

KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

BÁO CÁO TỔNG KẾT ĐỀ TÀI NGHIÊN CỨU

**HOÀN THIỆN QUY TRÌNH XÂY DỰNG KẾ HOẠCH
KIỂM TOÁN HÀNG NĂM CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC**

**CHỦ NHIỆM ĐỀ TÀI
PHAN THANH SÁU**

HÀ NỘI - 2003

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Một trong những nhiệm vụ của Kiểm toán Nhà nước là xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt . Đây là giai đoạn cực kỳ quan trọng, quyết định đến quá trình hoạt động của KTNN, đồng thời nhằm giúp cho Thủ tướng Chính phủ có căn cứ để phê duyệt kế hoạch kiểm toán được kịp thời, đúng mục tiêu, và đúng đối tượng kiểm toán.

Tại điều 2 Nghị định số 70/CP ngày 11/7/1994 nay là Nghị định số 93/2003/NĐ-CP ngày 13/8/2003 của Chính phủ quy định nhiệm vụ của Kiểm toán Nhà nước là : "Xây dựng chương trình kế hoạch kiểm toán hàng năm trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt...". Trong những năm qua, kể từ khi KTNN được thành lập và đi vào hoạt động, thực hiện nhiệm vụ của Chính phủ giao, công tác xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm mặc dù chưa có nhiều kinh nghiệm, nhưng bước đầu cũng đã hình thành được các bước xây dựng kế hoạch kiểm toán từ việc xác định mục tiêu, nội dung kiểm toán đến việc xác định đối tượng kiểm toán ...

Tuy nhiên, việc xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm lâu nay mới chỉ hình thành một cách tự nhiên, chưa có một quy trình xây dựng kế hoạch cụ thể. Chính vì vậy dẫn đến những bất cập trong việc xác định đối tượng kiểm toán, thậm chí phải điều chỉnh nhiều lần làm ảnh hưởng đến thời gian và hoạt động của Kiểm toán Nhà nước.

Từ thực trạng những bất cập hiện nay, việc nghiên cứu đề tài "*Quy trình xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN*" đang là một nhu cầu cấp bách và có ý nghĩa thực tiễn lớn đối với cơ quan Kiểm toán Nhà nước.

2. Mục đích nghiên cứu của đề tài

Mục đích nghiên cứu của đề tài là nghiên cứu cơ sở lý luận về việc xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước . Nghiên cứu để đưa ra các quan điểm, định hướng về việc xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng

năm, trên cơ sở đó đưa ra các căn cứ, mục tiêu, nội dung và quy trình xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước.

Mục đích chính của đề tài là nghiên cứu để lựa chọn các đối tượng, đơn vị kiểm toán sao cho chính xác, khách quan và mang tính đại diện, tính điển hình để thực hiện kiểm toán, đáp ứng yêu cầu bức thiết hiện nay của Quốc hội, Chính phủ nói chung cũng như của cơ quan Kiểm toán Nhà nước nói riêng.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đề tài này chỉ nghiên cứu trong phạm vi xây dựng chương trình kế hoạch kiểm toán hàng năm trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt (cụ thể là từ việc xác định mục tiêu, nội dung kiểm toán ... đến việc lựa chọn đối tượng kiểm toán), không nghiên cứu phân tổ chức thực hiện chương trình kế hoạch đó.

Nghiên cứu về thực trạng của việc xây dựng kế hoạch kiểm toán lâu nay của KTNN trình Thủ tướng Chính phủ, đánh giá những ưu điểm, nhược điểm và rút ra nguyên nhân trên cơ sở đó nghiên cứu quy trình xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước.

4. Phương pháp nghiên cứu

Đề tài đã vận dụng phương pháp so sánh, phương pháp phân tích tổng hợp và khảo sát kinh nghiệm thực tiễn. Coi việc phân tích thực trạng xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm hiện nay của KTNN là cơ sở thực tiễn để đề xuất và kiến nghị quy trình xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN.

