

**KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC**

---

**BÁO CÁO TỔNG KẾT ĐỀ TÀI NGHIÊN CỨU**

**HOÀN THIỆN QUY TRÌNH XÂY DỰNG KẾ HOẠCH  
KIỂM TOÁN HÀNG NĂM CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC**

**CHỦ NHIỆM ĐỀ TÀI  
PHAN THANH SÁU**

**HÀ NỘI - 2003**

## PHẦN MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Một trong những nhiệm vụ của Kiểm toán Nhà nước là xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt . Đây là giai đoạn cực kỳ quan trọng, quyết định đến quá trình hoạt động của KTNN, đồng thời nhằm giúp cho Thủ tướng Chính phủ có căn cứ để phê duyệt kế hoạch kiểm toán được kịp thời, đúng mục tiêu, và đúng đối tượng kiểm toán.

Tại điều 2 Nghị định số 70/CP ngày 11/7/1994 nay là Nghị định số 93/2003/NĐ-CP ngày 13/8/2003 của Chính phủ quy định nhiệm vụ của Kiểm toán Nhà nước là : "Xây dựng chương trình kế hoạch kiểm toán hàng năm trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt...". Trong những năm qua, kể từ khi KTNN được thành lập và đi vào hoạt động, thực hiện nhiệm vụ của Chính phủ giao, công tác xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm mặc dù chưa có nhiều kinh nghiệm, nhưng bước đầu cũng đã hình thành được các bước xây dựng kế hoạch kiểm toán từ việc xác định mục tiêu, nội dung kiểm toán đến việc xác định đối tượng kiểm toán ...

Tuy nhiên, việc xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm lâu nay mới chỉ hình thành một cách tự nhiên, chưa có một quy trình xây dựng kế hoạch cụ thể. Chính vì vậy dẫn đến những bất cập trong việc xác định đối tượng kiểm toán, thậm chí phải điều chỉnh nhiều lần làm ảnh hưởng đến thời gian và hoạt động của Kiểm toán Nhà nước.

Từ thực trạng những bất cập hiện nay, việc nghiên cứu đề tài "***Quy trình xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN***" đang là một nhu cầu cấp bách và có ý nghĩa thực tiễn lớn đối với cơ quan Kiểm toán Nhà nước.

### 2. Mục đích nghiên cứu của đề tài

Mục đích nghiên cứu của đề tài là nghiên cứu cơ sở lý luận về việc xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước . Nghiên cứu để đưa ra các quan điểm, định hướng về việc xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng

năm, trên cơ sở đó đưa ra các căn cứ, mục tiêu, nội dung và quy trình xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước.

Mục đích chính của đề tài là nghiên cứu để lựa chọn các đối tượng, đơn vị kiểm toán sao cho chính xác, khách quan và mang tính đại diện, tính điển hình để thực hiện kiểm toán, đáp ứng yêu cầu bức thiết hiện nay của Quốc hội, Chính phủ nói chung cũng như của cơ quan Kiểm toán Nhà nước nói riêng.

### **3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

Đề tài này chỉ nghiên cứu trong phạm vi xây dựng chương trình kế hoạch kiểm toán hàng năm trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt (cụ thể là từ việc xác định mục tiêu, nội dung kiểm toán ... đến việc lựa chọn đối tượng kiểm toán), không nghiên cứu phân tổ chức thực hiện chương trình kế hoạch đó.

Nghiên cứu về thực trạng của việc xây dựng kế hoạch kiểm toán lâu nay của KTNN trình Thủ tướng Chính phủ, đánh giá những ưu điểm, nhược điểm và rút ra nguyên nhân trên cơ sở đó nghiên cứu quy trình xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước.

### **4. Phương pháp nghiên cứu**

Đề tài đã vận dụng phương pháp so sánh, phương pháp phân tích tổng hợp và khảo sát kinh nghiệm thực tiễn. Coi việc phân tích thực trạng xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm hiện nay của KTNN là cơ sở thực tiễn để đề xuất và kiến nghị quy trình xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN.

### **5. Những đóng góp của đề tài**

1- Đề tài đã hệ thống hóa lý luận về xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN, trong đó đã làm rõ mục tiêu, nguyên tắc và sự cần thiết phải xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm, đã khẳng định việc xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm là một trong những nhiệm vụ chủ yếu của KTNN, có ý nghĩa quyết định đến kết quả hoạt động của KTNN.

2- Đánh giá thực trạng xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN và những nguyên nhân làm hạn chế đến việc xây dựng kế hoạch kiểm toán trong thời gian qua.

3- Đã xác lập các quan điểm cơ bản và định hướng xây dựng kế hoạch nhằm đổi mới kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN cho phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng, hệ thống pháp luật của Nhà nước, phù hợp với luật NSNN sửa đổi và gắn liền với phục vụ có hiệu quả chương trình cải cách hành chính Nhà nước, đồng thời phù hợp với chiến lược phát triển của KTNN trong giai đoạn hiện tại và tương lai.

Trên cơ sở đó đề tài đã đưa ra quy trình xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN bao gồm 6 bước, đặc biệt đã đi sâu phân tích bước lựa chọn đối tượng kiểm toán.

Để thực hiện tốt kế hoạch đó, đề tài đã nêu ra các điều kiện trong đó chú trọng đến điều kiện địa vị pháp lý của KTNN và đội ngũ cán bộ tham gia xây dựng kế hoạch kiểm toán.

## **6. Kết cấu của đề tài**

Ngoài phần mở đầu và kết luận, đề tài được chia thành 3 chương :

**Chương 1:** Cơ sở lý luận về kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước .

**Chương 2:** Thực trạng công tác xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN.

**Chương 3:** Quy trình xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN và các điều kiện để thực hiện.

# CHƯƠNG I

## CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ KẾ HOẠCH

### KIỂM TOÁN HÀNG NĂM CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

#### **1.1. Khái niệm về kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN**

Kiểm toán Nhà nước được thành lập theo Nghị định số 70/CP ngày 11 tháng 7 năm 1994 của Chính phủ và có chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức theo Quyết định số 61/TTg ngày 24/01/1995 và Nghị định số 93/2003/NĐ-CP ngày 13/8/2003 của Chính phủ. Theo đó, Kiểm toán Nhà nước có chức năng chủ yếu sau:

Kiểm toán Nhà nước là cơ quan thuộc Chính phủ, thực hiện chức năng kiểm toán, xác nhận tính đúng đắn, hợp pháp của báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước các cấp và báo cáo tổng quyết toán ngân sách nhà nước; báo cáo quyết toán, báo cáo tài chính của các cơ quan, đơn vị, tổ chức có sử dụng ngân sách nhà nước; kiểm toán tính tuân thủ pháp luật, tính kinh tế trong việc quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước và tài sản công theo kế hoạch kiểm toán hàng năm được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và các nhiệm vụ kiểm toán đột xuất do Thủ tướng Chính phủ giao hoặc cơ quan nhà nước có thẩm quyền yêu cầu.

Như vậy, để thực hiện chức năng của mình, hàng năm KTNN phải xây dựng kế hoạch kiểm toán trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và tổ chức thực hiện kế hoạch đó. Do đó, xây dựng kế hoạch kiểm toán là một trong những nhiệm vụ chủ yếu của KTNN, có ý nghĩa quyết định đến kế hoạch công tác chung hàng năm của KTNN.

Cho đến nay chưa có tài liệu nào nêu ra khái niệm đầy đủ về Kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN; Tuy nhiên, trên cơ sở thực tế xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước trong những năm qua, chúng tôi quan niệm rằng :

*Kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN là chương trình thực hiện nhiệm vụ hàng năm của KTNN, thể hiện nội dung và đối tượng kiểm toán trong một năm. Thực chất Kế hoạch kiểm toán hàng năm là tập hợp các cuộc kiểm toán dự kiến tiến hành trong một năm nhằm đạt mục tiêu kiểm toán hàng năm của KTNN, phục vụ cho yêu cầu quản lý kinh tế- xã hội của Đảng và Nhà nước trong từng thời kỳ.*

Xây dựng kế hoạch kiểm toán chính là sự cụ thể hoá các mục tiêu kiểm toán cho một năm, là quá trình lựa chọn các đối tượng kiểm toán. Kế hoạch kiểm toán là giai đoạn đầu tiên và quan trọng, quyết định mục tiêu, phạm vi, đối tượng, chất lượng và hiệu quả của hoạt động kiểm toán. Đồng thời, kế hoạch là công cụ quản lý và là cơ sở quan trọng nhất để đánh giá hoạt động thông qua việc thực hiện kế hoạch trên nhiều tiêu chí khác nhau như tiến độ, mục tiêu đạt được...

Ở hầu hết các nước trên thế giới, Kiểm toán Nhà nước hoàn toàn độc lập trong quá trình xây dựng và quyết định kế hoạch kiểm toán và đây là một trong những điều kiện quan trọng đảm bảo cho tính độc lập trong hoạt động kiểm toán. Ở Việt Nam, theo quy định của pháp luật thì KTNN có nhiệm vụ xây dựng kế hoạch hàng năm trình Thủ tướng Chính phủ và tổ chức thực hiện kế hoạch đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

Kế hoạch kiểm toán hàng năm là cơ sở pháp lý để KTNN tiến hành kiểm toán tại các đơn vị được kiểm toán. Trên cơ sở kế hoạch kiểm toán năm, Tổng KTNN phân chia nhiệm vụ kiểm toán cho các KTNN chuyên ngành và khu vực, từ đó các KTNN chuyên ngành và khu vực sẽ xây dựng kế hoạch kiểm toán cho từng cuộc kiểm toán. Kế hoạch kiểm toán mỗi cuộc kiểm toán là kế hoạch tác nghiệp kiểm toán, là việc thiết lập các phương pháp, cách thức và trình tự kiểm toán phù hợp với đối tượng được kiểm toán, đồng thời xác định mục tiêu, nội dung kiểm toán, nhân sự, thời gian và các phương tiện cũng như kinh phí phục vụ

cho cuộc kiểm toán, đảm bảo đạt được chất lượng và hiệu quả của cuộc kiểm toán nhằm hạn chế rủi ro kiểm toán đến mức thấp nhất.

Khác với kế hoạch kiểm toán của mỗi cuộc kiểm toán, kế hoạch kiểm toán hàng năm không đưa ra các phương pháp, cách thức kiểm toán cụ thể, mà chỉ xác định nội dung và đối tượng kiểm toán mà KTNN dự kiến tiến hành trong năm kế hoạch, chẳng hạn như: kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách năm X của Bộ, địa phương nào đó hoặc báo cáo tài chính năm Y của Tổng công ty Z,... Kế hoạch kiểm toán năm thể hiện trọng tâm và mục tiêu kiểm toán từng năm của KTNN, nó định hướng cho việc xây dựng mục tiêu và nội dung kiểm toán cho các cuộc kiểm toán. Việc lựa chọn trọng tâm và mục tiêu kiểm toán từng năm có ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng các thông tin và hiệu quả của các kiến nghị của KTNN trong các báo cáo kiểm toán mỗi cuộc kiểm toán cũng như báo cáo kiểm toán tổng hợp hàng năm trình Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các cơ quan khác theo quy định của pháp luật.

Như vậy, có thể nói kế hoạch kiểm toán năm có ý nghĩa quyết định đến chất lượng hoạt động hàng năm và hơn nữa là đến vị trí và vai trò của KTNN .

## **1.2.Sự cần thiết phải xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước**

Sự cần thiết phải xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm xuất phát từ những lý do cơ bản sau đây:

*-Thứ nhất*, như trên đã nói việc xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt là nhiệm vụ của KTNN. Tại điểm 2, điều 2 Nghị định số 93/2003/NĐ-CP ngày 13 tháng 8 năm 2003 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của KTNN đã xác định rõ Kiểm toán Nhà nước có nhiệm vụ "Xây dựng chương trình, kế hoạch kiểm toán hàng năm trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và tổ chức thực hiện chương trình, kế hoạch đó". Kế hoạch kiểm toán hàng năm được Thủ tướng Chính phủ

phê duyệt là cơ sở pháp lý để KTNN tiến hành kiểm toán tại các đơn vị được kiểm toán.

- *Thứ hai*, do đối tượng kiểm toán của KTNN rộng, liên quan đến nhiều lĩnh vực, trong khi đó lực lượng kiểm toán viên có hạn, cho nên KTNN không thể tiến hành kiểm toán định kỳ hàng năm tất cả các đối tượng kiểm toán, mà phải lựa chọn đối tượng kiểm toán theo các mục tiêu xác định hàng năm để xây dựng kế hoạch kiểm toán. Theo quy định của Luật NSNN và Nghị định số 93/2003/NĐ-CP, đối tượng kiểm toán của KTNN là ngân sách các bộ, ngành, các cấp ngân sách (tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; quận, huyện; xã, phường), các doanh nghiệp nhà nước, các dự án đầu tư XDCB, chương trình mục tiêu quốc gia và các tổ chức khác có sử dụng NSNN. Đối tượng kiểm toán quan trọng nhất của KTNN là báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước các cấp và báo cáo tổng quyết toán NSNN để phục vụ cho việc phê duyệt quyết toán NSNN của Hội đồng nhân dân các cấp và phê chuẩn tổng quyết toán NSNN của Quốc hội. Kiểm toán Nhà nước không chỉ có nhiệm vụ kiểm toán báo cáo tài chính mà còn kiểm toán tính tuân thủ pháp luật, tính kinh tế trong việc quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước và tài sản công. Do đó, hàng năm KTNN cần phải lựa chọn các nội dung, đối tượng và hình thức kiểm toán thích hợp nhằm đạt mục tiêu cao nhất là cung cấp thông tin có chất lượng và những khuyến nghị hiệu quả cho Hội đồng nhân dân các cấp và Quốc hội trong việc phân bổ dự toán ngân sách và giám sát chấp hành ngân sách.

- *Thứ ba*, kế hoạch kiểm toán hàng năm là sự cụ thể hóa các mục tiêu kiểm toán cho một năm; đây là kế hoạch phục vụ cho chỉ đạo hoạt động kiểm toán. Hoạt động của KTNN nhằm cung cấp thông tin phục vụ công tác quản lý, điều hành và quyết toán ngân sách, công tác quản lý kinh tế-tài chính của Đảng và Nhà nước, góp phần củng cố kỷ luật tài chính, sử dụng tiết kiệm và có hiệu quả NSNN và các nguồn lực tài chính khác của quốc gia. Để thực hiện được nhiệm vụ đó, KTNN cần phải căn cứ vào yêu cầu quản lý kinh tế - tài chính của Nhà nước,



tức nhu cầu "đầu ra" của KTNN trong từng giai đoạn, thời kỳ để xác định các mục tiêu kiểm toán phù hợp. Trên cơ sở đó KTNN xác định các đối tượng và nội dung kiểm toán cho từng năm, sao cho đảm bảo đạt được các mục tiêu với chất lượng cao nhất và hiệu quả nhất. Các cuộc kiểm toán được lựa chọn cần có sự liên hệ chặt chẽ với nhau bởi mục tiêu chung đó, các cuộc kiểm toán phải là phương tiện thực hiện các mục tiêu.

- Thứ tư, kế hoạch kiểm toán là công cụ chủ yếu của KTNN để quản lý hoạt động kiểm toán. Như trên đã nói, mục tiêu chủ yếu, bao trùm của hoạt động kiểm toán của KTNN là cung cấp thông tin phục vụ các cơ quan chức năng quản lý hiệu quả hơn các nguồn lực tài chính. Do đó, ngay từ khâu lập kế hoạch kiểm toán, Lãnh đạo KTNN cần phải đưa ra các mục tiêu kiểm toán hàng năm, từ đó chỉ đạo, hướng dẫn các KTNN chuyên ngành và khu vực chọn lựa các nội dung và đối tượng kiểm toán phù hợp để thực hiện mục tiêu đó. Sau khi kế hoạch kiểm toán được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ cũng như khả năng của mỗi KTNN chuyên ngành và khu vực, Tổng KTNN phân chia kế hoạch kiểm toán cho các KTNN chuyên ngành và khu vực, từ đó các KTNN chuyên ngành và khu vực sẽ xây dựng kế hoạch kiểm toán cho từng cuộc kiểm toán. Như vậy, thông qua kế hoạch kiểm toán, Lãnh đạo KTNN và các Kiểm toán trưởng các KTNN chuyên ngành và khu vực thực hiện quản lý hoạt động kiểm toán, hướng các cuộc kiểm toán vào thực hiện các mục tiêu kiểm toán.

### **1.3. Mục tiêu và yêu cầu của việc xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước**

#### ***1.3.1. Mục tiêu xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN***

Mục tiêu của việc xây dựng kế hoạch hàng năm là lựa chọn nội dung, đối tượng và loại hình kiểm toán sao cho thông qua kiểm toán có thể rút ra những nhận xét, đánh giá tổng quát về các lĩnh vực thuộc thẩm quyền kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước.

