

**KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC
HỘI ĐỒNG KHOA HỌC**

ĐỀ TÀI KHOA HỌC CẤP BỘ

**THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIÊN
PHÂN CÔNG, PHÂN CẤP TRONG TỔ CHỨC
QUẢN LÝ VÀ THỰC HIỆN HOẠT ĐỘNG
KIỂM TOÁN CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC**

Mã số: 5.02.11

Chủ nhiệm: TS. Đinh Trọng Hạnh

Phó chủ nhiệm: CN. Nguyễn Trọng Thủy

Thư ký: CN. Vương Văn Quang

Thành viên: TS. Phan Duy Minh

HÀ NỘI, NĂM 2002

4748

30/11/2003

MỤC LỤC

NỘI DUNG	TRANG
Mở đầu	
Chương I: Những vấn đề lý luận cơ bản về phân công và phân cấp trong tổ chức quản lý và thực hiện hoạt động kiểm toán	1
<i>I- Một số khái niệm cơ bản và sự cần thiết của phân công, phân cấp trong tổ chức quản lý và thực hiện hoạt động kiểm toán</i>	1
1- Các khái niệm	1
2- Sự cần thiết của phân công phân cấp trong tổ chức quản lý và thực hiện kiểm toán	11
<i>II- Những nội dung cơ bản về sự phân công, phân cấp trong tổ chức quản lý và thực hiện hoạt động kiểm toán</i>	14
1- Các nội dung về sự phân công	14
2- Các nội dung về sự phân cấp	20
3- Mối quan hệ giữa phân công, phân cấp và những yêu cầu trong giải quyết mối quan hệ đó	24
<i>III- Những nhân tố tác động chủ yếu đến phân công, phân cấp trong tổ chức quản lý và thực hiện kiểm toán</i>	26
1- Các nhân tố tác động đến phân công, phân cấp trong tổ chức quản lý kiểm toán	26
2- Các nhân tố tác động đến phân công, phân cấp trong tổ chức thực hiện kiểm toán	29
3- Các nhân tố khác tác động đến phân công, phân cấp	31
* Chương 2: Thực trạng phân công, phân cấp trong tổ chức quản lý và thực hiện kiểm toán của KTNN	33
<i>I- Khái quát về quá trình hình thành, hiện trạng về tổ chức, cơ chế quản lý và thực hiện kiểm toán</i>	33

1- Quá trình hình thành và hiện trạng về hệ thống tổ chức của Kiểm toán Nhà nước	33
2- Khái quát về cơ chế tổ chức quản lý và thực hiện kiểm toán	36
<i>II- Thực trạng về phân công, phân cấp trong tổ chức quản lý và thực hiện hoạt động kiểm toán</i>	39
1- Thực trạng về phân công, phân cấp trong tổ chức quản lý kiểm toán	39
2- Thực trạng về phân công, phân cấp trong tổ chức thực hiện hoạt động kiểm toán	46
<i>III- Những hạn chế chủ yếu và nguyên nhân của những hạn chế của sự phân công, phân cấp trong tổ chức quản lý và thực hiện hoạt động kiểm toán</i>	50
1- Những hạn chế chủ yếu	51
2- Nguyên nhân của những hạn chế	53
<i>IV- Kinh nghiệm phân công, phân cấp trong tổ chức quản lý và thực hiện hoạt động kiểm toán của KTNN một số nước</i>	55
1- Kinh nghiệm phân công, phân cấp trong tổ chức quản lý kiểm toán	56
2- Kinh nghiệm phân công, phân cấp trong tổ chức thực hiện kiểm toán	62
* Chương III: Phương hướng và giải pháp hoàn thiện phân công, phân cấp trong tổ chức quản lý và thực hiện hoạt động kiểm toán	66
<i>I- Những định hướng chủ yếu trong phát triển, hoàn thiện tổ chức và cơ chế hoạt động của KTNN</i>	66
1- Những mục tiêu của giai đoạn 2001-2010	66
2- Phát triển về tổ chức bộ máy KTNN	67
3- Hoàn thiện về cơ chế quản lý KTNN	68
4- Đổi mới công tác tổ chức thực hiện các cuộc kiểm toán	68
<i>II- Phương hướng hoàn thiện phân công, phân cấp</i>	69
1- Phát huy được hiệu quả, hiệu lực của mô hình tổ chức, hoạt	70

