

CHỨC NĂNG, NHIỆM VỤ CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC: THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP.

Quá trình hình thành và phát triển của kiểm toán Nhà nước Việt Nam được đánh giá trên cơ sở những thành tựu đã đạt được và những mặt tồn tại cần phải khắc phục về mô hình tổ chức và cơ chế hoạt động của kiểm toán nhà nước Việt nam. Mặc dù hiện nay Luật kiểm toán Nhà nước đã giải quyết được cơ bản những vướng mắc, khó khăn trước đây về địa vị pháp lý và cơ chế hoạt động của kiểm toán nhà nước, nhưng để triển khai thực hiện Luật Kiểm toán một cách có hiệu quả còn nhiều vấn đề cần phải tổng kết và đánh giá để phát huy những mặt tích cực, hạn chế các mặt còn tồn tại để kiểm toán nhà nước hoạt động hiệu quả hơn. Để bảo đảm tính độc lập cao đối với hoạt động kiểm toán nhà nước, hoàn thiện vị trí pháp lý của kiểm toán nhà nước phải đảm bảo tương xứng với vị trí, vai trò của kiểm toán Nhà nước với tư cách là cơ quan kiểm tra tài chính công cao nhất của Nhà nước do Quốc hội thành lập và chỉ tuân theo pháp luật, đồng thời phân định rõ vị trí, vai trò, chức năng của kiểm toán nhà nước với cơ quan thanh tra, kiểm tra, giám sát khác của Nhà nước, nhằm đáp ứng tốt hơn yêu cầu quản lý ngân sách, tiền và tài sản Nhà nước trong công cuộc đổi mới cần phải củng cố, bổ sung thêm một số chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan kiểm toán nhà nước so với các quy định của luật kiểm toán nhà nước hiện hành.

Chức năng, nhiệm vụ của kiểm toán nhà nước trong giai đoạn đầu chủ yếu thực hiện chức năng kiểm toán báo cáo tài chính và kiểm toán tuân thủ, các nhiệm vụ và quyền hạn của kiểm toán nhà nước cũng được quy định phù hợp với chức năng kiểm toán báo cáo tài chính và kiểm toán tuân thủ. Vị thế của cơ quan kiểm toán nhà nước được khẳng định tại Luật Kiểm toán hiện hành là do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chủ tuân theo pháp luật. Đồng thời, luật kiểm toán hiện hành cũng quy định đầy đủ chức năng vốn có của kiểm toán nhà nước phù hợp với thông lệ Quốc tế: kiểm tra, xác nhận các báo cáo tài chính, báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước, chức năng tư vấn kiểm toán và chức năng công khai các số liệu và tình hình quản lý, sử dụng ngân sách Nhà nước và các nguồn lực khác do Nhà nước nắm giữ.

Về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan kiểm toán nhà nước theo Luật kiểm toán nhà nước hiện nay về cơ bản là phù hợp, tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động của kiểm toán nhà nước. Tuy nhiên, qua thực tiễn hoạt động và sự vận động nền kinh tế đã bộc lộ một số tồn tại, vướng mắc cụ thể như sau:

1. Chức năng của KTNN

Chức năng chung của các cơ quan kiểm toán nhà nước là kiểm tra tài chính nhà nước thể hiện trên các khía cạnh cụ thể sau:

Đối với công tác kiểm tra và xác nhận trong hoạt động kiểm toán được xem là nhiệm vụ thường xuyên của các cơ quan kiểm toán nhà nước là việc tiến hành kiểm tra công tác kế toán, các Báo cáo tài chính, báo cáo quyết toán ngân sách các cơ quan, các cấp ngân sách trong bộ máy của Nhà nước. Thông qua đó xác nhận tính đúng đắn, trung thực và hợp pháp các tài liệu, số liệu kế toán, báo cáo quyết toán ngân sách; đưa ra các kết luận và đánh giá về hoạt động của đối tượng kiểm toán. Các xác nhận được dựa trên cơ sở các bằng chứng và nhận xét, báo cáo của các kiểm toán viên có trình độ và trách nhiệm để đảm bảo rằng các xác nhận và đánh giá có được tính thận trọng, trung thực và khách quan. Để khẳng định tính trung thực trong việc ghi chép, hạch toán kế toán đến việc tính toán, phân bổ, tổng hợp các nghiệp vụ kinh tế, tài chính phát sinh được phản ánh trên báo cáo tài chính được chính xác và hợp pháp thì cần có một tổ chức, cá nhân có đủ thẩm quyền xác nhận lại các thông tin đó theo đúng các quy trình, chuẩn mực đã được quy định. Đây cũng là yêu cầu đặt ra đối với chất lượng báo cáo hàng năm của kiểm toán nhà nước trình Quốc hội đạt được yêu cầu theo Luật kiểm toán nhà nước cần sửa đổi lại quy trình lập báo cáo hàng năm phù hợp với quy mô, cơ cấu tổ chức và sự phân công nhiệm vụ giữa các cán bộ phận tham mưu, chức năng hiện nay. Một số gợi ý cho việc sửa đổi và hoàn thiện quy trình lập và tổng hợp báo cáo hàng năm là:

Báo cáo kiểm toán năm có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong quá trình xem xét báo cáo kinh tế xã hội của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, cũng như việc xem xét, đánh giá tình hình quản lý hoạt động của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Chính vì vậy, lượng thông tin cần đưa vào Báo cáo phải được cân nhắc, tổng hợp theo một định hướng cụ thể thiết thực, có ý nghĩa. Các hoạt động của kiểm toán nhà nước trong một năm có rất nhiều, các kết quả tổng hợp từ tất cả các báo cáo kiểm toán của các kiểm toán khu vực, kiểm toán chuyên ngành là rất lớn và đa dạng. Tuy nhiên nếu đưa tất cả vào trong một báo cáo thì sẽ rất dài và khó nhận ra trọng tâm của vấn đề cần báo cáo. Chỉ nên đưa ra nội dung báo cáo hàng năm một số những phát hiện mang tính chất cơ bản của kiểm toán nhà nước.

Báo cáo kiểm toán năm của cơ quan kiểm toán nhà nước giúp Quốc hội đưa ra những quyết định về những vấn đề có tác động lớn tới tài chính quốc gia như việc quyết định sửa đổi Luật Ngân sách nhà nước, sửa đổi hệ thống thuế, hoặc các vấn đề tài chính khác mang tầm quốc gia và thuộc thẩm quyền của Quốc hội; giúp cho

Quốc hội và Chính phủ xem xét sửa đổi về các chỉ tiêu trong dự toán Ngân sách nhà nước, quyết định phân bổ ngân sách trung ương và quyết toán Ngân sách nhà nước sao cho tiết kiệm và hiệu quả, phục vụ tốt hơn cho sự phát triển nhanh và bền vững của nền kinh tế.

Bên cạnh đó, các báo cáo kiểm toán năm của cơ quan kiểm toán có ý nghĩa lớn về mặt tài chính, liên quan đến bảo đảm an toàn về nền tài chính quốc gia như các đánh giá về hệ thống tài chính tiền tệ, hoạt động của hệ thống các ngân hàng, các công ty đầu tư tài chính, các trung tâm chứng khoán của cả nước; phát hiện về khiếm khuyết của hệ thống tổ chức bộ máy nhà nước, về cải cách hành chính sao cho tiết kiệm chi NSSN nhưng bộ máy nhà nước có điều kiện hoạt động hiệu quả hơn.

Ngoài ra, Kiểm toán nhà nước xem xét quyết định việc kiểm toán khi Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có yêu cầu; tham gia với Ủy ban kinh tế và ngân sách của Quốc hội, các cơ quan khác của Quốc hội, Chính phủ trong việc xem xét, thẩm tra dự toán Ngân sách nhà nước, phân bổ ngân sách trung ương; tham gia với Ủy ban kinh tế và ngân sách của Quốc hội trong hoạt động giám sát về lĩnh vực tài chính ngân sách; báo cáo kết quả kiểm toán năm và kết quả thực hiện kiến nghị kiểm toán với Quốc hội; Ủy ban thường vụ Quốc hội, chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng chính phủ.

Để báo cáo năm của kiểm toán nhà nước có được những thông tin hay nhất, chính xác nhất cần coi trọng việc lập các báo cáo từ các tổ kiểm toán, đoàn kiểm toán. Các báo cáo kiểm toán này cần được thảo luận tập thể và đưa ra được các đánh giá, kết luận và kiến nghị tương xứng với vị trí của nó. Cần quy định rõ ràng về việc mỗi cấp phải soạn thảo báo cáo tổng kết của cấp mình, sau đó một hội đồng gồm những người có trình độ cao tiến hành tổng hợp với cách diễn đạt lời văn dễ hiểu mang tính tổng kết. Hội đồng này sẽ quyết định lựa chọn các vấn đề cần thiết nhất để đưa vào báo cáo năm.

