

Thẩm định kiểm toán góp phần nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động kiểm toán

II HOÀNG VĂN CHƯƠNG

(Vu trưởng Vụ Pháp chế - KTTN)

Thẩm định là khâu vô cùng quan trọng, không thể thiếu của các chủ thể có thẩm quyền trước khi phát hành các văn bản quan trọng. Theo Từ điển tiếng Việt, thuật ngữ thẩm định được định nghĩa: “Thẩm định là việc xem xét để xác định, quyết định. Mục đích của thẩm định chính là việc thẩm tra và giám định những vấn đề cơ bản, quan trọng trực tiếp liên quan đến chất lượng và kỹ thuật của dự thảo văn bản được thẩm định. Thẩm định là khâu cuối cùng của quy trình soạn thảo, ban hành văn bản trước khi cơ quan, người có thẩm quyền chính thức xem xét ban hành.

Công tác thẩm định phải do cơ quan có thẩm quyền tiến hành nhằm nhận xét, đánh giá về đối tượng được thẩm định; tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất và đồng bộ của văn bản được thẩm định so với các quy định của hệ thống pháp luật hiện hành. Kết thúc việc thẩm định, chủ thể thẩm định phải đưa ra được những ý kiến và đề xuất các biện pháp giải quyết những vấn đề không phù hợp với hệ thống pháp luật hiện hành và các vấn đề còn có ý kiến khác nhau giữa các cơ quan có liên quan để các chủ thể có thẩm quyền quyết định.

Có thể nói công tác thẩm định là một hoạt động thuộc quy trình soạn thảo và ban hành văn bản của các cơ quan có thẩm quyền, vì vậy công tác thẩm định được đặt ra ở hầu hết các lĩnh vực như: Thẩm định văn bản quy phạm pháp luật, văn bản cá biệt và các văn bản quản lý của cơ quan có thẩm quyền; thẩm định đấu thầu;

thẩm định giá

Như vậy, thẩm định văn bản nói chung là việc kiểm tra, soát xét toàn diện văn bản trước khi ban hành để đảm bảo sự đúng đắn về thể thức, nội dung, thẩm quyền theo quy định hiện hành.

Hoạt động kiểm toán luôn đi liền với sự thận trọng, chính xác và đúng pháp luật. Nguyên tắc hoạt động kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước là độc lập, chỉ tuân theo pháp luật và trung thực, khách quan. Khách quan ở đây có thể nói là nguyên tắc “4 mắt”, nghĩa là trong công tác kiểm toán, không bao giờ một kiểm toán viên thực hiện một phần hành công việc, mà ít nhất phải có từ hai kiểm toán viên trở lên. Do đó, các kết quả kiểm toán của kiểm toán viên trước khi công bố chính thức đều phải được kiểm tra và thẩm định kỹ càng ở từng cấp độ: Đoàn kiểm toán, Kiểm toán trưởng và Tổng Kiểm toán Nhà nước. Thẩm định kiểm toán bao gồm thẩm định hồ sơ kiểm toán, các kết quả kiểm

toán, trong đó có biên bản kiểm toán và báo cáo kiểm toán; thẩm định các văn bản trả lời về những khiếu nại, kiến nghị kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước đối với đơn vị được kiểm toán và các tổ chức, cá nhân có liên quan.

Thẩm định nói chung và thẩm định tính pháp lý của văn bản có mối quan hệ biện chứng với nhau, hỗ trợ và bổ sung cho nhau nhằm hướng tới một mục đích chung là hoàn thiện một văn bản trước khi ban hành. Thẩm định nói chung là một phạm trù dùng để chỉ công tác kiểm tra, soát xét một văn bản nào đó trước khi ban hành. Trong thẩm định nói chung đã chứa đựng việc xem xét về tính pháp lý của văn bản. Vì vậy, thực chất thẩm định văn bản nói chung đã bao hàm cả thẩm định tính pháp lý của văn bản. Tuy nhiên, thẩm định nói chung chỉ là việc thẩm định mang tính tổng hợp, khái quát trên phương diện tổng thể, còn thẩm định tính pháp lý mang tính cụ thể về tính pháp lý của văn bản để cụ thể hoá

và hỗ trợ cho công tác thẩm định chung, nghĩa là: việc ban hành văn bản có đúng thể thức, thẩm quyền và thủ tục ban hành, nội dung văn bản có đảm bảo đúng các quy định của pháp luật đối với từng chi tiết của văn bản.

