Hoạt động Kiểm Toán

Hoạt động kiểm toán là một trong những nội dung quan trọng của Luật Kiểm toán nhà nước. Do vậy, Luật Kiểm toán nhà nước đã dành một chương riêng (Chương IV) gồm 7 mục với 30 điều quy định về hoạt động kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước

Các quy định của Chương này được quy định khá chi tiết và đầy đủ về các loại hình kiểm toán và nội dung của từng loại hình đó; quy định cụ thể, chi tiết về thủ tục, trình tự và quy trình tiến hành một cuộc kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước. Hoạt động kiểm toán được xây dựng theo trình tự thủ tục mang tính tố tụng, bảo đảm chặt chẽ với các nội dung cơ bản như sau:

1. Ra quyết định kiểm toán

Hoạt động kiểm toán được thực hiện khi có quyết định kiểm toán và được tổ chức dưới hình thức Đoàn kiểm toán.

Tổng Kiểm toán Nhà nước ra quyết định kiểm toán và thành lập Đoàn kiểm toán để thực hiện quyết định kiểm toán khi có một trong các căn cứ sau đây:

- Kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước;

- Yêu cầu của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ;

- Yêu cầu của Thường trực Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; đề nghị của các đơn vị được quy định tại khoản 12 Điều 63 của Luật này và các đơn vị không nằm trong kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước đã được Tổng Kiểm toán Nhà nước chấp nhận.

Quyết định kiểm toán phải ghi rõ các nội dung sau đây:

- Căn cứ pháp lý để thực hiện kiểm toán;

- Đơn vị được kiểm toán;

- Mục tiêu, nội dung, phạm vi kiểm toán;

- Địa điểm kiểm toán; thời hạn kiểm toán;

- Trưởng Đoàn kiểm toán và các thành viên khác của Đoàn kiểm toán.

Quyết định kiểm toán phải được gửi cho đơn vị được kiểm toán chậm nhất là ba ngày, kể từ ngày ký, trừ trường hợp kiểm toán đột xuất.

2. Công bố quyết định kiểm toán và tổ chức kiểm toán tại đơn vị được kiểm toán

- Công bố quyết định kiểm toán là thủ tục phỏp lý để tiến hành thực hiện kiểm toán tại đơn vị được kiểm toán và là cơ sở để xác định thời hạn của cuộc kiểm toán theo quy định. Quyết định kiểm toán phải được công bố chậm nhất là mười lăm ngày, kể từ ngày ký, trừ trường hợp kiểm toán đột xuất. Trưởng đoàn công bố quyết định kiểm toán; thông báo kế hoạch kiểm toán của Đoàn kiểm toán; nêu rõ trách nhiệm, quyền hạn của Trưởng đoàn và các thành viên, quyền và nghĩa vụ của đơn vị được kiểm toán theo quy định của pháp luật; thống nhất sự phối hợp hoạt động giữa Đoàn kiểm toán và đơn vị được kiểm toán. Việc công bố quyết định kiểm toán phải được lập thành văn bản.

- Kể từ ngày quyết định kiểm toán được công bố, Đoàn kiểm toán chính thức thực hiện cuộc kiểm toán đối với đơn vị được kiểm toán. Thời hạn của cuộc kiểm toán được tính từ ngày công bố quyết định kiểm toán đến khi kết thúc việc kiểm toán tại đơn vị được kiểm toán. Căn cứ nội dung, phạm vi từng cuộc kiểm toán, Tổng Kiểm toán Nhà nước quyết định cụ thể về thời hạn kiểm toán.

- Việc kiểm toán được thực hiện tại đơn vị được kiểm toán, trụ sở Kiểm toán Nhà nước hoặc tại địa điểm khác. Tổng Kiểm toán Nhà nước quyết định địa điểm kiểm toán. Trường hợp việc kiểm toán được thực hiện ngoài trụ sở đơn vị được kiểm toán thì đơn vị được kiểm toán có trách nhiệm chuyển hồ sơ, tài liệu theo quy định của Tổng Kiểm toán Nhà nước.

3. Đoàn kiểm toán

Đoàn kiểm toán là chủ thể trực tiếp thực hiện hoạt động kiểm toán. Đoàn kiểm toán gồm có Trưởng đoàn, Phó trưởng đoàn, các Tổ trưởng và các thành viên khác. Tổng Kiểm toán Nhà nước quyết định danh sách các thành viên của Đoàn kiểm toán và chỉ định Trưởng đoàn, Phó trưởng đoàn, Tổ trưởng Tổ kiểm toán theo đề nghị của Kiểm toán trưởng Kiểm toán Nhà nước chuyên ngành hoặc Kiểm toán trưởng Kiểm toán Nhà nước khu vực.

