

# KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH LIÊN QUAN TỚI HỆ THỐNG KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

## I. Đánh giá thực trạng hệ thống kiểm toán nhà nước

### 1. Thực trạng hệ thống kiểm toán nhà nước hiện nay

Pháp luật về kiểm toán sớm hình thành với văn bản quy phạm pháp luật về Kiểm toán Nhà nước và về kiểm toán độc lập được ban hành vào năm 1994, về kiểm toán nội bộ năm 1997, đã tạo tiền đề cho sự ra đời và phát triển của các tổ chức kiểm toán. Đến nay, Nhà nước đã ban hành Luật Kiểm toán Nhà nước, Nghị định về kiểm toán độc lập, quy định của Bộ Tài chính về quy chế kiểm toán nội bộ trong doanh nghiệp nhà nước. Đây là cơ sở pháp lý tạo điều kiện cho sự phát triển hệ thống kiểm toán ở Việt Nam. Bên cạnh đó, Kiểm toán Nhà nước đã ban hành được hệ thống chuẩn mực Kiểm toán Nhà nước và nhiều quy trình kiểm toán chuyên ngành áp dụng cho đối tượng kiểm toán cụ thể, Bộ Tài chính cũng đã ban hành 38 chuẩn mực kiểm toán để áp dụng trong hoạt động kiểm toán độc lập và kiểm soát chất lượng kiểm toán.

Sự phát triển của Kiểm toán Nhà nước, kiểm toán độc lập và kiểm toán nội bộ đã góp phần thúc đẩy cải cách nền hành chính nhà nước, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và công cuộc đổi mới kinh tế của Việt Nam. Dù trong thời gian chưa dài, nhưng hệ thống kiểm toán đã khẳng định được vị trí, tác động và góp phần thúc đẩy công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước và đổi mới cơ chế quản lý kinh tế ở Việt Nam. Nhà nước đã thực sự quan tâm đến hệ thống các tổ chức kiểm toán ở Việt Nam. Ngoài việc tạo lập những tiền đề pháp luật cho sự ra đời của các tổ chức này, Nhà nước đã nhanh chóng xây dựng, hoàn thiện các tổ chức kiểm toán.

Hoạt động của các tổ chức kiểm toán đã bước vào giai đoạn ổn định. Hoạt động Kiểm toán Nhà nước đã có bước phát triển lớn mạnh, nhất là từ khi Luật Kiểm toán Nhà nước có hiệu lực thi hành từ 2006. Kiểm toán Nhà nước đã thực hiện kiểm toán với phạm vi ngày càng mở rộng. Kết quả kiểm toán được ghi nhận trong những năm qua không chỉ là con số tăng thu, tiết kiệm chi hàng ngàn tỷ đồng cho ngân sách nhà nước, mà quan trọng và ý nghĩa hơn là thông qua hoạt động kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước đã giúp cho các đơn vị được kiểm toán ngăn ngừa những tiêu cực, lãng phí, thất thoát tiền, tài sản; hoàn thiện hơn công tác quản lý, đảm bảo sử dụng nguồn lực tài chính quốc gia một cách tiết kiệm và hiệu quả hơn; Kiểm toán Nhà nước đã cung cấp thông tin toàn diện, xác thực về tình hình quản lý tài chính và điều hành ngân sách của các cấp, các bộ ngành, các doanh nghiệp... cùng nhiều kiến nghị với Chính phủ, Quốc

hội và các cơ quan thẩm quyền góp phần sửa đổi, bổ sung hoàn thiện cơ chế, chính sách quản lý tài chính và tăng cường hiệu lực quản lý. Các doanh nghiệp kiểm toán độc lập đã phát triển nhanh cả về mặt số lượng và đội ngũ Kiểm toán viên, thị trường ngày càng mở rộng. Ngoài hoạt động chính là kiểm toán và tư vấn, các công ty kiểm toán đã giữ vai trò quan trọng trong việc đào tạo, phổ biến, hướng dẫn chế độ, chính sách quản lý kinh tế tài chính, thuế, kế toán trong nền kinh tế quốc dân. Kiểm toán nội bộ tuy chưa phát triển, song cũng đã hình thành và bước đầu mang lại kết quả ở một số đơn vị, Doanh nghiệp nhà nước... Kiểm toán nội bộ đã có những đóng góp thiết thực cho việc kiểm soát, quản trị nội bộ; phát hiện và ngăn chặn kịp thời những vi phạm trong hệ thống quản lý của đơn vị. Trình độ của các Kiểm toán viên nội bộ từng bước được nâng cao, đáp ứng ngày càng tốt hơn yêu cầu quản lý của đơn vị.

Mối quan hệ giữa ba phân hệ kiểm toán đã bước đầu hình thành, trong đó Kiểm toán Nhà nước và các doanh nghiệp kiểm toán độc lập đã phối hợp trong việc thực hiện kiểm toán đối với một số các Doanh nghiệp nhà nước, chương trình mục tiêu quốc gia; Kiểm toán Nhà nước đã có những đóng góp nhất định trong hướng dẫn nghiệp vụ và sử dụng kết quả của kiểm toán nội bộ. Mặt khác, Hội Kế toán và Kiểm toán Việt Nam VAA, Hội Kiểm toán viên hành nghề VACPA bước đầu đã thể hiện vai trò trong việc định hướng các hoạt động nghề nghiệp và thiết lập mối quan hệ giữa các phân hệ kiểm toán.