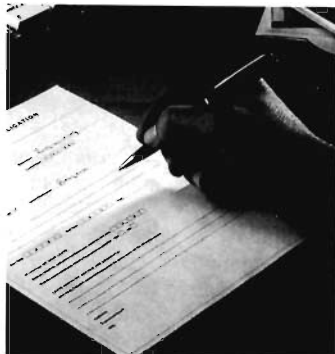
Thẩm định hồ sơ kiểm toán là việc kiểm tra, xem xét tính đúng đắn, đầy đủ, chính xác, hợp pháp của các thông tin, tài liệu trong hồ sơ kiểm toán; nội dung, kết cấu, văn phong của từng loại hồ sơ cụ thể. Để từ đó đưa ra các kiến nghị chỉnh sửa đối với người lập hồ sơ kiểm toán.

Quy định về thẩm định hồ sơ kiểm toán nói chung của Kiểm toán Nhà nước từ trước khi có Luật Kiểm toán nhà nước, chưa có một văn bản nào quy định tổng thể về thẩm định toàn diện hồ sơ kiểm toán. Việc thẩm định toàn diện hồ sơ kiểm toán chỉ diễn ra khi có vấn đề tranh chấp hoặc ý kiến bất đồng, khiếu nại về kết quả kiểm toán. Thẩm định các tài liệu do kiểm toán viên lập, thuộc thẩm quyền trách nhiệm của tổ, đoàn kiểm toán và kiểm toán trưởng. Riêng Báo cáo kiểm toán, Tổng Kiểm toán Nhà nước giao cho các đơn vị chức năng thẩm định trước khi ban hành.

Hồ sơ kiểm toán ban được lập trên cơ sở các quy định của pháp luật, để đảm bảo tính chính xác, đầy đủ, phù hợp của hồ sơ kiểm toán thì các chủ thể có thẩm quyền phải tiến hành thẩm định nhằm phát hiện các sai sót của hồ sơ với các quy định hiện hành, giải quyết các khiếu nại về kết quả kiểm toán và đạo đức hành nghề của kiểm toán viên nhà nước liên quan đến hồ sơ kiểm toán.

Tại cơ quan Kiểm toán Nhà nước việc kiểm tra, thẩm định hồ sơ kiểm toán nói chung được Tổng Kiểm toán Nhà nước giao cho Vụ Chế độ và kiểm soát chất lượng kiểm toán đảm nhiệm chính thức. Trong hồ sơ kiểm toán, tài liệu quan trọng, sản phẩm cuối cùng của cuộc kiểm toán là Báo cáo kiểm toán. Hiện

nay việc thẩm định báo cáo kiểm toán được giao cho 3 đơn vị trực thuộc Kiểm toán Nhà nước thực hiện, đó là: Vụ Tổng hợp, Vụ Pháp chế và Văn phòng Kiểm toán Nhà nước. Trong đó, Vụ Pháp chế được giao thẩm định tính pháp lý của báo cáo kiểm toán cũng như hồ sơ kiểm toán nói chung khi phát sinh vấn đề cần phải xác minh, điều tra liên quan đến kết quả kiểm toán.



Thẩm định tính pháp lý của hồ sơ kiểm toán là việc các tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét tính hợp pháp của các thông tin, tài liệu trong hồ sơ kiểm toán, tính phù hợp của các ý kiến nhận xét, đánh giá, kết luận và kiến nghị kiểm toán với kết quả kiểm toán để đưa ra những nhận xét, đánh giá, kết luận, kiến nghị làm cơ sở cho cơ quan có thẩm quyền quyết định.

