

R

KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC
HỘI ĐỒNG KHOA HỌC

ĐỀ TÀI KHOA HỌC CẤP CƠ SỞ

ĐỀ TÀI: "CƠ SỞ KHOA HỌC XÂY DỰNG PHƯƠNG PHÁP KIỂM TOÁN CÔNG TÁC ĐẦU THẦU ĐỐI VỚI CÁC DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN THỰC HIỆN BẰNG NGUỒN VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC"

Chủ nhiệm đề tài: *Kỹ sư Ngô Văn Quý*
Kiểm toán trưởng KTĐT- DAI
Thư ký đề tài: *Cử nhân Ngô Minh Kiểm*
Các thành viên: *KTS Phan Sỹ Hùng*
KTS Trần Trọng Hoà
Cử nhân Đỗ Thị Ánh Tuyết

Hà nội, năm 2005

6094

119/06

MỤC LỤC

NỘI DUNG	TRANG
PHẦN MỞ ĐẦU	1
Chương I: Cơ sở lý luận về hoạt động đấu thầu và kiểm toán công tác đấu thầu đối với các dự án đầu tư thực hiện bằng nguồn vốn Ngân sách Nhà nước	4
1.1. Những vấn đề chung về đấu thầu	4
1.2. Một số vấn đề chung về kiểm toán	15
1.3. Một số yếu tố tác động đến kiểm toán đấu thầu các dự án đầu tư thực hiện bằng nguồn vốn NSNN	20
Chương II: Thực trạng về công tác đấu thầu và kiểm toán công tác đấu thầu Dự án đầu tư của Kiểm toán Nhà nước trong thời gian qua ở Việt nam	21
2.1. Thực trạng về công tác đấu thầu ở Việt nam	21
2.2. Đánh giá chung về kiểm toán các Dự án đầu tư của Kiểm toán Nhà nước trong thời gian qua	32
2.3. Thực trạng kiểm toán công tác đấu thầu các dự án đầu tư dưới góc độ đánh giá các phương pháp kiểm toán hiện hành	36
Chương III: Xây dựng phương pháp kiểm toán công tác đấu thầu các dự án đầu tư thực hiện bằng nguồn vốn NSNN	41
3.1 Nguyên tắc và yêu cầu xây dựng phương pháp kiểm toán công tác đấu thầu dự án đầu tư thực hiện bằng nguồn vốn NSNN	41
3.2. Hoàn thiện các phương pháp kiểm toán công tác đấu thầu dự án đầu tư thực hiện bằng nguồn vốn Ngân sách Nhà nước.	45
3.3. Những điều kiện để đảm bảo cho việc áp dụng có hiệu quả các phương pháp kiểm toán trong đấu thầu dự án đầu tư XDCB thực hiện bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước	57
KẾT LUẬN	59
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	63

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

- Xây dựng cơ bản viết tắt là (XD CB)
- Tài sản cố định viết tắt là (TSCĐ)
- Ngân sách Nhà nước viết tắt là (NSNN)
- Bên dự thầu viết tắt là (Bên B)
- Bên mời thầu viết tắt là (Bên A)
- Báo cáo tài chính viết tắt là (BCTC)
- Kiểm toán viên viết tắt là (KTV)
- Kiểm soát nội bộ viết tắt là (KSNB)
- Kiểm toán Nhà nước viết tắt là (KTNN)

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài.

Đầu tư xây dựng cơ bản là một nhân tố quan trọng trong hình thành cơ sở vật chất kỹ thuật của đất nước, là nhân tố ảnh hưởng trực tiếp đến nhịp độ tăng trưởng kinh tế. Những năm qua vốn đầu tư toàn xã hội đã tăng nhanh, trong đó vốn đầu tư của Nhà nước luôn chiếm tỷ trọng lớn trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội (trên 54,9%). Tuy nhiên, hiệu quả việc sử dụng vốn Nhà nước cho đầu tư còn thấp, tình trạng thất thoát lãng phí trong đầu tư xây dựng cơ bản còn lớn do nhiều nguyên nhân khác nhau.

Một trong những nguyên nhân gây ra tình trạng trên là do vi phạm các quy định của pháp luật về đấu thầu diễn ra với nhiều hình thức, ở các khâu trong quy trình đấu thầu, tình trạng thông đồng, chạy thầu, vây thầu, quân xanh, quân đỏ... để được trúng thầu diễn ra khá phổ biến, đã tạo ra môi trường thiếu cạnh tranh lành mạnh trong đấu thầu, gây ra nhiều tiêu cực, làm thất thoát, lãng phí vốn của nhà nước. Do đó, một trong những biện pháp quan trọng để tiết kiệm, giảm chi phí cho dự án là phải tăng cường hiệu quả, hiệu lực của công tác đấu thầu trong quản lý đầu tư và xây dựng.

Sau gần 10 năm hoạt động, Kiểm toán Nhà nước đã kiểm toán nhiều công trình, dự án trọng điểm của đất nước, đã tăng thu tiết kiệm chi hàng nghìn tỷ đồng, phát hiện nhiều tồn tại và sai phạm trong công tác đấu thầu. Tuy nhiên, kiểm toán công tác đấu thầu của Kiểm toán Nhà nước còn nhiều hạn chế và gặp rất nhiều khó khăn, một phần do tính chất phức tạp của công tác đấu thầu, mặt khác Kiểm toán Nhà nước chưa có một Quy trình, phương pháp kiểm toán hoàn chỉnh để thực hiện kiểm toán hoạt động này.

Để giải quyết những tồn tại trên, việc nghiên cứu đề tài *“cơ sở khoa học xây dựng phương pháp kiểm toán công tác đấu thầu dự án đầu tư thực hiện bằng nguồn vốn NSNN”* là hết sức cần thiết nhằm phát triển lý thuyết kiểm toán nói chung và hoàn thiện Quy trình kiểm toán Dự án đầu tư nói riêng, giảm thiểu những thất thoát, lãng phí trong quá trình đầu tư, góp phần thực hiện thắng lợi mục tiêu kinh tế xã hội mà Đại hội Đảng IX đã đề ra là phấn đấu đến năm 2020 đưa nước ta cơ bản trở thành một nước công nghiệp phát triển.

2. Mục tiêu nghiên cứu đề tài.

Nghiên cứu và hệ thống hoá những cơ sở lý luận về kiểm toán công tác đấu thầu xuất phát từ thực trạng quản lý công tác đấu thầu ở nước ta, thực trạng về kiểm toán công tác đấu thầu của Kiểm toán Nhà nước trong thời gian qua, rút kinh nghiệm từ thực tế các cuộc kiểm toán đã thực hiện để đề xuất các giải pháp xây dựng phương pháp kiểm toán công tác đấu thầu dự án đầu tư XDCB thực hiện bằng nguồn vốn NSNN phù hợp với thực tế tại Việt nam.

3. Đối tượng nghiên cứu

Để đảm bảo xây dựng được một phương pháp kiểm toán công tác đấu thầu hoàn chỉnh có tính chất thực tiễn phù hợp với tình hình thực tế tại Việt nam, chúng tôi nghiên cứu các nội dung cơ bản như sau:

- Cơ sở lý luận về hoạt động đấu thầu và vai trò của Kiểm toán Nhà nước trong kiểm toán công tác đấu thầu các dự án đầu tư.

- Khái quát một cách tổng quan về thực trạng quản lý công tác đấu thầu của nước ta trong thời gian qua.

- Đánh giá thực trạng về kiểm toán công tác đấu thầu của Kiểm toán Nhà nước trong thời gian qua.

- Giải pháp xây dựng phương pháp kiểm toán công tác đấu thầu các dự án thực hiện bằng nguồn vốn Ngân sách Nhà nước.

4. Phạm vi nghiên cứu

Đề tài đi sâu nghiên cứu cơ chế quản lý công tác đấu thầu của Nhà nước trong giai đoạn hiện nay, đánh giá thực trạng kiểm toán công tác đấu thầu, rút kinh nghiệm từ thực tế các cuộc kiểm toán dự án đầu tư trong thời gian qua để xây dựng phương pháp kiểm toán việc chấp hành, tuân thủ các quy định của Nhà nước trong công tác đấu thầu các dự án đầu tư thực hiện bằng nguồn vốn NSNN trong giai đoạn hiện nay ở Việt nam.

5. Phương pháp nghiên cứu

Vận dụng triệt để phép duy vật biện chứng, kết hợp với tư duy logic thông qua các phương pháp tổng hợp, phân tích, thống kê để rút ra những kết luận, xây dựng phương pháp kiểm toán công tác đấu thầu có thể ứng dụng phù hợp với thực tiễn ở Việt nam.

6. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn nghiên cứu của đề tài

Xây dựng phương pháp kiểm toán công tác đấu thầu dự án thực hiện bằng nguồn vốn NSNN góp phần hoàn thiện lý thuyết kiểm toán nói chung, hoàn thiện Quy trình kiểm toán dự án đầu tư của Kiểm toán Nhà nước nói riêng, tạo ra sự

định hướng cho các kiểm toán viên có thể áp dụng trong quá trình kiểm toán công tác đấu thầu các dự án đầu tư.

7. Bố cục của đề tài

Ngoài phần mở đầu và kết luận, đề tài gồm 3 chương:

- Chương I: Cơ sở lý luận về hoạt động đấu thầu và kiểm toán công tác đấu thầu các dự án đầu tư thực hiện bằng nguồn vốn Ngân sách Nhà nước

- Chương II: Thực trạng về công tác đấu thầu ở Việt nam và kiểm toán công tác đấu thầu các dự án đầu tư của Kiểm toán Nhà nước trong thời gian qua.

- Chương III: Xây dựng phương pháp kiểm toán công tác đấu thầu đối với dự án đầu tư thực hiện bằng nguồn vốn Ngân sách Nhà nước.

CHƯƠNG I
CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ HOẠT ĐỘNG ĐẦU THẦU
VÀ CÁC KIỂM TOÁN ĐỐI VỚI CÁC DỰ ÁN ĐẦU TƯ THỰC HIỆN
BẰNG NGUỒN VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1.1. Những vấn đề chung về đấu thầu các dự án đầu tư

1.1.1. Một số khái niệm về đầu tư XDCB

1.1.1.1. Một số khái niệm

- *Dự án đầu tư* là một tập hợp những đề xuất có liên quan đến việc bỏ vốn để tạo mới, mở rộng hoặc cải tạo những cơ sở vật chất nhất định nhằm đạt được sự tăng trưởng về số lượng hoặc duy trì, cải tiến, nâng cao chất lượng của sản phẩm hoặc dịch vụ trong một khoảng thời gian xác định (chỉ bao gồm hoạt động đầu tư trực tiếp). Một dự án đầu tư phải thoả mãn các yêu cầu:

Thứ nhất, phù hợp với quy hoạch phát triển Kinh tế - Xã hội, quy hoạch phát triển ngành và quy hoạch xây dựng;

Thứ hai, có phương án thiết kế và phương án công nghệ phù hợp;

Thứ ba, an toàn trong xây dựng, vận hành, khai thác, sử dụng công trình, an toàn phòng chống cháy nổ và bảo vệ môi trường;

Thứ tư, bảo đảm hiệu quả Kinh tế - Xã hội của dự án.

- *Công trình xây dựng* là sản phẩm được tạo thành bởi sức lao động của con người, vật liệu xây dựng, thiết bị lắp đặt vào công trình, được liên kết định vị với đất, có thể bao gồm phần dưới mặt đất, phần trên mặt đất, phần dưới mặt nước và phần trên mặt nước và được xây dựng theo thiết kế.

Công trình xây dựng bao gồm công trình xây dựng công cộng, nhà ở, công trình công nghiệp, giao thông, thuỷ lợi, năng lượng và các công trình khác.

Công trình xây dựng có thể bao gồm một hạng mục hoặc nhiều hạng mục công trình nằm trong dây chuyền công nghệ đồng bộ, hoàn chỉnh (có tính đến việc hợp tác sản xuất) để sản xuất ra sản phẩm nêu trong dự án.

- **Hoạt động đầu tư** nói chung là quá trình bỏ vốn (tiền, nguồn lực, công nghệ) để đạt được một hoặc một số mục tiêu nhất định.

- **Hoạt động đầu tư XDCB** thực hiện bằng cách tiến hành nâng cấp, cải tạo, mở rộng, xây dựng mới các TSCĐ nhằm phát triển, duy trì, nâng cao chất lượng công trình hoặc sản phẩm dịch vụ trong một thời gian nhất định.

Xây dựng cơ bản chỉ là một khâu trong hoạt động đầu tư, là các hoạt động cụ thể để tạo ra TSCĐ (như khảo sát, thiết kế, xây lắp, lắp đặt thiết bị dây chuyền công nghệ). Kết quả của hoạt động XDCB là các TSCĐ, có năng lực sản xuất và nhiệm vụ nhất định. Như vậy XDCB là một quá trình đổi mới và tái sản xuất mở rộng có kế hoạch các TSCĐ của nền kinh tế quốc dân trong các ngành sản xuất vật chất, cũng như không sản xuất vật chất, là quá trình xây dựng cơ sở vật chất phục vụ cho đầu tư phát triển của một Quốc gia.

1.1.1.2. Phân loại dự án đầu tư:

Có nhiều cách phân loại các dự án đầu tư, trong khuôn khổ đề tài chỉ đề cập đến việc phân loại theo tính chất và quy mô dự án đầu tư: Tùy theo tích chất của dự án và quy mô đầu tư, dự án được phân loại thành ba nhóm.

Theo Quy chế quản lý đầu tư ban hành theo Nghị định số 52/1999/QĐ-CP ngày 8/7/1999 các Dự án chia thành 3 nhóm A, B, C để phân cấp quản lý.

*** Dự án nhóm A:** Bao gồm các dự án

- Các dự án đầu tư không phụ thuộc vào quy mô, mức vốn đầu tư: Dự án thuộc phạm vi bảo vệ quốc gia, an ninh, quốc phòng, có tính chất bảo mật quốc gia, có ý nghĩa chính trị, xã hội quan trọng của đất nước, thành lập và xây dựng hạ tầng khu công nghiệp mới và các dự án sản xuất chất nổ độc hại, chất nổ;

- Các dự án: khu công nghiệp điện, khai thác dầu khí, chế biến dầu khí, hoá chất, phân bón, chế tạo máy (bao gồm cả mua và đóng tàu, lắp ráp ô tô), xi măng, luyện kim, khai thác chế biến khoáng sản; các dự án giao thông: Cầu, cảng sông, sân bay, đường sắt, đường quốc lộ có tổng mức đầu tư trên 600 tỷ đồng.

- Các dự án: Thuỷ lợi, giao thông (khác chưa quy định ở trên), cấp thoát nước và các công trình hạ tầng kỹ thuật, kỹ thuật điện, sản xuất thiết bị thông tin, điện tử, tin học, hoá dược, thiết bị y tế, công trình y tế khai thác, sản xuất vật liệu, bưu chính viễn thông, BOT trong nước, xây dựng khu nhà ở, đường giao thông nội thị thuộc các khu đô thị đã có quy hoạch chi tiết được duyệt có tổng mức đầu tư trên 400 tỷ đồng.

- Các dự án: Hạ tầng kỹ thuật khu đô thị mới; các dự án: công nghiệp nhẹ, sành sứ, thuỷ tinh, in; vườn Quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên, mua sắm thiết bị xây dựng, sản xuất nông, lâm nghiệp, nuôi trồng thuỷ sản, chế biến nông lâm sản có tổng mức đầu tư trên 300 tỷ đồng.

- Các dự án: Y tế văn hoá, giáo dục, phát thanh, truyền hình, xây dựng dân dụng, kho tàng, du lịch, thể dục thể thao, nghiên cứu khoa học và các dự án khác có tổng mức đầu tư trên 200 tỷ đồng.

*** Dự án nhóm B:**

- Các dự án: Khu công nghiệp điện, khai thác dầu khí, chế biến dầu khí, hoá chất, phân bón, chế tạo máy (bao gồm cả mua và đóng tàu, lắp ráp ô tô), xi măng, luyện kim, khai thác chế biến khoáng sản; các dự án giao thông: Cầu, cảng, cảng sông, sân bay, đường sắt, đường quốc lộ có tổng mức đầu tư từ 30 đến 600 tỷ đồng.

- Các dự án: Thuỷ lợi, giao thông (khác chưa quy định ở trên), cấp thoát nước và các công trình hạ tầng kỹ thuật, kỹ thuật điện, sản xuất thiết bị thông tin, điện tử, tin học, hoá dược, thiết bị y tế, công trình y tế khai thác, sản xuất vật liệu, bưu chính viễn thông, BOT trong nước, xây dựng khu nhà ở, đường giao thông nội thị thuộc các khu đô thị đã có quy hoạch chi tiết được duyệt có tổng mức đầu tư từ 20 đến 400 tỷ đồng.

- Các dự án: Hạ tầng kỹ thuật khu đô thị mới; các dự án: công nghiệp nhẹ, sành sứ, thuỷ tinh, in; vườn Quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên, mua sắm thiết bị xây dựng, sản xuất nông, lâm nghiệp, nuôi trồng thuỷ sản, chế biến nông lâm sản có tổng mức đầu tư từ 15 đến 300 tỷ đồng.

- Các dự án: Y tế văn hoá, giáo dục, phát thanh, truyền hình, xây dựng dân dụng, kho tàng, du lịch, thể dục thể thao, nghiên cứu khoa học và các dự án khác có tổng mức đầu tư từ 7 đến 200 tỷ đồng.

* *Dự án nhóm C*: Bao gồm các dự án đầu tư còn lại.

1:1.2. Vốn đầu tư xây dựng, các loại nguồn vốn đầu tư

1.1.2.1. Khái niệm vốn đầu tư:

- Vốn đầu tư nói chung là toàn bộ các nguồn lực dành cho đầu tư xây dựng.

- Đối với một dự án: Vốn đầu tư là toàn bộ chi phí hợp pháp đã thực hiện trong quá trình đầu tư để đưa dự án vào khai thác sử dụng.

1.1.2.2. Các loại vốn dành cho đầu tư:

- Vốn đầu tư của Nhà nước là vốn thuộc sở hữu toàn dân hoặc có nguồn gốc từ sở hữu toàn dân sử dụng để đầu tư phát triển, do Nhà nước thống nhất quản lý theo pháp luật.

- Vốn thuộc các khoản vay nước ngoài của Chính phủ và các nguồn viện trợ quốc tế dành cho đầu tư phát triển (kể cả nguồn hỗ trợ phát triển chính thức ODA) được quản lý thống nhất theo khoản 2 điều 21 luật NSNN.

- Vốn đầu tư của các doanh nghiệp Nhà nước gồm vốn khấu hao cơ bản, vốn tích lũy từ lợi nhuận sau thuế, vốn tự huy động dùng để đầu tư cho phát triển sản xuất kinh doanh, nâng cao chất lượng và khả năng cạnh tranh của sản phẩm.

- Vốn đầu tư bằng nguồn vay tín dụng: nguồn vốn vay của ngân hàng thương mại để đầu tư, xây dựng, đổi mới kỹ thuật công nghệ các dự án SXKD, dịch vụ có hiệu quả, áp dụng theo cơ chế tự vay, tự trả.

- Vốn đầu tư của các tổ chức kinh tế không thuộc các doanh nghiệp Nhà nước, của tư nhân.

- Vốn đầu tư trực tiếp của nước ngoài, thực hiện theo quy định của Chính phủ.

- Vốn đầu tư của các cơ quan ngoại giao, tổ chức quốc tế và các cơ quan nước ngoài khác được phép đầu tư trên đất nước Việt Nam theo hiệp định hoặc thoả thuận đã được ký kết giữa Chính phủ Việt Nam với Chính phủ các nước hoặc tổ chức, cơ quan nước ngoài.

1.1.3. Khái niệm về đấu thầu xây dựng

- *Theo từ điển tiếng Việt* (do Viện ngôn ngữ học biên soạn, NXB Đà Nẵng - 1997) thuật ngữ “đấu thầu” đã xuất hiện trong thực tế xã hội từ xa xưa và được giải thích là: “độ công khai, ai nhận làm, nhận bán với điều kiện tốt nhất thì được giao cho làm hoặc được bán hàng (một phương thức giao làm công trình hay mua hàng)”. Như vậy, bản chất của việc đấu thầu đã được xã hội thừa nhận như là một sự cạnh tranh công khai để thực hiện một công việc nào đó, một yêu cầu nào đó.