5. Những đóng góp của đề tài

1- Đề tài đã hệ thống hóa lý luận về xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN, trong đó đã làm rõ mục tiêu, nguyên tắc và sự cần thiết phải xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm, đã khẳng định việc xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm là một trong những nhiệm vụ chủ yếu của KTNN, có ý nghĩa quyết định đến kết quả hoạt động của KTNN.

2- Đánh giá thực trạng xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN và những nguyên nhân làm hạn chế đến việc xây dựng kế hoạch kiểm toán trong thời gian qua.

3- Đã xác lập các quan điểm cơ bản và định hướng xây dựng kế hoạch nhằm đổi mới kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN cho phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng, hệ thống pháp luật của Nhà nước, phù hợp với luật NSNN sửa đổi và gắn liền với phục vụ có hiệu quả chương trình cải cách hành chính Nhà nước, đồng thời phù hợp với chiến lược phát triển của KTNN trong giai đoạn hiện tại và tương lai.

Trên cơ sở đó đề tài đã đưa ra quy trình xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN bao gồm 6 bước, đặc biệt đã đi sâu phân tích bước lựa chọn đối tượng kiểm toán.

Để thực hiện tốt kế hoạch đó, đề tài đã nêu ra các điều kiện trong đó chú trọng đến điều kiện địa vị pháp lý của KTNN và đội ngũ cán bộ tham gia xây dựng kế hoạch kiểm toán.

6. Kết cấu của đề tài

Ngoài phần mở đầu và kết luận, đề tài được chia thành 3 chương :

Chương 1: Cơ sở lý luận về kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước .

Chương 2: Thực trạng công tác xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN.

Chương 3: Quy trình xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN và các điều kiện để thực hiện.

CHƯƠNG I

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ KẾ HOẠCH

KIỂM TOÁN HÀNG NĂM CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

1.1. Khái niệm về kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN

Kiểm toán Nhà nước được thành lập theo Nghị định số 70/CP ngày 11 tháng 7 năm 1994 của Chính phủ và có chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức theo Quyết định số 61/TTg ngày 24/01/1995 và Nghị định số 93/2003/NĐ-CP ngày 13/8/2003 của Chính phủ. Theo đó, Kiểm toán Nhà nước có chức năng chủ yếu sau:

Kiểm toán Nhà nước là cơ quan thuộc Chính phủ, thực hiện chức năng kiểm toán, xác nhận tính đúng đắn, hợp pháp của báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước các cấp và báo cáo tổng quyết toán ngân sách nhà nước; báo cáo quyết toán, báo cáo tài chính của các cơ quan, đơn vị, tổ chức có sử dụng ngân sách nhà nước; kiểm toán tính tuân thủ pháp luật, tính kinh tế trong việc quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước và tài sản công theo kế hoạch kiểm toán hàng năm được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và các nhiệm vụ kiểm toán đột xuất do Thủ tướng Chính phủ giao hoặc cơ quan nhà nước có thẩm quyền yêu cầu.

Như vậy, để thực hiện chức năng của mình, hàng năm KTNN phải xây dựng kế hoạch kiểm toán trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và tổ chức thực hiện kế hoạch đó. Do đó, xây dựng kế hoạch kiểm toán là một trong những nhiệm vụ chủ yếu của KTNN, có ý nghĩa quyết định đến kế hoạch công tác chung hàng năm của KTNN.

Cho đến nay chưa có tài liệu nào nêu ra khái niệm đầy đủ về Kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN; Tuy nhiên, trên cơ sở thực tế xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước trong những năm qua, chúng tôi quan niệm rằng :

Kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN là chương trình thực hiện nhiệm vụ hàng năm của KTNN, thể hiện nội dung và đối tượng kiểm toán trong một năm. Thực chất Kế hoạch kiểm toán hàng năm là tập hợp các cuộc kiểm toán dự kiến tiến hành trong một năm nhằm đạt mục tiêu kiểm toán hàng năm của KTNN, phục vụ cho yêu cầu quản lý kinh tế- xã hội của Đảng và Nhà nước trong từng thời kỳ.