Trong quá trình thực hiện nhiệm vụ kiểm toán, trách nhiệm chủ yếu thuộc về Đoàn kiểm toán mà cụ thể là trách nhiệm của Trưởng Đoàn kiểm toán, Tổ trưởng Tổ kiểm toán, kiểm toán viên và các thành viên khác của Đoàn kiểm toán. Do vậy, Luật Kiểm toán nhà nước quy định đầy đủ và toàn diện nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của cỏc thành viờn Đoàn kiểm toán.

a) Nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của Trưởng Đoàn kiểm toán

* Trưởng Đoàn kiểm toán có các nhiệm vụ sau đây:

- Xây dựng, trình Kiểm toán trưởng để trình Tổng Kiểm toán Nhà nước phê duyệt kế hoạch kiểm toán của cuộc kiểm toán trên cơ sở mục tiêu, nội dung và phạm vi kiểm toán đã được ghi trong quyết định kiểm toán; chỉ đạo việc xây dựng và phê duyệt kế hoạch kiểm toán chi tiết của các Tổ kiểm toán;

- Phân công nhiệm vụ cho Phó trưởng đoàn, Tổ trưởng Tổ kiểm toán; chỉ đạo, điều hành Đoàn kiểm toán thực hiện kiểm toán theo kế hoạch kiểm toán đã được phê duyệt;

- Tổ chức, kiểm tra việc thực hiện quy chế Đoàn kiểm toán, chuẩn mực kiểm toán, quy trình, phương pháp chuyên môn, nghiệp vụ kiểm toán, ghi chép và lưu trữ, bảo quản hồ sơ kiểm toán theo quy định của Tổng Kiểm toán Nhà nước;

- Duyệt biên bản kiểm toán của các Tổ kiểm toán và lập báo cáo kiểm toán của Đoàn kiểm toán. Tổ chức thảo luận trong Đoàn kiểm toán để thống nhất ý kiến về việc đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị trong báo cáo kiểm toán;

- Bảo vệ kết quả kiểm toán được ghi trong báo cáo kiểm toán trước Kiểm toán trưởng và cùng Kiểm toán trưởng bảo vệ kết quả đó trước Tổng Kiểm toán Nhà nước; tổ chức thông báo kết quả kiểm toán đã được Tổng Kiểm toán Nhà nước thông qua với đơn vị được kiểm toán; ký báo cáo kiểm toán;

- Quản lý các thành viên của Đoàn kiểm toán trong thời gian thực hiện nhiệm vụ kiểm toán;

- Báo cáo định kỳ hoặc đột xuất theo yêu cầu của Kiểm toán trưởng về tiến độ thực hiện kế hoạch kiểm toán, tình hình và kết quả hoạt động kiểm toán để Kiểm toán trưởng báo cáo Tổng Kiểm toán Nhà nước.

* Trưởng Đoàn kiểm toán có các quyền hạn sau đây:

- Yêu cầu đơn vị được kiểm toán cung cấp thông tin, tài liệu cần thiết và giải trình các vấn đề có liên quan đến nội dung kiểm toán; yêu cầu kiểm kê tài sản, đối chiếu công nợ của đơn vị được kiểm toán liên quan đến nội dung kiểm toán; triệu tập người làm chứng theo đề nghị của Kiểm toán viên nhà nước;

- Yêu cầu tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp tài liệu, thông tin liên quan đến nội dung kiểm toán;

- Kiến nghị Tổng Kiểm toán Nhà nước ra quyết định kiểm tra tài khoản của đơn vị được kiểm toán hoặc cá nhân có liên quan tại ngân hàng, tổ chức tín dụng khác hoặc Kho bạc Nhà nước theo quy định của pháp luật; kiến nghị với Tổng Kiểm toán Nhà nước niêm phong tài liệu của đơn vị được kiểm toán khi có hành vi vi phạm pháp luật hoặc có hành vi sửa đổi, chuyển dời, cất giấu, huỷ hoại tài liệu có liên quan đến nội dung kiểm toán;

- Yêu cầu Phó trưởng đoàn, Tổ trưởng và các thành viên trong Đoàn kiểm toán báo cáo kết quả kiểm toán; khi có ý kiến khác nhau trong Đoàn kiểm toán về kết quả kiểm toán thì Trưởng Đoàn kiểm toán được quyền quyết định và chịu trách nhiệm về quyết định của mình, đồng thời báo cáo ý kiến khác nhau đó với Kiểm toán trưởng;

- Bảo lưu bằng văn bản ý kiến của mình khác với đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị trong báo cáo kiểm toán;

- Đề nghị Tổng Kiểm toán Nhà nước kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý hành vi vi phạm pháp luật của đơn vị được kiểm toán;

- Tạm đình chỉ việc thực hiện nhiệm vụ của thành viên trong Đoàn kiểm toán từ Tổ trưởng Tổ kiểm toán trở xuống khi họ có sai phạm làm ảnh hưởng đến hoạt động của Đoàn kiểm toán và báo cáo ngay cho Kiểm toán trưởng; trường hợp có sai phạm nghiêm trọng phải báo cáo Tổng Kiểm toán Nhà nước;

- Đề nghị khen thưởng, kỷ luật đối với Phó trưởng đoàn, Tổ trưởng Tổ kiểm toán và các thành viên khác trong Đoàn kiểm toán khi có thành tích đột xuất hoặc có sai phạm trong thời gian thực hiện nhiệm vụ kiểm toán.