Báo cáo cần phải có được một kết cấu hợp lý về các phần như: mục đích của báo cáo, các cơ sở để báo cáo, nội dung chính, các ý kiến đề nghị, các kết luận. Báo cáo năm khác với báo cáo công khai kết quả kiểm toán hàng năm do đó cần mang tính đầy đủ và hoàn chỉnh của thông tin phục vụ cho đối tượng là các quan chức Lãnh đạo đọc và hiểu, khác với đối tượng của công khai kết quả kiểm toán trước công luận là quần chúng và các tầng lớp xã hội nghe là chính. Do vậy báo cáo năm cần được viết dưới hai dạng: dạng báo cáo đầy đủ, theo thông lệ thường dài từ 80-100 trang là đủ và đóng thành quyển để dễ ban hành và tra cứu, dạng báo cáo tóm

tất dài từ 10-20 trang gồm các thông tin mang tính cô đọng hơn giúp người đọc và nghe nắm bắt được các vấn đề mang tính khái quát nhất, cơ bản nhất.

Thông qua các quá trình kiểm toán, tư vấn cho đối tượng kiểm toán về những thiếu sót cần khắc phục, các dự đoán trong tương lai để phòng tránh. Bằng những kinh nghiệm tích lũy được thông qua nhiều cuộc kiểm toán và bằng trình độ, tầm nhìn rộng của các kiểm toán viên để tư vấn cho đối tượng có nhiều cách làm đúng, tránh sai sót cũng như các kinh nghiệm trong quá trình điều hành. Đồng thời, thông qua quá trình kiểm toán tiến hành lập các báo cáo trình lên Quốc hội, tư vấn cho Quốc hội ban hành hoặc sửa đổi các Luật cho phù hợp với thực tiễn hoạt động của nền kinh tế, bởi nền kinh tế hiện nay đang từng bước phát triển theo chiều sâu, chất lượng tăng trưởng được chú trọng, dựa trên nền kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ, kiểm toán nhà nước đã góp phần quan trọng trong việc đánh giá tính kinh tế, hiệu lực và hiệu quả trong quản lý và sử dụng ngân sách, tiền và tài sản của nhà nước.

Báo cáo kiểm toán cũng có ý chức năng tư vấn cho các cơ quan thuộc Chính phủ ban hành hoặc sửa đổi các quy định phù hợp với Luật và thực tiễn hoạt động của các đối tượng kiểm toán. Do đó chức năng tư vấn về pháp luật kinh tế, tài chính để tổ chức thực hiện luật và các cơ chế chính sách về quản lý kinh tế, tài chính cho các cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân có quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước và sản xuất kinh doanh là một nhu cầu không thể thiếu được nhằm nâng cao hiệu quả kinh tế việc sử dụng các nguồn lực, đồng thời đưa các hoạt động kinh tế vào khuôn khổ hành lang pháp luật của Nhà nước.

Đối với chức năng công khai các số liệu và tình hình quản lý, sử dụng ngân sách Nhà nước và các nguồn lực khác do Nhà nước nắm giữ. Trước khi Luật Kiểm toán nhà nước, kết quả kiểm toán của kiểm toán nhà nước không được công khai vì chưa có cơ sở pháp lý. Tuy nhiên, khi luật Kiểm toán nhà nước có hiệu lực thì kết quả kiểm toán, kết quả thực hiện kết luận, kiểm nghị kiểm toán của kiểm toán nhà nước được công bố công khai. Trong Nhà nước pháp quyền đòi hỏi mọi hoạt động của Nhà nước phải được kiểm tra và giám sát chặt chẽ bởi cơ quan lập pháp – cơ quan do nhân dân bầu ra và là người đại diện cho quyền lợi của những người đóng thuế tạo nên ngân sách Nhà nước. Nhu cầu được thông tin của dân chúng và các cơ quan có quyền giám sát đòi hỏi KTNN với tư cách là cơ quan kiểm tra tài chính tối cao phải công khai các số liệu và đánh giá về tình hình quản lý và sử dụng các nguồn lực của Nhà nước một cách minh bạch trên các phương tiện truyền thông hay các diễn đàn của Quốc hội theo định kỳ hàng năm và được quy định bởi các

điều luật. Việc công bố công khai kết quả kiểm toán đảm bảo đúng pháp luật, không có sai sót, có tính định hướng là một hoạt động nổi bật của kiểm toán nhà nước. Các báo cáo kiểm toán đều được gửi đầy đủ, kịp thời đến các cơ quan chức năng theo quy định của pháp luật.

