

KHUNG PHÁP LÝ VÀ THỰC TIỄN KIỂM TOÁN THEO ĐỀ XUẤT CỦA CÔNG DÂN: KINH NGHIỆM CỦA HÀN QUỐC VÀ NHỮNG HÀM Ý CHO VIỆT NAM

• HOÀNG ANH TUẤN¹ - PHẠM MINH QUÂN²

¹Kiểm toán Nhà nước

Email: hat.hoanganhtuan@gmail.com

²Công ty Luật TNHH MTV VCI Legal

Email: quanminhpham.law@gmail.com

TÓM TẮT:

Bài viết tập trung phân tích khung pháp lý điều chỉnh cơ chế kiểm toán theo đề xuất của người dân, làm rõ vai trò quan trọng của cơ chế này trong việc tăng cường minh bạch, trách nhiệm giải trình và phòng chống tham nhũng trong quản lý công. Cơ chế kiểm toán theo đề xuất của người dân cho phép người dân trực tiếp tham gia đề xuất các lĩnh vực, các vấn đề cần kiểm toán, từ đó không chỉ góp phần phát hiện những sai phạm và lãng phí ngân sách mà còn nâng cao niềm tin của công chúng vào hiệu quả hoạt động của cơ quan Kiểm toán nhà nước. Trên bình diện quốc tế, nhiều quốc gia đã triển khai cơ chế này với các hình thức và quy định khác nhau, trong đó Hàn Quốc là một trong những nước tiên phong. Trên cơ sở phân tích kinh nghiệm của Hàn Quốc, bài viết đề xuất một số hàm ý nhằm hoàn thiện khung pháp lý và cơ chế kiểm toán theo đề xuất của công dân tại Việt Nam.

Từ khóa: kiểm toán nhà nước, đề xuất của công dân, minh bạch, phòng chống tham nhũng, Hàn Quốc.

1. Đặt vấn đề

Trong bối cảnh toàn cầu, quản trị dân chủ hiện đại đang chứng kiến sự chuyển dịch đáng kể từ mô hình quản trị tập trung sang các mô hình đề cao sự tham gia của công dân. Xu hướng nổi bật của quá trình này là sự tham gia của người dân trong việc yêu cầu trách nhiệm giải trình từ các cơ quan công quyền (Gerardo Berthin, 2011). Trong lĩnh vực Kiểm toán, từ cuối thế kỷ XX, nhiều cơ quan kiểm toán tối cao trên thế giới (Supreme Audit Institution - SAI) đã

chủ động khuyến khích và tạo điều kiện để công dân tham gia vào quá trình kiểm toán, như đề xuất chủ đề kiểm toán, tham gia cung cấp thông tin, bằng chứng cho kiểm toán, tham vấn công dân trong lập kế hoạch kiểm toán, công khai kết quả và tiếp nhận phản hồi của công dân (Dassen, N., & Lavin, R. 2024). Một số quốc gia như Hoa Kỳ, Hàn Quốc và Philippines,... đã triển khai cơ chế tiếp nhận các đề xuất kiểm toán trực tiếp từ công dân, qua đó nâng cao tính minh bạch và hiệu quả giám sát công. Đối

với Việt Nam, trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và đẩy mạnh phòng, chống tham nhũng, việc nghiên cứu mô hình kiểm toán theo đề xuất của người dân có ý nghĩa thực tiễn sâu sắc. Bài viết tập trung phân tích kinh nghiệm của Hàn Quốc - quốc gia đã triển khai thành công mô hình tổ chức và vận hành cơ chế kiểm toán theo đề xuất của công dân, từ đó rút ra những bài học có giá trị cho việc hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả hoạt động Kiểm toán Nhà nước ở Việt Nam.

