

Hà Nội, ngày 23 tháng 10 năm 2009

QUYẾT ĐỊNH

Ban hành Quy trình kiểm toán Chương trình mục tiêu Quốc gia

TỔNG KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

Căn cứ Luật Kiểm toán nhà nước;

Căn cứ Nghị quyết số 916/2005/NQ-UBTVQH11 ngày 15/9/2005 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về cơ cấu tổ chức của Kiểm toán Nhà nước;

Căn cứ Quyết định số 02/2008/QĐ-KTNN ngày 15/02/2008 của Tổng Kiểm toán Nhà nước ban hành Quy chế soạn thảo, thẩm định và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Kiểm toán Nhà nước;

Căn cứ Quyết định số 04/2007/QĐ-KTNN ngày 02/8/2007 của Tổng Kiểm toán Nhà nước ban hành Quy trình kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước;

Theo đề nghị của Vụ trưởng Vụ Pháp chế và Vụ trưởng Vụ Chế độ và Kiểm soát chất lượng kiểm toán,

QUYẾT ĐỊNH:

Điều 1. Ban hành kèm theo Quyết định này Quy trình kiểm toán Chương trình mục tiêu Quốc gia.

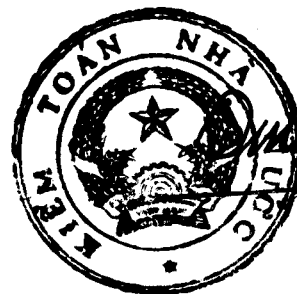
Điều 2. Quyết định này có hiệu lực thi hành sau 45 ngày, kể từ ngày ký.

Điều 3. Thủ trưởng các đơn vị trực thuộc Kiểm toán Nhà nước, các tổ chức và cá nhân có liên quan chịu trách nhiệm thi hành Quyết định này./.

Nơi nhận:

- Ban Bí thư Trung ương Đảng;
- Ủy ban Thường vụ Quốc hội;
- Văn phòng TƯ và các Ban của Đảng;
- Thủ tướng Chính phủ;
- Văn phòng Chủ tịch nước; VP Quốc hội; VP Chính phủ; Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội; các Ban của Ủy ban Thường vụ Quốc hội;
- Các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ;
- HĐND, UBND các tỉnh, thành phố trực TW;
- VKSND tối cao, TAND tối cao;
- Các cơ quan TW của các đoàn thể;
- Các Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty 91;
- Cục Kiểm tra VBQPPL- Bộ Tư pháp;
- Công báo;
- Lãnh đạo KTNN; các đơn vị trực thuộc KTNN;
- Lưu: VT, Vụ CD&KSCLKT.

TỔNG KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC



Vương Đình Huệ

QUY TRÌNH KIỂM TOÁN
CHƯƠNG TRÌNH MỤC TIÊU QUỐC GIA
(Ban hành kèm theo Quyết định số 06/2009/QĐ-KTNN ngày 23 tháng 10 năm 2009
của Tổng Kiểm toán Nhà nước)

Chương I

NHỮNG QUY ĐỊNH CHUNG

1. Quy trình kiểm toán Chương trình mục tiêu Quốc gia

Quy trình kiểm toán này quy định trình tự, nội dung, thủ tục tiến hành các bước công việc của cuộc kiểm toán Chương trình mục tiêu Quốc gia (CTMTQG). Quy trình này được xây dựng trên cơ sở quy định của Luật Kiểm toán nhà nước, Hệ thống chuẩn mực Kiểm toán Nhà nước, Quy trình kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước, các chế độ của Nhà nước và thực tiễn hoạt động kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước trong lĩnh vực kiểm toán CTMTQG.

Quy trình kiểm toán này quy định những nội dung cụ thể đối với kiểm toán CTMTQG theo 04 bước sau:

- Chuẩn bị kiểm toán;
- Thực hiện kiểm toán;
- Lập và gửi báo cáo kiểm toán;
- Kiểm tra việc thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán.

2. Yêu cầu đối với Đoàn kiểm toán và các thành viên của đoàn kiểm toán khi thực hiện kiểm toán Chương trình mục tiêu Quốc gia

Khi thực hiện kiểm toán CTMTQG, Đoàn kiểm toán, Kiểm toán viên, thành viên khác của đoàn kiểm toán phải tuân thủ các quy định tại Mục 3 Chương I - Quy trình kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước ban hành kèm theo Quyết định số 04/2007/QĐ-KTNN ngày 02/8/2007 của Tổng Kiểm toán Nhà nước và các quy định tại Quy trình này.

3. Phạm vi áp dụng

Quy trình này áp dụng cho các cuộc kiểm toán CTMTQG do Kiểm toán Nhà nước thực hiện.

Chương II

CHUẨN BỊ KIỂM TOÁN

Trình tự, thủ tục thực hiện bước chuẩn bị kiểm toán CTMTQG được thực hiện theo quy định tại Chương II Quy trình kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước. Quy trình này quy định cụ thể các bước sau:

- Khảo sát thu thập thông tin về CTMTQG và đơn vị quản lý thực hiện;
- Đánh giá các thông tin đã thu thập được và hệ thống kiểm soát nội bộ của đơn vị được kiểm toán;
- Xác định trọng yếu và rủi ro kiểm toán;
- Lập kế hoạch kiểm toán của Đoàn kiểm toán.

1. Khảo sát và thu thập thông tin về Chương trình mục tiêu quốc gia được kiểm toán

1.1. Thông tin cần thu thập

a) Những thông tin về Chương trình mục tiêu quốc gia

Các thông tin cơ bản về CTMTQG cần thu thập, bao gồm:

- Mục tiêu của Chương trình;
- Nội dung của Chương trình; các dự án thuộc Chương trình;
- Đối tượng được hưởng lợi;
- Thời gian thực hiện Chương trình;
- Phạm vi triển khai Chương trình; phân công quản lý thực hiện (Bộ, Ngành, địa phương) và mối liên hệ giữa các đơn vị;
- Tổng mức đầu tư của Chương trình (nếu có);
- Nguồn vốn đầu tư, cơ chế tài chính và huy động nguồn lực đầu tư: ngân sách trung ương, ngân sách địa phương, viện trợ quốc tế, vốn do dân đóng góp, vốn tín dụng, ...
- Cơ chế quản lý và điều hành: lập và phân bổ kế hoạch vốn; cơ chế cấp phát, thanh toán vốn; cơ chế điều hành chương trình; quản lý chi tiêu (nêu rõ đối với từng loại: Chi sự nghiệp, chi đầu tư xây dựng cơ bản); quyết toán vốn (nêu nhiệm vụ của từng cấp: cơ quan Trung ương, địa phương).
- Tình hình kinh phí thực hiện Chương trình:
 - + Số dư kỳ trước chuyển sang;
 - + Dự toán kinh phí được giao trong kỳ;
 - + Số kinh phí đã được cấp trong kỳ;
 - + Số kinh phí quyết toán (hoặc đề nghị quyết toán) trong kỳ (chi tiết đơn vị, dự án);
 - + Số kinh phí giảm (nộp trả) trong kỳ;
 - + Số dư được phép chuyển sang kỳ sau.