động của các KTNN hiện nay trong giai đoạn phát triển mới	
2- Tăng cường hiệu lực, hiệu quả của bộ máy tổ chức quản lý kiểm toán	70
3- Nâng cao năng lực, quyền và trách nhiệm của các KTV trực tiếp thực hiện kiểm toán	71
4- Đảm bảo sự phối hợp nhịp nhàng, hiệu quả giữa hoạt động tổ chức quản lý và hoạt động tổ chức thực hiện kiểm toán	71
III- Những nguyên tắc chỉ đạo phân công, phân cấp	72
1- Nguyên tắc thứ nhất, tổ chức và quản lý tập trung thống nhất	73
2- Nguyên tắc thứ hai, phân công, phân cấp theo mục tiêu dự định	75
3- Nguyên tắc thứ ba, chuyên môn hoá kết hợp với phân nhóm chức năng; không trùng lặp giữa các bộ phận	76
4- Nguyên tắc thứ tư, sự tương xứng giữa trách nhiệm và quyền hạn	78
5- Nguyên tắc thứ năm, đảm bảo hiệu quả	79
IV- Những giải pháp hoàn thiện phân công, phân cấp	80
1- Đổi mới công tác tổ chức kế hoạch kiểm toán	80
2- Phân định phạm vi chức năng, nhiệm vụ giữa phân hệ quản lý và phân hệ thực hiện hoạt động kiểm toán	86
3- Hoàn thiện các nội dung phân công, phân cấp trong tổ chức quản lý kiểm toán	90
4- Hoàn thiện nội dung phân công, phân cấp trong tổ chức thực hiện kiểm toán	113
5- Kiến nghị các biện pháp tổ chức thực hiện	119
Kết luận	123

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

1- BCTC:	Báo cáo tài chính
2- CNTT:	Công nghệ thông tin
3- DNNN:	Doanh nghiệp Nhà nước
4- HCSN:	Hành chính sự nghiệp
5- NSDP:	Ngân sách địa phương
6- NSNNTW:	Ngân sách Nhà nước Trung ương
7- NSNN:	Ngân sách Nhà nước
8- KTV:	Kiểm toán viên
9- KTVNN	Kiểm toán viên Nhà nước
10- KTT:	Kiểm toán trưởng
11- KTNN:	Kiểm toán Nhà nước
12- KTCN:	Kiểm toán chuyên ngành
13- KTKV:	Kiểm toán khu vực
14- KT NSNN:	Kiểm toán Ngân sách Nhà nước
15- KT DNNN:	Kiểm toán Doanh nghiệp Nhà nước
16- KT CTĐB:	Kiểm toán chương trình đặc biệt
17- SNNN:	Sự nghiệp Nhà nước

MỞ ĐẦU

TÍNH CẤP THIẾT CỦA ĐỀ TÀI.

Phân công, phân cấp là một trong những nội dung cơ bản của quá trình tổ chức quản lý và thực hiện hoạt động kiểm toán; nó là tiền đề cho mọi hoạt động kiểm toán, nó tác động, chi phối hình thức, phương pháp, công cụ ... và các nội dung khác của cơ chế quản lý hoạt động kiểm toán; do vậy, nó là nhân tố quan trọng tác động đến hiệu quả của hoạt động kiểm toán Nhà nước.