Theo dự thảo Luật Kiểm toán nhà nước, chức năng của kiểm toán nhà nước được sửa đổi cho phù hợp thông lệ trên thế giới và Tổ chức quốc tế các cơ quan kiểm toán tối cao (INTOSAI): Luật hiện hành quy định Kiểm toán nhà nước có chức năng kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ, kiểm toán hoạt động. Tuy nhiên, đây không phải là chức năng của KTNN mà là loại hình kiểm toán. Theo thông lệ trên thế giới và Tổ chức quốc tế các cơ quan kiểm toán tối cao thì kiểm toán có các chức năng đánh giá, xác nhận và tư vấn (tư vấn cho cơ quan sử dụng kết quả kiểm toán của Kiểm toán nhà nước trong quản lý, điều hành ngân sách, quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công; tư vấn cho các cơ quan nhà nước trong việc ban hành, sửa đổi cơ chế chính sách pháp luật cho phù hợp). Vì vậy, Điều 17 Dự thảo quy định: Kiểm toán nhà nước có chức năng kiểm tra, đánh giá, xác nhận và tư vấn đối với hoạt động quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công.

2. Nhiệm vụ cơ bản của cơ quan KTNN

2.1. Kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách hàng năm của các cơ quan nhà nước, Chính phủ và các tổ chức kinh tế nhà nước

Đây là nhiệm vụ rất cơ bản của cơ quan kiểm toán nhà nước, một cơ quan đủ thẩm quyền về mặt pháp lý cũng như đủ khả năng về chuyên môn và nhân lực tiến hành. Đó là kiểm tra việc hạch toán các khoản thu và chi của Nhà nước do Chính phủ đưa ra để quyết toán ngân sách. Nhiệm vụ ở đây là đưa ra các tiêu thức chọn mẫu phù hợp và trực tiếp tiến hành kiểm tra các mẫu đó theo các quy trình và chuẩn mực phù hợp để xem xét và đánh giá các giá trị trong các hoá đơn, chứng từ và bảng tổng quyết toán có theo đúng mẫu biểu đã quy định hay chưa. Trong hoạt động kiểm toán tuân thủ này, vấn đề không phải chỉ là xem xét tính đúng đắn về kế toán mà cả vấn đề các quy định và các nguyên tắc và quản lý ngân sách có hiệu lực pháp luật đã được tuân thủ hay chưa. Dựa trên các quy định trong các đạo luật về ngân sách, các kiểm toán viên cũng kiểm tra xem bộ máy hành chính có vi phạm các chỉ tiêu trong các dự toán đã được thông qua hay không. Các kết luận kiểm toán được đưa ra có vai trò đặc biệt quan trọng trong quy trình giải toả trách nhiệm của Chính phủ khi phê chuẩn quyết toán ngân sách hàng năm tại Quốc hội. Các phương thức kiểm toán có thể áp dụng là kiểm tra trước hay kiểm tra sau, ví dụ như kiểm tra các dự toán chi tiêu của Chính phủ cho năm sắp tới có phù hợp với các

nguyên tắc đã đề ra hay không, có nằm trong dự toán của các chương trình đã được Quốc hội thông qua hay không, . . . loại hình tiền kiểm này cho phép phòng ngừa và loại bỏ các sai sót ngay từ khi lập kế hoạch ban đầu do đó rất có hiệu quả trong việc chống lãng phí và tạo sự công bằng. Còn loại hình hậu kiểm là nhiệm vụ bắt buộc đối với bất kỳ cơ quan kiểm toán nhà nước nào trong việc xác nhận và đánh giá về khả năng quản lý và điều hành ngân sách của Chính phủ.

2.2. Kiểm toán toàn bộ hoạt động kinh tế của Nhà nước.

Bên cạnh việc thu thuế theo luật định và chi cho bộ máy cũng như các khoản chi khác theo dự toán đã lập, Nhà nước còn các hoạt động kinh doanh và góp vốn. Nhà nước sở hữu nhiều tài sản và vốn, đồng thời thực hiện vai trò của Nhà nước là khắc phục các khuyết tật của thị trường và ổn định kinh tế vĩ mô, do đó Nhà nước phải chi rất nhiều tiền cho công tác điều hành thị trường. Cơ quan kiểm toán nhà nước cần phải kiểm toán các doanh nghiệp này kể cả các doanh nghiệp mà Nhà nước góp vốn, đặc biệt là các doanh nghiệp mà cổ phần Nhà nước chiếm đa số. Các đánh giá cần đưa ra xem liệu thị trường đã được Nhà nước tác động một cách tích cực chưa, các biện pháp tài chính và điều tiết tiền tệ có đảm bảo cho số việc làm tăng lên và giảm lạm phát chưa, có vì lợi ích của người dân hay không.