2. Cơ sở pháp lý quốc tế và ý nghĩa của cơ chế kiểm toán theo đề xuất của công dân

2.1. Cơ sở pháp lý quốc tế của cơ chế kiểm toán theo đề xuất của công dân

Trên phương diện pháp lý, kiểm toán theo đề xuất của công dân hoàn toàn phù hợp với quy định tại các Công ước quốc tế về phòng chống tham nhũng và nguyên tắc kiểm toán do Tổ chức Quốc tế các Cơ quan Kiểm toán tối cao (International Organization of Supreme Audit Institutions - INTOSAI) ban hành. Cụ thể:

- Công ước Liên Hợp Quốc về chống tham nhũng (United Nations Convention against Corruption - UNCAC, 2003): Công ước đã nhấn mạnh quyền của công dân và xã hội dân sự trong việc giám sát các cơ quan công quyền, đặc biệt liên quan đến quản lý ngân sách và phòng chống tham nhũng. UNCAC khuyến nghị các quốc gia thiết lập cơ chế tiếp nhận thông tin từ bên ngoài nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình.

- Công ước khu vực về chống tham nhũng: Các công ước này, như Công ước Inter-American về chống tham nhũng cũng ghi nhận vai trò của giám sát bên ngoài và cơ chế tham gia của công dân như một yếu tố quan trọng để đảm bảo hiệu quả phòng, chống tham nhũng.

- Nguyên tắc INTOSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions - ISSAI 12, ISSAI 20): Khuyến nghị Cơ quan Kiểm toán tối cao mở các kênh tiếp nhận thông tin và đề xuất từ công dân, đảm bảo các vấn đề trọng yếu và rủi ro cao được đưa vào chương trình kiểm toán, từ đó nâng cao hiệu quả giám sát tài chính công.

Bên cạnh đó, Tuyên bố của INTOSAI năm 2024 khuyến khích các SAI mở rộng kênh tiếp nhận đề xuất, phản ánh và hợp tác với công dân và tổ chức

dân sự để thúc đẩy công bằng minh bạch và hiệu quả quản trị công (INTOSAI, 2024). Cách tiếp cận này thể hiện sự mở rộng vai trò của người dân trong quản trị nhà nước, từ đối tượng thụ hưởng sang chủ thể tham gia giám sát và thúc đẩy trách nhiệm giải trình.

Như vậy, với cơ sở pháp lý quốc tế được ghi nhận rõ ràng, việc tiếp nhận và xử lý đề xuất kiểm toán từ công dân không chỉ là sáng kiến riêng của một số quốc gia, mà còn được thừa nhận rộng rãi như một chuẩn mực quốc tế nhằm củng cố tính dân chủ, minh bạch và hiệu quả của hoạt động kiểm toán công.

2.2. Ý nghĩa của cơ chế kiểm toán theo đề xuất của công dân

Cơ chế kiểm toán theo đề xuất của công dân là phương thức cho phép người dân trực tiếp gửi đề xuất hoặc phản ánh để các Cơ quan Kiểm toán tối cao xem xét thực hiện kiểm toán. Cơ chế này đem lại nhiều tác động tích cực trong thực tiễn kiểm toán và quản trị công, có thể kể đến như sau:

Thứ nhất, sự tham gia của công dân giúp SAI tiếp cận được nguồn thông tin đa chiều từ thực tiễn đời sống. Công dân và các tổ chức xã hội có khả năng phát hiện sớm những dấu hiệu bất thường, lãng phí hoặc tham nhũng trong cung cấp dịch vụ công, bởi họ là những người trực tiếp sử dụng dịch vụ và quan sát các bất cập hằng ngày. Khi những thông tin này được cung cấp cho SAI, cơ quan kiểm toán có điều kiện tập trung nguồn lực vào các lĩnh vực có rủi ro cao, nâng cao chất lượng kiểm toán (World Bank Group, 2015). Điều này không chỉ giúp tối ưu hóa quy trình kiểm toán mà còn tăng tính thực tiễn và tính đáp ứng của các cuộc kiểm toán đối với nhu cầu xã hội.

Thứ hai, sự tham gia của công dân góp phần tăng cường trách nhiệm giải trình của các đơn vị được kiểm toán thông qua áp lực và sự giám sát của xã hội. Khi công dân yêu cầu kiểm toán, điều đó thúc đẩy các cơ quan, tổ chức công quyền phải nghiêm túc hơn trong việc khắc phục sai phạm và thực hiện các khuyến nghị kiểm toán. Đồng thời, việc này còn nâng cao niềm tin của người dân vào hiệu quả của hệ thống Kiểm toán Nhà nước, củng cố nền quản trị minh bạch và trách nhiệm giải trình của khu vực công (UN Department of Economic and Social Affairs. 2013) . Thông qua đó, giúp thúc đẩy hiệu quả của công tác phòng, chống tham nhũng.

