

ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG CÔNG TÁC TỔ CHỨC KIỂM TOÁN CHUYÊN ĐỀ CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

TS. LÊ HOÀI NAM*
ThS. NGUYỄN HỮU QUÝ*

Thực hiện Chiến lược phát triển KTNN đến năm 2020 được ban hành kèm theo Nghị quyết số 927/2010/UBTVQH12 ngày 19/4/2010 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, KTNN đã có nhiều nỗ lực nhằm phát triển các loại hình kiểm toán mới có sự kết hợp hài hòa giữa các loại hình kiểm toán, trong đó tập trung vào kiểm toán chuyên đề với nội dung chuyên sâu, phạm vi rộng, thực hiện tại nhiều đối tượng, đơn vị, đầu mối được kiểm toán nhằm đưa ra những nhận định, đánh giá một cách tổng thể, toàn diện về công tác quản lý sử dụng tài chính công, tài sản công. Song, quá trình thực hiện còn một số tồn tại, bất cập cần tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện về quy định pháp lý, tổ chức kiểm toán và quản lý hoạt động.

Từ khóa: Tổ chức kiểm toán chuyên đề

Orientation and solutions to improving quality of organising thematic audits of SAV

Implementing the State Audit Strategy until 2020 issued together with the National Assembly Standing Committee's Resolution No. 927/2010/UBTVQH12 dated 19/4/2010, SAV has made great efforts to develop various types of audit with harmonious combination of auditing forms, focusing on thematic audits with specialized content and scope, carried out at many auditees, units and focal points so as to make a comprehensive assessment of the management of public finance and public assets. However, the implementation process has some shortcomings and inadequacies need to continue researching and perfecting legal regulations, audit organization and management activities.

Keywords: Organising thematic audits

1. Đánh giá thực trạng tổ chức kiểm toán chuyên đề của KTNN

1.1. Thực trạng tổ chức kiểm toán chuyên đề của KTNN

1.1.1. Về lựa chọn chủ đề kiểm toán chuyên đề

Hàng năm, KTNN đều ban hành Hướng dẫn xây dựng kế hoạch kiểm toán năm, trong đó nêu rõ các định hướng để xây dựng các cuộc kiểm toán năm sau; riêng kiểm toán chuyên đề và kiểm toán hoạt động phải xây dựng kế hoạch kiểm toán trung hạn (các chủ đề lựa chọn kiểm toán 03 năm). Các nội dung quản lý rất rộng nên đối tượng chuyên đề của các đơn vị trong ngành cũng hết sức phong phú. Do đó, việc lựa chọn chuyên đề trong những năm qua cơ bản đã tập trung vào các vấn đề mang

tính thời sự, lĩnh vực chuyên sâu hoặc phục vụ nhiệm vụ giám sát của Quốc hội. Ngoài ra, các KTNN khu vực lựa chọn một số chuyên đề riêng có quy mô hợp lý theo đặc điểm ngân sách của địa phương trên địa bàn khu vực và khả năng về nhân lực của KTNN khu vực để thực hiện.

1.1.2. Về tổ chức kiểm toán chuyên đề của KTNN

Các chuyên đề được KTNN lựa chọn kiểm toán trong Kế hoạch kiểm toán hàng năm sẽ giao cho một đơn vị trong ngành xây dựng Đề cương kiểm toán chuyên đề và chủ trì thực hiện và các đơn vị khác cùng phối hợp thực hiện để đảm bảo theo sự phân công của Tổng KTNN. Những chuyên đề lớn liên quan đến nhiều bộ, ngành, địa phương thường đòi hỏi có sự phối hợp một cách nhịp nhàng, sự điều phối chặt chẽ của nhiều đơn vị trong ngành.