* Trưởng Đoàn kiểm toán có các trách nhiệm sau đây:

- Chịu trách nhiệm trước Kiểm toán trưởng và Tổng Kiểm toán Nhà nước về hoạt động của Đoàn kiểm toán;

- Chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính đúng đắn, trung thực, khách quan của những đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị trong báo cáo kiểm toán của Đoàn kiểm toán;

- Chịu trách nhiệm liên đới về những hành vi vi phạm của các thành viên trong Đoàn kiểm toán;

- Bảo đảm điều kiện sinh hoạt và làm việc của Đoàn kiểm toán trong thời gian thực hiện nhiệm vụ kiểm toán theo quy định của Tổng Kiểm toán Nhà nước;

- Chịu trách nhiệm về quyết định tạm đình chỉ việc thực hiện nhiệm vụ đối với các thành viên trong Đoàn kiểm toán từ Tổ trưởng trở xuống.

b) Nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của Tổ trưởng Tổ kiểm toán

* Tổ trưởng Tổ kiểm toán có các nhiệm vụ sau đây:

- Xây dựng kế hoạch kiểm toán chi tiết trình Trưởng Đoàn kiểm toán phê duyệt và tổ chức thực hiện kế hoạch kiểm toán chi tiết sau khi đã được phê duyệt;

- Phân công nhiệm vụ cụ thể cho các thành viên trong Tổ kiểm toán;

- Chỉ đạo, điều hành các thành viên trong Tổ kiểm toán thực hiện kiểm toán theo kế hoạch kiểm toán đã được phê duyệt;

- Chỉ đạo, kiểm tra việc thu thập bằng chứng kiểm toán; ghi chép nhật ký kiểm toán và các tài liệu làm việc của Tổ kiểm toán và Kiểm toán viên nhà nước theo quy định của Tổng Kiểm toán Nhà nước;

- Báo cáo định kỳ hoặc đột xuất theo yêu cầu của Trưởng Đoàn kiểm toán về tiến độ thực hiện kế hoạch kiểm toán, tình hình và kết quả kiểm toán;

- Tổng hợp kết quả kiểm toán của các thành viên trong Tổ kiểm toán để lập biên bản kiểm toán; tổ chức thảo luận trong Tổ kiểm toán để thống nhất về đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị trong biên bản kiểm toán;

- Bảo vệ kết quả kiểm toán được ghi trong biên bản kiểm toán trước Trưởng Đoàn kiểm toán; tổ chức thông báo kết quả kiểm toán đã được Trưởng đoàn thông qua với đơn vị được kiểm toán; ký biên bản kiểm toán;

- Thừa uỷ quyền Trưởng Đoàn kiểm toán quản lý các thành viên của Tổ kiểm toán theo quy định của Tổng Kiểm toán Nhà nước.

* Tổ trưởng Tổ kiểm toán có các quyền hạn sau đây:

- Yêu cầu đơn vị được kiểm toán cung cấp đầy đủ, kịp thời thông tin, tài liệu cần thiết và giải trình các vấn đề có liên quan đến nội dung kiểm toán;

- Yêu cầu tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung kiểm toán;

- Bảo lưu bằng văn bản ý kiến của mình khác với đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị trong biên bản kiểm toán;

- Báo cáo và kiến nghị biện pháp xử lý những thành viên Tổ kiểm toán có sai phạm để Trưởng Đoàn kiểm toán xem xét, xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị xử lý theo quy định.

* Tổ trưởng Tổ kiểm toán có các trách nhiệm sau đây:

- Chịu trách nhiệm trước Trưởng Đoàn kiểm toán về hoạt động của Tổ kiểm toán;

- Chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính đúng đắn, trung thực, khách quan của những đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị trong biên bản kiểm toán của Tổ kiểm toán;

- Chịu trách nhiệm giải trình các vấn đề có liên quan đến công tác của Tổ kiểm toán theo yêu cầu của Trưởng Đoàn kiểm toán hoặc đơn vị, cá nhân có thẩm quyền;

- Chịu trách nhiệm liên đới về hành vi vi phạm của các thành viên trong Tổ kiểm toán.

c) Nhiệm vụ, quyền hạn và trỏch nhiệm của thành viên Đoàn kiểm toán là Kiểm toán viên nhà nước (đó được trỡnh bày trong bài Kiểm toỏn viờn nhà nước)

Một nội dung cần nhấn mạnh trong hoạt động kiểm toán đối với Kiểm toán viên nhà nước là: khi thực hiện kiểm toán, Kiểm toán viên nhà nước có quyền độc lập và chỉ tuân theo pháp luật trong việc nhận xét, đánh giá, kết luận và kiến nghị về những nội dung đã kiểm toán; bảo lưu bằng văn bản ý kiến về kết quả kiểm toán trong phạm vi được phân công. Quyền bảo lưu ý kiến cũng được quy định đối với Tổ trưởng Tổ kiểm toán, Trưởng Đoàn kiểm toán. Đây là một quy định rất tiến bộ của Luật kiểm toán nhà nước, nhằm tạo cơ chế pháp lý để bảo đảm tớnh độc lập trong hoạt

động của Kiểm toán viên nhà nước và bảo đảm tính trung thực, khách quan của kết quả kiểm toỏn. Do vậy, việc nghiên cứu quán triệt để thực hiện đầy đủ quyền bảo lưu ý kiến cú ý nghĩa to lớn, nú vừa thể hiện trỡnh độ chuyên môn, bản lĩnh nghề nghiệp của Kiểm toán viên nhà nước, mặt khác là cơ sở để giải toả trách nhiệm về những nội dung đã bảo lưu trong trường hợp có vi phạm pháp luật trong hoạt động kiểm toán nhà nước.

d) Các thành viên khác của Đoàn kiểm toán gồm Kiểm toán viên dự bị và cộng tác viên kiểm toán. Theo quy định của Luật kiểm toán nhà nước, Kiểm toán nhà nước được sử dụng cộng tác viên kiểm toán là các doanh nghiệp kiểm toán, các chuyên gia trong và ngoài nước dưới hỡnh thức hợp đồng thực hiện nhiệm vụ.