Mặc dù đã đạt được những kết quả quan trọng trong xây dựng và phát triển hệ thống các tổ chức kiểm toán ở Việt Nam, song từ thực tiễn tổ chức và hoạt động của hệ thống kiểm toán Việt Nam còn những hạn chế chủ yếu sau:

- Khuôn khổ pháp lý về tổ chức và hoạt động của hệ thống kiểm toán chưa đầy đủ và đồng bộ: Địa vị pháp lý của Kiểm toán Nhà nước và Tổng Kiểm toán Nhà nước chưa được quy định trong Hiến pháp như hầu hết các nước trên thế giới, còn tình trạng không tương thích giữa các quy định về tổ chức và hoạt động Kiểm toán Nhà nước; Chưa có luật về kiểm toán độc lập, hoạt động của kiểm toán độc lập hiện nay được điều chỉnh bằng Nghị định của Chính phủ chưa thực sự tạo lập được khuôn khổ pháp lý đủ mạnh cho sự phát triển các doanh nghiệp kiểm toán độc lập và độ tin cậy của các khách hàng kiểm toán và xử lý rủi ro trong hoạt động kiểm toán; Các quy định về kiểm toán nội bộ vừa thiếu, vừa không đủ hiệu lực thúc đẩy sự ra đời và phát triển của hệ thống kiểm toán nội bộ.

- Các phương pháp chuyên môn nghiệp vụ kiểm toán đặc biệt là quy trình, chuẩn mực, quy định về kiểm soát chất lượng kiểm toán của cả ba phân hệ kiểm toán mặc dù đã được chú trọng xây dựng và ban hành nhưng còn thiếu đồng bộ đã ảnh

hướng nhất định đến chất lượng hoạt động kiểm toán. Chưa triển khai được kiểm toán trong môi trường công nghệ thông tin, việc ứng dụng công nghệ thông tin vào công tác kiểm toán còn hạn chế.

- Sự phát triển về tổ chức của cả ba phân hệ kiểm toán chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn. Kiểm toán Nhà nước cho đến nay đã có bước trưởng thành nhanh chóng về tổ chức và nhân sự nhưng năng lực kiểm toán vẫn chưa tương xứng với chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn được giao, đặc biệt là thiếu các Kiểm toán Nhà nước khu vực để kiểm toán ngân sách địa phương. Các doanh nghiệp kiểm toán độc lập tuy số lượng phát triển khá nhanh nhưng năng lực nhìn chung còn hạn chế. Hệ thống kiểm toán nội bộ phát triển chậm, chủ yếu mới được hình thành ở một số Tổng công ty và ngân hàng thương mại Nhà nước.

- Hoạt động kiểm toán trong thực tế còn hạn chế cả về phạm vi, quy mô và chất lượng. Kiểm toán Nhà nước mới chỉ chú trọng kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ, kiểm toán hoạt động còn chưa được triển khai nhiều. Các doanh nghiệp kiểm toán độc lập của Việt Nam còn hạn chế về kinh nghiệm hành nghề, năng lực và sức cạnh tranh, chất lượng kiểm toán chưa đáp ứng được yêu cầu của các đối tượng sử dụng thông tin. Chất lượng hoạt động kiểm toán nội bộ tại một số tổng công ty nhà nước còn nhiều hạn chế về quy mô và tính chuyên nghiệp; kiểm toán nội bộ chưa thật sự khẳng định được vai trò phục vụ quản lý nội bộ của đơn vị.

- Các phân hệ kiểm toán chưa tạo lập được những quan hệ chặt chẽ, có tính hệ thống; việc hỗ trợ, tác động lẫn nhau trong hoạt động còn rất hạn chế. Kiểm toán Nhà nước là một tổ chức chủ đạo trong hệ thống kiểm toán trên thực tế vẫn chưa sử dụng các doanh nghiệp kiểm toán hỗ trợ cho hoạt động Kiểm toán Nhà nước; chưa có tác động tích cực đến các cơ quan, tổ chức của Nhà nước để phát triển và hướng dẫn chuyên môn đối với bộ phận kiểm toán nội bộ. Các bộ phận kiểm toán nội bộ ở trong một số tổng công ty của Nhà nước hoạt động tương đối đơn độc, thiếu sự phối hợp với các phân hệ kiểm toán khác.

