

MỤC LỤC CỦA LUẬN VĂN

	Trang		
<i>Trang phụ bì</i>			
<i>Lời cam đoan</i>			
<i>Mục lục</i>			
<i>Danh mục các từ viết tắt</i>			
MỞ ĐẦU	1		
Chương 1: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC	5		
1.1. Những vấn đề cơ bản về kiểm toán nhà nước	5	2.1.1. Giai đoạn từ khi thành lập cho đến khi Luật Kiểm toán nhà nước có hiệu lực (1994-2005)	48
1.1.1. Khái niệm, sự cần thiết khách quan, chức năng và phân loại kiểm toán	5	2.1.2. Giai đoạn từ khi Luật Kiểm toán nhà nước có hiệu lực (01/01/2006)	51
1.1.2. Kiểm toán nhà nước	9	2.2. Thực trạng pháp luật về Kiểm toán nhà nước Việt Nam so với pháp luật kiểm toán nhà nước các nước trên thế giới	59
1.1.3. Vị trí, vai trò của Kiểm toán Nhà nước	25	2.2.1. Tính độc lập của kiểm tra tài chính nhà nước	59
1.2. Cơ sở pháp lý cho tổ chức và hoạt động của Kiểm toán nhà nước	29	2.2.2. Quan hệ giữa Kiểm toán nhà nước với Chính phủ và Quốc hội	66
1.2.1. Cơ sở pháp lý cơ bản	29	2.2.3. Tổ chức và nhân sự của SAI	69
1.2.2. Các quy định của Kiểm toán nhà nước	32	2.2.4. Các quyền hạn của SAI	72
1.3. Quy định quốc tế về tổ chức và hoạt động của Kiểm toán nhà nước	33	2.2.5. Các nghĩa vụ của SAI	74
1.3.1. Chuẩn mực quốc tế về kiểm toán nhà nước	33	2.3. Nguyên nhân hạn chế của pháp luật về Kiểm toán nhà nước ở nước ta hiện nay	76
1.3.2. Các quy định phổ biến về Kiểm toán nhà nước trên thế giới	38	2.4. Kiểm toán Nhà nước trong hội nhập và phát triển; tác động của việc thực hiện các cam kết WTO đến hoạt động Kiểm toán Nhà nước	79
1.3.3. Một số nội dung cụ thể về pháp luật Kiểm toán nhà nước ở các nước	40	2.4.1. Vị trí, vai trò của Kiểm toán Nhà nước trong hội nhập và phát triển	79
1.4. Bài học kinh nghiệm để vận dụng vào việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về Kiểm toán nhà nước Việt Nam	44	2.4.2. Tác động của việc thực hiện các cam kết gia nhập WTO tới hoạt động kiểm toán	81
1.4.1. Pháp luật phải luôn là cơ sở cho hoạt động thực tiễn Kiểm toán nhà nước	44	2.5. Yêu cầu đặt ra đối với pháp luật về Kiểm toán nhà nước hiện nay	86
1.4.2. Tính chặt chẽ thống nhất của hệ thống pháp luật về Kiểm toán nhà nước là điều kiện quan trọng đảm bảo hiệu lực hoạt động của Kiểm toán nhà nước	45	Chương 3: THỰC THI PHÁP LUẬT VỀ KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VỀ KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC ĐÁP ỨNG YÊU CẦU HỘI NHẬP QUỐC TẾ	89
1.4.3. Tính tích cực của hệ thống pháp luật về Kiểm toán nhà nước tạo môi trường pháp lý cho sự phát triển của Kiểm toán nhà nước	46	3.1. Thực thi pháp luật về Kiểm toán nhà nước	89
1.4.4. Pháp luật về Kiểm toán nhà nước phải không ngừng được bổ sung và hoàn thiện để đáp ứng yêu cầu thực tiễn của hoạt động Kiểm toán nhà nước	47	3.1.1. Xây dựng văn bản hướng dẫn thi hành Luật Kiểm toán nhà nước	89
1.4.5. Tăng cường pháp chế là điều kiện để phát huy hiệu lực trong thực tiễn của pháp luật về Kiểm toán nhà nước	47	3.1.2. Tuyên truyền, tập huấn Luật Kiểm toán nhà nước	90
Chương 2: ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC VIỆT NAM	48	3.1.3. Tổ chức thực hiện nhiệm vụ kiểm toán	91
2.1. Thực trạng pháp luật về Kiểm toán nhà nước ở nước ta	48	3.1.4. Vi phạm và xử lý vi phạm pháp luật về Kiểm toán nhà nước	98
		3.2. Quan điểm, định hướng hoàn thiện pháp luật về Kiểm toán nhà nước	100
		3.2.1. Quan điểm chỉ đạo của Đảng và Nhà nước	100
		3.2.2. Định hướng hoàn thiện pháp luật về Kiểm toán nhà nước	106
		3.3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về Kiểm toán nhà nước hiện nay đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế	122
		3.3.1. Nhóm giải pháp hoàn thiện nội dung và hình thức pháp luật về Kiểm toán nhà nước	122
		3.3.2. Nhóm giải pháp về tổ chức thực hiện	140
		KẾT LUẬN	149
		DANH MỤC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ	150
		DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	151

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Kiểm toán Nhà nước (KTNN) là công cụ kiểm tra tài chính công quan trọng của Nhà nước. Hoạt động của KTNN góp phần phân bổ, quản lý, sử dụng các nguồn lực tài chính nhà nước và tài sản công một cách hợp lý, tiết kiệm và hiệu quả. KTNN góp phần phát hiện và ngăn ngừa các hành vi tiêu cực, tham nhũng, lãng phí công quỹ quốc gia. Thông qua hoạt động KTNN đã góp phần quan trọng vào việc xây dựng nền kinh tế thị trường và nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Trên thế giới KTNN đã hình thành và phát triển hàng trăm năm nay, đa số các quốc gia trên thế giới đều sử dụng KTNN như một công cụ hữu hiệu nhằm kiểm tra, kiểm soát các hoạt động kinh tế tài chính của nhà nước, là bộ phận không thể thiếu được trong cơ cấu nhà nước pháp quyền.

Ở Việt Nam, KTNN được thành lập và hoạt động theo Nghị định số 70/CP ngày 11/7/1994 của Chính phủ, Quyết định số 61/TTg ngày 24/01/1995 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Điều lệ tổ chức và hoạt động của KTNN, Luật Ngân sách nhà nước (NSNN), Luật Ngân hàng nhà nước (NHNN) và một số văn bản pháp luật khác. Gần 10 năm sau, KTNN hoạt động theo Nghị định số 93/2003/NĐ-CP ngày 13/8/2003 của Chính phủ. Hiện nay, tổ chức và hoạt động của KTNN được thực hiện theo Luật KTNN được Quốc hội thông qua ngày 25/6/2005, Luật có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2006.