Nguyên tắc cơ bản của hoạt động đấu thầu là phải tạo lập cơ chế cạnh tranh theo những quy định và trật tự nhất định. Đó là cơ chế cạnh tranh công khai, minh bạch và bình đẳng. Muốn duy trì nguyên tắc cạnh tranh bình đẳng thì phải thực hiện mời thầu công khai, minh bạch, tạo cơ hội cạnh tranh bình đẳng cho các bên dự thầu (bên B). Mặt khác, các bên tham gia cuộc thầu (bên A và bên B) đều ở vào địa vị bình đẳng trong quá trình đấu thầu, không cho phép bất kỳ bên nào (bên A hoặc bên B) được hưởng một đặc quyền nào trong quá trình đấu thầu. Cơ chế cạnh tranh công khai, minh bạch và bình đẳng có tác động thúc đẩy sự lựa chọn tự nhiên giữa các nhà thầu (bên B), từ đó chọn được các nhà thầu đáp ứng các yêu cầu của bên mời thầu với giá cạnh tranh nhất.

- *Theo Nghị định số 43/CP ngày 16/07/1996*: Đấu thầu là quá trình lựa chọn nhà thầu đáp ứng được các yêu cầu của bên mời thầu trên cơ sở cạnh tranh giữa các nhà thầu.

- *Theo Nghị định số 88/1999-NĐ-CP ngày 1/9/1999*: Đấu thầu được giải thích là: “ quá trình lựa chọn nhà thầu đáp ứng các yêu cầu của bên mời thầu”.

1.1.4. Phân loại đấu thầu

- Đấu thầu tuyển chọn tư vấn là hình thức đấu thầu để lựa chọn các nhà thầu (một doanh nghiệp hay các nhà tư vấn) có khả năng thực hiện các hoạt động

tư vấn, bao gồm tư vấn chuẩn bị dự án, tư vấn thực hiện dự án, và các tư vấn khác.

- Đấu thầu xây lắp là cuộc đấu thầu để lựa chọn các nhà thầu có khả năng thực hiện các dự án liên quan đến quá trình xây dựng hoặc lắp đặt thiết bị các công trình, hạng mục công trình trên cơ sở đáp ứng các yêu cầu của hồ sơ mời thầu và có giá bỏ thầu hợp lý nhất.

- Đấu thầu mua sắm hàng hoá là cuộc đấu thầu để lựa chọn các nhà thầu có khả năng cung cấp các hàng hoá là máy móc, phương tiện vận chuyển, thiết bị (toàn bộ, đồng bộ hoặc thiết bị lẻ), bản quyền sở hữu công nghiệp, bản quyền sở hữu công nghệ, nguyên liệu, nhiên liệu, vật liệu, hàng tiêu dùng (thành phẩm, bán thành phẩm) trên cơ sở đáp ứng yêu cầu của hồ sơ mời thầu và có giá bỏ thầu hợp lý nhất.

- Đấu thầu lựa chọn đối tác thực hiện dự án là việc lựa chọn đối tác để cùng nhau thực hiện các dự án có từ 2 đối tác trở lên theo hình thức đấu thầu.

- Đấu thầu trong nước là cuộc đấu thầu chỉ có các nhà thầu trong nước tham dự.

- Đấu thầu quốc tế là cuộc đấu thầu có các nhà thầu trong và ngoài nước tham dự.

1.1.5. Hình thức lựa chọn nhà thầu

1.1.5.1. Đấu thầu rộng rãi: Đấu thầu rộng rãi là hình thức đấu thầu không hạn chế số lượng nhà thầu tham gia. Bên mời thầu phải thông báo công khai về các điều kiện, thời gian dự thầu trên các phương tiện thông tin đại chúng hoặc thông báo trên tờ thông tin về đấu thầu và trang Web về đấu thầu của Nhà nước của các Bộ, ngành, địa phương tối thiểu 10 ngày trước khi phát hành hồ sơ mời thầu. Đấu thầu rộng rãi là hình thức chủ yếu được khuyến khích áp dụng trong đấu thầu.

1.1.5.2. Đấu thầu hạn chế: Đấu thầu hạn chế là hình thức đấu thầu mà Bên mời thầu mời một số nhà thầu (tối thiểu là 5 nhà thầu) có đủ kinh nghiệm và năng lực tham dự. Trong trường hợp thực tế chỉ có ít hơn 5 nhà thầu, bên mời

thầu phải báo cáo chủ dự án trình người có thẩm quyền xem xét, quyết định. Chủ dự án quyết định danh sách nhà thầu tham dự trên cơ sở đánh giá của bên mời thầu về kinh nghiệm và năng lực các nhà thầu, song phải đảm bảo khách quan, công bằng và đúng đối tượng.

Hình thức này chỉ được áp dụng khi có một trong các điều kiện sau:

- Chỉ có một số nhà thầu có khả năng đáp ứng được yêu cầu của gói thầu;
- Các nguồn vốn sử dụng yêu cầu phải tiến hành đấu thầu hạn chế;
- Do tình hình cụ thể của gói thầu mà việc đấu thầu có lợi thế.

1.1.5.3. Chỉ định thầu: là hình thức chọn trực tiếp nhà thầu đáp ứng yêu cầu của gói thầu để thương thảo hợp đồng.

* Hình thức này chỉ được áp dụng trong các trường hợp đặc biệt sau:

- Trường hợp bất khả kháng do thiên tai dịch hoạ, được phép chỉ định ngay đơn vị có đủ năng lực để thực hiện công việc kịp thời. Sau đó phải báo cáo Thủ tướng Chính phủ về nội dung chỉ định thầu để xem xét phê duyệt;

- Gói thầu có tính chất nghiên cứu thử nghiệm, bí mật quốc gia, bí mật an ninh, bí mật quốc phòng do Thủ tướng Chính phủ quyết định;

- Gói thầu đặc biệt do Thủ tướng Chính phủ quyết định trên cơ sở báo cáo thẩm định của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, ý kiến bằng văn bản của cơ quan tài trợ vốn và các cơ quan khác có liên quan.

- Gói thầu có giá trị dưới 1 tỷ đồng đối với mua sắm hàng hoá; dưới 500 triệu đồng đối với gói thầu tư vấn.

* Trong báo cáo đề nghị chỉ định thầu phải xác định rõ ba nội dung sau:

+ Lý do chỉ định thầu;

+ Kinh nghiệm và năng lực về mặt kỹ thuật, tài chính của nhà thầu được đề nghị chỉ định thầu;

+ Giá trị và khối lượng đã được người có thẩm quyền hoặc cấp có thẩm quyền phê duyệt làm căn cứ cho chỉ định thầu.

1.1.5.4. Chào hàng cạnh tranh: Hình thức này được áp dụng cho những gói thầu mua sắm hàng hoá có giá trị dưới 2 tỷ đồng. Mỗi gói thầu phải có ít nhất 3 chào hàng của 3 nhà thầu khác nhau trên cơ sở yêu cầu chào hàng của Bên mời thầu. Việc gửi chào hàng có thể được thực hiện bằng cách gửi trực tiếp, bằng fax, bằng đường bưu điện hoặc bằng các phương tiện khác.

1.1.5.5. Mua sắm trực tiếp: Trên cơ sở tuân thủ quy định của chỉ định thầu, hình thức mua sắm trực tiếp được áp dụng trong trường hợp bổ sung hợp đồng cũ đã thực hiện xong (dưới một năm) hoặc hợp đồng đang thực hiện với điều kiện chủ đầu tư có nhu cầu tăng thêm số lượng hàng hoá hoặc khối lượng công việc mà trước đó đã được tiến hành đấu thầu, nhưng phải đảm bảo không được vượt mức giá hoặc đơn giá trong hợp đồng đã ký trước đó. Trước khi ký hợp đồng, nhà thầu phải chứng minh có đủ năng lực về kỹ thuật và tài chính để thực hiện gói thầu.

1.1.5.6. Tự thực hiện: Hình thức này chỉ được áp dụng đối với các gói thầu mà chủ đầu tư có đủ năng lực thực hiện trên cơ sở tuân thủ quy định theo chỉ định thầu.

1.1.5.7. Mua sắm đặc biệt: Hình thức này được áp dụng đối với các ngành hết sức đặc biệt mà nếu không có những quy định riêng thì không thể đấu thầu được. Cơ quan quản lý ngành phải xây dựng quy trình thực hiện đảm bảo các mục tiêu của Quy chế đấu thầu và có ý kiến thoả thuận của Bộ Kế hoạch và Đầu tư để trình Thủ tướng Chính phủ quyết định.

1.1.6. Phương thức đấu thầu

1.1.6.1. Đấu thầu một túi hồ sơ: Là phương thức mà nhà thầu nộp hồ sơ dự thầu trong một túi hồ sơ. Phương thức này được áp dụng đối với đấu thầu mua sắm hàng hoá và xây lắp.

1.1.6.2. Đấu thầu hai túi hồ sơ: Là phương thức mà nhà thầu nộp đề xuất về kỹ thuật và đề xuất về giá trong từng hồ sơ riêng vào cùng một thời điểm. Túi hồ sơ đề xuất kỹ thuật sẽ được xem xét trước để đánh giá. Các nhà thầu đạt số điểm kỹ thuật từ 70% trở lên sẽ được mở tiếp hồ sơ đề xuất về giá để đánh giá. Phương thức này chỉ được áp dụng đối với đấu thầu tuyển chọn tư vấn.

1.1.6.3. Đấu thầu hai giai đoạn: Áp dụng cho những trường hợp: Các gói thầu mua sắm hàng hoá và xây lắp có giá từ 500 tỷ đồng trở lên; Các gói thầu mua sắm hàng hoá có tính chất lựa chọn công nghệ thiết bị toàn bộ, phức tạp về công nghệ và kỹ thuật hoặc gói thầu xây lắp đặc biệt phức tạp; Dự án thực hiện theo hợp đồng chìa khoá trao tay. Quá trình thực hiện theo phương thức này như sau:

- Giai đoạn thứ nhất: Các nhà thầu nộp hồ sơ dự thầu sơ bộ gồm đề xuất về kỹ thuật và phương án tài chính (chưa có giá) để Bên mời thầu xem xét và thảo luận cụ thể với từng nhà thầu, nhằm thống nhất về yêu cầu và tiêu chuẩn kỹ thuật để nhà thầu chuẩn bị và nộp hồ sơ dự thầu chính thức của mình;

- Giai đoạn thứ hai: Bên mời thầu mời các nhà thầu tham gia trong giai đoạn thứ nhất nộp hồ sơ dự thầu chính thức với đề xuất kỹ thuật đã được bổ sung hoàn chỉnh trên cùng một mặt bằng kỹ thuật và đề xuất chi tiết về tài chính với đầy đủ nội dung về tiến độ thực hiện, điều kiện hợp đồng, giá dự thầu.

1.1.7. Điều kiện đấu thầu và dự thầu

1.1.7.1. Điều kiện mời thầu, tổ chức đấu thầu

➤ *Việc tổ chức đấu thầu chỉ được thực hiện khi có đủ các điều kiện sau:*

- Văn bản quyết định đầu tư hoặc giấy phép đầu tư của người có thẩm quyền hoặc cấp có thẩm quyền;

- Kế hoạch đấu thầu đã được người có thẩm quyền phê duyệt;

- Trong trường hợp đấu thầu tuyển chọn tư vấn thực hiện công việc chuẩn bị dự án hoặc đấu thầu lựa chọn đối tác để thực hiện dự án, điều kiện tổ chức đấu thầu là có văn bản chấp thuận của người có thẩm quyền hoặc cấp có thẩm quyền và hồ sơ mời thầu được duyệt.

- Giấy phép xây dựng;

- Thiết kế, dự toán được duyệt;

- Kế hoạch bố trí vốn cho các gói thầu.

➤ *Việc mời thầu được thực hiện thông qua thông báo mời thầu hoặc gửi thư mời thầu theo quy định của Quy chế đấu thầu, bao gồm:*

- *Thông báo mời thầu:* Thông báo mời thầu được áp dụng trong trường hợp đấu thầu rộng rãi. Bên mời thầu phải tiến hành thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng, tùy theo quy mô và tính chất của gói thầu trên các tờ báo phổ thông hàng ngày, phương tiện nghe nhìn và các phương tiện khác, thông báo trên tờ thông tin về đấu thầu và trang Web về đấu thầu của Nhà nước và của Bộ, ngành, địa phương tối thiểu 10 ngày trước khi phát hành hồ sơ mời thầu. Trong trường hợp đấu thầu quốc tế, Bên mời thầu phải thông báo theo quy định và phải thông báo ít nhất trên một tờ báo tiếng Anh được phát hành rộng rãi ở Việt Nam hoặc theo quy định của nhà tài trợ.

- *Gửi thư mời thầu:* Gửi thư mời thầu được thực hiện đối với các gói thầu thực hiện theo hình thức đấu thầu hạn chế, đối với các gói thầu đã qua sơ tuyển, các gói thầu tư vấn đã có danh sách ngắn được chọn. Bên mời thầu cần gửi trực tiếp thư mời thầu, qua fax, qua đường bưu điện hoặc các phương tiện khác tới các nhà thầu trong danh sách mời đã được người có thẩm quyền hoặc cấp có thẩm quyền phê duyệt. Thời gian từ khi gửi thư mời thầu đến khi phát hành hồ sơ mời thầu ít nhất là 7 ngày đối với đấu thầu quốc tế và 5 ngày đối với đấu thầu trong nước, 3 ngày đối với gói thầu quy mô nhỏ.

1.1.7.2. Điều kiện dự thầu đối với nhà thầu

➤ *Nhà thầu tham gia dự thầu phải bảo đảm các điều kiện sau:*

- Có giấy đăng ký kinh doanh. Đối với thầu mua sắm thiết bị phức tạp được quy định trong hồ sơ mời thầu, ngoài giấy đăng ký kinh doanh, phải có giấy phép bán hàng thuộc bản quyền của nhà sản xuất;

- Có đủ năng lực về mặt kỹ thuật và tài chính đáp ứng yêu cầu của gói thầu;

- Chỉ được tham gia một đơn dự thầu trong một gói thầu, dù là đơn phương hay liên danh dự thầu. Trường hợp Tổng công ty đứng tên dự thầu thì các đơn vị

trực thuộc không được phép tham dự với tư cách là nhà thầu độc lập trong một gói thầu.

➤ Bên mời thầu không được tham gia với tư cách là nhà thầu đối với các gói thầu do mình tổ chức.

1.1.7.3. Điều kiện bắt buộc đối với nhà thầu nước ngoài

- Nhà thầu nước ngoài khi tham dự đấu thầu quốc tế tại Việt Nam hoặc phải liên danh với nhà thầu Việt Nam, hoặc phải cam kết sử dụng thầu phụ Việt Nam, nhưng phải nêu rõ sự phân chia giữa các bên về phạm vi công việc, khối lượng công việc và đơn giá tương ứng.

- Nhà thầu nước ngoài trúng thầu phải thực hiện cam kết về tỷ lệ % khối lượng công việc cùng với đơn giá tương ứng dành cho phía Việt Nam là liên doanh hoặc thầu phụ như đã nêu trong hồ sơ dự thầu. Trong khi thương thảo hoàn thiện hợp đồng, nếu nhà thầu nước ngoài trúng thầu không thực hiện các cam kết nêu trong hồ sơ dự thầu thì kết quả đấu thầu sẽ bị huỷ bỏ.

- Các nhà thầu tham gia đấu thầu ở Việt Nam phải cam kết mua sắm và sử dụng các vật tư thiết bị phù hợp về chất lượng và giá cả, đang sản xuất, gia công hoặc hiện có tại Việt Nam.

- Trong trường hợp hai hồ sơ dự thầu của nhà thầu nước ngoài được đánh giá ngang nhau, hồ sơ dự thầu có tỷ lệ công việc dành cho phía Việt Nam (là liên danh hay thầu phụ) cao hơn sẽ được chấp nhận.

- Trường hợp hai hồ sơ dự thầu được đánh giá ngang nhau, sẽ ưu tiên hồ sơ dự thầu có tỷ lệ nhân công nhiều hơn.

1.1.7.4. Điều kiện ưu đãi nhà thầu trong nước khi đấu thầu quốc tế

Các nhà thầu trong nước khi tham gia đấu thầu quốc tế sẽ nhận được những ưu đãi sau đây:

- Nhà thầu trong nước tham dự đấu thầu quốc tế (đơn phương hoặc liên danh) được xét ưu tiên khi hồ sơ dự thầu được đánh giá tương đương với các hồ sơ dự thầu của nhà thầu nước ngoài;

- Nhà thầu trong nước tham gia đấu thầu quốc tế sẽ được hưởng chế độ ưu đãi theo quy định của pháp luật.

1.1.8. Quy trình đấu thầu

Thông thường, sau khi có quyết định đầu tư được duyệt, bên mời thầu (Chủ đầu tư) thực hiện các bước chuẩn bị đấu thầu và tổ chức đấu thầu như sau:

- Lập và trình duyệt kế hoạch đấu thầu của Dự án;
- Thành lập tổ chuyên gia đấu thầu;
- Lập và trình duyệt hồ sơ mời thầu, tiêu chuẩn đánh giá hồ sơ dự thầu;
- Phát hành hồ sơ mời thầu;
- Tiếp nhận hồ sơ dự thầu của các nhà thầu và tiến hành mở thầu công khai;
- Đánh giá hồ sơ dự thầu (chấm thầu);
- Trình duyệt, thẩm định kết quả đấu thầu;
- Phê duyệt kết quả đấu thầu;
- Thương thảo hoàn thiện hợp đồng;
- Ký kết hợp đồng.

1.2. Một số vấn đề chung về kiểm toán

1.2.1. Khái niệm kiểm toán:

Ngày nay, trên thế giới có nhiều loại hình kiểm toán khác nhau nên có nhiều cách định nghĩa khác nhau về kiểm toán. Tuy vậy, ta vẫn có thể nêu một định nghĩa chung về kiểm toán như sau:

“Kiểm toán là quá trình các chuyên gia độc lập và có thẩm quyền, có kỹ năng nghiệp vụ, thu thập và đánh giá các bằng chứng về các thông tin có thể định lượng của một đơn vị nhằm mục đích xác nhận và báo cáo về mức độ phù hợp giữa các thông tin này với các chuẩn mực đã được xây dựng”.

(Giáo trình kiểm toán – NXB Tài chính – Hà Nội, 2002).

1.2.2. Các loại hình kiểm toán

Như đã đề cập ở trên, có rất nhiều tiêu thức khác nhau để phân chia các loại hình kiểm toán. Nhưng trong phạm vi nghiên cứu của Đề tài, dựa vào đối tượng của hoạt động kiểm toán chúng tôi đưa ra những vấn đề chung nhất về kiểm toán BCTC, kiểm toán tính tuân thủ và kiểm toán hoạt động.

1.2.2.1. Kiểm toán báo cáo tài chính:

* **Khái niệm Kiểm toán BCTC:** là sự kiểm tra và trình bày ý kiến nhận xét của kiểm toán viên về tính trung thực, hợp lý, tính hợp thức và hợp pháp của các báo cáo tài chính.

* **Mục tiêu của kiểm toán BCTC:** Kiểm toán BCTC nhằm xác nhận độ tin cậy của BCTC, làm căn cứ pháp lý để nhà nước tính thuế và các đối tượng sử dụng thông tin đưa ra các quyết định trong mối quan hệ thông tin với đơn vị được kiểm toán; giúp cho đơn vị được kiểm toán thấy rõ những tồn tại, sai sót để khắc phục, nhằm nâng cao chất lượng thông tin tài chính của đơn vị.

* **Nội dung kiểm toán BCTC:** Kiểm toán các chỉ tiêu trên báo cáo tài chính nhằm xác định tính trung thực, hợp lý, hợp pháp của các số liệu trên báo cáo tài chính của đơn vị được kiểm toán; Thông qua kiểm toán chỉ ra những mặt hạn chế, sai phạm phổ biến trong hoạt động của đơn vị, kiến nghị với các đơn vị thành viên sửa chữa, khắc phục những sai sót trong quản lý, kiến nghị với các cấp có thẩm quyền xử lý các sai phạm, sửa đổi bổ sung và hoàn thiện cơ chế chính sách.

1.2.2.2. Kiểm toán tuân thủ:

* **Khái niệm:** Kiểm toán tuân thủ là loại hình kiểm toán nhằm đánh giá tình hình thực hiện pháp luật và những quy định của các cấp có thẩm quyền trong quá trình hoạt động của đơn vị được kiểm toán.