*Vụ Tổng hợp, KTNN

AUDIT



Trong những năm gần đây, KTNN đã thử nghiệm nhiều cách thức tổ chức thực hiện kiểm toán chuyên đề, điển hình theo 03 hình thức:

(1) Giao cho một đơn vị chủ trì thực hiện lập Đề cương kiểm toán, chủ trì kiểm toán tổng hợp tại các bộ, ngành và là đầu mối tổng hợp kết quả kiểm toán của toàn ngành, các đơn vị khác sẽ thực hiện lồng ghép nội dung chuyên đề vào các cuộc kiểm toán tiền và tài sản tại các bộ, ngành hoặc cuộc kiểm toán ngân sách tại các địa phương. Kết quả kiểm toán của các đơn vị thực hiện kiểm toán lồng ghép sẽ lập thành phụ lục riêng trong Báo cáo kiểm toán ngân sách bộ, ngành, địa phương và chuyển cho đơn vị đầu mối tổng hợp để tổng hợp, lập Báo cáo kiểm toán chuyên đề của toàn ngành. Ví dụ như cuộc kiểm toán Chương trình 30a, 167¹...

(2) Giao cho 01 đơn vị chủ trì thực hiện lập Đề cương kiểm toán, đồng thời chủ động xây dựng quy mô Đoàn kiểm toán và thực hiện cuộc kiểm toán trong toàn ngành (các đơn vị khác chỉ cử người tham gia cuộc kiểm toán). Ví dụ: Cuộc kiểm toán chuyên đề về công tác phát hành, quản lý và sử dụng vốn TPCP.

(3) Giao cho 01 đơn vị chủ trì thực hiện lập Đề cương kiểm toán, đồng thời là đơn vị kiểm toán tại các đầu mối tổng hợp; các đơn vị trong ngành chủ động thu thập thông tin tại các địa bàn theo chức năng, nhiệm vụ được phân công để thành lập các Đoàn kiểm toán. Sau khi kết thúc kiểm toán, các Đoàn kiểm toán của các đơn vị trong ngành lập Báo cáo kiểm toán riêng và gửi về đơn vị chủ trì, tổng hợp và lập Báo cáo kiểm toán chuyên đề của toàn ngành. Ví dụ: Cuộc kiểm toán chuyên đề về các dự án đầu tư theo hình thức hợp đồng BT.

1.2. Những mặt làm được trong cuộc kiểm toán chuyên đề

1.2.1. Về tổ chức kiểm toán

(1) Các chuyên đề được lựa chọn đều là những vấn đề đang được Quốc hội, Chính phủ và dư luận xã hội quan tâm (như giá điện đối với Tập đoàn Điện lực Việt Nam; quản lý, khai thác khoáng sản đối với Tập đoàn Than, Khoáng sản Việt Nam; công tác quản lý đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đối với các dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư PPP của Bộ GTVT; Chương trình 30a, Chính sách nhà ở theo Quyết định 167, Chương

¹Chương trình 30a - Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 61 huyện nghèo theo Nghị quyết 30a/2008/NQ-CP ngày 27/12/2008 của Chính phủ; Chính sách 167 - Chương trình hỗ trợ hộ nghèo về nhà ở theo Quyết định 167/2008/QĐ-TTg ngày 12/12/2008 của Thủ tướng Chính phủ.

²Năm 2016: 15 cuộc kiểm toán chuyên đề; năm 2017: 27 cuộc kiểm toán chuyên đề; năm 2018: 23 cuộc kiểm toán chuyên đề.

trình MTQG Việc làm và Dạy nghề; Quản lý, sử dụng nguồn TPCP...)

(2) Hầu hết các cuộc kiểm toán đều đạt được mục tiêu đề ra của KTNN, hoàn thành các nội dung kiểm toán theo KHKT được Tổng KTNN phê duyệt, được dư luận xã hội quan tâm...

(3) Các đơn vị tham gia cuộc kiểm toán chuyên đề cơ bản đã tuân thủ các quy định quản lý hoạt động kiểm toán của KTNN.

(4) Ngoài kiến nghị xử lý về tài chính, các cuộc kiểm toán chuyên đề đều có những kiến nghị sửa đổi, bổ sung các cơ chế chính sách.