Kiểm toán Nhà nước có chức năng cơ bản là: Kiểm tra, xác nhận tính đúng đắn, trung thực, hợp pháp của các số liệu, tài liệu kế toán, báo cáo tài chính, báo cáo quyết toán thu, chi ngân sách nhà nước và việc thực hiện pháp luật về kinh tế- tài chính , ngân sách, kế toán của Nhà nước; Thông qua công tác kiểm toán, nghiên cứu đề xuất các kiến nghị và giải pháp góp phần giữ vững kỷ cương pháp luật, ngăn ngừa các hành vi vi phạm, sử dụng kém hiệu quả, lãng phí công quỹ, vốn và tài sản của Nhà nước.

Do đối tượng kiểm toán rộng, hàng năm KTNN phải lựa chọn những nội dung, đối tượng kiểm toán thích hợp sao cho có thể đánh giá, nhận xét về tính minh bạch của báo cáo tài chính và báo cáo quyết toán NSNN các cấp. Đồng thời tư vấn cho các đơn vị được kiểm toán và cơ quan quản lý của Nhà nước khắc phục những tồn tại, thiếu sót nhằm cải tiến công tác quản lý kinh tế, tài chính.

Đối với lĩnh vực kiểm toán NSNN, xây dựng Kế hoạch kiểm toán hàng năm cần hướng vào trọng điểm kiểm toán phục vụ mục đích phê chuẩn quyết toán NSNN các cấp theo quy định của luật NSNN.

Đối với lĩnh vực kiểm toán dự án đầu tư XD CB và các chương trình mục tiêu, ngoài việc xác định tính chính xác của báo cáo quyết toán vốn đầu tư thực hiện, xây dựng kế hoạch kiểm toán cần hướng tới đánh giá tính hiệu quả của dự án, chương trình; thực trạng công tác quản lý dự án, chương trình và các biện pháp phòng ngừa. Đặc biệt chú ý tới các dự án, chương trình trọng điểm quốc gia và có tính thời sự cao.

Đối với lĩnh vực kiểm toán doanh nghiệp nhà nước, khi xây dựng kế hoạch kiểm toán cần ưu tiên lựa chọn những nội dung, đối tượng kiểm toán liên quan đến thực hiện chủ trương, chính sách mới của Đảng và Nhà nước; kinh doanh độc quyền nhằm đánh giá thực trạng tài chính, hiệu quả kinh doanh của các DNNN, hiệu quả của các chủ trương, chính sách mới, việc xác định giá của các mặt hàng độc quyền.

### ***1.3.2. Các yêu cầu đặt ra khi xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN***

- *Kế hoạch kiểm toán phải được xây dựng trên cơ sở nhiệm vụ, quyền hạn của KTNN.* Đây là căn cứ cơ bản, quan trọng nhất, phải được quán triệt thực hiện trong quá trình xây dựng kế hoạch. Trong quá trình lựa chọn các nội dung và đơn vị được kiểm toán, yêu cầu các KTNN chuyên ngành và khu vực cần phải căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ và đặc biệt là phạm vi đối tượng, địa bàn được Tổng KTNN giao để xây dựng kế hoạch kiểm toán, tránh trùng chéo giữa các đơn vị.

- *Phải căn cứ vào mục tiêu kiểm toán hàng năm của KTNN.* KTNN cần phải xây dựng các mục tiêu kiểm toán dài hạn và ngắn hạn trên cơ sở yêu cầu quản lý kinh tế- tài chính của nhà nước cũng như khả năng của KTNN trong mỗi giai đoạn. Mục tiêu kiểm toán hàng năm là sự cụ thể hoá các mục tiêu kiểm toán dài hạn và ngắn hạn nhằm đảm bảo cho sự nhất quán trong hoạt động kiểm toán và từng bước thực hiện các mục tiêu đó. Căn cứ các mục tiêu kiểm toán dài hạn và ngắn hạn, KTNN xây dựng các chương trình kiểm toán. Mỗi chương trình kiểm toán bao gồm một số cuộc kiểm toán nhằm thực hiện một hay một vài mục tiêu kiểm toán. Các cuộc kiểm toán có liên hệ chặt chẽ với nhau bởi mục tiêu chung và là công cụ để thực hiện mục tiêu.

- *Phù hợp với trình độ, năng lực và lực lượng kiểm toán viên (KTV).* Như vậy sẽ đảm bảo cho kế hoạch kiểm toán mang tính khả thi, thực hiện kiểm toán có chất lượng. Đối tượng của KTNN rộng, lực lượng kiểm toán viên có hạn, do vậy hàng năm KTNN không thể tiến hành kiểm toán tất cả các đối tượng kiểm toán, mà phải lựa chọn một số đối tượng để kiểm toán nhằm thu thập các bằng chứng cần thiết về thu, chi NSNN và việc tuân thủ pháp luật, tính kinh tế trong việc quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước và tài sản công. Như vậy, việc lựa chọn số lượng cuộc kiểm toán phù hợp với lực lượng KTV hiện có là đòi hỏi mang tính khách quan. Bên cạnh đó việc lựa chọn đối tượng và loại hình kiểm toán cũng cần phải phù hợp với trình độ, năng lực kiểm toán viên.

Khi xây dựng kế hoạch kiểm toán năm, các đơn vị kiểm toán cần phải cân đối giữa nội dung, đối tượng kiểm toán với lực lượng KTV hiện có và thời gian mỗi cuộc kiểm toán, sao cho đảm bảo tính kinh tế, tính hiệu quả trong hoạt động kiểm toán. Nếu lựa chọn số lượng cuộc kiểm toán quá nhiều thì thời gian và số lượng KTV thực hiện mỗi cuộc kiểm toán sẽ ít hoặc ngược lại số lượng cuộc kiểm toán quá ít thì thời gian và số lượng KTV thực hiện mỗi cuộc kiểm toán sẽ nhiều (hoặc thời gian không đi kiểm toán sẽ tăng nếu thời gian mỗi cuộc kiểm toán bị giới hạn). Nếu lựa chọn nội dung và đối tượng kiểm toán không phù hợp với năng lực và trình độ của KTV có thể dẫn tới cuộc kiểm toán không thực hiện được hoặc chất lượng kiểm toán thấp.

Khi lựa chọn nội dung và đối tượng kiểm toán cũng nên cân đối lựa chọn một số nội dung, đối tượng "khó" (đòi hỏi phải do các KTV có trình độ cao thực hiện) và một số nội dung, đối tượng "trung bình và dễ" phù hợp với đa số các KTV và những KTV đang trong thời gian tập sự. Có như vậy mới phát huy được khả năng sẵn có và nâng cao trình độ của KTV cũng như sử dụng tối ưu nguồn nhân lực nhằm đạt mục tiêu kiểm toán.

*- Lựa chọn đối tượng kiểm toán phải đảm bảo tính chu kỳ và tình hình thực hiện năm trước.* Theo quy định của pháp luật, KTNN có nhiệm vụ kiểm tra, xác nhận báo cáo quyết toán hàng năm đối với một số đối tượng, như: Ngân hàng nhà nước, các cấp ngân sách... Tuy nhiên với lực lượng KTV hiện nay, KTNN chưa thể kiểm toán định kỳ hàng năm tất cả các đối tượng này. Do vậy, KTNN cần phải phân chia đối tượng kiểm toán để vừa đảm bảo nhiệm vụ thường xuyên, vừa đảm bảo các mục tiêu kiểm toán dài hạn và trung hạn. Có thể phân chia đối tượng kiểm toán thành: đối tượng kiểm toán hàng năm, đối tượng kiểm toán chu kỳ 2 năm, đối tượng kiểm toán 3 năm ... và các đối tượng kiểm toán đột xuất, chuyên đề... Mỗi KTNN chuyên ngành và khu vực cần phải phân chia các loại đối tượng kiểm toán trên cơ sở nhiệm vụ và địa bàn được Tổng KTNN giao. Đây là căn cứ quan trọng để lựa chọn các đối tượng kiểm toán hàng năm. Ngoài ra, khi lựa

chọn các đối tượng và nội dung kiểm toán cho năm sau cũng phải căn cứ vào các đối tượng và nội dung đã kiểm toán những năm trước nhằm đảm bảo tính kế thừa và chu kỳ cũng như bao quát mọi đối tượng trong hoạt động kiểm toán.

- *Trên cơ sở khảo sát, thu thập thông tin về đối tượng kiểm toán lựa chọn.*  
Để có thể xây dựng được kế hoạch kiểm toán hàng năm, KTNN cần phải tiến hành khảo sát và thu thập thông tin cơ bản về đối tượng kiểm toán, trong đó đặc biệt chú ý tới quy mô và tầm quan trọng của nó trên các phương diện tài chính, kinh tế, chính trị, ảnh hưởng xã hội. Công tác khảo sát, thu thập thông tin để lựa chọn đối tượng kiểm toán hàng năm không đòi hỏi phải chi tiết, cụ thể như khảo sát, thu thập thông tin để chuẩn bị và lập kế hoạch cho một cuộc kiểm toán. Ở giai đoạn khảo sát, lập kế hoạch kiểm toán hàng năm, KTV cần thu thập các thông tin cơ bản sao cho đủ để minh chứng sự cần thiết phải kiểm toán đối tượng đó và để xác định phạm vi kiểm toán. Khi lựa chọn bất cứ đối tượng kiểm toán nào, KTV cũng phải đặt ra và trả lời các câu hỏi như: Mục tiêu kiểm toán đối tượng đó là gì? Những kết quả kiểm toán có thể thu được là gì? Mức độ rủi ro kiểm toán có thể gặp phải? Trọng yếu và nội dung kiểm toán là gì? Phạm vi kiểm toán như thế nào? Nên áp dụng loại hình kiểm toán nào: báo cáo tài chính, tuân thủ, hoạt động hay kết hợp (giữa 2 hoặc cả 3 loại hình)?

- *Đối tượng kiểm toán được lựa chọn phải mang tính chất thời sự, những sự việc xảy ra gần nhất.* Các vấn đề, sự việc đã xảy ra khá lâu cũng có thể được xem xét nếu chúng có thể tác động hoặc qua đó có thể rút ra những kết luận, kiến nghị phục vụ công tác quản lý, điều hành ngân sách những năm sau, đảm bảo cho các kết luận và kiến nghị của KTNN mang tính khả thi, có tác dụng cao trong thực tiễn.

- *Khi xây dựng kế hoạch kiểm toán không nên lựa chọn những đối tượng kiểm toán "đặc biệt".* Mặc dù, đối tượng kiểm toán là tất cả các khoản thu, chi ngân sách và có nguồn gốc từ ngân sách và hiện nay chưa có quy định về những

đối tượng không được kiểm toán, nhưng KTNN cũng chưa nên kiểm toán các đối tượng "đặc biệt" như các khoản chi thuộc bí mật quốc gia. Đây cũng là những vấn đề hạn chế kiểm toán không chỉ riêng ở nước ta mà ở phần đa các nước trên thế giới.

- *Tham khảo kế hoạch thanh tra của Bộ Tài chính (Thanh tra tài chính) và Thanh tra nhà nước.* Về nguyên tắc hoạt động kiểm toán và thanh tra tuân theo các quy định pháp luật khác nhau và độc lập trong hoạt động. Tuy nhiên, trong bối cảnh hiện nay để tránh trùng chéo và ảnh hưởng đến hoạt động của các đối tượng được thanh tra, kiểm tra, KTNN cũng nên tham khảo và phối hợp với Bộ Tài chính và Thanh tra nhà nước trong việc xây dựng kế hoạch kiểm toán.

#### **1.4. Kết cấu kế hoạch kiểm toán năm**

Thông thường kết cấu kế hoạch kiểm toán năm có hai phần :

##### ***Phần 1. Xác định mục tiêu và nội dung kiểm toán***

Tuỳ thuộc vào chủ trương, chính sách của Nhà nước và điều kiện của KTNN trong từng năm để xác định các mục tiêu kiểm toán cụ thể.

Khi lựa chọn các đối tượng kiểm toán cần tập trung vào các nhóm mục tiêu cơ bản sau:

+ *Xác định tính trung thực và hợp pháp của báo cáo tài chính*, như: tổng quyết toán NSNN, báo cáo quyết toán NSNN các cấp, báo cáo quyết toán dự án đầu tư, báo cáo tài chính các DNNN...;

+ *Đánh giá thực trạng tình hình tài chính của đối tượng kiểm toán*, như: tình hình tài chính, ngân sách của quốc gia và các địa phương; thực trạng tài chính của doanh nghiệp...;

+ *Nhận xét, đánh giá việc tuân thủ luật, chế độ, chính sách của nhà nước*, như: trong quản lý và điều hành thu, chi NSNN các cấp; trong thanh, quyết toán các công trình XD CB, dự án, chương trình mục tiêu; quản lý tài chính và công tác kế toán tại doanh nghiệp...;

+ *Đánh giá hiệu lực, hiệu quả trong quản lý, hoạt động* của đối tượng kiểm toán, như: công tác quản lý, điều hành ngân sách của Chính phủ, các cấp ngân sách; hiệu quả của các dự án đầu tư, chương trình mục tiêu quốc gia; hiệu quả hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp...;

+*Tư vấn* cho đối tượng kiểm toán, như: các cơ quan của Nhà nước, Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp về quản lý kinh tế, tài chính; các doanh nghiệp trong chiến lược đầu tư và hoạt động sản xuất kinh doanh...

Trên cơ sở các mục tiêu kiểm toán để lựa chọn các nội dung và loại hình kiểm toán. Nội dung cơ bản của các cuộc kiểm toán thường là xác định tính chính xác, trung thực, và hợp pháp của báo cáo tài chính; việc tuân thủ pháp luật và chế độ, chính sách của nhà nước.

### ***Phân 2. Xác định đối tượng được kiểm toán :***

Gồm các bộ, ngành, tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; các dự án đầu tư, chương trình mục tiêu quốc gia; các doanh nghiệp nhà nước; các đơn vị thuộc khối an ninh, quốc phòng...

### **1.5. So sánh kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước với kế hoạch kiểm toán của từng cuộc kiểm toán**

Giữa kế hoạch kiểm toán năm của KTNN và Kế hoạch kiểm toán của từng cuộc kiểm toán có những điểm khác nhau cơ bản về quy mô, tính chất mục tiêu tổng thể, yêu cầu... mà cần phải phân biệt để thấy được vai trò, vị trí của chúng để đạt được mục tiêu chung của KTNN cũng như mục tiêu của từng cuộc kiểm toán.

#### ***\*/Giống nhau:***

- Điều là khâu đầu tiên của quá trình kiểm toán nói chung, làm căn cứ cho việc ra quyết định kiểm toán của Tổng KTNN;
- Công cụ quản lý hoạt động kiểm toán của KTNN nói chung .

#### ***\*/Khác nhau:***

- Giữa kế hoạch kiểm toán năm và kế hoạch kiểm toán cuộc kiểm toán có mối quan hệ biện chứng chặt chẽ với nhau, cụ thể kế hoạch kiểm toán năm của KTNN là cơ sở để xây dựng và thực hiện kế hoạch kiểm toán của từng cuộc kiểm toán, ngược lại tổng hợp xây dựng và thực hiện kế hoạch kiểm toán của từng cuộc kiểm toán là căn cứ để đánh giá mức độ hoàn thành mục tiêu, chất lượng của kế hoạch kiểm toán năm .

- Cấp phê duyệt kế hoạch kiểm toán năm là Thủ tướng Chính phủ, cấp phê duyệt kế hoạch kiểm toán của cuộc kiểm toán là Tổng KTNN.

- Mục tiêu của việc xây dựng kế hoạch kiểm toán năm khác mục tiêu của cuộc kiểm toán: Phạm vi của kế hoạch kiểm toán năm là nhằm đánh giá trên phạm vi toàn bộ nền kinh tế, tài chính quốc gia, còn kế hoạch kiểm toán của từng cuộc kiểm toán nhằm đánh giá ở một đơn vị cụ thể (Bộ, địa phương, TCT,...)

- Về hình thức, kế hoạch kiểm toán năm của KTNN là bản Quyết định giao kế hoạch của Thủ tướng Chính phủ kèm danh mục các đối tượng kiểm toán theo từng lĩnh vực, còn kế hoạch của cuộc kiểm toán hiện nay là bản kế hoạch kiểm toán tổng quát của đơn vị ... do Tổng KTNN phê duyệt gồm các nội dung như:

+ Khái quát về đối tượng kiểm toán

+ Kế hoạch kiểm toán bao gồm : Mục tiêu kiểm toán; Phạm vi, đối tượng và giới hạn kiểm toán; Nội dung và phương pháp kiểm toán; Kế hoạch nhân sự và các điều kiện cần thiết khác ...