» Chủ thể tiến hành thẩm định hồ sơ kiểm toán là các tổ chức, cá nhân có thẩm quyền, do Tổng Kiểm toán Nhà nước giao.

» Thẩm định tính pháp lý hồ sơ kiểm toán nhằm mục đích làm rõ tính hợp pháp của các thông tin, tài liệu có trong hồ sơ kiểm toán. Để nhận định được tính hợp pháp của hồ sơ kiểm toán thì các chủ thể có thẩm quyền phải dùng các phương pháp khác nhau để kiểm tra các thông tin, tài liệu của hồ sơ kiểm toán với các quy định của pháp luật để đưa ra các kết luận, kiến nghị.

Thẩm định tính pháp lý hồ sơ

kiểm toán nhằm mục tiêu phát hiện các sai sót, bất hợp lý, thiếu chặt chẽ và logic, thiếu cơ sở pháp lý của các nội dung và tài liệu trong hồ sơ kiểm toán, để từ đó đề nghị chủ thể lập hồ sơ kiểm toán bổ sung hoàn thiện, đảm bảo tính pháp lý của hồ sơ kiểm toán. Đồng thời, làm cơ sở quan trọng cho việc đánh giá chất lượng hồ sơ kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước và tư vấn cho Tổng Kiểm toán Nhà nước trong việc kiến nghị xử lý những hành vi vi phạm pháp luật của cơ quan, đơn vị, tổ chức và cá nhân đã được làm rõ thông qua kết quả kiểm toán.

Thẩm định tính pháp lý hồ sơ kiểm toán gồm các nội dung sau:

» Việc tuân thủ các quy định về hồ sơ kiểm toán, mẫu, thể thức trong việc lập hồ sơ kiểm toán;

» Kết quả thực hiện kế hoạch kiểm toán đã được lãnh đạo Kiểm toán Nhà nước phê duyệt về mục tiêu, trọng yếu, nội dung, phạm vi, giới hạn kiểm toán, đơn vị được kiểm toán và thời hạn kiểm toán;

» Nội dung, kết quả kiểm toán so với mục tiêu và các chỉ đạo của Tổng Kiểm toán Nhà nước;

» Việc tuân thủ chuẩn mực về báo cáo kiểm toán; tính logic, tính đúng đắn, phù hợp giữa kết quả kiểm toán với nhận xét, đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị kiểm toán;

» Tính khả thi của những kiến nghị kiểm toán và các vấn đề khác (nếu có).

» Tính hợp pháp của các nhận xét, đánh giá, kết luận, kiến nghị kiểm toán trong các biên bản và báo cáo kiểm toán; việc viện dẫn và áp dụng các văn bản quy phạm pháp luật trong kết luận, kiến nghị kiểm toán.

» Những nội dung cần phải làm rõ để đảm bảo cơ sở pháp lý cho việc đưa ra các nhận xét, đánh giá, kết luận, kiến nghị kiểm toán;

» Các kết luận, kiến nghị cần bổ sung để đảm bảo đúng quy định của pháp luật các vấn đề được đề cập trong hồ sơ kiểm

toán (nếu có).

Thực tế công tác thẩm định tính pháp lý hồ sơ kiểm toán trong những năm qua đã có những tiến bộ nhất định, góp phần hoàn thiện hơn, chặt chẽ hơn về mặt pháp lý và nâng cao hiệu quả, hiệu lực của kết quả kiểm toán; 100% các báo cáo kiểm toán đều được Vụ Pháp chế thẩm định tính pháp lý trước khi ban hành. Đặc biệt là qua công tác thẩm định đã bổ sung nhiều kết luận và kiến nghị xử lý về trách nhiệm cá nhân người đứng đầu các cơ quan, tổ chức có vi phạm pháp luật. Tuy nhiên, công tác thẩm định tính pháp lý của hồ sơ kiểm toán trong những năm qua hầu như chỉ dừng lại ở thẩm định báo cáo kiểm toán, dẫn đến thiếu đồng bộ trong chỉ đạo và thực thi, vì vậy không tránh khỏi những rủi ro cho hoạt động kiểm toán.

Đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao công tác thẩm định kiểm toán:

►► Một là: Kiện toàn tổ chức bộ máy thẩm định kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước

Việc kiện toàn tổ chức bộ máy thẩm định cần được tiến hành đồng thời ở trung ương và các Kiểm toán Nhà nước chuyên ngành và khu vực. Phân công, phân cấp thành các bộ phận chuyên trách để thẩm định tính pháp lý của hồ sơ và các tài liệu khác liên quan đến hoạt động kiểm toán, đồng thời nâng cao năng lực chuyên môn và kinh nghiệm thực tiễn cho các cán bộ, công chức trực tiếp làm công tác thẩm định, đảm bảo hiệu quả của công tác thẩm định ngày càng được nâng cao. Yêu cầu đối với kiểm toán viên thực hiện nhiệm vụ này phải là người có nhiều kinh nghiệm về kiểm toán, tinh thông nghiệp vụ và am hiểu pháp luật.

+ Tổ chức bộ máy thẩm định ở Kiểm toán Nhà nước trung ương

Để thực hiện nhiệm vụ thẩm định kiểm toán có chất lượng, cần thành lập Phòng thẩm định kiểm toán thuộc Vụ Pháp chế để

đảm bảo tính chuyên nghiệp và chuyên sâu. Đồng thời, phân định rõ ràng hơn về nhiệm vụ và trách nhiệm của các đơn vị tham gia công tác thẩm định, trong đó: Vụ Pháp chế thực hiện thẩm định kiểm toán (tính pháp lý của hồ sơ kiểm toán và các khiếu nại, kiến nghị của đơn vị được kiểm toán, các văn bản trả lời của KTNN về những vấn đề đó), Vụ Tổng hợp thẩm định báo cáo kiểm toán, Vụ Chế độ và KSCLKT thẩm định các hồ sơ kiểm toán đã hoàn thiện, Văn phòng KTNN thực hiện chức năng thư ký cho lãnh đạo KTNN trong công tác thẩm định và phê duyệt báo cáo kiểm toán.

►► Tổ chức bộ máy ở Kiểm toán Nhà nước chuyên ngành và khu vực

Thành lập bộ phận chuyên môn thực hiện thẩm định kiểm toán, bộ phận này trực thuộc phòng Tổng hợp giúp Kiểm toán trưởng trong công tác kiểm tra, xét duyệt báo cáo kiểm toán.

►► Hai là: Đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, kiểm toán viên làm công tác thẩm định có đủ trình độ và kinh nghiệm công tác



►► Bổ sung chương trình đào tạo, bồi dưỡng kiểm toán viên hàng năm về nghiệp vụ thẩm định kiểm toán.

►► Hoàn thiện và xây dựng hệ thống các hướng dẫn, thủ tục thẩm định tính pháp lý hồ sơ kiểm toán.

►► Ba là: Đảm bảo tính độc lập của công tác thẩm định kiểm toán

trên phương diện tổ chức và con người; Tăng cường kỷ luật trong hoạt động kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước và tăng cường công tác kiểm tra, giám sát.

►► Tiến hành thanh tra, kiểm tra thường xuyên việc áp dụng các quy định của pháp luật về kiểm toán và các quy định của Tổng Kiểm toán Nhà nước đối với các Đoàn Kiểm toán, Tổ kiểm toán và các kiểm toán viên nhà nước.

►► Tăng cường kỷ luật trong việc thu thập các bằng chứng kiểm toán khi các kiểm toán viên tiến hành kiểm toán nhằm thu thập đầy đủ các tài liệu và bằng chứng kiểm toán theo đúng quy định của pháp luật.

