công nghệ tốt mà chủ yếu công việc này đi thuê bên ngoài.

Trong Kế hoạch tổng thể ứng dụng CNTT đến năm 2010, Bộ Tài chính đã đặt ra mục tiêu đến năm 2005 hệ thống thông tin tài chính là một hệ thống tích hợp thống nhất. Trong đó, hạ tầng kỹ thuật là mạng thông tin truyền thông, hoàn thành xây dựng và đưa vào khai thác sử dụng cơ sở dữ liệu quốc gia tài chính ngân sách trong phạm vi toàn Ngành. Đồng thời hình thành các lớp ứng dụng hợp lý, mềm dẻo, đội ngũ cán bộ

tin học được tổ chức thống nhất từ TW đến địa phương. Hình thành một hệ thống các văn bản có tính pháp quy về hoạt động ứng dụng CNTT và hệ thống chương trình mang tính bắt buộc về đào tạo, bồi dưỡng kiến thức tin học.

Mục tiêu tổng thể đến năm 2010, ứng dụng CNTT trong ngành Tài chính phải đảm bảo hỗ trợ các mục tiêu chiến lược tài chính. Theo đó, đến năm 2010, hệ thống thông tin quản lý tài chính hợp nhất đảm bảo tin học hoá 100% các nghiệp vụ cơ bản của ngành Tài chính, đáp ứng được khoảng 90% các nhu cầu quản lý, tác nghiệp. Hoàn thành cơ sở dữ liệu quốc gia tài chính ngân sách với 13 chuyên ngành ... Kết nối truyền thông trực tuyến tốc độ cao cho 100% các đơn vị tài chính tỉnh và 50% cho các đơn vị tài chính cấp huyện. Đảm bảo hạ tầng trao đổi thông tin an toàn, chính xác, nhanh chóng cho toàn bộ các ứng dụng theo hướng quản lý tập trung. Hệ thống thông tin quản lý tài chính còn đảm bảo đào tạo và cập nhật kiến thức tin học cho 100% cán bộ nghiệp vụ, các cán bộ chuyên về CNTT có trình độ cao, đủ năng lực để vận hành hệ thống thông tin hiện đại. Qua đó, hệ thống này còn đưa 70% các dịch vụ công thuộc về thủ tục hành chính phục vụ cho các đối tượng quản lý và công dân vào khai thác.

Riêng dự án hiện đại hoá hệ thống thông tin KBNN đến năm 2010 là một trong những cấu thành quan trọng của dự án hiện đại hoá Ngành Tài chính Việt Nam. Mục tiêu của dự án này là trên cơ sở các chiến lược về nghiệp vụ của KBNN và ngành Tài chính, xây dựng một chiến lược về phát triển hệ thống thông tin nhằm bảo đảm thực hiện tốt nhất các mục tiêu chiến lược nghiệp vụ, cụ thể: Bảo đảm tính chính xác, thông suốt và kịp thời của các thông tin chiến lược giữa các cơ quan KBNN, giữa lãnh đạo và tác nghiệp; tiếp tục hoàn thiện và phát triển một hạ tầng cơ sở CNTT bao gồm các vấn đề: Thiết bị, mạng truyền thông, phát triển nguồn nhân lực và thể chế hoá các hoạt động quản lý CNTT; Bảo đảm sự liên kết và phối hợp có hiệu quả giữa hệ thống thông tin của KBNN và các hệ thống thông tin của các đơn vị khác trong Bộ Tài chính, các đơn vị hữu quan ngoài Bộ Tài chính như Văn phòng Chính phủ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, các Ngân hàng ... và các đối tượng hưởng NSNN.

Theo Điều 61 Luật NSNN năm 2002 đã giao KBNN là cơ quan chính chịu trách nhiệm duy trì thông tin quản lý tài chính. Ngoài ra, Chính phủ còn cam kết thống nhất và tích hợp hệ thống kế toán kho bạc, kế toán ngân sách và hệ thống kế toán của các đơn vị sử dụng ngân sách trong hệ thống tài khoản kế toán thống nhất. Ngày 27/5/2004, Bộ trưởng Bộ Tài chính ban hành Quyết định số 1636/2004/QĐ-BTC phê duyệt dự án “Hiện đại hoá hệ thống thông tin KBNN đến năm 2010”. Dự án bao gồm các hạng mục chính như sau: Nghiên cứu và triển khai các ứng dụng CNTT vào hoạt động nghiệp vụ hệ thống KBNN; xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật KBNN hiện đại, đáp ứng các yêu cầu triển khai ứng dụng; thiết lập mạng thông tin nội bộ và kho dữ liệu phục vụ công tác chỉ đạo điều hành; phát triển nguồn nhân lực CNTT, thể chế hoá hoạt động ứng dụng, nâng cao năng lực quản lý hệ thống thông tin.

Bắt đầu từ năm 2005, hệ thống thông tin Kho bạc và ngân sách thống nhất (TABMIS) đã và đang được tiến hành; các quy cách, tiêu chuẩn về chức năng và kỹ thuật của TABMIS rất gần với "Mô hình Kho bạc tham chiếu" của Ngân hàng thế giới và Quỹ Tiền tệ thế giới. Hệ thống này bảo đảm rằng luồng thông tin giữa các đơn vị trong cùng cấp và giữa các đơn vị ở các cấp được đơn giản hoá và hợp lý hoá. Hệ thống này thể hiện một khuôn khổ kiểm soát nội bộ hiện đại, là môi trường kiểm soát khuyến khích sự cởi mở và dựa trên một hệ thống thẩm tra thống nhất và sự đồng hoá. Tính tiện ích của hệ thống kiểm soát nội bộ hiện đại này tạo khả năng báo cáo - một công cụ quản lý cho cán bộ ở tất cả các cấp, đặc biệt là các cấp chính quyền địa phương thuộc tỉnh.

Từ kết quả tổng hợp, phân tích trên cho thấy: CNTT đã được hình thành và phát triển ở hầu hết ngành Tài chính, các tỉnh, Thành phố. Trong khi đó hệ thống thông tin KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC mới tạo được những bước đi ban đầu cho tiến trình tin học hoá quản lý, song vẫn còn nhiều vướng mắc, tiến độ thực hiện còn chậm chạp, chưa đạt được như mong muốn. Việc triển khai tin học hoá guồng máy hệ thống KT - KS cấp tỉnh phải có sự đồng bộ về cơ chế chính sách, cơ sở hạ tầng kỹ thuật tin học - truyền thông. Phải có đủ cơ chế chính sách, có môi trường thuận lợi cho việc triển khai, có đủ cơ sở hạ tầng đảm bảo và trình độ tin học đồng đều, đáp ứng được các kỹ năng cần thiết về sử dụng máy tính cho cán bộ, công chức trong guồng máy đi vào hoạt động một cách thông suốt. Do đó, rất cần thiết tổ chức hệ thống thông tin KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC.

3.3.3.2. Tổ chức mạng thông tin phục vụ hệ thống kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh

Vận dụng CNTT vào phục vụ hệ thống KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC theo mô hình đã hoàn thiện là các quá trình thông tin thường bao gồm các loại hoạt động thu thập, lựa chọn, sắp xếp, xử lý, truyền dẫn, sử dụng và lưu trữ thông tin... nhằm tạo ra sản phẩm thông tin hữu ích cho điều khiển hay chỉ huy.

Sản phẩm thông tin thường được biểu diễn qua các hình thức: con số, chữ viết, tiếng nói, âm thanh, hình ảnh; thông tin được lưu trữ trên các vật mang tin như giấy, băng đĩa từ ...

Thông tin có nhiều mức độ chất lượng khác nhau: các số liệu, dữ liệu thu thập ban đầu là các thông tin nguyên liệu, từ đó qua phân tích, lý giải, tổng hợp sẽ thu được những thông tin có giá trị lớn hơn. Các thông tin có mức độ chất lượng cao nhất thường là các thông tin chọn lọc theo các quy luật khoa học, các thông tin lưu truyền quyết định trong quản lý và lãnh đạo. Để có thông tin hữu ích cần gắn kết quá trình xử lý với kiểm soát các mối liên hệ giữa thông tin đầu vào và thông tin đầu ra.

Tổ chức hệ thống thông tin kiểm soát nhằm đáp ứng được những yêu cầu QLNN là yêu cầu đổi mới đối với toàn thể bộ máy nhà nước. Riêng đối với hoạt động KT - KS

yêu cầu này càng trở nên cấp thiết khi đòi hỏi tính nhanh, nhạy, chính xác, khách quan và nâng cao hiệu quả trong hoạt động KT - KS. Đặc biệt, càng quan trọng hơn khi các đối tượng KT - KS đã khai thác thành tựu của CNTT vào trong quản lý một cách phổ biến. Thời gian qua, hoạt động KT - KS còn có những hạn chế, một mặt là do cơ chế quản lý hệ thống KT - KS của tỉnh còn phân tán, hệ thống thông tin không thông suốt, thường bị cắt xén, không đầy đủ và thiếu kịp thời. Mặt khác còn do khả năng xử lý, truyền tải thông tin trong hoạt động KT - KS chậm trễ, không đáp ứng được yêu cầu chỉ đạo điều hành của lãnh đạo các cấp, các ngành cũng như sự chỉ đạo chung của tỉnh. Nhiều vấn đề phát sinh trong hoạt động KT - KS cần xử lý ngay, nhưng đến khi cơ quan có thẩm quyền biết được thì sự việc đã diễn ra. Cứ như thế, các vấn đề nối tiếp nhau ùn lại làm cho hiệu quả hoạt động KT - KS không cao. Vì vậy, việc thiết lập một hệ thống thông tin trên cơ sở ứng dụng các thành tựu tiên tiến của công nghệ, nhất là ứng dụng CNTT, tin học cần được triển khai và sớm đưa vào ứng dụng trong hoạt động của hệ thống KT - KS của tỉnh.