- Tình hình quản lý hồ sơ, tài liệu thực hiện Chương trình tại các đơn vị;
- Hệ thống các văn bản qui phạm pháp luật, các văn bản khác liên quan tới việc chuẩn bị, tổ chức, điều hành, quản lý, thực hiện Chương trình;
- Kết quả thực hiện mục tiêu của Chương trình theo từng dự án thành phần và tổng thể toàn Chương trình.
- Tình hình thanh tra, kiểm tra, kiểm toán liên quan đến hoạt động thời kỳ được kiểm toán, kết quả thực hiện các kết luận, kiến nghị thanh tra, kiểm tra, kiểm toán.

b) Thông tin về hệ thống kiểm soát nội bộ

- Môi trường kiểm soát nội bộ
 - + Cơ cấu tổ chức, chức năng nhiệm vụ của bộ máy quản lý Chương trình (Trung ương, địa phương) và cơ quan chủ trì thực hiện Chương trình (khái quát chức năng nhiệm vụ của từng bộ phận); hình thức quản lý thực hiện; khó khăn, thuận lợi do khách quan, chủ quan có liên quan đến Chương trình;
 - + Chính sách, quy chế quản lý nội bộ của đơn vị về giám sát thực hiện, nghiệm thu, thanh quyết toán; tài chính- kế toán, nhân sự... (nêu rõ tại cơ quan quản lý Chương trình và tại các đơn vị thực hiện chương trình);
 - Hoạt động kiểm soát và các thủ tục kiểm soát
- Việc thực hiện các quy chế quản lý trong các khâu: Lập và trình duyệt kế hoạch, giám sát thực hiện, nghiệm thu, thanh quyết toán;
- Công tác kế toán tại các đơn vị thực hiện Chương trình
 - + Chính sách kế toán áp dụng;
 - + Tổ chức bộ máy kế toán;
 - + Tổ chức hạch toán kế toán (hệ thống chứng từ, tài khoản, sổ kế toán, báo cáo kế toán).

(Nêu rõ tại các đơn vị thực hiện và tại cơ quan quản lý tổng hợp, chủ trì thực hiện chương trình).

- Kiểm toán, thanh tra và kiểm tra nội bộ

Tình hình kiểm toán, thanh tra và kiểm tra nội bộ; kết quả thực hiện và xử lý theo các kết luận, kiến nghị kiểm toán, thanh tra và kiểm tra nội bộ.

1.2. Nguồn thu thập thông tin

a) Thông tin từ đơn vị quản lý và đơn vị thực hiện Chương trình

- Thu thập qua nghiên cứu tài liệu, hồ sơ thực hiện Chương trình, bao gồm: Quyết định phê duyệt Chương trình, các Quyết định phê duyệt kế hoạch thực hiện của cấp có thẩm quyền: Trung ương, địa phương; Báo cáo quyết toán tài chính; Báo cáo tình hình thực hiện, tình hình thanh toán, tạm ứng, các báo

cáo kế toán, thống kê theo quy định của Nhà nước; Quyết định về tổ chức bộ máy quản lý thực hiện Chương trình; các văn bản hướng dẫn của các cơ quan có thẩm quyền liên quan đến việc tổ chức thực hiện Chương trình; Hiệp định vay vốn và những quy định, hướng dẫn của nhà tài trợ liên quan đến quản lý, sử dụng vốn vay (nếu có); các văn bản trao đổi giữa các bên tham gia quản lý, thực hiện Chương trình; các báo cáo thanh tra, kiểm tra, kiểm toán (nếu có).

- Thu thập từ cán bộ quản lý, chuyên môn có liên quan của các đơn vị quản lý, thực hiện;

b) Thông tin từ bên ngoài đơn vị thực hiện chương trình

- Cơ quan cấp trên;
- Cơ quan cấp phát vốn;
- Cơ quan đã, đang tiến hành thanh tra, kiểm tra, kiểm toán;
- Các phương tiện thông tin đại chúng;
- Các đơn vị khác (nếu có).

1.3. Phương pháp thu thập thông tin

- Đánh giá tài liệu của các lần kiểm toán trước.
- Thu thập và đánh giá tài liệu từ các nguồn khác nhau.
- Phỏng vấn, trao đổi trực tiếp.
- Quan sát, thực nghiệm.

2. Đánh giá thông tin thu thập được và hệ thống kiểm soát nội bộ của đơn vị được kiểm toán

2.1. Nội dung đánh giá

- Đánh giá mức độ tin cậy, tính hợp pháp và hợp lệ các thông tin thu thập được;
- Đánh giá khái quát tình hình thực hiện Chương trình, bao gồm:
 - + Tình hình, đặc điểm của Chương trình từ khi bắt đầu thực hiện đến thời điểm kiểm toán: việc chấp hành trình tự, thủ tục thực hiện Chương trình; những thuận lợi và khó khăn trong quá trình thực hiện; đánh giá nguyên nhân khách quan, chủ quan của những khó khăn, thuận lợi có liên quan đến Chương trình...
 - + Tình hình thanh, quyết toán vốn Chương trình;
 - + Hiệu quả kinh tế, xã hội (đánh giá sơ bộ);
- Đánh giá việc phân công, phân cấp chức năng và nhiệm vụ của các đơn vị quản lý, thực hiện: Có đảm bảo rõ ràng, hợp lý, thuận lợi cho quá trình thực hiện;
 - Trình độ, năng lực của cán bộ quản lý tại các đơn vị thực hiện (đáp ứng với yêu cầu công việc);
 - Các chính sách và quy chế quản lý của các đơn vị thực hiện Chương trình;
 - Tính hiệu lực, hiệu quả và độ tin cậy của hệ thống kiểm soát nội bộ.

Việc đánh giá Hệ thống kiểm soát nội bộ để làm cơ sở xác định rủi ro kiểm soát, trọng yếu kiểm toán.

2.2. Phương pháp đánh giá

- Các phương pháp chủ yếu: Thống kê, phân tích, đánh giá, so sánh, tính toán cân đối ...

- Các cách thức tiếp cận gồm:

- + Nhận biết những hình thức kiểm soát đang tồn tại;
- + Những hoạt động kiểm soát chính còn thiếu;
- + Hậu quả có thể gây ra do thiếu hoạt động kiểm soát ở các khâu trọng yếu; mức độ nghiêm trọng của yếu kém.

3. Xác định trọng yếu và rủi ro kiểm toán

3.1. Xác định trọng yếu kiểm toán

Xác định trọng yếu kiểm toán để đánh giá các sai phạm hoặc thiếu sót được phát hiện trong quá trình thực hiện kiểm toán. Trọng yếu kiểm toán thường tập trung vào các vấn đề sau:

- Xác định nhu cầu đầu tư, sự phù hợp về quy mô, phạm vi, đối tượng thụ hưởng từ Chương trình;
- Tính kinh tế của việc xác định nội dung, phương án đầu tư của chương trình;
- Hiệu lực hoạt động của Chương trình: Các mục tiêu đạt được của Chương trình;
- Các vấn đề gây tác động lớn tới chính sách xã hội, môi trường, nền kinh tế;
- Các vấn đề dư luận đang quan tâm đến Chương trình;
- Các dự án của Chương trình: Các nội dung, hạng mục, công trình chính; hạng mục, công trình và các dự án có giá trị lớn;
- Việc chấp hành luật pháp, các quy định, chế độ trong việc quản lý thực hiện Chương trình ;
- Các vấn đề khác (nếu có).

3.2. Xác định rủi ro kiểm toán

a) Rủi ro tiềm tàng

* Dựa trên cơ sở nghiên cứu, phân tích và đánh giá các hoạt động chủ yếu; thu thập thông tin về các mối quan hệ của Chương trình mục tiêu để lượng hoá rủi ro tiềm tàng, làm cơ sở xác định quy mô mẫu kiểm toán, xác định phương pháp và thời gian khi lập kế hoạch kiểm toán.