Thực tiễn việc phân công, phân cấp được hình thành cùng với sự ra đời và hoạt động của hệ thống tổ chức KTNN; nó đang trong quá trình vận động cùng với sự phát triển của hệ thống KTNN và quá trình đổi mới, hoàn thiện cơ chế quản lý kiểm toán. Tuy nhiên, do điều kiện lịch sử, sự phân công, phân cấp trong tổ chức quản lý và thực hiện hoạt động KTNN được hình thành trong giai đoạn vừa qua còn chưa đồng bộ (về thời gian và nội dung do quá trình bổ xung phân công, phân cấp ở những giai đoạn phát triển khác nhau của tổ chức hệ thống KTNN và cơ chế quản lý kiểm toán) và không ít những vấn đề trong quy định hoặc thực hiện còn có những bất cập, chưa hợp lý ... đòi hỏi cần tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện.

Phân công, phân cấp trong tổ chức quản lý thực hiện hoạt động kiểm toán là yếu tố mang tính chất động, chịu sự chi phối của hệ thống tổ chức kiểm toán, cơ chế quản lý kiểm toán và nhiều yếu tố khác; tuy nhiên, cho đến nay (trong nước) chưa có một công trình khoa học nào nghiên cứu một cách toàn diện về nó để tạo cơ sở định hướng cho việc tiếp tục hoàn thiện nó trong giai đoạn trước mắt và trong tương lai. Việc nghiên cứu vấn đề phân công phân cấp đáp ứng về lý luận và là cơ sở quan trọng trong xây dựng chiến lược phát triển tổ chức và hoạt động của KTNN trong giai đoạn 2001 - 2010.

Từ những vấn đề tổng quan trên cho thấy việc nghiên cứu đề tài "*Thực trạng và giải pháp hoàn thiện phân công, phân cấp trong tổ chức quản lý và thực hiện hoạt động kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước*" là một yêu cầu cấp bách.

MỤC TIÊU NGHIÊN CỨU.

Trên cơ sở nghiên cứu một cách có hệ thống về lý luận và phân tích thực trạng phân công, phân cấp trong tổ chức quản lý và thực hiện hoạt động kiểm toán của KTNN, đề tài nhằm hướng tới các mục tiêu sau:

- Xây dựng những định hướng có tính nguyên tắc chỉ đạo việc hoàn thiện phân công, phân cấp trong tổ chức quản lý và thực hiện hoạt động kiểm toán.

- Đề xuất các nhóm giải pháp chủ yếu về đổi mới công tác kế hoạch kiểm toán; phân định phạm vi, chức năng, nhiệm vụ giữa 2 phân hệ và những nội dung cụ thể hoàn thiện phân công, phân cấp trong mỗi phân hệ tổ chức quản lý và thực hiện hoạt động kiểm toán của KTNN.

ĐỐI TƯỢNG NGHIÊN CỨU.

Nhằm đạt các mục tiêu trên đề tài xác định đối tượng nghiên cứu gồm 2 nhóm vấn đề chính:

- Nhóm những vấn đề lý luận cơ bản về phân công phân cấp trong tổ chức quản lý và thực hiện hoạt động kiểm toán của KTNN (gồm cả những vấn đề có liên quan về cơ chế quản lý, cơ chế thực hiện kiểm toán ...).

- Phân tích đánh giá thực trạng về các quy định và việc thực hiện phân công phân cấp trong tổ chức quản lý và thực hiện hoạt động kiểm toán của KTNN.

PHẠM VI NGHIÊN CỨU.

- Nghiên cứu về cả lý luận và thực tiễn; trong đó chú trọng đến thực tiễn của KTNN Việt nam từ khi thành lập đến nay; đồng thời có tham khảo kinh nghiệm phân công, phân cấp trong tổ chức quản lý và thực hiện hoạt động kiểm toán của KTNN một số nước trên thế giới.

PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU.

Ngoài các phương pháp cơ bản chung trong nghiên cứu, đề tài chú trọng sử dụng các phương pháp chủ yếu, trực tiếp là: phương pháp phân tích - tổng hợp, phương pháp so sánh, đối chiếu, phương pháp lịch sử, phương pháp mô hình hoá.