* **Mục tiêu của kiểm toán tuân thủ:**

- Nhằm đánh giá hiệu quả, hiệu lực của hệ thống KSNB của đơn vị. Với tư cách là phương thức chủ yếu để đánh giá độ tin cậy của hệ thống KSNB của đơn

vị, kiểm toán tuân thủ là cơ sở quan trọng để xác định mô hình cuộc kiểm toán (trọng yếu, rủi ro, nội dung, phạm vi, phương pháp... kiểm toán);

- Đánh giá sự tuân thủ pháp luật và các quy định trong quá trình hoạt động của đơn vị; thông qua đó đánh giá tính hợp pháp của các thông tin, tính tuân thủ các quy trình, các nguyên tắc, thủ tục trong các hoạt động của đơn vị.;

- Nhằm đưa ra những ý kiến tư vấn cho đơn vị được kiểm toán về công tác quản lý tài chính, tài sản công đúng luật và các quy định hiện hành, đạt hiệu quả.

* *Nội dung và chủ thể kiểm toán tuân thủ*: Đánh giá tính tuân thủ các nguyên tắc xây dựng và quy trình tổ chức hoạt động của hệ thống KSNB; Đánh giá tính tuân thủ các nguyên tắc, quy trình, thủ tục hạch toán kế toán, thống kê và ghi chép các thông tin, tài liệu khác; Đánh giá tính tuân thủ các nguyên tắc, quy trình, thủ tục trong các hoạt động nghiệp vụ tài chính đối với loại hình kiểm toán tài chính; Đánh giá tính tuân thủ các nguyên tắc, quy trình, thủ tục trong các hoạt động nghiệp vụ phi tài chính đối với loại hình kiểm toán hoạt động.

1.2.2.3. Kiểm toán hoạt động:

* *Khái niệm*: Kiểm toán hoạt động là cuộc kiểm toán nhằm đánh giá tính kinh tế, tính hiệu quả và tính hiệu lực của việc sử dụng các nguồn lực để thực hiện các trách nhiệm được giao của đơn vị được kiểm toán.

* *Mục tiêu của kiểm toán hoạt động*:

- Tư vấn cho các nhà quản lý thực hiện công việc theo đúng mục tiêu và mục đích hoạt động;

- Đưa ra những kiến nghị nhằm nâng cao tính hiệu quả trong việc sử dụng các nguồn lực và quản lý bằng cách phân tích những vấn đề thiếu sót và sai phạm trong hoạt động;

- Đưa ra những bằng chứng về khả năng có thể làm giảm chi phí mà không làm giảm chất lượng, số lượng của các đầu ra hoặc mức độ dịch vụ hoặc tăng số lượng, chất lượng của các đầu ra mà không làm tăng chi phí ngân sách;

- Góp phần làm cho việc sử dụng các nguồn lực của đất nước của các cơ quan nhà nước có hiệu quả, tiết kiệm, không bị lãng phí, thực hiện chủ trương minh bạch, công khai về tài chính, qua đó củng cố lòng tin của người dân vào việc chi tiêu NSNN.

* *Nội dung của kiểm toán hoạt động:* Kiểm tra, đánh giá việc thực hiện mục đích hoạt động; Kiểm tra, đánh giá việc sử dụng các nguồn lực; Kiểm tra, đánh giá các chương trình hoạt động; Kiểm tra, đánh giá hệ thống kiểm soát, quản lý; và Kiểm tra, đánh giá sự ảnh hưởng tác động của môi trường bên ngoài.

1.2.3. Các nguyên tắc và phương pháp kiểm toán cơ bản

1.2.3.1. Các nguyên tắc kiểm toán:

- *Tuân thủ pháp luật của Nhà nước:* KTV phải luôn coi trọng và chấp hành đúng pháp luật của Nhà nước trong quá trình hành nghề kiểm toán và trong các giai đoạn thực hiện một cuộc kiểm toán. KTV phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về hoạt động nghề nghiệp của mình và những nhận xét, đánh giá của mình trong báo cáo kiểm toán;

- *Tuân thủ các nguyên tắc đạo đức nghề nghiệp:* trong quá trình kiểm toán, KTV phải tuân thủ các nguyên tắc đạo đức nghề nghiệp kiểm toán, bao gồm: Độc lập; Khách quan; Thận trọng; Bí mật; Tư cách nghề nghiệp và các chuẩn mực chuyên môn.

1.2.4. Các phương pháp kiểm toán

1.2.4.1. Phương pháp kiểm toán cơ bản:

Loại phương pháp kiểm toán cơ bản (các bước kiểm nghiệm theo số liệu) là các phương pháp được thiết kế và sử dụng nhằm mục đích thu thập các bằng chứng có liên quan đến các dữ liệu do hệ thống kế toán xử lý và cung cấp. Đặc trưng của phương pháp này là việc tiến hành các thử nghiệm, các đánh giá đều được dựa vào các số liệu, các thông tin trong báo cáo tài chính và hệ thống kế toán của đơn vị.

Các bước kiểm nghiệm theo số liệu gồm:

* *Phương pháp phân tích đánh giá tổng quát*: Phương pháp này dựa trên cơ sở sử dụng các tỷ lệ, các mối quan hệ tài chính để xác định những tính chất hay những sai lệch không bình thường. Kỹ thuật chủ yếu gồm:

- Phân tích so sánh về lượng trên cùng một chỉ tiêu.
- Phân tích tỷ suất bằng cách so sánh, xác định tỷ lệ tương quan giữa các chỉ tiêu, các khoản mục khác nhau

* *Phương pháp kiểm tra chi tiết*: Là kiểm tra và ghi chép từng loại hoạt động. Việc kiểm tra chi tiết chủ yếu dựa trên cơ sở kiểm tra mẫu một số nghiệp vụ cùng loại để suy rộng cho tổng thể.

1.2.4.2. Phương pháp kiểm toán tuân thủ: Là các thử nghiệm và kỹ thuật kiểm toán được thiết lập để thu thập các bằng chứng về tính tích hợp và hiệu quả của hệ thống kiểm soát nội bộ doanh nghiệp.

Đặc trưng của kiểm toán tuân thủ là các thử nghiệm và kiểm tra đều dựa vào các quy chế kiểm soát trong hệ thống kiểm soát nội bộ của doanh nghiệp. Nếu hệ thống kiểm soát nội bộ được đánh giá là mạnh, là hiệu quả và kiểm soát viên có thể tin tưởng thì công việc kiểm toán có thể dựa vào quy chế kiểm soát.

Tùy mức độ thoả mãn về kiểm soát, kiểm toán viên có thể áp dụng các phương pháp kiểm toán tuân thủ cụ thể như sau:

- Phương pháp cập nhật cho các hệ thống (còn gọi là kỹ thuật điều tra hệ thống): Phương pháp này đòi hỏi việc kiểm tra chi tiết một loạt các nghiệp vụ cùng loại từ đầu đến cuối để xem xét, đánh giá các bước kiểm soát áp dụng trong hệ thống điều hành nội bộ.

- Các thử nghiệm chi tiết đối với kiểm soát: Thử nghiệm chi tiết về kiểm soát là các thử nghiệm được tiến hành để thu thập các bằng chứng về sự hữu hiệu của các quy chế kiểm soát, làm cơ sở cho việc thiết kế phương pháp kiểm toán cơ bản.

Việc tiến hành hay không tiến hành các thử nghiệm chi tiết về kiểm soát phụ thuộc vào đánh giá lại rủi ro kiểm soát sau khi đã áp dụng các kỹ thuật kiểm tra hệ thống

1.3. Một số yếu tố tác động đến kiểm toán đấu thầu các dự án đầu tư thực hiện bằng nguồn vốn NSNN

➤ Đấu thầu là một trong những giai đoạn thực hiện của quá trình xây dựng cơ bản. Trong thời điểm hiện nay, kiểm toán công tác đấu thầu do Kiểm toán Nhà nước thực hiện thường được tiến hành khi giai đoạn đấu thầu đã kết thúc và các dự án, công trình đang trong quá trình xây dựng, lắp đặt hoặc các công trình đã hoàn thành bàn giao đi vào sử dụng. KTNN không trực tiếp tham gia và giám sát quá trình đấu thầu mà việc kiểm toán công tác đấu thầu chỉ được thực hiện thông qua các tài liệu và văn bản do chủ đầu tư cung cấp. Đây chính là nguyên nhân khiến cho hoạt động kiểm toán đối với công tác đấu thầu do KTNN thực hiện chưa mang lại hiệu quả kinh tế cao, việc phát hiện hiện tình trạng thông thầu giữa các nhà thầu với nhau và giữa nhà thầu với bên mời thầu hoặc chủ đầu tư là rất khó khăn.

➤ Kiểm toán công tác đấu thầu do Kiểm toán Nhà nước thực hiện chỉ là một nội dung trong kiểm toán việc chấp hành Quy chế quản lý đầu tư khi thực hiện kiểm toán Báo cáo quyết toán dự án đầu tư, thời gian giành cho kiểm toán đấu thầu không nhiều và chưa được quan tâm một cách thoả đáng, chủ yếu mới chỉ dừng lại ở việc xem xét việc chấp hành các thủ tục đấu thầu thông qua hồ sơ tài liệu lưu tại các ban quản lý dự án, chưa chú trọng tới công tác điều tra, xác minh nên chưa phát hiện được nhiều những sai phạm nổi cộm trong công tác đấu thầu.

➤ Trong các văn bản pháp quy chi phối hoạt động đấu thầu chưa có chế tài xử lý, xử phạt các hành vi vi phạm trong đấu thầu một cách cụ thể. Nghị định 88/CP và Nghị định 14/CP đưa ra một điều (Điều 60) về xử lý vi phạm trong đấu thầu, nhưng quy định khá chung chung, không cụ thể, nên thực tế rất khó áp dụng, chính vì vậy mà hiệu lực và sự nghiêm minh trong đấu thầu bị hạn chế, làm cho các KTV của KTNN rất khó đưa ra những kiến nghị kiểm toán đối với những trường hợp vi phạm quy chế đấu thầu.

➤ Bên cạnh những nguyên nhân khách quan nêu trên, về mặt chủ quan, KTNN chưa xây dựng được một quy trình kiểm toán tuân thủ nói chung và quy trình kiểm toán tuân thủ đối với hoạt động đấu thầu nói riêng. Do thiếu một hệ

thống tài liệu hướng dẫn trong lĩnh vực này đã làm cho hoạt động kiểm toán tuân thủ của KTNN chưa có sự thống nhất về mặt nội dung và phương pháp. Điều này sẽ dẫn đến một thực trạng là trong quá trình kiểm toán còn có những phân hành, những nội dung bị bỏ qua, bỏ sót và khiến cho công tác tổng hợp, so sánh và đánh giá gặp nhiều khó khăn.

Từ những phân tích trên, chúng ta có thể đưa ra bốn yếu tố tác động đến kiểm toán đấu thầu các dự án đầu tư XDCB bằng nguồn vốn NSNN là: Việc quy định thời điểm kiểm tra, giám sát của KTNN đối với quá trình đấu thầu chưa được quy định một cách cụ thể bằng văn bản quy phạm pháp luật; Chưa có những chế tài cụ thể để xử lý, xử phạt các hành vi vi phạm trong đấu thầu; Chưa có một hệ thống các quy trình, các tài liệu hướng dẫn cụ thể trong công tác kiểm toán đấu thầu; Kiểm toán hoạt động đấu thầu chưa được đầu tư một cách thoả đáng về mặt thời gian, phương pháp.

CHƯƠNG II

THỰC TRẠNG VỀ CÔNG TÁC ĐẤU THẦU VÀ KIỂM TOÁN CÔNG TÁC ĐẤU THẦU DỰ ÁN ĐẦU TƯ CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC TRONG THỜI GIAN QUA Ở VIỆT NAM

2.1. Thực trạng về công tác đấu thầu ở Việt nam

2.1.1. Quá trình hình thành và phát triển hoạt động đấu thầu tại Việt Nam

Quá trình hình thành và phát triển công tác đấu thầu tại Việt nam chỉ làm 2 giai đoạn chính:

Từ giữa những năm 1980 trở về trước nền kinh tế ở nước ta phát triển theo cơ chế kế hoạch hoá tập trung bao cấp. Việc triển khai thực hiện các dự án đầu tư thường được áp dụng theo phương pháp giao thầu (chỉ định thầu) trực tiếp cho các đơn vị thi công xây lắp hoặc cung ứng vật tư thiết bị đảm nhiệm. Cách làm này trong suốt một thời gian dài hoàn toàn không tạo ra được sự cạnh tranh và động lực phát triển, dẫn đến sự phát triển ngậm của mối quan hệ xin cho, không

phát huy được tối đa mọi nguồn lực cho sự phát triển, gây ra tình trạng lãng phí, thất thoát vốn đầu tư rất lớn.

Từ những năm 1990 cùng với sự thay đổi từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung chuyển sang kinh tế thị trường theo định hướng Xã hội chủ nghĩa (XHCN), Chính phủ Việt nam đã ban hành Quy chế Đấu thầu (QCĐT) trong lĩnh vực quản lý đầu tư xây dựng và đã phát huy hiệu quả rõ rệt. Xuất phát từ những đòi hỏi mang tính khách quan, Nhà nước luôn thay đổi hoàn thiện Quy chế Đấu thầu trong xây dựng cho phù hợp với thực tế: Từ Quyết định số 183/TTg ngày 16/04/1994; QCĐT được ban hành kèm theo Nghị định số 43/CP ngày 16/07/1996; Nghị định số 93/CP ngày 23/08/1997; sau đó QCĐT được ban hành kèm Nghị định số 88/CP ngày 01/09/1999; Nghị định số 14/CP ngày 05/05/2000 và Nghị định số 66/CP ngày 12/06/2003.

Chỉ trong thời gian 10 năm gần đây đã có khoảng 13 văn bản quy phạm pháp luật liên quan trực tiếp đến đấu thầu được ban hành, trong đó có 05 Nghị định của Chính phủ ban hành, 01 Thông tư liên Bộ, 05 Thông tư hướng dẫn và 01 Quyết định của Bộ có liên quan. Với hệ thống các văn bản nêu trên, quy định về đấu thầu đã có xu hướng càng trở nên rõ ràng, đơn giản, gần với quy định của các tổ chức quốc tế và dễ thực hiện hơn. Công tác đấu thầu đã dần đi vào nề nếp và trở nên cần thiết đối với xã hội, đồng thời là công cụ không thể thiếu góp phần thúc đẩy nền kinh tế phát triển. Nhưng cũng chính sự không ổn định các văn bản pháp lý của Nhà nước về quản lý công tác đấu thầu đòi hỏi công tác kiểm toán cũng phải phù hợp với từng giai đoạn.

2.1.2. Thực trạng về tổ chức, quản lý hoạt động đấu thầu tại Việt nam

2.1.2.1. Về khuôn khổ pháp lý:

Hệ thống pháp lý về Đấu thầu bao gồm: Các Nghị định của Chính phủ và các Thông tư hướng dẫn của các Bộ, Ngành, đến nay đã cơ bản được hình thành và khá tiên tiến so với các nước trên thế giới. Trong thực tế có thể khẳng định rằng: Quy chế Đấu thầu là một công cụ để Nhà nước và toàn xã hội có thể sử dụng như là một công cụ giám sát các hoạt động của các Ban quản lý, Chủ đầu tư, làm cho trách nhiệm sử dụng đồng tiền hạn hẹp của Nhà nước được tăng

cường. Thực tế hoạt động đấu thầu ở nước ta những năm qua cho thấy tuy các nội dung quy định trong chính sách đấu thầu đã được chú trọng bổ sung sửa đổi thường xuyên, xong về cơ bản vẫn chưa đáp ứng được mục tiêu của công tác đấu thầu nói chung. Điều đó có thể được giải thích bằng một số nguyên nhân như sau:

- *Thứ nhất là*, cơ quan soạn thảo và ban hành văn bản pháp luật về đấu thầu đã quá chú trọng đến hướng dẫn về kỹ thuật đấu thầu, phân cấp quản lý, cách thức trình duyệt, nhưng việc quy định các chế xử lý những trường hợp vi phạm còn chưa cụ thể, đầy đủ.

- *Thứ hai là*, quy định nhiều hình thức lựa chọn nhà thầu, nhưng lại thiếu các điều kiện áp dụng của mỗi hình thức một cách chặt chẽ về mặt pháp lý dẫn đến tình trạng người thực hiện áp dụng lựa chọn một cách rất tùy tiện để xảy ra sai sót mà vẫn không xử lý được.

- *Thứ Ba là*, quy định về Đấu thầu có quan hệ chặt chẽ với các quy định khác về quản lý kinh tế, nhưng giữa các quy định này lại thiếu tính nhất quán và đồng bộ gây khó khăn cho người thực hiện, tạo kẽ hở cho việc lợi dụng, tham ô làm thất thoát tiền của Nhà nước của một số cá nhân trong bộ máy công quyền.

- *Thứ bốn là*, bộ máy Nhà nước chuyên làm công tác quản lý các hoạt động đấu thầu hiện tại chưa có tính chuyên nghiệp cao, số lượng thì nhiều nhưng chất lượng còn yếu lại không đồng bộ và không được cập nhật kịp thời. Do hậu quả của sự chậm chạp trong công tác cải cách hành chính nên tình trạng này còn kéo dài và mất nhiều thời gian để có thể khắc phục được.

Do nhận thức được tầm quan trọng của công tác Đấu thầu, nên ngay từ cuối thập niên 1990 trong chương trình xây dựng Luật của Quốc hội, dự án xây dựng Pháp lệnh về Đấu thầu đã được giao cho Chính phủ soạn thảo. Song đến nay đã qua rất nhiều lần dự thảo, nội dung Pháp lệnh nói trên vẫn chưa được thông qua. Trong khi đó, điều rất cần trong giai đoạn chuẩn bị và tiến tới hội nhập là phải có một văn bản luật chính thống và ổn định về công tác Đấu thầu. Tuy nhiên với tình trạng làm luật như hiện tại, hy vọng có được một Bộ luật hoàn chỉnh với các quy định về đấu thầu thật rõ ràng, minh bạch phù hợp với các quy luật kinh tế khách quan trong nền kinh tế thị trường vẫn là một tương lai khá xa.

Những năm qua tình trạng vi phạm Quy chế Đấu thầu, gây thất thoát nghiêm trọng vẫn diễn ra thường xuyên và chưa có biện pháp hữu hiệu để ngăn chặn. Kết quả thanh, kiểm tra của các cơ quan có chức năng đối với các dự án đầu tư xây dựng trong cả nước những năm gần đây cho thấy hầu hết các dự án được kiểm tra đều có vấn đề vi phạm về trình tự thủ tục đầu tư, gây thất thoát, lãng phí tiền của Nhà nước.

2.1.2.2. Khuôn khổ thể chế:

Nhìn chung trong các quy định về đấu thầu ở Việt nam hiện nay, các nhà xây dựng luật đều muốn nghiêng về phía các cơ quan quản lý Nhà nước những người không trực tiếp thực hiện việc mua sắm với lý do e ngại rằng nếu phân cấp hết cho đơn vị thực hiện mua sắm (những người tổ chức mua, sắm và cũng là những người sau đó gắn chặt với những sản phẩm do mình mua sắm) thì sẽ khó đảm bảo hiệu quả trong mua sắm. Thực tế cho thấy trong nhiều trường hợp có sự can thiệp quá sâu không cần thiết và thực sự không có hiệu quả của cơ quan quản lý Nhà nước cấp trên vào các hoạt động mua sắm. Nhưng cũng có nhiều bài học cho thấy sự buông lỏng quản lý do phân cấp quá với năng lực của người được phân cấp, dẫn đến những hậu quả khôn lường.

Cho tới nay ở Việt nam những công trình đánh giá kết luận về ưu thế của sự phân cấp hay tập trung trong thực hiện đấu thầu là quá ít ỏi và thường phát sinh trong thực tế cùng với các mặt được và chưa được. Đây cũng chính là lý do tại sao ở nước ta trong thời gian vừa qua luôn phải điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung các quy định đã có về công tác đấu thầu.

Ở Việt nam hiện nay đang thiếu một cơ quan độc lập chịu trách nhiệm về xây dựng và giám sát hoạt động đấu thầu trong phạm vi cả nước. Cơ quan này cần tập trung những cán bộ có chuyên môn cao và nhiều kinh nghiệm về đấu thầu, là cơ sở để tạo ra một hệ thống đấu thầu có hiệu lực. Cơ quan này thường có tên là Văn phòng Đấu thầu mua sắm Công (PPO – Public Procurement office).

2.1.2.3. Về thủ tục và thông lệ:

Có thể nói rằng các quy định trong Quy chế đấu thầu ở nước ta trong thời gian qua luôn luôn được bổ sung và điều chỉnh để có thể dần dần tiếp cận với các

chuẩn mực và thông lệ tiên tiến của Quốc tế. Tuy nhiên trong quá trình triển khai thực hiện còn bộc lộ nhiều tồn tại cần khắc phục như:

- Thời gian tổ chức đấu thầu của nhiều gói thầu kéo dài ví dụ: gói thầu số 01 thiết bị chính Dự án nhà máy xi măng Hải Phòng với giá trị gói thầu khoảng 100 triệu USD, thời gian tổ chức đấu thầu gần 03 năm; gói thầu số 07 cung cấp thiết bị và xây lắp Dự án vệ sinh môi trường nước Thành phố Hồ Chí Minh thời gian đấu thầu kéo dài gần 02 năm.v.v.