- Chưa có sự thống nhất quản lý nhà nước đối với ba phân hệ kiểm toán; định hướng phát triển của các hệ thống kiểm toán còn chưa thật rõ; chưa hạn chế được sự cạnh tranh tiêu cực của các doanh nghiệp kiểm toán độc lập; việc định hướng và quản lý đối với kiểm toán nội bộ của các cơ quan, tổ chức chưa rõ ràng. Hiện nay, Bộ Tài chính thực hiện chức năng quản lý nhà nước về hoạt động kiểm toán độc lập nhưng hoạt động quản lý nhà nước còn hạn chế, chủ yếu tập trung ở khâu ban hành chuẩn mực kiểm toán độc lập, thủ tục thành lập doanh nghiệp, thi và cấp chứng chỉ Kiểm toán viên độc lập. Việc kiểm soát, đánh giá chất lượng kiểm toán của các doanh

ng nghiệp kiểm toán còn hạn chế. Vai trò của Hội Kế toán và Kiểm toán nhằm tạo ra sự liên kết và định hướng phát triển nghề nghiệp cho Kiểm toán viên chưa phát huy được hết tác dụng.

## **2. Mục tiêu cần hướng tới:**

Mặc dù đã có những bước phát triển quan trọng, song hoạt động của hệ thống kiểm toán Việt Nam vẫn còn có nhiều hạn chế, vì vậy Nhà nước cần xác định mục tiêu, định hướng phát triển hệ thống kiểm toán và phải thực hiện đồng bộ các giải pháp cho sự phát triển và phát huy vai trò của kiểm toán đối với nền kinh tế. Mục tiêu phát triển hệ thống kiểm toán Việt Nam đến năm 2020 cần xác định: Phát triển đồng bộ hệ thống kiểm toán Việt Nam trở thành công cụ mạnh để thiết lập, củng cố và duy trì các quan hệ tài chính - tiền tệ lành mạnh trong nền kinh tế, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế, hình thành mạng lưới kiểm tra, kiểm soát tài chính - tiền tệ từ nội bộ các cơ quan, đơn vị, các tổ chức kinh tế thuộc mọi thành phần kinh tế.

Để đạt được mục tiêu đã đề ra, cần định hướng cho sự phát triển hệ thống kiểm toán theo những quan điểm chủ yếu sau:

- Quán triệt đường lối của Đảng và tuân thủ pháp luật của Nhà nước về phát triển hệ thống kiểm toán ở Việt Nam. Tuân thủ pháp luật luôn là điều kiện cần để hệ thống kiểm toán phát triển theo đúng định hướng, trở thành công cụ không thể thiếu trong hoạt động kiểm tra, giám sát tài chính hướng tới mục tiêu xây dựng nền tài chính quốc gia minh bạch và vững bền.

- Phát triển đồng bộ hệ thống kiểm toán, trong đó Kiểm toán Nhà nước là công cụ mạnh trong kiểm tra, giám sát của Nhà nước. Mỗi phân hệ kiểm toán có tính độc lập tương đối nhưng trong thực tiễn, hoạt động của các phân hệ lại đan xen và tác động lẫn nhau; đồng thời đều có tác động nhất định đến các đơn vị được kiểm toán và toàn bộ nền kinh tế quốc dân.

- Phát triển hệ thống kiểm toán phù hợp với lộ trình xây dựng nhà nước pháp quyền và nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Trong mỗi giai đoạn sẽ đặt ra cho hệ thống kiểm toán những yêu cầu cụ thể về tổ chức bộ máy, mục đích hoạt động, phương thức tổ chức thực hiện các nhiệm vụ kiểm toán.

- Tăng cường quản lý nhà nước, phát huy vai trò của các tổ chức nghề nghiệp trong lĩnh vực hoạt động kiểm toán. Quản lý nhà nước giữ vai trò hết sức quan trọng, đặc biệt trong việc xây dựng định hướng phát triển, thiết lập hệ thống pháp luật, môi trường pháp lý và các điều kiện cần thiết khác để xây dựng và phát triển hệ thống kiểm

toán. Tăng cường hoạt động quản lý nhà nước về kiểm toán nhằm đảm bảo cho các phân hệ kiểm toán phát triển bền vững, hiệu quả, tác động trở lại và góp phần nâng cao chất lượng quản lý kinh tế - tài chính của Nhà nước.

- Phù hợp với yêu cầu quản lý kinh tế của Việt Nam và thông lệ quốc tế. Trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế, kiểm toán là hoạt động vừa mang tính toàn cầu, vừa mang những đặc trưng riêng có do mức độ phát triển và trình độ quản lý nền kinh tế của mỗi quốc gia. Kinh nghiệm quốc tế, hệ thống chuẩn mực kiểm toán INTOSAI, IFAC và Hiệp hội Kiểm toán viên nội bộ ban hành là cơ sở, nền tảng để xây dựng và ban hành hệ thống chuẩn mực kiểm toán của quốc gia, đảm bảo mức độ hội nhập theo những nguyên tắc, thông lệ chung. Đồng thời, thể chế chính trị, môi trường pháp lý, cơ chế kinh tế của mỗi nước cũng có đặc thù riêng đòi hỏi hệ thống kiểm toán phải tuân thủ và đáp ứng.