Xây dựng kế hoạch kiểm toán chính là sự cụ thể hoá các mục tiêu kiểm toán cho một năm, là quá trình lựa chọn các đối tượng kiểm toán. Kế hoạch kiểm toán là giai đoạn đầu tiên và quan trọng, quyết định mục tiêu, phạm vi, đối tượng, chất lượng và hiệu quả của hoạt động kiểm toán. Đồng thời, kế hoạch là công cụ quản lý và là cơ sở quan trọng nhất để đánh giá hoạt động thông qua việc thực hiện kế hoạch trên nhiều tiêu chí khác nhau như tiến độ, mục tiêu đạt được...

Ở hầu hết các nước trên thế giới, Kiểm toán Nhà nước hoàn toàn độc lập trong quá trình xây dựng và quyết định kế hoạch kiểm toán và đây là một trong những điều kiện quan trọng đảm bảo cho tính độc lập trong hoạt động kiểm toán. Ở Việt Nam, theo quy định của pháp luật thì KTNN có nhiệm vụ xây dựng kế hoạch hàng năm trình Thủ tướng Chính phủ và tổ chức thực hiện kế hoạch đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

Kế hoạch kiểm toán hàng năm là cơ sở pháp lý để KTNN tiến hành kiểm toán tại các đơn vị được kiểm toán. Trên cơ sở kế hoạch kiểm toán năm, Tổng KTNN phân chia nhiệm vụ kiểm toán cho các KTNN chuyên ngành và khu vực, từ đó các KTNN chuyên ngành và khu vực sẽ xây dựng kế hoạch kiểm toán cho từng cuộc kiểm toán. Kế hoạch kiểm toán mỗi cuộc kiểm toán là kế hoạch tác nghiệp kiểm toán, là việc thiết lập các phương pháp, cách thức và trình tự kiểm toán phù hợp với đối tượng được kiểm toán, đồng thời xác định mục tiêu, nội dung kiểm toán, nhân sự, thời gian và các phương tiện cũng như kinh phí phục vụ

cho cuộc kiểm toán, đảm bảo đạt được chất lượng và hiệu quả của cuộc kiểm toán nhằm hạn chế rủi ro kiểm toán đến mức thấp nhất.

Khác với kế hoạch kiểm toán của mỗi cuộc kiểm toán, kế hoạch kiểm toán hàng năm không đưa ra các phương pháp, cách thức kiểm toán cụ thể, mà chỉ xác định nội dung và đối tượng kiểm toán mà KTNN dự kiến tiến hành trong năm kế hoạch, chẳng hạn như: kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách năm X của Bộ, địa phương nào đó hoặc báo cáo tài chính năm Y của Tổng công ty Z,... Kế hoạch kiểm toán năm thể hiện trọng tâm và mục tiêu kiểm toán từng năm của KTNN, nó định hướng cho việc xây dựng mục tiêu và nội dung kiểm toán cho các cuộc kiểm toán. Việc lựa chọn trọng tâm và mục tiêu kiểm toán từng năm có ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng các thông tin và hiệu quả của các kiến nghị của KTNN trong các báo cáo kiểm toán mỗi cuộc kiểm toán cũng như báo cáo kiểm toán tổng hợp hàng năm trình Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các cơ quan khác theo quy định của pháp luật.

Như vậy, có thể nói kế hoạch kiểm toán năm có ý nghĩa quyết định đến chất lượng hoạt động hàng năm và hơn nữa là đến vị trí và vai trò của KTNN .