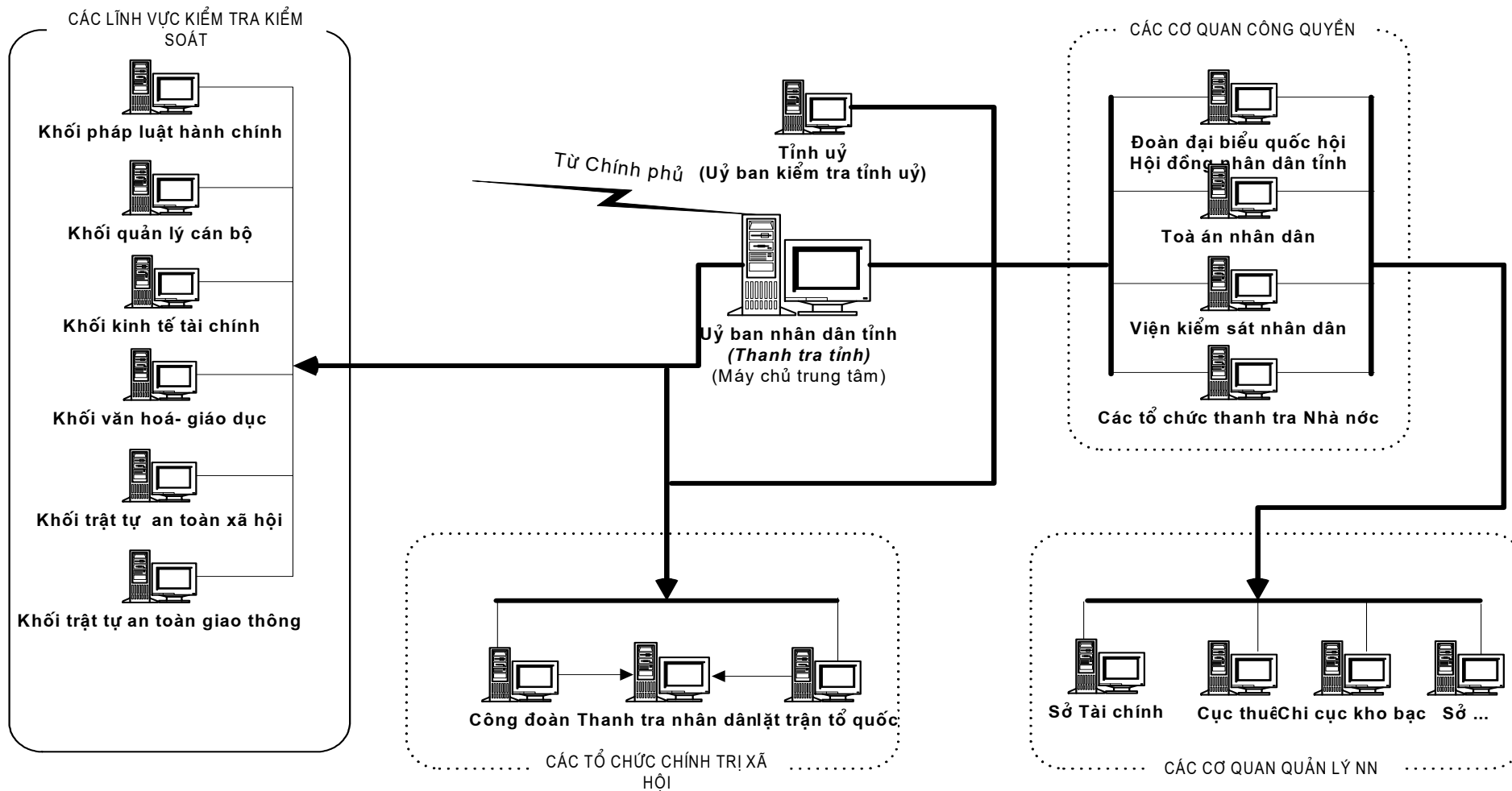
Theo điều kiện kinh phí và trình độ cán bộ, trước mắt cần ưu tiên các cơ quan trong hệ thống KT - KS thu - chi NSNN. Hiện đại hoá trang thiết bị, phương tiện làm việc cho các cơ quan, tổ chức, áp dụng CNTT vào công tác quản lý hồ sơ lưu trữ, công tác văn phòng, nhanh chóng cập nhật thông tin, nhằm thường xuyên nắm nhanh diễn biến tình hình KT - KS. Đặc biệt, CNTT có tác dụng hỗ trợ công tác KT - KS trong khâu theo dõi và xử lý chồng chéo trong hoạt động của hệ thống KT - KS cấp tỉnh; nhất là để phục vụ công tác rà soát, đối chiếu, kết luận, xử lý trong và sau quá trình KT - KS được thuận lợi, chính xác, khách quan, kịp thời trong điều kiện hiện nay: văn bản QLNN nhiều, thường xuyên thay đổi và bổ xung, tác giả đề xuất nối mạng các cơ quan, tổ chức phục vụ công tác KT - KS cấp tỉnh như theo Sơ đồ số 3.6.

3.3.3.3. Quy trình ban hành, lưu trữ, khai thác thông tin của hệ thống kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh

Thứ nhất, Ban hành các văn bản, quy định hành chính: Các cơ quan, đơn vị ban hành các văn bản, quy định phải đảm bảo nội dung không được trùng lặp, trái ngược với các quy định đã có. Để làm được điều này trước khi văn bản được ban hành một cách chính thức, phải được gửi bản thảo tới Bộ phận quản lý của tỉnh ủy và UBND tỉnh (Thanh tra tỉnh) để rà soát lại về nội dung, hoặc có thể dựa trên các nội dung sẽ đưa ra, yêu cầu bộ phận quản lý của Tỉnh ủy và UBND tỉnh cung cấp các văn bản có nội dung liên quan.

Cơ quan có trách nhiệm quản lý của Tỉnh ủy và UBND tỉnh (Thanh tra tỉnh) kiểm tra nội dung dự thảo hoặc xem xét tính chất, mức độ bảo mật cho phép để xử lý yêu cầu của cơ quan ban hành.

SƠ ĐỒ SỐ 3.6 TỔ CHỨC MẠNG THÔNG TIN HỆ THỐNG KIỂM TRA - KIỂM SOÁT CẤP TỈNH



Sau khi nhận trả lời của bộ phận quản lý, cơ quan ban hành tiến hành xem xét lại nội dung của văn bản định ban hành, sửa lại các nội dung trùng lặp, trái ngược với các văn bản khác, ***sau đó thực hiện mã hoá các văn bản này***. Trong trường hợp phát hiện có nội dung ban hành của một cơ quan, tổ chức nào đó không đúng chức năng có thể kiến nghị lên Tỉnh ủy và UBND tỉnh (Thanh tra tỉnh) để xem xét, xử lý và huỷ bỏ. Tiến hành ban hành văn bản theo quy định.

Thứ hai, Gửi các văn bản: Các văn bản, quy định nhận từ Chính phủ... sẽ được tiến hành xác định cơ quan, ban, ngành liên quan để gửi tiếp (việc này thực hiện từ Tỉnh ủy và UBND tỉnh tỉnh giao Thanh tra tỉnh quản lý).

Với các văn bản do các cơ quan, tổ chức ban hành; cơ quan, tổ chức sẽ gửi tới các cơ quan, tổ chức liên quan, đồng thời gửi tới bộ phận quản lý thuộc tỉnh Tỉnh ủy và UBND tỉnh để quản lý tập trung; lưu tại cơ quan ban hành.

Thứ ba, Nhận các văn bản: Hàng ngày, vào đầu buổi sáng và cuối mỗi buổi chiều nhân viên (văn thư) có trách nhiệm nhận công văn, mở chương trình quản lý công văn, in ra danh mục các văn bản nhận được làm hồ sơ quản lý công văn đến, đồng thời thông báo công văn đến cho các bộ phận sử dụng mạng máy tính để xem công văn, in ra các công văn, văn bản cho các bộ phận quản lý công văn trên máy vi tính.

Thứ tư, Quản lý văn bản, quy định: Toàn bộ các văn bản, quy định đi và đến của một cơ quan, tổ chức được lưu trên hệ thống máy chủ của chính đơn vị đó.

Toàn bộ các văn bản, quy định đi và đến cũng như gửi trong tỉnh được lưu tại máy chủ của Tỉnh ủy và UBND tỉnh giao cơ quan Thanh tra tỉnh quản lý.

Các cơ quan, tổ chức có thể truy cập hệ thống máy chủ của Tỉnh ủy và UBND tỉnh để xem các văn bản, công văn do chính cơ quan đó gửi đi và gửi đến. Trong trường hợp muốn tham khảo các văn bản liên quan phải được sự cho phép của cơ quan quản lý thuộc Tỉnh ủy và UBND tỉnh.

3.3.3.4. Một số vấn đề về mã hoá thông tin của hệ thống kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh

Trong thời đại thông tin bùng nổ hiện nay trên thế giới thu thập và xử lý thông tin trên máy vi tính được phổ biến rộng rãi đến mức nó len lỏi vào hầu hết các hoạt động kinh tế, văn hoá, xã hội của con người.

Ở nước ta hiện nay, việc ứng dụng xử lý thông tin trên máy vi tính trong quản lý hành chính nói chung và trong lĩnh vực KT - KS KT - TC cấp tỉnh nói riêng không còn là vấn đề mới mẻ, chúng ta có thể thấy hầu hết cơ quan, tổ chức và cá nhân đều trang bị máy vi tính. Tuy nhiên, trên thực tế không phải cơ quan, tổ chức nào có trang bị máy vi tính cũng ứng dụng có hiệu quả việc xử lý thông tin trong quản lý, nhất là trong lĩnh vực KT - KS cấp tỉnh về KT - TC. Một trong những công việc tương chừng như đơn giản nhưng thực ra khá phức tạp, nó chiếm một vị trí quan trọng trong việc xử lý

tài liệu, số liệu KT - KS trên máy vi tính, đó chính là công tác mã hoá thông tin trên máy.