Các thành viên khác của Đoàn kiểm toán có nhiệm vụ và trách nhiệm sau đây:

- Hoàn thành nhiệm vụ theo sự phân công của Tổ trưởng Tổ kiểm toán;

- Tuân thủ chuẩn mực, quy trình và phương pháp chuyên môn, nghiệp vụ kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước;

- Chịu trách nhiệm trước Tổ trưởng Tổ kiểm toán về nhiệm vụ được giao.

4. Quy trình kiểm toán

Theo quy định của Luật kiểm toán nhà nước, mỗi cuộc kiểm toán đều được thực hiện theo một quy trình gồm các bước: chuẩn bị kiểm toán; thực hiện kiểm toán; lập và gửi báo cáo kiểm toán; kiểm tra việc thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán.

4.1. Chuẩn bị kiểm toán

Chuẩn bị kiểm toán là bước đầu tiên của quy trình kiểm toán, bao gồm các công việc sau đây:

- Khảo sát, thu thập thông tin về hệ thống kiểm soát nội bộ, tình hình tài chính và các thông tin có liên quan về đơn vị được kiểm toán.

- Đánh giá hệ thống kiểm soát nội bộ và thông tin đã thu thập về đơn vị được kiểm toán để xác định mục tiêu, nội dung, phạm vi kiểm toán và phương pháp kiểm toán thích hợp.

- Lập kế hoạch kiểm toán.

4.2. Thực hiện kiểm toán

Thực hiện kiểm toán là bước quan trọng của quy trình kiểm toán. Trong bước này, Đoàn kiểm toán phải thực hiện kiểm toán đúng đơn vị được kiểm toán, mục tiêu, nội dung, phạm vi, địa điểm và thời hạn kiểm toán được ghi trong quyết định kiểm toán của Tổng Kiểm toán Nhà nước. Các thành viên Đoàn kiểm toán áp dụng các phương pháp chuyên môn, nghiệp vụ kiểm toán để thu thập và đánh giá các bằng chứng kiểm toán; kiểm tra, đối chiếu, xác nhận; điều tra đối với các tổ chức, cá nhân có liên quan đến hoạt động kiểm toán làm cơ sở cho các ý kiến đánh giá,

xác nhận, kết luận và kiến nghị về những nội dung đã kiểm toán. Quỏ trỡnh thực hiện kiểm toỏn thực chất là quỏ trỡnh kiểm toỏn viờn vận dụng, thực hiện cỏc nội dung, trỡnh tự của cỏc phương phỏp, kỹ thuật kiểm toỏn nhằm thu thập được đầy đủ cỏc bằng chứng kiểm toỏn cú độ tin cậy cao và cú giỏ trị để làm cơ sở cho lập bỏo cỏo kiểm toỏn. Chất lượng hoạt động kiểm toỏn phụ thuộc vào cỏc phỏt hiện kiểm toỏn của kiểm toỏn viờn được thể hiện thụng qua cỏc bằng chứng kiểm toỏn.

4.3. Lập và gửi báo cáo kiểm toán

Lập và gửi báo cáo kiểm toán là quá trình tổng hợp, công bố những kết quả làm việc của Đoàn kiểm toán về những nội dung kiểm toán theo quyết định kiểm toán và kế hoạch kiểm toán đã được phê duyệt trên cơ sở các bằng chứng kiểm toán thu thập được, đưa ra các ý kiến đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị về những nội dung đã kiểm toán. Kết quả hoạt động kiểm toán được thể hiện thông qua báo cáo kiểm toán. Báo cáo kiểm toán ghi rõ các ý kiến đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị về những nội dung đã kiểm toán và được Tổng Kiểm toán Nhà nước hoặc người được Tổng Kiểm toán Nhà nước uỷ quyền ký tên, đóng dấu. KTNN phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về toàn bộ nội dung báo cáo kiểm toán. Do vậy, việc lập, công bố báo cáo kiểm toán phải tuân thủ theo các chuẩn mực kiểm toán và được tiến hành theo một trình tự, thủ tục bảo đảm khoa học và chặt chẽ:

- Chậm nhất là mười lăm ngày, kể từ ngày Đoàn kiểm toán kết thúc kiểm toán tại đơn vị được kiểm toán, Trưởng Đoàn kiểm toán phải hoàn thành dự thảo báo cáo kiểm toán gửi Kiểm toán trưởng để Kiểm toán trưởng trình dự thảo báo cáo kiểm toán lên Tổng Kiểm toán Nhà nước chậm nhất là hai mươi ngày, kể từ ngày kết thúc kiểm toán tại đơn vị được kiểm toán.

- Chậm nhất là mười ngày, kể từ ngày nhận được dự thảo báo cáo kiểm toán, Tổng Kiểm toán Nhà nước có trách nhiệm tổ chức xét duyệt, hoàn thiện dự thảo báo cáo kiểm toán và gửi lấy ý kiến của đơn vị được kiểm toán chậm nhất là năm ngày sau khi dự thảo báo báo kiểm toán được xét duyệt và hoàn thiện.