Ngoài hình thức kiểm toán tuân thủ, cơ quan kiểm toán nhà nước còn cần phải nhận xét về tính kinh tế, tính hợp lý, tính tiết kiệm và về hiệu quả hoạt động của Nhà nước. Kiểm toán đánh giá hoạt động của Nhà nước phải bao quát được toàn bộ hoạt động kinh tế của cơ quan hành chính bị kiểm toán từ việc kiểm tra các chứng từ kế toán đến việc đánh giá được tính kinh tế của hoạt động đó.

Quy mô hoạt động của Nhà nước rất rộng lớn, do vậy không thể nào kiểm tra hết tất cả các khoản thu và các khoản chi. Vì vậy, phải tùy theo cách xem xét và đánh giá, cơ quan kiểm toán nhà nước tiến hành việc chọn mẫu cho phù hợp, đảm bảo kết luận đưa ra là dựa trên phạm vi kiểm toán đủ rộng. Các phương pháp chọn mẫu này đảm bảo rằng ngăn ngừa được sự gian lận trong quản lý tài chính và hành vi trục lợi cá nhân kể cả ở những cơ quan, đơn vị năm đó không bị kiểm toán.

Cùng với sự phát triển của kinh tế xã hội, thời gian qua cơ quan kiểm toán nhà nước đã thực hiện một số nhiệm vụ phát sinh nhưng chưa được quy định trong Luật hiện hành như nhiệm vụ phòng ngừa, phát hiện tham nhũng thông qua hoạt động kiểm toán, nhiệm vụ kiểm toán thuế, nhiệm vụ kiểm toán nợ công, nhiệm vụ tiền kiểm của kiểm toán nhà nước.

Trong dự thảo luật kiểm toán nhà nước năm 2015 đã quy định cụ thể về các

nhiệm vụ của kiểm toán nhà nước gồm: Quyết định kế hoạch kiểm toán hằng năm và báo cáo Quốc hội trước khi thực hiện; Tổ chức thực hiện kế hoạch kiểm toán hằng năm và thực hiện nhiệm vụ kiểm toán theo yêu cầu của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; Xem xét, quyết định việc kiểm toán khi có đề nghị của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và cơ quan, tổ chức không có trong kế hoạch kiểm toán năm của Kiểm toán nhà nước; Trình ý kiến của Kiểm toán nhà nước để Quốc hội xem xét, quyết định dự toán ngân sách nhà nước, quyết định phân bổ ngân sách trung ương, quyết định chủ trương đầu tư chương trình mục tiêu quốc gia, dự án quan trọng quốc gia, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước; Tham gia với các cơ quan của Quốc hội, của Chính phủ trong việc xem xét về dự toán ngân sách nhà nước, phương án phân bổ ngân sách trung ương, phương án điều chỉnh dự toán ngân sách nhà nước, phương án bố trí ngân sách cho chương trình mục tiêu quốc gia, dự án quan trọng quốc gia do Quốc hội quyết định và quyết toán ngân sách nhà nước; Tham gia với các cơ quan của Quốc hội trong hoạt động giám sát việc thực hiện luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội về lĩnh vực tài chính - ngân sách, giám sát việc thực hiện ngân sách nhà nước và chính sách tài chính khi có yêu cầu; Tham gia với các cơ quan của Quốc hội, của Chính phủ, các cơ quan có thẩm quyền trình dự án luật, pháp lệnh khi có yêu cầu trong việc xây dựng và thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh; Báo cáo tổng hợp kết quả kiểm toán năm và kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội; gửi báo cáo tổng hợp kết quả kiểm toán năm và kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán cho Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội; cung cấp kết quả kiểm toán cho Bộ Tài chính, Đoàn đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân nơi kiểm toán và các cơ quan khác theo quy định của pháp luật; Giải trình về kết quả kiểm toán với Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội theo quy định của pháp luật; Tổ chức công bố công khai báo cáo kiểm toán, báo cáo tổng hợp kết quả kiểm toán năm và báo cáo kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán theo quy định tại Điều 50, Điều 51 của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan; Tổ chức theo dõi, kiểm tra việc thực hiện các kết luận, kiến nghị của Kiểm toán nhà nước; Chuyển hồ sơ cho cơ quan điều tra, Viện kiểm sát nhân dân và cơ quan khác của Nhà nước có thẩm quyền xem xét, xử lý những vụ việc có dấu hiệu của tội phạm, vi phạm pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân đã được phát hiện thông qua hoạt động kiểm toán; Quản lý hồ sơ kiểm