Thứ ba, việc thực hiện kiểm toán theo yêu cầu

của công dân cũng làm tăng niềm tin công chúng, củng cố vị thế của SAI như một thiết chế độc lập bảo vệ lợi ích công. Nhờ vậy, ảnh hưởng của Kiểm toán Nhà nước không chỉ thể hiện qua các báo cáo kiểm toán mang tính chuyên môn mà còn lan tỏa tới đời sống xã hội thông qua việc thúc đẩy đổi mới công, cải thiện chất lượng quản trị và tăng cường văn hóa liêm chính trong khu vực công.

3. Khung pháp lý điều chỉnh cơ chế kiểm toán theo đề xuất của công dân tại Hàn Quốc

Ủy ban Kiểm toán và Thanh tra Hàn Quốc (Board of Audit and Inspection of Korea - BAI) được thành lập vào ngày 20/3/1963 theo Đạo luật Thanh tra và Kiểm toán năm 1963, đánh dấu bước chuyển quan trọng trong mô hình giám sát của Hàn Quốc. Địa vị pháp lý của BAI được hiến định tại Điều 97 và Điều 99 Hiến pháp Hàn Quốc và là cơ quan thanh tra; đồng thời là cơ quan kiểm toán độc lập.

Hàn Quốc là một trong những quốc gia tiên phong trong việc thiết lập các cơ chế kiểm toán theo đề xuất của công dân. Trong giai đoạn cuối những năm 1980 đến đầu những năm 1990, việc sửa đổi Luật Chính quyền địa phương và Luật Tài chính địa phương đã giúp mở rộng thẩm quyền cho các cấp chính quyền địa phương, đồng thời chuyển giao đáng kể các chức năng quản lý từ trung ương xuống cơ sở. Tuy vậy, khi hệ thống Kiểm toán Nhà nước còn chưa phát triển tương xứng, việc trao thêm quyền lực cho các cơ quan địa phương đã làm gia tăng lo ngại về nguy cơ quản lý thiếu hiệu quả và khả năng lạm quyền. Trước bối cảnh đó, năm 1996, BAI triển khai cơ chế yêu cầu kiểm toán vì lợi ích công (Audit Request for Public Interest - ARPI) nhằm tăng cường giám sát và củng cố trách nhiệm giải trình trong khu vực công. Đến năm 2002, Hàn Quốc thiết lập thêm một kênh để người dân gửi đề nghị kiểm toán - Cơ chế yêu cầu kiểm toán của công dân (Citizens' Request for Audit - CRA) nhằm ngăn chặn và đẩy lùi tham nhũng.

Mặc dù cùng mục tiêu tăng cường minh bạch và trách nhiệm giải trình tại khu vực công, ARPI và CRA vẫn được duy trì song song và có cơ sở pháp lý riêng biệt. ARPI được thiết lập và điều chỉnh theo Quy định về việc xử lý các yêu cầu kiểm toán vì lợi ích công 1996 do BAI ban hành (Quy định Kiểm toán vì lợi ích công). Trong khi đó, CRA được quy định tại Luật Phòng chống tham nhũng 2002. Đáng

lưu ý, ARPI có phạm vi điều chỉnh rộng hơn CAR, thể hiện ở chủ thể được quyền yêu cầu, phạm vi các vấn đề có thể được xem xét. Nội dung pháp lý cơ bản của hai cơ chế kiểm toán trên bao gồm: (i) Chủ thể được quyền đề nghị kiểm toán; (ii) Phạm vi các vấn đề được yêu cầu kiểm toán; (iii) Quy trình yêu cầu kiểm toán.

3.1. Chủ thể được quyền đề nghị kiểm toán

BAI đặt ra các điều kiện chặt chẽ đối với chủ thể được quyền yêu cầu kiểm toán. Theo Điều 4 của Quy định Kiểm toán vì lợi ích công và cơ chế ARPI và CRA, mọi công dân từ 19 tuổi trở lên đều có thể yêu cầu BAI tiến hành kiểm toán, với điều kiện phải có tối thiểu 300 người cùng ký tên. Việc đặt ra ngưỡng tối thiểu về số lượng người đồng thuận giúp bảo đảm rằng yêu cầu kiểm toán phản ánh mối quan tâm chung của cộng đồng, chứ không xuất phát từ lợi ích đơn lẻ (Kang, S. S., 2017). Nhờ đó, BAI có thể ưu tiên xử lý những vấn đề ảnh hưởng tới lợi ích chung của cộng đồng, đồng thời giảm thiểu tình trạng lạm dụng cơ chế yêu cầu kiểm toán.

