

**ĐỀ CƯƠNG GIỚI THIỆU
LUẬT KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC NĂM 2015**

Ngày 24/6/2015, tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội khóa XIII đã thông qua Luật kiểm toán nhà nước thay thế cho Luật kiểm toán nhà nước năm 2005. Luật được Chủ tịch nước ký Lệnh công bố ngày 08/7/2015 và có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/01/2016.

I. SỰ CẦN THIẾT SỬA ĐỔI LUẬT KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

Việc ban hành Luật kiểm toán nhà nước xuất phát từ các lý do sau đây:

1. Để thể chế hóa Điều 118, Điều 70, Điều 74, Điều 77, Điều 80, Điều 84 của Hiến pháp năm 2013 quy định về kiểm toán nhà nước và triển khai thực hiện nhiệm vụ được giao tại Nghị quyết 64/2013/QH13 ngày 28/11/2013 của Quốc hội quy định một số điểm thi hành Hiến pháp năm 2013. Việc sửa đổi, bổ sung Luật KTNN phải được trình Quốc hội xem xét, thông qua chậm nhất vào kỳ họp thứ 10 (tháng 10 năm 2015).

2. Tiếp tục kế thừa những thành tựu, quy định còn phù hợp; khắc phục tồn tại, hạn chế của Luật kiểm toán nhà nước năm 2005, thực tiễn 10 năm thi hành cho thấy, Luật KTNN năm 2005 đã nâng cao một bước địa vị pháp lý của KTNN. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức của KTNN được quy định đầy đủ hơn. Quy mô và chất lượng kiểm toán được mở rộng và tăng cường, mỗi năm KTNN thực hiện kiểm toán trên 100 cuộc kiểm toán (Bộ, ngành, cơ quan Trung ương, tỉnh, thành phố, tập đoàn, tổng công ty...), bình quân tăng gấp 2 lần so với giai đoạn trước khi có Luật KTNN. KTNN đã kiến nghị xử lý tài chính hàng trăm nghìn tỷ đồng. Kết quả hoạt động KTNN không chỉ thể hiện, ghi nhận bằng những số liệu kiến nghị xử lý tài chính mà còn thể hiện ở những kiến nghị kiểm toán mang tính tư vấn, xử lý sai phạm,... đã giúp các đơn vị được kiểm toán, các cơ quan quản

lý nhà nước chấn chỉnh công tác quản lý tài chính - ngân sách, kế toán, ngăn ngừa những hành vi tiêu cực, tham ô, lãng phí, thất thoát tiền, tài sản nhà nước; giúp các đơn vị hoàn thiện cơ chế chính sách quản lý của mình, đảm bảo quản lý, sử dụng tiền, tài sản nhà nước đúng pháp luật và có hiệu quả. Ngoài ra, KTNN đã phối hợp, cung cấp những thông tin xác thực về tình hình quản lý, điều hành ngân sách, tiền và tài sản nhà nước và có nhiều kiến nghị với Quốc hội, Chính phủ... góp phần sửa đổi, hoàn thiện các cơ chế, chính sách nhằm tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. KTNN đã kiến nghị huỷ bỏ, sửa đổi hàng trăm văn bản quy phạm pháp luật sai quy định hoặc không phù hợp thực tế. Kiến nghị các Bộ, ngành, địa phương sửa đổi, bãi bỏ nhiều văn bản. Đặc biệt, KTNN đã đề xuất ý kiến hoàn thiện nhiều văn bản quy phạm pháp luật, nhất là Luật NSNN, Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, Luật Phòng, chống tham nhũng...

Có thể khẳng định, Luật KTNN đã góp phần tăng cường tính minh bạch, hiệu lực, hiệu quả trong quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước. Kết quả hoạt động của KTNN đã đóng góp tích cực vào thành tựu công cuộc đổi mới, cải cách hành chính, đặc biệt là cải cách tài chính công, khẳng định vị trí, vai trò của KTNN trong sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá và hội nhập quốc tế. Hoạt động kiểm toán nhà nước và công khai kết quả kiểm toán không chỉ góp phần tạo lòng tin cho các nhà đầu tư trong và ngoài nước mà còn tạo lòng tin với nhân dân, công chúng và toàn xã hội.

Quá trình thi hành Luật KTNN năm 2005 cũng đã bộc lộ những bất cập sau đây:

Thứ nhất, thuật ngữ “*chuyên môn*” trong quy định về địa vị pháp lý của KTNN chưa thể hiện được bản chất của cơ quan KTNN với tư cách là cơ quan kiểm toán tối cao như thông lệ trên thế giới; dẫn đến nhận thức của các cấp, các ngành, công chúng và xã hội về vị trí, vai trò và chức năng, nhiệm vụ của KTNN chưa đầy đủ và toàn diện. Quy định trên cũng không phù hợp với quy định của Hiến pháp năm 2013 “*KTNN là cơ quan do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật*”.

Thứ hai, quy định về phạm vi và đối tượng kiểm toán của KTNN chưa bao

quát hết việc kiểm tra, kiểm soát mọi nguồn lực tài chính, tài sản công: Chưa quy định kiểm toán việc quản lý và sử dụng vốn và tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp mà nhà nước không giữ cổ phần chi phối. Một số nhiệm vụ phát sinh trong thời gian qua trên thực tế KTNN đã và đang phải thực hiện hoặc về lâu dài đây là nhiệm vụ của KTNN nhưng chưa được quy định đầy đủ trong Luật KTNN.