Mã hoá thông tin KT - KS trên máy vi tính một cách khoa học giúp cơ quan, tổ chức và cá nhân có thẩm quyền truy cập dữ liệu một cách nhanh chóng và dễ dàng, tránh được sự nhầm lẫn do các đối tượng thông tin được quản lý giống nhau về mặt số liệu cũng như tên gọi; chẳng hạn ta thường gặp nhiều tài liệu, chứng từ có cùng nội dung và giống nhau trong các nghiệp vụ KT - KS phát sinh. Mã hoá thông tin KT - KS còn giúp ta phân định và tổ chức các phần hành công tác riêng biệt, rõ ràng một cách khoa học ... tạo thuận lợi tốt nhất trong hoạt động nghiệp vụ KT - KS.

Ngoài ra, thông qua mã hoá thông tin, việc truy tìm tài liệu sẽ khó khăn nếu không nắm được bộ mã thông tin. Điều này, giúp ta bảo mật được thông tin cần quản lý nhất là trong lĩnh vực KT - TC.

Nghiên cứu cụ thể đối với việc mã hoá thông tin quản lý nói chung, về KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC nói riêng cho thấy:

Để công tác mã hoá thông tin mang tính khoa học, tạo thuận lợi cho việc quản lý dữ liệu, cập nhật tài liệu và nhất là truy xuất thông tin, yêu cầu của bộ mã được xây dựng phải đảm bảo các yếu tố: gọn, đủ, dễ nhớ, dễ bổ sung và nhất quán trong tên gọi các đối tượng được mã hoá.

Một là, Có độ dài gọn và đủ: Yêu cầu này đòi hỏi phải xác định phạm vi quản lý bao gồm nhiều loại, mỗi loại có bao nhiêu đối tượng. Vì vậy, muốn xác định độ dài của bộ mã ta phải phân loại đối tượng và trên cơ sở phân loại này, ta định ra độ dài của bộ mã bao gồm bao nhiêu ký tự là phù hợp;

Hai là, Dễ nhớ: Thông thường mã hoá là một loạt các ký hiệu khó nhớ, nhất là đơn vị được KT - KS có quy mô hoạt động lớn, nghiệp vụ kinh tế phát sinh nhiều và thường xuyên. Việc đặt mã số phải mang các đặc điểm nhằm giúp người quản lý gọi nhớ. Điều này, giúp việc truy xuất thông tin thuận lợi và nhanh chóng. Muốn vậy dữ liệu mã được mã hoá để đưa vào máy phải theo một lôgic và quy tắc nhất định theo yêu cầu của người quản lý, phần này sẽ được cụ thể hoá trong nội dung thiết kế bộ mã thông tin KT - KS;

Ba là, Dễ bổ sung: Yêu cầu này đòi hỏi bộ mã phải đủ dài để khi có bất kỳ phát sinh mới nào cũng có thể bổ sung vào bộ mã được. Điều này ngăn ngừa tình trạng bộ mã sẽ quá tải, không đủ chứa khi dung lượng lưu trữ tăng lên ngoài dự kiến;

Bốn là, Tính nhất quán: Trong ghi chép tên đơn vị được KT - KS phải được thống nhất một ký tự tên gọi, bởi vì nếu nhiều tên gọi chắc chắn sẽ gây nhầm lẫn trong việc mã hoá, cập nhật và truy xuất dữ liệu;

Năm là, **Bảo mật**: Do đặc thù của công tác KT - KS nên mọi yêu cầu truy cập vào hệ thống phải được kiểm soát rất chặt chẽ. Dựa vào đó có thể xây dựng cơ chế bảo mật rất chặt chẽ.

3.3.3.5. Đào tạo cán bộ lưu trữ, khai thác thông tin của hệ thống kiểm tra - kiểm soát cấp tỉnh

CNTT không có nghĩa chỉ cần đầu tư thật nhiều máy móc, thiết bị là đủ, mà khó hơn là sao cho bộ máy vận hành hiệu quả. Đương nhiên, phải được sự đồng lòng hợp tác của tất cả các sở, ban, ngành, DN, người dân... Trên nền tảng cơ bản là xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức điện tử, có phong cách làm việc mới, để phục vụ một thể hệ công dân điện tử, biết cách giao tiếp với chính quyền trên mạng và cách sử dụng các dịch vụ công. Có như vậy chương trình Chính phủ điện tử mới mới mong đạt được đích đến vào năm 2010.

Phổ cập CNTT cho cán bộ lãnh đạo chuyên viên và cán bộ nghiệp vụ của các cơ quan, tổ chức thuộc hệ thống KT - KS cấp tỉnh để có đủ khả năng sử dụng máy vi tính và mạng máy tính trong xử lý công việc thường xuyên phù hợp với chức năng, nhiệm vụ được giao.

Hiện nay cán bộ, công chức thuộc cơ quan, tổ chức nằm trong hệ thống KT - KS cấp tỉnh, việc sử dụng máy vi tính sẽ là một đòi hỏi bắt buộc khi tuyển dụng và làm việc trong môi trường đó. Thế nhưng, phần lớn các đơn vị tuyển dụng cán bộ, công chức, viên chức vẫn chỉ yêu cầu phải có chứng chỉ tin học một cách chung chung, biết sử dụng máy vi tính, biết soạn thảo văn bản... mà chưa bắt buộc phải qua một khâu kiểm tra trình độ bài bản nào cả. Do đó vấn đề cần phải có một cơ chế rõ ràng, một quy trình kiểm tra trình độ bắt buộc chung đối với tất cả các cán bộ, công chức khi tuyển dụng vào làm việc trong khối các cơ quan nhà nước hiện nay.

Việc đào tạo kỹ năng, nghiệp vụ sử dụng máy vi tính rất đa dạng và phong phú và cũng có rất nhiều cách tiếp cận trình độ và kỹ năng sử dụng máy tính khác nhau. Vì thế để đánh giá trình độ và kỹ năng sử dụng máy tính trong đội ngũ cán bộ, công chức là rất khó. Thế nhưng, đây sẽ là một việc không thể bỏ qua khi chúng ta thực hiện tin học hoá công tác quản lý hành chính nói chung, quản lý nghiệp vụ KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC nói riêng.

Theo Tác giả: cán bộ, công chức thuộc hệ thống KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC hiện nay trong điều kiện nước ta đã hội nhập kinh tế Quốc tế, cần phải có trình độ tin học ngang Chứng chỉ tin học Quốc tế cấp là tốt nhất. Vì hiện nay, Chứng chỉ tin học Quốc tế (The International Computer Driving Licences- ICDL) hình thành từ châu Âu đã được hơn 135 quốc gia trên thế giới sử dụng, coi là một chuẩn chung để đánh giá trình độ, kỹ năng sử dụng máy vi tính của cán bộ nhân viên nói chung và trong bộ máy HCNN nói riêng; ở châu Á cũng được nhiều quốc gia sử dụng như Trung Quốc, Đài Loan, Philipines, Malaysia ...

Ở Việt Nam có ba trung tâm đào tạo và kiểm tra trình độ, kỹ năng sử dụng máy tính tại Thành phố Hà Nội (2) và Thành phố Hồ Chí Minh. Tại các trung tâm này, giảng viên, chuyên gia ICDL giảng dạy là người trong nước và nước ngoài, đã có nhiều năm kinh nghiệm và được cấp bằng trình độ tin học do Cộng hoà Liên bang (CHLB) Đức, Vương Quốc Anh và các hãng CNTT hàng đầu thế giới như Microsoft cấp.

Đào tạo trình độ và kỹ năng tin học theo tiêu chuẩn ICDL nói chung trên thế giới và tại Trung tâm ở Việt Nam được gói gọn trong 7 chương trình (Moduls) là: tin học cơ sở (IT - Basic), sử dụng máy tính và quản trị tập tin (Windows), xử lý văn bản (Winword), bảng tính điện tử (Excel), quản trị cơ sở dữ liệu (Access), chương trình chiếu (PowerPoint), thông tin và viễn thông (Internet). Sau mỗi Modul học, học viên có thể đăng ký thi ngay trên mạng và làm theo đề thi gửi từ bên Anh đã được Việt hoá. Kết quả được thông báo trực tiếp ngay sau khi thi. Nếu học viên vượt qua 4 chương trình đầu thì sẽ được cấp chứng chỉ STAR và khi vượt qua được cả 7 chương trình sẽ được cấp chứng chỉ ICDL - một chứng chỉ có giá trị được công nhận trên toàn thế giới.

Như vậy, việc đào tạo và có một chứng chỉ chung đánh giá trình độ và kỹ năng sử dụng máy tính theo tiêu chí chung, thống nhất là một công việc phù hợp với tình hình thực tế, đặc biệt là khi Việt Nam đang thực hiện chương trình Chính phủ điện tử (Tin học hoá quản lý hành chính). Vấn đề hiện nay là cần phải có cơ chế chung để thực hiện việc đánh giá, cũng như quy trình đào tạo thống nhất về trình độ và kỹ năng sử dụng máy tính cho cán bộ, công chức trong bộ máy HCNN nói chung, cho hệ thống KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC.