## **II. Một số kiến nghị hoàn thiện chính sách:**

### ***1. Quan điểm hoàn thiện hệ thống tổ chức và hoạt động kiểm toán nhà nước***

Luật cần quy định rõ về trách nhiệm của lãnh đạo kiểm toán nhà nước, kiểm toán trưởng, trưởng đoàn kiểm toán trong hoạt động của mình trước các sự việc. Luật sửa đổi bổ sung cũng cần quy định về đạo đức nghề nghiệp của kiểm toán viên, vấn đề công khai kết quả kiểm toán, và kết quả thực hiện kiến nghị của kiểm toán... Bổ sung thêm các chương, điều về việc tiếp công dân, vì đây chính là điều sẽ góp phần giúp ngành Kiểm toán có thêm thông tin về sự việc, sự vụ để tiến hành thành tra, kiểm toán, duy trì thường xuyên Hội đồng Kiểm toán, quy định đơn vị quản lý kiểm toán...

Thực hiện kết luận kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước là một trong những nội dung liên quan đến hiệu lực hoạt động kiểm toán và liên quan chặt chẽ đến chất lượng kiểm toán. Có thể nói một cách khái quát rằng hiệu lực kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước có đạt được không thể hiện ở chỗ các kết luận kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước có được thực hiện hay không. Mặt khác, kết luận, kiến nghị được thực hiện không chỉ phụ thuộc vào việc các đơn vị được kiểm toán có nghiêm chỉnh chấp hành hay không mà còn liên quan đến tính sát thực của các kết luận, kiến nghị. Liệu các kết luận có khả thi hay không, có thể thực hiện được hay không là một vấn đề đặt ra liên quan đến chất lượng hoạt động kiểm toán.

Để các kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước được thực hiện một cách nghiêm chỉnh và đầy đủ phụ thuộc vào nhiều yếu tố. Ngoài những yếu tố chủ quan từ phía đơn vị được kiểm toán còn có yếu tố khách quan mà bản thân đơn vị được kiểm

toán cũng không thể thực hiện được. Việc thực hiện các kết luận và kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước phụ thuộc vào một số yếu tố sau đây:

- Các đơn vị được kiểm toán có sẵn sàng, nghiêm túc thực hiện các kết luận, kiến nghị hay không. Đây là vấn đề mang tính chủ quan của đơn vị được kiểm toán. Khi các cuộc kiểm toán kết thúc, các kết luận kiến nghị được ban hành và đơn vị được kiểm toán có trách nhiệm triển khai thực hiện kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước. Luật kiểm toán nhà nước quy định, đối với các kết luận, kiến nghị liên quan đến xử lý tài chính, đơn vị phải tổ chức thực hiện ngay. Đối với các kết luận, kiến nghị liên quan đến cải tiến công tác công tác quản lý, các đơn vị phải có biện pháp để thực hiện. Pháp luật quy định như vậy và về nguyên tắc sẽ không có gì đáng phải bàn nếu thực hiện đúng như vậy. Thông qua kết quả kiểm tra việc thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước năm 2010 cho thấy, tỷ lệ thực hiện kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước đạt khoảng trên 50% đối với các kiến nghị liên quan đến xử lý tài chính. Đối với các kiến nghị liên quan đến cải tiến công tác quản lý không thấy báo cáo tình hình thực hiện hoặc đã thực hiện nhưng không thấy báo cáo. Đối với các kiến nghị liên quan đến xử lý trách nhiệm cá nhân gần như không được thực hiện. Như vậy có thể thấy việc các đơn vị sẵn sàng và nghiêm chỉnh thực hiện các kết luận và kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước là yếu tố then chốt để nâng cao hiệu lực hoạt động của Kiểm toán Nhà nước.

- Sự quan tâm của các cơ quan nhà nước đến hoạt động của Kiểm toán Nhà nước sẽ thúc đẩy việc thực hiện kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước được nâng cao. Bản chất của hoạt động kiểm toán nhà nước là kiểm tra, xác nhận các thông tin tài chính được kiểm toán và cung cấp cho các cơ quan chức năng của Nhà nước. Trong trường hợp này, các cơ quan chức năng là những cơ quan thụ hưởng, sử dụng thông tin của Kiểm toán Nhà nước. Nếu Chính phủ, các cơ quan của Chính phủ, Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội sử dụng thông tin của Kiểm toán Nhà nước, quan tâm đến hoạt động Kiểm toán Nhà nước để có thông tin độc lập, tin cậy sử dụng trong hoạt động của mình sẽ thúc đẩy các cơ quan, đơn vị được kiểm toán thực hiện nghiêm túc các kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước. Chẳng hạn như Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội khi xem xét các vấn đề về tài chính, ngân sách mà sử dụng kết quả kiểm toán, yêu cầu báo cáo tình hình thực hiện kết luận và kiến nghị kiểm toán sẽ thúc đẩy việc thực hiện kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước một cách nghiêm túc hơn. Chính phủ, các cơ quan của Chính phủ sẽ phải có biện pháp nhằm yêu cầu các đơn vị được kiểm toán thực hiện nghiêm túc các kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước. Qua hơn 5 năm thực hiện Luật Kiểm toán nhà nước chúng ta đã thấy rõ nội

dung này, Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội khi xem xét phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước luôn đề cập đến việc thực hiện kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước đã thúc đẩy Chính phủ, Bộ Tài chính có các giải pháp yêu cầu các cơ quan, đơn vị, địa phương thực hiện kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước. Hàng năm, Bộ Tài chính luôn có công văn yêu cầu các cơ quan, đơn vị, địa phương thực hiện kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước và báo cáo kết quả thực hiện để Bộ có căn cứ tổng hợp kết quả báo cáo Chính phủ, Quốc hội. Đây là yếu tố quan trọng thúc đẩy việc thực hiện kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước.