- Trong thời hạn bảy ngày, kể từ ngày nhận được dự thảo báo cáo kiểm toán, đơn vị được kiểm toán phải có ý kiến bằng văn bản gửi Kiểm toán Nhà nước; quá thời hạn trên, đơn vị được kiểm toán không có ý kiến thì được coi là đã nhất trí với dự thảo báo cáo kiểm toán.

Báo cáo kiểm toán của cuộc kiểm toán được Kiểm toán Nhà nước gửi cho đơn vị được kiểm toán và các cơ quan có liên quan theo quy định của Tổng Kiểm toán Nhà nước chậm nhất là bốn mươi lăm ngày, kể từ ngày kết thúc kiểm toán tại đơn vị được kiểm toán; trường hợp đặc biệt thì có thể kéo dài, nhưng không quá sáu mươi ngày, kể từ ngày kết thúc kiểm toán tại đơn vị được kiểm toán.

Báo cáo kiểm toán quyết toán ngân sách địa phương được gửi cho HĐND, UBND cùng cấp; đối với báo cáo kiểm toán quyết toán ngân sách tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương còn được gửi cho Bộ Tài chính.

4.4. Kiểm tra việc thực hiện kết luận và kiến nghị kiểm toán

Kiểm tra việc thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán của KTNN là giai đoạn cuối cùng của quy trỡnh kiểm toỏn nhằm đảm bảo hiệu lực hoạt động kiểm toán. Hiệu lực hoạt động kiểm toán có đạt được hay không phụ thuộc vào việc kiến nghị kiểm toán có được thực hiện hay không. Nếu các kết luận, kiến nghị kiểm toán của KTNN không được đơn vị được kiểm toán và các tổ chức có liên quan tôn trọng và thực hiện một các nghiêm chỉnh thì hoạt động kiểm toán của KTNN sẽ không có ý nghĩa trên thực tế; sẽ làm giảm hiệu lực và tính nghiêm minh của pháp luật nói chung và của hoạt động kiểm toán của KTNN nói riêng. Mặt khỏc, thụng qua hoạt động kiểm tra thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán sẽ có điều kiện đánh giá lại chất lượng hoạt động kiểm toán để kịp thời đưa ra các biện pháp phù hợp nhằm không ngừng nâng cao chất lượng kiểm toán. Do vậy, Luật KTNN đã quy định rõ trách nhiệm của đơn vị được kiểm toán phải thực hiện đầy đủ, kịp thời các kết luận, kiến nghị kiểm toán và cũng quy định rõ trách nhiệm của KTNN trong việc kiểm tra thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán của KTNN. Kiểm toán Nhà nước phải lập kế hoạch và tổ chức kiểm tra đơn vị được kiểm toán trong việc thực hiện đầy đủ, kịp thời kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước về các sai phạm trong báo cáo tài chính và vi phạm pháp luật; thực hiện các biện pháp khắc phục yếu kém trong hoạt động và kết quả khắc phục các yếu kém đó theo kết luận và kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước.

Việc kiểm tra thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán được thực hiện theo các hình thức sau đây:

- Yêu cầu đơn vị được kiểm toán báo cáo bằng văn bản kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán;

- Tổ chức kiểm tra thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán tại đơn vị được kiểm toán và tổ chức, cơ quan, đơn vị có liên quan./.

Tài liệu tham khảo:

- Luật Kiểm toán nhà nước;

- Quy trỡnh kiểm toỏn của KTNN;

- Quy chế Tổ chức và hoạt động của Đoàn KTNN;

- Tài liệu tập huấn Luật Kiểm toán nhà nước.

BÀN VỀ TÍNH KHOA HỌC TRONG CÁC QUY ĐỊNH CỦA LUẬT KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC ĐƠN VỊ ĐƯỢC KIỂM TOÁN

Đặng Văn Hải

(Phó vụ trưởng Vụ Pháp chế KTNN)

Luật Kiểm toán nhà nước cũng đã dành một chương (Chương V) quy định về đơn vị được kiểm toán, quyền và nghĩa vụ của đơn vị được kiểm toán. Đơn vị được kiểm toán là tất cả các cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp nhà nước và tổ chức quản lý, sử dụng NSNN, tiền và tài sản nhà nước.

Luật Kiểm toán nhà nước đã xác định rõ các đơn vị được kiểm toán bắt buộc thuộc thẩm quyền kiểm tra tài chính của Nhà nước với tư cách là chủ sở hữu còn kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN được thực hiện theo nguyên tắc chọn mẫu theo yêu cầu quản lý của Nhà nước, yêu cầu giám sát của Quốc hội, HĐND và phù hợp với năng lực (biên chế, kinh phí) của KTNN trong từng thời kỳ. Một số đối tượng khác với tính chất không phức tạp và quy mô không lớn, như đối với các đơn vị nhận trợ giá, trợ cấp của Nhà nước, các đơn vị có công nợ được Nhà nước bảo lãnh mà không phải là DNNN thì các đơn vị này có thể thuê doanh nghiệp kiểm toán kiểm toán nhưng các doanh nghiệp kiểm toán phải thực hiện theo chuẩn mực, quy trình kiểm toán nhà nước và gửi báo cáo kiểm toán cho Kiểm toán Nhà nước.