Thứ ba, chức danh Kiểm toán viên nhà nước không phù hợp quy định về chức danh công chức, không phù hợp về phân loại công chức, tên gọi “*Kiểm toán viên dự bị*” không phù hợp về bản chất chức danh chuyên môn nghiệp vụ của loại công chức này.

Thứ tư, chưa có những quy định đầy đủ về trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức về hoạt động kiểm toán nhà nước để làm cơ sở pháp lý tạo điều kiện cho KTNN nâng cao chất lượng kiểm toán và đặc biệt đáp ứng tốt yêu cầu phục vụ Quốc hội, Chính phủ, các cơ quan quản lý và đơn vị được kiểm toán thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ được giao.

Thứ năm, chưa có sự tương thích giữa quy định của Luật Kiểm toán nhà nước với các luật có liên quan như: Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức Chính phủ, Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, Luật ngân sách nhà nước,..

Do vậy, việc sửa đổi, bổ sung Luật KTNN là cần thiết nhằm cụ thể hóa quy định của Hiến pháp về KTNN, kịp thời khắc phục hạn chế, bất cập của Luật KTNN hiện hành.

II. MỤC TIÊU, QUAN ĐIỂM SỬA ĐỔI LUẬT

1. Mục tiêu

Việc xây dựng Luật KTNN (sửa đổi) nhằm cụ thể hóa các quy định về KTNN và Tổng KTNN trong Hiến pháp năm 2013, tạo cơ sở pháp lý cho tổ chức và hoạt động của KTNN theo yêu cầu Hiến pháp; bảo đảm thiết chế KTNN có đủ năng lực, đáp ứng yêu cầu phục vụ việc kiểm tra, giám sát của Nhà nước trong việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công.

Nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công; góp phần thực hành tiết kiệm, chống tham nhũng, thất thoát, lãng phí, phát hiện và ngăn chặn hành vi vi phạm pháp luật.

2. Quan điểm sửa đổi

- Thể chế hóa đầy đủ, toàn diện các quan điểm, chủ trương, đường lối của Đảng về phát triển KTNN thành công cụ trọng yếu và hữu hiệu của Đảng và Nhà nước trong kiểm tra, kiểm soát việc quản lý và sử dụng tài chính, tài sản công; hỗ trợ, phục vụ đắc lực cho hoạt động của Quốc hội, Hội đồng nhân dân trong thực hiện chức năng giám sát và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, của các địa phương.

- Bảo đảm tính độc lập cao đối với hoạt động kiểm toán nhà nước; hoàn thiện địa vị pháp lý của KTNN, phù hợp với quy định của Hiến pháp, tương xứng vị trí, vai trò của KTNN với tư cách là cơ quan kiểm tra tài chính công cao nhất của Nhà nước do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. Phân định rõ vị trí, chức năng của KTNN với các cơ quan thanh tra, kiểm tra, giám sát khác của Nhà nước, nhằm đáp ứng ngày càng tốt hơn yêu cầu của việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công.

- Kế thừa và phát huy những mặt tích cực của Luật KTNN hiện hành; bổ sung những nội dung chưa được điều chỉnh hay quy định chưa rõ hoặc thiếu thống nhất, bãi bỏ những quy định không còn phù hợp với thực tế hoạt động của KTNN; bảo đảm sự thống nhất và tương thích giữa Luật KTNN với Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức Chính phủ, Luật Ngân sách nhà nước và các luật khác có liên quan.

- Cụ thể hóa, làm rõ hơn phạm vi, đối tượng kiểm toán, nhiệm vụ của KTNN bảo đảm bao quát hết nhiệm vụ của KTNN đối với việc kiểm tra, kiểm soát mọi nguồn lực tài chính, tài sản công, mở rộng hoạt động kiểm toán doanh nghiệp theo hướng vừa kiểm toán như hiện nay, vừa kiểm toán việc quản lý và sử dụng phần vốn và tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp mà Nhà nước không giữ cổ phần chi phối.

- Tiếp thu có chọn lọc những kinh nghiệm quốc tế và khuyến cáo của Tổ chức các cơ quan kiểm toán tối cao (INTOSAI) về tổ chức và hoạt động của KTNN phù hợp với thực tiễn của Việt Nam.

III. BỐ CỤC

Luật KTNN bao gồm 09 chương, 73 điều (so với Luật KTNN hiện hành, Luật tăng 01 chương, giảm 03 điều, bổ sung 11 điều mới và bỏ 14 điều, cụ thể như sau:

- **Chương I: Những quy định chung**, gồm 08 điều (từ Điều 1 đến Điều 8). Chương này quy định về phạm vi điều chỉnh; đối tượng áp dụng; giải thích từ ngữ; nguyên tắc hoạt động kiểm toán của KTNN; quy định về đối tượng kiểm toán của KTNN; chuẩn mực KTNN; giá trị pháp lý của báo cáo kiểm toán và quy định các hành vi bị nghiêm cấm.