1.2.Sự cần thiết phải xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước

Sự cần thiết phải xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm xuất phát từ những lý do cơ bản sau đây:

-Thứ nhất, như trên đã nói việc xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt là nhiệm vụ của KTNN. Tại điểm 2, điều 2 Nghị định số 93/2003/NĐ-CP ngày 13 tháng 8 năm 2003 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của KTNN đã xác định rõ Kiểm toán Nhà nước có nhiệm vụ "Xây dựng chương trình, kế hoạch kiểm toán hàng năm trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và tổ chức thực hiện chương trình, kế hoạch đó". Kế hoạch kiểm toán hàng năm được Thủ tướng Chính phủ

phê duyệt là cơ sở pháp lý để KTNN tiến hành kiểm toán tại các đơn vị được kiểm toán.

- *Thứ hai*, do đối tượng kiểm toán của KTNN rộng, liên quan đến nhiều lĩnh vực, trong khi đó lực lượng kiểm toán viên có hạn, cho nên KTNN không thể tiến hành kiểm toán định kỳ hàng năm tất cả các đối tượng kiểm toán, mà phải lựa chọn đối tượng kiểm toán theo các mục tiêu xác định hàng năm để xây dựng kế hoạch kiểm toán. Theo quy định của Luật NSNN và Nghị định số 93/2003/NĐ-CP, đối tượng kiểm toán của KTNN là ngân sách các bộ, ngành, các cấp ngân sách (tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; quận, huyện; xã, phường), các doanh nghiệp nhà nước, các dự án đầu tư XDCB, chương trình mục tiêu quốc gia và các tổ chức khác có sử dụng NSNN. Đối tượng kiểm toán quan trọng nhất của KTNN là báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước các cấp và báo cáo tổng quyết toán NSNN để phục vụ cho việc phê duyệt quyết toán NSNN của Hội đồng nhân dân các cấp và phê chuẩn tổng quyết toán NSNN của Quốc hội. Kiểm toán Nhà nước không chỉ có nhiệm vụ kiểm toán báo cáo tài chính mà còn kiểm toán tính tuân thủ pháp luật, tính kinh tế trong việc quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước và tài sản công. Do đó, hàng năm KTNN cần phải lựa chọn các nội dung, đối tượng và hình thức kiểm toán thích hợp nhằm đạt mục tiêu cao nhất là cung cấp thông tin có chất lượng và những khuyến nghị hiệu quả cho Hội đồng nhân dân các cấp và Quốc hội trong việc phân bổ dự toán ngân sách và giám sát chấp hành ngân sách.

- *Thứ ba*, kế hoạch kiểm toán hàng năm là sự cụ thể hóa các mục tiêu kiểm toán cho một năm; đây là kế hoạch phục vụ cho chỉ đạo hoạt động kiểm toán. Hoạt động của KTNN nhằm cung cấp thông tin phục vụ công tác quản lý, điều hành và quyết toán ngân sách, công tác quản lý kinh tế-tài chính của Đảng và Nhà nước, góp phần củng cố kỷ luật tài chính, sử dụng tiết kiệm và có hiệu quả NSNN và các nguồn lực tài chính khác của quốc gia. Để thực hiện được nhiệm vụ đó, KTNN cần phải căn cứ vào yêu cầu quản lý kinh tế - tài chính của Nhà nước,

tức nhu cầu "đầu ra" của KTNN trong từng giai đoạn, thời kỳ để xác định các mục tiêu kiểm toán phù hợp. Trên cơ sở đó KTNN xác định các đối tượng và nội dung kiểm toán cho từng năm, sao cho đảm bảo đạt được các mục tiêu với chất lượng cao nhất và hiệu quả nhất. Các cuộc kiểm toán được lựa chọn cần có sự liên hệ chặt chẽ với nhau bởi mục tiêu chung đó, các cuộc kiểm toán phải là phương tiện thực hiện các mục tiêu.