Trong điều kiện hiện nay, KTNN Việt Nam là một cơ quan thuộc Chính phủ nên kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Ở phần lớn các nước trên thế giới, cơ quan KTNN có đầy đủ thẩm quyền trong việc quyết định kế hoạch kiểm toán của mình, không phụ thuộc và chịu áp lực từ bất cứ cơ quan, tổ chức nào. Trong điều kiện đó, hoạt động của KTNN sẽ độc lập hơn, thông tin do KTNN cung cấp sẽ khách quan hơn, từ đó sẽ có vai trò tích cực hơn trong quản lý nền tài chính quốc gia.



## **CHƯƠNG II**

### **THỰC TRẠNG CÔNG TÁC XÂY DỰNG KẾ HOẠCH KIỂM TOÁN HÀNG NĂM CỦA KTNN**

Để thực hiện chức năng nhiệm vụ của mình, Kiểm toán Nhà nước có nhiệm vụ xây dựng chương trình, kế hoạch kiểm toán hàng năm trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Kế hoạch kiểm toán hàng năm nói rõ đối tượng, mục tiêu và nội dung kiểm toán. Tổ chức thực hiện chương trình, kế hoạch kiểm toán đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và những nhiệm vụ đột xuất do Thủ tướng Chính phủ giao hoặc các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền yêu cầu hoặc phát sinh trong quá trình thực hiện nhiệm vụ phải lập kế hoạch bổ sung. Định kỳ và hàng năm báo cáo kết quả thực hiện chương trình, kế hoạch kiểm toán cho Thủ tướng Chính phủ.

Như vậy, việc ra quyết định kiểm toán phải căn cứ vào chương trình, kế hoạch kiểm toán hàng năm được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và những nhiệm vụ đột xuất do Thủ tướng Chính phủ giao, hoặc do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền yêu cầu trong đối tượng thuộc trách nhiệm kiểm toán của KTNN.

Kiểm toán Nhà nước là một tổ chức mới hình thành trong bộ máy quản lý Nhà nước, trong những năm đầu hoạt động (trước năm 1998), công tác lập kế hoạch kiểm toán và kế hoạch kiểm toán năm chưa được quan tâm đúng mức, kế hoạch kiểm toán hàng năm chỉ dưới hình thức thông báo kế hoạch kiểm toán do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt làm căn cứ cho KTNN thực hiện kiểm toán. Từ năm 1998 đến nay, công tác kế hoạch kiểm toán nói chung trong đó có kế hoạch kiểm toán hàng năm được quan tâm một cách bài bản, có hệ thống hơn, việc lập kế hoạch được quan tâm hơn, từ các đơn vị kiểm toán (KTNN CN, KTNN KV) đến Tổng KTNN cũng như việc tham khảo ý kiến các bộ, ngành, cơ quan có liên quan, công tác kế hoạch dần dần đi vào ổn định. Trong quá trình lập kế hoạch kiểm toán năm, các thông tin về đối tượng kiểm toán được khảo sát, thu thập đầy

đủ hơn làm căn cứ cho việc lập kế hoạch được sát thực nhằm đáp ứng các yêu cầu quản lý của các cấp.

Là một cơ quan thuộc bộ máy quản lý Nhà nước, Kiểm toán Nhà nước làm việc theo chương trình, kế hoạch, mọi nhiệm vụ của KTNN đều phải xây dựng thành các chương trình kế hoạch, gồm kế hoạch năm, kế hoạch quý, kế hoạch tháng và kế hoạch hàng tuần. Trong đó, việc xây dựng kế hoạch và kế hoạch kiểm toán hàng năm là nền tảng làm căn cứ cho việc xây dựng và thực hiện mọi hoạt động và kế hoạch hoạt động khác của KTNN như kế hoạch về kinh phí, xe cộ, nhân sự... để phục vụ cho việc thực hiện kế hoạch kiểm toán. Do đó, xét về khía cạnh công tác kế hoạch nói chung thì kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN là trọng tâm, đóng vai trò rất quan trọng, then chốt ảnh hưởng quyết định đến chất lượng, hiệu quả... của bản thân việc thực hiện kế hoạch kiểm toán và các kế hoạch khác.

Hàng năm, trong kế hoạch kiểm toán của KTNN gồm hàng chục đối tượng kiểm toán là báo cáo quyết toán ngân sách của các tỉnh, thành phố, bộ, cơ quan trực thuộc Trung ương, báo cáo tài chính của các Tổng công ty, các chương trình dự án của Nhà nước...

Từ khi thành lập đến nay, KTNN đã tiến hành hàng trăm cuộc kiểm toán với quy mô lớn nhỏ khác nhau tại các đơn vị có sử dụng NSNN trên hầu khắp các lĩnh vực, mà trọng tâm là kiểm toán báo cáo quyết toán của các bộ, ngành, các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương, các Tổng công ty Nhà nước và các chương trình mục tiêu quốc gia, các dự án đầu tư XDCB trọng điểm của Nhà nước.

Kết quả kiểm toán đã giúp cho các bộ, ngành, địa phương điều chỉnh số liệu kế toán và báo cáo quyết toán, chỉ ra nhiều sai phạm chính sách, chế độ quản lý kinh tế, tài chính, kiến nghị tăng thu, tiết kiệm chi và đưa vào quản lý qua NSNN hàng nghìn tỷ đồng. Quan trọng hơn là, qua kiểm toán đã giúp các đơn vị được kiểm toán nhìn nhận và đánh giá đúng đắn thực trạng tình hình tài chính,

khắc phục được những yếu kém sơ hở trong quản lý kinh tế và sản xuất kinh doanh; cải tiến và hoàn thiện hệ thống quản lý và kiểm soát nội bộ. Bên cạnh đó, KTNN bước đầu cũng đã cung cấp được những thông tin, dữ liệu tin cậy cho Chính phủ, Quốc hội trong quản lý, điều hành, kiểm tra và giám sát tài chính nhà nước và tài sản công. Kết quả hoạt động nói trên trong giai đoạn đầu mới thành lập còn rất khiêm tốn nhưng với những gì đã đạt được, KTNN đã khẳng định là công cụ quan trọng của Nhà nước trong kiểm tra, kiểm soát các nguồn lực tài chính Nhà nước và tài sản công, góp phần quan trọng đảm bảo tính tiết kiệm, tính hiệu quả trong sử dụng kinh phí và NSNN, xác lập trật tự, kỷ cương quản lý kinh tế-tài chính; ngăn ngừa gian lận và tham nhũng.

Để đạt được những kết quả bước đầu nói trên, công tác xây dựng kế hoạch kiểm toán và kế hoạch kiểm toán đóng một vai trò rất quan trọng, là khâu đầu tiên của mọi hoạt động kiểm toán sau đó. Kế hoạch kiểm toán năm của kiểm toán Nhà nước là căn cứ pháp lý quan trọng để Tổng kiểm toán giao nhiệm vụ kế hoạch, đánh giá kết quả thực hiện điều hành công tác và mọi hoạt động kiểm toán khác.

## **2.1. Trình tự xây dựng kế hoạch kiểm toán năm của KTNN**

### *2.1.1. Các căn cứ xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN*

Xuất phát từ mục đích yêu cầu của việc lập kế hoạch kiểm toán năm của KTNN, để lập kế hoạch kiểm toán năm của KTNN, Kiểm toán Nhà nước căn cứ vào các thông tin sau đây:

- Là cơ quan thuộc Chính phủ, khi xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm
- bộ phận trọng tâm của kế hoạch công tác hàng năm của KTNN phải căn cứ vào Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ về việc xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách Nhà nước năm kế hoạch; Thông tư của Bộ Tài chính về việc hướng dẫn xây dựng dự toán ngân sách nhà nước.

- Tình hình và kết quả kiểm toán, tình hình thực hiện các kiến nghị kiểm toán của KTNN năm trước và các năm gần đây; căn cứ và năng lực, trình độ và kinh nghiệm của Kiểm toán Nhà nước.

- Căn cứ vào danh mục đối tượng kiểm toán và số lần (lượt) kiểm toán của từng đối tượng, có ưu tiên những đối tượng chưa được kiểm toán lần nào hoặc những đối tượng có ảnh hưởng lớn đến các cân đối nền tài chính quốc gia.

### *2.1.2. Các bước xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN :*

Kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN được tiến hành theo 06 bước sau đây:

#### **Bước1: Tổng Kiểm toán hướng dẫn các đơn vị xây dựng kế hoạch**

Công việc đầu tiên của công tác xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN bắt đầu từ tháng 8 hoặc tháng 9 hàng năm bằng việc Tổng kiểm toán Nhà nước hướng dẫn các đơn vị kiểm toán Nhà nước CN, Kiểm toán Nhà nước Khu vực xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm. Hướng dẫn xây dựng kế hoạch nêu một số vấn đề cơ bản như :

- Tập trung kiểm toán các đơn vị trọng điểm có tác động lớn đến nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, có số thu, chi ngân sách nhà nước chiếm tỷ trọng lớn trong tổng số thu, chi ngân sách nhà nước và các đơn vị có tác động lớn đến khả năng cạnh tranh và hội nhập quốc tế và khu vực;

- Ưu tiên kiểm toán các đơn vị chưa được kiểm toán và các đơn vị có khoảng cách thời gian lớn giữa kiểm toán lần trước với kiểm toán lần này;

- Tránh sự chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động thanh tra, kiểm tra, kiểm toán theo tinh thần quy định của Thủ tướng Chính phủ;

Hướng dẫn lập kế hoạch kiểm toán năm còn phân định tập trung vào các nội dung cơ bản của từng lĩnh vực như sau:

+ *Kiểm toán lĩnh vực thu ngân sách nhà nước*: Cần xác định rõ nguyên nhân làm tăng, giảm số thu ngân sách nhà nước so với dự toán. Xác định rõ dự toán thu ngân sách nhà nước có tính đúng, tính đủ các khoản thu theo quy định của luật thuế và các chế độ thu hiện hành, chú ý các khoản thu phí, lệ phí của các đơn vị sự nghiệp có thu theo quy định của Pháp lệnh Phí, lệ phí mới ban hành.

+ *Kiểm toán lĩnh vực chi ngân sách nhà nước*:

- *Chi đầu tư phát triển (XDCCB)*: Tập trung kiểm toán các dự án, công trình đầu tư XDCCB trọng điểm, việc thực hiện quy chế đầu tư XDCCB và công tác thanh, quyết toán vốn đầu tư XDCCB.

- *Chi thường xuyên*: Tập trung đánh giá tình hình thực hiện dự toán chi sự nghiệp kinh tế (như chương trình giống, xúc tiến thương mại, các chương trình kỹ thuật, kinh tế ...); Việc khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với các cơ quan hành chính Nhà nước theo Quyết định 192/2001/QĐ-TTg và thực hiện cơ chế tài chính áp dụng cho các đơn vị hành chính sự nghiệp có thu theo Nghị định số 10/2002/NĐ-CP ngày 16/01/2002 của Chính phủ; Xác định tiền lương thực tế của cán bộ CNVC làm việc trong Khu vực Nhà nước.

+ *Kiểm toán lĩnh vực doanh nghiệp nhà nước*:

- Xác định thực trạng tài chính doanh nghiệp nhà nước và khả năng cạnh tranh, mở rộng thị trường nội địa và xuất khẩu, huy động các nguồn lực đầu tư phát triển, nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước trong quá trình hội nhập kinh tế khu vực và thế giới;

- Tập trung làm rõ những vấn đề thực hiện tiến trình đổi mới, sắp xếp doanh nghiệp nhà nước theo các quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

Kế hoạch kiểm toán phải ghi rõ tên đơn vị được kiểm toán và cơ quan chủ quản cấp trên.

**Bước 2: Các đơn vị dự thảo kế hoạch kiểm toán năm của đơn vị mình trình Tổng KTNN**

Căn cứ và hướng dẫn lập kế hoạch kiểm toán năm của Tổng KTNN, căn cứ vào phạm vi lĩnh vực hoạt động chuyên môn của mình,... các KTNN chuyên ngành, KTNN khu vực tổ chức rà soát các đối tượng kiểm toán thuộc phạm vi kiểm toán của đơn vị mình, khảo sát thu thập các thông tin về đối tượng kiểm toán yêu cầu của đối tượng kiểm toán (nếu có), xây dựng dự thảo kế hoạch kiểm toán của đơn vị mình gửi Tổng KTNN (qua bộ phận Tổng hợp VP KTNN)

**Bước 3: Văn phòng KTNN tổng hợp dự thảo kế hoạch kiểm toán năm của KTNN**

Theo sự chỉ đạo của Tổng KTNN, Văn phòng KTNN (bộ phận Tổng hợp) giúp Tổng KTNN xem xét, rà soát lại các kế hoạch kiểm toán của KTNN chuyên ngành, KTNN khu vực, so sánh đối chiếu danh mục các đối tượng kiểm toán nhằm loại trừ sự chồng chéo giữa các đối tượng và giữa các đơn vị kiểm toán.

Văn phòng KTNN tổng hợp xây dựng dự thảo kế hoạch kiểm toán năm của KTNN sau khi có sự xem xét đề trình Tổng KTNN.

**Bước 4: Tổng KTNN xem xét, tổ chức cuộc họp lấy ý kiến về dự thảo kế hoạch kiểm toán năm**

Sau khi Văn phòng KTNN hoàn thành tổng hợp dự thảo kế hoạch kiểm toán năm trình Tổng Kiểm toán Nhà nước xem xét và tổ chức cuộc họp với các KTNN chuyên ngành, KTNN khu vực để lấy ý kiến nhằm hoàn thành dự thảo kế hoạch gửi các cơ quan có liên quan phối hợp.

**Bước 5: Gửi dự thảo kế hoạch cho các cơ quan có liên quan (Bộ Tài chính, Thanh tra Nhà nước...)**

Nhằm tránh sự chồng chéo, trùng lặp cũng như đảm bảo sự phối hợp, hợp tác trong hoạt động thanh tra, kiểm tra, kiểm toán để hoạt động kiểm tra kiểm soát có hiệu quả hiệu lực và không gây khó khăn phiền hà cho đối tượng. Kế hoạch kiểm toán phải tham khảo ý kiến của Thanh tra Nhà nước, Bộ tài chính (Thanh tra tài chính).

## **Bước 6: Trình Thủ tướng Chính phủ xem xét phê duyệt kế hoạch kiểm toán năm của KTNN**

Sau khi có ý kiến tham gia của các cơ quan có liên quan, Kiểm toán Nhà nước xem xét nghiên cứu các ý kiến và chỉnh sửa hoàn chỉnh dự thảo kế hoạch kiểm toán trình Thủ tướng Chính phủ phê chuẩn.

Kế hoạch kiểm toán năm của Kiểm toán Nhà nước là Quyết định giao nhiệm vụ kế hoạch kiểm toán năm của Thủ tướng Chính phủ kèm danh mục các đối tượng kiểm toán theo từng lĩnh vực: Kiểm toán NSNN, Kiểm toán DNNN, Kiểm toán ĐT- DA, Kiểm toán CTĐB.

Quyết định giao kế hoạch kiểm toán năm là căn cứ và là chỉ tiêu để Tổng kiểm toán Nhà nước triển khai thực hiện và giao kế hoạch cho các đơn vị. Tổng kiểm toán Nhà nước giao nhiệm vụ kiểm toán năm cho các đơn vị KT NN chuyên ngành, KTNN khu vực kèm theo mục tiêu kiểm toán chung và mục tiêu kiểm toán cho từng lĩnh vực.

### **2.2. Những ưu điểm, hạn chế và nguyên nhân của công tác lập kế hoạch.**

#### *2.2.1. Những ưu điểm:*

- Quá trình lập kế hoạch kiểm toán hiện nay phản ánh được tính khoa học, tập trung thống nhất qua nhiều cấp từ các đơn vị kiểm toán chuyên ngành, KTNN khu vực đến Tổng Kiểm toán Nhà nước, Thủ tướng Chính phủ. Điều này đảm bảo tính tập trung, dân chủ, có sự kiểm tra, kiểm soát của nhiều cấp trong quá trình lập kế hoạch.

- Kế hoạch kiểm toán hiện nay là công cụ chủ yếu của KTNN để thực hiện kiểm toán và quản lý hoạt động kiểm toán. Nội dung, hình thức của kế hoạch phản ánh trình độ và phương thức quản lý hoạt động của KTNN trong giai đoạn đầu của sự phát triển.

- Từ khi mới thành lập và đi vào hoạt động, để phù hợp với điều kiện bộ máy quản lý và lực lượng kiểm toán viên còn hạn chế, việc xây dựng kế hoạch và tổ chức thực hiện kế hoạch kiểm toán dựa trên cơ sở tổ chức các cuộc kiểm toán

với quy mô tương đối lớn (một Bộ, TCT, NS một tỉnh...). Việc tổ chức kế hoạch theo “cuộc kiểm toán” như hiện nay có những ưu điểm nhất định:

- + Mục tiêu mỗi cuộc kiểm toán đơn giản, rõ ràng để (Kiểm toán báo cáo tài chính năm của đơn vị) phù hợp với năng lực quản lý kiểm toán và trình độ đội ngũ kiểm toán viên KTNN trong giai đoạn đầu.