Theo quy định tại Điều 63 Luật Kiểm toán nhà nước, các đơn vị được kiểm toán bao gồm:

1. Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và cơ quan khác ở trung ương.

2. Cơ quan được giao nhiệm vụ thu, chi ngân sách nhà nước các cấp.

3. Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân các cấp, cơ quan khác ở địa phương.

4. Đơn vị thuộc lực lượng vũ trang nhân dân.

5. Đơn vị quản lý quỹ dự trữ của Nhà nước, quỹ dự trữ của các ngành, các cấp, quỹ tài chính khác của Nhà nước.

6. Tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội – nghề nghiệp có sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước.

7. Đơn vị sự nghiệp được ngân sách nhà nước bảo đảm một phần hoặc toàn bộ kinh phí.

8. Tổ chức quản lý tài sản quốc gia.

9. Ban Quản lý dự án đầu tư có nguồn kinh phí ngân sách nhà nước hoặc có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước.

10. Các hội, liên hiệp hội, tổng hội, các tổ chức khác được ngân sách nhà nước hỗ trợ một phần kinh phí hoạt động.

11. Doanh nghiệp nhà nước.

12. Ngoài cơ quan, tổ chức, đơn vị quy định tại các khoản từ khoản 1 đến khoản 11 Điều này, đơn vị nhận trợ giá, trợ cấp của nhà nước, đơn vị có công nợ được nhà nước bảo lãnh mà không phải là doanh nghiệp nhà nước có thể thuê doanh nghiệp kiểm toán kiểm toán; doanh nghiệp kiểm toán phải thực hiện kiểm toán theo chuẩn mực, quy trình kiểm toán nhà nước và gửi báo cáo kiểm toán cho Kiểm toán Nhà nước.

Với tư cỏch là một bờn trong quan hệ phỏp luật về kiểm toỏn nhà nước, đơn vị được kiểm toán cú cỏc quyền và nghĩa vụ nhất định.

Theo quy định tại Điều 64 Luật kiểm toán nhà nước, đơn vị được kiểm toán có các quyền:

- Yêu cầu Đoàn kiểm toán xuất trình quyết định kiểm toán, kiểm toán viên xuất trình Thẻ kiểm toán viên nhà nước.

- Từ chối cung cấp thông tin, tài liệu không liên quan đến nội dung kiểm toán; đề nghị thay thế thành viên Đoàn kiểm toán khi có bằng chứng cho thấy thành viên đó không vô tư trong khi làm nhiệm vụ.

Việc quy định đơn vị được kiểm toán có quyền đề nghị thay thế thành viên Đoàn kiểm toán khi có bằng chứng cho thấy thành viên đó không vô tư trong khi làm nhiệm vụ cú ý nghĩa to lớn về mặt phỏp lý. Đó chính là sự bảo đảm cho hoạt động của cỏc thành viên Đoàn kiểm toán tuân thủ đúng pháp luật và bảo đảm yêu cầu của nguyên tắc hoạt động kiểm toán độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, trung thực, khách quan từ góc độ giám sát của đơn vị được kiểm toán. Tuy nhiờn, đơn vị được kiểm toán phải đưa ra được cỏc bằng chứng cho thấy thành viên đó không vô tư trong khi làm nhiệm vụ; đồng thời người có thẩm quyền phải kiểm tra, xác minh làm rõ.

- Thảo luận, giải trình bằng văn bản về những vấn đề được nêu trong dự thảo báo cáo kiểm toán nếu xét thấy chưa phù hợp.

- Khiếu nại với Tổng Kiểm toán Nhà nước về hành vi của Trưởng Đoàn kiểm toán, Tổ trưởng Tổ kiểm toán và thành viên khác của Đoàn kiểm toán trong quá trình thực hiện kiểm toán khi có căn cứ cho rằng hành vi đó là trái pháp luật; kiến nghị với Tổng Kiểm toán Nhà nước, cơ quan nhà nước có thẩm quyền về đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị kiểm toán khi có căn cứ cho rằng đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị đó là trái pháp luật.

- Yêu cầu Kiểm toán Nhà nước, Kiểm toán viên nhà nước bồi thường thiệt hại trong trường hợp gây thiệt hại cho đơn vị được kiểm toán theo quy định của pháp luật.

- Thực hiện các quyền khác theo quy định của pháp luật.

Theo quy định tại Điều 65 Luật kiểm toán nhà nước thì đơn vị được kiểm toán có các nghĩa vụ:

- Chấp hành quyết định kiểm toán.

- Lập và gửi đầy đủ, kịp thời báo cáo tài chính, báo cáo quyết toán dự án đầu tư; kế hoạch thu, chi; báo cáo tình hình chấp hành và quyết toán ngân sách cho Kiểm toán Nhà nước theo yêu cầu.

- Cung cấp đầy đủ, kịp thời các thông tin, tài liệu cần thiết để thực hiện việc kiểm toán theo yêu cầu của Kiểm toán Nhà nước, Kiểm toán viên nhà nước và phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính chính xác, trung thực, khách quan của thông tin, tài liệu đã cung cấp.

- Trả lời và giải trình đầy đủ, kịp thời các vấn đề do Đoàn kiểm toán, Kiểm toán viên nhà nước yêu cầu.

