

HOÀN THIỆN CÔNG TÁC KIỂM TOÁN CHI NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG

● TRẦN THỊ LUẬN

TÓM TẮT:

Kiểm toán chi ngân sách địa phương có ý nghĩa hết sức quan trọng trong hoạt động của Kiểm toán Nhà nước (KTNN) cũng như trong điều hành của chính quyền các cấp. Trong những năm qua, kiểm toán chi ngân sách địa phương đã cải thiện đáng kể về chất lượng, công tác quản lý. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện kiểm toán chi thường xuyên đối với ngân sách các cấp cũng còn gặp nhiều khó khăn, bất cập. Bài viết này tập trung đánh giá hoạt động kiểm toán chi ngân sách địa phương nhằm đưa ra những điểm hạn chế, đồng thời kiến nghị giải pháp giải quyết những bất cập.

Từ khóa: Kiểm toán, ngân sách địa phương, chính quyền, chi ngân sách.

1. Đánh giá công tác kiểm toán chi ngân sách địa phương

Trong những năm qua, kết quả kiểm toán quyết toán chi ngân sách tại các cấp chính quyền địa phương đã góp phần chấn chỉnh các bất cập trong công tác quản lý điều hành ngân sách tại các địa phương. Đồng thời, giúp địa phương tăng thu và giảm chi ngân sách thông qua các kiến nghị xử lý tài chính của KTNN. Thông qua các đánh giá, kiến nghị, KTNN góp phần giúp Chính phủ và Quốc hội kịp thời ban hành các quy định, chính sách phù hợp để chấn chỉnh công tác quản lý ngân sách tại các địa phương, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội và các chính sách an sinh xã hội tại các địa phương trên cả nước.

Tuy nhiên, còn có những hạn chế như các tỉnh chưa thực hiện đúng quy định về trình tự, thủ tục huy động và số dư huy động vốn; sử dụng vốn ngoài rổ tài ứng từ Kho bạc Nhà nước không đúng mục

đích; huy động đầu tư cơ sở hạ tầng không đưa vào thu cân đối ngân sách; bổ sung kinh phí cho các đơn vị dự toán bằng lệnh chi tiền; chi hỗ trợ cho các ngành dọc không thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách cấp tỉnh như chi hỗ trợ cho tòa án, viện kiểm sát, công an, quân đội; chi không đúng chế độ, như chi thường vượt thu cho ngành Thuế và tài chính; sử dụng dự phòng ngân sách để chi mua sắm tài sản, chi quản lý nhà nước; nguồn tăng thu không ưu tiên bố trí trả nợ, chi đầu tư phát triển, các khoản tạm ứng kéo dài nhiều năm không thu hồi; trích lập quỹ dự trữ tài chính từ kết dư ngân sách không đúng quy định; thời gian chỉnh lý ngân sách kéo dài, sự chênh lệch các chỉ tiêu theo mục lục ngân sách giữa số liệu của Sở Tài chính với số liệu Kho bạc Nhà nước

Bên cạnh đó, kế hoạch của các cuộc kiểm toán ngân sách địa phương mà KTNN đang tiến hành thường gồm 3 nội dung phù hợp với Luật KTNN,

song trên thực tế, hầu hết các cuộc kiểm toán chỉ thực hiện nội dung kiểm toán tài chính trong cuộc kiểm toán ngân sách địa phương, bao hàm cả nội dung kiểm toán tuân thủ pháp luật và các quy định có liên quan, gần như chưa thực hiện nội dung kiểm toán hoạt động. Nội dung kiểm toán tài chính đối với ngân sách địa phương thường lấy mục tiêu chủ yếu là xác nhận Báo cáo quyết toán ngân sách địa phương. Trên thực tế có sự lỏng lẻo giữa kiểm toán Báo cáo tài chính đơn vị hành chính sự nghiệp, kiểm tra, đối chiếu số liệu báo cáo của người nộp thuế và kiểm toán dự án đầu tư. Quyết toán ngân sách địa phương chưa được kiểm toán với tư cách là Báo cáo tài chính độc lập. Đồng thời việc kiểm toán dừng ở việc chọn mẫu kiểm toán chi tiết tại một số huyện thị trực thuộc tỉnh, không kiểm toán chi tiết ngân sách xã; tổng hợp số liệu quyết toán thu, chi ngân sách theo số liệu do Kho bạc Nhà nước địa phương cung cấp. Điều này làm sai lệch bản chất của hoạt động kiểm toán ngân sách địa phương.