Ngoài nhóm công dân, cơ chế ARPI còn mở rộng phạm vi chủ thể được quyền đề nghị kiểm toán, bao gồm các tổ chức xã hội dân sự có ít nhất 300 thành viên, người đứng đầu cơ quan công quyền và hội đồng chính quyền địa phương. Thiết kế này cho phép nhiều chủ thể khác nhau trong hệ thống chính trị - hành chính tham gia vào quá trình phát hiện và phản ánh sai phạm. Các tổ chức xã hội dân sự có thể cung cấp góc nhìn độc lập từ bên ngoài bộ máy Nhà nước, trong khi lãnh đạo cơ quan công quyền và hội đồng địa phương có lợi thế nắm thông tin nội bộ và hiểu rõ những bất cập trong hoạt động quản lý.

Sự tham gia đồng thời của các nhóm này tạo ra một mạng lưới giám sát, giúp BAI tiếp cận nguồn thông tin đa chiều. Qua đó, năng lực phát hiện rủi ro, ngăn ngừa sai phạm và tăng cường hiệu quả kiểm toán được cải thiện đáng kể, góp phần tạo sự liêm chính trong khu vực công.

3.2. Phạm vi các vấn đề được yêu cầu kiểm toán

Mục tiêu của cơ chế APRI là phát hiện và ngăn ngừa các hành vi gây tổn hại đến lợi ích công và nâng cao trách nhiệm giải trình của cơ quan Nhà nước. Do đó, phạm vi tiếp nhận yêu cầu kiểm toán theo cơ chế ARPI bao gồm nhiều vấn đề quan trọng của quản lý công như hành vi vi phạm pháp luật, tham nhũng,

quản lý yếu kém, lãng phí ngân sách, xâm phạm lợi ích công hoặc các hành vi trái pháp luật của cơ quan Nhà nước. (Khoản 1 Điều 5 Quy định Kiểm toán vì lợi ích công). Trong khi đó, với cơ chế của CRA, công dân chỉ được yêu cầu kiểm toán đối với các hành vi bất hợp pháp và tham nhũng xảy ra trong hoạt động của các cơ quan công (Khoản 1 Điều 72 Luật Phòng chống tham nhũng). Do đó, so với ARPI, phạm vi các vấn đề được yêu cầu kiểm toán theo cơ chế CRA là hẹp hơn, bởi mục tiêu chính của cơ chế này tập trung vào phòng chống tham nhũng.

Đáng lưu ý, các trường hợp thuộc các nhóm vấn đề dưới đây được xem là ngoại lệ và sẽ không được BAI tiếp nhận để tiến hành kiểm toán: (i) Vụ việc đang được điều tra, truy tố, xét xử hoặc đang trong quá trình xem xét hành chính, hòa giải, trọng tài; (ii) Các vấn đề đã có kết luận của cơ quan có thẩm quyền hoặc liên quan đến thi hành án; (iii) Các nội dung thuộc bí mật hoặc an ninh quốc gia; các quyết định chính sách quan trọng đã được thông qua theo quy trình ra quyết định hợp lý hoặc thông qua cơ chế chính trị như trưng cầu dân ý; (iv) Các yêu cầu không thực sự liên quan đến lợi ích công mà xuất phát từ tranh chấp cá nhân; những vấn đề đã hoặc đang được kiểm toán; và (v) Các nội dung nằm ngoài phạm vi kiểm toán quy định tại Luật Kiểm toán và Thanh tra.

Nhìn chung, có thể thấy Hàn Quốc đã thiết lập cơ chế kiểm toán để công dân có thể tham gia đề xuất kiểm toán các vấn đề quan trọng trong xã hội. Tuy nhiên, các vấn đề này được quy định trong luật một cách khá chung chung, không cụ thể Kang, S. S. (2017). Do đó, dẫn đến hệ quả là số lượng đề xuất kiểm toán được BAI chấp nhận là không nhiều như được nêu dưới đây, qua đó làm hạn chế đáng kể sự tham gia của người dân vào quá trình kiểm toán.