- **Chương II: Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức của KTNN**, gồm 03 mục với 11 điều (từ Điều 9 đến Điều 19), cụ thể như sau:

+ Mục 1. Chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của KTNN từ Điều 9 đến Điều 11 quy định về chức năng của KTNN; nhiệm vụ của KTNN và quyền hạn của KTNN;

+ Mục 2. Hệ thống tổ chức KTNN từ Điều 12 đến Điều 17 quy định về Tổng KTNN; trách nhiệm của Tổng KTNN; quyền hạn của Tổng KTNN; Phó Tổng KTNN; Tổ chức của KTNN và Kiểm toán trưởng, Phó Kiểm toán trưởng;

+ Mục 3. Hội đồng KTNN gồm Điều 18 và Điều 19 quy định về thành lập và giải thể Hội đồng KTNN và nguyên tắc làm việc của Hội đồng KTNN.

- **Chương III: Kiểm toán viên nhà nước và cộng tác viên KTNN**, gồm 10 điều (từ Điều 20 đến Điều 29). Chương này quy định cụ thể về các ngạch kiểm toán viên nhà nước; tiêu chuẩn chung của Kiểm toán viên nhà nước; trách nhiệm của Kiểm toán viên nhà nước; tiêu chuẩn bổ nhiệm vào ngạch Kiểm toán viên; tiêu chuẩn bổ nhiệm vào ngạch Kiểm toán viên chính; tiêu chuẩn bổ nhiệm vào ngạch Kiểm toán viên cao cấp; Thẻ Kiểm toán viên nhà nước; miễn nhiệm Kiểm toán viên nhà nước; các trường hợp không được bố trí làm thành viên Đoàn kiểm toán và cộng tác viên Kiểm toán nhà nước.

- **Chương IV: Hoạt động kiểm toán**, gồm 06 mục với 25 điều (từ Điều 30 đến Điều 54), cụ thể như sau:

+ Mục 1. Quyết định kiểm toán từ Điều 30 đến Điều 33 quy định về căn cứ

để ban hành quyết định kiểm toán; quyết định kiểm toán; nội dung kiểm toán và kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước;

+ Mục 2. Thời hạn kiểm toán, địa điểm kiểm toán gồm Điều 34 và Điều 35 quy định về thời hạn và địa điểm kiểm toán;

+ Mục 3. Đoàn kiểm toán từ Điều 36 đến Điều 43 quy định về thành lập và giải thể Đoàn kiểm toán; thành phần Đoàn kiểm toán; tiêu chuẩn Trưởng Đoàn kiểm toán, Phó trưởng Đoàn kiểm toán và Tổ trưởng Tổ kiểm toán; nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của Trưởng Đoàn kiểm toán, Phó trưởng Đoàn kiểm toán và Tổ trưởng Tổ kiểm toán; nhiệm vụ, quyền hạn của thành viên Đoàn kiểm toán là Kiểm toán viên nhà nước; nhiệm vụ và trách nhiệm của thành viên Đoàn kiểm toán không phải Kiểm toán viên nhà nước;

+ Mục 4. Quy trình kiểm toán từ Điều 44 đến Điều 49 quy định về các bước của quy trình kiểm toán; chuẩn bị kiểm toán; thực hiện kiểm toán; lập và gửi báo cáo kiểm toán; lập và gửi báo cáo kiểm toán quyết toán ngân sách nhà nước và báo cáo tổng hợp kết quả kiểm toán năm của KTNN; kiểm tra việc thực hiện kết luận và kiến nghị kiểm toán;

+ Mục 5. Công khai kết quả kiểm toán và kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán gồm Điều 50 và Điều 51 quy định về công khai báo cáo kiểm toán và công khai báo cáo tổng hợp kết quả kiểm toán năm và báo cáo kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán;

+ Mục 6. Hồ sơ kiểm toán từ Điều 52 đến Điều 54 quy định về hồ sơ kiểm toán; bảo quản và khai thác hồ sơ kiểm toán; hủy hồ sơ kiểm toán.

- **Chương V: Quyền, nghĩa vụ đơn vị được kiểm toán**, gồm 4 điều (từ Điều 55 đến Điều 58) quy định về đơn vị được kiểm toán, quyền và nghĩa vụ của đơn vị được kiểm toán; quy định về trách nhiệm gửi báo cáo tài chính, báo cáo quyết toán ngân sách, dự toán kinh phí của các đơn vị được kiểm toán.

- **Chương VI: Đảm bảo hoạt động của KTNN**, gồm 4 điều (từ Điều 59 đến Điều 62) quy định về kinh phí hoạt động và cơ sở vật chất của KTNN; biên chế của KTNN; đầu tư hiện đại hóa hoạt động của KTNN và chế độ đối với cán bộ, công chức của KTNN.

- **Chương VII: Trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đối với hoạt động kiểm toán nhà nước**, gồm 6 điều (từ Điều 63 đến Điều 68). Chương này quy định về Quốc hội với KTNN; Chính phủ với KTNN; quy định trách nhiệm của cơ quan điều tra, Viện kiểm sát nhân dân; trách nhiệm của Hội đồng nhân dân; trách nhiệm của Ủy ban nhân dân và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến hoạt động của KTNN

- **Chương VIII: Khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm trong hoạt động kiểm toán nhà nước**, gồm 3 điều (từ Điều 69 đến Điều 71) quy định về khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong hoạt động của KTNN; tố cáo và giải quyết tố cáo về hoạt động KTNN và xử lý vi phạm.

- **Chương IX: Điều khoản thi hành**, gồm 02 điều (Điều 72 và Điều 73) quy định về hiệu lực thi hành của Luật KTNN, giao trách nhiệm cho Ủy ban thường vụ quốc hội và KTNN quy định chi tiết thi hành đối với những nội dung được giao trong Luật.

III. NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA LUẬT

1. Về phạm vi, đối tượng kiểm toán

Cụ thể hoá nhiệm vụ, quyền hạn được giao theo Hiến pháp, Luật quy định đối tượng kiểm toán của KTNN là: *Việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công và các hoạt động có liên quan đến việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công của đơn vị được kiểm toán (Điều 4).*

Tài chính công bao gồm: Ngân sách nhà nước; dự trữ quốc gia; các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách; tài chính của các cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân, đơn vị sự nghiệp công lập, đơn vị cung cấp dịch vụ, hàng hóa công, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp có sử dụng kinh phí, ngân quỹ nhà nước; phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp; các khoản nợ công.

Tài sản công bao gồm: Đất đai; tài nguyên nước; tài nguyên khoáng sản; nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời; tài nguyên thiên nhiên khác; tài sản nhà nước tại cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân, đơn vị sự nghiệp công lập, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã

hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp; tài sản công được giao cho các doanh nghiệp quản lý và sử dụng; tài sản dự trữ nhà nước; tài sản thuộc kết cấu hạ tầng phục vụ lợi ích công cộng và các tài sản khác do Nhà nước đầu tư, quản lý thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý.

2. Về giá trị pháp lý của báo cáo kiểm toán

Báo cáo kiểm toán của KTNN là văn bản do KTNN lập và công bố để đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị về những nội dung đã kiểm toán. Việc quy định giá trị pháp lý của báo cáo kiểm toán có ý nghĩa quan trọng đối với đơn vị được kiểm toán cũng như các cơ quan, tổ chức sử dụng trong hoạt động của mình. Báo cáo kiểm toán của KTNN sau khi phát hành và công khai có giá trị bắt buộc phải thực hiện đối với đơn vị được kiểm toán về sai phạm trong việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công. Luật cũng quy định báo cáo kiểm toán của KTNN là căn cứ để Quốc hội, Chính phủ, cơ quan, tổ chức sử dụng trong công tác quản lý, điều hành và thực thi nhiệm vụ, quyền hạn của mình và là căn cứ để đơn vị được kiểm toán thực hiện quyền khiếu nại (Điều 7).

Để tương thích với quy định này, một số nội dung liên quan trong Luật được sửa đổi cho phù hợp như: thay quyền “*kiến nghị*” của đơn vị được kiểm toán về đánh giá, xác nhận và kiến nghị kiểm toán trong báo cáo kiểm toán thành quyền “*khiếu nại*”, trách nhiệm của Tổng KTNN về giải quyết “*kiến nghị*” của đơn vị được kiểm toán thành trách nhiệm giải quyết “*khiếu nại*”; quy định về khiếu nại và trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại trong hoạt động kiểm toán nhà nước.

3. Về chức năng của Kiểm toán nhà nước

Luật KTNN năm 2005 quy định “*KTNN có chức năng kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ, kiểm toán hoạt động đối với cơ quan, tổ chức quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước*”. Theo thông lệ trên thế giới và Tổ chức quốc tế các cơ quan kiểm toán tối cao (INTOSAI) thì kiểm toán có chức năng xác nhận và tư vấn (tư vấn cho cơ quan sử dụng kết quả kiểm toán của KTNN trong quản lý, điều hành ngân sách, quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công; tư vấn cho các cơ quan nhà nước trong việc ban hành, sửa đổi cơ chế chính sách pháp luật cho phù hợp). Vì vậy, để phù hợp với thông lệ quốc tế và khuyến cáo của INTOSAI

Luật quy định: *KTNN có chức năng kiểm tra, đánh giá, xác nhận và kiến nghị đối với việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công (Điều 9).*

4. Về nhiệm vụ của Kiểm toán nhà nước

Để phù hợp với quy định mới về chức năng, địa vị pháp lý của KTNN, trên cơ sở kế thừa Luật KTNN năm 2005 về các nhiệm vụ của KTNN như: Quyết định và tổ chức thực hiện kế hoạch kiểm toán hàng năm; thực hiện kiểm toán theo yêu cầu của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và xem xét quyết định việc kiểm toán khi có đề nghị của Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ... Luật bổ sung một số cơ quan, tổ chức cá nhân có quyền yêu cầu hoặc đề nghị KTNN thực hiện kiểm toán đối với đơn vị không có trong kế hoạch kiểm toán năm của KTNN như: Yêu cầu của Chủ tịch nước; đề nghị của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và cơ quan, tổ chức không có trong kế hoạch kiểm toán năm của KTNN.

Để phù hợp với Hiến pháp và yêu cầu thực tế, Luật bổ sung một số nhiệm vụ của KTNN như: Giải trình về kết quả kiểm toán với Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội theo quy định của pháp luật; tổ chức theo dõi, kiểm tra việc thực hiện các kết luận, kiến nghị của KTNN; tổ chức thông tin, tuyên truyền, giáo dục, phổ biến pháp luật về KTNN; trình Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành chiến lược phát triển KTNN .