Thực tiễn đã chứng minh sự cần thiết phải củng cố và phát triển KTNN như một công cụ kiểm tra, kiểm soát tài chính công không thể thiếu của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Tuy nhiên, trước yêu cầu của công cuộc đổi mới, đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế, khuôn khổ pháp lý cho tổ chức và hoạt động của KTNN vẫn còn nhiều tồn tại, bất cập:

Một là, thực tế, điều chỉnh hoạt động của KTNN của nhiều nước trên thế giới đã khẳng định hiệu lực hoạt động của cơ quan KTNN tùy thuộc vào địa vị pháp lý, chức năng và tính độc lập của cơ quan KTNN. Thông thường, địa vị pháp lý của cơ quan KTNN được quy định trong Hiến pháp, các vấn đề cụ thể về tổ chức và hoạt động của KTNN được quy định trong Luật KTNN. Địa vị

pháp lý của KTNN chưa được quy định trong đạo luật cơ bản Hiến pháp như hầu hết các nước trên thế giới đã không tránh khỏi khó khăn khi xác định vị trí pháp lý, xây dựng mô hình tổ chức và cơ chế hoạt động cũng như nhận thức của các cấp, các ngành, công chúng và toàn xã hội nói chung về vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ của cơ quan KTNN. Đây là bất cập lớn nhất hiện nay của KTNN. Quy định tại Điều 13 của Luật KTNN về địa vị pháp lý hiện nay của cơ quan KTNN "*Kiểm toán nhà nước là cơ quan chuyên môn về lĩnh vực kiểm tra tài chính*" còn chưa tương xứng với chức năng, nhiệm vụ được giao và chưa phù hợp với thông lệ quốc tế nên đã phần nào làm giảm hiệu lực và hiệu quả của KTNN với tư cách là cơ quan kiểm tra tài chính công cao nhất trong hệ thống kiểm soát của nhà nước. Việc xác định chính xác địa vị pháp lý của KTNN sẽ là cơ sở để tăng cường vị thế và vai trò của KTNN trong việc trợ giúp Quốc hội, Chính phủ quản lý, giám sát tài chính nhà nước và tài sản công.

Hai là, Luật KTNN còn một số hạn chế, bất cập như: chưa thể hiện mối quan hệ với chính quyền địa phương, chức năng nhiệm vụ còn một số vấn đề cần điều chỉnh cho phù hợp với thực tiễn và các chế định pháp luật có liên quan,...

Ba là, nhiều vấn đề bất cập khác liên quan đến KTNN, như: Chưa có sự tương thích về một số quy định giữa Luật KTNN với các luật liên quan; Phạm vi kiểm toán chưa bao quát hết việc kiểm tra, kiểm soát mọi nguồn lực tài chính nhà nước và tài sản công; Một số nội dung chưa được quy định hoặc quy định chưa rõ ràng trong Luật KTNN; Chưa có các quy định cụ thể về chế tài đối với các hành vi vi phạm Luật KTNN,...

Bốn là, hệ thống các văn bản hướng dẫn thi hành Luật KTNN hiện còn chưa đồng bộ, thống nhất và thiếu về cơ bản.

Để giải quyết những vướng mắc phát sinh trong thực tiễn hoạt động kiểm toán và khắc phục những hạn chế của hệ thống các quy định pháp luật hiện hành về KTNN, cần thiết phải hoàn thiện hệ thống pháp luật về KTNN nhằm điều chỉnh về tổ chức, hoạt động của KTNN một cách đầy đủ, toàn diện hơn, tương xứng với nhiệm vụ mà KTNN đảm nhận, đặc biệt là phù hợp với khuyến cáo của INTOSAI, tuân thủ chuẩn mực quốc tế và kế thừa những thành tựu về phát triển tổ chức, hoạt động mà thế giới đã đạt được.

Do vậy, việc lựa chọn và nghiên cứu Đề tài "**Pháp luật về kiểm toán nhà nước Việt Nam đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế**" làm luận văn thạc sĩ luật học là vô cùng cần thiết.

2. Mục tiêu và nhiệm vụ của đề tài

Trên cơ sở nghiên cứu có hệ thống việc hoàn thiện hệ thống pháp luật KTNN, phân tích đánh giá thực trạng về triển khai thực hiện pháp luật KTNN ở nước ta hiện nay, nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế, so sánh địa vị pháp lý, chức năng nhiệm vụ của các cơ quan kiểm toán tối cao với KTNN Việt Nam, từ đó đưa ra những giải pháp, phương hướng hoàn thiện pháp luật về KTNN, góp phần xây dựng khuôn khổ pháp lý đầy đủ và toàn diện cho tổ chức và hoạt động của KTNN trong điều kiện hội nhập quốc tế hiện nay.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Trên cơ sở nghiên cứu có hệ thống những vấn đề lý luận, kinh nghiệm của quốc tế trong xây dựng luật và so sánh địa vị pháp lý, chức năng nhiệm vụ của các cơ quan kiểm toán tối cao quốc tế với KTNN Việt Nam; phân tích đánh giá thực trạng về triển khai thực hiện Luật KTNN và các văn bản hướng dẫn thi hành tại KTNN, các đơn vị có liên quan và các đơn vị thuộc đối tượng kiểm toán của KTNN trong năm năm qua.

4. Phương pháp nghiên cứu của luận văn

Đề tài áp dụng các phương pháp nghiên cứu cơ bản: Phương pháp duy vật biện chứng và duy vật lịch sử, kết hợp với phương pháp hệ thống hoá, khảo sát, phân tích, tổng hợp, đánh giá từ thực tiễn để nghiên cứu những nội dung cần hoàn thiện pháp luật về KTNN.

5. Ý nghĩa khoa học của luận văn

Việc nghiên cứu đề tài có ý nghĩa to lớn cả về lý luận và thực tiễn góp phần hoàn thiện hệ thống về pháp luật KTNN bảo đảm phù hợp với chuẩn mực và thông lệ quốc tế, góp phần thực hiện nghiêm chỉnh pháp luật và nâng cao chất lượng, hiệu lực và hiệu quả hoạt động kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước.

6. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận văn gồm 3 chương:

Chương 1: Cơ sở lý luận về Kiểm toán Nhà nước

Chương 2: Đánh giá thực trạng pháp luật về Kiểm toán Nhà nước Việt Nam

Chương 3: Thực thi pháp luật về kiểm toán nhà nước và giải pháp hoàn thiện pháp luật về kiểm toán nhà nước hiện nay đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế

Chương 1

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

1.1. Những vấn đề cơ bản về Kiểm toán nhà nước

1.1.1. Khái niệm, sự cần thiết khách quan, chức năng và phân loại kiểm toán

- Khái niệm kiểm toán

"Kiểm toán là quá trình các Kiểm toán viên độc lập và có năng lực tiến hành thu thập và đánh giá các bằng chứng về các thông tin được kiểm toán nhằm xác nhận và báo cáo về mức độ phù hợp giữa các thông tin này với các chuẩn mực đã được thiết lập".

- Sự cần thiết khách quan của kiểm toán trong nền kinh tế thị trường

Kiểm toán ra đời, phát triển do yêu cầu quản lý và phục vụ cho quản lý. Xã hội càng phát triển, nền kinh tế thị trường càng phức tạp thì thông tin kinh tế càng có nguy cơ chứa đựng nhiều rủi ro, sai lệch, thiếu tin cậy. Để hạn chế rủi ro thông tin, người sử dụng thông tin có thể tự kiểm tra trước khi sử dụng. Điều này sẽ rất tốn kém và không thực tế bởi không phải người sử dụng thông tin nào cũng đủ điều kiện và thời gian để tự kiểm tra thông tin trước khi ra quyết định. Để khắc phục yếu tố này một phương cách tốt nhất là các thông tin trước khi công bố cho người sử dụng thông tin sẽ có một cơ quan, tổ chức kiểm toán để xác nhận mức độ tin cậy. Các tổ chức kiểm toán sẽ thực hiện kiểm toán các thông tin, xác nhận mức độ tin cậy và cung cấp cho người sử dụng.