3.3. Quy trình yêu cầu kiểm toán

Trong cơ chế ARPI, quy trình xử lý đề nghị kiểm toán được triển khai qua 4 bước chính. Trước hết, công dân nộp bộ hồ sơ đề nghị kiểm toán tới BAI với đầy đủ các tài liệu theo yêu cầu. Tiếp đó, cán bộ BAI tiến hành rà soát tính hợp lệ của hồ sơ, bao gồm xem xét thẩm quyền, tính đầy đủ của thông tin, đồng thời đánh giá mức độ rủi ro và khả năng ảnh hưởng đến lợi ích công. Các đề nghị mang động cơ chính trị hoặc nhằm phục vụ lợi ích riêng không được chấp nhận; tương tự, những hồ sơ thiếu bằng

chứng thuyết phục về sai phạm hay quản lý yếu kém cũng bị loại trừ nhằm tránh lãng phí nguồn lực kiểm toán (Seongjun Kim, 2015). Trên cơ sở đó, BAI đưa ra quyết định tiếp nhận hoặc từ chối yêu cầu kiểm toán; nếu từ chối, cơ quan này phải nêu rõ lý do và thông báo cho người yêu cầu. Trong trường hợp BAI chấp thuận yêu cầu kiểm toán, Cơ quan kiểm toán phải công bố báo cáo kết quả kiểm toán trong vòng 6 tháng kể từ khi chấp thuận. Toàn bộ quy trình được thực hiện bởi BAI, giúp việc xử lý diễn ra tập trung và nhanh gọn. Tuy vậy, điều này có thể dẫn đến rủi ro việc đánh giá trở nên thiếu khách quan.

Trái lại, trong cơ chế CRA, việc đánh giá hồ sơ nộp của công dân phải được thực hiện độc lập thông qua Ủy ban Xem xét yêu cầu kiểm toán, gồm 4 chuyên gia độc lập và 3 lãnh đạo BAI (Seongjun Kim, 2015). Ủy ban này có nhiệm vụ xác định đề nghị kiểm toán có đáp ứng các tiêu chí pháp lý hay không, qua đó tăng cường tính khách quan, hạn chế khả năng thiên vị và củng cố trách nhiệm giải trình. Pháp luật cũng quy định thời hạn tối đa 90 ngày để hoàn tất việc xem xét và thông báo kết quả cho người đề nghị, bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân và tạo nền tảng pháp lý cho các hoạt động giám sát, phản hồi hoặc khiếu nại tiếp theo. Trong trường hợp BAI chấp nhận yêu cầu kiểm toán của công dân, trong vòng 60 ngày kể từ ngày ra quyết định chấp nhận, BAI sẽ thực hiện kiểm toán và công bố báo cáo kết quả kiểm toán.

Nhằm tăng cường hiệu quả tiếp nhận và xử lý đề nghị kiểm toán, BAI đã phát triển một nền tảng trực tuyến cho phép công dân và tổ chức xã hội nộp hồ sơ, theo dõi tiến độ và nhận thông báo kết quả. Nền tảng trực tuyến này còn được kết nối với trung tâm dữ liệu của chính phủ (Sinmungo); qua đó giúp người dân kiểm tra tình trạng xử lý hồ sơ, tăng cường minh bạch và thu hút sự tham gia của công chúng trong giám sát hoạt động Nhà nước (Gerardo Berthin, 2011).

4. Thực tiễn triển khai cơ chế kiểm toán theo đề xuất của công dân tại Hàn Quốc

Kể từ khi được thiết lập cơ chế kiểm toán theo đề xuất của công dân vào năm 2002, nhiều trường hợp kiểm toán đã được tiến hành tại Hàn Quốc và mang lại nhiều kết quả đáng ghi nhận. Vụ việc tại làng Jangjeom (thành phố Iksan) là ví dụ điển hình

cho vai trò quan trọng của cơ chế đề nghị kiểm toán trong bảo vệ lợi ích công (Park, S., 2023). Trong cộng đồng chỉ có 99 người nhưng lại xuất hiện 22 ca ung thư và 14 trường hợp tử vong, người dân đã sớm nghi ngờ nhà máy phân bón Geumgang Nongsan (hoạt động giai đoạn 2009-2016) là nguyên nhân gây ô nhiễm. Dù báo chí phản ánh từ năm 2013 và người dân liên tục khiếu nại về mùi hôi, chính quyền Iksan vẫn phủ nhận rủi ro và không có biện pháp xử lý.