- + Phạm vi, quy mô các “cuộc kiểm toán” phù hợp với năng lực quản lý và thực hiện kiểm toán của các KTNN chuyên ngành và KTNN khu vực.

- Lập kế hoạch kiểm toán tổng hợp hàng năm của KTNN đơn giản, nhằm mục tiêu kiểm toán lần lượt các đơn vị thuộc đối tượng kiểm toán của KTNN.

- Phương thức xây dựng và thực hiện kiểm toán như trên đã có tác dụng rất tích cực trong tổ chức quản lý và thực hiện kiểm toán của KTNN trong giai đoạn đầu mới thành lập và hoạt động.

- Kế hoạch kiểm toán đã lựa chọn được những đơn vị kiểm toán phù hợp với tiến trình xây dựng và phát triển trong điều kiện: vừa xây dựng tổ chức bộ máy, đội ngũ kiểm toán viên và các điều kiện hoạt động khác vừa thực hiện nhiệm vụ kiểm toán .

- Về cơ bản, việc lựa chọn các đơn vị được kiểm toán (đối tượng kiểm toán) đã đáp ứng được yêu cầu trước mắt và nhu cầu kiểm toán nhằm cung cấp thông tin cho Chính phủ, Quốc hội và các cơ quan Nhà nước trong việc điều hành, quản lý kinh tế tài chính...

- Kế hoạch kiểm toán hàng năm được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đã hỗ trợ về mặt pháp lý cho KTNN hoạt động trong điều kiện các văn bản quy phạm pháp luật về KTNN chưa đầy đủ.

### 2.2.2. Những hạn chế:

- Kế hoạch kiểm toán hàng năm hiện nay mang tính thống kê đơn giản các đối tượng kiểm toán trong năm (mẫu Quyết định kế hoạch của Thủ tướng Chính phủ). Kế hoạch kiểm toán tổng thể hàng năm của KTNN là tập hợp đơn giản của các kế hoạch của các cuộc kiểm toán, thiếu những mục tiêu “xuyên suốt” trong



hoạt động kiểm toán để phục vụ cho Nhà nước quản lý vĩ mô nền kinh tế - tài chính quốc gia.

- Kế hoạch kiểm toán trình Thủ tướng Chính phủ chưa bao gồm những mục tiêu kiểm toán cụ thể, hệ thống chỉ tiêu cụ thể cần đạt tới nhằm hỗ trợ giải quyết các vấn đề mà Chính phủ, Quốc hội cũng như xã hội quan tâm.

- Việc lựa chọn các đối tượng kiểm toán năm nhiều khi chưa trọng tâm, trọng điểm, còn dàn trải, gây lãng phí thời gian, công sức khi thực hiện mà không có hiệu quả.

- Lập kế hoạch kiểm toán hiện nay chỉ lập theo từng năm, chưa phản ánh tính chiến lược trung hạn dài hạn bám sát theo chính sách phát triển kinh tế xã hội cũng như tiến trình cải cách hành chính quốc gia .

- Công tác kế hoạch chưa được thực hiện thường xuyên trong suốt quá trình hoạt động mà chỉ làm theo đợt, chưa được chuyên sâu.

- Phương thức xây dựng kế hoạch dựa trên “nguồn lực đầu vào” tức là khả năng kiểm toán của từng KTNN chuyên ngành, KTNN khu vực; không phù hợp với yêu cầu cải cách hành chính Nhà nước là phải lấy “đầu ra” là yêu cầu quản lý Nhà nước đối với nền kinh tế quốc dân làm cơ sở xây dựng kế hoạch.

- Việc tổ chức quản lý và thực hiện kiểm toán đều tập trung theo các “cuộc kiểm toán”, do vậy, làm lu mờ ranh giới giữa hoạt động quản lý của bộ máy KTNN với hoạt động thực hiện kiểm toán của KTV, lẫn lộn mục tiêu với phương tiện trong hoạt động kiểm toán. Do vậy, đã làm giảm thiểu tác dụng của hệ thống quản lý đối với hoạt động kiểm toán.

- Kế hoạch kiểm toán hiện nay chưa lựa chọn được các chuyên đề kiểm toán để đáp ứng được yêu cầu quản lý, chưa xuất phát từ yêu cầu của quản lý nhằm giải quyết các vấn đề mà xã hội và dư luận đang quan tâm.

Như vậy, có thể nói phương thức xây dựng và tổ chức thực hiện kế hoạch các “cuộc kiểm toán” đã bộc lộ rõ những hạn chế; đó cũng là một trong những nguyên nhân chủ yếu của việc các báo cáo kiểm toán hàng năm của KTNN có ít

những đánh giá, kiến nghị có tính tổng quan, vĩ mô để phục vụ cho yêu cầu quản lý, điều hành nền kinh tế tài chính của Quốc hội, Chính phủ.

### 2.2.3. Những nguyên nhân tồn tại cần giải quyết:

#### **\*/ Các nguyên nhân khách quan:**

- Kiểm toán Nhà nước hiện nay là cơ quan thuộc Chính phủ, do vậy, tính độc lập của KTNN bị ảnh hưởng mà cụ thể là địa vị pháp lý của KTNN hiện nay đang là cơ quan thuộc Chính phủ là nhân tố ảnh hưởng lớn nhất đến công tác lập kế hoạch kiểm toán. Việc lựa chọn đối tượng kiểm toán hiện nay còn phụ thuộc nhiều vào sự can thiệp của Chính phủ lựa chọn những đối tượng kiểm toán không phù hợp.

- Các quy định về khuôn khổ và địa vị pháp lý cho tổ chức hoạt động kiểm toán Nhà nước chưa đầy đủ và chưa đồng bộ. Hoạt động KTNN hiện nay mới chỉ được điều chỉnh trực tiếp bằng các văn bản dưới luật. Chức năng của KTNN chỉ mới giới hạn trong kiểm toán tài chính, chưa có những quy định về kiểm toán tuân thủ và kiểm toán hoạt động; giá trị pháp lý của báo cáo kiểm toán, công khai kết quả kiểm toán chưa được quyết định rõ ràng.

- Những khó khăn trong cải cách hành chính nhà nước nói chung chậm được cải tiến, trong đổi mới quản lý kinh tế, tài chính,... cũng là những yếu tố cản trở những khó khăn trong công tác kiểm toán nói chung và công tác kế hoạch nói riêng.

- Hệ thống thông tin chưa hoàn thiện, do đó, thiếu thông tin đầy đủ về đối tượng kiểm toán như chưa có quy định về trách nhiệm của các đối tượng thuộc kế hoạch kiểm toán hàng năm gửi báo cáo quyết toán, báo cáo tài chính cho KTNN, gây khó khăn cho công tác lập kế hoạch kiểm toán hàng năm.

- Các quy định về thời hạn lập, gửi báo cáo và phê chuẩn quyết toán NSNN các cấp chưa tính đầy đủ đến quỹ thời gian cần thiết cho công tác kiểm toán các cấp ngân sách, đặc biệt là đối với ngân sách địa phương.

- Chưa có quy định cần thiết về trách nhiệm thực hiện các kiến nghị của KTNN và vấn đề kiểm tra, báo cáo việc thực hiện các kiến nghị của KTNN làm hạn chế hiệu lực của công tác kiểm toán.

- Năng lực kiểm toán nói chung trong đó có công tác lập kế hoạch kiểm toán của KTNN còn hạn chế: Hệ thống tổ chức bộ máy của KTNN chưa hoàn chỉnh và đồng bộ. Điều này làm hạn chế nhiều đến khả năng kiểm toán quyết toán ngân sách của nhiều địa phương, đồng thời cũng gây khó khăn, lúng túng cho công tác phân cấp, phân công nhiệm vụ kiểm toán giữa các KTNN Khu vực với nhau cũng như giữa các KTNN khu vực với các KTNN chuyên ngành ở Trung ương.

- Trình độ cán bộ, kiểm toán viên tuy đã có những bước phát triển khá nhanh chóng nhưng nhìn chung còn bất cập so với yêu cầu phát triển, nhất là khả năng phân tích, đánh giá các chính sách, chiến lược tầm vĩ mô.

- Kiểm toán Nhà nước mới thành lập và đi vào hoạt động so với các cơ quan có chức năng thanh tra kiểm tra khác có kinh nghiệm hàng chục năm, Kiểm toán Nhà nước hiện vẫn là lĩnh vực khá mới mẻ ở Việt Nam, nhiều đối tượng còn hiểu biết chưa thật đầy đủ và chưa có nhiều kinh nghiệm thực tiễn.

- Sự phối hợp của các đối tượng kiểm toán với KTNN trong quá trình lập kế hoạch kiểm toán chưa chặt chẽ do nhận thức về công tác kiểm toán nói chung cũng như công tác chuẩn bị kế hoạch kiểm toán chưa thật đầy đủ, chưa cung cấp đầy đủ thông tin về đơn vị.

***\*/ Các nguyên nhân chủ quan:***

- Kiểm toán chưa xây dựng được những quy định mang tính hệ thống, pháp quy cho công tác xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm cũng như trung và dài hạn.

- Công tác xây dựng kế hoạch nhiều khi chưa quan tâm đúng mức của các đơn vị kiểm toán chuyên ngành và KTNN Khu vực, chưa đầu tư thời gian, nhân lực, thu thập, phân tích thông tin đầy đủ tình hình kinh tế xã hội nói chung và

phạm vi lĩnh vực, đối tượng kiểm toán nói riêng mà thường được thực hiện một cách cập rập dựa trên danh mục đối tượng kiểm toán và số lần kiểm toán của mỗi đối tượng.

- Việc xây dựng kế hoạch kiểm toán nhiều khi chưa thực sự căn cứ và tập trung vào những vấn đề yêu cầu bức xúc mà xã hội và người dân đòi hỏi mà còn mang tính chủ quan “đề tạo làm” cho KTNN.

- Sự phối hợp giữa các đơn vị KTNN chuyên ngành, KTNN khu vực và các đơn vị khác trong công tác lập kế hoạch chưa thật chặt chẽ, hiệu quả, do coi nhẹ công tác kế hoạch chỉ đơn giản là việc lựa chọn đối tượng kiểm toán, thời gian kiểm toán mà chưa chú trọng đến sự cần thiết tại sao phải kiểm toán, mục tiêu và hiệu quả kiểm toán.

- Trình độ phân tích, đánh giá tình hình kinh tế - xã hội, tài chính vĩ mô nói chung cũng như của đối tượng kiểm toán, của từng lĩnh vực còn hạn chế.

- Trình độ, năng lực, kinh nghiệm của KTNN nói chung và của cán bộ làm công tác kế hoạch nói riêng còn nhiều hạn chế trong việc lựa chọn vấn đề kiểm toán, mục tiêu kiểm toán, đối tượng kiểm toán.

Từ thực trạng đó, nhằm nâng cao chất lượng hiệu quả kiểm toán đòi hỏi cần đổi mới hoạt động kiểm toán của KTNN nói chung mà trước hết là tập trung ở đổi mới công tác kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN.

### **CHƯƠNG III**

## **QUY TRÌNH XÂY DỰNG KẾ HOẠCH KIỂM TOÁN HÀNG NĂM CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC VÀ CÁC ĐIỀU KIỆN ĐỂ THỰC HIỆN**

### **3.1. Các quan điểm xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN**

Trước thực trạng việc tổ chức và xây dựng kế hoạch kiểm toán như đã nêu ở chương 2, xuất phát từ yêu cầu phát triển KTNN trong thời kỳ tới, để khắc phục những tồn tại và khó khăn, phát triển nhanh chóng và vững chắc, trong quá trình xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm, cần quán triệt các quan điểm sau :

- Kế hoạch kiểm toán phải phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng, hệ thống pháp luật, chính sách, chế độ của Nhà nước, đặc biệt là Luật NSNN sửa đổi và Chương trình tổng thể cải cách hành chính Nhà nước giai đoạn 2001-2010 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

- Kế hoạch kiểm toán phải tương xứng về tổ chức bộ máy, năng lực, trình độ của KTV và các điều kiện khác về hoạt động của Kiểm toán Nhà nước; đảm bảo thực hiện đầy đủ các chức năng vốn có của KTNN về kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ và kiểm toán hoạt động để kiểm tra và đánh giá tính kinh tế, tính hiệu lực và tính hiệu quả trong sử dụng NSNN và tài sản Nhà nước.

- Việc lựa chọn đối tượng kiểm toán phải có mục tiêu, trọng tâm, trọng điểm, tránh sự chồng chéo trong hoạt động kiểm tra, thanh tra ...

### **3.2. Những định hướng về xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước**

Xuất phát từ các quan điểm trên, trong quá trình xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm, KTNN phải theo các định hướng cơ bản sau :

- Xây dựng kế hoạch kiểm toán phải phù hợp với định hướng chung về chiến lược phát triển kinh tế của Nhà nước ta trong từng thời kỳ, đồng thời phù

hợp với hoạt động của KTNN hiện nay cũng như xu hướng phát triển chung của ngành KTNN trong tương lai.

- Xây dựng kế hoạch kiểm toán phải gắn liền với chương trình cải cách hành chính.

Cải cách hành chính nhà nước đang là một chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước ta. Với chức năng, nhiệm vụ của mình, Kiểm toán Nhà nước cần xác định rõ mục tiêu, đổi mới phương thức hoạt động cho phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế-xã hội trong giai đoạn mới, trong đó có việc tham gia vào quá trình cải cách hành chính Nhà nước. Trong những năm trước mắt, Kiểm toán Nhà nước có thể đưa vào kế hoạch kiểm toán hàng năm những cuộc kiểm toán chuyên đề về cải cách hành chính, đồng thời xác định rõ những nội dung kiểm toán liên quan đến cải cách hành chính trong các cuộc kiểm toán các bộ, ngành và địa phương. Nghiên cứu và từng bước áp dụng có kết quả các cuộc kiểm toán chuyên đề và kiểm toán hoạt động để có thêm thông tin sát thực cho việc xem xét, phê chuẩn Quyết toán NSNN.

Tuy nhiên, để có cơ sở pháp lý cho Kiểm toán Nhà nước tham gia trực tiếp vào quá trình cải cách hành chính, Chính phủ cần quy định rõ trách nhiệm và quyền hạn của Kiểm toán Nhà nước trong chương trình cải cách hành chính hàng năm và dài hạn với tư cách là cơ quan giúp Chính phủ kiểm tra giám sát việc thực thi chương trình cải cách hành chính ở các cấp, các ngành.

- Từng bước xây dựng chương trình-kế hoạch kiểm toán có định hướng dài hạn, xác định kế hoạch kiểm toán hàng năm có mục tiêu, có trọng điểm nhằm đánh giá được tình hình quản lý tài chính, ngân sách của Nhà nước theo từng thời kỳ và xây dựng kế hoạch các cuộc kiểm toán có chất lượng.

### **3.3. Các căn cứ cụ thể để xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước**

Do xuất phát từ đặc điểm tổ chức NSNN của nước ta theo nguyên tắc tập trung, thống nhất. Mỗi đơn vị dự toán là một bộ phận cấu thành của một cấp ngân

sách, ngân sách cấp dưới là một bộ phận của ngân sách cấp trên. Ngân sách nhà nước là số liệu tổng hợp toàn bộ số thu - chi của ngân sách Trung ương và ngân sách của các cấp chính quyền địa phương. Do đó, phạm vi kiểm toán rộng liên quan đến tất cả các bộ, ngành trung ương và ngân sách của các tỉnh, thành phố, quận, huyện và ngân sách xã, phường. Do không thể tiến hành kiểm toán được tất cả các cấp ngân sách, mà chỉ tiến hành kiểm toán một số đơn vị theo phương pháp chọn mẫu để thu thập các bằng chứng kiểm toán chứng minh cho các ý kiến đánh giá, nhận xét và kết luận về báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước.

Để nâng cao chất lượng kiểm toán quyết toán ngân sách, trong quá trình xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm, Kiểm toán Nhà nước phải xác định được mục tiêu, nội dung kiểm toán để thu thập các bằng chứng cần thiết về thu, chi NSNN và việc tuân thủ Luật NSNN, các cơ chế chính sách về quản lý kinh tế, tài chính trong quản lý, điều hành thu, chi ngân sách theo dự toán NSNN đã được Quốc hội, Hội đồng nhân dân quyết định làm cơ sở cho việc đưa ra ý kiến đánh giá nhận xét về báo cáo kiểm toán quyết toán ngân sách của từng cấp. Do đó phải xác định mục tiêu, nội dung kiểm toán của từng cấp ngân sách để xây dựng kế hoạch kiểm toán năm.