- Quy trình đấu thầu theo Nghị định 88/1999/NĐ - CP và Nghị định 14/2000/NĐ - CP phải trải qua nhiều bước, thủ tục rườm rà, phức tạp (quá nhiều tầng, nhiều bước phê duyệt và thẩm định), vừa làm mất thời gian vừa làm giảm tính hiệu quả trong đấu thầu. Ví dụ: một gói thầu xây lắp có giá trị khoảng 30 triệu USD vay vốn ODA của WB tại Thành phố Hồ Chí Minh tổng cộng phải triển khai khoảng 30 bước thủ tục để có thể hoàn chỉnh kết quả đấu thầu.

- Nhiều gói thầu (được tổ chức đấu thầu hạn chế) có biểu hiện đấu thầu mang tính hình thức, làm giảm tính tự do cạnh tranh lành mạnh, được thực hiện dưới các dạng sau:

- + Hình thức đấu thầu không phù hợp: Chủ đầu tư tổ chức đấu thầu một cách hình thức, đấu thầu trá hình (một nhà thầu nộp nhiều bộ hồ sơ mang tư cách pháp nhân của nhà thầu khác nhau làm quân “xanh” để được trúng thầu mà không phải giảm giá) hoặc không tổ chức đấu thầu mà giao thầu trực tiếp cho nhà thầu đã được lựa chọn từ trước.

- + Chia nhỏ hợp đồng lớn thành nhiều hợp đồng nhỏ để tránh đấu thầu.

- + Có sự thoả thuận thông đồng, giàn xếp phân chia quyền lợi giữa các nhà thầu các gói thầu của dự án hoặc thoả thuận phân chia lại công việc các gói thầu của nhà thầu sẽ trúng thầu với các nhà thầu còn lại.

- + Chủ đầu tư, tư vấn mời thầu cung cấp thông tin bí mật của gói thầu cho nhà thầu sẽ được “ưu tiên lựa chọn trúng thầu” để tạo ra lợi thế cạnh tranh với các nhà thầu khác, nhiều trường hợp nhà thầu có ưu thế bị bên mời thầu tìm cách loại bỏ với lý do vi phạm để chọn nhà thầu kém ưu thế nhưng lại là chỗ “thân quen”.

- + Khi lập hồ sơ mời thầu chủ đầu tư hoặc tư vấn lập hồ sơ mời thầu cố tình chào thiếu khối lượng của một số phần việc quan trọng và có giá trị lớn của gói thầu đến khi thi công gói thầu, phần khối lượng thiếu biến thành khối lượng phát

sinh ngoài hợp đồng, làm giảm đi yếu tố cạnh tranh lành mạnh. Đây là hiện tượng khác phổ biến hiện nay, nó đánh mất ý nghĩa quan trọng của đấu thầu là nhằm tiếp kiệm kinh phí đầu tư.

- Nội dung của Quy chế đấu thầu cho đến thời điểm hiện tại chưa có những quy định và chế tài xử lý, xử phạt các hành vi vi phạm trong đấu thầu một cách đầy đủ và cụ thể. Nghị định 88/1999/NĐ - CP và Nghị định 14/2000/NĐ - CP có Điều 60 về xử lý vi phạm trong đấu thầu nhưng nội dung quy định khá chung chung, không cụ thể nên trong thực tế rất khó áp dụng. Đây chính là nguyên nhân làm cho hiệu lực và sự nghiêm minh trong công tác đấu thầu còn bị hạn chế.

+ Hệ thống thông tin công khai hoá trong đấu thầu như: quảng cáo mời thầu trong các phương tiện thông tin đại chúng vừa yếu, vừa thiếu tính tập trung. Mặt khác các thông tin khác có liên quan đến đấu thầu như: kế hoạch đấu thầu, danh sách các nhà thầu tham gia, kết quả lựa chọn nhà thầu trúng thầu, các nhà thầu vi phạm ... cũng không được công bố rộng rãi.

- Hiện nay ở Việt Nam chưa có một cơ quan thanh kiểm tra chuyên trách về đấu thầu, sự phân cấp trong thanh tra, kiểm tra công tác đấu thầu chưa được kịp thời để phát hiện và xử lý những trường hợp vi phạm. Chỉ khi có những trường hợp nổi cộm các cơ quan thanh kiểm tra vào cuộc hoặc báo chí và nhân dân phản ánh thì mới được phát hiện.

- Sự tham gia can thiệp của các cơ quan quản lý ở tất cả các cấp không đầy đủ, hoặc quá mức vào quá trình đấu thầu. Đây là nguyên nhân chính tạo ra tình trạng quan liêu, thiếu trách nhiệm hoặc có sự rò rỉ thông tin đấu thầu, thao túng và gây sức ép trong quá trình đấu thầu.

- Chất lượng của hồ sơ thiết kế, dự toán trong hồ sơ mời thầu nhiều khi chưa đáp ứng được so với yêu cầu gây khó khăn và chậm trễ cho công tác xét thầu, ký kết và thực hiện hợp đồng: Chất lượng hồ sơ thiết kế kỹ thuật và dự toán còn nhiều sai sót làm ảnh hưởng tới chất lượng hồ sơ mời thầu, dự thầu, thậm chí quá trình đánh giá hồ sơ dự thầu cũng không đảm bảo tính chính xác nhiều khi gây khó khăn và kéo dài thời gian xét thầu; quá trình triển khai thực hiện hợp đồng phải điều chỉnh bổ sung thiết kế, dự toán làm cho giá trị trúng thầu, không

còn giữ nguyên như ban, đầu đây là kẽ hở nếu không được kiểm tra giám sát kỹ, dễ để xảy ra tình trạng tham nhũng và thất thoát vốn đầu tư.

2.1.2.4. Về nguồn nhân lực và năng lực đấu thầu

Vấn đề gây cản trở, làm hiệu quả trong đầu tư thấp, có nhiều nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân chính và có tính hệ thống là năng lực quản lý dự án và năng lực tổ chức thực hiện đấu thầu. Ở Việt nam hiện nay còn có tình trạng nhiều Ban quản lý dự án (BQLDA) không chuyên nghiệp. Các cán bộ chuyên môn về quản lý dự án đặc biệt là tổ chức thực hiện đấu thầu còn bị hạn chế, không được đào tạo thường xuyên, bổ sung để cập nhật các kiến thức và thông tin hiện đại của thế giới về đấu thầu.

Tóm lại công tác đào tạo nguồn nhân lực và tăng cường năng lực đấu thầu là một việc làm rất cấp bách nhằm nhanh chóng tạo ra một lực lượng cán bộ làm công tác đấu thầu chuyên nghiệp có chuyên môn và nghiệp vụ cao, có phẩm chất đạo đức tốt để thực hiện chủ trương phân cấp nhiều hơn cho cơ sở trong việc quản lý và tổ chức hoạt động đấu thầu.

2.1.3. Những kết quả đạt được và một số tồn tại trong công tác Đấu thầu tại Việt Nam:

2.1.3.1 Những kết quả đã đạt được:

Kể từ khi Quy chế Đấu thầu lần đầu tiên được ban hành vào năm 1996 (Nghị định số 43/CP ngày 16/7/1996 và Nghị định số 93/CP ngày 23/8/1997) ở nước ta đã phát huy tác dụng và đạt được một số thành tựu đáng kể:

Thứ nhất, hệ thống pháp lý về đấu thầu đã hình thành và luôn được điều chỉnh cho phù hợp với điều kiện thực tế. Có thể nói, Quy chế Đấu thầu ở nước ta hiện nay có nội dung khá tiên tiến, tương đối phù hợp và cập nhật với thông lệ đấu thầu trên thế giới, đặc biệt có những nội dung được giới có chuyên môn đánh giá là hoàn toàn phù hợp với các quy định của một số nhà tài trợ như WB, ADB, JIBIC... Mặc dù Quy chế Đấu thầu còn có những nội dung cần được điều chỉnh, sửa đổi, song trong thời gian gần 10 năm qua Quy chế Đấu thầu đã thực sự là cơ sở pháp lý để chúng ta quản lý sự chi tiêu sử dụng vốn Nhà nước đạt hiệu quả cao hơn. Việc hướng dẫn thực hiện trong phân cấp quản lý đấu thầu đi kèm các biểu mẫu đã cụ thể hoá các quy định, làm cho vấn đề tuy mới song sớm được xã hội thừa nhận và thực hiện. Trong thực tế, Quy chế Đấu thầu là một công cụ để toàn xã hội có thể giám sát, kiểm tra đánh giá các hoạt động của các Ban quản lý, chủ đầu tư, làm cho trách nhiệm sử dụng các đồng tiền còn hạn hẹp của Nhà nước

được tăng cường. Quy chế Đấu thầu mới nhất (được sửa đổi bổ sung tại Nghị định số 66/CP) quy định về đấu thầu của ta hiện nay về cơ bản đã đạt được mục tiêu là tạo sự cạnh tranh, công bằng và minh bạch

Thứ hai, hiệu quả đạt được qua đấu thầu là rõ rệt trên các mặt kinh tế, chính trị, xã hội: Trước tiên là ở chỗ thông qua các cuộc đấu thầu đã lựa chọn được các nhà thầu có đủ kinh nghiệm và năng lực để thực hiện công việc theo yêu cầu. Về phía các Nhà thầu cũng phải có các giải pháp khả thi để có thể thực hiện công việc được giao, đồng thời đảm bảo giá trúng thầu không vượt giá dự kiến (giá gói thầu). Trong đấu thầu xây lắp thì giá trúng thầu không được vượt dự toán được phê duyệt.

Hiệu quả của đấu thầu chính là ở chỗ tạo ra sự cạnh tranh lành mạnh để làm động lực cho sự phát triển tiết kiệm chi tiêu Ngân sách, chất lượng các hạng mục của dự án được đấu thầu nâng cao, thời gian tiến độ thi công nhanh...

Những số liệu thống kê về kết quả của cả nước trong những năm gần đây đã chứng minh điều này (nguồn từ Bộ KH và ĐT) cụ thể

Đơn vị: Triệu USD

Năm	Tổng giá trị dự kiến	Tổng giá trị trúng thầu	Mức độ giảm sau đấu thầu	Tỷ lệ giảm sau đấu thầu (%)
2000	3646	3190	456	12,5
2001	5068	4541	527	10,5
2002	5189	5920	266	5,1
2003				
- Do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.	9111,1	790,4	120,7	13,3
- Số liệu báo cáo của 44 Bộ, Ngành, địa phương.	1589	1446	143	9,0

Qua đánh giá và phân tích về tình hình thực hiện, tổ chức đấu thầu thẩm quyền của 44 Bộ, ngành và địa phương tính đến tháng 2 năm 2004 cho thấy, hình thức chỉ định thầu và tự thực hiện chiếm 51% về số lượng gói thầu nhưng chỉ chiếm 14% về giá trị trúng thầu. Các hình thức còn lại như đấu thầu rộng rãi, đấu

thầu hạn chế và chào hàng cạnh tranh chiếm 49% về số lượng gói thầu nhưng lại chiếm tỷ trọng lớn hơn với 85% giá trị trúng thầu. Thực tế nói trên cho thấy phần lớn vốn đầu tư đã được thực hiện thông qua hình thức đấu thầu rộng rãi, có sự tham gia của nhiều nhà thầu thuộc các thành phần khác nhau. Cũng qua phân tích hoạt động đấu thầu của các Bộ, Ngành và địa phương cho thấy, những nơi sử dụng hình thức chỉ định thầu có tỷ lệ tiết kiệm vốn rất thấp (chỉ khoảng 1% như các Tỉnh Thanh Hoá, Hà Nam, Hà Giang, Hà Tây...). Ngược lại, một số bộ, ngành và địa phương chủ yếu áp dụng hình thức đấu thầu rộng rãi thường mang lại kết quả tốt, với mức độ giảm vốn đầu tư sau đấu thầu khá (Bình Phước giảm 11%, Bộ Công nghiệp giảm 19%, Tổng công ty Bưu chính viễn thông giảm 16%, Tổng công ty dầu khí Việt nam giảm 20%... Tính chung, tỷ lệ giảm sau đấu thầu của khối Bộ, Ngành, địa phương đạt mức 9% tương đương 143 triệu USD).

Thông qua đấu thầu một loạt Dự án, công trình đã được giải ngân và được xây dựng để đưa và hoạt động như cầu Mỹ Thuận, đường Hà Nội – Hải Phòng, quốc lộ 1A, quốc lộ 10, các cảng biển, trường học...

Thứ ba, năng lực cán bộ làm công tác đấu thầu và các nhà thầu ở Việt Nam được nâng cao:

Đến nay sau gần 10 năm thực hiện Quy chế Đấu thầu, chúng ta đã có một sự trưởng thành đáng kể, đủ khả năng tự xây dựng được hệ thống các văn bản quy định về đấu thầu (như Nghị định, Pháp lệnh về đấu thầu). Một số Bộ, Tổng công ty đã tự xây dựng các quy trình đấu thầu, mẫu biểu hồ sơ để áp dụng thống nhất trong phạm vi nội bộ đơn vị.

Trình độ của đội ngũ Chủ đầu tư, Ban quản lý dự án mặc dù còn có những tồn tại, song so với trước đây đã trưởng thành nhiều trong việc tổ chức các cuộc đấu thầu, đáng giá lựa chọn nhà thầu, thương thảo ký kết hợp đồng.

Đặc biệt, các nhà thầu xây lắp Việt Nam đã có sự trưởng thành và tăng trưởng đáng kể. Từ chỗ trước đây các nhà thầu Việt Nam chỉ làm thầu phụ cho các nhà thầu nước ngoài, sau đó tham gia liên doanh với tỷ lệ nhỏ, đến nay trong phần lớn các cuộc đấu thầu quốc tế các công trình xây lắp, nhà thầu Việt Nam đã giành thắng lợi trúng thầu ngày càng nhiều. Thậm chí các nhà thầu Việt Nam còn vượt ra ngoài phạm vi quốc gia – trúng thầu quốc tế ở Lào, Campuchia,

Philippines... Một số nhà thầu còn đủ sức đảm đương chức năng tổng thầu EPC (làm cả các công việc thuộc lĩnh vực tư vấn, cung cấp hàng hoá và xây lắp).

Thứ tư, Công tác đấu thầu đã được toàn xã hội quan tâm: Công việc đấu thầu không chỉ là trách nhiệm của Chủ đầu tư, các cơ quan quản lý hay nhà thầu mà toàn xã hội đều quan tâm vấn đề này vì yêu cầu của quản lý liên quan đến việc chi tiêu, sử dụng tiền Nhà nước. Các phương tiện thông tin đại chúng như: Báo chí, đài phát thanh, đài truyền hình hàng ngày đều bám sát các cuộc đấu thầu. Vai trò của công luận đã làm cho công tác đấu thầu ngày càng được công khai, công bằng và minh bạch.

Tóm lại việc triển khai thực hiện Quy chế Đấu thầu ở Việt Nam trong thời gian qua đã góp phần đáng kể làm thay đổi và thúc đẩy sự phát triển một cách mạnh mẽ của thị trường xây dựng nói riêng và nền kinh tế nói chung.

2.1.3.2. Một số nguyên nhân tồn tại trong hoạt động đấu thầu ở Việt Nam trong thời gian qua

- *Việc tuyên truyền, quán triệt thực hiện Quy chế đấu thầu còn hạn chế đã dẫn tới các tồn tại như:* Sự hiểu biết nhận thức của một số cán bộ còn chưa đầy đủ, thiếu sót về nội dung đấu thầu, quy trình, trình tự và các quy định của Quy chế Đấu thầu. Một số cán bộ được giao làm công tác đấu thầu của Chủ đầu tư, Ban quản lý dự án thiếu tính chuyên nghiệp, chưa được đào tạo đầy đủ, thiếu kinh nghiệm nên hạn chế về kết quả. Nhiều trường hợp làm công tác đấu thầu theo kinh nghiệm sẵn có còn chưa theo Quy chế Đấu thầu đã được ban hành có hiệu lực, làm ảnh hưởng đến chất lượng đánh giá hồ sơ dự thầu, cho ra kết quả đấu thầu không phản ánh thực chất của cuộc đấu thầu. Điều này làm cho các nhà thầu nước ngoài nản lòng thiếu tin tưởng vào sự công bằng, nghiêm minh của pháp luật Việt nam (chẳng hạn gói thầu mua cần cầu của nhà máy đóng tàu Bạch Đằng của Tổng công ty Công nghiệp tàu thuỷ Việt nam) chưa quán triệt rõ ràng trách nhiệm và thẩm quyền trong các khâu của quá trình đấu thầu. Nhiều chủ dự án chưa chủ động chỉ dựa vào ý kiến của tư vấn, không kiểm tra xem xét kỹ kết quả trước khi trình duyệt, dẫn đến những sai sót không đáng có trong trình tự thực hiện. Các cấp thẩm quyền cũng chưa chỉ đạo sát sao, quản lý công tác đấu thầu chưa chặt chẽ.

- Các đơn vị chưa triệt để chấp hành đúng theo Quy chế Đấu thầu: Có không ít trường hợp nắm rõ các quy định của Quy chế đấu thầu, nhưng vẫn thực hiện không đúng như mở thầu chậm so với quy định, chỉ định thầu vượt mức cho phép, tổ chức đấu thầu mang tính hình thức tìm cách loại nhà thầu có năng lực để tạo điều kiện cho một nhà thầu nào đó trúng thầu bằng mọi giá, không tổ chức mời thầu công khai rộng rãi và chỉ mời thầu hạn chế...

Một số nhà thầu chưa quen và chưa tiếp cận được với công tác đấu thầu, tìm mọi cách để dành được hợp đồng bằng các biện pháp có thể như bằng các mối quan hệ có sẵn với bên mời thầu, hoặc tư vấn mời thầu để moi thông tin bí mật về gói thầu, đưa ra chào hàng có nội dung mập mờ có lợi cho mình có thể hiểu theo nhiều cách hoặc với những điều kiện đi kèm, cách làm này đôi khi được sử dụng như một công cụ trong các kiểu nài thác mắc khi không được trúng thầu...

- Chất lượng các công tác phục vụ liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp tới đấu thầu còn thấp: Có nhiều yếu tố ảnh hưởng, tác động tới công tác đấu thầu, trong đó phải kể đến chất lượng một số công việc có liên quan tới đấu thầu đó là: chất lượng của Báo cáo nghiên cứu khả thi (Báo cáo đầu tư), thiết kế, tổng dự toán và dự toán chi tiết đã được thẩm định và phê duyệt. Trong nhiều trường hợp, dự toán quá thấp gây khó khăn trong quá trình xét, phải chào lại giá, phải điều chỉnh lại dự toán làm kéo dài thời gian; Cũng có những trường hợp thiết kế ban đầu không chuẩn xác khi thực hiện phải thay đổi bổ sung dẫn đến làm tăng giá trị hợp đồng, kéo dài thời gian thực hiện; Một số trường hợp chỉ định thầu cơ sở ký kết hợp đồng là giá trị dự toán đã được tính cao lên, đó là những nguyên nhân dẫn đến lãng phí, thất thoát trong đầu tư xây dựng.

- Hiện nay, ở ta còn thiếu các quy định về chế tài đối với quản lý chất lượng lập và thẩm định, phê duyệt Báo cáo nghiên cứu khả thi, thiết kế cũng như dự toán. Có thể nói, công việc này liên quan chủ yếu và trực tiếp tới công tác tư vấn, cần phải có một đội ngũ tư vấn chuyên nghiệp, có trình độ, độc lập và được quản lý chặt chẽ, mặt khác vấn đề hợp đồng gắn trách nhiệm giữa Chủ đầu tư và nhà thầu cần được hoàn thiện quy định, bổ sung. Nội dung một số hợp đồng quá đơn giản, dồn sức ép lên một phía, thiếu các điều kiện chi tiết gây khó khăn cho

quá trình thực hiện. Ngoài ra công tác giám sát thực hiện hợp đồng đang là một vấn đề lớn. Dù kết quả đấu thầu là tốt, hợp đồng là đầy đủ mà không có được sự giám sát tích cực thì sẽ khó có được sản phẩm như ý muốn hoặc bị kéo dài, chất lượng không đảm bảo, gây lãng phí thất thoát cho dự án.