3.4. MỘT SỐ KIẾN NGHỊ CHỦ YẾU NHẪM THỰC HIỆN MÔ HÌNH HỆ THỐNG KIỂM TRA - KIỂM SOÁT CẤP TỈNH TRONG LĨNH VỰC KINH TẾ - TÀI CHÍNH Ở VIỆT NAM

3.4.1. Kiến nghị với Nhà nước

3.4.1.1. Sửa đổi, bổ sung và ban hành văn bản pháp luật

Thứ nhất: Hoàn thiện và xây dựng cơ chế mới cho hoạt động KT - KS cấp tỉnh

Đây là công việc vừa cấp bách, vừa lâu dài. Có thể nói, công tác KT - KS Nhà nước đã được thể chế hoá trong hầu hết các văn bản pháp luật từ Luật cơ bản (Hiến pháp) đến các sắc luật cụ thể và các quy phạm pháp luật khác, trong đó quy định riêng trách nhiệm của từng cấp trong từng bộ máy: TTNN, KTNN ... Đồng thời có thể thấy có rất nhiều cơ quan trong bộ máy nhà nước được quy định chức năng kiểm tra. Thực tiễn cho thấy, mặc dù có những tên gọi khác nhau: giám sát, kiểm sát, kiểm tra, thanh tra... Nhưng đều có một điểm chung là sự kiểm tra mang tính quyền lực Nhà nước đối với tất cả mọi đối tượng.

Với nhiều loại hình KT - KS các hoạt động kiểm tra từ TTNN, KTNN... đều có xu hướng chung đi sâu kiểm tra lĩnh vực thu chi tài chính công của các đơn vị cơ sở, tạo nên

một sự trùng lặp, chồng chéo gây khó khăn cho các đơn vị cơ sở, làm cho việc phát hiện và ngăn chặn lãng phí, tham nhũng trở nên khó khăn hơn. Tất cả những vấn đề đó đặt ra phải có sự hoàn thiện hệ thống tổ chức các cơ quan KT - KS của Nhà nước, trong đó có các cơ quan, tổ chức KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC.

Để làm cơ sở cho quá trình hoàn thiện và đổi mới này, vấn đề bức xúc nhất hiện nay là làm rõ phạm vi, chức năng, quyền hạn của các loại hình KT - KS của Nhà nước. Trong đó, vấn đề trước mắt cần phải tiếp tục phân biệt và làm rõ phạm vi của KTNN, TTNN, TTTC trên lĩnh vực quản lý và sử dụng các nguồn lực tài chính công.

Theo đó, cần tiếp tục sửa đổi bổ sung Luật Thanh tra năm 2004, Luật Kiểm toán 2005 ... cho phù hợp và những vấn đề KT - KS trong lĩnh vực KT - TC cần được thống nhất và lô gíc; cần phân định rành mạch về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn đối với từng tổ chức KT - KS ở cấp tỉnh; đồng thời trong Luật quy định sao cho giảm thiểu được tối đa sự chồng chéo trong hoạt động KT - KS; Quy định rõ tên gọi đối với từng cơ quan tổ chức KT - KS cho phù hợp với tính chất của chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan, tổ chức trong hệ thống KT - KS ở cấp tỉnh.

Trong những năm trước mắt cần tập trung vào những việc cụ thể như:

Sửa đổi Nghị định về TTND: bảo đảm sự phù hợp giữa tên gọi với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của TTND, phân định rạch ròi, tránh sự nhầm lẫn giữa loại hình tổ chức giám sát này với chức năng KT - KS mang tính chất nhà nước;

Cho phép đổi tên gọi **TTND** thành **GSND** cho phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của tổ chức này và bổ sung cho thành lập ở tất cả các đơn vị kinh tế như công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn, DN tư nhân, hợp tác xã dịch vụ ... ;

Không giới hạn số lượng uỷ viên Ban GSND cho phù hợp với những cơ sở có nhiều đơn vị hành chính trực thuộc;

Thay đổi nhiệm kỳ hoạt động GSND cho phù hợp với hoạt động của MTTQ Việt Nam là 5 năm. Nếu trong nhiệm kỳ, Uỷ viên GSND nào thiếu trách nhiệm, không hoàn thành nhiệm vụ hoặc có vi phạm pháp luật thì đưa ra hội nghị nhân dân, quần chúng (cơ quan) nơi bầu ra Uỷ viên GSND bãi nhiệm hoặc đưa ra hội nghị Ban GSND xem xét, biểu quyết bãi nhiệm.

Mặt khác, cần tiếp tục sửa đổi bổ sung **Luật NSNN** nhằm làm rõ và có chế tài xử phạt nghiêm đối với các hành vi vi phạm, vì quy định về xử phạt hiện nay còn chưa cụ thể và nghiêm minh: "Trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, cơ quan QLNN và đơn vị dự toán ngân sách có trách nhiệm kiểm tra việc thực hiện các chế độ thu - chi và quản lý ngân sách"; "tổ chức, cá nhân có những hành vi vi phạm pháp luật về ngân sách, làm tổn hại ngân sách, tài sản Nhà nước đều phải bồi thường; tùy theo tính chất, mức độ vi phạm, người có hành vi vi phạm pháp luật bị xử lý kỷ luật, xử phạt hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm theo quy định của pháp luật" [87, Điều 72, 74] nhằm khắc phục tình trạng "cha chung không ai khóc", kẻ xấu lợi dụng trốn lậu

thuế, khai không hưởng chính sách hoàn thuế VAT, chiếm đoạt tiền NSNN thông qua các hạng mục chi ... Thậm chí tình trạng này có lúc xảy ra đến mức nghiêm trọng như ở nhiều tỉnh trong đó có Hải Dương;

Thứ hai: Cần ban hành quy định nhằm phân định rõ hơn ranh giới giữa chức năng, nhiệm vụ và sắp xếp lại tổ chức của các cơ quan, tổ chức thuộc: KTNN, TTTC và TTNN.

Theo luật NSNN hiện hành: “Cơ quan KTNN thực hiện việc kiểm toán, xác định tính đúng đắn, hợp pháp của báo cáo quyết toán NSNN các cấp, cơ quan, đơn vị có liên quan theo quy định của pháp luật. Khi thực hiện nhiệm vụ, cơ quan KTNN có quyền độc lập và chịu trách nhiệm trước pháp luật về kết luận kiểm toán của mình; trong trường hợp cần thiết, cơ quan KTNN được đề nghị các cơ quan chức năng phối hợp công tác để thực hiện nhiệm vụ được giao” [87, Điều 66]. Đồng thời, theo Luật KTNN: “Hoạt động kiểm toán của KTNN là việc kiểm tra, đánh giá và xác nhận tính đúng đắn, trung thực của báo cáo tài chính; việc tuân thủ pháp luật; tính kinh tế, hiệu lực và hiệu quả trong quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước” [102, Điều 4]; “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” [102, Điều 5] ...

Còn “TTTC có nhiệm vụ thanh tra việc chấp hành pháp luật về thu, chi và quản lý ngân sách, quản lý tài sản nhà nước của tổ chức, cá nhân ... TTTC phải chịu trách nhiệm về kết luận thanh tra” [87, Điều 70]. Đồng thời, theo Luật Thanh tra: “Cơ quan TTNN tiến hành thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc thẩm quyền quản lý của cơ quan QLNN cùng cấp” [96, Điều 2]; “Hoạt động thanh tra nhằm phòng ngừa, phát hiện và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật; phát hiện những sơ hở trong cơ chế quản lý, chính sách, pháp luật để kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền các biện pháp khắc phục; phát huy nhân tố tích cực; góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hoạt động QLNN; bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân” [96, Điều 3].

Theo Tác giả, trong thời gian gần nhất cần ban hành văn bản quy phạm pháp luật để phân định rõ chức năng, nhiệm vụ và phạm vi hoạt động của từng cơ quan, tổ chức nói trên;

Thứ ba: Cần có quy định cụ thể về mối quan hệ giữa các tổ chức Thanh tra của các cơ quan Tài chính TW trên địa bàn với hệ thống tổ chức TTNN cấp tỉnh.

Hiện nay, chưa quy định cụ thể mối quan hệ giữa các tổ chức thanh tra thuộc các cơ quan Ngành Tài chính: Kho bạc, Thuế và Hải quan với hệ thống tổ chức TTNN cấp tỉnh, gây không ít khó khăn trong chỉ đạo, điều hành KT - KS cấp tỉnh.

3.4.1.2. Cải tiến quy trình xây dựng các văn bản pháp lý về kiểm tra - kiểm soát

Lâu nay hoạt động thanh tra, kiểm tra luôn theo lối mòn truyền thống là dựa vào những quy định trong các văn bản pháp luật, vận dụng chính sách, chế độ làm chuẩn

mục để điều chỉnh các hoạt động đa dạng, phong phú luôn biến đổi trong thực tiễn... Điều này đúng nhưng chưa đủ, vì nó mới chỉ đáp ứng một chiều giữa chính sách và thực tiễn, hoàn toàn chưa có chiều ngược lại rất quan trọng là vai trò qui định của thực tiễn.

Thực tế có rất nhiều các quy định đã lỗi thời, lạc hậu đang kìm hãm sự vận động đi lên của cuộc sống nhưng chưa được bãi bỏ, sửa đổi, hoàn thiện. Nếu dựa vào những văn bản này để điều chỉnh thực tiễn thì tác hại của nó không thể lường hết được. Do đó, song song với việc uốn nắn, điều chỉnh các hoạt động theo quy định của Nhà nước, công tác KT - KS phải đặc biệt chú trọng tới chiều tác động ngược lại mang tính chất quyết định của thực tiễn: phải lấy những nhân tố tích cực, những cái chung trong thực tiễn làm chuẩn mực để xem xét, rà soát những điểm, những nội dung bất hợp lý trong các quy định của pháp luật, từ đó kiến nghị bãi bỏ hoặc sửa đổi bổ sung, hoàn thiện nhằm kịp thời tháo bỏ những rào cản, thúc đẩy quá trình sản xuất kinh doanh phát triển. Có như vậy, hoạt động KT - KS mới thực hiện đầy đủ chức năng, nhiệm vụ của mình và thật sự trở thành cầu nối giữa các nhà sản xuất kinh doanh với các cơ quan ban hành văn bản pháp luật Nhà nước.