Lập kế hoạch kiểm toán năm chính là việc lựa chọn các đơn vị được kiểm toán để xây dựng kế hoạch kiểm toán. Việc lựa chọn các đối tượng kiểm toán cần phải dựa trên hiểu biết chung về chức năng, nhiệm vụ và phạm vi, nội dung kiểm toán để xác định phạm vi kiểm toán phù hợp nhằm thu thập bằng chứng kiểm toán đầy đủ và thích hợp để đưa ra ý kiến đánh giá, nhận xét và kết luận về báo cáo quyết toán NSNN, đồng thời phải căn cứ vào quy mô tài chính (giá trị thu-chi NSNN) và tầm quan trọng của các quyết định chính trị đó là các chủ trương chính sách của Đảng, Nhà nước tác động đến thu-chi NSNN và triển vọng phát triển trong tương lai.

Các căn cứ để cung cấp thông tin khi lập kế hoạch kiểm toán đó là :

- Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ về việc phát triển kinh tế-xã hội làm căn cứ xây dựng kế hoạch và dự toán ngân sách năm.
- Hướng dẫn của Bộ Tài chính về việc xây dựng dự toán năm.
- Nghị quyết của Quốc hội về việc phân bổ dự toán ngân sách cho Ngân sách Trung ương và số hỗ trợ kinh phí cho ngân sách địa phương (các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương).
- Báo cáo của Chính phủ trình Quốc hội về việc đánh giá tình hình thực hiện kế hoạch và dự toán các tháng đầu năm.
- Kết quả kiểm toán những năm trước đây của Kiểm toán Nhà nước và kết quả kiểm tra, thanh tra của Thanh tra Nhà nước, Thanh tra Bộ Tài chính.
- Các văn bản pháp luật và chế độ chính sách về quản lý kinh tế-tài chính mới ban hành được thực hiện trong niên độ kiểm toán.
- Các nhận biết từ các thảo luận với các ngành, các cuộc đàm phán ngân sách và các cuộc nói chuyện của các báo cáo viên.
- Thông tin về quản lý ngân sách, thông tin đại chúng và các thông tin phù hợp khác...

Khi lập kế hoạch kiểm toán phải lưu ý tránh những đối tượng không được kiểm toán. Đặc biệt phải lưu ý tới đối tượng kiểm toán có ý nghĩa tài chính lớn và khả năng dễ mắc sai phạm. Phải sử dụng tất cả các thông tin, kinh nghiệm và nhận biết để xem xét, đánh giá, phân tích nhằm xây dựng kế hoạch kiểm toán được đúng, đủ đối tượng và sát với thực tế.

### **3.4. Các yêu cầu đặt ra khi xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước**

Kế hoạch kiểm toán là một quá trình liên tục. Quá trình đó cần chú ý đến những sự phát triển có tính thời sự, đến những điểm yếu phát hiện được trong khi phân tích các cuộc kiểm tra nội bộ và đến những kết quả của các cuộc kiểm toán.



Chuẩn mực kiểm toán quy định rằng mỗi nhiệm vụ kiểm toán cần phải được lên kế hoạch tỉ mỉ. Vì vậy, khi xây dựng kế hoạch kiểm toán cần phải chú ý đặc biệt các yêu cầu sau :

- *Xác định đúng các mục tiêu, nội dung kiểm toán ;*
- *Tính cơ bản cũng như tầm quan trọng của những vấn đề cốt yếu của kiểm toán;*

- *Loại và quy mô kiểm toán;*

- *Loại và quy mô nhu cầu về nhân sự .*

- *Hiểu biết về đối tượng được kiểm toán.* Tiền đề quan trọng nhất cho việc lập kế hoạch kiểm toán đó là hiểu biết cơ bản về đối tượng được kiểm toán và môi trường xung quanh về đối tượng đó, gồm những hiểu biết về :

- + *Môi trường chính trị;*

- + *Nhiệm vụ và các mục tiêu của đối tượng được kiểm toán;*

- + *Các quy tắc và quy định về tài chính;*

- + *Các hệ thống cơ bản và những cuộc kiểm tra về hoạt động điều hành ngân sách và kinh tế.*

- *Chọn đúng thời điểm kiểm toán :*

Thời điểm cho một cuộc kiểm toán cũng rất quan trọng, nhất là đối với các đối tượng kiểm toán liên quan đến các dự án bị giới hạn về thời gian. Nếu cuộc kiểm toán được bắt đầu quá sớm thì có nguy cơ là chẳng phát hiện được một chút gì mới mẻ cả. Nếu kiểm toán quá muộn thì nguy cơ là người ta không còn có thể tác động đến diễn biến của sự kiện nữa. Một yếu tố quan trọng khác liên quan đến việc lựa chọn thời điểm kiểm toán đó là sự ảnh hưởng của những sự thay đổi lớn trong tương lai đối với các chương trình các hoạt động. Những thay đổi này có thể phát sinh bởi những sự thay đổi trong việc phân bổ kinh phí hay bởi sự cải tổ .

- *Hợp lý* : là thông tin về kế hoạch kiểm toán (các đối tượng kiểm toán) phản ánh trung thực, cần thiết và phù hợp với chức năng nhiệm vụ của kiểm toán, phù hợp với thời gian và sự kiện được nhiều người thừa nhận.

- *Khách quan* : Kế hoạch kiểm toán phải đảm bảo độ tin cậy, công bằng, tôn trọng sự thật và không được thành kiến, thiên vị .

- *An toàn và bí mật* : Đây là một trong những yêu cầu rất cơ bản khi xây dựng kế hoạch kiểm toán. Những người làm công tác xây dựng kế hoạch phải bảo vệ sự an toàn và bí mật của các thông tin. Thông tin phải được bảo vệ và chỉ những người được quyền mới được phép tiếp cận với thông tin, ngoài ra không ai được đòi hỏi cung cấp các thông tin khi chưa được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Sự thiếu an toàn về thông tin có thể gây ra những tiêu cực trong khi xây dựng kế hoạch kiểm toán, dẫn đến những vướng mắc trong quá trình xây dựng kế hoạch.

### **3.5. Quy trình xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước**

Khi xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm ngoài việc căn cứ vào các thông tin như đã nêu ở trên, còn phải căn cứ vào dự thảo kế hoạch của các Kiểm toán Nhà nước chuyên ngành và khu vực, sau đó giao cho Vụ Giám định và kiểm tra chất lượng kiểm toán có chức năng thường xuyên xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm (để thu thập, phân tích và đánh giá các thông tin được gửi đến, đưa ra các tiêu chí lựa chọn, tính cơ bản, tính kiểm tra được, các cuộc kiểm toán trước kia của cơ quan Kiểm toán Nhà nước, lựa chọn thời điểm đúng, những giới hạn thực tế, các rủi ro thuộc về tính kinh tế, những sự ảnh hưởng ...). Từ đó một kế hoạch kiểm toán chung cho KTNN được lập ra. Kế hoạch này được lập tương ứng với cơ cấu tổ chức của KTNN, đồng thời cũng tương ứng với các lĩnh vực được kiểm toán theo từng KTNN chuyên ngành và khu vực .

Trong điều kiện hiện nay, khi mà Luật Kiểm toán Nhà nước chưa ra đời thực hiện Nghị định 93/2003/NĐ-CP ngày 13/8/2003 của Chính phủ quy định nhiệm vụ của Kiểm toán Nhà nước là “*Xây dựng chương trình kế hoạch kiểm toán hàng năm trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt ...*”, thì quy trình xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm cũng được tiến hành theo 6 bước :

**- Bước 1: Tổng KTNN hướng dẫn các KTNN chuyên ngành và khu vực dự kiến xây dựng kế hoạch kiểm toán năm**

Công việc đầu tiên của công tác xây dựng kế hoạch kiểm toán năm là Tổng Kiểm toán Nhà nước hướng dẫn các KTNN chuyên ngành và KTNN khu vực xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm. Trong nội dung hướng dẫn xây dựng kế hoạch kiểm toán có nêu một số vấn đề cơ bản về việc xác định mục tiêu và nội dung kế hoạch kiểm toán để các KTNN chuyên ngành và khu vực căn cứ vào đó mà xây dựng kế hoạch kiểm toán cho phù hợp với yêu cầu đặt ra. Tuy nhiên, tùy thuộc vào chủ trương, chính sách của Nhà nước và tình hình thực tế của Kiểm toán Nhà nước trong từng năm mà xác định các mục tiêu , nội dung kiểm toán cụ thể.

- *Về việc xác định mục tiêu kế hoạch kiểm toán :*

Mục tiêu chính của công tác lập kế hoạch là để KTNN Việt Nam có thể thu được một cái nhìn tổng quát có tính thuyết phục nhất về công tác quản lý ngân sách và quản lý kinh tế của nước ta và về các lĩnh vực khác nằm trong thẩm quyền kiểm toán của mình,"tránh bỏ sót những đối tượng kiểm toán". Trong quá trình theo đuổi mục tiêu chính này phải đặc biệt chú ý hai khía cạnh:

- Phải căn cứ các định hướng trước mắt và lâu dài về xây dựng kế hoạch kiểm toán của KTNN để xác định những mục tiêu kiểm toán cho cả hệ thống KTNN trong dài hạn và ngắn hạn.

- Căn cứ các mục tiêu kiểm toán đã xác định để xây dựng các chương trình kiểm toán nhằm thực hiện được mục tiêu; mỗi chương trình kiểm toán sẽ bao gồm tập hợp nhiều cuộc kiểm toán.

(Mục tiêu thay đổi dẫn đến nội dung, hình thức, phương pháp, việc tổ chức quản lý và thực hiện kiểm toán cũng phải thay đổi).

- *Xác định nội dung kế hoạch kiểm toán :*

Nội dung kế hoạch kiểm toán được cụ thể hóa các mục tiêu kiểm toán cho một năm, đây là kế hoạch phục vụ cho chỉ đạo hoạt động kiểm toán trong thực tiễn hiện nay của KTNN.

Ngoài ra, mọi đối tượng đều chịu sự kiểm toán đột xuất, kiểm toán chuyên đề ... theo yêu cầu của Chính phủ, Quốc hội.

**- Bước 2 : Các KTNN chuyên ngành và khu vực tổ chức xây dựng kế hoạch kiểm toán của đơn vị mình gửi Tổng Kiểm toán Nhà nước (qua Vụ Giám định và kiểm tra chất lượng kiểm toán)**

Trong khi xây dựng kế hoạch kiểm toán, ngoài nội dung hướng dẫn của Tổng Kiểm toán Nhà nước về xây dựng kế hoạch kiểm toán năm, các KTNN chuyên ngành và khu vực phải sử dụng tất cả các thông tin, kinh nghiệm và tài liệu đã thu thập được để xem xét, đánh giá, phân tích nhằm xây dựng kế hoạch kiểm toán được đúng, đủ đối tượng và sát với thực tế .

Phải lựa chọn ra những đơn vị kiểm toán từ vô số những đơn vị có thể kiểm toán, sự lựa chọn đó phải được tiến hành theo những tiêu chí nhất định.

Ứng với mỗi ý tưởng chọn đơn vị kiểm toán là một số cuộc phân tích và điều tra cơ bản . Nhiều ý tưởng trong giai đoạn này bị rơi rụng vì nó không nằm trong phạm vi, mục đích kiểm toán và không mang lại hiệu quả kinh tế.

Trong giai đoạn lựa chọn các đơn vị kiểm toán, điều quan trọng là phải hiểu một cách tổng quát về các Bộ, Ngành, về công việc cũng như các thẩm quyền của họ, Bộ, Ngành đó được cơ cấu như thế nào để hoàn thành các nhiệm vụ của mình ? Ai chịu trách nhiệm về cái gì ? Những mục tiêu và kế hoạch và các hoạt động chính là gì ? Bao nhiêu được chi cho các nguồn lực và cho các chi tiêu

khác ? Các khoản thu là bao nhiêu ? Trong quá khứ có các cuộc kiểm toán nào đã thu được những kết quả gì ? ...

Việc lựa chọn này có thể bị ảnh hưởng bởi các yếu tố như quy mô và tầm quan trọng (về phương diện tài chính, kinh tế và chính trị) của các giác độ khác nhau, chỉ dẫn về những vấn đề và những điểm yếu đặc trưng về triển vọng về những ý kiến nhận xét quan trọng và có tính xây dựng từ kiểm toán. Sự lựa chọn trong thực tế cũng còn tùy thuộc vào nhân sự được cử từ các Kiểm toán Nhà nước chuyên ngành và khu vực mà quyết định. Mặt khác cũng phải xem xét có liên quan đến chữ E nào trong ba chữ E (tiếng Anh = tiết kiệm, kinh tế, hiệu quả) ?

Trong việc lựa chọn đơn vị kiểm toán phải quan tâm đến hai yếu tố : độ lớn tài chính và khả năng sai phạm của đơn vị kiểm toán. Có thể phân hạng các dự định kiểm toán theo ba mức độ ưu tiên : Đặc biệt ưu tiên - Ưu tiên trung bình - ít ưu tiên hơn. Mức độ quan trọng của các chủ đề kiểm toán có những ưu điểm sau:

- Quá trình lập kế hoạch sẽ trở nên rõ ràng đối với tất cả mọi người tham gia;
- Tập trung lượng kiểm toán viên có hạn cho những cuộc kiểm toán hữu ích, mà vẫn tránh được nguy cơ bỏ sót lĩnh vực nào đó ngoài công tác kiểm toán;
- Nếu trong năm công tác hiện hành mà không thực hiện được tất cả các cuộc kiểm toán, thì có thể huỷ bỏ những cuộc kiểm toán ít quan trọng.

Ngoài ra, cũng cần chú ý chọn các đơn vị có số thu, chi chiếm tỷ trọng lớn trong tổng số thu-chi NSNN. Đối với các chương trình, dự án phục vụ kinh tế, xã hội và an ninh quốc phòng cần chú trọng những nhiệm vụ ưu tiên trọng tâm trong năm tài chính, các đơn vị có số phát sinh tăng giảm bất thường so với dự toán được giao và so với thực hiện năm trước. Nhưng dù sao đi chăng nữa việc lựa chọn các đơn vị kiểm toán cũng đều phải có khả năng thực thi.

Sau khi xem xét, quyết định lựa chọn đối tượng kiểm toán, các KTNN chuyên ngành và khu vực lập văn bản dự thảo kế hoạch kiểm toán năm trình Lãnh đạo KTNN (qua Vụ Giám định & Kiểm tra chất lượng kiểm toán).

**- Bước 3 : Tổng hợp dự thảo kế hoạch kiểm toán và xin ý kiến của các đơn vị trong và ngoài ngành kiểm toán có liên quan**

Sau khi nhận được dự thảo kế hoạch kiểm toán năm của các KTNN chuyên ngành và khu vực, Vụ giám định kiểm tra chất lượng tổng hợp và lập dự thảo kế hoạch kiểm toán năm trình Tổng Kiểm toán Nhà nước xem xét và tổ chức họp với các KTNN chuyên ngành, KTNN khu vực để lấy ý kiến nhằm hoàn thành dự thảo kế hoạch để gửi các Bộ, ngành có liên quan .

Mặc dầu tin tưởng rằng những cuộc kiểm toán mà KTNN đề nghị là rất có ý nghĩa và có thể đem đến một hiệu quả kinh tế, nhưng điều đó vẫn chưa đủ để có thể diễn giải cho một đề nghị kiểm toán trước khi trình lên Thủ tướng Chính Phủ. Vì vậy, cần phải xin ý kiến của các Bộ, Ngành có liên quan (Bộ Tài chính, Thanh tra Nhà nước ...) nhằm tránh sự chồng chéo, trùng lặp , đồng thời đảm bảo sự phối hợp trong hoạt động thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, tránh phiền hà cho các đơn vị được kiểm toán.

**- Bước 4 : Hoàn thiện kế hoạch kiểm toán năm**

Sau khi có ý kiến tham gia của các Bộ, ngành có liên quan . Cũng có những tình huống Bộ, Ngành sẽ đề nghị Kiểm toán Nhà nước từ bỏ một số cuộc kiểm toán vì lý do nào đó. Về việc này nếu có những lý do tốt cần phải lắng nghe, nhưng nếu những lý do không xác đáng thì Kiểm toán Nhà nước vẫn kiên quyết, trình bày các lý do của mình để duy trì cuộc kiểm toán đó.

Cuối cùng, Vụ Giám định & Kiểm tra chất lượng kiểm toán hoàn thiện kế hoạch kiểm toán năm và trình Tổng Kiểm toán Nhà nước xem xét và quyết định.