- Tính khả thi, hiện thực của các kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước: Việc đơn vị được kiểm toán sẵn sàng thực hiện các kết luận, kiến nghị kiểm toán là vấn đề quan trọng, tuy nhiên có thực hiện được hay không, mức độ thực hiện như thế nào lại tùy thuộc rất lớn vào chất lượng của các kết luận, kiến nghị kiểm toán. Vấn đề này rất quan trọng và liên quan đến chất lượng kiểm toán, chất lượng đội ngũ kiểm toán viên, chất lượng kiểm toán. Đây là yếu tố nội tại của Kiểm toán Nhà nước. Nếu muốn hiệu lực kiểm toán đạt được đòi hỏi Kiểm toán Nhà nước phải giải quyết vấn đề này một cách thấu đáo. Đội ngũ kiểm toán viên cần được trang bị kiến thức, kỹ năng cũng như mức độ am hiểu thực tế mới có thể đưa ra các kiến nghị phù hợp, có khả năng thực hiện. Việc kiểm tra, soát xét chất lượng kiểm toán cũng rất cần thiết để loại bỏ những kiến nghị thiếu thực tế, thiếu tính khả thi. Kiểm toán Nhà nước có quy trình soát xét chất lượng kiểm toán tương đối nghiêm ngặt, chặt chẽ. Ngoài việc soát xét chất lượng của tổ kiểm toán, đoàn kiểm toán, soát xét chất lượng của Hội đồng cấp vụ, của Lãnh đạo Kiểm toán Nhà nước... do vậy về cơ bản đã loại bỏ được những sai sót xảy ra trong quá trình kiểm toán cũng như đưa ra các kết luận, kiến nghị phù hợp. Tuy vậy, trên thực tế, các báo cáo kiểm toán vẫn còn những kiến nghị chung chung, không cụ thể, mang tính khẩu hiệu nên không có tính khả thi. Kết quả kiểm tra thực hiện kiến nghị năm 2010 đã cho thấy rõ điều đó, các kiến nghị về cải tiến công tác quản lý đưa ra một cách chung chung, thiếu các biện pháp hỗ trợ nên đơn vị không thể thực hiện được. Chẳng hạn như trong kiểm toán ngân sách địa phương, thường có các kiến nghị mang tính khẩu hiệu cao nhưng ít khả thi, như đề nghị đơn vị lập dự toán thu tích cực hơn hay bố trí vốn đầu tư không dàn trải... Hơn nữa trên thực tế, sẽ xảy ra trường hợp các kiến nghị về biện pháp quản lý chỉ đúng ở một thời kỳ nhất định, có nghĩa là định kỳ, Kiểm toán Nhà nước phải rà soát, đánh giá lại các kiến nghị của mình và trong những trường hợp nhất định phải điều chỉnh, không kiến nghị đơn vị thực hiện nữa do không còn phù hợp. Trên thực tế, vấn đề này chưa được đặt ra và đơn vị được kiểm toán cũng ít quan tâm và kiến nghị kiểm toán đi vào lãng quên ảnh hưởng đến hiệu lực kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước. Với nhiều nước trên thế giới, việc kiểm tra thực

hiện các kết luận, kiến nghị kiểm toán cũng là cách thức để xem xét đánh giá chất lượng hoạt động kiểm toán. Thông qua việc xem xét, đánh giá việc thực hiện kiến nghị để kiểm toán viên có trách nhiệm hơn, thận trọng hơn trong việc đưa ra ý kiến của mình để yêu cầu đơn vị thực hiện.

- Sự phối hợp nhịp nhàng giữa Kiểm toán Nhà nước và các cơ quan chức năng: Định kỳ, Kiểm toán Nhà nước tổ chức kiểm tra thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán và đây là bước thứ tư của quy trình kiểm toán. Nếu trong quá trình kiểm toán cũng như kiểm tra thực hiện kết luận, kiến nghị có sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan sẽ là yếu tố quan trọng để các kết luận kiến nghị được thực hiện một cách đầy đủ, nghiêm túc. Rất nhiều kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước liên quan đến quản lý tài chính vĩ mô và do vậy cần sự phối hợp của nhiều cơ quan chức năng mới có thể thực hiện được. Chẳng hạn như kiến nghị về hoàn thiện cơ chế quản lý đòi hỏi phải liên quan đến nhiều cơ quan hoạch định chính sách và cần cả quyết tâm chính trị mới có thể triển khai thực hiện được, do vậy nếu không có sự phối hợp đồng bộ sẽ không thể thực hiện được các kiến nghị này. Đơn cử như khi kiểm toán tại một địa phương, đoàn kiểm toán kiến nghị địa phương hoàn thiện cơ chế quản lý giá đất đối với các dự án sử dụng đất có thu tiền, đòi hỏi sự phối hợp của nhiều ngành ở địa phương thậm chí sự hỗ trợ của Trung ương sẽ rất quan trọng để triển khai thực hiện kết luận của Kiểm toán Nhà nước. Thậm chí trong một số trường hợp, Kiểm toán Nhà nước cần tổ chức những hội nghị với địa phương hay trung ương để bàn cách thức triển khai thực hiện kết luận, kiến nghị. Từ thực tế công tác kiểm tra thực hiện kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước, chúng ta có thể thấy nếu có điều kiện bàn bạc, trao đổi về cách thức triển khai thực hiện thì việc thực hiện trở nên dễ dàng hơn.