* Những vấn đề chủ yếu tồn tại rủi ro tiềm tàng cao của Chương trình mục tiêu quốc gia gồm:

- Đa số các chương trình được triển khai trên phạm vi rộng, địa bàn phức tạp, do nhiều cơ quan, địa phương quản lý thực hiện nên việc chỉ đạo điều hành khó khăn, dễ bị quan liêu, không sát với thực tế và không kịp thời;

- Chương trình thường có nhiều loại hình dự án, mức độ phức tạp cao, cơ chế lồng ghép vốn...Do đó việc theo dõi quản lý nguồn vốn đầu tư cho từng chương trình dễ bị sai sót như: hạch toán thiếu hoặc sai;

- Chương trình thường liên quan, ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống, chính sách của người dân, tác động lớn đến kinh tế, xã hội;

- Cơ chế, chính sách quản lý, điều hành chương trình đa dạng, phức tạp.

b) Rủi ro kiểm soát

Dựa trên cơ sở phương pháp khảo sát đánh giá Hệ thống kiểm soát nội bộ đã đề cập ở Mục 2 của Chương này để xác định rủi ro kiểm soát.

Những vấn đề có rủi ro kiểm soát cao đối với các CTMTQG

- Do đặc thù của CTMTQG có nhiều dự án, mỗi dự án có nội dung, cơ chế quản lý riêng;

- Các thành viên Ban chỉ đạo chương trình thường kiêm nhiệm và các ban quản lý dự án các địa phương nhìn chung năng lực bị hạn chế nên khó khăn trong việc tuân thủ chế độ tài chính, chế độ hoá đơn chứng từ, kế toán và báo cáo tài chính, mức độ rủi ro kiểm soát được đánh giá ở mức độ cao hơn;

- Thiếu sót trong quản lý, điều hành dẫn tới nhiều sai sót như: đầu tư chưa phù hợp gây lãng phí, chậm tiến độ, không đạt được các mục tiêu đã đề ra

- Các vấn đề khác (nếu có)...

Trên cơ sở kết quả phân tích về hệ thống kiểm soát nội bộ và các thông tin về Chương trình mục tiêu quốc gia, đánh giá về rủi ro của mỗi vấn đề theo từng loại rủi ro tiềm tàng, rủi ro kiểm soát và theo các mức: cao, trung bình, thấp.

c) Rủi ro phát hiện

Dựa vào kết quả đánh giá rủi ro tiềm tàng và rủi ro kiểm soát cùng với mức độ rủi ro kiểm toán có thể chấp nhận được để xác định làm cơ sở bố trí nhân lực kiểm toán và lựa chọn mẫu kiểm toán thích hợp, nhằm hạn chế đến mức độ nhỏ nhất rủi ro phát hiện.

4. Lập kế hoạch kiểm toán của Đoàn kiểm toán

Căn cứ vào các thông tin đã thu thập; phân tích về đối tượng, đơn vị được kiểm toán; đánh giá trọng yếu, rủi ro kiểm toán và nguồn lực hiện có để tiến hành lập kế hoạch kiểm toán của Đoàn kiểm toán. Kế hoạch kiểm toán của Đoàn kiểm toán bao gồm những nội dung chủ yếu sau:

4.1. Mục tiêu kiểm toán

Trên cơ sở mục tiêu kiểm toán chung của toàn ngành và yêu cầu của từng cuộc kiểm toán để xác định mục tiêu cụ thể. Mục tiêu kiểm toán tổng quát đối với một Chương trình mục tiêu quốc gia gồm các nội dung chủ yếu sau:

- Xác định tính đúng đắn, trung thực của các tài liệu, số liệu kế toán và các số liệu quyết toán kinh phí Chương trình tại các đơn vị được kiểm toán;
- Đánh giá tính tuân thủ pháp luật, chính sách, chế độ của Nhà nước, phát hiện các hành vi tham nhũng, lãng phí và sai phạm trong quản lý và sử dụng vốn của Chương trình;
- Đánh giá tính kinh tế, hiệu lực và hiệu quả trong quản lý, thực hiện Chương trình;
- Kiến nghị với đơn vị được kiểm toán khắc phục những sai phạm, yếu kém trong hoạt động quản lý, kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền xử lý các vi phạm, sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện chính sách chế độ, quản lý kinh tế - kỹ thuật và quản lý tài chính kế toán.

4.2. Nội dung kiểm toán

Nội dung kiểm toán chủ yếu một Chương trình mục tiêu quốc gia bao gồm:

- Kiểm toán nguồn kinh phí, sử dụng và quyết toán kinh phí của Chương trình;
- Kiểm toán tình hình thực hiện các nội dung, mục tiêu của Chương trình;
- Kiểm toán tính tuân thủ pháp luật, chính sách, chế độ của Nhà nước và các cam kết đối với nhà tài trợ;
- Kiểm toán tính kinh tế, hiệu quả và hiệu lực trong quản lý và sử dụng vốn của Chương trình.

4.3. Phạm vi và giới hạn kiểm toán

a) Phạm vi kiểm toán

- Thời kỳ được kiểm toán.
- Đơn vị được kiểm toán.

b) Giới hạn kiểm toán

Nêu những giới hạn kiểm toán và lý do không thực hiện.

4.4. Thiết lập tiêu chí cho kiểm toán hoạt động

Để đánh giá được tính kinh tế, hiệu quả, hiệu lực của một Chương trình mục tiêu quốc gia thì trước khi tiến hành kiểm toán cần phải thiết lập các tiêu chí để đánh giá cho phù hợp. Trong giai đoạn lập kế hoạch kiểm toán, Đoàn kiểm toán căn cứ vào các thông tin đã thu thập, các nguồn thiết lập tiêu chí đáng tin cậy và xác đáng để xây dựng các tiêu chí cụ thể. Các Tổ kiểm toán căn cứ tiêu chí tại Kế hoạch kiểm toán để xây dựng Kế hoạch chi tiết và bổ sung hoặc giới hạn các tiêu chí đặc thù (nếu có).

- a) Yêu cầu của tiêu chí đánh giá
- Phù hợp với mục tiêu kiểm toán cụ thể, hợp lý, khách quan và có căn cứ khoa học.
 - Được lập trên cơ sở các thông tin và dữ liệu đáng tin cậy.
 - Có tính khả thi.
- b) Nguồn thông tin thiết lập tiêu chí, gồm:
- Các thông tin về CTMTQG đã thu thập được (Mục 1- Chương II của Quy trình);
 - Các tiêu chuẩn, quy chuẩn được ban hành bởi các cơ quan có thẩm quyền, những công bố của các tổ chức chuyên ngành, các tiêu chuẩn có liên quan do các tổ chức quốc tế ban hành...;
 - Chính sách của Nhà nước về quy hoạch, đầu tư, xây dựng, phát triển kinh tế - xã hội;
 - Luật và các văn bản qui phạm pháp luật có liên quan;
 - Các tài liệu chuyên đề, các số liệu, tài liệu thống kê.
 - Tham khảo ý kiến chuyên gia...

4.5. Phương pháp kiểm toán

Kế hoạch kiểm toán phải xác định rõ các phương pháp kiểm toán cho từng nội dung kiểm toán. Căn cứ vào các phương pháp kiểm toán chủ yếu được quy định tại mục 4 Chương III của “Quy trình kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước” để sử dụng thích hợp với từng nội dung kiểm toán.