**- Bước 5 : Soạn thảo văn bản kế hoạch kiểm toán trình lên Thủ tướng Chính phủ xem xét , quyết định phê duyệt kế hoạch kiểm toán năm của KTNN.**

Mục đích của văn bản này là trình những lý lẽ có sức thuyết phục về kế hoạch kiểm toán dự kiến thực hiện trong năm. Cần phải nêu rõ vì sao chọn các cuộc kiểm toán đó và hy vọng sẽ đạt được những kết quả như thế nào để nhằm giúp cho Thủ tướng Chính Phủ có được những sự hình dung rõ hơn.

Trên cơ sở đó, Thủ tướng Chính phủ ký Quyết định phê duyệt kế hoạch kiểm toán năm của KTNN.

**- Bước 6 : Giao kế hoạch kiểm toán năm cho các KTNN chuyên ngành và khu vực**

Khi kế hoạch kiểm toán đã được Thủ tướng Chính Phủ phê duyệt thì Tổng KTNN ra quyết định giao nhiệm vụ kiểm toán cho các KTNN chuyên ngành và Khu vực và trở thành kế hoạch chính thức chỉ đạo thực hiện. (Các KTNN chuyên ngành và khu vực thường được phân công phụ trách một số lượng các cuộc kiểm toán nhất định).

Trong tương lai, khi có Luật KTNN ra đời, Tổng Kiểm toán Nhà nước quyết định kế hoạch kiểm toán năm của KTNN thì Quy trình xây dựng kế hoạch kiểm toán năm gồm 04 bước (trong quá trình xây dựng kế hoạch đều phải dựa trên quan điểm, định hướng, căn cứ và yêu cầu như đã nêu ở trên) :

**- Bước 1-** Tổng KTNN hướng dẫn các đơn vị dự kiến xây dựng kế hoạch kiểm toán năm .

**- Bước 2 :** Xây dựng và hoàn thiện kế hoạch kiểm toán năm

Các KTNN chuyên ngành và KTNN khu vực xây dựng kế hoạch kiểm toán năm gửi Lãnh đạo KTNN (qua Vụ Giám định & Kiểm tra chất lượng kiểm toán); Vụ Giám định tổng hợp dự thảo kế hoạch kiểm toán năm, tổ chức họp để xin ý kiến của các đơn vị và Lãnh đạo Kiểm toán Nhà nước; Sau đó hoàn thiện kế hoạch kiểm toán năm trình Tổng Kiểm toán Nhà nước;

- **Bước 3** : Tổng Kiểm toán Nhà nước quyết định kế hoạch kiểm toán năm .

- **Bước 4**- Giao kế hoạch kiểm toán năm cho các KTNN chuyên ngành và KTNN khu vực .

### **3.6. Các điều kiện để thực hiện tốt kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước**

Để kế hoạch kiểm toán hàng năm có thể ứng dụng vào thực tiễn hoạt động KTNN có hiệu quả trong giai đoạn hiện tại và tương lai thì đòi hỏi phải có các điều kiện sau :

#### ***3.6.1. Về mặt pháp lý :***

Hiện nay địa vị pháp lý của cơ quan KTNN mới chỉ là quy định ở cấp Nghị định của Chính phủ, trong các văn bản này chưa có các quy định về quyền hạn độc lập trong việc xây dựng kế hoạch kiểm toán; Cần quy định để KTNN được quyền độc lập trong việc xây dựng và tổ chức thực hiện kế hoạch hoạt động kiểm toán, bao gồm cả quyền đình chỉ, gia hạn hoặc thay đổi kế hoạch kiểm toán; Quy định trách nhiệm của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các cơ quan khác ở trung ương và các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cũng như các đối tượng thuộc kế hoạch kiểm toán hàng năm gửi báo cáo quyết toán NSNN cho KTNN để thuận lợi cho công tác lập kế hoạch kiểm toán hàng năm và công tác kiểm tra, đối chiếu khi thẩm định quyết toán NSNN. Điều đó đòi hỏi phải đưa vào các quy định trong Luật và coi đây là mục tiêu hoạt động của KTNN. Do đó cần nhanh chóng xây dựng Luật Kiểm toán Nhà nước, xác định rõ địa vị pháp lý của KTNN ngang tầm với vị trí chức năng trong xu thế hiện nay.

#### ***3.6.2. Về hoạt động :***

Kiểm toán Nhà nước phải là cơ quan độc lập, hoạt động khách quan, trung thực, công tâm để thực hiện sự kiểm tra từ bên ngoài đối với các chủ thể quản lý và sử dụng nguồn lực tài chính nhà nước và tài sản công : ở các nước có nền kiểm toán phát triển, do yêu cầu quản lý của Nhà nước, Kiểm toán Nhà nước không chỉ thực hiện việc kiểm tra, xác định tính đúng đắn, trung thực, hợp pháp



của các số liệu, tài liệu kế toán, mà còn qua đó mở rộng sang thực hiện chức năng đánh giá tính kinh tế của việc quản lý và sử dụng các nguồn lực tài chính nhà nước và tài sản công. Với sự phát triển đó, vai trò của KTNN được thể hiện ngày càng đầy đủ.

### ***3.6.3. Tăng cường cơ sở vật chất cho cơ quan Kiểm toán Nhà nước:***

Hoạt động của KTNN hoàn toàn phụ thuộc vào nguồn NSNN vì vậy để đảm bảo tính khách quan và hoạt động có hiệu quả của KTNN thì Nhà nước cần đảm bảo đủ kinh phí hoạt động, tăng cường cơ sở vật chất-kỹ thuật, phương tiện làm việc; cần có chính sách, chế độ đãi ngộ hợp lý với đội ngũ cán bộ, KTV để tránh mọi tiêu cực, phiền hà...

Hiện đại hóa xây dựng kế hoạch dựa trên ứng dụng CNTT, đây là nội dung của chương trình “Tin học hóa hoạt động của KTNN”. Tuy nhiên, để đổi mới phương thức xây dựng kế hoạch kiểm toán đạt được hiệu quả cao nhất thì chương trình về CNTT phải sớm hoàn thành và ứng dụng được vào hoạt động của KTNN.

### ***3.6.4. Đối với đội ngũ cán bộ tham gia xây dựng kế hoạch kiểm toán:***

Do những yêu cầu cao của công tác lập kế hoạch kiểm toán nên những người được giao nhiệm vụ này phải có những khả năng và kiến thức rộng về nhiều lĩnh vực : Kiểm toán, kế toán, tổ chức, các môn khoa học về kinh tế, xử lý dữ liệu, thống kê,.. . Đồng thời phải có kiến thức về ngôn ngữ và những kiến thức đặc biệt thuộc về lĩnh vực chuyên môn được kiểm toán.

Nhóm này phải thực hiện các cuộc điều tra phân tích trên cơ sở trình độ nghiệp vụ và kinh nghiệm sẵn có để hoàn thành các yêu cầu đặt ra. Nhìn chung, cần phải đáp ứng các điều kiện sau :

- + Có kinh nghiệm trong việc thực hiện các cuộc kiểm toán.
- + Hiểu biết đầy đủ về chuyên môn để có thể ấn định và áp dụng các quy trình thực hiện đúng trong việc thu thập, phân tích và đánh giá các tài liệu.
- + Biết xây dựng kế hoạch mà khi thực hiện phù hợp với những yêu cầu về chi phí, thời gian và chất lượng .

## KẾT LUẬN

Xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước là vấn đề quan trọng, cần thiết của cơ quan KTNN nói chung và của KTNN các chuyên ngành và khu vực nói riêng, đòi hỏi phải sử dụng đồng bộ nhiều nguồn thông tin khác nhau và có sự tham gia của một số Bộ, ngành và cơ quan chức năng. Để giải quyết được vấn đề này, đề tài đã đưa ra được cơ sở hình thành của việc xây dựng kế hoạch kiểm toán mà trong đó đã đưa ra những khái niệm cơ bản về kế hoạch kiểm toán; sự cần thiết phải xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm; đã khẳng định việc đổi mới phương thức xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN là yêu cầu khách quan mang tính khoa học và cấp bách góp phần làm lành mạnh nền tài chính Quốc gia.

Đề tài cũng đánh giá một cách khách quan những ưu điểm và nhược điểm của việc xây dựng kế hoạch kiểm toán trong những năm qua và rút ra nguyên nhân trên giác độ ứng dụng các phương thức xây dựng kế hoạch đó vào thực tiễn hoạt động của Kiểm toán Nhà nước Việt Nam .

Trên cơ sở nghiên cứu có hệ thống từ lý luận đến thực tiễn, đề tài đã đưa ra được quy trình xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước. Để quy trình mang tính khả thi, tập thể tác giả đã đưa ra các quan điểm cơ bản để định hướng xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm, trong đó có vận dụng cả định hướng tăng cường công tác kiểm toán gắn liền với phục vụ có hiệu quả chương trình cải cách hành chính.

Đề tài cũng đưa ra các căn cứ để lựa chọn đối tượng kiểm toán cho phù hợp với định hướng phát triển của Nhà nước cũng như Chiến lược Phát triển KTNN trong giai đoạn hiện tại và tương lai. Tuy nhiên, việc lựa chọn các đối tượng kiểm toán sao cho chính xác, khách quan và mang tính đại diện, tính điển hình để thực hiện kiểm toán là một yêu cầu hết sức quan trọng mà cũng là vấn đề mà Kiểm toán Nhà nước phải vươn tới để thực hiện tốt.

Sự phát triển của Kiểm toán Nhà nước gắn liền với cải cách bộ máy Nhà nước mà trọng tâm là cải cách nền hành chính Quốc gia còn đặt ra nhiều vấn đề mới. Vì lẽ đó một đề tài không thể giải quyết được tất cả và cũng không thể dự kiến hết được những gì sẽ diễn ra.

Những vấn đề lý luận và phương pháp luận cũng như các giải pháp đưa ra chắc chắn còn có những mặt hạn chế nhất định. Tuy nhiên, tập thể tác giả hy vọng sẽ góp một phần nhỏ vào việc đổi mới phương thức xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước, nhằm giúp cho hoạt động của KTNN ngày càng có hiệu lực và hiệu quả hơn, góp phần làm cho nền tài chính Quốc gia ngày càng lành mạnh và phát triển vững chắc./.

**KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC**

---

**BÁO CÁO TÓM TẮT ĐỀ TÀI NGHIÊN CỨU**

**HOÀN THIỆN QUY TRÌNH XÂY DỰNG KẾ HOẠCH  
KIỂM TOÁN HÀNG NĂM CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC**

**CHỦ NHIỆM ĐỀ TÀI  
PHAN THANH SÁU**

**HÀ NỘI - 2003**

## PHẦN MỞ ĐẦU

### 1- Tính cấp thiết của đề tài

Một trong những nhiệm vụ của Kiểm toán Nhà nước là xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Đây là giai đoạn cực kỳ quan trọng, quyết định đến quá trình hoạt động của KTNN, đồng thời nhằm giúp cho Thủ tướng Chính phủ có căn cứ để phê duyệt kế hoạch kiểm toán được kịp thời, đúng mục tiêu, và đúng đối tượng kiểm toán.

Tại điều 2 Nghị định số 70/CP ngày 11/7/1994 nay là Nghị định số 93/2003/NĐ-CP ngày 13/8/2003 của Chính phủ quy định nhiệm vụ của Kiểm toán Nhà nước là : "Xây dựng chương trình kế hoạch kiểm toán hàng năm trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt...". Trong những năm qua, kể từ khi KTNN được thành lập và đi vào hoạt động, thực hiện nhiệm vụ của Chính phủ giao, công tác xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm mặc dù chưa có nhiều kinh nghiệm, nhưng bước đầu cũng đã hình thành được các bước xây dựng kế hoạch kiểm toán từ việc xác định mục tiêu, nội dung kiểm toán đến việc xác định đối tượng kiểm toán ...

Tuy nhiên, việc xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm lâu nay mới chỉ hình thành một cách tự nhiên, chưa có một quy trình xây dựng kế hoạch cụ thể. Chính vì vậy dẫn đến những bất cập trong việc xác định đối tượng kiểm toán, thậm chí phải điều chỉnh nhiều lần làm ảnh hưởng đến thời gian và hoạt động của Kiểm toán Nhà nước.

Từ thực trạng những bất cập hiện nay, việc nghiên cứu đề tài "***Quy trình xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN***" đang là một nhu cầu cấp bách và có ý nghĩa thực tiễn lớn đối với cơ quan Kiểm toán Nhà nước.

### 2- Mục đích nghiên cứu của đề tài

Mục đích nghiên cứu của đề tài là nghiên cứu cơ sở lý luận về việc xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước . Nghiên cứu để

đưa ra các quan điểm, định hướng về việc xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm, trên cơ sở đó đưa ra các căn cứ, mục tiêu, nội dung và quy trình xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước.

Mục đích chính của đề tài là nghiên cứu để lựa chọn các đối tượng kiểm toán sao cho chính xác, khách quan và mang tính đại diện, tính điển hình để thực hiện kiểm toán, đáp ứng yêu cầu bức thiết hiện nay của Quốc hội, Chính phủ nói chung cũng như của cơ quan Kiểm toán Nhà nước nói riêng.

### **3- Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

Đề tài này chỉ nghiên cứu trong phạm vi xây dựng chương trình kế hoạch kiểm toán hàng năm trình và được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt (cụ thể là từ việc xác định mục tiêu, nội dung kiểm toán ... đến việc lựa chọn đối tượng kiểm toán), không nghiên cứu phân tổ chức thực hiện chương trình kế hoạch đó.

Nghiên cứu về thực trạng của việc xây dựng kế hoạch kiểm toán lâu nay của KTNN trình Thủ tướng Chính phủ, đánh giá những ưu điểm, nhược điểm và rút ra nguyên nhân trên cơ sở đó nghiên cứu quy trình xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước.

### **4- Phương pháp nghiên cứu**

Đề tài đã vận dụng phương pháp so sánh, phương pháp phân tích tổng hợp và khảo sát kinh nghiệm thực tiễn. Coi việc phân tích thực trạng xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm hiện nay của KTNN là cơ sở thực tiễn để đề xuất và kiến nghị quy trình xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN.

### **5- Những đóng góp của đề tài**

1- Đề tài đã hệ thống hóa lý luận về xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN, trong đó đã làm rõ mục tiêu, nguyên tắc và sự cần thiết phải xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm, đã khẳng định việc xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm là một trong những nhiệm vụ chủ yếu của KTNN, có ý nghĩa quyết định đến kết quả hoạt động của KTNN.

2- Đánh giá thực trạng xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN và những nguyên nhân làm hạn chế đến việc xây dựng kế hoạch kiểm toán trong thời gian qua.

3- Đã xác lập các quan điểm cơ bản và định hướng xây dựng kế hoạch nhằm đổi mới kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN cho phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng, hệ thống pháp luật của Nhà nước, đặc biệt là luật NSNN sửa đổi và gắn liền với phục vụ có hiệu quả chương trình cải cách hành chính Nhà nước, đồng thời phù hợp với chiến lược phát triển của KTNN trong giai đoạn hiện tại và tương lai.

Đề tài đã đưa ra quy trình xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN bao gồm 6 bước, trong đó có đi sâu phân tích đến bước lựa chọn đối tượng kiểm toán. Để thực hiện tốt kế hoạch kiểm toán cần phải có các điều kiện về địa vị pháp lý, tăng cường cơ sở vật chất cho cơ quan KTNN ... và đặc biệt cần phải chú trọng đến đội ngũ cán bộ tham gia xây dựng kế hoạch kiểm toán.

## **6- Kết cấu của đề tài**

Ngoài phần mở đầu và kết luận, đề tài được chia thành 3 chương :

*Chương 1* : Cơ sở lý luận về kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước .

*Chương 2* : Thực trạng công tác xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN.

*Chương 3* : Quy trình xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN và các điều kiện để thực hiện.

Dưới đây là nội dung cơ bản của từng chương :

# CHƯƠNG I

## CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ KẾ HOẠCH

### KIỂM TOÁN HÀNG NĂM CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

#### **1.1. Khái niệm về kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN**

Trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ của KTNN, đề tài khẳng định việc xây dựng kế hoạch kiểm toán là một trong những nhiệm vụ chủ yếu của KTNN, có ý nghĩa quyết định đến kế hoạch công tác chung hàng năm của KTNN.

Đề tài đã nêu ra khái niệm về kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN, thực chất là tập hợp các cuộc kiểm toán dự kiến tiến hành nhằm đạt mục tiêu kiểm toán hàng năm của KTNN, phục vụ cho yêu cầu quản lý kinh tế-xã hội của Đảng và Nhà nước trong từng thời kỳ.

Xây dựng kế hoạch kiểm toán chính là sự cụ thể hóa các mục tiêu kiểm toán cho một năm, là quá trình lựa chọn các đối tượng kiểm toán.