3.4.1.3. Tăng cường vai trò của Toà án hành chính

Toà án hành chính là một toà chuyên trách của TAND từ cuối năm 1995, có mục đích phán quyết tính hợp hiến, hợp pháp của các quyết định hành vi hành chính của các cơ quan, công chức của các cơ quan HCNN trong khi thực thi công vụ.

Trước hết cần cải thiện chất lượng thông tin cho các Toà án hành chính để các cơ quan này kiểm tra và xét xử hiệu quả hơn, nên mở rộng các trường hợp yêu cầu kiểm tra, xét xử tính hợp lệ của các hoạt động quản lý kinh tế - xã hội.

3.4.2. Kiến nghị với cấp tỉnh

Thứ nhất: Duy trì sự điều hoà, khắc phục tối đa sự chông chéo trong hoạt động KT - KS của các cơ quan, tổ chức trên địa bàn một cách thường xuyên thông qua việc giao Thanh tra tỉnh tổng hợp, xử lý trình UBND tỉnh ra quyết định phê duyệt chương trình, kế hoạch thanh tra, kiểm tra của tất cả các cơ quan, tổ chức hoạt động KT - KS trên địa bàn. Đồng thời tích cực đề nghị TW cho phép phân định lại chức năng nhiệm vụ đối với từng cơ quan, tổ chức KT - KS của tỉnh trong lĩnh vực KT - TC;

Thứ hai: Đẩy mạnh các hoạt động KT - KS DN

Nhà nước thông qua các cơ quan của mình thực hiện việc KT - KS trên cơ sở pháp luật và đảm bảo quyền tự chủ sản xuất kinh doanh của DN. Số DN ở các tỉnh trong cả nước nói chung đang tăng nhanh về số lượng và thay đổi nhiều về cơ cấu theo thành phần kinh tế theo quy định thông thoáng về điều kiện thành lập của Luật DN. Bằng các hoạt động tích cực kiểm tra từ bên ngoài theo chương trình và kế hoạch đã được xử lý tránh chông chéo giữa các cơ quan, tổ chức KT - KS để có được tính răn đe việc sử dụng các kỹ thuật tài chính và kế toán để thực hiện các giao dịch bí mật nhằm

rút tiền vốn Nhà nước, vì thực tế hiện nay đang xảy ra phổ biến và đôi khi khó xác định được, trừ khi thực hiện KT - KS thật kỹ lưỡng. Tuy nhiên, việc KT - KS tổng thể một cách có hệ thống các hành vi này sẽ tốn kinh phí rất lớn so với những hiệu quả đạt được và sẽ gây ra những phản ứng tiêu cực từ phía các DN và các tổ chức kinh tế bị xếp vào diện khả nghi. Đồng thời cần phải tiến hành nâng cao hiệu quả của quy trình kiểm tra cả bên trong lẫn bên ngoài DN.

3.4.3. Đối với từng cơ quan, tổ chức

Thứ nhất: Cải cách tổ chức bộ máy

Các cơ quan tự sắp xếp lại tổ chức biên chế trong nội bộ sao cho bộ máy tinh gọn phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, sát nhập những cơ quan có chức năng trùng nhau, giảm đi sự chồng chéo, trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ. Từ đó đưa năng suất, chất lượng hiệu quả trong cơ quan tăng lên. Giúp phân định rõ trách nhiệm của các cơ quan, trách nhiệm của tập thể, cá nhân trong cơ quan, tách bạch rõ biên chế QLNN và biên chế sự nghiệp phục vụ cho công tác quản lý hành chính của đơn vị khi thực hiện khoán biên chế và khoán kinh phí hành chính.

Đổi mới nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước;

Thứ hai: Công khai tài chính và thực hiện khoán chi hành chính nhằm nâng cao hiệu quả công tác KT - KS

Công khai tài chính là việc thực hiện quy chế dân chủ nhằm tăng cường, tạo điều kiện cho đông đảo các tầng lớp nhân dân tham gia giám sát thu - chi tài chính; giảm khối lượng công việc cho các cơ quan, tổ chức KT - KS. Thực hiện quy chế dân chủ qua công khai tài chính là chuyển cơ quan tài chính từ nhiệm vụ cấp phát sang phải đảm bảo yêu cầu kinh phí cho đơn vị được thụ hưởng ngân sách.

Đổi mới cơ chế quản lý tài chính thông qua khoán chi hành chính có tác dụng cho việc kiểm soát chi NSNN của Kho bạc với phần khoán chi sẽ được đổi mới, xoá bỏ đi những thủ tục rườm rà trong việc xây dựng dự toán, kiểm soát, cấp phát, thanh toán và điều chỉnh các mục như trước đây; làm thay đổi phương thức quản lý quỹ NSNN và kiểm soát chi NSNN: việc giao khoán kinh phí sẽ được ổn định, giống như việc giao chi tiêu cho NSNN các cấp - điều đó càng khẳng định việc thực thi Luật NSNN ngày càng có hiệu quả. Việc khoán chi được hình thành cũng sẽ giúp cho việc xây dựng các văn bản pháp luật sát thực tế hơn, giản tiện hơn; là khía cạnh lớn trong việc thực hiện quy chế dân chủ trong cơ quan, đơn vị hành chính.

3.4.4. Đối với cán bộ, công chức

Cần tiếp tục hoàn thiện chính sách đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, quan tâm đầu tư thích đáng kinh phí, cơ sở vật chất phục vụ công tác đào tạo bồi dưỡng; cụ thể hoá các chính sách phát hiện, tuyển chọn, đãi ngộ... phù hợp.

Nghiên cứu chính sách khen thưởng, đãi ngộ hợp lý tạo ra động lực cho những cán bộ có tâm huyết, tài năng yên tâm công tác và đem hết sức lực phục vụ sự nghiệp chung, góp phần ngăn chặn các hiện tượng tiêu cực.

Đề xuất chính sách đãi ngộ phù hợp sao cho cán bộ cao tuổi mà năng lực hạn chế hoặc không còn khả năng phát triển sẵn sàng nghỉ hưu sớm trước tuổi quy định, hoặc nhường vị trí công tác cho lớp cán bộ trẻ tuổi hơn, tạo điều kiện thực hiện quy hoạch cán bộ, đưa lớp cán bộ trẻ phát triển lên.

Cần đổi mới quan điểm, phương pháp đánh giá cán bộ trên cơ sở tiêu chuẩn cán bộ và căn cứ vào hiệu quả công tác thực tế. Thực hiện đúng quy trình đánh giá, đặc biệt phải kết hợp tốt nhiều nguồn đánh giá để phân loại đúng đắn đối với từng đối tượng cán bộ. Việc đánh giá cán bộ phải được tiến hành định kỳ hàng năm và trước khi bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển cán bộ .v.v... làm căn cứ để có quyết định trong việc bố trí, sử dụng và đào tạo cán bộ. Lấy kết quả tổng hợp đánh giá định kỳ hàng năm để phân loại cán bộ trước khi hết nhiệm kỳ. Nâng cao chất lượng tuyển chọn, tuyển dụng cán bộ, căn cứ vào tiêu chuẩn và nhu cầu biên chế, công việc thực tế. Xây dựng và hoàn thiện quy chế, quy trình tuyển dụng, điều động cán bộ, công chức.

Tiếp tục thực hiện kế hoạch luân chuyển cán bộ trong thời gian tới theo Nghị quyết số 11 ngày 25/01/2002 của Bộ Chính trị. Việc luân chuyển phải được tiến hành vừa mạnh mẽ, vừa thận trọng; giải quyết tốt giữa luân chuyển với ổn định và xây dựng đội ngũ cán bộ chuyên môn sâu vừa coi trọng đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ công tác, vừa coi trọng mục đích bồi dưỡng, rèn luyện cán bộ, chuẩn bị đội ngũ cán bộ kế cận. Thực hiện nghiêm túc việc bổ nhiệm có thời hạn, bổ nhiệm lại, đồng thời thực hiện công tác luân chuyển cán bộ dần dần trở thành việc làm bình thường. Thực hiện luân chuyển cán bộ qua các môi trường công tác, không chỉ là nhằm giải quyết những vướng mắc trong bố trí, sử dụng cán bộ, mà quan trọng hơn chính là để đào tạo, rèn luyện cán bộ. Thông qua rèn luyện, thử thách trong thực tiễn ở các vị trí, căn cứ kết quả việc làm thực tế để xét bổ nhiệm, cất nhắc cán bộ.

Cần tiếp tục hoàn thiện, đổi mới công tác quản lý đào tạo bồi dưỡng cán bộ, tổ chức xây dựng kế hoạch đào tạo bồi dưỡng ngắn hạn, dài hạn đảm bảo phù hợp và sát yêu cầu thực tế. Thực hiện phân cấp quản lý đào tạo cán bộ một cách hợp lý và chặt chẽ, từ khâu chọn cử cán bộ đi học đến giải quyết kinh phí đào tạo, kinh phí hỗ trợ cán bộ đi học.

Tạo điều kiện thuận lợi cho cán bộ đi học tập trung và có phương án quản lý tốt chất lượng các lớp đào tạo tại chức ở địa phương. Với các lớp bồi dưỡng (bao gồm bồi dưỡng kiến thức quản lý kinh tế mới, kiến thức QLNN, kiến thức nghiệp vụ...) cũng cần có sự chỉ đạo và quy định thống nhất về nội dung chương trình, thời gian học và quản lý chứng chỉ bằng cấp.

KẾT LUẬN

Sau 20 năm, sự nghiệp đổi mới ở nước ta vẫn trên đà phát triển, công cuộc cải cách nền hành chính quốc gia được Đảng và Nhà nước quan tâm chỉ đạo thực hiện; cùng với việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992, Luật Tổ chức TAND, Luật Tổ chức Viện KSND ... vừa được sửa đổi, ban hành; Các quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ về chấn chỉnh công tác "kiểm tra, thanh tra" tại các doanh nghiệp được quán triệt theo tinh thần trên nhằm tập trung mọi nguồn lực để phát triển kinh tế đất nước.