4.6. Thời hạn kiểm toán

4.7. Bố trí nhân sự kiểm toán

4.8. Kinh phí và các điều kiện vật chất cần thiết cho cuộc kiểm toán

5. Xét duyệt kế hoạch kiểm toán

6. Phổ biến quyết định, kế hoạch và cập nhật kiến thức cho thành viên Đoàn kiểm toán

7. Chuẩn bị các điều kiện cần thiết cho Đoàn kiểm toán

(từ Mục 4.6 đến Mục 7 thực hiện theo Mục 5.5 đến Mục 8 của Quy trình kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước).

Chương III

THỰC HIỆN KIỂM TOÁN

Khi thực hiện kiểm toán, các kiểm toán viên (KTV), Tổ kiểm toán, Đoàn kiểm toán phải tuân thủ trình tự, thủ tục, áp dụng các nghiệp vụ kiểm toán quy định tại Chương III Quy trình kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước ban hành theo

Quyết định số 04/2007/QĐ-KTNN ngày 08/8/2007 của Tổng Kiểm toán Nhà nước. Quy trình này quy định cụ thể việc kiểm toán các nội dung chủ yếu sau:

- Kiểm toán nguồn kinh phí, việc sử dụng và quyết toán kinh phí;
- Kiểm toán tình hình thực hiện nội dung, mục tiêu của Chương trình;
- Kiểm toán tính tuân thủ pháp luật, chính sách, chế độ của Nhà nước, các cam kết với nhà tài trợ;
- Kiểm toán tính kinh tế, hiệu quả và hiệu lực của Chương trình.

1. Kiểm toán nguồn kinh phí, việc sử dụng và quyết toán kinh phí

1.1. Căn cứ kiểm toán

- Luật Ngân sách nhà nước, Luật Xây dựng, Luật Đấu thầu, Luật Kế toán và các văn bản hướng dẫn thực hiện;
- Các văn bản quy định định mức chi tiêu, định mức, đơn giá XDCB của Nhà nước;
- Quy chế quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA, Hiệp định đã ký kết với tổ chức cho vay vốn;
- Các văn bản quy định cơ chế quản lý, điều hành chương trình; nội dung, đối tượng được hưởng lợi từ chương trình,...;
- Các chế độ quản lý tài chính, kế toán của Nhà nước;
- Hồ sơ, tài liệu do đơn vị cung cấp: Các bản vẽ thiết kế, hồ sơ dự toán, biên bản nghiệm thu, bản vẽ hoàn công, quyết toán A - B...; hồ sơ địa chính, hồ sơ đền bù giải phóng mặt bằng và các tài liệu khác có liên quan (*với các chương trình có đầu tư xây dựng cơ bản*).
- Báo cáo tình hình sử dụng kinh phí và quyết toán kinh phí Chương trình của các đơn vị được kiểm toán.

1.2. Nội dung và thủ tục kiểm toán

1.2.1. Kiểm toán nguồn kinh phí

a) Thực hiện kiểm toán tại Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Kho bạc Nhà nước Trung ương và các Ngân hàng được chỉ định tiếp nhận và cấp phát vốn.

- Yêu cầu các cơ quan tổng hợp báo cáo số vốn Trung ương đã bố trí, số đã cấp phát của toàn bộ chương trình.

- Kiểm tra số ghi thu, ghi chi vốn viện trợ, số lãi tiền gửi tại các ngân hàng, số thuế thuộc vốn ODA được hoàn và các khoản kết dư khác phải nộp NSNN.

b) Thực hiện kiểm toán tổng hợp tại Sở Kế hoạch và Đầu tư, Sở Tài chính, Kho bạc Nhà nước, Chi nhánh ngân hàng tỉnh, Bộ ngành thực hiện chương trình.

- Đề nghị đơn vị cung cấp số dư chuyển nguồn kỳ trước, dự toán được giao trong kỳ (trung ương, địa phương); số kinh phí đã cấp cho các đơn vị trực tiếp thực hiện.

- Đối chiếu số liệu báo cáo của các cơ quan tài chính địa phương, chi nhánh ngân hàng (đối với chương trình nhận viện trợ nước ngoài giải ngân qua ngân hàng) với số liệu của Bộ Tài chính, ngân hàng về số vốn bổ sung có mục tiêu từ Ngân sách Trung ương cho NSDP và vốn tài trợ đã nhận được. Trường hợp nếu có sự chênh lệch yêu cầu các đơn vị giải thích rõ nguyên nhân.

- Xác định số kinh phí còn tồn tại Sở Tài chính, Kho bạc, Ngân hàng, số kinh phí chưa được Bộ Tài chính cấp và xác định rõ nguyên nhân.

- Trường hợp các chương trình giải ngân thông qua ngân hàng thương mại do nhà tài trợ chỉ định cần phải kiểm tra số tiền thu từ lãi tiền gửi ngân hàng, số tiền đã sử dụng, số còn dư phải nộp ngân sách theo quy định.

c) Kiểm tra tại các cơ quan đơn vị trực tiếp triển khai thực hiện Chương trình

- Đối chiếu với số dư kỳ trước chuyển sang, các văn bản cho phép chuyển nguồn của các cơ quan có thẩm quyền, các quyết định phê duyệt quyết toán, biên bản thanh tra, kiểm tra của các cơ quan chức năng... để xác định kinh phí kỳ trước chuyển sang trong kỳ.

- Thực hiện đối chiếu số kinh phí thực nhận trên Báo cáo kế toán của đơn vị với số liệu trên sổ kế toán, Biên bản đối chiếu xác nhận của cơ quan Tài chính, Kho bạc, Ngân hàng cấp phát vốn về kinh phí thực nhận; đối chiếu kinh phí thực nhận với kinh phí được phân bổ, giao dự toán của cấp có thẩm quyền.

- Chọn mẫu kiểm tra chi tiết từ chứng từ, ghi chép sổ kế toán đến việc lập báo cáo kế toán, nếu có sự sai sót phải mở rộng mẫu kiểm tra.

- Kiểm tra đơn vị có phản ánh đầy đủ trên sổ kế toán và báo cáo tài chính của Chương trình đối với số kinh phí Trung ương cấp, kinh phí địa phương, kinh phí khác (kinh phí huy động thêm của Bộ, ngành, địa phương, nguồn viện trợ, nguồn huy động của dân,...).

- Các khoản nộp, hoàn hạn mức kinh phí giảm trừ vào kinh phí thực nhận.

- Kiểm tra chi tiết chứng từ nộp hoàn trả ngân sách, biên bản kiểm tra của các cơ quan thanh tra, kiểm tra, kết quả kiểm toán để xác định số kinh phí nộp, trả giảm khác.

1.2.2. Kiểm toán việc sử dụng và quyết toán kinh phí

a) Thực hiện kiểm toán tổng hợp tại các cơ quan tài chính, kho bạc

- Kiểm tra việc cấp phát và sử dụng vốn có đúng mục tiêu, nội dung chi của chương trình: Số vốn được NSNN Trung ương, nhà tài trợ cấp cho tỉnh đã được phân bổ, sử dụng đúng nội dung, mục tiêu quy định của Chương trình. Chú ý kiểm tra kinh phí dư năm trước có được đầu tư tiếp cho Chương trình hay sử

dụng cho các mục đích khác (đặc biệt là các khoản kết dư tại các cơ quan tài chính, kho bạc); việc xử lý tiếp theo đối với số vốn tồn ở các cơ quan tài chính (nếu có).