- Tính kiên quyết trong việc xử lý vi phạm pháp luật nói chung, Luật Kiểm toán nhà nước nói riêng: Một yếu tố quan trọng liên quan đến việc thực hiện các kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước là tính nghiêm minh của pháp luật. Nếu kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước là phù hợp với quy định của pháp luật, tính khả thi cao thì cần có những chế tài ràng buộc đơn vị được kiểm toán phải thực hiện. Khi Kiểm toán Nhà nước tổ chức kiểm tra thực hiện các kết luận kiến nghị của mình mà phát hiện thấy đơn vị nào không thực hiện nghiêm chỉnh sẽ phải báo cáo các cơ quan có thẩm quyền để có biện pháp thực hiện. Vấn đề này liên quan không chỉ đối với Kiểm toán Nhà nước mà cần có sự phối hợp chặt chẽ của nhiều cơ quan, nhiều cấp, nhiều ngành. Chỉ có nâng cao tính nghiêm minh của pháp luật, chế tài chặt chẽ và những biện pháp xử lý kiên quyết mới là những giải pháp tốt để yêu cầu các đơn vị được kiểm toán chủ động thực hiện kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước. Kiểm toán Nhà nước cần



báo cáo kịp thời, minh bạch đến các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền để có biện pháp xử lý những hành vi vi phạm nhưng không nghiêm túc khắc phục sai sót đã được chỉ ra.

## **2. Các giải pháp phát triển hệ thống kiểm toán Việt Nam đến năm 2020:**

Để phát huy vai trò của kiểm toán đối với sự phát triển của nền kinh tế thị trường và quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Nhà nước và các cơ quan, tổ chức kinh tế, các tổ chức kiểm toán phải thực hiện đồng bộ các giải pháp cho sự phát triển của hệ thống kiểm toán như sau:

- Thực hiện công khai kết quả kiểm toán và việc thực hiện các kết luận, kiến nghị kiểm toán. Có thể nói sức mạnh của Kiểm toán Nhà nước chính là thu hút được sự quan tâm chú ý của các cơ quan dân cử, dư luận và công chúng. Do vậy nếu kết quả kiểm toán, kết quả thực hiện các kết luận kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước được công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng sẽ góp phần tích cực vào việc thực hiện các kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước. Các đơn vị được kiểm toán sẽ phải có biện pháp tổ chức thực thi các kết luận, kiến nghị kiểm toán nếu không muốn phải đối đầu với dư luận và công chúng về những sai phạm của mình được phát hiện qua kiểm toán. Công khai kết quả kiểm toán, kết quả thực hiện các kết luận, kiến nghị kiểm toán là biện pháp có sức mạnh cao đối với các đơn vị được kiểm toán, buộc phải có các giải pháp để tổ chức thực hiện đầy đủ kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước.

- Tăng cường tuyên truyền phổ biến pháp luật để các cơ quan đơn vị, các tổ chức các nhân hiểu biết về pháp luật, tăng cường thực thi pháp luật. Trên thực tế những năm qua cho thấy, nhiều cơ quan, đơn vị được kiểm toán chưa am hiểu hết các quy định của pháp luật cũng như những chế tài quy định việc thực hiện các kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước. Do vậy việc tuyên truyền phổ biến pháp luật sẽ giúp cho các cơ quan đơn vị hiểu hơn về việc thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán. Việc tuyên truyền bằng nhiều hình thức, trong đó mỗi kiểm toán viên phải là một tuyên truyền viên. Quá trình kiểm toán phải chỉ ra cho các đơn vị thấy những sai sót đồng thời phải chỉ rõ cách thức thực hiện và những chế định của pháp luật nếu đơn vị không thực hiện.