Tuy nhiên trong thực tiễn đã và đang diễn ra sự chông chéo trong các hoạt động KT - KS của các cơ quan, tổ chức; gây không ít hậu quả phi kinh tế cho nền kinh tế - xã hội, nhất là đối với các doanh nghiệp và thậm chí ngay cả cho bản thân các cơ quan, tổ chức KT - KS.

Đối chiếu với mục đích nghiên cứu, Luận án đã đạt được những kết quả sau:

Một là: Từ những vấn đề lý luận khoa học và kinh nghiệm thực tế của các nước phát triển, Luận án đã hệ thống hoá những vấn đề lý luận liên quan đến các hoạt động giám sát, kiểm tra, thanh tra, kiểm sát, kiểm toán, điều tra và mối quan hệ giữa chúng; Làm rõ khái niệm chủ yếu về KT - KS; phân biệt rõ hơn sự khác nhau giữa thanh tra và kiểm tra, giữa kiểm tra và kiểm soát; làm rõ những vấn đề cơ bản về quản lý cấp tỉnh với vấn đề KT - KS;

Hai là: Đi sâu phân tích thực tiễn hoạt động KT - KS trên địa bàn cấp tỉnh, lấy Hải Dương, Tuyên Quang và Thành phố Hồ Chí Minh làm ví dụ để chỉ ra những kết quả và tồn tại trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan, tổ chức thực hiện chức năng KT - KS cấp tỉnh;

Ba là: Qua phân tích, đánh giá hoạt động KT - KS cấp tỉnh, Luận án đã chỉ rõ sự cần thiết phải hoàn thiện và các quan điểm cũng như phương hướng hoàn thiện hệ thống KT - KS cấp tỉnh. Đồng thời Luận án cũng đề xuất các giải pháp hoàn thiện hệ thống KT - KS và điều kiện thực hiện trong QLNN cấp tỉnh ở Việt Nam nhằm nâng cao hiệu quả công tác KT - KS cấp tỉnh trong lĩnh vực KT - TC ở nước ta hiện nay.

Những giải pháp trong Luận án được đề cập theo lộ trình cụ thể: có phần thực hiện ngay trong thời gian trước mắt, có phần còn mang tính gợi mở do hoạt động KT - KS ở nước ta hiện nay đang còn nhiều vấn đề nổi cộm phải từng bước giải quyết. Để thực hiện hệ thống các giải pháp trên đòi hỏi không chỉ một ngành, một cấp mà còn đòi hỏi sự đầu tư thích đáng của Nhà nước cả về chính sách, pháp luật lẫn tài chính, đào tạo nguồn nhân lực và sự phối hợp nhịp nhàng của các cơ quan, tổ chức trong hệ thống KT - KS cấp tỉnh ở Việt Nam ./.

DANH MỤC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ

1. Phạm Văn Nhiên (2002), *Cải tiến hệ thống kiểm tra, kiểm soát cấp tỉnh ở Việt Nam*, Luận văn Thạc sĩ Kinh tế, Trường Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội.
2. Phạm Văn Nhiên (2003), "*Từ thực tiễn đặt ra đối với công tác kiểm tra của Đảng và công tác thanh tra ở cấp tỉnh*", Tạp chí Thanh tra, Năm thứ 23 (3).
3. Phạm Văn Nhiên (2003), "*Hoàn thiện cơ chế phối hợp giữa hoạt động của Kiểm toán Nhà nước với các cơ quan, tổ chức kiểm tra, kiểm soát cấp tỉnh*", Tạp chí Kiểm toán, Số 2 (42).
4. Phạm Văn Nhiên (2003), "*Bàn thêm những vấn đề về thanh tra, kiểm tra và kiểm soát*", Tạp chí Ngân hàng (5).
5. Phạm Văn Nhiên (6-2007), "*Hoạt động kiểm tra - kiểm soát tài chính của cơ quan quản lý nhà nước*", Tạp chí Kế toán (Hội Kế toán và Kiểm toán Việt Nam), Số 66.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

1. TS. Đinh Văn Ân (2002), *Thế chế - cải cách, Thế chế và phát triển, Lý luận và thực tiễn ở nước ngoài và Việt Nam* (Sách tham khảo), Nxb Thống kê, Hà Nội.
2. T.S. Phạm Ngọc Ánh (2000), *Giáo trình Thanh tra Tài chính*, Nxb Tài chính, Hà Nội.
3. Bộ Tài chính (2004), *Hệ thống văn bản pháp luật về Kiểm toán Việt Nam*, Nxb Tài chính, Hà nội.
4. Bộ Tài chính (2003), *Quyết định số: 15/2003/QĐ-BTC* ngày 10/2/2003, quy định chức năng nhiệm vụ, quyền hạn của Cục Hải quan tỉnh, liên tỉnh.
5. Bộ Tài chính (2004), *Quyết định số: 1018/QĐ-BTC* ngày 6/4/2004, về việc ban hành Quy chế phối hợp công tác giữa hệ thống Thuế, Hải quan và Kho bạc nhà nước trong quản lý thuế và các khoản thu Ngân sách nhà nước.
6. Bộ Tài chính (2006), *Quyết định số: 32/2006/QĐ-BTC* ngày 6/6/2006, về việc ban hành Quy chế về hoạt động thanh tra, kiểm tra tài chính.
7. Bộ Tài chính (1998), *Thông tư số: 103/1998/TT-BTC* ngày 17 tháng 7 năm 1998, hướng dẫn việc phân cấp, lập, chấp hành và quyết toán Ngân sách nhà nước.
8. Bộ Tài chính (1998), *Thông tư số: 110/1998/TT-BTC* ngày 03/8/1998 hướng dẫn việc sửa đổi, bổ xung cơ cấu bộ máy Cục thuế Nhà nước các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.
9. Bộ Tài chính (2003), *Thông tư số: 210/2003/TT-BTC* ngày 16/12/2003, quy định chức năng nhiệm vụ, quyền hạn Kho bạc nhà nước tỉnh.
10. Bộ Tài chính (2003), *Thông tư số: 59/2003/TT-BTC* ngày 23/6/2003, hướng dẫn thực hiện Nghị định số 60/2003/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Ngân sách nhà nước.
11. TS. Mai Văn Bru - TS. Phan Kim Chiến (2001), *QLNN về kinh tế*, Nxb Khoa học và kỹ thuật.
12. *Các văn bản pháp luật về thanh tra (2002)*, Nxb Lao động và xã hội, Hà Nội.

13. Chi cục Hải quan tỉnh Hải Dương (1999-2006), ***Các báo cáo về hoạt động của ngành.***
14. Chi cục Quản lý thị trường, Sở Thương mại và Du lịch tỉnh Hải Dương (1999-2006). ***Các báo cáo về hoạt động của ngành.***
15. Chính phủ (1994), ***Quyết định số: 70/CP*** ngày 11-7-1994, về việc thành lập cơ quan Kiểm toán nhà nước.
16. Chính phủ (1990), ***Nghị định số: 244/HĐBT*** ngày 30/6/1990 của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ), về tổ chức của hệ thống Thanh tra nhà nước và biện pháp bảo đảm hoạt động thanh tra.
18. Chính phủ (1998), ***Nghị định số: 51/1998/NĐ-CP*** ngày 18-7-1998, quy định chi tiết việc phân cấp quản lý, lập chấp hành và quyết toán Ngân sách nhà nước.
17. Chính phủ (1991), ***Nghị định số: 241/HĐBT*** ngày 05/8/1991 của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ). Quy định về tổ chức và hoạt động của các Ban Thanh tra nhân dân.
19. Chính phủ (1998), ***Nghị định số: 61/1998/NĐ-CP*** ngày 15/8/1998, quy định về công tác thanh tra, kiểm tra đối với doanh nghiệp.
20. Chính phủ (2000), ***Nghị định của Chính phủ về chế độ kiểm toán*** và các văn bản hướng dẫn thi hành, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
21. Chính phủ (2002), ***Nghị định số : 86/2002/NĐ-CP*** ngày 05/11/2002, quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ.
22. Chính phủ (2002), ***Nghị định số: 96/2002/NĐ-CP*** ngày 19/11/2002, quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Tổng Cục Hải quan.
23. Chính phủ (2003), ***Nghị định số: 30/2003/NĐ-CP*** ngày 01/4/2003, quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan thuộc Chính phủ.
24. Chính phủ (2003), ***Nghị định số: 60/2003/NĐ-CP*** ngày 6/6/2003, quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Ngân sách nhà nước.
25. Chính phủ (2003), ***Nghị định số: 73/2003/NĐ-CP*** ngày 23/6/2003, ban hành Quy chế xem xét, quyết định dự toán và phân bổ ngân sách địa phương, phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương.
26. Chính phủ (2003), ***Nghị định số: 77/2003/NĐ-CP*** ngày 01/7/2003, quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài chính.