- *Công tác đào tạo còn bất cập*: Quy chế Đấu thầu chỉ là một công cụ để mọi người tuân thủ theo, vấn đề còn lại là phụ thuộc năng lực và phẩm chất của người thực hiện. Nhiều hồ sơ mời thầu nội dung quá chung chung; Tiêu chuẩn đánh giá không khoa học, mang tính định tính cao còn tồn tại. Thực tế ở nước ta hiện nay còn thiếu các Trung tâm đào tạo cán bộ về đấu thầu, điều này phần nào đã làm giảm khả năng làm tốt công tác này ở một số Chủ đầu tư, Ban quản lý.

- *Cơ chế giao thầu nhận thầu còn nhiều sơ hở*, một số dự án giao cho bên A được quyền lựa chọn đơn vị nhận thầu nhưng lại thiếu chế độ kiểm tra, kiểm soát và xử lý vi phạm một cách nghiêm minh đã gây ra hiện tượng thất thoát, tham nhũng, móc ngoặc, mua bán thầu ở nhiều nơi, chưa có biện pháp khắc phục.

2.2. Đánh giá chung về kiểm toán các Dự án đầu tư của kiểm toán Nhà nước trong thời gian qua:

2.2.1. Những kết quả đạt được:

Qua thời gian hơn 10 năm xây dựng và phát triển, Kiểm toán Nhà nước vừa nghiên cứu, hoàn thiện bộ máy, phương pháp kiểm toán, vừa triển khai thực hiện nhiệm vụ nhưng đã đạt được những kết quả đáng khích lệ:

2.2.1.1. Bộ máy cơ quan Kiểm toán Nhà nước ngày càng phát triển, đến nay đã có 07 kiểm toán chuyên ngành và 05 cơ quan Kiểm toán Nhà nước khu vực, đã tiến hành kiểm toán Báo cáo quyết toán ngân sách, Báo cáo tài chính doanh nghiệp, kiểm toán Báo cáo quyết toán các dự án đầu tư, các chương trình mục tiêu quốc gia, thực hiện kiểm toán theo chuyên đề do Chính phủ giao. Mỗi kiểm toán chuyên ngành và khu vực đều có phòng kiểm toán Đầu tư – Dự án. Riêng Vụ Kiểm toán đầu tư dự án từ đầu năm 2004 đã tách làm 02 vụ (Vụ Kiểm toán Đầu tư - Dự án I, Vụ Kiểm toán Đầu tư - Dự án II) đã khẳng định uy tín đối với Đảng, Chính phủ và Quốc hội của Kiểm toán Nhà nước đối với việc phòng ngừa, chống tham nhũng, lãng phí, thất thoát trong công tác đầu tư xây dựng cơ bản ở nước ta.

2.2.1.1. *Các lý luận, phương pháp kiểm toán ngày càng hoàn thiện:* Dựa vào kết quả nghiên cứu khoa học của các đề tài cấp Bộ đã được đánh giá, nghiệm thu, Kiểm toán Nhà nước đã soạn thảo và ban hành được các Chuẩn mực Kiểm toán Nhà nước, Quy trình Kiểm toán Nhà nước và các Quy trình kiểm toán chuyên ngành (trong đó có Quy trình kiểm toán Dự án đầu tư), quy định về hồ sơ, mẫu biểu kiểm toán, Quy trình lập và xét duyệt báo cáo kiểm toán, Quy trình kiểm tra thực hiện kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước, mang tính quy phạm bắt buộc áp dụng thống nhất trong toàn ngành, góp phần nâng cao chất lượng kiểm toán.

2.2.1.3. *Từ khi thành lập đến nay, với lực lượng kiểm toán viên hạn chế, Kiểm toán Nhà nước đã thực hiện kiểm toán nhiều dự án lớn:*

* *Từ năm 1995 đến hết năm 2003, Kiểm toán Đầu tư – Dự án thuộc Kiểm toán Nhà nước được giao thực hiện kiểm toán:*

- Các dự án đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông vận tải: 08 dự án.
- Các dự án đầu tư phát triển hệ thống thủy lợi: 04 dự án.
- Các công trình và dự án đầu tư XDCB : 04 dự án.
- Chương trình mục tiêu quốc gia: 03 Chương trình.

Với tổng giá trị thực hiện đầu tư 10. 298,6 tỷ VNĐ và 100.000USD.

Qua kiểm toán các giá trị thực hiện đầu tư XDCB của 16 dự án, công trình xây dựng và 03 chương trình mục tiêu quốc gia trong thời gian từ 1995 – 2003, Kiểm toán Đầu tư – Dự án thuộc Kiểm toán Nhà nước đã phát hiện được nhiều giá trị vốn đầu tư lãng phí, thất thoát và chi tiêu không hợp lý, đã kiến nghị với các cơ quan chức năng quản lý đầu tư giảm giá trị quyết toán: 185,54 tỷ VNĐ và 100.000USD chiếm tỷ lệ 1,8% so với giá trị thực hiện đầu tư (theo số liệu các Báo cáo kiểm toán đầu tư và các chương trình mục tiêu Quốc gia (CT Giáo dục - đào tạo, Chương trình 133, Chương trình 135)).

Những sai sót, lãng phí vốn đầu tư và chi tiêu không hợp lý tập trung chủ yếu ở các khâu trong giai đoạn thực hiện đầu tư như:

+ Sai sót các khâu chỉ định thầu và mời thầu, đấu thầu, ký kết hợp đồng các hạng mục gói thầu xây lắp; nghiệm thu thanh toán khối lượng cao hơn thực tế thi công, hồ sơ thiết kế, hồ sơ hoàn công; đơn giá thanh toán và hệ số thanh toán

sai quy định do Nhà nước ban hành qua các thời kỳ; giá trị khối lượng chưa đủ điều kiện thanh quyết toán vẫn được nghiệm thu thanh toán (với tổng giá trị 60,5 tỷ đồng).

+ Giảm chi phí vốn đầu tư đấu thầu mua sắm thiết bị là 6,73 tỷ đồng và 100.000USD.

+ Giảm chi phí vốn đầu tư chi kiến thiết cơ bản khác là 111,98 tỷ đồng chủ yếu trong các khâu: chi phí đền bù giải phóng mặt bằng 24,15 tỷ đồng, chi phí thuê tư vấn giám sát nước ngoài 7,8 tỷ đồng, chi phí quản lý dự án 15,3 tỷ đồng và các chi phí khác 64,71 tỷ đồng.

+ Đã kiến nghị giảm trừ giá trị thực hiện đầu tư, thu hồi về ngân sách với giá trị 5,047 tỷ đồng.

* Năm 2004, Kiểm toán Nhà nước đã tập trung kiểm toán 49 đầu mối, bao gồm 9 bộ ngành, 21 tỉnh, thành phố, 13 đơn vị thuộc Bộ Quốc phòng, Bộ Công an và 5 Dự án đầu tư trọng điểm của Nhà nước, đã kiến nghị tăng thu, tiết kiệm chi và không chấp nhận đưa vào quyết toán đầu tư trong năm 348 tỷ đồng. Trong đó, thu nộp NSNN 65 tỷ đồng, giảm chi phí cấp phát 42 tỷ đồng, giảm số quyết toán 228 tỷ đồng, giảm khác 13 tỷ đồng. Ngoài ra KTNN còn đề nghị Bộ Giao thông xem xét xử lý trường hợp đầu tư kém hiệu quả, gây lãng phí ở 2 dự án đầu tư giao thông lớn thuộc nhóm A của nhà nước 81,3 tỷ đồng (theo số liệu Báo cáo kết quả kiểm toán năm 2004 trong lĩnh vực kiểm toán Đầu tư- Dự án của KTNN).

Với những kết quả kiểm toán trên cho thấy Kiểm toán Nhà nước đã bước đầu bằng nội lực sẵn có của mình đã phát hiện ra những con số cụ thể về mức độ lãng phí thất thoát vốn đầu tư của các công trình, dự án đầu tư XD CB.

Bên cạnh đó, thông qua kiểm toán, cũng đã phát hiện ra những vấn đề tồn tại trong quá trình quản lý đầu tư và thực hiện Quy chế Đầu tư, Quy chế Đấu thầu qua các thời kỳ. Kiểm toán Nhà nước cũng đã chỉ ra những điểm yếu kém cần phải khắc phục của các Chủ đầu tư, Ban quản lý và các nhà thầu trong quá trình thực hiện dự án: về mặt chất lượng công trình, trình độ của cán bộ tham gia quản lý dự án, trong đó có năng lực thực hiện công tác quản lý đấu thầu, những hạn chế và các hiện tượng vi phạm Quy chế Đấu thầu... Từ đó góp phần hoàn thiện dần các thủ tục cần thiết trong quản lý chủ đầu tư, hướng dẫn các đơn vị chấp hành tốt chế độ Tài chính kế toán của Nhà nước.

2.2.2. Về tồn tại và hạn chế:

Bên cạnh những mặt đã làm được và hiện tại đang tiến hành trong kiểm toán các dự án đầu tư XDCB bằng nguồn vốn Ngân sách Nhà nước, chúng ta cũng nhận thấy rằng: Trong sự nghiệp công nghiệp hoá và hiện đại hoá ở nước ta, cùng với sự phát triển về số lượng các công trình xây dựng, hệ thống cơ sở hạ tầng ngày một hoàn thiện, nguồn vốn đầu tư từ Ngân sách cũng ngày một lớn từ 25% đến 30% GDP (theo tạp chí xây dựng số 2/1999), thì những công việc và kết quả mà cơ quan Kiểm toán đã làm và đang làm còn là một con số quá khiêm tốn, do một số tồn tại:

- *Định hướng công tác Kiểm toán* là kiểm tra xác nhận tính đúng đắn, hợp pháp của các số liệu quyết toán chủ yếu được thực hiện trên giấy tờ, hồ sơ do đơn vị được kiểm toán cung cấp, chưa chú trọng công tác điều tra, xác minh đối chiếu để có bằng chứng thứ 3 (Đối tượng kiểm toán là kiểm tra tính tuân thủ trong việc thực hiện các quy định của pháp luật trong quản lý đầu tư và Báo cáo tài chính, Báo cáo quyết toán do các Ban quản lý và Chủ đầu tư lập).

- *Kế hoạch kiểm toán* vẫn mang nặng tính sự vụ mà vẫn chưa phân theo các chuyên đề như: Dự án theo ngành kỹ thuật, theo quy mô nhóm, theo loại sử dụng nguồn vốn (vốn ODA, vốn Ngân sách Nhà nước tập trung, hỗn hợp), dự án đấu thầu hoặc giao thầu, dự án do Trung ương hoặc địa phương quản lý... để có thể phát hiện ra tình trạng thất thoát vốn đầu tư thường tập trung diễn ra ở các giai đoạn nào, khâu nào, nội dung gì là chủ yếu. Từ đó có thể có những kiến nghị với Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan có chức năng có biện pháp phòng ngừa từ tầm quản lý vĩ mô đến điều chỉnh quản lý vi mô ở các đơn vị trực tiếp tham gia vào quá trình thực hiện đầu tư.

- *Nội dung và phương pháp* kiểm toán mới dựa trên cơ sở tính hợp lý, hợp pháp của hồ sơ, tài liệu, chứng từ, chưa có điều kiện đi sâu vào chất lượng hồ sơ để có thể phát hiện ra những chứng cứ ở các khâu, các giai đoạn là nguyên nhân chính gây ra tình trạng lãng phí, thất thoát vốn đầu tư, là vấn đề đang được xã hội quan tâm hiện nay. Báo cáo kiểm toán mới dừng ở mức độ hạn chế, kế hoạch kiểm toán chủ yếu là kiểm tra xác nhận phần khối lượng quyết toán chi phí xây lắp, chi phí Ban quản lý nói chung, chưa có điều kiện đi sâu vào kiểm tra chất

lượng công tác tư vấn, công tác đấu thầu, chỉ định thầu xây lắp và mua sắm thiết bị cũng như chất lượng công tác xây lắp.

- Phương thức tổ chức kiểm toán còn một số hạn chế: KTNN thành lập các Đoàn kiểm toán để kiểm toán các dự án đã hoàn thành hoặc dự án đang triển khai thực hiện, thời gian của mỗi cuộc kiểm toán thường không quá 3 tháng, số lượng kiểm toán viên không thể bố trí được nhiều, năng lực và trình độ của kiểm toán viên có trình độ chuyên môn kỹ thuật chuyên ngành xây dựng còn rất thiếu, trong khi đó nhiều dự án có giá trị vốn đầu tư lớn, thời gian thi công kéo dài và chia ra nhiều gói thầu xây lắp thiết bị... đã phần nào làm giảm chất lượng công tác kiểm toán.

- Theo cơ chế hiện nay, các công trình xây dựng được đầu tư bằng nguồn vốn chương trình mục tiêu Quốc gia được lồng ghép bằng nhiều nguồn khác nhau, vì vậy việc tổ chức Đoàn kiểm toán để kiểm toán chi phí đầu tư của một Chương trình mục tiêu Quốc gia như hiện nay không còn phù hợp, cần phải đổi mới theo hướng kiểm toán toàn bộ chi đầu tư xây dựng cơ bản của một số tỉnh, Bộ trên cơ sở đó mới có thể đánh giá được tỷ lệ thất thoát trong phạm vi cả nước.

- Hiện tại cơ quan Kiểm toán Nhà nước mới chỉ thực hiện các cuộc kiểm toán đã hoàn thành hoặc đang triển khai thực hiện phần xây lắp đã được nghiệm thu thanh toán từ 50% đến 60% tổng giá trị đầu tư, do đó những phát hiện ra sai phạm không kịp thời để điều chỉnh ngay cho bản thân dự án được kiểm toán, trong đó có những tồn tại và sai sót của công tác mời thầu, đấu thầu.

2.3. Thực trạng kiểm toán công tác đấu thầu các dự án đầu tư dưới góc độ đánh giá các phương pháp kiểm toán hiện hành:

2.3.1. Các phương thức tổ chức kiểm toán

➤ Phương thức tổ chức kiểm toán chung:

Tuỳ theo quy mô, tính chất của từng loại dự án như: Dự án về phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng giao thông, thuỷ lợi, các công trình dự án phục vụ phúc lợi công cộng dân dụng, công nghiệp ... để thành lập đoàn kiểm toán với thành phần gồm Trưởng đoàn, từ 1 đến 2 phó đoàn và các tổ kiểm toán. Việc chia tổ kiểm toán theo quy mô, số lượng đối tượng cần kiểm toán: Kiểm toán 01 Ban quản lý dự án (dự án giao thông, dự án là 1 công trình), hoặc kiểm toán nhiều ban quản lý dự án cùng thực hiện đồng thời 1 dự án (các dự án thuỷ lợi), nội dung kiểm toán

thường theo các nội dung chính là: xây lắp, mua sắm, lắp đặt trang thiết bị máy móc, chi phí đền bù giải phóng mặt bằng, chi phí tư vấn, chi phí khác... Đối với các tổ kiểm toán thực hiện kiểm toán các gói thầu xây lắp, mua sắm thiết bị cần bố trí các kiểm toán viên (KTV) có chuyên môn nghiệp vụ về giao thông, thủy lợi, xây dựng để kiểm tra công tác mời thầu, xét thầu, kiểm tra khối lượng nghiệm thu thanh toán... Còn tổ kiểm tra chi phí khác có thể chỉ cần các KTV là cử nhân kinh tế (trong điều kiện còn thiếu các kỹ sư).

➤ *Phương thức tổ chức kiểm toán công tác đấu thầu:*

Hiện tại Kiểm toán Nhà nước không thành lập Đoàn kiểm toán công tác đấu thầu riêng. Việc kiểm toán công tác đấu thầu được tiến hành đan xen trong quá trình kiểm toán tuân thủ, xem xét việc chấp hành các luật, Quy chế quản lý đầu tư xây dựng cơ bản khi tiến hành kiểm toán Báo cáo quyết toán vốn đầu tư xây dựng cơ bản hoàn thành hoặc đang thi công do Lãnh đạo đoàn kiểm toán phân công cho một kiểm toán viên hay một số kiểm toán viên thực hiện.

2.3.2. Các phương pháp nghiệp vụ kiểm toán

Sau khi tiếp nhận các hồ sơ tài liệu và các văn bản có liên quan đến toàn bộ công tác Đấu thầu các gói thầu của dự án, KTV căn cứ vào hồ sơ tài liệu liên quan đến toàn bộ quá trình tổ chức đấu thầu của các gói thầu xây lắp, thiết bị của dự án để kiểm tra đối chiếu với quy định của Quy chế đấu thầu, phân tích, đánh giá tổng quát việc tuân thủ của bên mời thầu, tư vấn mời thầu, các nhà thầu tham gia đấu thầu và các quyết định của các cơ quan quản lý có liên quan đến các nội dung sau:

- Kế hoạch đấu thầu của dự án do bên mời thầu lập và quyết định phê duyệt của cấp có thẩm quyền theo nội dung kế hoạch đấu thầu bao gồm:

+ Kiểm tra việc phân chia các gói thầu của bên mời thầu xem có phù hợp với quy định hiện hành hay không?

+ Xem xét việc lựa chọn hình thức đấu thầu có đúng quy định hay không?, đặc biệt lưu ý các gói thầu có quy mô nhỏ, các gói thầu được Nhà nước cho phép không phải đấu thầu mà được thực hiện theo phương thức giao thầu; các gói thầu quy định phải đấu thầu rộng rãi.

+ Kiểm tra hồ sơ mời thầu có đầy đủ nội dung, đúng quy định trong Quy chế đấu thầu hay không?

+ Kiểm tra giá gói thầu căn cứ vào giá trị dự toán được phê duyệt.

+ Hình thức lựa chọn nhà thầu theo phương thức đấu thầu rộng rãi hoặc đấu thầu hạn chế căn cứ vào quyết định phê duyệt của cấp có thẩm quyền.

+ Kiểm tra việc thông báo mời thầu trên các phương tiện thông tin đại chúng căn cứ vào chứng từ thanh toán cho việc thuê thông báo cho các đối tác có liên quan.

+ Căn cứ vào quy mô của từng gói thầu để kiểm tra thời gian tổ chức đấu thầu, loại hợp đồng và thời gian thực hiện hợp đồng của bên mời thầu lập, đối chiếu so sánh với thực tế thực hiện và quyết định phê duyệt của cấp có thẩm quyền.

- Kiểm tra điều kiện thực hiện đấu thầu căn cứ vào: Quyết định đầu tư, kế hoạch đấu thầu, hồ sơ mời thầu đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

- Điều kiện đảm bảo của các nhà thầu tham gia dự thầu căn cứ vào giấy phép kinh doanh bản thuyết minh về năng lực kỹ thuật và tài chính có thể đáp ứng được yêu cầu của gói thầu. Đối với các gói thầu quốc tế có sử dụng nguồn vốn tài trợ cần kiểm tra thực hiện các quy định trong điều ước đã thoả thuận giữa nhà tài trợ vốn và Chính phủ Việt Nam, các điều kiện ưu đãi nhà thầu (nếu có).

- Kiểm tra thời gian giao nộp hồ sơ dự thầu của các nhà thầu tham gia căn cứ vào biên bản nộp hồ sơ so với thời điểm “đóng thầu” ghi trong hồ sơ mời thầu. Kiểm tra thủ tục nộp tiền bảo lãnh dự thầu, căn cứ chứng từ thu tiền của bên mời thầu hoặc chứng nhận bảo lãnh của ngân hàng.

- Xem xét việc tiếp nhận bảo quản hồ sơ dự thầu căn cứ vào biên bản mở thầu được lưu tại bên mời thầu và đánh giá công tác bảo quản lưu trữ bảo mật thông tin theo quy định hiện hành.

- Kiểm tra công tác xét thầu của bên mời thầu hoặc bên tư vấn chấm thầu căn cứ vào hồ sơ dự thầu, biên bản xét thầu, so sánh đối chiếu với yêu cầu của hồ sơ mời thầu, và tiêu chuẩn đánh giá đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt và quy định xét thầu trong Quy chế Đấu thầu.

- Kết quả đấu thầu được cấp có thẩm quyền phê duyệt và công bố theo quy định hiện hành.

- Kiểm tra nội dung công tác thương thảo, ký kết hợp đồng giữa Chủ đầu tư và nhà thầu trúng thầu đối chiếu với cam kết của nhà thầu trong hồ sơ dự thầu đặc biệt là giá trị hợp đồng so với giá trúng thầu đã được phê duyệt.