- Nâng cao chất lượng hoạt động kiểm toán để đảm bảo các kết luận, kiến nghị là hoàn toàn chính xác, có tính khả thi cao. Nâng cao chất lượng kiểm toán là giải pháp luôn được các cơ quan kiểm toán tối cao quan tâm. Chất lượng kiểm toán không chỉ duy trì uy tín của cơ quan kiểm toán tối cao mà còn đảm bảo hiệu lực hoạt động kiểm

toán thông qua việc thực hiện các kết luận, kiến nghị của mình. Định kỳ, Kiểm toán Nhà nước cần có bộ phận rà soát các kiến nghị và loại bỏ những kiến nghị không phù hợp, đồng thời theo đuổi một cách tích cực đối với các kiến nghị có tính khả thi cao nhưng chưa được thực hiện. Đây cũng là biện pháp nhằm giảm thiểu rủi ro trong hoạt động kiểm toán. Kiểm toán Nhà nước cũng cần tăng cường công tác soát xét chất lượng kiểm toán để loại bỏ những kiến nghị không thích hợp, các kiến nghị chung chung thiếu tính khả thi, thậm chí các kiến nghị thiếu thực tế.

- Thu hút sự quan tâm mạnh mẽ của Chính phủ, Quốc hội liên quan đến hoạt động kiểm toán. Khi kết quả kiểm toán đạt được các yêu cầu mà Chính phủ, Quốc hội kỳ vọng sẽ thu hút được sự quan tâm mạnh mẽ của cả cơ quan hành pháp và cơ quan lập pháp và đây là điều kiện để các cơ quan này có hành động thích hợp buộc các đơn vị được kiểm toán thực hiện đầy đủ các kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước. Để thu hút được sự quan tâm của Chính phủ, Quốc hội thì việc lựa chọn nội dung, chủ đề kiểm toán đến chất lượng hoạt động kiểm toán, uy tín của cơ quan kiểm toán sẽ là những yếu tố rất cần thiết. Kiểm toán Nhà nước chỉ có thể xây dựng uy tín của mình thông qua tính thiết thực cũng như chất lượng hoạt động. Phải thể hiện được hình ảnh một cơ quan kiểm toán có uy tín và trách nhiệm trước cơ quan hành pháp, cơ quan dân cử.

- Xử lý nghiêm minh các hành vi vi phạm pháp luật do Kiểm toán Nhà nước phát hiện. Khi phát hiện hành vi vi phạm, không thực hiện đầy đủ các kết luận, kiến nghị kiểm toán phải có bước đi kiên quyết, thích hợp để các đơn vị được kiểm toán có trách nhiệm thực hiện. Trường hợp không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ thì Kiểm toán Nhà nước phải báo cáo cơ quan có thẩm quyền để xử lý.

- Hoàn thiện môi trường pháp lý của hoạt động kiểm toán. Kiểm toán chỉ hoạt động có hiệu quả và phát triển mạnh mẽ trong điều kiện môi trường pháp luật hoàn chỉnh và ổn định. Bởi vậy, điều kiện có tính tiên quyết cho sự phát triển của hệ thống kiểm toán là tạo lập môi trường pháp lý ổn định, phù hợp với yêu cầu quản lý kinh tế - tài chính phù hợp với năng lực trình độ quản lý và các thông lệ quốc tế. Tập trung tổ chức thực hiện Luật Kiểm toán Nhà nước; xây dựng, sửa đổi pháp luật đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất các quy định về tổ chức, hoạt động Kiểm toán Nhà nước; nghiên cứu đề xuất bổ sung Hiến pháp ở thời điểm thích hợp các quy định về địa vị pháp lý, tính độc lập của cơ quan Kiểm toán Nhà nước và của Tổng Kiểm toán Nhà nước; thủ tục, thẩm quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm, bãi nhiệm Tổng Kiểm toán Nhà nước nhằm đảm bảo một nền tảng vững chắc cho Kiểm toán Nhà nước phát triển bền vững.

- Tăng cường năng lực, phân định chức năng, nhiệm vụ và xác lập mối quan hệ giữa các phân hệ trong hệ thống kiểm toán. Từng phân hệ phải chủ động phát triển nguồn nhân lực đủ về số lượng, đảm bảo chất lượng. Để bắt kịp trình độ thế giới về kiểm toán, các phân hệ cần xây dựng chiến lược, kế hoạch đào tạo đội ngũ Kiểm toán viên tiếp cận trình độ quốc tế. Việc phát triển nguồn nhân lực với trình độ chuyên môn cao cần phải có chiến lược đào tạo của quốc gia, nhất là tại các trường đại học, học viện. Cùng với phát triển nguồn nhân lực, từng phân hệ kiểm toán cần phải bổ sung và hoàn thiện hệ thống chuẩn mực, quy trình kiểm toán; phương pháp chuyên môn nghiệp vụ; phát triển các loại hình kiểm toán và ứng dụng khoa học kỹ thuật vào công tác kiểm toán. Ba phân hệ kiểm toán có tính độc lập với nhau, song chúng có sự tương hỗ chặt chẽ: Kiểm toán nội bộ, kiểm toán độc lập phát triển sẽ đảm bảo tính tuân thủ pháp luật và các thông tin tài chính sẽ minh bạch, do đó hoạt động Kiểm toán Nhà nước sẽ giảm thiểu chi phí và nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động. Sự phối hợp, bổ sung cho nhau giữa các tổ chức kiểm toán này sẽ giúp tăng cường chất lượng và hiệu quả kiểm toán; tạo hành lang pháp lý để các phân hệ kiểm toán sử dụng kết quả, trao đổi Kiểm toán viên trong một cơ chế phối hợp thống nhất.