5. Về Tổng Kiểm toán nhà nước, Phó Tổng Kiểm toán nhà nước

Chế định Tổng KTNN được sửa đổi cho phù hợp với quy định của Hiến pháp; sửa đổi quy định về nhiệm kỳ của Tổng KTNN. Theo đó, Tổng KTNN do Quốc hội bầu, miễn nhiệm và bãi nhiệm theo đề nghị của Ủy ban thường vụ Quốc hội, chịu trách nhiệm trước Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội về tổ chức và hoạt động của KTNN. Nhiệm kỳ của Tổng KTNN là 05 năm theo nhiệm kỳ của Quốc hội. Tổng KTNN có thể được bầu lại nhưng không quá hai nhiệm kỳ liên tục (Điều 12).

Luật KTNN còn bổ sung một số quyền và nhiệm vụ của Tổng KTNN đã được quy định trong Hiến pháp và các luật liên quan như: Quyền ban hành văn bản

quy phạm pháp luật theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức đối với Phó Tổng KTNN; thay thế quy định trách nhiệm giải quyết kiến nghị về báo cáo kiểm toán bằng quy định giải quyết khiếu nại có liên quan đến hoạt động kiểm toán của KTNN.

6. Về Kiểm toán trưởng, Phó kiểm toán trưởng

Kế thừa Luật Kiểm toán nhà nước năm 2005, Luật đã quy định chi tiết hơn về Kiểm toán trưởng, Phó Kiểm toán trưởng, trong đó bổ sung tiêu chuẩn đối với Kiểm toán trưởng và Phó Kiểm toán trưởng phải từ kiểm toán viên chính trở lên đồng thời quy định rõ Tổng KTNN là người bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức cũng như quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Kiểm toán trưởng, Phó Kiểm toán trưởng. (Điều 17)

7. Về Kiểm toán viên nhà nước

- Về các ngạch Kiểm toán viên nhà nước, thẩm quyền bổ nhiệm miễn nhiệm các ngạch kiểm toán viên

Kiểm toán viên nhà nước là công chức được bổ nhiệm vào ngạch kiểm toán viên nhà nước để thực hiện nhiệm vụ kiểm toán. Để tương thích với Luật Cán bộ, công chức, Luật quy định Kiểm toán viên nhà nước gồm 03 ngạch là: Kiểm toán viên, Kiểm toán viên chính và Kiểm toán viên cao cấp. Tổng Kiểm toán nhà nước quyết định bổ nhiệm, miễn nhiệm các ngạch kiểm toán viên nhà nước (Điều 20). So với trước đây, Luật KTNN năm 2015 đã bỏ ngạch kiểm toán viên dự bị; đồng thời, phân cấp cho Tổng KTNN bổ nhiệm đối với kiểm toán viên cao cấp. Công chức khi chưa đủ điều kiện bổ nhiệm chức danh kiểm toán viên nhà nước sẽ được xếp vào ngạch chuyên viên.

- Về tiêu chuẩn bổ nhiệm các ngạch Kiểm toán viên nhà nước, trường hợp miễn nhiệm các ngạch Kiểm toán viên nhà nước

Kế thừa Luật KTNN năm 2005 và để đảm bảo chất lượng các ngạch kiểm toán viên nhà nước, đáp ứng yêu cầu đạo đức nghề nghiệp và chuyên môn nghiệp vụ, Luật quy định tiêu chuẩn chung đối với kiểm toán viên nhà nước như: Có phẩm chất đạo đức tốt, có ý thức trách nhiệm, liêm khiết, trung thực, khách quan; có

bằng tốt nghiệp đại học trở lên thuộc một trong các chuyên ngành kiểm toán, kế toán, tài chính, ngân hàng, kinh tế, luật hoặc chuyên ngành khác có liên quan trực tiếp đến hoạt động kiểm toán; có thời gian làm việc liên tục từ 05 năm trở lên theo chuyên ngành được đào tạo hoặc có thời gian làm nghiệp vụ kiểm toán ở KTNN từ 03 năm trở lên, không kể thời gian tập sự... (Điều 21).

Từ thực tiễn thi hành Nghị quyết 1002/2006/NQ-UBTVQH11 ngày 03/3/2006 của Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định về nhiệm vụ, quyền hạn và tiêu chuẩn cụ thể của từng ngạch Kiểm toán viên nhà nước và thực tiễn hoạt động của Kiểm toán nhà nước trong thời gian qua, Luật KTNN năm 2015 đã bổ sung và quy định chi tiết tiêu chuẩn bổ nhiệm các ngạch Kiểm toán viên nhà nước tại các Điều 23, 24, 25. Luật cũng bổ sung các trường hợp miễn nhiệm các ngạch Kiểm toán viên nhà nước. Kiểm toán viên nhà nước bị miễn nhiệm trong các trường hợp sau: Bị kết tội bằng bản án của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật; vi phạm quy định tại khoản 1 Điều 8 của Luật KTNN; vi phạm phẩm chất đạo đức Kiểm toán viên nhà nước; không hoàn thành nhiệm vụ ở ngạch bổ nhiệm; có bằng chứng phát hiện người đã được bổ nhiệm vào ngạch Kiểm toán viên nhà nước có gian lận trong thi cử, hồ sơ bổ nhiệm vào ngạch (Điều 27).