►► Tăng cường kỷ luật kiểm toán trong thực hiện Quy chế tổ chức và hoạt động của Đoàn kiểm toán.

►► Kiểm tra, giám sát việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của các thành viên Đoàn kiểm toán và đơn vị được kiểm toán theo quy định của Luật Kiểm toán nhà nước, Quy chế tổ chức và hoạt động của Đoàn kiểm toán nhà nước, Quy chế làm việc của Kiểm toán Nhà nước và các quy định khác có liên quan.

►► Kiểm tra, giám sát việc thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán của đơn vị được kiểm toán theo quy định của Luật Kiểm toán nhà nước.

►► Bốn là: Nâng cao năng lực và trách nhiệm của Đoàn kiểm toán và năng lực công tác của các đơn vị tham mưu.

Cần quan tâm bồi dưỡng để không ngừng nâng cao năng lực và trách nhiệm của các thành viên đoàn kiểm toán trong việc xây dựng báo cáo kiểm toán bảo đảm nội dung và yêu cầu chất lượng theo quy định. Củng cố tổ chức, bộ máy của Kiểm toán Nhà nước chuyên ngành trong đó xác định rõ chức năng của Phòng Tổng hợp có nhiệm vụ tham mưu giúp Kiểm toán trưởng thực hiện chức năng thẩm định kiểm toán, cụ thể là:

►► Kiểm tra xem xét việc xây

dụng kế hoạch kiểm toán chi tiết của Đoàn kiểm toán để trình Tổng Kiểm toán Nhà nước phê duyệt;

» Kiểm tra Trưởng Đoàn kiểm toán trong việc chỉ đạo xây dựng và xét duyệt kế hoạch kiểm toán chi tiết của các tổ kiểm toán; việc phân công, bố trí kiểm toán viên trong từng tổ kiểm toán;

» Kiểm tra việc xét duyệt biên bản kiểm toán của các tổ kiểm toán. Đây là công việc thuộc trách nhiệm chính của Trưởng đoàn kiểm toán. Kiểm toán trưởng cần chú trọng kiểm tra, xem xét để các biên bản kiểm toán đảm bảo tính pháp lý và chất lượng: đánh giá, kết luận kiểm toán phải trung thực, khách quan, có đầy đủ bằng chứng; kiến nghị đưa ra phải phù hợp với kết quả, kết luận kiểm toán, phải có đầy đủ căn cứ pháp lý và có tính khả thi; nội dung, kết quả kiểm toán thể hiện ở biên bản kiểm toán phải phù hợp và đáp ứng nội dung, yêu cầu của kế hoạch kiểm toán chi tiết đã được duyệt.

Các đơn vị của Kiểm toán Nhà nước được Tổng Kiểm toán Nhà nước giao nhiệm vụ thẩm định kiểm toán. Đây là các cơ quan chuyên môn giúp Tổng Kiểm toán Nhà nước thực hiện việc thẩm định kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước. Tuy nhiên, hiện nay bộ máy và nhân lực của các cơ quan này chưa tương xứng và chưa đủ lực để thực hiện nhiệm vụ thẩm định kiểm toán vì còn gặp một số khó khăn sau:

» Thiếu thông tin cần thiết để tiến hành thẩm định tính pháp lý hồ sơ kiểm toán, việc thẩm định chủ yếu được thực hiện khi cuộc kiểm toán đã kết thúc nên việc kiểm tra các thông tin để lập nên hồ sơ kiểm toán gặp nhiều khó khăn;

» Kiểm tra, kiểm soát chất lượng báo cáo kiểm toán chủ yếu là dựa trên báo cáo của Kiểm toán Nhà nước chuyên ngành và khu vực, chưa đủ nhân lực và thông tin cần thiết để kiểm tra căn cứ

lập báo cáo kiểm toán. Vì vậy, chủ yếu mới tham gia kiểm tra, kiểm soát, có ý kiến về hình thức, tính logic của báo cáo kiểm toán;

» Trình tự, thủ tục tiến hành thủ tục thẩm định kiểm toán còn hạn chế như khâu sau chưa có khả năng kiểm tra, loại bỏ sai sót ở khâu trước. Thời gian tiến hành dài nhưng chất lượng, hiệu quả còn hạn chế.