1.2.2. Về kết quả kiểm toán chuyên đề

Với số lượng các cuộc kiểm toán chuyên đề có xu hướng tăng dần trong các năm qua², kiểm toán chuyên đề đang từng bước khẳng định vai trò không thể thiếu trong hoạt động của KTNN, trong đó nhiều kết quả kiểm toán nổi bật của KTNN được thực hiện thông qua các cuộc kiểm toán chuyên đề, đặc biệt là các kết quả, và kiến nghị kiểm toán liên quan đến bịt “lỗ hổng” về cơ chế, chính sách trong quản lý và sử dụng tài chính công, tài sản công như: Chuyên đề Công tác phát hành, quản lý và sử dụng vốn TPCP; Công tác đầu tư, mua sắm, quản lý và sử dụng trang thiết bị y tế; Công tác quản lý nhà nước về tài nguyên khoáng sản giai đoạn 2014-2016; việc đầu tư theo hình thức đối tác công tư; Công tác quản lý và thu tiền sử dụng đất..., cụ thể:

- Chuyên đề việc thực hiện Đề án “Tái cơ cấu Doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011-2015”: KTNN đã kiến nghị Chính phủ, các bộ, ngành sửa đổi, bổ sung nhiều cơ chế, chính sách trong cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước nhằm ngăn ngừa thất thoát tài chính, tài sản công; ban hành, sửa đổi các quy định về thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu đối với doanh nghiệp...

- Chuyên đề “Kiểm toán kết quả tư vấn định giá và xử lý các vấn đề tài chính trước khi chính thức công bố giá trị doanh nghiệp cổ phần hóa”: KTNN đã xác định tăng giá trị thực tế vốn nhà nước theo kết quả kiểm toán năm 2016 là 20.818,9 tỷ đồng, năm 2017 là 9.638,7 tỷ đồng.

- Chuyên đề “Công tác quản lý nhà nước về tài nguyên khoáng sản giai đoạn 2014-2016”: Phát hiện bất cập giữa Luật Khoáng sản 2010 và Nghị định hướng dẫn Luật ban hành năm 2013; tình trạng khai thác vượt công suất, khai thác khi giấy phép đã hết hạn, vượt ranh giới cấp phép và vượt trữ lượng cấp phép; khai thác khoáng sản trái phép... Đặc biệt, qua sử dụng phương pháp thuê chuyên gia đo đạc lại trữ lượng khai thác để đối chiếu với số liệu báo cáo của 02 doanh nghiệp, KTNN đã xác định truy thu thuế tài nguyên tăng thêm 560,6 tỷ đồng và kiến nghị địa phương xử lý khai thác ngoài ranh giới mỏ làm thất thu ngân sách khoảng 1.177,9 tỷ đồng.

- Chuyên đề “Công tác quản lý và thu tiền sử dụng đất”: KTNN đã phát hiện nhiều tồn tại trong công tác phê duyệt, điều chỉnh quy hoạch; công tác giao đất (đa số không thực hiện đấu thầu dự án hoặc đấu giá quyền sử dụng đất); qua kiểm toán, đối chiếu 329 dự án, KTNN đã kiến nghị xử lý tài chính 7.778 tỷ đồng.

- Chuyên đề “Kiểm toán Dự án đầu tư xây dựng theo hình thức hợp đồng BT”: Kết quả kiểm toán 17 dự án cho thấy hầu hết các dự án BT đều lựa chọn nhà đầu tư theo hình thức chỉ định thầu làm giảm sự cạnh tranh và tiềm ẩn rủi ro chọn nhà đầu tư không đủ năng lực; thanh toán cho nhà đầu tư theo hình thức giao đất đã giải phóng mặt bằng có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê không thông qua hình thức đấu giá là chưa phù hợp quy định của Luật Đất đai năm 2013 và là kẽ hở dẫn đến thất thoát ngân sách; KTNN đã kiến nghị xử lý tài chính 4.515 tỷ đồng, trong đó có dự án tỷ lệ xử lý tài chính lên đến 27% tổng giá trị dự án được kiểm toán.

- Chuyên đề “Quản lý đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đối với các dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP) của Bộ GTVT”: KTNN đã kiến nghị giảm thời gian thu phí hoàn vốn của 40 dự án là 120 năm so với phương án tài chính ban đầu và giảm giá trị đầu tư 1.467,3 tỷ đồng (năm 2016 trở về trước, KTNN đã kiến nghị giảm 107,4 năm của 27 dự án); ngoài ra kiến nghị sửa đổi, bổ sung nhiều cơ chế, chính sách liên quan đến BOT.