27. Chính phủ (2003), **Nghị định số: 101/2003/NĐ-CP** ngày 03/9/2003, quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Tổng cục Thống kê.
28. Chính phủ (2004), **Nghị định số: 40/2004/NĐ-CP** quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thống kê.
29. Chính phủ (2004), **Nghị định số: 105/2004/NĐ-CP** ngày 30/3/2004, quy định về kiểm toán độc lập.
30. Chính phủ (2004), **Nghị định số: 126/2004/NĐ-CP** ngày 31/5/2004, quy định bắt buộc đối với mọi loại hình doanh nghiệp phải tổ chức bộ máy kế toán và phải có người đủ tiêu chuẩn làm kế toán trưởng.
31. Chính phủ (2005). **Nghị định số: 41/2005/NĐ - CP** ngày 25/3/2005, quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thanh tra.
32. Chính phủ (2005), **Nghị định số: 53/2005/NĐ-CP** ngày 19 tháng 4 năm 2005, quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Khiếu nại, tố cáo và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại, tố cáo.
33. **Chính phủ (2005), Nghị định số: 81/2005/NĐ-CP ngày 22 tháng 6 năm 2005, về tổ chức và hoạt động của Thanh tra Tài chính.**
34. Chính phủ (2005), **Nghị định số: 99/NĐ - CP** ngày 28/7/2005, quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thanh tra về tổ chức và hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân.
35. Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới (2005), **Báo cáo đánh giá tổng hợp chỉ tiêu công, đấu thầu mua sắm công và trách nhiệm tài chính năm 2004.** Nhóm các nhà tài trợ cùng mục đích..
36. Chủ tịch nước, **Sắc lệnh số: 159/SL** ngày 14/4/1948, quy định nhiệm vụ của Thanh tra Tài chính.
37. Chủ tịch nước (1992), **Hiến pháp năm 1992.** (Ngày ban hành: 18/04/1992, ngày hiệu lực: 18/4/1992).
38. Cục Thuế tỉnh Hải Dương (1999- 2006), **Các báo cáo về hoạt động của ngành.**
39. TS. Chu Đức Dũng (Trung tâm Khoa học xã hội và nhân văn quốc gia, Viện Kinh tế thế giới), **Vai trò của Nhà nước trong phát triển kinh tế, Kinh nghiệm Pháp,** Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội - 2002.
40. Vũ Cao Đàm (2000), **"Chuẩn mực và kiểm soát xã hội đối với các chuẩn mực trong hoạt động khoa học",** Tuần báo Khoa học và phát triển (23+24).

41. Đảng CS Việt Nam, *Các Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc*, Lần thứ: VI, VII, VIII.
42. Đảng CS Việt Nam (2001), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc*, Lần thứ IX.
43. Đảng CS Việt Nam (2005), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc*, Lần thứ X.
44. Nguyễn Hải Hà (Học viện Hành chính Quốc gia (2002), *"TTND xã, phường, thị trấn qua 10 năm hoạt động"*, Tạp chí Thanh tra số 7, Hà Nội.
45. Học viện Hành chính Quốc gia (1999), *Giáo trình quản lý HCNNTập I*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
46. Học viện Hành chính Quốc gia (1999), *Giáo trình quản lý HCNNTập III, quyển I, quyển II*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
47. <http://www.cantho.gov.vn>
48. <http://www.customs.gov.vn/> (Tổng cục Hải quan)
49. <http://www.danang.gov.vn>
50. <http://www.gdt.gov.vn> (Tổng cục Thuế)
51. <http://www.google.com.vn>
52. <http://www.kiemtoannn.gov.vn> (Kiểm toán nhà nước)
53. <http://www.hanoi.gov.vn>
54. <http://www.hatay.gov.vn>
55. <http://www.haiduong.gov.vn>
56. <http://www.haiphong.gov.vn>
57. <http://www.hochiminhcity.gov.vn>
58. <http://www.hungyen.gov.vn>
59. <http://www.mof.gov.vn> (Bộ Tài chính)
60. <http://www.thanhtra.gov.vn/> (Thanh tra Chính phủ)
61. TS. Nguyễn Đình Hựu (1998), *Kiểm toán căn bản*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
62. Kho bạc nhà nước tỉnh Hải Dương (1999-2006), *Các báo cáo về hoạt động của ngành*.
63. Nguyễn Văn Kim chủ biên (2001), *Tổ chức và hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát của một số nước trên thế giới (sách tham khảo)*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

64. Ngân hàng Nhà nước (2004), **Quyết định số 1675/2004/QĐ-NHNN**, ngày 23 tháng 12 năm 2004, ban hành Quy chế Tổ chức và hoạt động của Thanh tra Ngân hàng.
65. TS. Lê Minh Nghĩa (2004), **Một số quy định pháp luật về chức năng, nhiệm vụ và tổ chức bộ máy chính quyền địa phương**, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
66. Phan Đào Nguyên (2003), **Những điều cần biết về luật pháp Hoa Kỳ**, Nxb Lao động, Hà Nội.
67. Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia (2005), **Một số quy định pháp luật về chức năng, nhiệm vụ và tổ chức bộ máy chính quyền địa phương**, Hà Nội.
68. Nhà xuất bản Thống kê (2002), **Niên giám thống kê tỉnh Hải Dương năm 2001**, Hà Nội.
69. Nhà xuất bản Thống kê (2006), **Niên giám thống kê tỉnh Hải Dương năm 2005**, Hà Nội.
70. Nhà xuất bản Thống kê (2005), **Tư liệu Kinh tế - xã hội 64 tỉnh và thành phố Việt Nam**, Hà Nội.
71. GS. Mai Hữu Khê, PGS.TS. Bùi Văn Nhơn (2002), **Từ điển Giải thích thuật ngữ hành chính**, Nxb Lao động, Hà Nội.
72. Hoàng Phê, Viện Ngôn ngữ học, chủ biên (1998), **Từ điển Tiếng Việt**, Nxb Đà Nẵng, Hà Nội - Đà Nẵng.
73. Quốc hội, **Hiến pháp năm 1946**.
74. Quốc hội, **Hiến pháp năm 1959**.
75. Quốc hội, **Hiến pháp năm 1980**.
76. Quốc hội, **Hiến pháp năm 1992 (Sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2001)**.
77. Quốc hội (1994), **Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (sửa đổi)**, Hà Nội.
78. Quốc hội (1996), **Luật Ngân sách nhà nước**, Nxb Tài chính, Hà Nội.
79. Quốc hội (1997), **Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam số: 01/1997/QH10 ngày 12/12/1997**, Hà Nội.
80. Quốc hội (1998), **Luật Khiếu nại, tố cáo số: 09/1998/QHX** ngày 02/12/1998, Khóa X, Hà Nội.

81. Quốc hội (1999), ***Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam***, Khoá X, kỳ họp thứ 5, tại Hà Nội.
82. Quốc hội (1999), ***Luật bầu cử Đại biểu Hội đồng nhân dân (sửa đổi) và các văn bản hướng dẫn thi hành***, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
83. Quốc hội (1999), ***Luật doanh nghiệp***, Luật số; 13/1999/QH10, Khoá X, kỳ họp thứ 5, Hà Nội.
84. Quốc hội (2001), ***Luật Hải quan*** thông qua ngày 29 tháng 6 năm 2001, Hà Nội.
85. Quốc hội (2001), ***Luật tổ chức Chính phủ***, Luật số; 32/2001/QH10, Khoá X, kỳ họp thứ 10, Hà Nội.
86. Quốc hội (2001), ***Luật Tổ chức Viện KSND***, Luật số: 34/ 2002 - QH10, Khoá X, kỳ họp thứ 11, Hà Nội.
87. Quốc hội (2002), ***Luật NSNN***, Luật số: 01/2002/QH11 ngày 16/12/2002, Khoá XI, Nxb Tài chính, Hà Nội.
88. Quốc hội (2002), ***Luật Tổ chức Toà án nhân dân năm 2002***, Khoá X , kỳ họp thứ 11, Hà Nội.
89. Quốc hội (2002). ***Luật Tổ chức Viện KSND năm 2002***, Khoá X , kỳ họp thứ 11, Hà Nội.
90. Quốc hội (2002), ***Nghị quyết số: 56/2002/QH10*** ngày 2/4/2002, Khoá X, kỳ họp thứ 11 về việc thi hành Luật tổ chức Toà án nhân dân và Luật tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân, Hà Nội.
91. Quốc hội (2003), ***Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam***, số: 10/2003/QH11 ngày 17/6/2003, Khoá XI, Hà Nội.
92. Quốc hội (2003), ***Luật Kế toán số: 03/2003/QH11***, kỳ họp thứ 3 (từ ngày 03 tháng 5 đến ngày 17 tháng 6 năm 2003), Hà Nội.
93. Quốc hội (2003), ***Luật Thống kê***, số: 04/2003/QH11, Khoá XI, kỳ họp thứ 3 (từ ngày 03 tháng 5 đến ngày 17 tháng 6 năm 2003), Hà Nội.
94. Quốc hội (2003), ***Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (sửa đổi)***, số : 10/2003/QH11 Khoá XI, kỳ họp thứ 3 (từ ngày 03 tháng 5 đến ngày 17 tháng 6 năm 2003), Hà Nội.
95. Quốc hội (2003), ***Bộ Luật Tố tụng hình sự***, số: 19/2003/QH11 Khoá XI, kỳ họp thứ 4 (từ ngày 21 tháng 10 đến ngày 26 tháng 11 năm 2003), Hà Nội.