- Đổi mới tổ chức công tác kiểm toán phù hợp với những vấn đề cải cách tài chính công, tài chính doanh nghiệp. Kinh tế Việt Nam trong quá trình phát triển và hội nhập kinh tế quốc tế cũng phát sinh nhiều vấn đề mới về tài chính vĩ mô, vi mô và xuất hiện thêm đối tượng trực tiếp của kiểm toán như: các dự toán ngân sách, các chương trình, dự án đầu tư từ nguồn vốn viện trợ, tài trợ; thực hiện cam kết theo các nghị định thư, theo hiệp định của các chính phủ; các chỉ số quốc gia theo thông lệ quốc tế... Thực tế này đòi hỏi việc tổ chức công tác kiểm toán phải có những đổi mới cả về chiều rộng lẫn chiều sâu, từng bước đa dạng hoá loại hình và lĩnh vực kiểm toán. Một số lĩnh vực như chứng khoán, đầu tư dự án, tài sản công... cần kết hợp kiểm toán tài chính với kiểm toán tuân thủ và kiểm toán hoạt động. Tăng cường chức năng tư vấn của hoạt động kiểm toán, phát triển, đa dạng hoá dịch vụ tư vấn của các doanh nghiệp kiểm toán độc lập.

- Tăng cường quản lý và kiểm soát chất lượng hoạt động kiểm toán. Kết quả kiểm toán có ảnh hưởng rất rộng, đến nhiều cơ quan, tổ chức và cá nhân trong nền kinh tế, vì vậy Nhà nước cần tăng cường quản lý đối với hệ thống kiểm toán, có định hướng rõ ràng cho sự phát triển của các tổ chức kiểm toán; Cần có những biện pháp hữu hiệu kiểm soát chất lượng kiểm toán và hạn chế cạnh tranh tiêu cực trong việc cung cấp dịch vụ kiểm toán. Xây dựng quy định quản lý đối với kiểm toán nội bộ của các cơ quan, tổ chức quản lý và sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước. Hội nghề

nghiệp cần tăng cường các hoạt động hướng dẫn nghiệp vụ kiểm toán, chủ động xây dựng chương trình đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ cho Kiểm toán viên, tổ chức thi và cấp chứng chỉ Kiểm toán viên độc lập. Hội cũng cần đưa ra các biện pháp hữu hiệu nhằm giám sát việc thực hiện chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp cũng như tăng cường chất lượng kiểm toán.

- Tăng cường nhận thức về hoạt động kiểm toán. Kiểm toán là loại hình hoạt động mới được du nhập vào Việt Nam từ đầu những năm 1990. Với khoảng thời gian đó chưa đủ để các nhà quản lý, các cơ quan nhà nước, xã hội và công chúng nhận thức đầy đủ vai trò, tác dụng của công cụ kiểm toán trong hoạt động quản lý, giám sát. Do vậy, việc đẩy mạnh tuyên truyền về vai trò, tác dụng của kiểm toán để các nhà quản lý, các cơ quan nhà nước, xã hội và công chúng hiểu là điều quan trọng để thúc đẩy sự phát triển của kiểm toán.

- Phân định chức năng, nhiệm vụ và xác lập mối quan hệ giữa hệ thống kiểm toán với hệ thống cơ quan thanh tra, kiểm tra, nhất là Kiểm toán Nhà nước với Thanh tra Chính phủ, Thanh tra Tài chính nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của từng hệ thống và tránh lãng phí nguồn lực công trong các hệ thống này. Cần tăng cường mối quan hệ và cơ chế phối hợp giữa Kiểm toán Nhà nước với hệ thống Thanh tra Chính phủ và Thanh tra Tài chính, nhất là công tác xây dựng kế hoạch và trao đổi thông tin, tránh chồng chéo trong quá trình tác nghiệp và xử lý kết quả. Bên cạnh đó, mỗi phân hệ kiểm toán cần sử dụng có hiệu quả kết quả thanh tra, kiểm tra nhằm giảm chi phí và nâng cao chất lượng kiểm toán.

- Đẩy mạnh hợp tác quốc tế về hoạt động kiểm toán. Với sự phát triển mạnh mẽ của các tổ chức quốc tế về kế toán, kiểm toán như IFAC, INTOSAI, ASOSAI... mà Việt Nam là thành viên thì việc trao đổi kinh nghiệm, kỹ năng nghề nghiệp mang tính toàn cầu là tất yếu và đó cũng là điều kiện quan trọng giúp cho các Kiểm toán viên, các tổ chức kiểm toán và hội nghề nghiệp kiểm toán của Việt Nam trao đổi kỹ năng nghề nghiệp, tiếp cận với phương pháp chuyên môn, nghiệp vụ kiểm toán mới và ngày càng phát triển mạnh mẽ. Mỗi phân hệ với những đặc thù của mình sẽ có những cách thức giao lưu, hợp tác quốc tế với các kênh khác nhau nhưng tất cả đều nhằm mục đích phát triển hệ thống kiểm toán Việt Nam đạt đến trình độ khu vực và thế giới.