- Kiểm tra việc ghi thu, ghi chi đối với các khoản hoàn thuế của vốn ODA, các khoản viện trợ của nước ngoài...

- Xác nhận số quyết toán chi ngân sách trong năm và số dư kinh phí chuyển sang kỳ sau.

b) Kiểm tra tại các cơ quan đơn vị trực tiếp triển khai thực hiện Chương trình:

** Đối với các nội dung, dự án chi sự nghiệp*

Khi thực hiện kiểm toán các KTV phải áp dụng tổng hợp các phương pháp thu thập bằng chứng kiểm toán để thực hiện các nội dung sau:

- Kiểm tra chứng từ, tài liệu:

+ Thực hiện đối chiếu từ chứng từ, sổ kế toán, đối chiếu với số liệu báo cáo để đánh giá sự khớp đúng về số liệu báo cáo;

+ Đối chiếu các khoản chi theo mục lục ngân sách với dự toán được duyệt, trường hợp chi vượt dự toán phải đề nghị đơn vị giải trình rõ nguyên nhân và cấp quyết định để xử lý theo quy định;

+ Kiểm tra chi tiết các chứng từ chi phí xem việc chi tiêu có đúng đối tượng, nội dung, định mức, tiêu chuẩn và thủ tục quy định của Chương trình;

+ Trường hợp các đơn vị quản lý chương trình trực tiếp mua hàng hoá, sau đó cấp bằng hiện vật cho các đơn vị sử dụng thì KTV cần kiểm tra: Hồ sơ đấu thầu; hoá đơn bán hàng; phiếu nhập kho, sổ kho, sổ chi tiết vật liệu, dụng cụ, hàng hoá; số lượng hàng đã cấp cho các đối tượng sử dụng; số tồn tại các kho.

- Đối chiếu với nhà cung cấp: Qua kiểm toán hồ sơ, tài liệu, chứng từ nếu thấy cần thiết và điều kiện cho phép, KTV có thể chọn mẫu một số hóa đơn, hợp đồng để đối chiếu với người bán hàng về chủng loại, quy cách, số lượng, chất lượng và giá cả để xác minh tính xác thực của việc mua hàng.

- Điều tra, phỏng vấn:

+ Đề thu thập thêm các bằng chứng xác thực, các KTV thực hiện phỏng vấn các đối tượng được nhận sự hỗ trợ kinh phí, hàng hóa từ chương trình về số lượng, chủng loại để phát hiện các sai phạm (nếu điều kiện cho phép). Trường hợp phát hiện sai sót nhiều cần phải mở rộng mẫu phỏng vấn;

+ Đoàn kiểm toán phải thống nhất xây dựng các chỉ tiêu, nội dung phỏng vấn để đảm bảo nhất quán trong đánh giá theo các tiêu chí đã định trước; kết quả phỏng vấn phải được KTV ghi lại thành văn bản.

- Kiểm kê thực tế: Đối với vật tư quản lý qua kho, KTV chọn mẫu kiểm tra thực tế để xác định số hàng hoá mua về có đúng chủng loại, quy cách, giá cả theo quy định không.

- Kiểm tra số kinh phí được phép chuyển nguồn sang năm sau:

+ Kiểm tra việc xác định số kinh phí chuyển nguồn năm sau trên cơ sở kinh phí được sử dụng, số kinh phí được quyết toán, số kinh phí nộp trả (giảm khác) để xác định số kinh phí chuyển năm sau;

+ Đối chiếu số dư trên báo cáo với các quyết định phê duyệt của các cơ quan có thẩm quyền cho phép chuyển số dư sang năm sau;

+ Kiểm tra chi tiết chứng từ, sổ kế toán xem xét việc xác định và chuyển số dư có đúng quy định không.

** Đối với các chương trình có các dự án tín dụng ưu đãi*

- Kiểm tra chứng từ, tài liệu:

+ Kiểm tra chi tiết từ chứng từ, sổ kế toán, đối chiếu với số liệu báo cáo để đánh giá sự khớp đúng về số liệu báo cáo;

+ Kiểm tra chi tiết các chứng từ xem việc cho vay có đúng đối tượng, nội dung, định mức, tiêu chuẩn và thủ tục theo quy định của Chương trình;

+ Kiểm tra tiến độ giải ngân, số tiền hoàn trả, cho vay quay vòng có được quản lý và thực hiện đúng quy định không.

- Điều tra, phỏng vấn:

+ Để thu thập thêm các bằng chứng xác thực, các KTV phải chọn mẫu thực hiện điều tra, phỏng vấn một số đối tượng được vay ưu đãi từ chương trình để phát hiện các sai phạm, sử dụng vốn sai mục đích để kiến nghị xử lý theo quy định. Trường hợp phát hiện sai sót nhiều cần phải mở rộng mẫu điều tra;

+ Đoàn kiểm toán phải thống nhất xây dựng các chỉ tiêu, nội dung phỏng vấn để đảm bảo nhất quán trong đánh giá theo các tiêu chí đã định trước; việc phỏng vấn phải được lập thành văn bản và có chữ ký của các thành phần tham gia phỏng vấn, điều tra.

** Đối với các Chương trình có thực hiện đầu tư xây dựng*

- Thực hiện kiểm toán giá trị khối lượng công trình hoàn thành theo nội dung và thủ tục kiểm toán hướng dẫn tại Quy trình kiểm toán dự án đầu tư của Kiểm toán Nhà nước đã được ban hành tại Quyết định số 05/2007/QĐ-KTNN ngày 02/8/2007.

- Trong nhiều trường hợp một công trình đầu tư được sử dụng lồng ghép từ nhiều nguồn vốn của các chương trình khác nhau và rất khó xác định số vốn của chương trình được kiểm toán, thanh toán cho hạng mục nào của công trình. Khi đó, các KTV phải tiến hành các thủ tục kiểm toán toàn bộ giá trị khối lượng công trình hoàn thành.

- Trên cơ sở kết quả kiểm toán giá trị khối lượng công trình hoàn thành, KTV xác định các sai phạm và đưa ra kiến nghị cho phù hợp: Đối với trường hợp đã thanh toán, cần kiến nghị thu hồi nộp NSNN, giảm trừ khi phê duyệt quyết toán công trình đồng thời kiến nghị giảm trừ giá trị quyết toán kinh phí Chương trình; trường hợp chưa thanh toán thì kiến nghị giảm trừ thanh toán.

2. Kiểm toán tình hình thực hiện nội dung, mục tiêu của Chương trình

2.1. Căn cứ kiểm toán

- Các mục tiêu lượng hoá trong từng nội dung của chương trình được quy định trong các quyết định phê duyệt Chương trình;
- Tài liệu thống kê, báo cáo tổng kết của các cơ quan theo dõi, quản lý, thực hiện Chương trình;
- Các đánh giá của các cơ quan tư vấn độc lập trong và ngoài nước liên quan đến Chương trình;
- Các báo cáo của cơ quan, đơn vị trực tiếp thực hiện Chương trình.

2.2. Nội dung và thủ tục kiểm toán

Việc thu thập các số liệu để đánh giá tình hình thực hiện nội dung, mục tiêu của Chương trình tốn nhiều nhân lực và thời gian nên các KTV chủ yếu căn cứ vào các số liệu thống kê, số liệu báo cáo do đơn vị cung cấp làm cơ sở để đưa ra những nhận xét, đánh giá.