2.3.3. Những ưu điểm và tồn tại cần khắc phục trong phương pháp kiểm toán công tác đấu thầu

2.3.3.1. Về ưu điểm

- Phương pháp tổ chức kiểm toán: Việc thành lập Đoàn kiểm toán, các tổ kiểm toán và bố trí nhân sự của các tổ kiểm toán như hiện nay để thực hiện các cuộc kiểm toán dự án đầu tư nói chung, cũng như thực hiện kiểm toán công tác đấu thầu các gói thầu của dự án bước đầu phù hợp với chức năng và nhiệm vụ được giao của Kiểm toán Nhà nước, đánh giá được việc tuân thủ chấp hành Quy chế đấu thầu tại các đơn vị được kiểm toán. Các kết quả đạt được, được ghi nhận trong nội dung nhận xét đánh giá của các biên bản kiểm toán tại các Ban quản lý dự án, Chủ đầu tư và Báo cáo kiểm toán, bước đầu đã phản ánh sự cố gắng rất lớn của các Đoàn kiểm toán và sự thành công của Quy trình kiểm toán Dự án đầu tư do KTNN ban hành.

- Nội dung và các phương pháp nghiệp vụ kiểm toán công tác đấu thầu được xây dựng vào căn cứ vào nội dung đã được quy định của Quy chế Đấu thầu qua các thời kỳ giúp các kiểm toán viên có thể triển khai áp dụng tuân tự theo từng bước công việc.

- Qua kiểm toán đã giúp cho bên mời thầu và các cấp quản lý có liên quan nắm bắt được những nội dung đã thực hiện được và những nội dung còn tồn tại chưa cập nhật phù hợp với quy định của Quy chế Đấu thầu đối với từng công tác cụ thể như: Lập kế hoạch đấu thầu, hồ sơ mời thầu, công bố mời thầu, tiếp nhận và quản lý hồ sơ dự thầu, công tác xét thầu, chấm thầu, việc xác định và công nhận nhà thầu trúng thầu và thương thảo ký kết hợp đồng. Từ đó, giúp các đơn vị rút ra được kinh nghiệm và hoàn thiện cho việc tổ chức đấu thầu các gói thầu trong tương lai ở từng bước công việc.

2.3.3.2. Về tồn tại:

- Thời gian thực hiện kiểm toán tại các đơn vị chủ đầu tư tùy theo tính chất và quy mô của các cuộc kiểm toán kéo dài từ 2 tuần (đối với các dự án có nhiều

Ban quản lý cùng thực hiện) hoặc 3 tháng (đối với các dự án cơ sở hạ tầng giao thông) với lực lượng kiểm toán viên bố trí tại các tổ kiểm toán thực hiện kiểm tra các gói thầu xây lắp như hiện nay khó có thể có đủ thời gian để đi sâu vào kiểm tra đầy đủ và toàn diện các bước triển khai đấu thầu của từng gói thầu.

- Công tác kiểm toán thường diễn ra khi các dự án đã hoàn thành và triển khai đi vào hoạt động, hoặc các gói thầu đã thực hiện đấu thầu xong đang ở giai đoạn thi công, do đó việc phát hiện những tồn tại trong công tác đấu thầu chỉ dừng lại ở mức độ kiến nghị Chủ đầu tư và các tổ chức có liên quan “rút kinh nghiệm”.

- Phương pháp kiểm toán tuân thủ sau đấu thầu đang được áp dụng hiện nay còn có nhiều tồn tại cần được khắc phục:

+ Nội dung và phương pháp kiểm toán mới chỉ dựa trên cơ sở hồ sơ tài liệu chứng từ hợp pháp về hoạt động Đấu thầu được lưu trữ tại bên mời thầu, cơ quan Kiểm toán Nhà nước chưa có đủ điều kiện về mặt pháp lý thực hiện các nghiệp vụ chuyên biệt để có thể phát hiện những tiêu cực trong đấu thầu làm nhức nhối và là mối quan tâm đặc biệt của dư luận xã hội hiện nay như: Hiện tượng rò rỉ thông tin bí mật về “giá gói thầu”, đấu thầu trá hình dưới hình thức “quân xanh quân đỏ”, các nhà thầu dàn xếp thông đồng với nhau phân chia quyền lợi từ gói thầu mà không phải giảm giá, và tình trạng bán thầu, nhượng thầu... làm mất đi tính cạnh tranh lành mạnh.

+ Phương pháp nghiệp vụ kiểm toán hiện tại chưa đủ điều kiện để có thể đi sâu vào đánh giá về chất lượng và giá cả của các gói thầu thiết bị nhập từ nước ngoài và các gói thầu về xử lý môi trường vì thiếu thông tin và các chuẩn mực để làm cơ sở đánh giá nhận xét một cách chính xác.

2.3.4 Nguyên nhân tồn tại:

2.3.4.1 Nguyên nhân khách quan:

- Các quy định của Quy chế Đấu thầu hiện nay về hiệu lực pháp lý chưa cao (như Nghị định) nhiều nội dung còn mang tính hướng dẫn và cần phải điều chỉnh sửa đổi bổ sung hoàn thiện cho phù hợp với bước thay đổi của toàn bộ nền kinh tế nói chung và thị trường đấu thầu các công trình, dự án đầu tư nói riêng. Dẫn tới phương pháp kiểm toán công tác đấu thầu hiện nay của Kiểm toán Nhà nước còn chưa được cập nhật và hoàn chỉnh là điều tất yếu khó tránh khỏi.

- Công tác kiểm toán hoạt động đấu thầu thường chỉ được thực hiện sau khi các gói thầu đã thực hiện hoàn tất việc đấu thầu, do đó việc phát hiện ra các sai phạm là nguyên nhân có thể gây ra lãng phí và thất thoát vốn đầu tư là điều rất khó khăn, bởi vì các tiêu cực trong đấu thầu đều được dàn xếp và thoả thuận “ngâm” ngay trong quá trình đấu thầu. Các kiến nghị xử lý sai phạm không còn mang tính thời sự và khó có thể điều chỉnh, khắc phục đối với bản thân gói thầu có các sai phạm.

2.3.4.2 Nguyên nhân chủ quan:

Lực lượng KTV có trình độ kỹ sư được đào tạo chuyên môn nghiệp thuộc các ngành xây dựng, giao thông, thủy lợi, điện động lực, công nghệ môi trường... hiện nay của Kiểm toán Nhà nước còn bị hạn chế trong cơ cấu của các đoàn kiểm toán dự án đầu tư.

- Việc cập nhật các thông tin, nghiệp vụ và hiểu biết về quy trình đấu thầu của KTV chưa kịp thời chưa đầy đủ.

- Việc kiểm toán công tác đấu thầu các gói thầu của dự án chỉ là một khâu trong quy trình kiểm toán toàn bộ dự án đầu tư, do đó việc đầu tư thời gian và nghiệp vụ để có thể đánh giá đầy đủ hoạt động đấu thầu còn bị hạn chế.

- Mặt khác tại thời điểm hiện nay mới chỉ triển khai thực hiện phương pháp nghiệp vụ kiểm toán về đấu thầu dựa theo các quy định của Quy chế Đấu thầu được bổ sung qua các thời kỳ mà chưa có Quy trình kiểm toán chi tiết về công tác Đấu thầu, để có thể triển khai và thực hiện cho từng loại hình đấu thầu đang diễn ra ở Việt nam.

CHƯƠNG III

XÂY DỰNG PHƯƠNG PHÁP KIỂM TOÁN CÔNG TÁC ĐẤU THẦU CÁC DỰ ÁN ĐẦU TƯ THỰC HIỆN BẰNG NGUỒN VỐN NSNN

3.1. Quan điểm, nguyên tắc và yêu cầu xây dựng phương pháp kiểm toán công tác đấu thầu dự án đầu tư thực hiện bằng nguồn vốn NSNN.

3.1.1. Quan điểm định hướng

➤ Trong quản lý kinh tế nói chung và quản lý các khoản chi NSNN đặc biệt là cho đầu tư XDCB nói riêng, vấn đề tiết kiệm luôn luôn phải được xem là một nhiệm vụ rất quan trọng nhằm sử dụng các nguồn lực của đất nước một cách có hiệu quả nhất. Chính vì vậy mà khi đầu tư xây dựng bất kỳ một công trình nào

cũng phải tiến hành chọn cho được một nhà thầu thực hiện thi công công trình với chất lượng cao và giá thành hợp lý nhất.

➤ Xây dựng phương pháp kiểm toán công tác đấu thầu là xác định được mục tiêu các nội dung cụ thể của công tác đấu thầu, nhằm giúp kiểm toán viên có một cách nhìn tổng quát về nội dung, các bước thực hiện công tác đấu thầu theo một quy trình nhất định. Trên cơ sở đó xây dựng trình tự, các bước công việc tiến hành kiểm toán để phát hiện những sai sót, tiêu cực có thể xảy ra trong hoạt động đấu thầu, làm thất thoát, lãng phí vốn của Nhà nước, đồng thời qua kiểm toán, đánh giá mức tiết kiệm, hiệu quả do công tác đấu thầu mang lại.

➤ Kiểm toán công tác đấu thầu là công việc kiểm tra, đánh giá tính tuân thủ các thủ tục, trình tự và các quy định về nội dung mà công tác đấu thầu phải tiến hành, xem xét việc tính toán, sửa lỗi, hiệu chỉnh các sai lệch và việc sử dụng các tiêu chí để đánh giá ở các bước, đặc biệt là việc lựa chọn các tiêu chuẩn để khẳng định nhà thầu trúng thầu có giá hợp lý hay không, các giải pháp, đề xuất của nhà thầu là phù hợp hay không phù hợp.

➤ Xây dựng phương pháp kiểm toán công tác đấu thầu là xây dựng trình tự, cách thức tiến hành, bằng các nghiệp vụ chuyên môn cụ thể có thể áp dụng khi tiến hành kiểm toán công tác đấu thầu để đạt hiệu quả cao, nhằm phát hiện được những sai sót, gian lận, thông đồng của các chủ thể tham gia đấu thầu, những bất hợp lý trong công tác đấu thầu là nguyên nhân gây ra thất thoát, lãng phí vốn đầu tư của Nhà nước.

3.1.2. Nguyên tắc xây dựng

Kiểm toán công tác đấu thầu là một trong những nội dung của kiểm toán các dự án đầu tư, khi tiến hành kiểm toán cũng phải tuân thủ pháp luật, các chuẩn mực nghề nghiệp và các quy định chung của Kiểm toán Nhà nước, do đó xây dựng phương pháp kiểm toán công tác đấu thầu phải tuân theo các nguyên tắc cơ bản sau:

- Tuân thủ hệ thống chuẩn mực kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước: Hệ thống chuẩn mực của Kiểm toán Nhà nước là những chuẩn mực nghề nghiệp đã được quy định mang tính bắt buộc đối với mọi hoạt động của Kiểm toán Nhà nước. Kiểm toán công tác đấu thầu là một trong những hoạt động của Kiểm toán

Nhà nước nên cũng phải tuân thủ theo các quy định của Hệ thống chuẩn mực Kiểm toán Nhà nước đã được ban hành.

- Phải phù hợp với Quy trình kiểm toán các dự án đầu tư: Kiểm toán công tác đấu thầu là một trong những nội dung kiểm toán việc chấp hành chế độ quản lý đầu tư xây dựng cơ bản của Nhà nước được tiến hành khi triển khai kiểm toán Báo cáo quyết toán các dự án đầu tư, vì vậy xây dựng phương pháp kiểm toán công tác đấu thầu phải đảm bảo phù hợp với quy trình kiểm toán các dự án đầu tư theo một trình tự hợp lý, thống nhất.

- Phải khắc phục được những tồn tại, thiếu sót của Quy trình kiểm toán dự án đầu tư hiện đang áp dụng:

+ Quy trình kiểm toán dự án đầu tư do Kiểm toán Nhà nước ban hành hiện đang áp dụng, chỉ mới đề cập về kiểm toán đấu thầu là kiểm tra tính đầy đủ, đúng đắn, hợp lệ, của các hồ sơ thủ tục đấu thầu mà chưa xác định mục tiêu, quy định nội dung và có những phương pháp nghiệp vụ cụ thể để tiến hành kiểm toán.

+ Phân đánh giá về đấu thầu trong Báo cáo kiểm toán dự án đầu tư chủ yếu được đề cập trong nội dung đánh giá kiểm toán tuân thủ chính sách chế độ quản lý đầu tư và xây dựng mà chưa có mục riêng để phân tích đánh giá hoạt động đấu thầu của dự án.

Do đó trong khuôn khổ Đề tài, cần thiết phải bổ sung nội dung công tác tổ chức kiểm toán và các nghiệp vụ kiểm toán công tác đấu thầu để hoàn thiện Quy trình kiểm toán đầu tư dự án hoặc có thể tiến tới xây dựng một Quy trình kiểm toán riêng về công tác đấu thầu.

- Việc xây dựng phương pháp tổ chức kiểm toán và các nghiệp vụ kiểm toán cần gắn liền với các nội dung cụ thể của hoạt động đấu thầu diễn ra từ khi lập kế hoạch đấu thầu, hồ sơ mời thầu, hồ sơ dự thầu, xét thầu, đến thương thảo và ký kết hợp đồng xây dựng.

- Đề tài cũng chỉ đề cập đến xây dựng phương pháp kiểm toán công tác đấu thầu các dự án đầu tư được đầu tư bằng nguồn vốn Ngân sách Nhà nước.

- Xây dựng phương pháp kiểm toán phải gắn lý luận về lý thuyết kiểm toán nói chung với thực tế của hoạt động đấu thầu, phù hợp với trình tự, nội dung các bước công việc của công tác đấu thầu theo pháp luật hiện hành, đưa ra phương

pháp thu thập các bằng chứng kiểm toán, phát hiện các sai phạm đang diễn ra khá phổ biến hiện nay.

3.1.3. Yêu cầu của xây dựng phương pháp kiểm toán

- Xây dựng phương pháp kiểm toán phải phù hợp với những thay đổi của Quy chế đấu thầu của Nhà nước. Trong những năm qua, Nhà nước đã ban hành các Quy chế đấu thầu như: Quy chế kèm theo Nghị định số 43/CP ngày 16/7/1996; Quy chế kèm theo Nghị định số 88/1999/NĐ-CP ngày 1/9/1999; Các Quy chế bổ sung cho phù hợp với hoạt động đấu thầu theo từng giai đoạn phát triển và hội nhập như Quy chế kèm theo Nghị định số 14/2000/NĐ-CP ngày 5/5/2000, Nghị định số 66/2003/NĐ-CP ngày 12/6/2003, Mục III quy định về lựa chọn nhà thầu trong hoạt động xây dựng của Nghị định 16/2005/NĐ-CP ngày 7/02/2005.

- Xây dựng phương pháp kiểm toán phải bao quát được tất cả các nội dung của công tác đấu thầu, phù hợp với chuẩn mực và các nguyên tắc kiểm toán.

- Xây dựng phương pháp kiểm toán công tác đấu thầu phải xác định được các nội dung phải kiểm toán, phù hợp với các bước công việc đấu thầu bao gồm:

- + Kiểm toán kế hoạch đấu thầu;
- + Kiểm toán hồ sơ mời thầu;
- + Kiểm toán hồ sơ dự thầu;
- + Kiểm toán công tác xét thầu;
- + Kiểm toán công tác thẩm định, phê duyệt trúng thầu;
- + Kiểm toán công tác thương thảo và ký hợp đồng xây lắp;

- Khi triển khai kiểm toán, phải căn cứ vào kết quả của công tác khảo sát thu thập thông tin, sau khi đánh giá được hệ thống kiểm soát nội bộ, xác định được trọng yếu và rủi ro kiểm toán để có thể chọn những nội dung nào trong hoạt động đấu thầu cần đi sâu kiểm tra hoặc phải kiểm toán toàn bộ nội dung đấu thầu.

- Xây dựng phương pháp kiểm toán nhằm hoàn chỉnh các phương pháp tổ chức kiểm toán, nghiệp vụ kiểm toán, các phương pháp thu thập bằng chứng kiểm toán để bổ sung vào Quy trình kiểm toán dự án đầu tư của Kiểm toán Nhà nước.

3.2. Hoàn thiện các phương pháp kiểm toán công tác đấu thầu dự án đầu tư thực hiện bằng nguồn vốn Ngân sách Nhà nước.

3.2.1. Công tác tổ chức kiểm toán

Kiểm toán công tác đấu thầu là một nội dung trong kiểm toán quyết toán dự án đầu tư, vì vậy cũng như kiểm toán quyết toán dự án đầu tư, kiểm toán công tác đấu thầu cũng đều phải tuân thủ một trình tự nhất định theo các chuẩn mực kiểm toán quốc tế được công nhận, bao gồm 3 bước cơ bản gồm: chuẩn bị kiểm toán, thực hiện kiểm toán, kết thúc kiểm toán. Tuy nhiên, do có những điểm riêng biệt, nên nội dung và phương pháp kiểm toán cũng có những điểm đặc thù riêng:

- Chuẩn bị kiểm toán bao gồm tất cả các công việc khác nhau nhằm thu thập cơ sở pháp lý, các thông tin cơ bản của dự án nói chung, của hoạt động đấu thầu nói riêng để lập kế hoạch kiểm toán cụ thể, chuẩn bị các điều kiện vật chất cho công tác kiểm toán.

- Thực hiện kiểm toán bao gồm tất cả các công việc xác minh, thu thập các bằng chứng của kiểm toán viên để khẳng định được thực chất của đối tượng và khách thể kiểm toán mà cụ thể là tất cả các thông tin của Báo cáo quyết toán dự án nói chung và các trình tự, thủ tục, các nội dung, kết quả của hoạt động đấu thầu nói riêng.

- Kết thúc kiểm toán bao gồm các công việc đưa ra kết luận kiểm toán về tính đúng đắn trung thực, hợp lý của các số liệu quyết toán nói chung và việc chấp hành trình tự, thủ tục, tính minh bạch của hoạt động đấu thầu nói riêng, lập biên bản kiểm toán về đấu thầu, báo cáo kiểm toán và thông báo kết quả kiểm toán.

Bước 1: Chuẩn bị kiểm toán.

Đây là công việc đầu tiên và có ý nghĩa quan trọng đối với quá trình kiểm toán, mọi sự chuẩn bị tốt sẽ tạo tiền đề cho thành công của cuộc kiểm toán và nếu chuẩn bị không tốt kết quả kiểm toán sẽ đạt kết quả không cao. Chuẩn bị kiểm toán bao gồm các công việc sau đây:

➤ *Khảo sát và thu thập thông tin.*

Khảo sát để thu thập thông tin cần thiết về đặc điểm tổ chức, quản lý cũng như kết quả hoạt động của đơn vị được kiểm toán nhằm xác định những nội

dung, trọng tâm cần kiểm toán, làm cơ sở đề ra một kế hoạch kiểm toán. Ngoài các thông tin cơ bản thu thập về dự án đầu tư phục vụ cho cuộc kiểm toán Dự án đầu tư nói chung còn cần phải thu thập các thông tin liên quan về hoạt động đầu thầu của dự án.

** Các thông tin chung cần thu thập:*

- Tổng mức vốn đầu tư và nguồn vốn đầu tư được duyệt; quy mô, địa điểm đầu tư; thời gian khởi công, hoàn thành theo kế hoạch và thực tế;

- Chủ đầu tư, cơ quan cấp trên của chủ đầu tư;

- Số lượng gói thầu của toàn bộ dự án, số gói thầu được tổ chức đấu thầu, số gói thầu chỉ định thầu;

- Đơn vị trúng thầu, hoặc được chỉ định thầu;

- Vốn đầu tư thực hiện xin quyết toán của toàn bộ công trình và từng hạng mục công trình;

- Tổng vốn đầu tư đã cấp từ khi khởi công đến khi hoàn thành bàn giao, trong đó chi tiết theo từng nguồn vốn, cơ quan cấp vốn theo các nội dung về xây lắp, thiết bị, kiến thiết cơ bản khác;

- Tổ chức bộ máy ban quản lý;

- Đánh giá khái quát tình hình đầu tư xây dựng công trình, bao gồm: Tình hình, đặc điểm công trình từ khi khởi công xây dựng đến khi hoàn thành bàn giao; Việc chấp hành trình tự, thủ tục đầu tư; chất lượng công trình, sự cố và những vấn đề tồn tại về vốn và tài sản cần lưu ý khi tiến hành kiểm toán; tình hình thanh quyết toán vốn đầu tư; hiệu quả đầu tư; tình hình thanh, kiểm tra của các cơ quan quản lý.