- Công tác quản lý và sử dụng công chức viên chức, lao động hợp đồng và quỹ lương năm 2016: Nhiều đơn vị tùy tiện, thiếu trách nhiệm trong việc giao chỉ tiêu biên chế và tiếp nhận sử dụng biên chế sai quy định, vượt thẩm quyền; giao biên chế công chức vượt Bộ Nội vụ giao 5.087 biên chế; 5 địa phương giao 905 chỉ tiêu biên chế viên chức cho các cơ quan hành chính không đúng quy định tại Điều 2, Luật Viên chức; 02 địa phương giao chỉ tiêu hợp đồng khác chưa đúng quy định của Luật Viên chức 8.841 người; sử dụng lao động thực tế có mặt trong các cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp công lập vượt quy định 63.279 người...

1.3. Những hạn chế trong cuộc kiểm toán chuyên đề

Bên cạnh những kết quả đạt được như đã nêu trên, quá trình tổ chức, triển khai các cuộc kiểm toán chuyên đề đã bộc lộ một số hạn chế, như:

- Về văn bản quy định: Chưa có quy định thống nhất về khái niệm, nội dung, phạm vi, trình tự và cách thức tổ chức kiểm toán chuyên đề.

- Về lựa chọn một số chủ đề kiểm toán: Một số chuyên đề có nội dung và phạm vi rộng nhưng chưa chuyên sâu, chưa phù hợp với thực tiễn và

mang tính nhỏ lẻ; lựa chọn những chuyên đề kiểm toán chưa có đầy đủ hành lang pháp lý dẫn đến khó khăn trong quá trình khảo sát, thu thập thông tin và tổng hợp kết quả kiểm toán.

- Về xây dựng Đề cương kiểm toán: Một số đề cương kiểm toán chuyên đề lập sơ sài, chưa có sự tham gia, lấy ý kiến tham gia của các đơn vị trong và ngoài ngành hoặc các đơn vị, cá nhân tham gia ý kiến còn mang tính hình thức.

- Về phương án tổ chức kiểm toán: Quá trình xây dựng phương án tổ chức kiểm toán liên quan đến cuộc kiểm toán chuyên đề còn hạn chế, chưa có sự liên kết giữa các đơn vị tham gia cuộc kiểm toán.

- Về quản lý hoạt động kiểm toán chuyên đề:

+ Các đơn vị tham gia phối hợp trong đoàn kiểm toán chuyên đề là đồng cấp nên khó khăn trong công tác chỉ đạo, điều hành hoạt động kiểm toán dẫn đến chậm trễ về việc luân chuyển, cung cấp tài liệu, kết quả kiểm toán cho đơn vị chủ trì tổng hợp kết quả kiểm toán.

+ Chưa có sự phối hợp chặt chẽ trong khâu kiểm soát chất lượng hoạt động kiểm toán, quá trình kiểm soát các cuộc kiểm toán chuyên đề gặp

nhiều khó khăn do quy mô, phạm vi cuộc kiểm toán quá lớn...

+ KTNN chưa có đầy đủ quy định để điều hành hoạt động kiểm toán trong trường hợp phải tổ chức cuộc kiểm toán chuyên đề trong toàn Ngành.

2. Một số giải pháp đề xuất nhằm nâng cao chất lượng công tác tổ chức kiểm toán chuyên đề

(1) *Về hoàn thiện các quy định:* Nghiên cứu xây dựng và ban hành hệ thống các quy định, hướng dẫn cho kiểm toán chuyên đề, trong đó nhấn mạnh việc xác định, phân định trách nhiệm của các đơn vị, cá nhân tham gia thực hiện kiểm toán chuyên đề.