- Chức năng của kiểm toán

Bao gồm 2 chức năng:

Thứ nhất: Chức năng xác nhận (hay còn gọi là chức năng xác minh)

Kiểm tra và xác nhận được thể hiện dưới dạng chứng thực báo cáo tài chính.

Thứ hai: Chức năng tư vấn (hay còn gọi là chức năng trình bày ý kiến)

Đề đáp ứng yêu cầu của người sử dụng thông tin trong tương lai, kiểm toán có chức năng thứ hai đó là chức năng tư vấn hay chức năng trình bày ý kiến.

- Phân loại kiểm toán

Có 2 cách phân loại:

Một là: Theo mục đích của kiểm toán (hay theo đối tượng trực tiếp của kiểm toán)

Căn cứ vào mục đích cụ thể (hay đối tượng trực tiếp) của kiểm toán, người ta thường chia kiểm toán thành ba loại là: kiểm toán hoạt động, kiểm toán tuân thủ và kiểm toán báo cáo tài chính.

Hai là: Theo loại hình tổ chức kiểm toán (theo chủ thể thực hiện kiểm toán)

Theo cách phân loại này, kiểm toán được chia làm ba loại là KTNN, kiểm toán độc lập và kiểm toán nội bộ.

1.1.2. Kiểm toán nhà nước

1.1.2.1. Bản chất, chức năng, phạm vi và mô hình tổ chức và hoạt động của Kiểm toán nhà nước

- Bản chất của KTNN

Bản chất là cơ quan kiểm tra tài chính công của Nhà nước, vị trí, tác dụng của nó đã được xã hội công nhận và không một cơ quan chức năng nào khác thay thế được trong việc tăng cường kiểm soát, thực hiện mục đích sử dụng hợp lý và có hiệu quả các nguồn lực tài chính của các cơ quan công quyền, các tổ chức, đơn vị có sử dụng NSNN.

- Chức năng của KTNN

Có 2 chức năng cơ bản:

Chức năng xác nhận nhằm khẳng định mức độ trung thực của số liệu, tài liệu và tính hợp pháp của các thông tin được kiểm toán;

Chức năng tư vấn do yêu cầu phát triển kinh tế ngày càng đa dạng, các loại hình sở hữu tư liệu sản xuất ngày càng phong phú, các hình thức kinh doanh cũng như việc quản lý và sử dụng các nguồn kinh phí NSNN của

chính phủ và các tổ chức đòi hỏi phải có hiệu quả hơn. Do đó, chức năng tư vấn ngày càng đóng vai trò quan trọng.

Ngoài ra, tùy thuộc vào thể chế chính trị, tổ chức nhà nước và lịch sử, ở một số nước, KTNN còn có những chức năng đặc thù như xét xử hay điều tra tội phạm kinh tế...

Ở Việt Nam, theo quy định của Luật KTNN: "*KTNN có chức năng kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ, kiểm toán hoạt động đối với mọi cơ quan, tổ chức có quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước.*

- Phạm vi đối tượng của KTNN

Ở nước ta, đối tượng của KTNN được xác định: "*Đối tượng kiểm toán của KTNN là hoạt động có liên quan đến quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước*".

- Mô hình tổ chức và cơ chế hoạt động của KTNN

Mô hình tổ chức và cơ chế hoạt động của KTNN ở tất cả các quốc gia trên thế giới dù được thiết kế khác nhau như thế nào nhưng đều phải tuân thủ nguyên tắc hoạt động là độc lập, khách quan, chỉ tuân theo pháp luật. Thế giới có 3 mô hình cơ bản sau: mô hình KTNN trực thuộc cơ quan lập pháp, mô hình KTNN trực thuộc cơ quan hành pháp và mô hình KTNN đứng độc lập với cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp. Cơ chế hoạt động của KTNN các nước trên thế giới cũng chia ra làm 2 dạng: cơ chế thủ trưởng và cơ chế hội đồng (đồng sự). Ở Việt Nam, KTNN được tổ chức theo nguyên tắc tập trung, thống nhất bao gồm KTNN trung ương và KTNN các khu vực, tạo điều kiện cho KTNN hoạt động độc lập, không chịu sự chi phối của chính quyền các cấp.

- Kiểm toán viên nhà nước

KTV trong bộ máy KTNN thường được gọi là KTV nhà nước (State Auditors). KTV nhà nước thuộc hệ thống công chức của Nhà nước, phải đảm bảo những tiêu chuẩn về chuyên môn cũng như các tiêu chuẩn khác ở một mức độ nhất định.

1.1.2.2. Pháp luật về Kiểm toán nhà nước

Pháp luật về KTNN là tổng thể các QPPL do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành và bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong hoạt động KTNN với mục đích tăng cường việc kiểm tra, giám sát của Nhà nước trong quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà

nước, góp phần thực hành tiết kiệm, chống tham nhũng, thất thoát, lãng phí, phát hiện và ngăn chặn hành vi vi phạm pháp luật, nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước.

- Về đối tượng điều chỉnh của pháp luật về KTNN

Là những quan hệ xã hội phát sinh trong hoạt động KTNN cần có sự điều chỉnh bằng pháp luật.

- Về phương pháp điều chỉnh của pháp luật về KTNN

Cấm đoán như nghiêm cấm KTV nhà nước sách nhiễu, gây khó khăn, phiền hà cho đơn vị được kiểm toán; nhận hối lộ...;

Bắt buộc như đơn vị được kiểm toán phải cung cấp đầy đủ, kịp thời các thông tin, tài liệu cần thiết để thực hiện kiểm toán theo yêu cầu của KTNN và KTV nhà nước;

Cho phép như đơn vị được kiểm toán được thảo luận, giải trình bằng văn bản về những vấn đề nêu trong dự thảo báo cáo kiểm toán nếu xét thấy chưa phù hợp.

- Đặc trưng

+ Pháp luật về KTNN là cơ sở pháp lý cho hoạt động kiểm tra tài chính ngoại vi.

+ Pháp luật về KTNN bao gồm các QPPL điều chỉnh những quan hệ phát sinh trong tổ chức và hoạt động kiểm toán của KTNN.

- Nội dung của hệ thống pháp luật về KTNN gồm các nhóm chủ yếu sau:

+ Nhóm các quy định về địa vị pháp lý, tổ chức bộ máy của KTNN.

+ Nhóm các quy định về mối quan hệ giữa cơ quan KTNN với các chủ thể tham gia vào quá trình quản lý và sử dụng các nguồn lực tài chính Nhà nước và tài sản công.

+ Nhóm các quy định về cơ chế hoạt động của KTNN.