toán; giữ bí mật tài liệu, số liệu kế toán và thông tin về hoạt động của đơn vị được kiểm toán theo quy định của pháp luật; Thực hiện hợp tác quốc tế trong lĩnh vực kiểm toán nhà nước; Tổ chức và quản lý công tác nghiên cứu khoa học, đào tạo, bồi dưỡng, phát triển nguồn nhân lực của Kiểm toán nhà nước; Tổ chức thi, cấp, thu hồi và quản lý chứng chỉ Kiểm toán viên nhà nước; Tổ chức thông tin, tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về kiểm toán nhà nước; Xây dựng và trình Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành Chiến lược phát triển Kiểm toán nhà nước; Thực hiện các nhiệm vụ khác theo quy định của pháp luật. Quy định như vậy sẽ giúp khắc phục được những vấn đề còn vướng mắc trong quá trình thực thi nhiệm vụ của cơ quan kiểm toán theo luật Kiểm toán hiện hành.

3. Quyền hạn của cơ quan kiểm toán nhà nước

Kiểm toán nhà nước là cơ quan kiểm tra tài chính nhà nước của Nhà nước, do đó bất kỳ cơ quan, đơn vị, tổ chức có nhiệm vụ quản lý, thu - chi và sử dụng Ngân sách nhà nước, tài sản nhà nước và các công quỹ quốc gia khác đều là đối tượng phải tiến hành kiểm toán. Chính vì vậy, Kiểm toán nhà nước được quyền áp dụng các hình thức kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ và kiểm toán hoạt động phụ thuộc vào mục đích và yêu cầu của từng cuộc kiểm toán, đây là các nghiệp vụ riêng của Kiểm toán nhà nước. Trong các hình thức kiểm toán thì hình thức kiểm toán báo cáo tài chính thường được nhiều nước sử dụng khi thực hiện nhiệm vụ để xác nhận tính đúng đắn, trung thực, hợp pháp của tài liệu, số liệu kế toán báo cáo quyết toán ngân sách các cấp, các đơn vị kinh tế và ngân sách của Chính phủ. Ngoài ra, hình thức kiểm toán tuân thủ được áp dụng nhằm nâng cao tính tuân thủ pháp lý của các đối tượng kiểm toán. Đồng thời, Kiểm toán nhà nước kết hợp kiểm toán hoạt động để đánh giá tính kinh tế, hiệu quả sử dụng kinh phí của các cơ quan, đơn vị phục vụ cho các mục đích nhất định. Trong một số trường hợp nhất định Kiểm toán nhà nước còn áp dụng cả ba hình thức này trong một cuộc kiểm toán.

Khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình, cơ quan kiểm toán được độc lập xây dựng và thực hiện kiểm toán theo một chuẩn mực, quy trình và phương pháp kiểm toán nghiệp vụ phù hợp. Do đó Nhà nước trao quyền cho Kiểm toán nhà nước xây dựng và tổ chức thực hiện chuẩn mực kiểm toán, qui trình kiểm toán và các phương pháp chuyên môn nghiệp vụ áp dụng trong hoạt động Kiểm toán nhà nước. Lĩnh vực kiểm toán là lĩnh vực riêng đòi hỏi nghiệp vụ và chuyên môn rất cao nhằm đảm bảo thực hiện được chức năng xác nhận và tư vấn được hiệu quả yêu cầu các công việc kiểm toán phải dựa trên những chuẩn mực và quy trình cụ thể cho

từng lĩnh vực. Điều đó cho phép kết quả kiểm toán được tin cậy trong các trường hợp kiểm toán khác nhau và được tiến hành bởi các kiểm toán viên khác nhau. Nếu thẩm quyền này không được tôn trọng sẽ làm ảnh hưởng đến tính độc lập của Kiểm toán nhà nước.

Bên cạnh một số quyền bảo đảm cho cơ quan kiểm toán nhà nước được thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình một cách độc lập theo đúng quy định của pháp luật thì quyền điều tra trong hoạt động kiểm toán cũng được áp dụng. Quyền điều tra là một biện pháp nghiệp vụ không thể thiếu được trong công việc kiểm toán, nhất là các trường hợp có dấu hiệu vi phạm pháp luật. Đa số luật kiểm toán của các nước đều nhấn mạnh ý nghĩa các quyền điều tra, thông qua việc này để ngăn chặn hành động cản trở kiểm toán viên thực hiện các quyền hạn theo luật định. Điều khoản này nhằm tăng cường vị trí của Kiểm toán nhà nước với các đơn vị bị kiểm toán và tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động của kiểm toán viên.