** Các thông tin về hoạt động đấu thầu của đơn vị:*

- Kế hoạch đấu thầu được duyệt: bao gồm các công việc của dự án cần thực hiện theo quy chế đấu thầu: Phân chia gói thầu, giá gói thầu và nguồn tài chính, hình thức lựa chọn nhà thầu và phương thức đấu thầu, thời gian tổ chức đấu thầu, loại hợp đồng, thời gian thực hiện hợp đồng;

- Các văn bản thẩm định, phê duyệt kế hoạch đấu thầu, quyết định thành lập và danh sách trích ngang tổ chuyên gia;

- Hồ sơ mời thầu bao gồm: thư mời thầu, mẫu đơn dự thầu, chỉ dẫn đối với nhà thầu, tiêu chuẩn đánh giá, bản tiên lượng, bản vẽ thiết kế kỹ thuật một số phụ

lục khác (Hồ sơ mời thầu được quy định chi tiết cho 3 lĩnh vực: là tư vấn, mua sắm hàng hoá và xây lắp, lựa chọn đối tác thực hiện dự án);

- Hồ sơ dự thầu bao gồm: hồ sơ kỹ thuật và hồ sơ tài chính.

- Các tài liệu đánh giá hồ sơ dự thầu: Biên bản đánh giá sơ bộ, tài liệu đánh giá chi tiết; biên bản mở thầu, biên bản thương thảo hợp đồng...;

- Các văn bản trình, thẩm định và phê duyệt kết quả đấu thầu;

- Văn bản công bố kết quả trúng thầu và hợp đồng được ký kết;

- Các biên bản thương thuyết để ký hợp đồng.

Thu thập tài liệu tiến hành qua nguồn bên trong (nội bộ) và bên ngoài đơn vị, việc thu thập được tiến hành qua nguồn tài liệu, qua tiếp xúc phỏng vấn với lãnh đạo, nhân viên liên quan đến công tác đấu thầu của Dự án.

Phương pháp thu thập thông tin: Có thể cử cán bộ trực tiếp tiếp xúc, phỏng vấn trao đổi; thông qua các cơ quan quản lý, từ người thứ ba là những người có quan hệ với đơn vị, từ các phương tiện thông tin đại chúng hoặc từ dư luận.

➤ **Lập kế hoạch kiểm toán**

*** Kế hoạch tổng quát:**

Trên cơ sở những thông tin thu thập được, kiểm toán viên rút ra những nhận xét khái quát, đưa ra những đánh giá sơ bộ hệ thống kiểm soát nội bộ về trọng yếu, rủi ro có thể gặp phải trong quá trình kiểm toán, từ đó làm cơ sở cho việc lập kế hoạch kiểm toán. Việc xây dựng kế hoạch kiểm toán cũng căn cứ vào quy mô, tính chất cuộc kiểm toán và trình độ, kinh nghiệm của kiểm toán viên. Kế hoạch kiểm toán bao gồm các nội dung cơ bản:

- Xác định mục tiêu, yêu cầu của cuộc kiểm toán: đó là những nhận xét, đánh giá về sự trung thực, đúng đắn, hợp pháp của tài liệu về quy trình, thủ tục nội dung đấu thầu, của số liệu trong hồ sơ đấu thầu nhằm xác nhận tính hiệu quả của hoạt động đấu thầu, tính kinh tế và hiệu quả của dự án.

- Xác định nội dung kiểm toán: Tùy thuộc vào mục tiêu mỗi cuộc kiểm toán mà xác định nội dung cụ thể, các nội dung kiểm toán phải được chi tiết và rõ ràng:

+ Kiểm toán kế hoạch đấu thầu.

+ Kiểm toán hồ sơ đấu thầu.

+ Kiểm toán hồ sơ dự thầu.

+ Kiểm toán công tác xét thầu.

+ Kiểm toán thẩm định phê duyệt kết quả trúng thầu và thương thảo hợp đồng, ký kết hợp đồng xây lắp.

- Xác định phạm vi kiểm toán: Là sự giới hạn về không gian và thời gian của đối tượng kiểm toán tức là toàn bộ hoạt động đấu thầu hoặc cũng có thể là một số nội dung, một số khoản mục nào đó cần phải kiểm toán.

- Xác định phương pháp kiểm toán: Phương pháp kiểm toán có ý nghĩa quan trọng đối với việc thu thập các bằng chứng kiểm toán trong quá trình kiểm toán. Trong kiểm toán công tác đấu thầu chủ yếu sử dụng phương pháp kiểm toán tuân thủ. Khi xây dựng kế hoạch kiểm toán chi tiết, kiểm toán viên phải lựa chọn phương pháp kiểm toán chi tiết phù hợp với từng nội dung công việc được giao.

- Xác định thời gian, nhân sự đoàn kiểm toán: Căn cứ vào nội dung, mục đích, yêu cầu của cuộc kiểm toán đầu tư dự án nói chung, nội dung giới hạn của kiểm toán công tác đấu thầu nói riêng và trình độ, khả năng của kiểm toán viên để xác định số lượng kiểm toán viên cần thiết phù hợp với việc tổ chức đoàn kiểm toán, thời gian và tính phức tạp của dự án đầu tư XDCB được kiểm toán.

*** Kế hoạch chi tiết:**

Kế hoạch chi tiết do Tổ trưởng tổ kiểm toán lập được Lãnh đạo đoàn phê duyệt, trong đó phân công cụ thể đến từng kiểm toán viên. Tổ kiểm toán cần thiết phải giao cho một (hoặc một nhóm) kiểm toán viên thực hiện kiểm toán công tác đấu thầu gắn liền với kiểm toán tuân thủ chính sách chế độ quản lý đầu tư và xây dựng. Các nội dung phân công cho các kiểm toán viên thực hiện, xác định rõ thời gian, phương pháp kiểm toán áp dụng cho từng nội dung cụ thể.

Bước 2: Thực hiện kiểm toán

➤ Thực hiện kiểm toán cần tôn trọng những nguyên tắc cơ bản:

Thứ nhất, cần tuân thủ pháp luật, chuẩn mực kiểm toán và quy chế hoạt động của Kiểm toán Nhà nước.

Thứ hai, khi thực hiện kiểm toán phải tuyệt đối tuân thủ chương trình kiểm toán đã được xây dựng, kiểm toán viên không được tự ý thay đổi chương trình. Mọi điều chỉnh về nội dung, phạm vi và trình tự kiểm toán... đều phải có ý kiến của Lãnh đạo Kiểm toán Nhà nước.

Thứ ba, trong quá trình kiểm toán, kiểm toán viên thường xuyên ghi chép những phát hiện, những nhận định cho những kết luận kiểm toán.

Thứ tư, định kỳ tổng hợp kết quả kiểm toán để nhận rõ mức độ thực hiện so với khối lượng công việc chung và công việc được giao.

➤ Thực hiện kiểm toán là quá trình sử dụng các phương pháp kỹ thuật kiểm toán phù hợp với đối tượng kiểm toán cụ thể theo chương trình và kế hoạch kiểm toán được duyệt nhằm thu thập được đầy đủ các bằng chứng kiểm toán có độ tin cậy cao và có giá trị làm cơ sở cho việc lập Biên bản và Báo cáo kiểm toán.

Trong hoạt động đấu thầu, bằng chứng kiểm toán là những chứng minh cụ thể cho những kết luận về tính trung thực đúng đắn hợp lý về trình tự thủ tục, số liệu, hồ sơ pháp lý về đấu thầu của dự án: kế hoạch đấu thầu, hồ sơ mời thầu, hồ sơ dự thầu, các biên bản xét thầu, các tờ trình, thẩm định phê duyệt kết quả trúng thầu các biên bản thương thảo hợp đồng và nội dung hợp đồng được ký kết.

Để có thể thu thập được những bằng chứng kiểm toán đủ độ tin cậy để kết luận các vấn đề, kiểm toán viên phải áp dụng những phương pháp thích hợp trong việc thu thập các bằng chứng kiểm toán. Bên cạnh đó, mỗi gói thầu thuộc dự án đầu tư lại có những đặc thù, do vậy kiểm toán viên cần phải vận dụng những phương pháp thu thập bằng chứng phù hợp đối với từng gói thầu của dự án đầu tư.

Các phương pháp thu thập bằng chứng kiểm toán thường được vận dụng trong kiểm toán bao gồm: Các phương pháp kiểm toán cơ bản và các phương pháp kiểm toán tuân thủ (trình bày ở phần sau).

Bằng chứng kiểm toán là yếu tố quan trọng đối với những kết luận kiểm toán, là cơ sở để kiểm toán viên đưa ra ý kiến nhận xét, kết luận hoạt động đấu thầu. Nếu bằng chứng kiểm toán thu thập được ít, độ tin cậy không cao thì có thể dẫn đến hậu quả những kết luận của kiểm toán viên sẽ thiếu chính xác và không đầy đủ, cuộc kiểm toán có thành công hay không phụ thuộc cơ bản vào chất lượng và số lượng bằng chứng kiểm toán thu thập được. Do vậy, điều quan trọng với mọi cuộc kiểm toán là kiểm toán viên phải thu thập đầy đủ các bằng chứng kiểm toán thích hợp làm cơ sở đưa ra ý kiến đánh giá của mình.

Bước 3: Kết thúc kiểm toán, xác nhận các tài liệu về hoạt động đấu thầu để làm cơ sở lập biên bản kiểm toán, báo cáo kiểm toán

Kiểm thúc kiểm toán, các đoàn kiểm toán phải thực hiện các công việc cụ thể:

- Tổng hợp đầy đủ các bằng chứng mà kiểm toán viên thu thập trong quá trình kiểm toán nhằm đưa ra những nhận xét, đánh giá về tính chính xác, trung thực, hợp lý của hoạt động đầu thầu; về sự phù hợp các các thông lệ, các quy định hiện hành. Yêu cầu đối với các nhận xét là phải rõ ràng, cụ thể, không nêu chung chung và phải phù hợp với mục tiêu kiểm toán đã định trước.

- Hoàn chỉnh tài liệu kiểm toán: Tất cả hồ sơ tài liệu liên quan tới quá trình kiểm toán đều phải được lập thành hồ sơ hoàn chỉnh, chi tiết và theo thứ tự quy định; nhằm phục vụ cho công tác lập biên bản, và báo cáo kiểm toán và lưu trữ quản lý của Kiểm toán Nhà nước.

3.2.2. Phương pháp nghiệp vụ kiểm toán.

Phương pháp kiểm toán là các biện pháp, phương thức được vận dụng trong quá trình kiểm toán nhằm đạt được mục tiêu kiểm toán đề ra. Quá trình kiểm toán không chỉ là việc xem xét trên các tài liệu hiện có của đơn vị, các tài liệu trên chỉ là hình thức biểu hiện của một loạt các mối quan hệ diễn ra trong thực tế. Để có thể kiểm tra, xác minh được tính trung thực, đúng đắn, hợp lý của các tài liệu thì không chỉ dùng một phương pháp nào đó mà phải vận dụng tổng hợp các phương pháp kiểm toán. Hệ thống phương pháp kiểm toán thường được vận dụng trong quá trình kiểm toán là:

3.2.2.1. Phương pháp kiểm toán cơ bản

Là phương pháp được thiết kế để thu thập các bằng chứng có liên quan đến các tài liệu do đơn vị cung cấp. Đặc trưng của phương pháp này là thử nghiệm, phân tích. Phương pháp này được áp dụng cho mọi cuộc kiểm toán và được thực hiện thông qua việc kiểm tra chi tiết các nghiệp vụ, phân tích mọi yếu tố. Nội dung của phương pháp này gồm:

- Phân tích đánh giá tổng quát: Phân tích các bộ hồ sơ đầu thầu, bằng cách phân loại theo nội dung như: kế hoạch đầu tư, hồ sơ mời thầu, hồ sơ dự thầu, các nội dung xét thầu, Biên bản ghi nhận kết quả xét thầu. Phân tích, phân loại để so sánh giữa các bộ hồ sơ dự thầu đối chiếu với các chế độ, quy định của hoạt động đầu thầu và yêu cầu của các bên mời thầu, thu thập bằng chứng tin cậy để kết luận những vấn đề đưa ra một cách tổng quát nhất.

- Phân tích đánh giá chi tiết các nội dung hoạt động đấu thầu: Mỗi nội dung lại đi sâu kiểm tra chi tiết như: thư mời thầu, phân chia gói thầu, giá gói thầu, phê duyệt kế hoạch đấu thầu, bảng tiên lượng, các chỉ dẫn, tiêu chuẩn đánh giá; tiên lượng dự thầu, giá dự thầu, các điều kiện của nhà thầu, biên bản mở thầu, xét thầu, các văn bản về công nhận kết quả trúng thầu... Từng nội dung chi tiết của hoạt động đấu thầu được đưa ra so sánh đánh giá bằng phương pháp đối chiếu với các tiêu chuẩn, chế độ, quy định của Quy chế đấu thầu.

- Đối chiếu, xác minh: cần phải kết hợp với thực hiện đối chiếu, xác minh các hoạt động của các nhà thầu tham gia dự thầu để làm rõ bản chất bên trong của từng cuộc đấu thầu, trên cơ sở đó có những bằng chứng xác thực phục vụ cho việc kết luận chất lượng của hồ sơ mời thầu, hồ sơ dự thầu, kết quả chấm thầu và các nội dung cần phải kiểm tra khác....

- Tính toán: Một trong những nội dung quan trọng của công tác xét thầu, chấm thầu là sửa lỗi, hiệu chỉnh sai lệch, vì vậy cần phải kiểm tra tính toán lại bản tính của các hồ sơ dự thầu về mặt tiên lượng, đơn giá và cả về tính toán số học của tổ chuyên gia nhằm mục đích chứng minh việc đánh giá chất lượng của các hồ sơ dự thầu đã chính xác và phù hợp với quy định hay không.

3.2.2.2. Phương pháp kiểm toán tuân thủ

Là các thủ tục và những biện pháp nghiệp vụ kiểm tra được thiết lập để thu thập các bằng chứng về tính thích hợp và hiệu quả của hệ thống KSNB của đơn vị được kiểm toán. Đặc trưng của phương pháp này là các thử nghiệm, kiểm tra đều dựa vào các quy chế kiểm soát trong hệ thống KSNB của đơn vị. Nếu hệ thống KSNB của đơn vị được đánh giá là hoạt động có hiệu quả thì Kiểm toán viên có thể tin tưởng để dựa vào các quy chế kiểm soát đó để có thể thu thập bằng chứng kiểm toán qua phân tích tổng quát và trong một giới hạn nhất định để thực hiện các thử nghiệm. Nếu hệ thống kiểm soát nội bộ được đánh giá là hoạt động kém hiệu quả thì việc thu thập bằng chứng kiểm toán phải thực hiện tổng hợp các thử nghiệm cơ bản.

3.2.2.3. Các nghiệp vụ áp dụng trong kiểm toán công tác đấu thầu:

** Kiểm tra điều kiện thực hiện đấu thầu:*

Kiểm toán viên kiểm tra các điều kiện cần thiết để có thể tổ chức đấu thầu, bao gồm: Dự án đầu tư, thiết kế kỹ thuật, thiết kế bản vẽ thi công hoặc thiết kế kỹ thuật thi công tổng dự toán, dự toán chi tiết, giấy phép xây dựng, kế hoạch bố trí vốn cho các dự án có được thẩm định, phê duyệt theo đúng quy định của Quy chế quản lý đầu tư.

** Kiểm tra kế hoạch đấu thầu*

- Kiểm tra kế hoạch đấu thầu được lập, trình và phê duyệt có đúng với quy định, đúng trình tự, logic về thời gian, nội dung của kế hoạch có đúng và đủ theo quy định hay không.

- Phân chia các gói thầu có phù hợp với kết cấu, bộ phận hoặc giai đoạn thi công; Sự phân chia có thể hiện ý đồ để đạt được mục đích là chỉ định thầu hay không.

- Giá gói thầu xây dựng trên cơ sở nào, giá dự toán đã được thẩm định, phê duyệt hay là giá dự toán do chủ đầu tư hoặc nhà thầu lập?

- Hình thức lựa chọn nhà thầu và phương thức tổ chức đấu thầu có phù hợp với các quy định của Quy chế quản lý đầu tư không?

Nội dung này cần phải phân tích đánh giá tại sao chủ đầu tư chọn hình thức này mà không chọn hình thức còn lại (nếu là đấu thầu hạn chế, chỉ định thầu, chào hàng cạnh tranh, mua sắm trực tiếp, tự thực hiện, mua hàng đặc biệt) có đúng nguyên tắc không?, nguyên nhân nào dẫn tới phải chọn hình thức đó; Thời gian tổ chức đấu thầu có phù hợp với quy định không?; Loại hợp đồng có phù hợp với thời gian thực hiện thi công gói thầu không?; Thời gian thực hiện hợp đồng có phù hợp với tiến độ thực hiện dự án được duyệt không?

** Kiểm tra hồ sơ mời thầu:*

Hồ sơ mời thầu đảm bảo chất lượng sẽ làm tăng chất lượng của công tác đấu thầu. Nội dung của hồ sơ mời thầu phải là những thông tin đầy đủ, chính xác, rõ ràng về tính chất và yêu cầu của công trình, tránh những thông tin chung chung, không rõ ràng; các yêu cầu đối với nhà thầu về năng lực, tư cách; các yêu cầu về số lượng và chất lượng cần đạt được; các yêu cầu về thời gian nộp hồ sơ dự thầu, thời gian khởi công, hoàn thành công trình...; thủ tục, bảng đánh giá hồ sơ dự thầu và điều kiện ký kết hợp đồng...

➤ *Trong quá trình kiểm toán phải chú ý xem xét:*

- Những thông tin trong hồ sơ mời thầu có điểm nào trái với quy định, hoặc áp đặt đối với nhà thầu, hoặc để có lợi cho nhà thầu này mà lại bất lợi cho nhà thầu khác không.

- Nội dung hồ sơ mời thầu có đầy đủ và phù hợp với thông lệ và quy định của Quy chế đấu thầu như:

- + Về mặt kỹ thuật.
- + Về tài chính, thương mại.
- + Về tiêu chuẩn đánh giá hồ sơ dự thầu.
- + Về thuế, bảo hiểm, bảo hành.

➤ *Kiểm tra hồ sơ mời thầu theo các nội dung:*

- Thông báo mời thầu hoặc thư mời thầu có được phổ biến rộng rãi trên các phương tiện thông tin đại chúng không?

- Kiểm tra công tác bán hồ sơ thầu của chủ đầu tư và việc chi tiêu phục vụ cho công tác đấu thầu.

- Kiểm tra các chỉ dẫn đối với nhà thầu về:

- Những thông tin chung về dự án như: Tên dự án, địa điểm đầu tư, chủ đầu tư, nguồn vốn, hình thức lựa chọn nhà thầu, phương thức đấu thầu, dạng hợp đồng, phạm vi mời thầu.

- Nội dung của gói thầu: Phải nêu rõ nội dung công việc mà nhà thầu sẽ phải thực hiện.

- Chi phí dự thầu và các ràng buộc kèm theo.

- Bảo lãnh dự thầu: Phải nêu rõ mức bảo lãnh dự thầu cụ thể, thời hạn hiệu lực của bảo lãnh và các hình thức xử lý khi không đảm bảo đúng quy định về bảo lãnh.

- Thăm hiện trường: Phải nêu rõ yêu cầu, mục đích và quyền lợi cũng như trách nhiệm của nhà thầu đối với thăm hiện trường.

- Việc liên danh giữa các nhà thầu: Phải nêu rõ có được phép liên danh hay không, nếu có thì phải đảm bảo những điều kiện cụ thể nào. Trong trường hợp có thầu phụ cũng phải ghi rõ điều kiện và trách nhiệm nhà thầu chính đến đâu?

- Những yêu cầu cụ thể đối với nhà thầu: Về tư cách pháp nhân, về năng lực tài chính, kỹ thuật cũng như kinh nghiệm của nhà thầu đối với công trình tương tự.

- Mẫu biểu tính giá dự thầu: Có thể theo đơn giá tổng hợp hoặc theo đơn giá chi tiết.

- Hồ sơ thiết kế kỹ thuật thi công hoặc bản vẽ thiết kế thi công và thuyết minh thiết kế kèm theo có đầy đủ và đủ điều kiện để nhà thầu kiểm tra tiên lượng hay không?

Rủi ro kiểm toán:

- Hồ sơ thiếu thông tin, các nội dung ghi chung chung; các điều kiện không rõ ràng, hiểu thế nào cũng được, hoặc cung cấp các thông tin liên quan đến đấu thầu sai quy định về bảo mật trước khi mở thầu.

- Hồ sơ thiết kế không đầy đủ, thiếu thuyết minh kỹ thuật thi công, tiên lượng mời thầu bị chào thầu hoặc thiếu so với hồ sơ thiết kế kỹ thuật thi công...vv.

**** Kiểm tra hồ sơ dự thầu:***

Hồ sơ dự thầu do nhà thầu lập, một hồ sơ hợp lệ phải đáp ứng đầy đủ các thông tin và điều kiện của hồ sơ mời thầu do chủ thầu tự lập.