#### **1.2. Sự cần thiết phải xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước**

Sự cần thiết phải xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm xuất phát từ những lý do cơ bản sau đây:

- *Thứ nhất*, việc xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt là nhiệm vụ của KTNN.

- *Thứ hai*, do đối tượng kiểm toán của KTNN rộng, liên quan đến nhiều lĩnh vực, trong khi đó lực lượng kiểm toán viên có hạn, cho nên KTNN không thể tiến hành kiểm toán định kỳ hàng năm tất cả các đối tượng kiểm toán, mà phải lựa chọn đối tượng kiểm toán theo các mục tiêu xác định hàng năm.

- *Thứ ba*, kế hoạch kiểm toán hàng năm là sự cụ thể hóa các mục tiêu kiểm toán cho một năm; đây là kế hoạch phục vụ cho chỉ đạo hoạt động kiểm toán

- *Thứ tư*, kế hoạch kiểm toán là công cụ chủ yếu của KTNN để quản lý hoạt động kiểm toán.



### **1.3. Mục tiêu và yêu cầu của việc xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước**

#### *1.3.1. Mục tiêu xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN :*

Mục tiêu của việc xây dựng kế hoạch hàng năm là lựa chọn nội dung, đối tượng và loại hình kiểm toán sao cho thông qua kiểm toán có thể rút ra những nhận xét, đánh giá tổng quát về các lĩnh vực thuộc thẩm quyền kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước .

Do đối tượng kiểm toán rộng, hàng năm KTNN phải lựa chọn những nội dung, đối tượng kiểm toán thích hợp sao cho có thể đánh giá, nhận xét về tính minh bạch của báo cáo tài chính và báo cáo quyết toán NSNN các cấp. Vì vậy, đề tài cũng nêu lên mục tiêu xây dựng kiểm toán hàng năm đối với các lĩnh vực : NSNN, DNNN và ĐT-DA.

#### *1.3.2- Các yêu cầu đặt ra khi xây dựng kế hoạch kiểm toán :*

Xây dựng kế hoạch kiểm toán phải thỏa mãn 8 yêu cầu sau :

- Phải dựa trên cơ sở nhiệm vụ, quyền hạn của KTNN.
- Phải căn cứ vào mục tiêu kiểm toán hàng năm của KTNN.
- Phù hợp với trình độ, năng lực và lực lượng kiểm toán viên (KTV)
- Phải đảm bảo tính chu kỳ và tình hình thực hiện năm trước.
- Trên cơ sở khảo sát, thu thập thông tin về đối tượng kiểm toán lựa chọn.
- Đối tượng kiểm toán được lựa chọn phải mang tính chất thời sự, những sự việc xảy ra gần nhất.
- Khi xây dựng kế hoạch kiểm toán không nên lựa chọn những đối tượng kiểm toán "đặc biệt".
- Tham khảo kế hoạch thanh tra của Bộ Tài chính (Thanh tra tài chính) và Thanh tra nhà nước (trong khi chưa có Luật KTNN ra đời) .

Trong 8 yêu cầu trên, thì yêu cầu thứ nhất “dựa trên cơ sở nhiệm vụ, quyền hạn của KTNN” là yêu cầu cơ bản, quan trọng nhất và phải được quán triệt trong quá trình xây dựng kế hoạch.

#### **1.4. Kết cấu kế hoạch kiểm toán năm**

Thông thường kết cấu kế hoạch kiểm toán năm có 02 phần:

*Phần 1 -Xác định mục tiêu và nội dung kiểm toán*

Tuỳ thuộc vào chủ trương, chính sách của Nhà nước và điều kiện của KTNN trong từng năm để xác định các mục tiêu kiểm toán cụ thể.

Trên cơ sở các mục tiêu kiểm toán để lựa chọn các nội dung và loại hình kiểm toán. Nội dung cơ bản của các cuộc kiểm toán thường là xác định tính chính xác, trung thực, và hợp pháp của báo cáo tài chính; việc tuân thủ pháp luật và chế độ, chính sách của nhà nước.

*Phần 2 : .Xác định đối tượng được kiểm toán :*

Gồm các bộ, ngành, tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; các dự án đầu tư, chương trình mục tiêu quốc gia; các doanh nghiệp nhà nước; các đơn vị thuộc khối an ninh, quốc phòng...

#### **1.5. So sánh kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước với kế hoạch kiểm toán của từng cuộc kiểm toán**

Giữa kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước và kế hoạch kiểm toán của từng cuộc kiểm toán có những điểm khác nhau cơ bản về quy mô, tính chất, mục tiêu tổng thể, yêu cầu...mà cần phải phân biệt để thấy được vai trò, vị trí của chúng để đạt được mục tiêu chung của Kiểm toán Nhà nước cũng như mục tiêu của từng cuộc kiểm toán.

Trong phần này đề tài đã trình bày rõ về sự giống nhau và khác nhau giữa kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước và kế hoạch kiểm toán của một cuộc kiểm toán.

## CHƯƠNG II

### THỰC TRẠNG CÔNG TÁC XÂY DỰNG KẾ HOẠCH KIỂM TOÁN HÀNG NĂM CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

Để thực hiện chức năng nhiệm vụ của mình, Kiểm toán Nhà nước có nhiệm vụ xây dựng chương trình, kế hoạch kiểm toán hàng năm trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Như vậy, việc ra quyết định kiểm toán phải căn cứ vào chương trình, kế hoạch kiểm toán hàng năm được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và những nhiệm vụ đột xuất do Thủ tướng Chính phủ giao, hoặc do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền yêu cầu trong đối tượng thuộc trách nhiệm kiểm toán của KTNN.

Xuất phát từ thực tiễn việc xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm lâu nay của KTNN, đề tài đã nêu lên sự hình thành xây dựng kế hoạch kiểm toán của KTNN trong các giai đoạn từ năm 1995-1997 và từ năm 1998 đến nay. Qua đó phân tích đánh giá những mặt đã làm được và chưa được của công tác xây dựng kế hoạch kiểm toán trong từng giai đoạn .

Đồng thời đã nêu lên những thành tựu đã đạt được của KTNN trong gần 10 năm qua và khẳng định vai trò của việc xây dựng kế hoạch kiểm toán là rất quan trọng. Bản Kế hoạch kiểm toán năm của kiểm toán Nhà nước là căn cứ pháp lý quan trọng để Tổng kiểm toán giao nhiệm vụ kế hoạch, đánh giá kết quả thực hiện điều hành công tác và mọi hoạt động kiểm toán khác.

#### ***2.1- Trình tự xây dựng kế hoạch kiểm toán năm của KTNN***

##### *2.1.1- Các căn cứ xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN*

Xuất phát từ mục đích yêu cầu của việc lập kế hoạch kiểm toán năm của Kiểm toán Nhà nước, đề tài đã đưa ra các căn cứ để xây dựng kế hoạch kiểm toán năm là: căn cứ vào chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ về việc xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán Ngân sách Nhà nước năm kế hoạch; Thông tư của Bộ Tài chính về việc hướng dẫn xây dựng dự toán Ngân sách Nhà nước;

tình hình và kết quả kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước năm trước và các năm gần đây; căn cứ vào năng lực, trình độ và kinh nghiệm của Kiểm toán Nhà nước.

### *2.1.2 Các bước xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN*

Kế hoạch kiểm toán năm của KTNN được tiến hành theo 6 bước :

#### Bước 1: Tổng Kiểm toán hướng dẫn các đơn vị xây dựng kế hoạch

Chủ yếu hướng dẫn một số vấn đề cơ bản như :Tập trung kiểm toán các đơn vị trọng điểm có tác động lớn đến nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, có số thu, chi ngân sách nhà nước chiếm tỷ trọng lớn trong tổng số thu, chi ngân sách nhà nước ; Ưu tiên kiểm toán các đơn vị chưa được kiểm toán và các đơn vị có khoảng cách thời gian lớn giữa kiểm toán lần trước với kiểm toán lần này;Tránh chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động thanh tra, kiểm tra, kiểm toán theo tinh thần quy định của Thủ tướng Chính phủ;

Bước 2: Các KTNN Chuyên ngành và Khu vực căn cứ vào phạm vi lĩnh vực hoạt động chuyên môn của mình dự thảo kế hoạch kiểm toán năm của đơn vị mình trình Tổng KTNN (qua bộ phận Tổng hợp VP KTNN).

Bước 3: Văn phòng KTNN (bộ phận Tổng hợp VP KTNN) giúp Tổng KTNN xem xét, rà soát lại các kế hoạch kiểm toán của KTNN chuyên ngành, KTNN KV, so sánh đối chiếu danh mục các đối tượng kiểm toán nhằm loại trừ sự chồng chéo giữa các đối tượng và giữa các đơn vị kiểm toán, sau đó xây dựng dự thảo kế hoạch kiểm toán năm của KTNN để trình Tổng KTNN.

Bước 4: Tổng KTNN xem xét, tổ chức cuộc họp lấy ý kiến về dự thảo kế hoạch kiểm toán năm

Bước 5: Gửi dự thảo kế hoạch cho các cơ quan có liên quan (Bộ Tài chính, Thanh tra Nhà nước...). Nhằm tránh sự chồng chéo, trùng lặp cũng như đảm bảo sự phối hợp, hợp tác trong hoạt động thanh tra, kiểm tra, kiểm toán để hoạt động kiểm tra kiểm soát có hiệu quả, hiệu lực.

Bước 6: Gửi Thủ tướng Chính phủ xem xét phê duyệt kế hoạch kiểm toán năm của KTNN

Quyết định giao kế hoạch kiểm toán năm của Thủ tướng Chính phủ là căn cứ và là chỉ tiêu để Tổng kiểm toán Nhà nước triển khai thực hiện và giao kế hoạch cho các đơn vị.

## ***2.2- Những ưu điểm, hạn chế và nguyên nhân của công tác lập kế hoạch kiểm toán hàng năm***

### *2.2.1- Những ưu điểm :*

- Quá trình lập kế hoạch phản ánh tính khoa học, tập trung thống nhất qua nhiều cấp từ các đơn vị kiểm toán chuyên ngành, KTNN Khu vực đến Tổng Kiểm toán, Thủ tướng Chính phủ;

- Đã lựa chọn được những đơn vị kiểm toán phù hợp với tiến trình xây dựng và phát triển trong điều kiện vừa xây dựng tổ chức bộ máy vừa thực hiện nhiệm vụ kiểm toán.

- Việc lựa chọn các đơn vị được kiểm toán (đối tượng kiểm toán) đã đáp ứng được yêu cầu trước mắt và nhu cầu kiểm toán nhằm cung cấp thông tin cho Chính phủ, Quốc hội và các cơ quan Nhà nước trong việc điều hành, quản lý kinh tế tài chính ...

- Kế hoạch kiểm toán hàng năm được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đã hỗ trợ về mặt pháp lý cho KTNN hoạt động trong điều kiện các văn bản quy phạm pháp luật về KTNN chưa đầy đủ.

### *2.2.2- Những hạn chế:*

- Kế hoạch kiểm toán tổng thể hàng năm của KTNN là tập hợp đơn giản của các kế hoạch của các cuộc kiểm toán, thiếu những mục tiêu “xuyên suốt” trong hoạt động kiểm toán để phục vụ cho Nhà nước quản lý vĩ mô nền kinh tế - tài chính quốc gia.

- Kế hoạch kiểm toán do Thủ tướng Chính phủ giao chưa bao gồm những mục tiêu kiểm toán cụ thể, hệ thống chỉ tiêu cụ thể cần đạt tới.

- Việc lựa chọn đối tượng kiểm toán nhiều khi chưa trọng tâm, trọng yếu, dàn trải, gây lãng phí thời gian, công sức khi thực hiện mà không hiệu quả.

- Kế hoạch kiểm toán hiện nay chỉ lập theo từng năm, chưa phản ánh tính chiến lược trung hạn dài hạn.

- Công tác kế hoạch chưa được làm thường xuyên trong suốt quá trình mà chỉ làm theo đợt, chưa được chuyên sâu.

- Phương thức xây dựng kế hoạch dựa trên “nguồn lực đầu vào” tức là khả năng kiểm toán của từng KTNN KV, KTNN CN; không phù hợp với yêu cầu cải cách hành chính Nhà nước là phải lấy “đầu ra” là yêu cầu quản lý Nhà nước đối với nền kinh tế quốc dân làm cơ sở xây dựng kế hoạch.

- Chưa lựa chọn được các chuyên đề kiểm toán để đáp ứng được yêu cầu quản lý cũng như các vấn đề mà xã hội và dư luận đang quan tâm.

### *2.2.3- Những nguyên nhân tồn tại cần giải quyết:*

#### *\* Các nguyên nhân khách quan:*

- Tính độc lập của KTNN bị ảnh hưởng mà cụ thể là địa vị pháp lý của KTNN hiện nay đang là cơ quan thuộc Chính phủ là nhân tố ảnh hưởng lớn nhất đến công tác lập kế hoạch kiểm toán; Khuôn khổ và địa vị pháp lý cho tổ chức hoạt động kiểm toán Nhà nước chưa đầy đủ và chưa đồng bộ.

- Những khó khăn trong cải cách hành chính nhà nước nói chung chậm được cải tiến, trong đổi mới quản lý kinh tế, tài chính ...

- Hệ thống thông tin chưa hoàn thiện, do đó thiếu thông tin đầy đủ về đối tượng kiểm toán. Sự phối hợp của các đối tượng kiểm toán với KTNN trong quá trình xây dựng kế hoạch chưa chặt chẽ do nhận thức về công tác kiểm toán chưa đầy đủ dẫn đến cung cấp không đầy đủ thông tin về đơn vị.

- Chưa có quy định cần thiết về trách nhiệm thực hiện các kiến nghị của KTNN và vấn đề kiểm tra, báo cáo việc thực hiện các kiến nghị của KTNN làm hạn chế hiệu lực của công tác kiểm toán.

#### *\* Các nguyên nhân chủ quan :*

- Việc xây dựng kế hoạch kiểm toán nhiều khi chưa thực sự căn cứ và tập trung vào những vấn đề yêu cầu bức xúc mà xã hội và người dân đòi hỏi mà còn mang tính chủ quan của KTNN.

- Sự phối hợp giữa các KTNN CN và khu vực chưa thật chặt chẽ, hiệu quả, do coi nhẹ công tác kế hoạch, chưa đầu tư thời gian, nhân lực, thu thập, phân tích thông tin, chưa chú trọng đến sự cần thiết tại sao phải kiểm toán, mục tiêu và hiệu quả kiểm toán mà thường dựa trên danh mục đối tượng kiểm toán và số lần kiểm toán của mỗi đối tượng.

- Do KTNN mới được thành lập nên cán bộ làm công tác xây dựng kế hoạch chưa có nhiều kinh nghiệm, nhất là khả năng phân tích, đánh giá các chính sách, chiến lược ở tầm vĩ mô.

### **CHƯƠNG III**

## **QUY TRÌNH XÂY DỰNG KẾ HOẠCH KIỂM TOÁN**

### **HÀNG NĂM CỦA KTNN VÀ CÁC ĐIỀU KIỆN ĐỂ THỰC HIỆN**

#### **3.1- Các quan điểm xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước**

Trước thực trạng việc tổ chức và xây dựng kế hoạch kiểm toán như đã nêu ở chương 2, để khắc phục các nhược điểm trên, trong quá trình xây dựng kế hoạch kiểm toán, cần quán triệt các quan điểm :

- Kế hoạch kiểm toán phải phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng, hệ thống pháp luật, chính sách, chế độ của Nhà nước và đáp ứng với yêu cầu về quản lý ...;
- Phải tương xứng về tổ chức bộ máy, năng lực, trình độ của KTV và các điều kiện khác về hoạt động của Kiểm toán Nhà nước.
- Việc lựa chọn đối tượng kiểm toán phải có mục tiêu, trọng tâm, trọng điểm , tránh sự chồng chéo trong hoạt động kiểm tra, thanh tra ...

#### **3.2- Những định hướng về xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước**

- Xây dựng kế hoạch kiểm toán phải phù hợp với định hướng chung về chiến lược phát triển kinh tế của Nhà nước ta trong từng thời kỳ, đồng thời phù hợp với hoạt động của KTNN hiện nay cũng như xu hướng phát triển chung của ngành KTNN trong tương lai.
- Xây dựng kế hoạch kiểm toán phải gắn liền với chương trình cải cách hành chính.

Trong những năm trước mắt, Kiểm toán Nhà nước có thể đưa vào kế hoạch kiểm toán hàng năm những cuộc kiểm toán chuyên đề về cải cách hành chính, đồng thời xác định rõ những nội dung kiểm toán liên quan đến cải cách hành chính trong các cuộc kiểm toán các bộ, ngành và địa phương. Nghiên cứu và từng



bước áp dụng có kết quả các cuộc kiểm toán chuyên đề và kiểm toán hoạt động để có thêm thông tin sát thực cho việc xem xét, phê chuẩn Quyết toán NSNN.