Kiểm toán thực hiện theo trình tự sau:

- + Kiểm tra đánh giá việc thực hiện các nội dung của Chương trình;
- + Nghiên cứu quyết định phê duyệt Chương trình để xác định và phân loại các mục tiêu: Mục tiêu có thể lượng hóa, không thể lượng hóa; mục tiêu chung hay mục tiêu riêng của dự án thành phần làm định hướng cho quá trình thu thập các bằng chứng cần thiết;
- + Xây dựng các mẫu biểu theo các chỉ tiêu đánh giá phù hợp; yêu cầu các cơ quan quản lý, triển khai thực hiện chương trình tổng hợp, cung cấp các tài liệu, số liệu, báo cáo đánh giá về những kết quả đạt được để phục vụ cho việc đánh giá các mục tiêu đề ra đến thời điểm kiểm toán;
- + Đối với các chỉ tiêu không thể lượng hóa, các KTV có thể thực hiện các điều tra, phỏng vấn thực tế các đối tượng có liên quan để làm căn cứ đánh giá;
- + Trong quá trình thực hiện các KTV phải xem xét các số liệu do đơn vị cung cấp có được tổng hợp theo một quy trình hợp lý, đảm bảo tính tin cậy, có căn cứ không; Có thể thực hiện các thử nghiệm để đánh giá hệ thống kiểm soát nội bộ của quy trình tổng hợp các số liệu để xem xét mức độ tin cậy của số liệu trước khi đánh giá;

+ Các KTV phải nghiên cứu kỹ số liệu, sử dụng các kỹ thuật phân tích, so sánh xu hướng phát triển để đánh giá tình hình thực hiện nội dung, mục tiêu đến thời điểm kiểm toán và đưa ra những nhận định chương trình có đạt được mục tiêu đề ra hay không (*đối với kiểm toán các chương trình đang triển khai*).

3. Kiểm toán tính tuân thủ pháp luật, chính sách, chế độ của Nhà nước và các cam kết đối với nhà tài trợ

3.1. Căn cứ kiểm toán

- Luật Ngân sách nhà nước, Luật Xây dựng, Luật Đấu thầu, Luật Kế toán, Chuẩn mực kế toán và các văn bản hướng dẫn thi hành;

- Quy chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (đối với Chương trình sử dụng vốn hỗ trợ ODA);

- Các văn bản quy định, hướng dẫn về quản lý, chỉ đạo, điều hành CTMTQG;

- Các văn bản hướng dẫn xây dựng và phân bổ dự toán ngân sách;

- Các văn bản pháp lý khác có liên quan đến Chương trình;

- Các quyết định giao dự toán, phân bổ ngân sách của cấp có thẩm quyền;

- Các văn bản quy định định mức chi tiêu liên quan;

- Chế độ kế toán chủ đầu tư, chế độ kế toán hành chính sự nghiệp và các văn bản quy định của Chương trình về kế toán;

- Các cam kết với nhà tài trợ (nếu có).

3.2. Nội dung và thủ tục kiểm toán

3.2.1. Kiểm toán việc chấp hành Luật Ngân sách nhà nước

a) Công tác lập và phân bổ dự toán ngân sách

- Việc kiểm toán được tiến hành tại các cơ quan được giao nhiệm vụ lập dự toán ngân sách:

+ Tại các Cơ quan Trung ương: Thực hiện kiểm tra tại Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Cơ quan quản lý chương trình tại các Bộ, Ngành Trung ương.

+ Tại địa phương: Thực hiện kiểm toán tại Sở Kế hoạch và Đầu tư, Sở Tài chính và các cơ quan quản lý chương trình tại địa phương.

- Khi thực hiện kiểm toán các KTV kiểm tra chi tiết các hồ sơ tài liệu, thu thập các bằng chứng liên quan đến việc lập và phân bổ dự toán ngân sách, đối chiếu với các quy định của Luật Ngân sách nhà nước và cơ chế quản lý quy định cho từng Chương trình để đánh giá các nội dung sau:

+ Các cơ quan đã thực hiện việc lập dự toán, phân bổ ngân sách theo đúng trình tự, mẫu biểu quy định và có kịp thời không; đánh giá việc xây dựng và phân bổ dự toán có sát thực tế không;

- + Việc lập dự toán có căn cứ, có đúng nội dung, đối tượng và định mức quy định không;
- + Các số liệu phân bổ có rõ ràng, minh bạch, khớp với số kinh phí đã được cấp trên giao không;
- + Cơ quan giao dự toán và điều chỉnh dự toán ngân sách có đúng thẩm quyền không;
- + So sánh việc thực hiện với kế hoạch để đánh giá việc thực hiện kế hoạch;
- + Đánh giá việc lồng ghép với các chương trình khác khi thực hiện chương trình.

b) Việc chấp hành Ngân sách nhà nước

- Tại các cơ quan tài chính, kho bạc, ngân hàng:
 - + Thực hiện kiểm tra việc chấp hành các quy định về cấp phát, thanh toán: Chọn mẫu kiểm tra hồ sơ giải ngân một số khoản để đánh giá việc tuân thủ các thủ tục giải ngân, thanh toán theo quy định; tuân thủ các quy định về thời gian xét duyệt hồ sơ tại các cơ quan tài chính; các trường hợp tiến độ giải ngân chậm phải xác định rõ nguyên nhân;
 - + Việc chấp hành các quy định về quản lý, ghi thu, ghi chi các khoản lãi tiền gửi tại các ngân hàng, các khoản viện trợ, hoàn thuế của vốn ODA tài trợ.
- Tại các cơ quan trực tiếp triển khai thực hiện Chương trình: Thực hiện kiểm tra chi tiết hồ sơ tài liệu, kết hợp với điều tra phỏng vấn, đối chiếu với các đơn vị liên quan để thu thập các bằng chứng để đánh giá các nội dung sau:
 - + Tiến độ giải ngân;
 - + Công tác quản lý và sử dụng vốn;
 - + Việc sử dụng vốn có đúng mục đích, nội dung, đúng đối tượng;
 - + Việc chấp hành các định mức chi tiêu, định mức hỗ trợ;
 - + Chấp hành các quy định về quản lý, mua sắm, sử dụng tài sản;
 - + Việc chấp hành chính sách thuế hiện hành của nhà nước.

c) Việc quyết toán ngân sách

- Khi thực hiện kiểm toán, các KTV thực hiện kiểm tra hồ sơ tài liệu, báo cáo quyết toán do đơn vị cung cấp để thu thập các bằng chứng, đối chiếu với các quy định của Nhà nước để đánh giá các nội dung sau:
- + Chấp hành các quy định về thời gian quyết toán;
 - + Chấp hành quy định về chính lý quyết toán;
 - + Chấp hành các quy định về chế độ báo cáo;
 - + Công tác kiểm tra, xét duyệt quyết toán;
 - + Xử lý các khoản kết dư ngân sách.

3.2.2. Chấp hành chế độ quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình

Đối với các dự án có đầu tư XDCB thực hiện kiểm toán tính tuân thủ chế độ quản lý đầu tư XDCB theo Quy trình kiểm toán dự án đầu tư ban hành tại

Quyết định số 05/2007/QĐ-KTNN ngày 02/8/2007 của Tổng Kiểm toán Nhà nước.

3.2.3. Kiểm toán công tác quản lý, điều hành chương trình

Kiểm toán viên tiến hành theo trình tự sau:

- Nghiên cứu kỹ các văn bản quy định, hướng dẫn về quản lý, chỉ đạo, điều hành CTMTQG của Chính phủ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, cơ quan quản lý chương trình; các Bộ ngành, cơ quan Trung ương, địa phương thực hiện chương trình;

- Xem xét kết quả thực hiện CTMTQG của cơ quan quản lý chương trình, các Bộ, ngành, cơ quan Trung ương, địa phương.