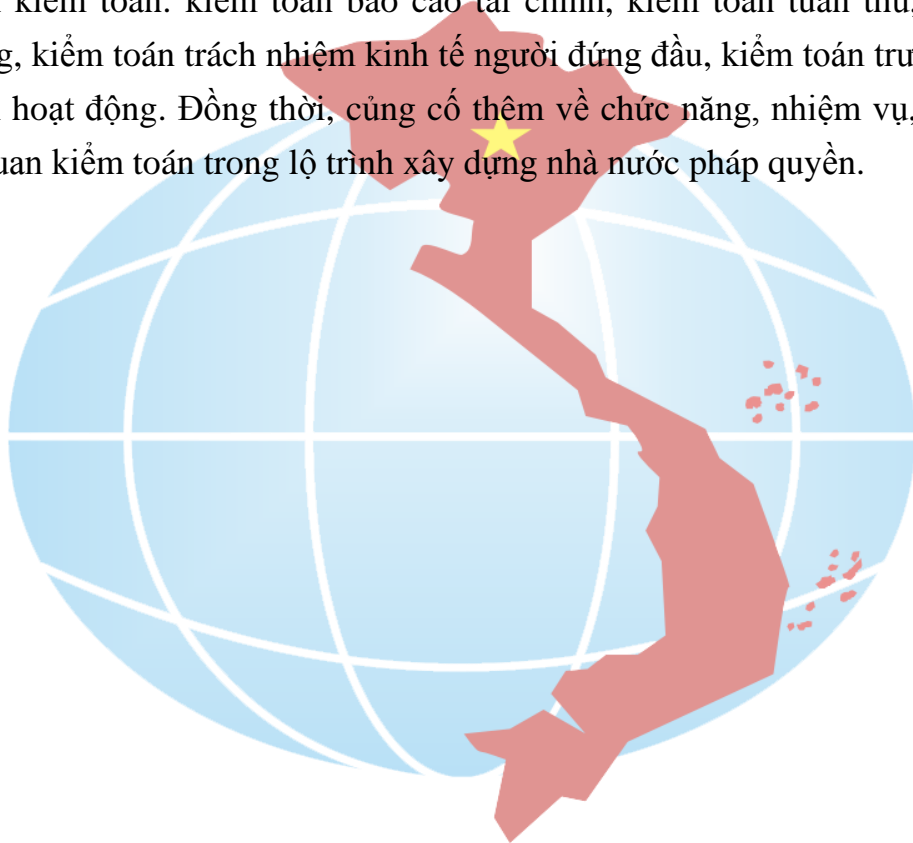
Luật kiểm toán của các nước qui định việc thực thi kết luận kiểm toán, tùy thuộc vào mức độ sai sót đã được kết luận, để Kiểm toán nhà nước đưa ra kiến nghị xử lý, đồng thời Kiểm toán nhà nước có quyền kiến nghị các biện pháp khắc phục các sai sót đã được kết luận. Các đơn vị bị kiểm toán phải trình bày những biện pháp khắc phục và thời hạn để khắc phục các sai sót đó. Nếu đơn vị bị kiểm toán không thực hiện, Kiểm toán nhà nước có quyền thông báo cho cơ quan quản lý cấp trên trực tiếp của đơn vị đó hoặc cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý theo qui định của pháp luật. ở mỗi nước có quy định về mức độ thực hiện các kết luận của Kiểm toán nhà nước khác nhau, có nước cho phép đơn vị được tùy nghi thực hiện các kết luận của cơ quan kiểm toán và khi đó cơ quan Kiểm toán nhà nước có quyền đề nghị cơ quan cấp cao hơn ra quyết định buộc cấp dưới phải thực hiện; có nước quy định rất chặt chẽ việc bắt buộc phải thực hiện các kết luận của cơ quan kiểm toán; đặc biệt như tại Cộng hoà Pháp cho phép cơ quan kiểm toán nhà nước có quyền tư pháp như là toà án khi xem xét và xử lý bằng các biện pháp kinh tế hoặc hình sự các sai phạm về tài chính của đối tượng có sử dụng ngân sách nhà nước.