1.1.3. Vị trí, vai trò của Kiểm toán Nhà nước

1.1.3.1. Kiểm toán Nhà nước là cơ quan kiểm tra tài chính và tài sản công cao nhất của Nhà nước

1.1.3.2. Hoạt động của Kiểm toán nhà nước nhằm đánh giá tính kinh tế của việc quản lý và sử dụng nguồn lực tài chính và tài sản công

1.1.3.3. Hoạt động của Kiểm toán nhà nước góp phần nâng cao hiệu lực của hệ thống pháp luật

1.1.3.4. Kiểm toán nhà nước góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật

1.2. Cơ sở pháp lý cho tổ chức và hoạt động của Kiểm toán nhà nước

1.2.1. Cơ sở pháp lý cơ bản

Những quy định mang tính pháp lý: là những quy định bắt buộc cưỡng bức của Nhà nước được quy định trong các Luật, hoặc văn bản pháp quy (Nghị định, Thông tư,...).

Những quy định mang tính chuẩn mực. Đó là các nguyên tắc căn bản của kiểm toán, quy trình nghiệp vụ của các cuộc kiểm toán, hệ thống phương pháp chuyên môn nghiệp vụ kiểm toán. Theo tài liệu thuật ngữ kế toán - kiểm toán của Liên đoàn quốc tế của các nhà kế toán (IFAC) thì: "*Chuẩn mực kiểm toán là những văn kiện mô tả các nguyên tắc cơ bản về nghiệp vụ và xử lý các mối quan hệ phát sinh trong quá trình kiểm toán mà trong quá trình hành nghề các kiểm toán viên buộc phải tuân theo*".

1.2.2. Các quy định của Kiểm toán nhà nước

Hiện nay, văn bản có giá trị pháp cao nhất quy định về KTNN là Luật KTNN. Luật này được Quốc hội thông qua ngày 14/6/2005 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2006. Để cụ thể hóa một số quy định trong Luật KTNN, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, ngành liên quan và KTNN đã ban hành nhiều văn bản hướng dẫn thi hành trên các lĩnh vực do Luật điều chỉnh. Trên cơ sở quy định của Luật KTNN và các quy định của pháp luật, Tổng KTNN đã ban hành các văn bản QPPL và văn bản quản lý theo thẩm quyền hướng dẫn thi hành Luật KTNN như: Quyết định, Chỉ thị, Chuẩn mực kiểm toán, Quy trình kiểm toán, các Quy chế, Quy định và quy tắc ứng xử của KTV nhà nước.

1.3. Quy định quốc tế về tổ chức và hoạt động của Kiểm toán nhà nước

1.3.1. Chuẩn mực quốc tế về kiểm toán nhà nước

1.3.1.1. INTOSAI

Tổ chức các Cơ quan kiểm toán tối cao quốc tế (INTOSAI) thành lập năm 1953, tại Havana, Cuba. Văn phòng Tổng thư ký của INTOSAI được

chủ trì bởi Tòa Kiểm toán Áo từ năm 1965 và Chủ tịch Tòa Kiểm toán Áo giữ vai trò là Tổng Thư ký của INTOSAI - hiện tại là tiến sĩ Josef Moser (từ năm 2004).

"Tuyên bố Lima" được hiểu như là "Đạo luật" về kiểm toán, được xác định nguyên tắc về sự độc lập của SAI.

Cùng với Tuyên bố Lima, Tuyên bố Mehicô về tính độc lập của các cơ quan kiểm toán tối cao được Đại hội lần thứ XIX của Tổ chức Quốc tế các Cơ quan Kiểm toán tối cao (INTOSAI) tại Mêhicô thông qua khi xét thấy Tuyên bố Lima về Hướng dẫn các Quy tắc Kiểm toán (Tuyên bố Lima) quy định rằng các Cơ quan Kiểm toán tối cao (SAI) chỉ có thể hoàn thành nhiệm vụ của mình nếu họ độc lập với đơn vị được kiểm toán và không chịu các tác động từ bên ngoài. Các Tuyên bố này đã khẳng định tính độc lập của SAI được thể hiện qua tám tiêu chí sau:

- Địa vị pháp lý: Để đảm bảo cho địa vị pháp lý phù hợp và hiệu quả của các SAI đối với nhà nước, tính độc lập của các SAI cần phải được xác định chính xác trong hiến pháp và pháp luật, bao gồm cả các điều khoản trong dự luật.

- Các nguồn lực: Các SAI nên sẵn sàng nguồn nhân lực, vật lực và tài chính cần thiết và hợp lý và nên quản lý ngân sách của chính mình mà không cần sự can thiệp hay kiểm soát từ chính phủ hoặc các cơ quan quyền lực.

- Nhân sự: Điều kiện để bổ nhiệm người đứng đầu SAI và các thành viên hội đồng lãnh đạo cần phải được quy định trong luật. Tính độc lập của người đứng đầu SAI và các thành viên hội đồng lãnh đạo chỉ được bảo đảm nếu họ được bổ nhiệm với nhiệm kỳ đủ dài và cố định và chỉ bị bãi nhiệm do quy chế độc lập của cơ quan hành pháp. Điều đó cho phép họ thực hiện nhiệm vụ mà không cần lo sợ bị trả đũa.

- Hoạt động: Nhằm thực hiện nhiệm vụ một cách có hiệu quả, các SAI cần độc lập trong việc lựa chọn cuộc kiểm toán, lập kế hoạch kiểm toán và tiến hành các phương pháp kiểm toán cũng như tiến hành các cuộc kiểm toán và việc tổ chức, quản lý cơ quan. Vì thế các SAI không nên chịu sự điều hành và can thiệp của cơ quan lập pháp và hành pháp trong việc thực hiện nhiệm vụ kiểm toán.

- Truy cập thông tin: Các kiểm toán viên cần phải được hoàn toàn tự do về thời gian và không giới hạn trong truy cập tất cả các tài liệu và thông tin mà họ cần để hoàn thành trách nhiệm của họ.

- Báo cáo kết quả kiểm toán: Các SAI nên báo cáo kết quả công việc kiểm toán của họ ít nhất một năm một lần, tuy nhiên họ cũng được tự do báo cáo thường xuyên hơn, nếu cần thiết.

- Nội dung và thời gian báo cáo kiểm toán: Các SAI nên được tự do quyết định nội dung báo cáo kiểm toán cũng như phát hành, phổ biến báo cáo của họ, một khi họ được chính thức lập và phát hành báo cáo đến các cơ quan có thẩm quyền phù hợp.

- Cơ chế giám sát hiệu quả: Các SAI nên có các thủ tục độc lập để bám sát các cuộc kiểm toán nhằm đảm bảo rằng các đơn vị được kiểm toán có thể gửi quan sát và kiến nghị của họ giúp các hoạt động được thực hiện đúng đắn.

1.3.1.2. ASOSAI

ASOSAI được thành lập năm 1979 là tổ chức của các KTNN tối cao tại Châu Á, hiện có 45 thành viên. KTNN Việt Nam trở thành thành viên của ASOSAI từ tháng 01/1997. Mỗi SAI trong khuôn khổ ASOSAI đều tổ chức và hoạt động trên cơ sở chuẩn mực quốc tế về KTNN tối cao.

1.3.2. Các quy định phổ biến về Kiểm toán nhà nước trên thế giới

1.3.2.1. Về Hiến pháp và Luật về Kiểm toán nhà nước

Về cơ bản có thể đưa ra những nhận xét về tính phổ biến của những quy định về KTNN trong Hiến pháp là:

- Xác định chức năng cơ bản của KTNN.

- Xác định vị trí của KTNN trong hệ thống các cơ quan Nhà nước.