- Người đứng đầu đơn vị được kiểm toán phải ký biên bản kiểm toán.

- Thực hiện đầy đủ, kịp thời kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước về các sai phạm trong báo cáo tài chính và sai phạm trong việc tuân thủ pháp luật; thực hiện các biện pháp để khắc phục yếu kém trong hoạt động theo kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước; báo cáo bằng văn bản về việc thực hiện kết luận, kiến nghị đó cho Kiểm toán Nhà nước.

Trong quỏ trỡnh thực hiện quyền và nghĩa vụ của đơn vị được kiểm toán, cần lưu ý phân biệt rõ quyền thảo luận, giải trình với quyền kiến nghị của đơn vị được kiểm toán, trong đó: quyền thảo luận, giải trình được thực hiện trong giai đoạn lập báo cáo kiểm toán; đối tượng của quyền thảo luận, giải trình là dự thảo báo cáo kiểm toán; căn cứ thực hiện quyền này là đơn vị được kiểm toán xét thấy những vấn đề được nêu trong dự thảo báo cáo kiểm toán là chưa phù hợp; hình thức thực hiện bằng văn bản. Quyền kiến nghị được thực hiện khi báo cáo kiểm toán đã được phát hành; đối tượng của quyền kiến nghị là báo cáo kiểm toán đã được Tổng Kiểm toán Nhà nước hoặc người được Tổng Kiểm toán Nhà nước uỷ quyền ký và đã được gửi đơn vị được kiểm toán; căn cứ thực hiện quyền này là đơn vị được kiểm toán xét thấy có căn cứ cho rằng đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị đó là trái pháp luật; hình thức thực hiện bằng văn bản. Khi đơn vị được kiểm toán có kiến nghị về báo cáo kiểm toán, thì trong thời hạn ba mươi ngày, kể từ ngày nhận được kiến nghị, Tổng Kiểm toán Nhà nước phải xem xét, giải quyết; đối với vụ việc phức tạp thì thời hạn này có thể kéo dài, nhưng không quá bốn mươi lăm ngày, kể từ ngày nhận được kiến nghị. Tuy nhiên, Luật Kiểm toán nhà nước không quy định trong thời hạn bao nhiêu ngày kể từ khi nhận được báo cáo kiểm toán, đơn vị được kiểm toán phải thực hiện quyền này. Để bảo đảm trật tự pháp lý trong hoạt động kiểm toán, cần bổ sung quy định về thời hạn cho phép đơn vị được kiểm toán thực hiện quyền kiến nghị; đồng thời quy định đơn vị được kiểm toán có trách nhiệm cung cấp đầy đủ các bằng chứng để làm cơ sở cho ý kiến kiến nghị của mình.

Việc các đơn vị được kiểm toán nhận thức được đầy đủ các quyền và nghĩa vụ của mình là một trong những điều kiện giúp cho hoạt động kiểm toán nhà nước đạt được hiệu quả cao; đồng thời, tạo tác động tích cực đối với hoạt động của Kiểm toán Nhà nước và Kiểm toán viên nhà nước. Tuy nhiờn, cỏc quy định về quyền và nghĩa vụ của đơn vị được kiểm toỏn trong Luật Kiểm toỏn nhà nước cũng cũn những hạn chế nhất định cần sớm được khắc phục. Đú là, chưa có các quy định cụ thể về chế tài đối với các hành vi vi phạm của đơn vị được kiểm toán trong thực hiện nghĩa vụ theo quy định của luật. Trong hoạt động kiểm toán cũng như trong bất cứ lĩnh vực hoạt động nào khác, hệ thống pháp luật điều chỉnh các mối quan hệ phát sinh nhất thiết phải bao gồm các quy định về chế tài để xử lý các vi phạm của các bên tham gia trong các quan hệ đó. Các quy định về chế tài có ý nghĩa thực tiễn rất quan trọng để tăng cường pháp chế trong hoạt động kiểm toán đảm bảo hoạt động kiểm toán diễn ra theo đúng pháp luật. Tuy nhiên, trong Luật Kiểm toỏn nhà nước và cỏc văn bản hướng dẫn thi hành hầu như chưa có các quy định về chế tài trong các trường hợp vi phạm của đơn vị được kiểm toán, các tổ chức và cá nhân có liên quan, trừ một số quy định rất chung như: " chịu trách nhiệm theo quy định của pháp luật; chịu trách nhiệm trước pháp luật; tuỳ theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật, xử phạt vi phạm hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật... "). Chính do chưa có các quy định về chế tài một cách cụ thể và đầy đủ cho nên việc chấp hành pháp luật về kiểm toán nhà nước chưa nghiêm. Thực tế, qua hơn 2 năm thực hiện Luật Kiểm toán nhà nước, nhiều trường hợp vi phạm về nghĩa vụ của đơn vị được kiểm toán và tổ chức, cá nhân có liên quan như: không cung cấp đầy đủ, kịp thời các thông tin, tài liệu; không thực hiện đầy đủ, kịp thời các kết luận, kiến nghị kiểm toán; cản trở việc kiểm toán; che dấu các hành vi vi phạm pháp luật về tài chính,

ngân sách..., song chưa có quy định xử lý vi phạm đã làm giảm hiệu lực, hiệu qủa hoạt động của Kiểm toỏn Nhà nước nói riêng và tính nghiêm minh của pháp luật nói chung.