KẾT CẤU ĐỀ TÀI

Chương I: Những vấn đề lý luận cơ bản về phân công và phân cấp trong tổ chức quản lý và thực hiện hoạt động kiểm toán của KTNN.

Chương II: Thực trạng phân công, phân cấp trong tổ chức quản lý và thực hiện hoạt động kiểm toán của KTNN.

Chương III: Phương hướng và giải pháp hoàn thiện phân công, phân cấp trong tổ chức quản lý và thực hiện hoạt động kiểm toán.

CHƯƠNG 1
NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CƠ BẢN VỀ
PHÂN CÔNG VÀ PHÂN CẤP TRONG TỔ CHỨC QUẢN LÝ
VÀ THỰC HIỆN HOẠT ĐỘNG KIỂM TOÁN

Phân công, phân cấp luôn là một trong những vấn đề cơ bản mà các nhà quản lý rất quan tâm. Phân công, phân cấp là một yếu tố rất năng động, phụ thuộc vào nhiều nhân tố. Sự phân công, phân cấp một cách hợp lý sẽ trở thành một công cụ có hiệu lực để đảm bảo được hiệu quả của hoạt động quản lý.

I - MỘT SỐ KHÁI NIỆM CƠ BẢN VÀ SỰ CẦN THIẾT CỦA PHÂN CÔNG, PHÂN CẤP TRONG TỔ CHỨC QUẢN LÝ VÀ THỰC HIỆN HOẠT ĐỘNG KIỂM TOÁN

1- Các khái niệm

1.1- Khái niệm về tổ chức quản lý và tổ chức thực hiện hoạt động kiểm toán

Hoạt động của KTNN cũng như hoạt động của các cơ quan khác, đều bao gồm tổng hợp nhiều hoạt động cụ thể, đa dạng. Song có thể khái quát thành 2 nhóm hoạt động cơ bản, đó là hoạt động quản lý hành chính Nhà nước đối với mọi hoạt động nội bộ của hệ thống và thực hiện các hoạt động kiểm toán đối với các khách thể của KTNN theo luật định (hoạt động chuyên môn, nghiệp vụ). Cả hai nhóm hoạt động này đều gắn với những quá trình quản lý cụ thể.

Tổ chức quản lý kiểm toán của KTNN thực chất là hoạt động tổ chức, điều hành để thực hiện các chức năng của quản lý, bao gồm: Kế hoạch, tổ chức, điều hành, kiểm tra ở phạm vi chung, tổng hợp nhằm làm cho toàn bộ hệ thống KTNN thực hiện các hoạt động chuyên môn, nghiệp vụ một cách ổn định, hiệu quả theo những mục tiêu đã được xác định.

Vậy, tổ chức quản lý kiểm toán là quá trình tác động có tổ chức của những cá nhân hoặc tập thể những công chức quản lý các cấp của hệ thống

cơ quan KTNN đến những cá nhân, tập thể những công chức dưới quyền thông qua các hình thức, phương pháp, công cụ quản lý mang tính hành chính Nhà nước, nhằm làm cho hệ thống cơ quan KTNN thực hiện được chức năng quản lý chung, tổng hợp đối với các hoạt động kiểm toán, từ đó thực hiện được các mục tiêu đề ra của hệ thống KTNN.

Như vậy, tổ chức quản lý kiểm toán của KTNN là một loại hình hoạt động quản lý xã hội, có những đặc điểm cụ thể sau:

- Mục đích của quản lý nhằm làm cho cả hệ thống cơ quan KTNN tổ chức điều hành hoạt động kiểm toán một cách ổn định nhịp nhàng theo những mục tiêu xác định của hệ thống KTNN.