8. Về thời hạn kiểm toán

Để bảo đảm kết quả kiểm toán phục vụ kịp thời cho hoạt động của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, Luật quy định thời hạn cụ thể của cuộc kiểm toán. Theo đó, thời hạn của một cuộc kiểm toán không quá 60 ngày. Trường hợp phức tạp, cần thiết thì Tổng KTNN quyết định gia hạn một lần không quá 30 ngày. Đối với cuộc kiểm toán hoạt động để đánh giá tính kinh tế, hiệu lực và hiệu quả trong quản lý và sử dụng tài chính công, tài sản công có quy mô toàn quốc, thì Tổng KTNN quyết định cụ thể thời hạn kiểm toán cho phù hợp (Điều 34).

9. Về nội dung kiểm toán

Luật quy định nội dung kiểm toán gồm: Kiểm toán tài chính, kiểm toán tuân thủ và kiểm toán hoạt động.

Kiểm toán tài chính là việc kiểm toán để đánh giá, xác nhận tính đúng đắn, trung thực của các thông tin tài chính và báo cáo tài chính của đơn vị được kiểm toán

Kiểm toán tuân thủ là việc kiểm toán để đánh giá và xác nhận việc tuân thủ pháp luật, nội quy, quy chế mà đơn vị được kiểm toán phải thực hiện \

Kiểm toán hoạt động là việc kiểm toán để đánh giá tính kinh tế, hiệu lực và hiệu quả trong quản lý và sử dụng tài chính công, tài sản công.

Tuy nhiên, Luật không quy định nội dung cụ thể của từng loại hình kiểm toán mà căn cứ yêu cầu của từng cuộc kiểm toán, cụ thể Tổng KTNN sẽ quyết định nội dung kiểm toán cụ thể cho phù hợp (Điều 32).

10. Về tổ chức và hoạt động của Đoàn kiểm toán

- *Quy định về Đoàn kiểm toán* về cơ bản vẫn giữ nguyên như Luật hiện hành.

Qua thực tiễn hoạt động kiểm toán có nhiều cuộc kiểm toán không thành lập Tổ kiểm toán, vì vậy, Luật đã bổ sung quy định: Tổng KTNN quyết định thành lập Đoàn kiểm toán để thực hiện nhiệm vụ kiểm toán của KTNN. Tùy thuộc vào quy mô cuộc kiểm toán, Đoàn kiểm toán có Tổ kiểm toán hoặc không có Tổ kiểm toán. Đoàn kiểm toán tự giải thể sau khi hoàn thành nhiệm vụ kiểm toán nhưng phải chịu trách nhiệm về những đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị trong báo cáo kiểm toán (Điều 36). Thành phần Đoàn kiểm toán gồm: Trưởng Đoàn kiểm toán; các Phó trưởng Đoàn kiểm toán; các Tổ trưởng Tổ kiểm toán, nếu Đoàn kiểm toán có Tổ kiểm toán; các thành viên (Điều 37).

- *Tiêu chuẩn Trưởng đoàn, Phó trưởng đoàn, Tổ trưởng Tổ kiểm toán*: Trên cơ sở các quy định về tổ chức và hoạt động của Đoàn kiểm toán thời gian qua, để đảm bảo chất lượng Đoàn kiểm toán, Tổ kiểm toán, Luật bổ sung quy định về tiêu chuẩn của Trưởng Đoàn kiểm toán, Phó trưởng Đoàn kiểm toán và Tổ trưởng Tổ kiểm toán. Theo đó, Trưởng Đoàn kiểm toán, Phó trưởng Đoàn kiểm toán phải là Kiểm toán viên chính giữ chức vụ từ Phó trưởng phòng trở lên hoặc Kiểm toán viên giữ chức vụ từ Trưởng phòng trở lên. Tổ trưởng Tổ kiểm toán phải là Kiểm toán viên chính hoặc Kiểm toán viên giữ chức vụ từ Phó trưởng phòng trở lên (Điều 38).

11. Công khai báo cáo kiểm toán và kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán

Để tạo điều kiện cho tổ chức, cá nhân giám sát hoạt động của KTNN và việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công của các cơ quan, tổ chức; giám sát việc chấp hành kiến nghị kiểm toán của các đơn vị được kiểm toán, Luật quy định: Báo cáo kiểm toán sau khi phát hành, báo cáo tổng hợp kết quả kiểm toán năm và báo cáo kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán của KTNN sau khi báo cáo Quốc hội được Tổng KTNN công bố công khai thông qua một hoặc một số hình thức sau: Hộp báo; công bố trên Công báo và phương tiện thông tin đại chúng; đăng tải trên Trang thông tin điện tử và các ấn phẩm của KTNN. Đối với báo cáo kiểm toán còn có thể được niêm yết tại trụ sở của đơn vị được kiểm toán.

12. Về đơn vị được kiểm toán

Để kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công như quy định của Hiến pháp, đòi hỏi KTNN có quyền kiểm toán tất cả các cơ quan, tổ chức có quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công. Do đó, bên cạnh những đơn vị được kiểm toán như quy định của Luật hiện hành, Luật KTNN năm 2015 đã bổ sung đơn vị được kiểm toán là: Cơ quan quản lý, sử dụng nợ công; đối với các doanh nghiệp, thực hiện kiểm toán đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ. Đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ từ 50% vốn điều lệ trở xuống, khi cần thiết, Tổng KTNN quyết định lựa chọn mục tiêu, tiêu chí, nội dung và phương pháp kiểm toán phù hợp (Điều 55).