(2) *Về lựa chọn chủ đề kiểm toán chuyên đề:* Cần nghiên cứu để đưa vào KHKT hàng năm ít nhất 03 đến 05 chuyên đề, nội dung kiểm toán chuyên sâu có quy mô, phạm vi rộng có sự tham gia kiểm toán của nhiều đơn vị trong Ngành để đánh giá một cách tổng thể, toàn diện nhất; đồng thời xây dựng các chủ đề kiểm toán trung hạn (trong 02 năm tiếp theo) nhằm nghiên cứu để thực hiện kiểm toán khi thấy đủ điều kiện. Ưu tiên lựa chọn kiểm toán các vấn đề được dư luận xã hội quan tâm; các vấn đề trọng tâm được nêu trong Nghị quyết Quốc hội và các văn bản chỉ đạo của Đảng, Nhà nước; các cơ chế chính sách mới được ban hành; các chủ trương, chính sách lớn của Đảng, Nhà nước.

(3) Xây dựng Đề cương kiểm toán chuyên đề

- Đề cương kiểm toán cần tham khảo ý kiến của các chuyên gia thuộc lĩnh vực sẽ kiểm toán (các KTV có nhiều kinh nghiệm cả về lý luận lẫn thực tiễn) và có đủ thời gian gửi lấy ý kiến tham gia các đơn vị trong Ngành.

- Nội dung đề cương cần nêu bật một số vấn đề trọng tâm cần tập trung đánh giá trong quá trình kiểm toán (không dàn trải); các tiêu chí xây dựng để đánh giá cần rõ ràng, dễ hiểu, dễ thực hiện khi thao tác nhiệm vụ kiểm toán.

- Các đơn vị được lấy ý kiến cần quan tâm và ý thức trách nhiệm cao với việc đóng góp ý kiến hoàn thiện đề cương (nhiều đơn vị đang tập trung nhiệm vụ kiểm toán nên không có ý kiến đóng góp xác đáng, trách nhiệm đối với Đề cương kiểm toán chuyên đề).

- Đề cương phải được xét duyệt và ban hành trước thời điểm cuối năm để có thể sớm triển khai công tác đào tạo, trao đổi, tọa đàm, tập huấn về các nội dung của đề cương với thời lượng hợp lý và có thời gian cho kiểm toán viên của các đơn vị nghiên cứu và hiểu rõ đề cương kiểm toán để vận dụng khi thực hiện nhiệm vụ.

(4) *Phương án tổ chức kiểm toán:* Không có một phương án nào phù hợp cho tất cả các cuộc kiểm toán chuyên đề, vì vậy đơn vị được giao chủ trì cần sớm xác định cách thức tổ chức cuộc kiểm toán dưới hình thức một đoàn kiểm toán hay giao cho các đơn vị tổ chức các đoàn kiểm toán hoặc tổ kiểm toán lồng ghép trong cuộc kiểm toán khác và cung cấp thông tin cho đơn vị chủ trì tổng hợp kết quả kiểm toán nhằm nâng cao chất lượng kiểm toán chuyên đề.

(5) Về tổ chức, quản lý hoạt động kiểm toán chuyên đề

- Đối với cuộc kiểm toán chuyên đề có sự tham gia của nhiều đơn vị: Thành lập Ban chỉ đạo, điều hành hoạt động kiểm toán chuyên đề, trong đó Trưởng ban chỉ đạo nên là Lãnh đạo KTNN nhằm thống nhất trong công tác chỉ đạo, điều hành và thuận lợi trong phối hợp triển khai công việc giữa các đơn vị.

- Quá trình tổ chức các cuộc kiểm toán chuyên đề phải kết hợp đào tạo, bồi dưỡng để phấn đấu các KTNN chuyên ngành, khu vực đều có thể chủ trì các cuộc kiểm toán chuyên đề khi được Tổng KTNN giao nhiệm vụ.

- Tiếp tục nâng cao năng lực của KTVNN trong việc xác định và lựa chọn chuyên đề kiểm toán. Khuyến khích các đơn vị đề xuất các chuyên đề kiểm toán, đồng thời thường xuyên tổ chức các lớp đào tạo, tập huấn, đặc biệt các cuộc Hội thảo khoa học trước, trong và sau khi kiểm toán chuyên đề để rút kinh nghiệm và triển khai nhân rộng toàn ngành.

- Xây dựng, lựa chọn đội ngũ KTV chuyên nghiệp, có trình độ chuyên môn cao và phẩm chất đạo đức nghề nghiệp tốt.