- Đánh giá cụ thể những mặt làm được và chưa làm được, những bất cập về cơ chế, chính sách, trong việc quản lý chỉ đạo, điều hành của các cấp như:

+ Đánh giá việc đề xuất xây dựng và phối hợp xây dựng kế hoạch hàng năm, 5 năm về nội dung, mục tiêu của chương trình và từng dự án, về việc bố trí nguồn lực kinh phí, khả năng lồng ghép... của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Cơ quan quản lý chương trình, các Bộ, ngành và địa phương;

+ Đánh giá việc thẩm định và phê duyệt nội dung, mục tiêu chương trình của các cơ quan có thẩm quyền;

+ Đánh giá các văn bản quy định về quản lý và điều hành thực hiện chương trình của Cơ quan quản lý chương trình, các Bộ, Ngành, cơ quan Trung ương, địa phương;

+ Đánh giá việc tổ chức và phối hợp tổ chức kiểm tra, giám sát tình hình thực hiện chương trình của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, cơ quan quản lý chương trình và các Bộ, Ngành, cơ quan Trung ương, địa phương;

+ Đánh giá việc thực hiện chế độ thông tin báo cáo theo quy định của CTMTQG của Cơ quan quản lý chương trình, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính; các Bộ, ngành, cơ quan Trung ương, địa phương tham gia quản lý và thực hiện chương trình.

3.2.4. Kiểm toán việc chấp hành các cam kết với nhà tài trợ

Trong trường hợp các chương trình được đầu tư bằng vốn viện trợ của nước ngoài có các cam kết riêng, khi kiểm toán các KTV phải thực hiện:

- Nghiên cứu Hiệp định ký giữa Chính phủ và nhà tài trợ, các văn bản thỏa thuận giữa các cơ quan có thẩm quyền Việt Nam với các nhà tài trợ;

- Rà soát các điều khoản đã thỏa thuận so sánh với thực hiện thực tế tại đơn vị để có những đánh giá thích hợp;

- Việc thu thập các bằng chứng kiểm toán có thể được kết hợp khi kiểm toán quyết toán chi thường xuyên, kiểm toán dự án đầu tư xây dựng công trình được đầu tư bằng vốn chương trình theo các thủ tục đã được quy định.

3.2.5. Kiểm toán việc chấp hành Luật Kế toán.

Thực hiện kiểm tra thử nghiệm chi tiết hồ sơ, chứng từ, sổ kế toán và báo cáo kế toán để đánh giá:

- Tổ chức bộ máy kế toán của ban quản lý dự án;
- Việc tuân thủ chế độ về chứng từ kế toán;
- Mở sổ kế toán, tài khoản kế toán;
- Hạch toán kế toán;
- Lập báo cáo quyết toán, báo cáo tài chính .
- Chấp hành các quy định khi lập báo cáo, việc đối chiếu công nợ, đối chiếu số liệu cấp vốn với cơ quan cấp phát, cho vay.

4. Kiểm toán tính kinh tế, hiệu lực và hiệu quả của CTMTQG

4.1. Căn cứ kiểm toán

- Các mục tiêu của từng Chương trình;
- Các tiêu chí đánh giá tính kinh tế, tính hiệu quả của Chương trình đã được thiết lập trong Kế hoạch kiểm toán

4.2. Nội dung và thủ tục kiểm toán

Các KTV cần sử dụng tổng hợp các phương pháp kiểm toán: kiểm tra chi tiết chứng từ, tài liệu; phỏng vấn cán bộ quản lý, người dân; kiểm tra thực tế tại hiện trường; phân tích, so sánh để có đủ căn cứ nhận xét đánh giá, kết luận.

- Trên cơ sở các tiêu chí đánh giá đã được thiết lập, quán triệt hai nguyên tắc cơ bản để đánh giá tính kinh tế, tính hiệu quả:

+ Nguyên tắc tối đa: Phân đầu đạt kết quả cao nhất với một lượng kinh phí nhất định;

+ Nguyên tắc tối thiểu: Đạt một kết quả nhất định với lượng kinh phí tối thiểu.

- Trường hợp sử dụng các tiêu chí chưa được các cơ quan nhà nước ban hành, hoặc các tiêu chí khó lượng hoá thì phải đưa ra những lập luận logic có tính thuyết phục cao.

a) Kiểm toán tính kinh tế

- Các KTV cần thu thập các bằng chứng để chỉ ra những điểm bất hợp lý trong quá trình triển khai thực hiện Chương trình và đề ra các giải pháp hoàn thiện nhằm tiết kiệm, giảm tối đa các nguồn lực được sử dụng cho Chương trình.

Việc kiểm toán được tiến hành theo trình tự sau:

- + Nghiên cứu kỹ cơ chế quản lý, nhằm phát hiện những kẽ hở trong quản lý để có giải pháp khắc phục;
- + Khảo sát quá trình triển khai thực hiện chương trình, xem xét đơn vị có chú ý đến tính kinh tế, tiết kiệm trong quá trình triển khai không;
- + Dự kiến nhiều giải pháp khác nhau để lựa chọn giải pháp tiết kiệm chi phí nhất cả về chi phí đầu tư và chi phí vận hành khi đưa vào sử dụng;
- + Xem xét nhu cầu đầu tư có thật sự cần thiết; các chỉ tiêu điều tra nhu cầu có chính xác, có phù hợp với quy hoạch của ngành và địa phương không; quy mô đầu tư, địa điểm đầu tư có hợp lý không;
- + Việc đầu tư có phù hợp với tập quán, phong tục của người dân địa phương không.
- Đối với các chương trình có thực hiện đầu tư các công trình xây dựng, việc kiểm toán tính kinh tế được thực hiện theo Quy trình kiểm toán dự án đầu tư của KTNN.

b) Đánh giá hiệu quả xã hội của Chương trình

- Yêu cầu đơn vị tổng hợp cung cấp các chỉ tiêu, số liệu, tài liệu thống kê, báo cáo tổng hợp liên quan đến các tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động đã xác định trong kế hoạch kiểm toán được phê duyệt.
- Có thể thực hiện các điều tra, phỏng vấn, quan sát thực tế tại hiện trường để có thêm bằng chứng xác thực.
- Nghiên cứu số liệu, bằng chứng thu thập được, thực hiện phân loại, tính toán các chỉ tiêu, đưa ra các lập luận, phân tích, đánh giá hiệu quả về kinh tế, xã hội theo các tiêu chí khác nhau tùy theo từng chương trình cụ thể:
 - + Đánh giá mức độ khả thi của dự án, các yếu tố đảm bảo sự vận hành, hợp với xu hướng phát triển, phù hợp với thực tế. Các dự án đầu tư xong có vận hành được không, hay không sử dụng được dẫn đến gây lãng phí vốn đầu tư...;
 - + Bảo đảm điều kiện, môi trường lao động, các chỉ tiêu về việc làm, mức thu nhập; các hiệu quả về văn hoá, giáo dục, y tế... Các tác động của dự án đến môi trường sinh thái, ảnh hưởng đến các công trình di tích lịch sử, văn hoá... Các tác động tạo sự thay đổi, chuyển biến tích cực trong nhận thức của người dân...;
 - + Góp phần phát triển đồng đều các địa phương, chính sách dân tộc miền núi, bảo đảm quốc phòng an ninh...