- Hầu hết Hiến pháp các nước còn quy định thẩm quyền (quyền và nghĩa vụ) cơ bản của KTNN; nguyên tắc cơ bản trong hoạt động của KTNN (tính độc lập).

Luật KTNN là cơ sở pháp lý để điều chỉnh mọi quan hệ phát sinh trong hoạt động của KTNN; đồng thời cũng là cơ sở pháp lý điều chỉnh các quan hệ nội bộ của hệ thống KTNN.

1.3.2.2. Về các văn bản dưới luật

Các văn bản dưới luật chủ yếu là các văn bản pháp lý quy định chi tiết những nội dung của Hiến pháp và luật kiểm toán nhằm thực thi Hiến pháp và luật trong hoạt động kiểm toán. Các văn bản này do KTNN hoặc các cơ quan có chức năng quản lý nhà nước về kiểm toán ban hành, tùy theo tổ chức quản lý hành chính ở mỗi nước.

1.3.3. Một số nội dung cụ thể về pháp luật Kiểm toán nhà nước ở các nước

1.3.3.1. Vị trí pháp lý của cơ quan Kiểm toán nhà nước

Qua số liệu thống kê trong 53 cơ quan KTNN là thành viên của INTOSAI có thể đưa ra những mô hình chủ yếu sau:

- 45% (24 cơ quan KTN) số nước có cơ quan KTNN trực thuộc Quốc Hội
- 18% (10 cơ quan KTNN) số nước có cơ quan KTNN trực thuộc Chính phủ.
- 20% (11 cơ quan KTNN) số nước có cơ quan KTNN trực thuộc nguyên thủ quốc gia (Tổng thống hoặc nhà vua)
- 17% (8 cơ quan KTNN) số nước có cơ quan KTNN độc lập.

1.3.3.2. Chức năng, nhiệm vụ của cơ quan Kiểm toán nhà nước

Theo định hướng của INTOSAI trong "Tuyên bố Lima" thì KTNN thực hiện Kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ và kiểm toán hoạt động.

1.3.3.3. Đối tượng kiểm toán

Theo thông lệ quốc tế phổ biến ở tất cả các quốc gia trên thế giới, KTNN đều được coi là cơ quan kiểm tra tài chính công cao nhất, được quyền kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ và kiểm toán hoạt động đối với tất cả các cơ quan, tổ chức có sử dụng kinh phí từ NSNN hoặc có nhận tài trợ từ NSNN.

1.3.3.4. Cơ chế hoạt động của Kiểm toán nhà nước

Độc lập trong hoạt động được coi là nguyên tắc cơ bản và bao trùm trong hoạt động của KTNN. Nguyên tắc này phù hợp với những định hướng của INTOSAI và được tất cả các nước tôn trọng trong tổ chức và hoạt động của KTNN.

1.3.3.5. Mô hình tổ chức và nhân sự

+ Mô hình tổ chức 2 cơ quan KTNN: KTNN Trung ương và KTNN địa phương, độc lập với nhau trong kiểm toán NSNN của chính quyền mỗi cấp (phổ biến ở các nước theo thể chế liên bang).

+ Mô hình tổ chức 1 cơ quan KTNN: duy nhất có hệ thống tổ chức tập trung thống nhất từ TW đến các khu vực và vùng lãnh thổ (KTNN Việt Nam thuộc mô hình này).

+ Mô hình tổ chức cơ quan KTNN các cấp từ Trung ương đến địa phương ăn khớp với các cấp chính quyền trong hệ thống tổ chức hành chính nhà nước; hình thành sự lãnh đạo song trùng của KTNN cấp trên và của địa phương (điển hình là mô hình tổ chức KTNN Trung Quốc).

1.3.3.6. Thẩm quyền về báo cáo kiểm toán của cơ quan Kiểm toán nhà nước

Ở tất cả các nước luật pháp đều quy định: KTNN có trách nhiệm báo cáo kết quả kiểm toán lên Chính phủ, Quốc hội và công bố công khai trước công chúng (trừ các trường hợp phải giữ bí mật theo quy định của pháp luật). Đây chính là cơ sở quan trọng để có thể phát huy được hiệu lực của hoạt động kiểm toán của KTNN.

1.4. Bài học kinh nghiệm để vận dụng vào việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về Kiểm toán nhà nước Việt Nam

1.4.1. Pháp luật phải luôn là cơ sở cho hoạt động thực tiễn Kiểm toán nhà nước

1.4.2. Tính chặt chẽ thống nhất của hệ thống pháp luật về Kiểm toán nhà nước là điều kiện quan trọng đảm bảo hiệu lực hoạt động của Kiểm toán nhà nước

1.4.3. Tính tích cực của hệ thống pháp luật về Kiểm toán nhà nước tạo môi trường pháp lý cho sự phát triển của Kiểm toán nhà nước

1.4.4. Pháp luật về Kiểm toán nhà nước phải không ngừng được bổ sung và hoàn thiện để đáp ứng yêu cầu thực tiễn của hoạt động Kiểm toán nhà nước

1.4.5. Tăng cường pháp chế là điều kiện để phát huy hiệu lực trong thực tiễn của pháp luật về Kiểm toán nhà nước

Chương 2

ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC VIỆT NAM

2.1. Thực trạng pháp luật về Kiểm toán nhà nước ở nước ta

2.1.1. Giai đoạn từ khi thành lập cho đến khi Luật Kiểm toán nhà nước có hiệu lực (1994-2005)

KTNN được thành lập theo Nghị định số 70/CP ngày 11/7/1994 của Chính phủ để giúp Thủ tướng Chính phủ thực hiện chức năng kiểm tra, xác nhận tính đúng đắn, hợp pháp của tài liệu và số liệu kế toán, báo cáo quyết toán của cơ quan Nhà nước, các đơn vị sự nghiệp, đơn vị kinh tế nhà nước và các đoàn thể quần chúng, các tổ chức xã hội sử dụng kinh phí do NSNN cấp. Tổ chức và hoạt động KTNN trong giai đầu mới thành lập được thực hiện theo Quyết định số 61/TTg ngày 24/01/1995 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Điều lệ tổ chức và hoạt động của KTNN.

Một số QPPL trong các luật điều chỉnh các hoạt động có phát sinh các mối quan hệ kiểm toán: Luật NSNN quy định về hoạt động KTNN trong lĩnh vực NSNN; Luật DNNN quy định về nghĩa vụ của DNNN trong thực hiện chế độ kiểm toán; Luật NHNN Việt Nam quy định về Báo cáo tài chính của NHNN phải được KTNN kiểm toán và xác nhận; Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng (ban hành năm 1999) quy định trách nhiệm của các tổ chức kiểm toán trong thẩm tra quyết toán.

Ngày 13/8/2003 Chính phủ ban hành Nghị định số 93/2003/NĐ-CP quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của KTNN thay thế Nghị định số 70/CP ngày 11/7/1994 của Chính phủ và bãi bỏ quy định tại các Chương I, II, III Điều lệ tổ chức và hoạt động của KTNN ban hành kèm theo Quyết định số 61/TTg ngày 24/01/1995 của Thủ tướng Chính phủ.