Sự việc cho thấy sự lỏng lẻo trong giám sát của chính quyền địa phương, khi cả cảnh báo từ báo chí và cộng đồng đều bị bỏ qua. Đến năm 2017, người dân phải gửi kiến nghị lên Bộ Môi trường, và đến năm 2019, mối liên hệ giữa hoạt động nhà máy và bệnh ung thư mới được xác nhận ở cấp trung ương.

Trước tình trạng đó, tháng 4/2019 người dân đã đề nghị BAI kiểm toán cơ quan chính quyền thành phố Iksan và tỉnh Jeollabuk. Kết quả kiểm toán chỉ rõ sự tắc trách của chính quyền trong quản lý môi trường, góp phần hình thành cụm ung thư, và BAI đã kiến nghị xử lý kỷ luật các công chức liên quan.

Vụ việc nêu trên là một trong số rất nhiều trường hợp đã được tiến hành kiểm toán thành công theo đề xuất của người dân. Theo các số liệu báo cáo, số lượng đề nghị kiểm toán bằng cơ chế CRA luôn ổn định ở mức khoảng 20-40 đơn mỗi năm, trong khi các đề nghị ARPI lại có xu hướng gia tăng. Chẳng hạn, BAI chỉ nhận 16 đơn ARPI vào năm 1996, tăng lên 126 đơn vào năm 2005 và đạt 170 đơn vào năm 2020 (Park, S., 2023). Sự khác biệt này phần lớn xuất phát từ tiêu chí ARPI rộng hơn, cho phép nhiều đối tượng công dân và lĩnh vực được đề nghị kiểm toán, nhờ đó người dân dễ dàng tiếp cận cơ chế này hơn. Đáng lưu ý, trong giai đoạn 2002-2017, tổng cộng BAI đã tiếp nhận 400 đơn ARPI, trải dài các lĩnh vực xây dựng và giao thông, giáo dục, tài chính, môi trường và các lĩnh vực khác... Trong số này, BAI đã thực hiện kiểm toán 64 vụ việc, chiếm khoảng 16% tổng số đơn nhận được (Park, S., 2023). Dù số vụ kiểm toán được thực hiện chiếm tỷ lệ không lớn, nhưng 64% trong số đó đã giúp phát hiện được nhiều sai phạm, lãng phí ngân sách chính phủ (Seongjun Kim, 2015).

5. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Tại Việt Nam, pháp luật hiện hành chưa có cơ chế kiểm toán theo đề xuất trực tiếp của công dân. Theo

khoản 2 và khoản 3 Điều 30 Luật Kiểm toán Nhà nước 2015, sửa đổi bổ sung năm 2019, chủ thể có quyền đề nghị kiểm toán ngoài các cuộc kiểm toán thực hiện theo kế hoạch năm, bao gồm: (i) Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; (ii) Hội đồng dân tộc, (iii) các Ủy ban của Quốc hội, (iv) Đoàn đại biểu Quốc hội, (v) Thường trực Hội đồng nhân dân, (vi) Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và (vii) Cơ quan, tổ chức không có trong kế hoạch kiểm toán năm của Kiểm toán Nhà nước. Như vậy, nếu công dân muốn kiến nghị kiểm toán, họ phải phản ánh thông qua các cơ quan, tổ chức này trước.