Cùng với việc quy định rõ quyền và nghĩa vụ của đơn vị được kiểm toán, Luật Kiểm toán nhà nước cũng quy định rõ trách nhiệm gửi báo cáo tài chính, báo cáo quyết toán tại Điều 66 của Luật như sau:

- Kết thúc năm ngân sách, các đơn vị dự toán cấp I của ngân sách trung ương, Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có trách nhiệm gửi báo cáo tài chính, báo cáo quyết toán ngân sách cho Bộ Tài chính theo quy định của Luật ngân sách nhà nước, đồng thời gửi cho Kiểm toán Nhà nước.

- Bộ Tài chính có trách nhiệm gửi báo cáo quyết toán NSNN cho Kiểm toán Nhà nước chậm nhất là mười bốn tháng sau khi kết thúc năm ngân sách.

- Kho bạc Nhà nước định kỳ gửi báo cáo thực hiện dự toán thu, chi ngân sách quý, năm cho Kiểm toán Nhà nước.

Luật Kiểm toán nhà nước cũng quy định rõ trách nhiệm của cơ quan, tổ chức quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước đối với tính chính xác, trung thực của báo cáo tài chính:

- Chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính chính xác, trung thực của các số liệu kế toán và các thông tin của báo cáo tài chính.

- Căn cứ vào các quy định của pháp luật, xây dựng và duy trì hoạt động hệ thống kiểm soát nội bộ thích hợp và có hiệu quả.

- Tổ chức kiểm toán nội bộ theo quy định của pháp luật để bảo vệ an toàn tài sản; đánh giá về chất lượng và độ tin cậy của thông tin kinh tế, tài chính; việc chấp hành pháp luật, chế độ, chính sách của Nhà nước và các nội quy, quy chế của đơn vị.

Chế định kiểm toán nội bộ (khoản 3 Điều 6) là một chế định mới của Luật kiểm toán nhà nước. Chế định này đặt ra cho các cơ quan, đơn vị nhiệm vụ phải thực hiện kiểm toán nội bộ theo quy định của pháp luật để đảm bảo về an toàn tài sản; đánh giá về chất lượng và độ tin cậy của thông tin kinh tế, tài chính; việc chấp hành pháp luật, chế độ, chính sách của Nhà nước và các nội quy, quy chế của đơn vị. Cả ba nội dung của kiểm toán nội bộ là đánh giá mức độ an toàn và hiệu quả của việc sử dụng tài sản công; đánh giá chất lượng và độ tin cậy của thông tin kinh tế, tài chính; việc chấp hành pháp luật, chế độ, chính sách của Nhà nước và các nội quy, quy chế của đơn vị đều không phải hoàn toàn mới mẻ đối với các cơ quan, đơn vị. Tuy nhiên, trước đây do không có quy định thống nhất nên mỗi cơ quan thực hiện những nội dung kiểm toán này theo cách thức riêng của mình. Điều này làm cho việc xõy dựng cỏc chuẩn mực kiểm toán chung cũng như đánh giá chất lượng kiểm toán rất khó khăn và gặp nhiều vướng mắc. Mặt khác, những vấn đề liên quan tới kỹ năng và nghiệp vụ kiểm toán cho tới nay còn tương đối xa lạ đối với đại đa số các cơ quan, đơn vị trong bộ máy của Nhà nước. Vì vậy, rất cần có sự hướng dẫn cụ thể, chi tiết để mọi cơ quan đều thực hiện đúng, đủ và thống nhất việc kiểm toán nội bộ. Để khắc phục những tồn tại trên đây, đồng thời nâng cao hiệu quả hoạt động của kiểm toán nội bộ, Luật kiểm toán nhà nước,

ngoài việc đưa ra những quy định về kiểm toán nội bộ tại tất cả các cơ quan sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước, cũng còn quy định rõ nhiệm vụ của Kiểm toán Nhà nước tại khoản 15 Điều 15: chỉ đạo và hướng dẫn về chuyên môn, nghiệp vụ kiểm toán nội bộ; sử dụng kết quả kiểm toán nội bộ của cơ quan, tổ chức được quy định tại Điều 6 của Luật này. Để thực hiện nhiệm vụ nêu trên, Kiểm toán Nhà nước hướng dẫn việc tổ chức kiểm toán nội bộ theo quy định của pháp luật tại các cơ quan, tổ chức sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước; ban hành hệ thống chuẩn mực kiểm toán nội bộ; biên soạn và phát hành sổ tay hướng dẫn nghiệp vụ kiểm toán nội bộ và thường xuyên tổ chức bồi dưỡng, tập huấn những vấn đề liên quan tới kỹ năng và nghiệp vụ kiểm toán nội bộ cho đội ngũ cán bộ làm công tác này tại các cơ quan, tổ chức có quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước./.

Đặng Văn Hải

(Phó vụ trưởng Vụ Pháp chế KTNN)

Tài liệu tham khảo:

- Luật Kiểm toán nhaà nước;

- Quy trỡnh kiểm toỏn của KTNN;

- Quy chế Tổ chức và hoạt động của Đoàn KTNN;

- Tài liệu tập huấn Luật Kiểm toán nhà nước.