2.1.2. Giai đoạn từ khi Luật Kiểm toán nhà nước có hiệu lực (01/01/2006)

Luật KTNN được Quốc hội khoá XI, kỳ họp thứ 7 thông qua ngày 14/6/2005, Chủ tịch nước ký lệnh công bố ngày 24/6/2005 và có hiệu lực thi hành từ 01/01/2006. Luật KTNN đã ghi nhận nguyên tắc hoạt động kiểm toán của KTNN là "Độc lập và chỉ tuân theo pháp luật; Trung thực, khách

quan". Để đảm bảo tính độc lập cho KTNN, Luật KTNN đã quy định địa vị pháp lý của KTNN; địa vị của Tổng KTNN, cơ chế bổ nhiệm, miễn nhiệm Tổng KTNN, Phó tổng KTNN cũng như bảo đảm kinh phí hoạt động của KTNN...

2.2. Thực trạng pháp luật về Kiểm toán nhà nước Việt Nam so với pháp luật Kiểm toán nhà nước các nước trên thế giới

2.2.1. Tính độc lập của kiểm tra tài chính nhà nước

Theo Tuyên bố Lima về kiểm tra tài chính công của Tổ chức Quốc tế các SAI (INTOSAI) mà KTNN Việt Nam là thành viên chính thức thì tính độc lập của cơ quan KTNN là nguyên tắc tối cao, là tiền đề cơ bản bảo đảm cho công tác kiểm tra tài chính công có hiệu lực và hiệu quả.

Ở Việt Nam, KTNN thành lập sau khi Quốc hội thông qua Hiến pháp năm 1992, do vậy chưa có điều kiện quy định về tính độc lập của cơ quan KTNN trong các điều khoản Hiến pháp. Luật KTNN đã có 1 điều (Điều 7 Luật KTNN Việt Nam) quy định về nguyên tắc hoạt động kiểm toán của KTNN: "*Độc lập và chỉ tuân theo pháp luật*". Qua so sánh với luật KTNN của nhiều nước trên thế giới cho thấy quy định về nguyên tắc độc lập trong Luật KTNN Việt Nam là quy định rất tiên bộ. Tính độc lập của cơ quan KTNN được thể hiện thông qua:

Thứ nhất, về địa vị pháp lý của KTNN

Thứ hai, về ngân sách, độc lập về nguồn lực tài chính để hoạt động là tiền đề cơ bản bảo đảm tính tự chủ trong công việc.

Thứ ba, về nhân sự.

2.2.2. Quan hệ giữa Kiểm toán nhà nước với Chính phủ và Quốc hội

- KTNN độc lập về tổ chức.

- Đặt KTNN nằm trong ngành lập pháp hoặc hành pháp.

- Tự chịu trách nhiệm về chương trình kiểm toán.

2.2.3. Tổ chức và nhân sự của SAI

- *Tổ chức*

Tuyên bố Lima không quy định rõ về một hình thức, cơ cấu tổ chức có thể được ưu tiên với các cơ quan KTNN, song về cơ bản theo hai hình thức là *hình thức đơn tuyến* và *hình thức đồng sự*.

KTNN Việt nam được tổ chức theo hình thức đơn tuyến. Đứng đầu cơ quan KTNN là Tổng KTNN. Tổng KTNN do Quốc hội bầu (Điều 19, Điều 21 Luật KTNN Việt Nam).

- Nhân sự

Điều 14 Tuyên bố Lima đòi hỏi rằng các ủy viên kiểm toán và công chức kiểm toán thuộc SAI phải có đủ năng lực cần thiết và sự chính trực về đạo đức để thực hiện được các nhiệm vụ của mình.

2.2.4. Các quyền hạn của SAI

- *Thẩm quyền kiểm toán*, KTNN là cơ quan kiểm tra tài chính công của Nhà nước, do đó đối tượng của KTNN là các cơ quan, đơn vị, tổ chức có nhiệm vụ quản lý, thu - chi và sử dụng NSNN.

- *Thẩm quyền xây dựng chuẩn mực, quy trình kiểm toán*: Tính độc lập phải được bảo đảm cho KTNN xây dựng và thực hiện kiểm toán theo một qui trình nghiệp vụ phù hợp.

- *Thẩm quyền điều tra*, quyền điều tra là một biện pháp nghiệp vụ không thể thiếu được trong công việc kiểm toán, nhất là các trường hợp có dấu hiệu vi phạm pháp luật. Đa số luật kiểm toán của các nước đều nhấn mạnh ý nghĩa các quyền điều tra, thông qua việc này để ngăn chặn hành động cản trở KTV thực hiện các quyền hạn theo luật định. Điều khoản này nhằm tăng cường vị trí của KTNN với các đơn vị bị kiểm toán và tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động của KTV.

- *Quyền thực thi*, đa số luật kiểm toán của các nước qui định việc thực thi kết luận kiểm toán, tùy thuộc vào mức độ sai sót đã được kết luận, để KTNN đưa ra kiến nghị xử lý, đồng thời có quyền kiến nghị các biện pháp khắc phục các sai sót đã được kết luận. Các đơn vị bị kiểm toán phải trình bày những biện pháp khắc phục và thời hạn để khắc phục các sai sót đó. Nếu đơn vị bị kiểm toán không thực hiện, KTNN có quyền thông báo cho cơ quan quản lý cấp trên trực tiếp của đơn vị đó hoặc cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý theo qui định của pháp luật.

2.2.5. Các nghĩa vụ của SAI

- Công bố các kết quả kiểm toán (báo cáo kiểm toán)

- Các yêu cầu đối với báo cáo kiểm toán

- Hoạt động thẩm định và các quyền hạn khác

2.3. Nguyên nhân hạn chế của pháp luật về Kiểm toán nhà nước ở nước ta hiện nay

Thứ nhất, khuôn khổ pháp lý về tổ chức và hoạt động của KTNN chưa đầy đủ và thiếu đồng bộ. KTNN là cơ quan mới, không có tổ chức tiền thân và chưa có tiền hoạt động ở nước ta. Địa vị pháp lý của KTNN và Tổng KTNN chưa được quy định trong Đạo luật cơ bản (Hiến pháp) như hầu hết các nước trên thế nên không tránh khỏi khó khăn về xây dựng mô hình tổ chức và cơ chế hoạt động. Đây là bất cập lớn nhất hiện nay của KTNN.

Thứ hai, nhận thức của các cấp, các ngành, công chúng và xã hội nói chung về vị trí, vai trò và chức năng, nhiệm vụ của KTNN chưa đầy đủ và toàn diện, thậm chí có lúc, có nơi còn sai lệch, không đúng đắn, không chỉ trong xã hội mà ngay cả đối với không ít tổ chức, cơ quan và đội ngũ cán bộ công chức trong bộ máy nhà nước.

Thứ ba, cơ cấu tổ chức của KTNN hiện tại chưa hoàn chỉnh, chưa tương xứng với chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của KTNN; số lượng, cơ cấu và chất lượng đội ngũ cán bộ, KTV còn nhiều bất cập.

Thứ tư, nhiều vấn đề có ảnh hưởng đến tính hiệu lực, hiệu quả của hoạt động KTNN vẫn còn trong quá trình hoàn thiện.

Thứ năm, do KTNN là một lĩnh vực hoàn toàn mới mẻ đối với nước ta; cơ quan KTNN mới được thành lập, nên kinh nghiệm tổ chức và triển khai hoạt động kiểm toán còn hạn chế, nhất là đối với loại hình kiểm toán hoạt động để đánh giá tính kinh tế, hiệu lực và hiệu quả trong quản lý và sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước.