- Thứ tư, kế hoạch kiểm toán là công cụ chủ yếu của KTNN để quản lý hoạt động kiểm toán. Như trên đã nói, mục tiêu chủ yếu, bao trùm của hoạt động kiểm toán của KTNN là cung cấp thông tin phục vụ các cơ quan chức năng quản lý hiệu quả hơn các nguồn lực tài chính. Do đó, ngay từ khâu lập kế hoạch kiểm toán, Lãnh đạo KTNN cần phải đưa ra các mục tiêu kiểm toán hàng năm, từ đó chỉ đạo, hướng dẫn các KTNN chuyên ngành và khu vực chọn lựa các nội dung và đối tượng kiểm toán phù hợp để thực hiện mục tiêu đó. Sau khi kế hoạch kiểm toán được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ cũng như khả năng của mỗi KTNN chuyên ngành và khu vực, Tổng KTNN phân chia kế hoạch kiểm toán cho các KTNN chuyên ngành và khu vực, từ đó các KTNN chuyên ngành và khu vực sẽ xây dựng kế hoạch kiểm toán cho từng cuộc kiểm toán. Như vậy, thông qua kế hoạch kiểm toán, Lãnh đạo KTNN và các Kiểm toán trưởng các KTNN chuyên ngành và khu vực thực hiện quản lý hoạt động kiểm toán, hướng các cuộc kiểm toán vào thực hiện các mục tiêu kiểm toán.

1.3. Mục tiêu và yêu cầu của việc xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước

1.3.1. Mục tiêu xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN

Mục tiêu của việc xây dựng kế hoạch hàng năm là lựa chọn nội dung, đối tượng và loại hình kiểm toán sao cho thông qua kiểm toán có thể rút ra những nhận xét, đánh giá tổng quát về các lĩnh vực thuộc thẩm quyền kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước.

Kiểm toán Nhà nước có chức năng cơ bản là: Kiểm tra, xác nhận tính đúng đắn, trung thực, hợp pháp của các số liệu, tài liệu kế toán, báo cáo tài chính, báo cáo quyết toán thu, chi ngân sách nhà nước và việc thực hiện pháp luật về kinh tế- tài chính , ngân sách, kế toán của Nhà nước; Thông qua công tác kiểm toán, nghiên cứu đề xuất các kiến nghị và giải pháp góp phần giữ vững kỷ cương pháp luật, ngăn ngừa các hành vi vi phạm, sử dụng kém hiệu quả, lãng phí công quỹ, vốn và tài sản của Nhà nước.

Do đối tượng kiểm toán rộng, hàng năm KTNN phải lựa chọn những nội dung, đối tượng kiểm toán thích hợp sao cho có thể đánh giá, nhận xét về tính minh bạch của báo cáo tài chính và báo cáo quyết toán NSNN các cấp. Đồng thời tư vấn cho các đơn vị được kiểm toán và cơ quan quản lý của Nhà nước khắc phục những tồn tại, thiếu sót nhằm cải tiến công tác quản lý kinh tế, tài chính.

Đối với lĩnh vực kiểm toán NSNN, xây dựng Kế hoạch kiểm toán hàng năm cần hướng vào trọng điểm kiểm toán phục vụ mục đích phê chuẩn quyết toán NSNN các cấp theo quy định của luật NSNN.

Đối với lĩnh vực kiểm toán dự án đầu tư XD CB và các chương trình mục tiêu, ngoài việc xác định tính chính xác của báo cáo quyết toán vốn đầu tư thực hiện, xây dựng kế hoạch kiểm toán cần hướng tới đánh giá tính hiệu quả của dự án, chương trình; thực trạng công tác quản lý dự án, chương trình và các biện pháp phòng ngừa. Đặc biệt chú ý tới các dự án, chương trình trọng điểm quốc gia và có tính thời sự cao.

Đối với lĩnh vực kiểm toán doanh nghiệp nhà nước, khi xây dựng kế hoạch kiểm toán cần ưu tiên lựa chọn những nội dung, đối tượng kiểm toán liên quan đến thực hiện chủ trương, chính sách mới của Đảng và Nhà nước; kinh doanh độc quyền nhằm đánh giá thực trạng tài chính, hiệu quả kinh doanh của các DNNN, hiệu quả của các chủ trương, chính sách mới, việc xác định giá của các mặt hàng độc quyền.