- Từng bước xây dựng chương trình-kế hoạch kiểm toán có định hướng dài hạn, xác định kế hoạch kiểm toán hàng năm có mục tiêu, có trọng điểm nhằm đánh giá được tình hình quản lý tài chính, ngân sách của Nhà nước theo từng thời kỳ và xây dựng kế hoạch các cuộc kiểm toán có chất lượng.

### **3.3- Các căn cứ cụ thể để xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước**

Các căn cứ để cung cấp thông tin khi lập kế hoạch kiểm toán đó là :

Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ về việc phát triển kinh tế-xã hội làm căn cứ xây dựng kế hoạch và dự toán ngân sách năm; Hướng dẫn của Bộ Tài chính về việc xây dựng dự toán năm; Nghị quyết của Quốc hội về việc phân bổ dự toán ngân sách cho Ngân sách Trung ương và số hỗ trợ kinh phí cho ngân sách địa phương (các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương); Báo cáo của Chính phủ trình Quốc hội về việc đánh giá tình hình thực hiện kế hoạch và dự toán các tháng đầu năm; Kết quả kiểm toán những năm trước đây của Kiểm toán Nhà nước và kết quả kiểm tra, thanh tra của Thanh tra Nhà nước, Thanh tra Bộ Tài chính; Các văn bản pháp luật và chế độ chính sách về quản lý kinh tế-tài chính mới ban hành được thực hiện trong niên độ kiểm toán; Các nhận biết từ các thảo luận với các ngành, các cuộc đàm phán ngân sách và các cuộc nói chuyện của các báo cáo viên; Thông tin về quản lý ngân sách, thông tin đại chúng và các thông tin phù hợp khác...Ngoài ra, còn phải căn cứ vào kế hoạch kiểm toán của các KTNN chuyên ngành và khu vực.

Khi lập kế hoạch kiểm toán phải sử dụng tất cả các thông tin, kinh nghiệm và nhận biết để xem xét, đánh giá, phân tích nhằm xây dựng kế hoạch kiểm toán được đúng, đủ đối tượng và sát với thực tế.

### **3.4- Các yêu cầu đặt ra khi xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước**

Chuẩn mực kiểm toán quy định rằng mỗi nhiệm vụ kiểm toán cần phải được lên kế hoạch tỉ mỉ. Vì vậy, khi xây dựng kế hoạch kiểm toán cần phải chú ý

đặc biệt các yêu cầu sau : Xác định đúng các mục tiêu, nội dung kiểm toán; Tính cơ bản cũng như tầm quan trọng và những vấn đề cốt yếu của kiểm toán; Loại và quy mô kiểm toán; Loại và quy mô nhu cầu về nhân sự ; Hiểu biết về đối tượng được kiểm toán; Chọn đúng thời điểm kiểm toán ; Hợp lý ; Khách quan ; An toàn và bí mật.

### **3.5- Quy trình xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước**

\* Trong điều kiện hiện nay, khi Luật Kiểm toán Nhà nước chưa ra đời thì quy trình xây dựng kế hoạch kiểm toán năm bao gồm 6 bước :

#### **- Bước 1 : Tổng KTNN hướng dẫn các KTNN chuyên ngành và KTNN khu vực dự kiến xây dựng kế hoạch kiểm toán năm**

Trong nội dung hướng dẫn xây dựng kế hoạch kiểm toán có nêu mục tiêu và nội dung kế hoạch kiểm toán để các KTNN chuyên ngành và khu vực có cơ sở khi xây dựng kế hoạch. (Tùy thuộc vào chủ trương, chính sách của Nhà nước và tình hình thực tế của KTNN trong từng năm mà xác định các mục tiêu, nội dung kiểm toán cụ thể).

- Mục tiêu chính của công tác lập kế hoạch là để KTNN Việt Nam có thể thu được một cái nhìn tổng quát có tính thuyết phục nhất về công tác quản lý ngân sách và quản lý kinh tế của nước ta và về các lĩnh vực khác nằm trong thẩm quyền kiểm toán của mình, "tránh bỏ sót những đối tượng kiểm toán".

- Nội dung kế hoạch kiểm toán được cụ thể hóa các mục tiêu kiểm toán cho một năm, đây là kế hoạch phục vụ cho chỉ đạo hoạt động kiểm toán trong thực tiễn hiện nay của KTNN.

Ngoài ra, mọi đối tượng đều chịu sự kiểm toán đột xuất, kiểm toán chuyên đề ... theo yêu cầu của Chính phủ, Quốc hội.

#### **- Bước 2 : Các KTNN chuyên ngành và khu vực tổ chức xây dựng kế hoạch kiểm toán của đơn vị mình gửi Tổng Kiểm toán Nhà nước (qua Vụ Giám định và kiểm tra chất lượng kiểm toán)**

Trong khi xây dựng kế hoạch kiểm toán, ngoài nội dung hướng dẫn của Tổng KTNN về xây dựng kế hoạch kiểm toán năm, các KTNN chuyên ngành và khu vực phải sử dụng tất cả các thông tin, kinh nghiệm và tài liệu đã thu thập được để xem xét, đánh giá, phân tích nhằm lựa chọn đúng, đủ đối tượng kiểm toán.

Phải lựa chọn ra những đối tượng kiểm toán từ vô số những đối tượng có thể kiểm toán, sự lựa chọn đó phải được tiến hành theo những tiêu chí nhất định. Ứng với mỗi ý tưởng chọn đối tượng kiểm toán là một số cuộc phân tích và điều tra cơ bản .

Trong giai đoạn lựa chọn các đối tượng kiểm toán, điều quan trọng đối với các KTNN chuyên ngành và khu vực là phải hiểu một cách tổng quát về các Bộ, Ngành, về công việc cũng như các thẩm quyền của họ. Trong quá khứ có các cuộc kiểm toán nào đã thu được những kết quả như thế nào ? ...

. Sự lựa chọn trong thực tế cũng còn tùy thuộc vào nhân sự được cử từ các Kiểm toán Nhà nước chuyên ngành và khu vực mà quyết định. Mặt khác cũng phải xem xét có liên quan đến chữ E nào trong ba chữ E (tiếng Anh = tiết kiệm, kinh tế, hiệu quả) ?

Có thể phân hạng các dự định kiểm toán theo ba mức độ ưu tiên : Đặc biệt ưu tiên - Ưu tiên trung bình - ít ưu tiên hơn.

- Nếu trong năm công tác hiện hành mà không thực hiện được tất cả các cuộc kiểm toán, thì có thể huỷ bỏ những cuộc kiểm toán ít quan trọng.

Ngoài ra, cũng cần chú ý chọn các đối tượng có số thu, chi chiếm tỷ trọng lớn trong tổng số thu-chi NSNN. Đối với các chương trình, dự án phục vụ kinh tế, xã hội và an ninh quốc phòng cần chú trọng những nhiệm vụ ưu tiên trọng tâm trong năm tài chính, các đơn vị có số phát sinh tăng giảm bất thường so với dự toán được giao và so với thực hiện năm trước. Nhưng dù sao đi chăng nữa việc lựa chọn các đối tượng kiểm toán cũng đều phải có khả năng thực thi.

Sau khi xem xét, quyết định lựa chọn đối tượng kiểm toán, các KTNN chuyên ngành và khu vực lập văn bản dự thảo kế hoạch kiểm toán năm trình Lãnh đạo KTNN (qua Vụ Giám định & Kiểm tra chất lượng kiểm toán).

**- Bước 3 : Tổng hợp dự thảo kế hoạch kiểm toán năm và xin ý kiến của các đơn vị trong và ngoài ngành kiểm toán**

Vụ Giám định & Kiểm tra chất lượng kiểm toán tổng hợp dự thảo kế hoạch kiểm toán năm của các KTNN chuyên ngành và khu vực, tổ chức họp với các đơn vị trong ngành KTNN để xin ý kiến và trình Tổng KTNN xem xét, hoàn thành dự thảo kế hoạch của toàn ngành và gửi xin ý kiến của một số Bộ, ngành có liên quan nhằm tránh sự chồng chéo, trùng lặp, đồng thời đảm bảo sự phối hợp trong hoạt động thanh tra, kiểm tra, kiểm toán.

**- Bước 4 : Hoàn thiện kế hoạch kiểm toán năm**

Sau khi có ý kiến tham gia của các Bộ, ngành, Vụ Giám định & Kiểm tra chất lượng kiểm toán tổng hợp các ý kiến lại (có phân tích, chọn lọc) trình Tổng Kiểm toán Nhà nước xem xét và quyết định về kế hoạch kiểm toán năm của KTNN.

**- Bước 5 : Soạn thảo văn bản kế hoạch kiểm toán trình lên Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định phê duyệt kế hoạch kiểm toán năm của KTNN**

Mục đích của văn bản này là trình những lý lẽ có sức thuyết phục về kế hoạch kiểm toán dự kiến thực hiện. Cần phải nêu rõ vì sao chọn các cuộc kiểm toán đó và hy vọng sẽ đạt được những kết quả như thế nào để nhằm giúp cho Thủ tướng Chính Phủ có được những sự hình dung rõ hơn.

**- Bước 6 : Giao kế hoạch kiểm toán năm cho các KTNN chuyên ngành và KTNN khu vực**

- Khi kế hoạch kiểm toán đã được Thủ tướng Chính Phủ phê duyệt thì Tổng KTNN ra quyết định giao nhiệm vụ kiểm toán cho các KTNN chuyên ngành và Khu vực và trở thành kế hoạch chính thức chỉ đạo thực hiện.

\* Trong tương lai, khi có Luật KTNN ra đời, Tổng Kiểm toán Nhà nước quyết định kế hoạch kiểm toán năm (không phải trình Thủ tướng Chính phủ) thì Quy trình xây dựng kế hoạch kiểm toán năm gồm 4 bước (trong quá trình xây dựng kế hoạch đều phải dựa trên quan điểm, định hướng, căn cứ và yêu cầu như đã nêu ở trên) :

- **Bước 1** : Tổng Kiểm toán Nhà nước hướng dẫn các đơn vị dự kiến xây dựng kế hoạch kiểm toán năm ;

- **Bước 2** : Xây dựng kế hoạch kiểm toán năm ;

Các KTNN chuyên ngành và KTNN khu vực xây dựng kế hoạch kiểm toán năm gửi Lãnh đạo KTNN (qua Vụ Giám định & Kiểm tra chất lượng kiểm toán); Vụ Giám định tổng hợp dự thảo kế hoạch kiểm toán năm , tổ chức họp để xin ý kiến của các đơn vị và Lãnh đạo Kiểm toán Nhà nước; Sau đó hoàn thiện kế hoạch kiểm toán năm trình Tổng Kiểm toán Nhà nước ;

- **Bước 3** : Tổng Kiểm toán Nhà nước ký quyết định kế hoạch kiểm toán năm .- **Bước 4** : Giao kế hoạch kiểm toán năm cho các KTNN chuyên ngành và khu vực

### **3.6- Các điều kiện để thực hiện tốt kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước**

Để kế hoạch kiểm toán hàng năm có thể ứng dụng vào thực tiễn hoạt động KTNN có hiệu quả trong giai đoạn hiện tại và tương lai thì đòi hỏi phải có các điều kiện sau :

#### *3.6.1.Về mặt pháp lý :*

Cần quy định để KTNN được quyền độc lập trong việc xây dựng và tổ chức thực hiện kế hoạch hoạt động kiểm toán, bao gồm cả quyền đình chỉ, gia hạn hoặc thay đổi kế hoạch kiểm toán; Quy định trách nhiệm của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các cơ quan khác khác ở trung ương và các

tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cũng như các đối tượng thuộc kế hoạch kiểm toán hàng năm gửi báo cáo quyết toán NSNN cho KTNN để thuận lợi cho công tác lập kế hoạch kiểm toán hàng năm và công tác kiểm tra, đối chiếu khi thẩm định quyết toán NSNN. Điều đó đòi hỏi phải đưa vào các quy định trong Luật và coi đây là mục tiêu hoạt động của KTNN. Do đó cần nhanh chóng xây dựng Luật Kiểm toán, xác định rõ địa vị pháp lý của KTNN ngang tầm với vị trí chức năng trong xu thế hiện nay.

#### *3.6.2- Về hoạt động :*

Kiểm toán Nhà nước phải là cơ quan độc lập, hoạt động khách quan, trung thực, công tâm để thực hiện sự kiểm tra từ bên ngoài đối với các chủ thể quản lý và sử dụng nguồn lực tài chính nhà nước và tài sản công

#### *3.6.3- Tăng cường cơ sở vật chất cho cơ quan KTNN :*

Hoạt động của KTNN hoàn toàn phụ thuộc vào nguồn NSNN vì vậy để đảm bảo tính khách quan và hoạt động có hiệu quả của KTNN thì Nhà nước cần đảm bảo đủ kinh phí hoạt động, tăng cường cơ sở vật chất-kỹ thuật, phương tiện làm việc; cần có chính sách, chế độ đãi ngộ hợp lý với đội ngũ cán bộ, KTV để tránh mọi tiêu cực, phiền hà...

#### *3.6.4- Đối với đội ngũ cán bộ tham gia xây dựng kế hoạch kiểm toán:*

Do những yêu cầu cao của công tác lập kế hoạch kiểm toán nên những người được giao nhiệm vụ này phải có những khả năng và kiến thức rộng về nhiều lĩnh vực : Kiểm toán, kế toán, tổ chức, các môn khoa học về kinh tế, xử lý dữ liệu, thống kê,.. . Đồng thời phải có kiến thức về ngôn ngữ và những kiến thức đặc biệt thuộc về lĩnh vực chuyên môn được kiểm toán.

Nhóm này phải thực hiện các cuộc điều tra phân tích trên cơ sở trình độ nghiệp vụ và kinh nghiệm sẵn có để hoàn thành các yêu cầu đặt ra.

## KẾT LUẬN

Xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước là vấn đề quan trọng, cần thiết của cơ quan KTNN nói chung và của KTNN các chuyên ngành và khu vực nói riêng, đòi hỏi phải sử dụng đồng bộ nhiều nguồn thông tin khác nhau và có sự tham gia của một số Bộ, ngành và cơ quan chức năng. Để giải quyết được vấn đề này, đề tài đã đưa ra được cơ sở hình thành của việc xây dựng kế hoạch kiểm toán mà trong đó đã đưa ra những khái niệm cơ bản về kế hoạch kiểm toán; sự cần thiết phải xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm; đã khẳng định việc đổi mới phương thức xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN là yêu cầu khách quan mang tính khoa học và cấp bách góp phần làm lành mạnh nền tài chính Quốc gia.

Đề tài cũng đánh giá một cách khách quan những ưu điểm và nhược điểm của việc xây dựng kế hoạch kiểm toán trong những năm qua và rút ra nguyên nhân trên giác độ ứng dụng các phương thức xây dựng kế hoạch đó vào thực tiễn hoạt động của Kiểm toán Nhà nước Việt Nam .

Trên cơ sở nghiên cứu có hệ thống từ lý luận đến thực tiễn, đề tài đã đưa ra được quy trình xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước. Để quy trình mang tính khả thi, tập thể tác giả đã đưa ra các quan điểm cơ bản để định hướng xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm, trong đó có vận dụng cả định hướng tăng cường công tác kiểm toán gắn liền với phục vụ có hiệu quả chương trình cải cách hành chính.

Đề tài cũng đưa ra các căn cứ để lựa chọn đối tượng kiểm toán cho phù hợp với định hướng phát triển của Nhà nước cũng như Chiến lược Phát triển KTNN trong giai đoạn hiện tại và tương lai. Tuy nhiên, việc lựa chọn các đối tượng kiểm toán sao cho chính xác, khách quan và mang tính đại diện, tính điển hình để thực hiện kiểm toán là một yêu cầu hết sức quan trọng mà cũng là vấn đề mà Kiểm toán Nhà nước phải vươn tới để thực hiện tốt.

Sự phát triển của Kiểm toán Nhà nước gắn liền với cải cách bộ máy Nhà nước mà trọng tâm là cải cách nền hành chính Quốc gia còn đặt ra nhiều vấn đề mới. Vì lẽ đó một đề tài không thể giải quyết được tất cả và cũng không thể dự kiến hết được những gì sẽ diễn ra.

Những vấn đề lý luận và phương pháp luận cũng như các giải pháp đưa ra chắc chắn còn có những mặt hạn chế nhất định. Tuy nhiên, tập thể tác giả hy vọng sẽ góp một phần nhỏ vào việc đổi mới phương thức xây dựng kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước, nhằm giúp cho hoạt động của KTNN ngày càng có hiệu lực và hiệu quả hơn, góp phần làm cho nền tài chính Quốc gia ngày càng lành mạnh và phát triển vững chắc./.