➤ *Kiểm tra tính đúng đắn, hợp lý, hợp lệ các tài liệu pháp lý của hồ sơ dự thầu bao gồm:*

- Đơn dự thầu.

- Chứng từ nộp tiền bảo lãnh, hoặc bảo lãnh của ngân hàng do nhà thầu uỷ nhiệm.

- Kiểm tra điều kiện tham gia dự thầu của nhà thầu qua việc xem xét: Quyết định thành lập, đăng ký kinh doanh, pháp nhân được dự thầu, điều kiện đối với nhà thầu nước ngoài.

- Các tài liệu giới thiệu về năng lực và kinh nghiệm của nhà thầu (kể cả thầu phụ nếu có) bao gồm:

+ Năng lực về tài chính: BCTB kèm theo, các hồ sơ liên quan đến công nợ tình hình SXKD.

+ Năng lực về máy móc thiết bị: Khả năng tự chủ về phương tiện, máy móc thiết bị thi công, số lượng thiết bị thi công hiện có...

+ Kinh nghiệm của nhà thầu: Số lượng các công trình, dự án tương tự đã thi công, năng lực, trình độ, kinh nghiệm đội ngũ cán bộ công nhân viên...

➤ *Kiểm tra các đề xuất về kỹ thuật của hồ sơ dự thầu:*

- Hiểu biết của nhà thầu về kỹ thuật của gói thầu

- Nội dung công việc nhà thầu sẽ phải thực hiện

- Các giải pháp kỹ thuật để thực hiện các nội dung công việc trên, trong đó phải nêu được các yếu tố cơ bản sau:

+ Biện pháp kỹ thuật và tổ chức thi công có phù hợp với đặc điểm và tính chất của công trình hay không.

+ Tiến độ thực hiện công việc đã hợp lý chưa? Nhà thầu phải cung cấp được biểu đồ về tổng tiến độ thi công, biểu đồ về nhân lực, biểu đồ cung ứng vật liệu và thiết bị thi công tương ứng với từng giai đoạn thi công.

+ Đặc tính kỹ thuật, thiết bị sử dụng cho công trình. Ví dụ phải nêu rõ xi măng, sắt, thép sử dụng, đất đá lấy theo tiêu chuẩn nào, ở đâu? cự ly vận chuyển?...

+ Các biện pháp đảm bảo chất lượng thi công công trình

+ Các biện pháp đảm bảo an toàn lao động, phòng chống cháy nổ, đảm bảo vệ sinh môi trường, an ninh trật tự.

➤ *Kiểm tra các đề xuất về tài chính*

+ Giá dự thầu;

+ Các ràng buộc đối với nhà thầu về nội dung đề xuất tài chính và đề xuất giá dự thầu.

+ Đề xuất thanh toán: Phương thức thanh toán, tỷ lệ và tiến độ thanh toán.

+ Đối chiếu hồ sơ dự thầu của các nhà thầu, tìm những lỗi sai giống nhau, phát hiện ra các trường hợp khả nghi, để tiến hành đối chiếu xác minh xem hồ sơ thầu có đúng là của đơn vị hay chỉ là mượn con dấu, để phát hiện những trường hợp là “quân xanh” “quân đỏ”, đối với các dự án đấu thầu hạn chế thông qua xem xét danh sách các cán bộ của đơn vị có tên người đại diện cho đơn vị tham gia đấu thầu trong biên bản mở thầu hay không.

Rủi ro kiểm toán

- Các thông tin trong hồ sơ dự thầu bị làm giả, nhất là các thông tin về năng lực tài chính, năng lực kỹ thuật và kinh nghiệm thực tế. Để hồ sơ dự thầu có thêm “trọng lượng”, các nhà thầu thường phóng đại các thông tin kể trên theo hướng có lợi cho mình với mục đích đảm bảo tính hợp lý, hợp lệ và thắng thầu.

- Hiện tượng quân xanh, quân đỏ diễn ra phổ biến và khó kiểm soát. Các nhà thầu thường tạo nên một khối liên minh, chủ động nhường “địa bàn” ngầm chia việc với nhau. Khi tham gia đấu thầu, mặc dù có thể có rất nhiều hồ sơ dự thầu của nhiều đơn vị cùng tham gia dự thầu nhưng thực chất đó chỉ là những hồ

sơ do một đơn vị làm, điều này là nguyên nhân làm giá của công trình bị đẩy cao và chất lượng đầu thầu vì thế cũng không đảm bảo.

** Kiểm tra việc xét thầu*

Đây là bước công việc quan trọng trong quá trình tổ chức đấu thầu, việc chấm thầu công bằng, chính xác sẽ lựa chọn được nhà thầu tốt nhất và góp phần đảm bảo tính kinh tế, tính tiết kiệm của dự án đầu tư. Đối với việc kiểm tra công tác xét thầu, kiểm toán viên kiểm tra, xem xét các nội dung chủ yếu sau:

- Thành phần tham gia xét thầu có hợp lệ không.
- Việc mở hồ sơ thầu có được lập biên bản không; Các Biên bản có ghi đủ các nội dung theo quy định; Có đủ đại diện các nhà thầu ký xác nhận chứng kiến mở việc thầu không.
- Các túi hồ sơ dự thầu có còn niêm phong trước khi mở với sự chứng kiến của các thành viên trong tổ xét thầu và đại diện các nhà thầu.
- Kiểm tra số lượng nhà thầu tối thiểu có đảm bảo quy định không (kể cả đối với đấu thầu hạn chế và lựa chọn tư vấn).
- Kiểm tra tính hợp lý của các tiêu chuẩn đánh giá hồ sơ dự thầu, các tiêu chí này có chính xác hay không? Và có được phê duyệt bằng văn bản?
- Dự toán dự thầu kèm theo có được kiểm tra, tính toán lại không? Việc sửa lỗi và hiệu chỉnh sai lệch có chính xác, công bằng cho tất cả các hồ sơ dự thầu không?
- Việc chấm thầu có diễn ra theo đúng trình tự quy định và có đảm bảo tính công minh? Như sơ tuyển, đánh giá hồ sơ đề xuất kỹ thuật, đánh giá hồ sơ đề xuất tài chính xếp hạng nhà thầu, thương thảo hợp đồng...
- Việc lựa chọn nhà thầu đã chính xác hay chưa? Về mặt kinh tế, chưa chắc nhà thầu bỏ giá thấp nhất được lựa chọn, có thể nhà thầu tính thiếu khối lượng công việc, do đó giá bỏ thầu bất hợp lý, khi thi công nhà thầu có thể tìm mọi cách bớt vật tư, thay thế chủng loại vật tư sẽ làm chất lượng công trình thấp, không đảm bảo các yêu cầu về mặt kỹ thuật và thẩm mỹ... Việc lựa chọn nhà thầu phải được thực hiện trên cơ sở những đánh giá toàn diện về mặt kỹ thuật và kinh tế.
- Phải phân tích đánh giá được tính hợp lý của giá trúng thầu và tính khả thi của các đề xuất nhằm nâng cao hiệu quả dự án của nhà thầu.

Rủi ro kiểm toán

- Thành phần tham gia xét thầu không hợp lệ, nhà thầu “gài” người của mình vào tổ xét thầu, thông đồng giữa nhà thầu và chủ đầu tư.
- Có gian lận trong việc mở hồ sơ dự thầu.
- Không rà soát, tính toán lại một cách đầy đủ và chính xác các nội dung công việc và giá bỏ thầu của nhà thầu.
- Chấm điểm không chính xác, cộng điểm sai.

** Kiểm tra việc thương thảo hợp đồng, hợp đồng xây dựng và việc quyết toán giá trị khối lượng hoàn thành có phù hợp với hợp đồng.*

Kiểm tra thương thảo hợp đồng có làm thay đổi đến giá trúng thầu hay không? Giá ký hợp đồng có phù hợp với giá trúng thầu hay không? Các điều kiện hợp đồng và loại hợp đồng có phù hợp với hồ sơ mời thầu không?

3.3. Những điều kiện để đảm bảo cho việc áp dụng có hiệu quả các phương pháp kiểm toán trong đấu thầu dự án đầu tư XDCB thực hiện bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước.

3.3.1. Bảo đảm về mặt pháp lý

- Các bảo đảm về mặt pháp luật để cho hoạt động của Kiểm toán Nhà nước nói chung và Kiểm toán Đầu tư - Dự án trong đó có kiểm toán hoạt động đấu thầu nói riêng được tiến hành mà không bị vướng mắc về mặt pháp lý từ khâu chuẩn bị kiểm toán, thực hiện kiểm toán đến việc các đối tượng kiểm toán thực hiện các kiến nghị của đoàn kiểm toán.

- Cần phải bổ sung, hoàn thiện Quy trình kiểm toán đầu tư dự án mà chủ yếu là cụ thể hoá các phương pháp kiểm toán công tác đấu thầu.

- Nhà nước cần phải có chế tài rõ ràng xử lý khi phát hiện các trường hợp vi phạm quy chế đấu thầu, làm “quân xanh” “quân đỏ”, các trường hợp thông thầu.

3.2.3.2. Hoàn thiện về tổ chức kiểm toán.

Phải xây dựng các phương pháp tổ chức kiểm toán chung và các biện pháp chi tiết cho từng cuộc kiểm toán trong đó chú ý ngay từ đầu bước thu thập thông tin về đấu thầu của dự án, tổ chức đoàn kiểm toán có số lượng kiểm toán viên phù hợp về cơ cấu để có những kiểm toán viên kiểm toán đầu tư dự án nói chung phối kết hợp được hoặc chủ trì kiểm toán công tác đấu thầu một cách có hiệu quả.

3.2.3.3. Đào tạo bồi dưỡng cán bộ.

Thường xuyên bồi dưỡng nâng cao kiến thức cho đội ngũ kiểm toán viên về nghiệp vụ kiểm toán đầu tư dự án nói chung và khả năng phân tích, hiểu biết sâu sắc, cách tiếp cận với thông tin hoạt động đầu thầu của Việt nam và quốc tế một cách đầy đủ, kịp thời.

3.2.3.4. Đảm bảo về điều kiện vật chất

Để hoàn thành tốt một cuộc kiểm toán nói chung, trước, trong và sau cuộc kiểm toán đều phải có sự đảm bảo về vật chất để công tác lập kế hoạch kiểm toán, thực hiện kiểm toán, kết thúc kiểm toán và kiểm tra thực hiện kiến nghị kiểm toán có đủ điều kiện thực hiện các yêu cầu của nội dung công việc.

Trong hoạt động đầu thầu điều kiện vật chất cũng phải gắn liền với nội dung công việc của cả một cuộc kiểm toán trong từng giai đoạn.

➤ Giai đoạn chuẩn bị kiểm toán:

- Kinh phí để sưu tầm, thu thập các tài liệu.
- Kinh phí tổ chức hội thảo: Thuê chuyên gia có kinh nghiệm trong lĩnh vực quản lý, tổ chức thực hiện đầu thầu, tập huấn chuyên môn.
- Kinh phí khảo sát, đi hiện trường.

➤ Giai đoạn thực hiện kiểm toán:

- Phương tiện đi lại tiến hành xác minh, kiểm định...
- Phương tiện kỹ thuật cần thiết
- Chi phí thuê tư vấn: tùy trường hợp cần thiết phải thuê tư vấn để phân tích, đánh giá về những vấn đề nào đó liên quan đến hồ sơ đầu thầu mà Đoàn kiểm toán không đủ điều kiện về năng lực và lực lượng để xác định... như giá thầu hợp lý, các đề xuất của nhà thầu để khẳng định rằng sẽ mang lại hiệu quả đối nếu thực hiện những đề xuất đó.

➤ Trong những giai đoạn khác của cuộc kiểm toán cũng cần phải có sự đảm bảo về vật chất để kiểm toán viên sẵn sàng và kịp thời thực hiện được các nhiệm vụ đã được giao.

3.2.3.5. Tăng cường hệ thống kiểm soát nội bộ:

Bất kỳ một cuộc kiểm toán nào của Kiểm toán Nhà nước đều được thực hiện trong môi trường kiểm soát nội bộ của Kiểm toán Nhà nước nhằm nâng cao trách nhiệm của các kiểm toán viên, hạn chế các hiện tượng tiêu cực, rui ro có thể xảy ra.

Tăng cường hệ thống kiểm soát nội bộ thông qua việc cụ thể hoá hơn nữa những quy định về hệ thống bảng biểu, kiểm tra, kiểm soát công tác chuẩn bị, việc thực hiện kiểm toán, kết thúc kiểm toán; kiểm tra thực hiện kiến nghị kiểm toán và quy định cụ thể trách nhiệm; nội dung của công tác thẩm định phê duyệt các kết quả kiểm toán.

Nội dung tăng cường hệ thống kiểm soát nội bộ cụ thể cho hoạt động đấu thầu cũng phải đồng bộ với cuộc kiểm toán Dự án đầu tư đó là phân giao trách nhiệm rõ ràng, quy định thời gian thực hiện, theo quy trình thống nhất và bổ sung đầy đủ các văn bản, quản lý hướng dẫn tổ chức bộ máy phù hợp.

KẾT LUẬN

Đầu tư xây dựng cơ bản có vai trò rất quan trọng trong nền kinh tế, tạo ra và trang bị tài sản cố định cho tất cả các ngành kinh tế quốc dân, góp phần quan trọng trong việc xây dựng cơ sở hạ tầng, thực hiện mục tiêu của công cuộc công nghiệp hoá và hiện đại hoá đất nước. Vì vậy, chi đầu tư xây dựng cơ bản ngày càng chiếm tỷ trọng lớn trong tổng số chi của Ngân sách Nhà nước hàng năm. Với vai trò đó, Đảng và Nhà nước ta luôn xác định: bên cạnh việc huy động các nguồn vốn, thì việc quản lý và sử dụng có hiệu quả vốn đầu tư xây dựng cơ bản là hết sức quan trọng.

Từ khi Nhà nước ban hành Quy chế đấu thầu, hình thức đấu thầu để lựa chọn nhà thầu đã được áp dụng rộng rãi thay thế cho hình thức chỉ định thầu trước đây, bước đầu đã phát huy hiệu quả rõ rệt và ngày càng chứng tỏ sự cần thiết và tầm quan trọng trong công cuộc đổi mới của đất nước. Hoạt động đấu thầu không chỉ đạt được mục đích sử dụng tiết kiệm vốn Ngân sách Nhà nước mà còn mang lại lợi ích cho cả phía nhà thầu. Tuy nhiên hoạt động đấu thầu hiện nay còn rất nhiều những tồn tại, tiêu cực, tạo ra môi trường thiếu cạnh tranh lành mạnh trong đấu thầu, làm thất thoát, lãng phí vốn của nhà nước.

Kiểm toán công tác đấu thầu là góp phần khẳng định tính cạnh tranh bình đẳng, trung thực, công khai trong hoạt động mua sắm của nhà nước nói chung và trong lĩnh vực xây dựng cơ bản nói riêng. Sự bình đẳng, trung thực, công khai phải thể hiện ở việc tuân thủ đầy đủ các trình tự, thủ tục, các nội dung của hoạt

động đấu thầu và tinh thần trách nhiệm của các cấp, các ngành, các Ban quản lý và chủ đầu tư.

Tuy nhiên trong thời gian qua, kết quả kiểm toán công tác đấu thầu còn chưa cao, do nhiều nguyên nhân khác nhau. Trong đó, một trong những nguyên nhân quan trọng là chưa xây dựng được phương pháp kiểm toán công tác đấu thầu khoa học và hợp lý, các nội dung này chưa được xem xét, kiểm tra, đánh giá bằng các phương pháp cụ thể và có hiệu quả.

Trên cơ sở vận dụng tổng hợp các phương pháp nghiên cứu, nhóm tác giả đã nghiên cứu để giải quyết những tồn tại trên là đưa ra các phương pháp kiểm toán cơ bản công tác đấu thầu, góp phần hoàn chỉnh Quy trình kiểm toán các dự án đầu tư sử dụng vốn NSNN của Kiểm toán Nhà nước.

Các vấn đề đã được Đề tài nghiên cứu bao gồm:

1. Cơ sở lý luận về hoạt động đấu thầu và kiểm toán công tác đấu thầu đối với các dự án đầu tư thực hiện bằng nguồn vốn Ngân sách Nhà nước.

2. Thực trạng về công tác đấu thầu và kiểm toán công tác đấu thầu của kiểm toán Nhà nước trong thời gian qua ở Việt nam.

3. Xây dựng phương pháp kiểm toán công tác đấu thầu các dự án đầu tư thực hiện bằng nguồn vốn Ngân sách Nhà nước.

4. Những điều kiện để đảm bảo cho việc áp dụng có hiệu quả các phương pháp kiểm toán công tác đấu thầu dự án đầu tư XDCB thực hiện bằng nguồn vốn Ngân sách Nhà nước.

Do trình độ và điều kiện thời gian có hạn, Đề tài không thể tránh khỏi những tồn tại, thiếu sót. Rất mong nhận được sự đóng góp ý kiến của các Nhà nghiên cứu, các bạn đồng nghiệp quan tâm đến vấn đề này để Đề tài được hoàn thiện hơn.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Giáo trình kiểm toán – Học viện Tài chính - Nhà xuất bản Tài chính Hà Nội năm 2002;
2. Từ điển tiếng việt của Viện ngôn ngữ khoa học- Nhà xuất bản Đà Nẵng năm 1997;
3. Sách quản lý đấu thầu thực trạng ở Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế của Viện nghiên cứu quản lý Trung ương – Nhà xuất bản giao thông vận tải năm 2004;
4. Quy chế quản lý đấu thầu ban hành kèm theo Nghị định số 43/CP ngày 16/7/1996;
5. Quy chế quản lý đấu thầu ban hành kèm theo Nghị định số 88/1999/NĐ-CP ngày 1/9/1999;
6. Quy chế quản lý đầu tư ban hành kèm theo Nghị định số 42/CP ngày 16/7/1999;
7. Nghị định số 14/2000/NĐ-CP ngày 05 tháng 5 năm 2000 của Chính phủ về việc sửa đổi một số điều của Quy chế đấu thầu ban hành kèm theo Nghị định số 88/1999/NĐ-CP ngày 01 tháng 9 năm 1999 của Chính phủ.
8. Nghị định số 66/2003/NĐ-CP ngày 12 tháng 6 năm 2003 của Chính phủ về việc sửa đổi bổ sung một số điều của Quy chế đấu thầu ban hành kèm theo Nghị định số 88/1999/NĐ-CP ngày 01 tháng 9 năm 1999 của Chính phủ và Nghị định số 14/2000/NĐ-CP ngày 05 tháng 5 năm 2000 của Chính phủ.
9. Nghị định 92/CP ngày 23/08/1997 V/v sửa đổi bổ sung Nghị định 42/CP về Điều lệ quản lý đầu tư và xây dựng
10. Nghị định số 52/1999/NĐ - CP ngày 08 tháng 7 năm 1999 của Chính phủ về việc ban hành Quy chế Quản lý đầu tư - xây dựng

11. Nghị định số 12/2000/NĐ -CP ngày 05 tháng 5 năm 2000 của Chính phủ về việc sửa đổi một số điều của Quy chế Quản lý đầu tư & xây dựng cơ bản ban hành kèm theo Nghị định 52/1999/NĐ-CP ngày 08 tháng 7 năm 1999 của Chính Phủ
12. Nghị định số 07/2003/NĐ -CP ngày 30 tháng 01 năm 2003 của Chính phủ về việc sửa đổi một số điều của Quy chế Quản lý đầu tư & xây dựng cơ bản ban hành kèm theo Nghị định 52/1999/NĐ-CP ngày 08 tháng 7 năm 1999 của Chính Phủ và Nghị định số 12/2000/NĐ-CP của Chính phủ.
13. Báo cáo kiểm toán các dự án đầu tư từ năm 1998 đến năm 2003;
14. Báo cáo tổng kết kiểm toán năm 2004 trong lĩnh vực đầu tư của KTNN;
15. Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ IX- Nhà xuất bản chính trị Quốc gia năm 2001;
16. Báo cáo đánh giá hoạt động đấu thầu mua sắm Quốc gia (Ngân hàng thế giới 1996-2002);
17. Tài liệu tập huấn công tác đấu thầu do Bộ Kế hoạch và Đầu tư tháng 12 năm 2002;
18. Báo cáo công tác quản lý đấu thầu số 797/BKH/QLĐT ngày 13/2/2004 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư;
19. Cẩm nang kiểm toán – Kiểm toán Nhà nước
20. Giáo trình Kiểm toán Báo cáo tài chính – Trường Đại học Tài chính - Kế toán- Nhà xuất bản Tài chính Hà Nội –2001