Vì vậy, việc tăng cường năng lực công tác của Vụ Pháp chế và các đơn vị có chức năng thẩm định kiểm toán là rất cần thiết.



»» Nam là: Bảo đảm các điều kiện cần thiết cho hoạt động kiểm toán

Một trong những điều kiện quan trọng hàng đầu hiện nay đối với Kiểm toán Nhà nước là phải có một đội ngũ kiểm toán viên có đầy đủ năng lực và trình độ chuyên môn, đạo đức nghề nghiệp để hoàn thành nhiệm vụ được giao. Có được đội ngũ kiểm toán viên tinh thông nghề nghiệp là quan trọng, song làm thế nào để duy trì, bồi dưỡng và phát triển đội ngũ đó lại là một việc vô cùng khó khăn, vì hiện nay với môi trường và đòi hỏi của nhà nước đối với nghề kiểm toán chưa có gì là hấp dẫn, tuy đã có những sự quan tâm nhất định. Vì vậy, trước mắt phải thực hiện tốt các vấn đề sau:

» Trang bị đầy đủ các phương tiện kỹ thuật tốt, hiện đại cho đội ngũ cán bộ công chức, kiểm toán viên nhà nước để phục vụ công tác có hiệu quả nhất;

» Bảo đảm kinh phí hoạt động tương xứng với yêu cầu đòi hỏi của nghề nghiệp, tạo điều kiện cho kiểm toán viên thể hiện được bản lĩnh và tính độc lập cao trong công việc, tránh được sự nhờ vả từ phía đơn vị được kiểm toán;

» Có chế độ đãi ngộ thỏa đáng đối với cán bộ, công chức Kiểm toán Nhà nước và chế độ ưu tiên phù hợp với tính chất nghề nghiệp đối với kiểm toán viên nhà nước;

» Có chính sách luân chuyển cán bộ phù hợp với đặc thù của ngành và chính sách của Đảng, Nhà nước; đối xử công bằng và quan tâm đúng đắn cho việc đào tạo nhân tài. Xử lý nghiêm minh đối với những trường hợp có sai phạm trong công tác.

»» Sau là : Đẩy mạnh công tác tuyên truyền phổ biến Luật Kiểm toán nhà nước

Phổ biến sâu rộng đến các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương, đặc biệt là các cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc phạm vi kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước làm cho các tổ chức, cá nhân có liên quan và mọi tầng lớp nhân dân hiểu về Luật KTNN, nhất là những quy định về quyền và nghĩa vụ của mình trên cơ sở đó thực hiện đúng luật, giám sát và phối hợp tạo điều kiện giúp Kiểm toán Nhà nước hoàn thành tốt chức năng, nhiệm vụ được giao. Tổ chức tập huấn chuyên sâu về Luật Kiểm toán nhà nước, bồi dưỡng nâng cao kiến thức pháp luật và nghiệp vụ kiểm toán cho đội ngũ cán bộ, công chức Kiểm toán Nhà nước, trong đó trọng tâm là đội ngũ kiểm toán viên nhà nước. Xây dựng Quy trình thẩm định hồ sơ kiểm toán và triển khai thực hiện trong toàn ngành.

Thẩm định là một khâu quan trọng không thể thiếu được trong quy trình kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước. Trong những năm tới, Kiểm toán Nhà nước tiếp tục thực hiện tốt hơn và tăng cường công tác thẩm định kiểm toán, góp phần nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động kiểm toán. **KT**