2.4. Kiểm toán Nhà nước trong hội nhập và phát triển; tác động của việc thực hiện các cam kết WTO đến hoạt động Kiểm toán Nhà nước

2.4.1. Vị trí, vai trò của Kiểm toán Nhà nước trong hội nhập và phát triển

Thứ nhất, KTNN cung cấp thông tin giúp Quốc hội quyết định dự toán ngân sách nhà nước, phân bổ ngân sách Trung ương đúng đối tượng, đúng mục đích, đảm bảo tính chặt chẽ, hiệu quả và tiết kiệm; đồng thời, cung cấp

thông tin giúp Quốc hội xem xét, phê chuẩn Quyết toán NSNN; kiến nghị xuất toán các khoản chi sai chính sách chế độ, điều chỉnh dự toán của các bộ, ngành Trung ương và địa phương; phát hiện và kiến nghị xử lý các hành vi tham nhũng, lãng phí, kém hiệu quả trong quá trình sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước.

Thứ hai, đối với các doanh nghiệp hoạt động trong môi trường cạnh tranh và hội nhập, thông qua hoạt động kiểm toán, KTNN đã xác nhận tính trung thực của báo cáo tài chính, tình hình sản xuất kinh doanh của đơn vị được kiểm toán, góp phần tạo lập môi trường kinh doanh minh bạch hơn, xây dựng hệ thống thông tin tin cậy, tạo được niềm tin để các cổ đông của công ty, các nhà đầu tư, ngân hàng, bảo hiểm, cơ quan chức năng xem xét quyết định đầu tư hay cho các doanh nghiệp vay vốn.

Thứ ba, trong môi trường kinh tế mở cửa, hội nhập, để thu hút hiệu quả và tối đa các nguồn vốn, công nghệ nước ngoài, các quốc gia phải đảm bảo công khai kết quả sử dụng các nguồn vốn viện trợ, tài trợ hoặc cho vay,...Hoạt động kiểm toán và công khai kết quả kiểm toán của KTNN đã trở thành một trong những kênh thông tin quan trọng trong việc tạo dựng niềm tin cho các quốc gia, các ngân hàng, tổ chức tín dụng và các nhà đầu tư nước ngoài,...

Thứ tư, trước xu thế hội nhập quốc tế và khu vực, tầm quan trọng và sự phát triển không ngừng của các cơ quan KTNN tối cao các nước đã hình thành xu hướng hội nhập trong lĩnh vực kiểm toán. KTNN Việt Nam đã là thành viên của Tổ chức Quốc tế các Cơ quan kiểm toán tối cao - INTOSAI, Tổ chức các Cơ quan kiểm toán tối cao Châu Á - ASOSAI và có quan hệ hợp tác với nhiều tổ chức kiểm toán tối cao của các nước trên thế giới.

2.4.2. Tác động của việc thực hiện các cam kết gia nhập WTO tới hoạt động kiểm toán

2.4.2.1. Tác động đối với khung pháp lý điều chỉnh tổ chức và hoạt động

2.4.2.2. Tác động đối với tổ chức và hoạt động kiểm toán

2.4.2.3. Tác động đối với nội dung và thực hiện chức năng kiểm toán

2.4.2.4. Tác động đối với công khai và minh bạch hóa các kết quả kiểm toán

2.5. Yêu cầu đặt ra đối với pháp luật về Kiểm toán nhà nước hiện nay

Ngày 19/4/2010, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Nghị quyết số 927/2010/UBTVQH12 chỉ rõ những nhiệm vụ quan trọng cần phải thực hiện bao gồm:

- Nghiên cứu, đề xuất bổ sung trong Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

- Nghiên cứu sửa đổi Luật KTNN.

- Đề xuất sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức Quốc hội và Luật Tổ chức Chính phủ liên quan đến KTNN.

- Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện các văn bản để cụ thể hoá Luật KTNN:

Để thực hiện những nhiệm vụ trên đây, KTNN phải bảo đảm các yêu cầu sau:

Thứ nhất, nguyên tắc hoạt động độc lập, chỉ tuân theo pháp luật trong hoạt động của KTNN;

Thứ hai, tính đồng bộ, thống nhất, toàn diện và tính khả thi của hệ thống pháp luật về kiểm toán nhà nước; đồng thời bảo đảm tính thống nhất; tính đồng bộ giữa Luật KTNN với các luật có liên quan trong hệ thống pháp luật của Nhà nước ta.

Thứ ba, tuân thủ các nguyên tắc, chuẩn mực kiểm toán quốc tế, phù hợp thông lệ quốc tế và thực tiễn Việt Nam.

Chương 3

THỰC THI PHÁP LUẬT VỀ KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VỀ KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC ĐÁP ỨNG YÊU CẦU HỘI NHẬP QUỐC TẾ

3.1. Thực thi pháp luật về Kiểm toán nhà nước

3.1.1. Xây dựng văn bản hướng dẫn thi hành Luật Kiểm toán nhà nước

Sau khi ban hành Luật KTNN, 08 Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, 03 Nghị định của Chính phủ, 04 Thông tư và Thông tư liên tịch,

01 Quyết định của Bộ trưởng Bộ Công an đã được ban hành. Trong phạm vi thẩm quyền, Tổng KTNN cũng đã ban hành 63 Quyết định trong đó có 31 văn bản QPPL.

3.1.2. Tuyên truyền, tập huấn Luật Kiểm toán nhà nước

Để nhanh chóng đưa Luật KTNN vào cuộc sống, cần thực hiện đồng bộ nhiều biện pháp, trong đó công tác tuyên truyền, tập huấn Luật KTNN cho các cơ quan, đơn vị, tổ chức thuộc phạm vi áp dụng của Luật KTNN.

3.1.3. Tổ chức thực hiện nhiệm vụ kiểm toán

Với khuôn khổ pháp lý ngày càng hoàn thiện, năng lực được tăng cường, hoạt động KTNN ngày càng rộng về quy mô, đơn dạng về loại hình và phương thức kiểm toán, tiến bộ về chất lượng kiểm toán, công khai về kết quả kiểm toán theo quy định của pháp luật.

3.1.4. Vi phạm và xử lý vi phạm pháp luật về Kiểm toán nhà nước

Đa số các hành vi vi phạm pháp luật KTNN không phải là tội phạm mà là vi phạm hành chính hoặc vi phạm kỷ luật lao động và cần phải bị xử lý theo quy định của pháp luật.