Từ việc nghiên cứu kinh nghiệm của Hàn Quốc, một số hàm ý quan trọng cho Việt Nam có thể được gợi mở như sau:

Thứ nhất, về chủ thể có quyền đề nghị kiểm toán, kinh nghiệm của Hàn Quốc cho thấy, việc đặt ra các tiêu chí rõ ràng về độ tuổi và số lượng chữ ký là cần thiết để bảo đảm tính chính danh của yêu cầu, đồng thời hạn chế các trường hợp lợi dụng cơ chế này cho mục đích cá nhân hoặc gây nhiễu thông tin. Ngoài ra, quy định có thể được thiết kế theo hướng phân loại các vụ việc. Theo đó, những vụ việc có dấu hiệu gây thiệt hại lớn hoặc tác động lớn (ví dụ: việc quản lý ngân sách các dự án đầu tư công liên tỉnh) cần yêu cầu số lượng người đề nghị nhiều hơn, trong khi các vấn đề nhỏ, cấp bách hoặc phát sinh tại cơ sở có thể cho phép số lượng ít hơn để đảm bảo tính kịp thời và khả năng tiếp cận của người dân.

Bên cạnh đó, để cơ chế này có thể vận hành hiệu quả trong thực tế, Nhà nước cần đẩy mạnh hoạt động tuyên truyền và tạo điều kiện để người dân tiếp cận nhiều hơn với quy trình ngân sách. Theo Khảo sát Ngân sách mở (Open Budget Survey - OBS) 2023 do Tổ chức Hợp tác Ngân sách Quốc tế (International Budget Partnership - IBP) công bố gần đây cho thấy mức độ tham gia của người dân vẫn còn vẫn rất hạn chế, với điểm trung bình đạt 19/100 (VietnamPlus. 2024).

Thứ hai, về phạm vi đề nghị kiểm toán, Việt Nam có thể tham khảo mô hình Hàn Quốc theo hướng xác định rõ các nhóm vấn đề mà công dân được phép đề xuất, ưu tiên những lĩnh vực nhạy cảm như tham nhũng, quản lý lỏng lẻo, sai phạm trong điều hành ngân sách, lãng phí tài sản công hoặc các dự án đầu tư công có dấu hiệu bất thường.

Tuy nhiên, việc triển khai cơ chế này sẽ yêu cầu một lượng lớn nguồn lực từ Kiểm toán Nhà nước, trong khi thực tế hiện nay nguồn lực kiểm toán đang có phần hạn chế do đã phải thực hiện các cuộc kiểm toán theo kế hoạch hàng năm. Do đó, để cơ chế này được vận hành hiệu quả mà không gây quá tải cho Kiểm toán Nhà nước, cần thiết lập danh mục loại trừ. Ví dụ: các vấn đề đã được kiểm toán trong vòng một năm gần nhất, các nội dung thuộc bí mật Nhà nước hoặc đang trong quá trình thanh tra, điều tra chính thức.

Thứ ba, về quy trình tiếp nhận và xử lý kiến nghị, cần xây dựng cơ chế đơn giản, dễ tiếp cận đối với công dân và thời hạn giải quyết cụ thể cho từng bước. Để nâng cao hiệu quả, nên phát triển cổng thông tin trực tuyến hoặc ứng dụng điện thoại (như VNeID), tương tự nền tảng BAI của Hàn Quốc, nơi người dân có thể nộp hồ sơ, theo dõi tiến độ, nhận thông báo và tiếp cận kết quả xử lý. Việc số hóa quy trình sẽ giúp giảm chi phí hành chính, phòng tránh tiêu cực, đồng thời tăng mức độ tương tác giữa cơ quan kiểm toán và người dân.

6. Kết luận

Nghiên cứu về khung pháp lý và thực tiễn vận hành cơ chế kiểm toán theo đề xuất của công dân tại Hàn Quốc đã mang lại những góc nhìn khoa học và bài học thực tiễn vô cùng giá trị cho Việt Nam.

Có thể khẳng định, kiểm toán theo đề xuất của công dân không chỉ là một công cụ kiểm soát quyền lực, nâng cao tính minh bạch trong quản lý ngân sách và tài sản công, mà còn là cầu nối pháp lý hữu hiệu để phát huy tối đa vai trò giám sát xã hội của nhân dân. Kinh nghiệm từ Ủy ban Kiểm toán và Thanh tra Hàn Quốc (BAI) cho thấy, sự thành công của cơ chế này phụ thuộc chặt chẽ vào một hành lang pháp lý minh bạch, quy trình tiếp nhận - xử lý độc lập, kết hợp với các bộ tiêu chí định lượng rõ ràng nhằm tối ưu hóa nguồn lực và tránh việc lạm dụng quyền khiếu nại.