96. Quốc hội (2004), **Luật Thanh tra**, số: 22/2004/QH11, Khoá XI, kỳ họp thứ 5 (từ ngày 11 tháng 5 năm 2004 đến ngày 15 tháng 6 năm 2004), Hà Nội.
97. Quốc hội (2004), **Luật về sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại, tố cáo**, số: 26/2004/QH11 ngày 15/6/2004, Khoá XI, Hà Nội.
98. Quốc hội (2004), **Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân và Ủy ban nhân dân**, số: 31/2004/QH11, Khoá XI, kỳ họp thứ 6 (từ ngày 25 tháng 10 đến ngày 03 tháng 12 năm 2004), Hà Nội.
99. Quốc hội (2004), **Luật về An ninh Quốc gia**, số: 32/2004/QH11, ngày 03/12/2004, Khoá XI, Hà Nội.
100. Quốc hội (2005), **Bộ luật Dân sự**, số: 33/2005/QH11, Khoá XI, kỳ họp thứ 07 (Từ ngày 05 tháng 5 đến ngày 14 tháng 6 năm 2005), Hà Nội.
101. Quốc hội (2005), **Luật Thương mại**, số : 36/2005/ QH11, Khoá XI, kỳ họp thứ 07 (Từ ngày 05 tháng 5 đến ngày 14 tháng 6 năm 2005), Hà Nội.
102. Quốc hội (2005), **Luật Kiểm toán nhà nước** số: 37/2005/QH 11, ngày 14 tháng 6 năm 2005, Khoá XI, Hà Nội.
103. Quốc hội (2005), **Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Hải quan**, số: 42/ 2005/QH11, Khoá XI, kỳ họp thứ 7 (Từ ngày 05 tháng 5 đến ngày 14 tháng 6 năm 2005), Hà Nội.
104. Quốc hội (2005), **Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí**, số: 48/2005/QH11, ngày 29/11/2005, Khoá XI, Hà Nội.
105. Quốc hội (2005), **Luật Phòng, chống tham nhũng**, số: 55/ 2005/ QH 11 ngày 29/11/2005, Khoá XI, Hà Nội.
106. Quốc hội (2005), Luật về sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại, tố cáo, số: 58/2005/QH11 (từ ngày 18 tháng 10 đến ngày 29 tháng 11 năm 2005).
107. Quốc hội (2006), **Luật Chứng khoán**, số: 70/2006/QH11, kỳ họp thứ 9 (từ ngày 16 tháng 5 đến ngày 29 tháng 6 năm 2006), Hà Nội.
108. Lê Phú Hoàn (Tổng cục Thuế - 2005), **Hệ thống văn bản pháp luật hiện hành về thuế**. Nxb Tài chính, Hà Nội.
109. Trịnh Thúc Huỳnh (2004), **Luật Thanh tra và các quy định pháp luật về công tác thanh tra**, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

110. Trịnh Thúc Huỳnh, *Luật NSNN năm 2002 và văn bản hướng dẫn thi hành (2005)*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
111. Lý Thành Luân (1999), *Viện nghiên cứu tài chính, Chiến lược phát triển Kinh tế - xã hội Trung Quốc 1996 - 2050 (Tài liệu tham khảo)*, Nxb Hà Nội.
112. GS.TS Nguyễn Quang Quỳnh (2001), *Lý thuyết kiểm toán*, Nxb Tài chính, Hà Nội.
113. GS.TS Nguyễn Quang Quỳnh (2001), *Kiểm toán tài chính*, Nxb Tài chính, Hà Nội.
114. Tô Văn Sơn, Nguyễn Văn Liêm (1999), *Từ điển Anh - Việt*, Nxb Trẻ, Hồ Chí Minh.
115. Sở Tài chính tỉnh Hải Dương (1999-2006), *Các báo cáo về hoạt động của ngành*.
116. Thanh tra nhà nước (1990), *45 năm hoạt động và trưởng thành* (huân thị của Hồ Chủ tịch tại Hội nghị thanh tra miền Bắc ngày 19/7/1957), trang 58, Hà Nội.
117. Thanh tra nhà nước (1998), *Lịch sử Thanh tra Việt Nam 1945-1995*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
118. Thanh tra nhà nước, *Những văn bản pháp luật về tổ chức và hoạt động của các cơ quan thanh tra, kiểm tra, giám sát của một số nước trên thế giới* (tài liệu dịch của ngành), Hà Nội.
119. Thanh tra Tỉnh Hải Dương (1999- 2006), *Các báo cáo về hoạt động của ngành*.
120. PGS. TSKH. Nguyễn Văn Thâm - TS. Võ Kim Sơn (2001), *Thủ tục hành chính - Lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
121. Cát Văn Thành, *Một số văn bản pháp luật về thanh tra, khiếu nại, tố cáo và chống tham nhũng*, Nxb Thống kê, Hà Nội - 2005.
122. Nguyễn Đình Thiêm, *Đảng và Nhà nước đối với công tác thực hành tiết kiệm chống tham ô lãng phí*, Nxb Lao động - Xã hội, Hà Nội - 2005.
123. Thủ tướng Chính phủ (2001), *Chỉ thị số: 22/2001/CT-TTg*, ngày 11/9/2001 của Thủ tướng Chính phủ về việc chấn chỉnh công tác thanh tra, kiểm tra doanh nghiệp.
124. Thủ tướng Chính phủ (2004), *Quyết định số: 201/2004/QĐ-TTg* ngày 6/12/2004, phê duyệt chương trình cải cách hệ thống thuế đến năm 2010.
125. Thủ tướng Chính phủ (2005), *Quyết định số: 149/2005/QĐ-TTg* ngày 20/6/2005, về việc thực hiện thí điểm thủ tục hải quan điện tử.
126. Thủ tướng Chính phủ (2005), *Quyết định số: 305/2005/QĐ-TTg*, ngày 24/11/2005 về hệ thống chỉ tiêu thống kê quốc gia.

127. Tỉnh uỷ Hải Dương (1999-2006), *Một số báo cáo về hoạt động của Đảng bộ tỉnh*.
128. Toà án nhân tối cao (2003), Quyết định số 17/2003/TCCB ngày 17/2/2003, quy định bộ máy giúp việc Toà án nhân địa phương.
129. Toà án nhân tỉnh Hải Dương (1999-2006), *Các báo cáo về hoạt động của ngành*.
130. GS.PTS Đỗ Hoàng Toàn, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân (1997), *Giáo trình Lý thuyết quản lý kinh tế*, Nxb Giáo dục, Hà Nội.
131. Tổng cục Thuế (1998), *Quy trình quản lý thu Thuế các doanh nghiệp* ban hành kèm theo Quyết định số: 1368-TCT/QĐ/TCCB ngày 09/12/1998.
132. *Từ điển Luật học (1999)*, Nxb Từ điển bách khoa, Hà Nội.
133. GS. Đoàn Trọng Truyền (1993), *Nhà nước và tổ chức hành pháp của các nước Tư bản*, Nxb Khoa học và kỹ thuật, Hà Nội.
134. Trường Đại học Luật Hà Nội (1998), *Giáo trình luật kinh tế*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
135. Trường Cán bộ Thanh tra (2000), *Một số nội dung cơ bản về nghiệp vụ thanh tra*, Hà Nội.
136. Trường Cán bộ TTNN (2000), *Quan điểm, đường lối của Đảng, Pháp luật nhà nước về xây dựng Nhà nước pháp quyền, cải cách hành chính nhà nước*, Hà Nội.
137. Uỷ ban Thường vụ Quốc hội (1988), *Pháp lệnh Kế toán và Thống kê* ngày 10 tháng 5 năm 1988, Hà Nội.
138. Uỷ ban Thường vụ Quốc hội (1991) (Hội đồng Nhà nước), *Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo của công dân*, số: Không số, ngày 02/ 05/1991.
139. Uỷ ban Thường vụ Quốc hội (1990), *Pháp lệnh Thanh tra - 1990* (Hội đồng Nhà nước), Hà Nội.
140. Uỷ ban Thường vụ Quốc hội (1998), *Pháp lệnh Chống tham nhũng*, số: 03/1998/Pháp luật-UBTVQH10, ngày 26 tháng 02 năm, Hà Nội.
141. Uỷ ban Thường vụ Quốc hội (1998), *Pháp lệnh cán bộ, công chức*, Hà Nội.
142. Uỷ ban Thường vụ Quốc hội (2002), *Nghị quyết số: 132/2002/NQ - UBTVQH 11*, ngày 04/10/2002, ban hành quy chế phối hợp giữa TAND tối cao và Hội đồng nhân dân địa phương trong việc quản lý TAND địa phương.
143. Uỷ ban Thường vụ Quốc hội (2003), Nghị quyết số: 354/2003/NQ-UBTVQH11 ngày 25/02/2003 phê chuẩn Quyết định số: 17/2003/TCCB ngày

- 17-02-2003 của Chõnh õn Toà án nhân dân tối cao quy định về bộ máy giúp việc của Toà án nhân dân địa phương.
144. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (1998), ***Pháp lệnh Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí***, số: 02/1998/PL-UBTVQH10, ngày 26 tháng 02 năm 1998.
145. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2004), ***Pháp lệnh về Tổ chức điều tra hình sự***, số: 23/2004/PL-UBTVQH11, ngày 20 Tháng 08 năm 2004.
146. Luật sư Võ Thành Vị (2002), ***Tổ chức và hoạt động các cơ quan công quyền Việt Nam (1945-2002)***, Nxb Thành phố Hồ Chí Minh.
147. Nguyễn Như Ý, Trung tâm Ngôn ngữ và Văn hoá Việt Nam, Chủ biên (1998), ***Đại Từ điển Tiếng Việt***, Nxb Văn hoá - thông tin, Hà Nội.
148. GS. TS. Luật học Albert von Mutius (1997), ***So sánh quốc tế địa vị pháp lý và các chức năng của cơ quan kiểm toán tổ cao*** (Dự án GTZ - KTNN-KTLB Hà Nội) Viện khoa học hành chính Lorenz von Stein Trường Đại học tổng hợp Christian Albrechts, Kiel, Hà Nội.
149. S. Chiavo - Campo và P.S.A. Sundaram (2003), ***Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh*** (sách tham khảo), Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
150. M. Doctchmnn (Kiểm toán nhà nước Liên bang - 1998), ***Khái quát về cơ cấu Nhà nước và chính quyền ở Cộng hoà liên bang và công tác kiểm tra tài chính thông qua cơ quan Kiểm toán nhà nước Liên bang***.
151. VICTOR Z.BRINK AND HERBERT WITT (2000), ***Kiểm toán nội bộ hiện đại đánh giá các hoạt động và hệ thống kiểm soát***, Nxb Tài chính, Hà nội.
Tiếng Nga.
152. С.И.ОЖЕГОВ(1978),СЛОВАРЬ РУССКОГО ЯЗЫКА, ИЗДАТЕЛЬСТВО "РУССКИЙ ЯЗЫК", МОСКВА