3.2. Quan điểm, định hướng hoàn thiện pháp luật về Kiểm toán nhà nước

3.2.1. Quan điểm chỉ đạo của Đảng và Nhà nước

3.2.1.1. Bảo đảm nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp

3.2.1.2. Hoàn thiện hệ thống pháp luật Kiểm toán nhà nước phải quán triệt và thể chế hoá các quan điểm của Đảng về phát triển Kiểm toán nhà nước

3.2.1.3. Hoàn thiện hệ thống pháp luật Kiểm toán nhà nước phải nhằm bảo đảm tính độc lập của cơ quan Kiểm toán nhà nước

3.2.1.4. Hoàn thiện hệ thống pháp luật Kiểm toán nhà nước phải nhằm xây dựng KTNN thực sự trở thành công cụ quan trọng và đủ mạnh của Nhà nước thực hiện việc kiểm tra, kiểm soát nghiêm ngặt việc quản lý và sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước

3.2.1.5. Hoàn thiện hệ thống pháp luật Kiểm toán nhà nước phải quán triệt và thực hiện các quan điểm về cải cách hành chính của Nhà nước

3.2.1.6. Hoàn thiện hệ thống pháp luật Kiểm toán nhà nước phải nhằm đáp ứng yêu cầu chủ động hội nhập kinh tế quốc tế; phù hợp với các nguyên tắc, thông lệ quốc tế và điều kiện thực tiễn của Việt Nam

3.2.2. Định hướng hoàn thiện pháp luật về Kiểm toán nhà nước

3.2.2.1. Xác lập vị trí của cơ quan Kiểm toán nhà nước trong cơ cấu tổ chức bộ máy của Nhà nước ta (xác lập địa vị pháp lý của KTNN trong Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam)

3.2.2.2. Bảo đảm tính độc lập cao đối với hoạt động Kiểm toán nhà nước

3.2.2.3. Tiếp tục hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn, phạm vi và đối tượng kiểm toán của Kiểm toán nhà nước

3.2.2.4. Sớm cụ thể hóa và hoàn thiện hệ thống chuẩn mực, quy trình kiểm toán của từng lĩnh vực

3.2.2.5. Sớm xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định về chế tài tạo cơ sở pháp lý xử lý nghiêm minh mọi hành vi vi phạm pháp luật về Kiểm toán nhà nước

3.3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về Kiểm toán nhà nước hiện nay đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế

3.3.1. Nhóm giải pháp hoàn thiện nội dung và hình thức pháp luật về Kiểm toán nhà nước

3.3.1.1. Địa vị pháp lý của Kiểm toán nhà nước trong Hiến pháp

Đưa ra 2 phương án lựa chọn mô hình thích hợp cho KTNN Việt Nam, đó là mô hình: **KTNN độc lập với Chính phủ và Quốc hội** hoặc mô hình: **KTNN trực thuộc Quốc hội**.

3.3.1.2. Sửa đổi, bổ sung Luật Kiểm toán nhà nước

Quán triệt các quan điểm chỉ đạo nêu trên, việc sửa đổi, bổ sung Luật KTNN được thực hiện theo các nội dung định hướng hoàn thiện về:

Một, địa vị pháp lý của KTNN

Hai, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của KTNN

KẾT LUẬN

KTNN là cơ quan chuyên môn về lĩnh vực kiểm tra tài chính nhà nước do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chi tuân theo pháp luật. Qua hơn 17 năm hoạt động, đặc biệt là sau năm năm thực hiện Luật KTNN, địa vị pháp lý của KTNN đó được nâng cao; chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức được quy định đầy đủ, cụ thể hơn; nhận thức của các cấp, các ngành, các cơ quan, đưa vị, tổ chức và của toàn xã hội về cơ quan KTNN và hoạt động KTNN đầy đủ hơn, đúng đắn hơn, nhất là sau khi KTNN thực hiện việc công bố công khai kết quả kiểm toán; hoạt động kiểm toán được tăng cường cả về quy mô kiểm toán và chất lượng kiểm toán; hiệu lực của các kết luận, kiến nghị kiểm toán được các đưa vị thực hiện đầy đủ và nghiêm túc hơn. Tuy nhiên, trước yêu cầu của công cuộc đổi mới, đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước và hội nhập quốc tế, khuôn khổ pháp lý cho tổ chức và hoạt động của KTNN vẫn còn nhiều tồn tại, bất cập. Chế định về địa vị pháp lý chưa tương xứng với vị trí, vai trò của KTNN. Địa vị pháp lý của KTNN và Tổng KTNN chưa được quy định trong Đạo luật cơ bản (Hiến pháp) như hầu hết các nước trên thế giới nên không tránh khỏi khó khăn khi xác định vị trí pháp lý, xây dựng mô hình tổ chức và cơ chế hoạt động cũng như nhận thức của các cấp, các ngành, công chúng và toàn xã hội nói chung về vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ của cơ quan KTNN. Đây là bất cập lớn nhất hiện nay của KTNN.

Trong bối cảnh đó, luận văn nghiên cứu đề xuất những giải pháp hoàn thiện pháp luật về KTNN trong điều kiện hội nhập quốc tế là yêu cầu khách quan và cấp bách. Việc thực hiện đồng bộ, có hiệu quả các giải pháp, kiến nghị cơ bản nêu trên là nền tảng, cơ sở, điều kiện để hoàn thiện pháp luật về KTNN đáp ứng yêu cầu tuân thủ và phù hợp với chuẩn mực, thông lệ quốc tế và điều kiện thực tiễn ở Việt Nam. Qua đó, tạo cơ sở pháp lý xây dựng KTNN từng bước trở thành cơ quan kiểm tra tài chính nhà nước có uy tín và có trách nhiệm đáp ứng lòng mong đợi của Đảng, Nhà nước và nhân dân, hoạt động của KTNN làm minh bạch, lành mạnh hoá nền tài chính quốc gia, qua đó thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, chống tham nhũng, góp phần tích cực vào quá trình hội nhập quốc tế, khu vực và đặc biệt đẩy mạnh phát triển kinh tế - xã hội vì mục tiêu: "Dân giàu, nước mạnh, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh".

Ba, chế định Tổng KTNN, Phó Tổng KTNN

Bốn, về tổ chức của KTNN

Năm, về KTV nhà nước

Sáu, về hoạt động KTNN

Bảy, giá trị pháp lý của báo cáo kiểm toán

Tám, về đơn vị được kiểm toán, bảo đảm hoạt động và giám sát hoạt động của KTNN

Chín, mối quan hệ giữa KTNN với cơ quan, tổ chức liên quan đến hoạt động kiểm toán

3.3.1.3. Sửa đổi, bổ sung các luật có liên quan

Nghiên cứu sửa đổi Luật KTNN và các luật có liên quan để phân định rõ vị trí, chức năng của KTNN với các cơ quan thanh tra, kiểm tra giám sát khác của Nhà nước; đồng thời, bảo đảm sự đồng bộ và phù hợp giữa Luật KTNN với Luật Tổ chức Quốc hội, Luật NSNN, Luật Cán bộ, công chức...

3.3.1.4. Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện các văn bản để cụ thể hoá Luật Kiểm toán nhà nước

3.3.1.5. Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống chuẩn mực, quy trình kiểm toán

3.3.2. Nhóm giải pháp về tổ chức thực hiện

Thứ nhất, thành lập Ban chỉ đạo xây dựng và hoàn thiện khuôn khổ pháp lý cho tổ chức và hoạt động của KTNN.

Thứ hai, tổ chức lực lượng triển khai xây dựng và hoàn thiện khuôn khổ pháp lý cho tổ chức và hoạt động của KTNN

Thứ ba, chuẩn bị kinh phí cho việc hoàn thiện khuôn khổ pháp lý cho tổ chức và hoạt động của KTNN

Thứ tư, đẩy mạnh hoạt động nghiên cứu khoa học, hướng vào mục tiêu hoàn thiện pháp luật về KTNN

Thứ năm, tổ chức tốt công tác thông tin, tuyên truyền

Thứ sáu, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với KTNN