- Các chức năng cơ bản của quản lý bao gồm: Kế hoạch, tổ chức, điều hành, kiểm tra các hoạt động kiểm toán trên phương diện chung, tổng hợp (khác với quản lý chuyên môn, nghiệp vụ kiểm toán tại các đoàn, tổ kiểm toán).

- Chủ thể quản lý là cá nhân, tập thể các công chức quản lý tại các cơ quan quản lý kiểm toán tổng hợp: Tổng KTNN, các kiểm toán trưởng, các trưởng phòng kiểm toán.

- Khách thể quản lý là những cá nhân, tập thể công chức trong bộ máy quản lý của KTNN tại các cơ quan tham mưu, các KTVKV, KTCN, các phòng kiểm toán;

- Đối tượng, phạm vi quản lý là các hoạt động trực tiếp liên quan đến các chức năng quản lý kiểm toán tại các cơ quan trong hệ thống KTNN. Các chức năng khác của hệ thống KTNN: Chức năng tổ chức cán bộ, đào tạo, hậu cần ... không trực tiếp thuộc đối tượng của hoạt động quản lý này.

Mặt hoạt động cơ bản thứ hai của hệ thống KTNN là hoạt động thực hiện chuyên môn, nghiệp vụ kiểm toán (thực hiện kiểm toán).

Thực hiện kiểm toán thực chất là tiến hành các hoạt động thực hiện quy trình, chuẩn mực, các phương pháp nghiệp vụ để thực hiện được các mục tiêu, nội dung của một cuộc kiểm toán. Hoạt động thực hiện kiểm toán

luôn tồn tại 2 loại hình đan xen lẫn nhau là hoạt động quản lý cuộc kiểm toán và các hoạt động tác nghiệp kiểm toán của KTV.

Trong 2 loại hình hoạt động của cuộc kiểm toán thì hoạt động quản lý cuộc kiểm toán là loại hoạt động chủ yếu liên quan đến vấn đề nghiên cứu của đề tài (phân công, phân cấp). Hoạt động quản lý các cuộc kiểm toán chủ yếu được thực hiện bằng các biện pháp mang tính tổ chức nên thường được gọi là hoạt động tổ chức thực hiện kiểm toán. Tổ chức thực hiện kiểm toán là hoạt động quản lý của Trưởng đoàn nhằm điều hành các hoạt động của các KTV trong đoàn thực hiện các phương pháp chuyên môn nghiệp vụ kiểm toán trong quá trình kiểm toán nhằm đảm bảo cho cuộc kiểm toán thực hiện được các mục tiêu đề ra. Các biện pháp trong quản lý của Trưởng đoàn kiểm toán chủ yếu là những hoạt động mang tính tổ chức và chỉ đạo trực tiếp về chuyên môn, nghiệp vụ đối với các KTV.

Vậy, tổ chức thực hiện kiểm toán là quá trình tác động có tổ chức của Trưởng đoàn kiểm toán đến các KTV của đoàn trong quá trình thực hiện quy trình của cuộc kiểm toán thông qua các biện pháp chủ yếu mang tính tổ chức và chỉ đạo nghiệp vụ để cuộc kiểm toán thực hiện được các mục tiêu đề ra.

Hoạt động tổ chức thực hiện kiểm toán có các đặc điểm chủ yếu sau:

- Mục đích là nhằm làm cho Đoàn kiểm toán hoạt động một cách nhịp nhàng để đạt được những mục tiêu, nội dung của một cuộc kiểm toán cụ thể.

- Các chức năng chủ yếu của quản lý được vận dụng trong tổ chức thực hiện một cuộc kiểm toán bao gồm: lập kế hoạch, tổ chức điều hành, kiểm tra các hoạt động của đoàn kiểm toán.

- Chủ thể quản lý là cá nhân, tập thể các KTV quản lý đoàn kiểm toán, bao gồm: Trưởng (phó) đoàn, các tổ trưởng, nhóm trưởng (nếu có).

- Khách thể quản lý là các KTV của đoàn kiểm toán.