Đối với Việt Nam, trong bối cảnh đẩy mạnh cải cách tư pháp và nâng cao năng lực quản trị nhà nước hiện nay, việc từng bước tiếp cận và thể chế hóa mô hình này là một đòi hỏi mang tính khách quan. Để hiện thực hóa điều đó, Việt Nam cần chủ động hoàn thiện hệ thống pháp luật về Kiểm toán nhà nước gắn liền với việc mở rộng quyền tiếp cận thông tin của người dân; đồng thời xây dựng một cơ chế phối hợp đồng bộ giữa cơ quan kiểm toán với Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức xã hội. Việc áp dụng linh hoạt và có lộ trình các hàm ý chính sách từ mô hình Hàn Quốc sẽ là bước đi chiến lược, góp phần xây dựng một nền tài chính công minh bạch, trách nhiệm giải trình cao, từ đó củng cố niềm tin của nhân dân vào sự phát triển bền vững của quốc gia ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

- Dassen, N., & Lavin, R. (2024). Citizen Participation in Government Audits through Digital Tools: Overview of Initiatives from Supreme Audit Institution. <https://doi.org/10.18235/0013049>
- Gerardo Berthin (2011), A practical guide to social audit as a participatory tool to strengthen democratic governance, transparency, and accountability, UNDP, A-practical-guide-to-Social-Audit-as-a-Participatory-Tool-to-Strengthen-Democratic-Governance,-Transparency,-and-Accountability.pdf
- INTOSAI (2024), Declaration on the Promotion of Citizen Participation and Civil Society Engagement in the Work of Supreme Audit Institutions 2024, nguồn, <https://www.intosaicbc.org/declaration-on-cp-cse-in-the-work-of-sais-2024-vf/?utm>
- Seongjun Kim (2015), Side By Side with People: Korea's Experiences on Participatory Auditing, World Bank, Public Participation in the Budget and Audit Process (PPBA)
- Park, S. (2023). Board of Audit and Inspection of Korea (BAI): Audit Request System and its implications for public participation. International Journal of Government Auditing, 49(2/3). https://intosaijournal.org/wp-content/uploads/2023/04/INTOSAI-Journal_Q2Q3_LR.pdf
- UN Department of Economic and Social Affairs. (2013). Citizen engagement practices by supreme audit institutions: Compendium of innovative practices of citizen engagement by supreme audit institutions for public accountability. United Nations. <https://digitallibrary.un.org/record/3868851>

VietnamPlus. (2024). Vietnam makes progress in budget transparency: OBS report. <https://en.vietnamplus.vn/vietnam-makes-progress-in-budget-transparency-obs-report-post289562.vnp>

World Bank Group (2015). The basics of Supreme Audit Institutions-Citizen Engagement. <https://e-participatoryaudit.org/module-01/benefits-of-increased-engagement.php>

Kang, S. S. (2017). 국민참여감사제도의 현황과 과제 [Current status and challenges of the citizen participation audit system]. Korean Public Law Association, 46(2).

Ngày nhận bài: 8/5/2026

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 25/5/2026

Ngày chấp nhận đăng bài: 5/6/2026

**LEGAL FRAMEWORK
AND PRACTICE OF CITIZEN-PROPOSED AUDITS:
EXPERIENCE FROM SOUTH KOREA
AND IMPLICATIONS FOR VIETNAM**

**● HOANG ANH TUAN¹
PHAM MINH QUAN²**

¹State Audit Office of Vietnam

Emails: hat.hoanganhtuan@gmail.com

²VCI Legal LLC

Emails: quanminhpham.law@gmail.com

ABSTRACT:

This study analyzes the legal framework governing citizen-proposed audit mechanisms, highlighting their role in enhancing transparency, accountability, and anti-corruption in public governance. This mechanism allows citizens to directly propose audit topics, contributing to the detection of violations and inefficiencies while strengthening public trust in state audit institutions. Internationally, several countries have implemented such mechanisms, with South Korea as a leading example. Based on South Korea's experience, the study proposes policy implications to improve the legal framework and implementation of citizen-proposed audits in Vietnam.

Keywords: state audit, citizen proposal, transparency, anti-corruption, South Korea,