Quy định như vậy nhằm bảo đảm bao quát nhiệm vụ của KTNN đối với công tác kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công. Mở rộng hoạt động kiểm toán doanh nghiệp theo hướng vừa kiểm toán như hiện nay vừa kiểm toán việc quản lý và sử dụng vốn và tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp mà Nhà nước không giữ cổ phần chi phối. Vì thực tế có trường hợp số vốn của nhà nước tại doanh nghiệp có số lượng lớn nhưng tỷ lệ cổ phần không quá 50% cổ phần của doanh nghiệp. Tuy nhiên, việc quản lý, sử dụng số vốn góp của nhà nước trong doanh nghiệp này cũng cần được kiểm soát, đánh giá. Đặc biệt chủ trương của Đảng, Chính phủ đang đẩy mạnh công tác cổ phần hoá các doanh nghiệp nhà nước

thì số doanh nghiệp mà nhà nước có vốn góp nhưng không giữ cổ phần chi phối sẽ tăng lên.

Mặt khác, Luật bổ sung đối tượng là cơ quan quản lý, sử dụng nợ công cho phù hợp với yêu cầu nhiệm vụ kiểm toán nợ công, phù hợp thông lệ quốc tế và yêu cầu hội nhập quốc tế ở nước ta hiện nay, bảo đảm phát huy vai trò của KTNN trong việc kiểm toán để xem xét hiệu quả các khoản vay và an toàn nợ công của quốc gia; kiến nghị các biện pháp nhằm quản lý, sử dụng nợ công có hiệu quả.

Quyền và nghĩa vụ của đơn vị được kiểm toán: về cơ bản được kế thừa và giữ nguyên như quy định của Luật hiện hành, như các quyền: (1) Yêu cầu Đoàn kiểm toán xuất trình quyết định kiểm toán, Kiểm toán viên nhà nước xuất trình thẻ Kiểm toán viên nhà nước (2) Từ chối cung cấp thông tin, tài liệu không liên quan đến nội dung kiểm toán; đề nghị thay thế thành viên Đoàn kiểm toán khi có bằng chứng cho rằng thành viên đó không trung thực, khách quan trong khi làm nhiệm vụ (3) Giải trình bằng văn bản về những vấn đề được nêu trong dự thảo báo cáo kiểm toán nếu xét thấy chưa phù hợp (4) Yêu cầu KTNN bồi thường thiệt hại trong trường hợp gây thiệt hại cho đơn vị được kiểm toán theo quy định của pháp luật... Cơ bản giữ nguyên các nghĩa vụ của đơn vị được kiểm toán như: (1) Chấp hành quyết định kiểm toán (2) Lập và gửi đầy đủ, kịp thời báo cáo tài chính, báo cáo tình hình thực hiện, quyết toán vốn, quản lý dự án đầu tư; kế hoạch thu, chi; báo cáo tình hình chấp hành và quyết toán ngân sách cho KTNN theo yêu cầu (3) Cung cấp đầy đủ, kịp thời các thông tin, tài liệu cần thiết để thực hiện việc kiểm toán theo yêu cầu của KTNN, Kiểm toán viên nhà nước và phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính chính xác, trung thực, khách quan của thông tin, tài liệu đã cung cấp (4) Trả lời và giải trình đầy đủ, kịp thời các vấn đề do Đoàn kiểm toán, Kiểm toán viên nhà nước yêu cầu liên quan đến nội dung kiểm toán (5) Ký biên bản kiểm toán (6) Thực hiện đầy đủ, kịp thời kết luận, kiến nghị kiểm toán của KTNN về quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công; thực hiện biện pháp để khắc phục yếu kém trong hoạt động của mình theo kết luận, kiến nghị của KTNN; báo cáo bằng văn bản về việc thực hiện kết luận, kiến nghị đó cho KTNN.

Bên cạnh đó, Luật thay quyền “*kiến nghị*” của đơn vị được kiểm toán thành

quyền “*khiếu nại*” về đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị kiểm toán trong báo cáo kiểm toán khi có căn cứ cho rằng đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị đó là trái pháp luật. Trong thời gian giải quyết khiếu nại, đơn vị được kiểm toán vẫn phải thực hiện đầy đủ, kịp thời kết luận, kiến nghị kiểm toán của KTNN, trừ trường hợp Tổng KTNN, cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định tạm đình chỉ thực hiện các kết luận, kiến nghị kiểm toán của KTNN (Điều 57).

13. Về trách nhiệm gửi báo cáo tài chính, báo cáo quyết toán ngân sách, dự toán kinh phí của đơn vị được kiểm toán:

Để KTNN có thông tin, tài liệu phục vụ cho hoạt động kiểm toán, Luật quy định trách nhiệm của các đơn vị được kiểm toán trong gửi báo cáo tài chính, dự toán kinh phí cho KTNN như sau:

“1. Kết thúc năm ngân sách, các đơn vị dự toán cấp I của ngân sách trung ương, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và các đơn vị được kiểm toán có trách nhiệm gửi báo cáo tài chính, báo cáo quyết toán ngân sách, dự toán kinh phí năm sau cho KTNN.

2. Bộ Tài chính, Sở Tài chính tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương gửi báo cáo thực hiện dự toán thu, chi ngân sách năm cho KTNN.