Qua thực tiễn thi hành luật kiểm toán nhà nước thời gian qua cho thấy, Luật Kiểm toán nhà nước hiện hành chưa quy định đầy đủ về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Kiểm toán nhà nước và được thể hiện một số chức năng, nhiệm vụ cụ thể như chưa bao quát hết đối với việc kiểm tra, kiểm soát mọi nguồn lực tài chính, tài sản công. Chưa thực hiện kiểm toán việc quản lý và sử dụng vốn và tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp mà nhà nước không giữ cổ phần chi phối; chưa

thực hiện kiểm toán nghĩa vụ thu nộp ngân sách nhà nước của các tổ chức kinh tế không phải doanh nghiệp nhà nước. Một số nhiệm vụ phát sinh trong thời gian qua trên thực tế kiểm toán nhà nước đã và đang phải thực hiện hoặc về lâu dài đây là nhiệm vụ của kiểm toán nhà nước, nhưng chưa được quy định trong Luật kiểm toán nhà nước như Nhiệm vụ kiểm toán nợ công, nhiệm vụ kiểm toán thuế. Chính vì vậy, dự thảo Luật kiểm toán nhà nước năm 2015 đã quy định cụ thể các quyền của cơ quan kiểm toán nhà nước như sau: Trình dự án luật, dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội theo quy định của pháp luật; Yêu cầu đơn vị được kiểm toán và tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp đầy đủ, chính xác, kịp thời thông tin, tài liệu phục vụ cho việc kiểm toán; Yêu cầu đơn vị được kiểm toán thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán của Kiểm toán nhà nước đối với sai phạm trong báo cáo tài chính và sai phạm trong việc chấp hành pháp luật; kiến nghị thực hiện biện pháp khắc phục yếu kém trong hoạt động của đơn vị do Kiểm toán nhà nước phát hiện; Kiến nghị cơ quan, người có thẩm quyền yêu cầu đơn vị được kiểm toán thực hiện đầy đủ, kịp thời các kết luận, kiến nghị kiểm toán về sai phạm trong báo cáo tài chính và sai phạm trong việc chấp hành pháp luật; đề nghị xử lý theo quy định của pháp luật những trường hợp không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ, kịp thời kết luận, kiến nghị kiểm toán của Kiểm toán nhà nước; Kiến nghị cơ quan, người có thẩm quyền xử lý những vi phạm pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân đã được làm rõ thông qua hoạt động kiểm toán; Đề nghị cơ quan, người có thẩm quyền xử lý theo quy định của pháp luật đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân có hành vi cản trở hoạt động kiểm toán của Kiểm toán nhà nước hoặc cung cấp thông tin, tài liệu sai sự thật cho Kiểm toán nhà nước và Kiểm toán viên nhà nước; Trưng cầu giám định chuyên môn khi cần thiết; Được ủy thác hoặc thuê doanh nghiệp kiểm toán thực hiện kiểm toán cơ quan, tổ chức quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công; Kiểm toán nhà nước chịu trách nhiệm về tính trung thực của số liệu, tài liệu và kết luận, kiến nghị kiểm toán do doanh nghiệp kiểm toán thực hiện; Kiến nghị Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và cơ quan khác của Nhà nước sửa đổi, bổ sung các cơ chế, chính sách và pháp luật.

Tùy thuộc vào sự phát triển, bề dày kinh nghiệm của mỗi cơ quan kiểm toán nhà nước mà tiến hành từng loại hình kiểm toán hay đồng thời cả ba loại hình kiểm toán. Đối với cơ quan kiểm toán nhà nước phát triển thì kiểm toán tính tuân thủ và kiểm toán hoạt động là những loại hình kiểm toán được chú trọng. Ở Việt Nam, từ khi thành lập đến nay kiểm toán nhà nước chủ yếu thực hiện loại hình kiểm toán báo cáo tài chính. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện kiểm toán báo cáo tài chính,

kiểm toán nhà nước có kết hợp các loại hình kiểm toán tuân thủ, như: đánh giá tính tuân thủ về quản lý kinh tế tài chính của đơn vị được kiểm toán; cũng như trong quá trình kiểm toán phần nào kết hợp đánh giá tính kinh tế, hiệu lực của công tác quản lý ở các đơn vị được kiểm toán. Để kiểm toán nhà nước trở thành một công cụ mạnh của Nhà nước trong công tác kiểm tra tài chính nhà nước và tài sản nhà nước, đáp ứng yêu cầu, đòi hỏi của công tác quản lý tài chính quốc gia và phù hợp với xu thế hội nhập và phát triển, cơ quan kiểm toán cần triển khai một cách đồng bộ các loại hình kiểm toán: kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ, kiểm toán hoạt động, kiểm toán trách nhiệm kinh tế người đứng đầu, kiểm toán trước và trong quá trình hoạt động. Đồng thời, củng cố thêm về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan kiểm toán trong lộ trình xây dựng nhà nước pháp quyền.



TTBD ĐBDC