c) Kiểm toán tính hiệu lực của Chương trình

- Đánh giá tính hiệu lực là việc xem xét kết quả đạt được mục tiêu, nhiệm vụ trong tương quan so sánh với mục tiêu dự kiến và được tiến hành theo trình tự sau:

+ Nghiên cứu các hồ sơ tài liệu, cơ chế quản lý, tổ chức của đơn vị, sử dụng phương pháp phân tích, thử nghiệm để phát hiện các bất cập để đưa ra các dự báo;

+ Nghiên cứu, phân loại các thông tin thu thập được làm căn cứ để đưa ra những nhận định về những tác động của Chương trình có thể đạt được các mục tiêu đã đề ra hay không;

- Khi thực hiện kiểm toán các KTV phải căn cứ vào từng Chương trình và điều kiện cụ thể đi sâu vào đánh giá theo các nội dung thích hợp:

+ Hiệu lực của bộ máy quản lý và điều hành Chương trình, có khâu quản lý nào chưa chặt chẽ;

+ Đánh giá mức độ khả thi của dự án, các yếu tố đảm bảo cho sự vận hành, phù hợp với xu hướng phát triển, phù hợp với thực tế...;

+ Triển khai thực hiện Chương trình đạt kế hoạch đề ra;

+ Kết quả thực hiện Chương trình có đạt được mục đích đề ra;

+ Tính đồng bộ của Chương trình với chương trình dự án khác;

+ Những tác động của Chương trình đối với hiện tại và tương lai.

Chương IV

LẬP VÀ GỬI BÁO CÁO KIỂM TOÁN

Trình tự, thủ tục thực hiện bước Lập và gửi báo cáo kiểm toán CTMTQG được thực hiện theo quy định tại Chương IV của Quy trình kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước ban hành theo Quyết định số 04/2007/QĐ-KTNN ngày 02/8/2007 của Tổng Kiểm toán Nhà nước.

Báo cáo kiểm toán CTMTQG được lập theo mẫu quy định của Tổng Kiểm toán Nhà nước. Tùy theo tính chất của từng cuộc kiểm toán CTMTQG, Tổng Kiểm toán Nhà nước yêu cầu đoàn kiểm toán phải lập thêm Báo cáo kiểm toán CTMTQG cho từng địa phương, bộ, ngành. Báo cáo kiểm toán CTMTQG tổng hợp chung và các Báo cáo kiểm toán CTMTQG chi tiết cho từng địa phương và bộ, ngành đều bao gồm những nội dung cơ bản như sau:

1. Phần mở đầu của báo cáo kiểm toán, gồm:

- Tiêu đề của báo cáo kiểm toán

- Căn cứ để thực hiện cuộc kiểm toán: Trình bày các căn cứ tiến hành cuộc kiểm toán CTMTQG theo quy định hiện hành, như:

+ Quyết định kiểm toán của Tổng Kiểm toán Nhà nước;

+ Hệ thống các văn bản quy định về hoạt động kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước (Luật KTNN, Hệ thống chuẩn mực kiểm toán, Quy trình kiểm toán, Quy chế tổ chức và hoạt động của Đoàn Kiểm toán Nhà nước của Kiểm toán Nhà nước...)

+ Các văn bản pháp luật hiện hành có liên quan (Luật NSNN, Luật Xây dựng, Luật Đấu thầu, các quy định về cơ chế quản lý điều hành CTMTQG của Chính phủ và của các cơ quan quản lý và thực hiện chương trình...);

- Nội dung kiểm toán: Ghi theo quyết định kiểm toán.

- Phạm vi và giới hạn kiểm toán

+ Ghi rõ phạm vi kiểm toán.

+ Giới hạn kiểm toán: Ghi rõ những nội dung không kiểm toán và lý do không thực hiện.

- Các công việc đoàn kiểm toán đã thực hiện

+ Báo cáo kiểm toán phải ghi rõ công việc kiểm toán đã được lập kế hoạch và thực hiện theo kế hoạch; đoàn kiểm toán, các tổ kiểm toán và các kiểm toán viên tuân thủ chuẩn mực, quy trình kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước.

+ Báo cáo kiểm toán phải nêu rõ các công việc đã thực hiện, như: các phương pháp kiểm toán (chọn mẫu, thử nghiệm cơ bản, phỏng vấn...); khẳng định các công việc của đoàn kiểm toán đã có đủ cơ sở hợp lý làm căn cứ cho ý kiến của KTV và đoàn kiểm toán.

2. Khái quát về tình hình thực hiện CTMTQG

- Mục tiêu của Chương trình, nội dung của Chương trình, nguồn vốn thực hiện Chương trình và những vấn đề khác có liên quan.

- Tình hình tổ chức, quản lý, điều hành Chương trình.

- Tình hình thực hiện Chương trình theo từng dự án.

- Những thuận lợi và khó khăn chủ yếu khi thực hiện Chương trình

3. Kết quả kiểm toán

Phản ánh theo các nội dung kiểm toán đã thực hiện. Chủ yếu gồm các nội dung sau:

- Tình hình kinh phí và quyết toán kinh phí của Chương trình (theo phạm vi kiểm toán): Xác nhận được số liệu về kinh phí và quyết toán kinh phí đã được sử dụng cho Chương trình, giải thích nguyên nhân cụ thể của số chênh lệch giữa số xác nhận của đoàn kiểm toán với số liệu báo cáo của cơ quan quản lý thực hiện Chương trình;

- Tình hình thực hiện nội dung, mục tiêu của Chương trình;

- Việc chấp hành chính sách, chế độ, pháp luật của Nhà nước (chế độ tài chính, kế toán, chế độ về ĐTXDCB, các quy định về quản lý, điều hành Chương trình...);

- Đánh giá tính kinh tế, hiệu quả và hiệu lực của Chương trình

4. Kết luận và kiến nghị

4.1. Kết luận

Ý kiến kết luận của Đoàn kiểm toán về những mặt đã làm được, những hạn chế, sai sót, sai phạm nổi bật được phát hiện qua kết quả kiểm toán về các nội dung chủ yếu sau:

- Việc tập trung nguồn lực và sử dụng nguồn lực cho Chương trình;
- Việc thực hiện nội dung, mục tiêu của Chương trình;
- Công tác quản lý, điều hành Chương trình, việc chấp hành các Luật, chính sách, chế độ quản lý tài chính - kế toán, chế độ quản lý đầu tư xây dựng cơ bản, các quy định của Chương trình;
- Tính kinh tế, hiệu quả, hiệu lực của Chương trình.

4.2. Kiến nghị

- Về xử lý số liệu phát hiện qua kiểm toán.
- Xử lý các vấn đề tài chính, xử lý trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân có vi phạm.
- Về chấn chỉnh công tác quản lý tài chính - kế toán.
- Ý kiến tư vấn về hoàn thiện cơ chế, chính sách và công tác quản lý, điều hành Chương trình đối với các cơ quan chức năng có liên quan, Chính phủ, Quốc hội.

Chương V

KIỂM TRA VIỆC THỰC HIỆN KẾT LUẬN, KIẾN NGHỊ KIỂM TOÁN

Thực hiện theo quy định tại khoản 2 Điều 57 Luật Kiểm toán nhà nước và Chương V của Quy trình kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước đã ban hành theo Quyết định số 04/2007/QĐ-KTNN ngày 02/8/2007 của Tổng Kiểm toán Nhà nước./.

TỔNG KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC



Vương Đình Huệ