3. Tổng KTNN quy định cụ thể về thời gian, nơi nhận báo cáo theo quy định của pháp luật” (Điều 58).

14. Trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan đối với hoạt động của kiểm toán nhà nước

Hoạt động kiểm toán của KTNN có đối tượng và phạm vi rộng, bao gồm mọi cơ quan, tổ chức quản lý và sử dụng tài chính, tài sản công. Do vậy, sự phối hợp và trách nhiệm của các cấp, các ngành, địa phương và đơn vị được kiểm toán giữ vai trò quan trọng, tạo điều kiện để KTNN ngày càng nâng cao chất lượng kiểm toán, phục vụ và đáp ứng tốt yêu cầu của Quốc hội, Chính phủ, các cơ quan quản lý và địa phương, nâng cao hiệu quả và hiệu lực trong công tác quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công của các cơ quan, tổ chức, đơn vị. Tuy nhiên, Luật KTNN năm 2005 chưa quy định về trách nhiệm của các cơ quan này nên gặp khó khăn trong tổ chức thực hiện kiểm toán và sử dụng kết quả kiểm toán. Bên cạnh đó, thông qua

hoạt động kiểm toán, KTNN đã phát hiện nhiều sai phạm, yếu kém trong công tác quản lý điều hành và sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước; phát hiện một số vụ việc tiêu cực, tham nhũng, lãng phí và chuyển các cơ quan chức năng xử lý theo thẩm quyền. Tuy nhiên, việc sử dụng kết quả kiểm toán còn hạn chế và chưa thật sự hiệu quả trong hoạt động của các cơ quan có liên quan. Vì vậy, để tạo cơ sở pháp lý cho việc nâng cao trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, các tổ chức, cá nhân đối với hoạt động của KTNN; nâng cao chất lượng công tác kiểm toán, góp phần sử dụng hiệu quả hơn kết quả kiểm toán của KTNN. Luật KTNN bổ sung Chương 7, quy định về trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan đối với hoạt động KTNN, bao gồm: Quốc hội với KTNN; Chính phủ với KTNN; trách nhiệm cơ quan điều tra, Viện kiểm sát nhân dân, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân; trách nhiệm cơ quan, tổ chức trong quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức cá nhân có liên quan trong hoạt động kiểm toán.

Theo đó, Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình giám sát hoạt động của KTNN theo quy định của pháp luật. Tổng KTNN báo cáo kết quả kiểm toán, báo cáo công tác của KTNN trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội; báo cáo, giải trình, cung cấp tài liệu, nghiên cứu và trả lời các kiến nghị theo yêu cầu của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội; trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội trước Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội (Điều 63).

Cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến hoạt động kiểm toán nhà nước có trách nhiệm cung cấp đầy đủ, chính xác, kịp thời thông tin, tài liệu theo yêu cầu của KTNN, Kiểm toán viên nhà nước và chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính chính xác, trung thực, khách quan của thông tin, tài liệu đã cung cấp; thực hiện kết luận và kiến nghị kiểm toán của KTNN, đồng thời gửi báo cáo kết quả cho KTNN (Điều 68).

15. Về hiệu lực thi hành Luật kiểm toán nhà nước năm 2015

Luật KTNN năm 2015 có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2016. Việc kiểm toán đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ đã có trong

kế hoạch kiểm toán năm 2015 được tiếp tục thực hiện cho đến khi hoàn thành kế hoạch kiểm toán (Điều 72).

IV. VỀ TỔ CHỨC THỰC HIỆN

1. Xây dựng văn bản triển khai, hướng dẫn thi hành Luật

Nghiên cứu, rà soát Luật KTNN năm 2015 và các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan để xây dựng văn bản quy định chi tiết Luật KTNN năm 2015 thuộc thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Tổng KTNN, bao gồm:

- Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội về chế độ tiền lương, phụ cấp, trang phục và chế độ ưu tiên đối với cán bộ, công chức của KTNN.

- Các quyết định của Tổng KTNN về:

i) Quy trình kiểm toán của KTNN;

ii) Hệ thống chuẩn mực KTNN;

iii) Quy trình lập, gửi báo cáo kiểm toán của KTNN;

iv) Quy định về hồ sơ kiểm toán;

v) Quy định về mẫu, chế độ sử dụng thẻ kiểm toán viên nhà nước;

vi) Quy định về việc sử dụng cộng tác viên KTNN;

vii) Quy định về tổ chức và hoạt động của Đoàn kiểm toán;

viii) Quy định về gửi báo cáo tài chính, dự toán kinh phí của đơn vị được kiểm toán cho KTNN.

2. Tổ chức các hoạt động tuyên truyền, phổ biến Luật

- Tổ chức tuyên truyền, phổ biến rộng rãi nội dung, tinh thần của Luật trên Báo kiểm toán, Trang thông tin điện tử của ngành kiểm toán và các phương tiện thông tin đại chúng khác bằng các hình thức thích hợp.

- Lựa chọn vấn đề pháp luật cần tập trung tuyên truyền cho các đối tượng:

+ Đối với các cơ quan, doanh nghiệp: dự kiến tập trung tuyên truyền về quyền, nghĩa vụ đơn vị được kiểm toán; quyền, nghĩa vụ các cơ quan, tổ chức, cá nhân với hoạt động kiểm toán nhà nước.

+ Đối với đội ngũ công chức, viên chức, kiểm toán viên và người lao động trong toàn ngành kiểm toán: tuyên truyền toàn bộ các quy định của Luật KTNN năm 2015 thông qua tổ chức tập huấn nội dung Luật KTNN năm 2015, dự kiến

hoàn thành trong năm 2015.