Hơn nữa, vẫn còn một số nội dung chưa được kiểm toán đầy đủ, chi tiết hơn, có trường hợp thiếu tính pháp lý hoặc chưa có quy trình kiểm toán nên không thể thực hiện kiểm toán. Cụ thể:

Việc ban hành các văn bản về quản lý, sử dụng ngân sách: Để quản lý, sử dụng ngân sách tỉnh, UBND tỉnh đã ban hành các văn bản quy định, các quyết định và hướng dẫn thực hiện các quy định của tỉnh về chế độ, định mức chi ngân sách, các quyết định liên quan đến chi ngân sách, các văn bản hướng dẫn từ khâu lập dự toán ngân sách, thực hiện dự toán ngân sách đến quyết toán chi ngân sách, thực hiện chế độ kế toán, v.v. Trong thời gian qua, Kiểm toán Nhà nước đã kiến nghị UBND tỉnh thu hồi hoặc sửa đổi các quy định, các hướng dẫn không đúng quy định của Luật Ngân sách Nhà nước, của Chính phủ và Bộ Tài chính. Tuy nhiên, việc phát hiện các văn bản ban hành không đúng chủ yếu là qua quá trình kiểm toán ngân sách cấp huyện, xã và các đơn vị dự toán cấp tỉnh khi kiểm tra những nội dung chi ngân sách. Sự phát hiện này có phần mang tính ngẫu nhiên hơn là sự kiểm tra có mục đích và có tính toàn diện.

- Công tác lập dự toán ngân sách, điều chỉnh dự toán ngân sách và phân bổ ngân sách Hiện nay, khi kiểm tra nội dung này, chủ yếu so sánh giữa số dự toán do UBND lập với số ước thực hiện

năm trước, giữa số Bộ Tài chính giao với số thực hiện năm trước, giữa số HĐND giao với số Bộ Tài chính giao, đánh giá việc thực hiện yêu cầu tăng tối thiểu trong xây dựng dự toán thu và đưa ra một số nguyên nhân ảnh hưởng đến dự toán thu, chi do Sở Tài chính cung cấp, hoàn toàn chưa có sự kiểm tra, đánh giá sự tuân thủ trình tự xây dựng dự toán, các thông tin, số liệu, tài liệu làm cơ sở dự toán, việc chấp hành các hướng dẫn của Chính phủ, Bộ Tài chính trong xây dựng dự toán, sự phù hợp với định hướng phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh trong bố trí chi ngân sách.

- Công tác thẩm định, xét duyệt quyết toán: Theo quy định, Sở Tài chính có trách nhiệm thẩm định quyết toán năm đối với đơn vị dự toán cấp I và quyết toán chi của ngân sách cấp huyện hoặc xét duyệt quyết toán năm trong trường hợp đơn vị dự toán cấp I đồng thời là đơn vị thụ hưởng ngân sách, tuy nhiên trong thời gian qua, việc kiểm tra công tác thẩm định, xét duyệt quyết toán của sở tài chính chưa được kiểm toán viên chú trọng, chưa có sự đánh giá đầy đủ về công tác này của sở tài chính khi kiểm toán sở tài chính. Trong khi đó, sự đánh giá cũng chưa được lưu ý đúng mức tại các báo cáo kiểm toán khi qua kiểm toán ngân sách huyện và các đơn vị dự toán cấp tỉnh, với mức độ, tính chất của của những sai sót, vì phạm chưa được sở tài chính phát hiện qua thẩm định báo cáo quyết toán.

2. Giải pháp nâng cao chất lượng kiểm toán chi ngân sách địa phương của KTNN

Một là, hoàn thiện chuẩn mực, quy trình phương pháp chuyên môn nghiệp vụ

Về chuẩn mực, quy trình kiểm toán Hoàn thiện hệ thống chuẩn mực kiểm toán, quy trình kiểm toán phù hợp với thông lệ quốc tế; quy trình được xây dựng phải phù hợp với cả 03 loại hình kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ và kiểm toán hoạt động.

Về phương pháp nghiệp vụ chuyên môn: Phương pháp căn đối; Phương pháp đối chiếu trực tiếp và gián tiếp; Phương pháp kiểm kê; Phương pháp điều tra; Phương pháp thực nghiệm; Phương pháp chọn mẫu; Phương pháp phân tích.

Hai là, tổ chức đoàn kiểm toán chi ngân sách địa phương

- Thành lập đoàn kiểm toán, trong đó bố trí, phân công các Tổ kiểm toán thực hiện kiểm toán

theo các lĩnh vực (chỉ đầu tư xây dựng, chi thường xuyên và thu ngân sách) trong toàn bộ các đoàn kiểm toán ngân sách đa phương và nhất thiết phải có lãnh đạo đoàn phụ trách theo từng lĩnh vực (chỉ đầu tư xây dựng, chi thường xuyên và thu ngân sách), nhằm tăng cường công tác quản lý, chỉ đạo và điều hành hoạt động giữa các tổ kiểm toán cho thống nhất cũng như chuyên môn hóa.

- Phương thức triển khai kiểm toán: Các tổ kiểm toán chi thường xuyên phải được thực hiện kiểm toán ở cả 2 cấp độ: kiểm toán chi tiết (đơn vị dự toán cấp III) và kiểm toán tổng hợp (đơn vị dự toán cấp I và cấp II) nhằm tạo ra sự nối kết và đánh giá tổng thể giữa khâu điều hành, quản lý với khâu sử dụng kinh phí trong từng cấp ngân sách. Trong đó, ưu tiên thời gian đầu khi triển khai kiểm toán, các tổ kiểm toán chi ngân sách phải tiến hành kiểm toán tổng hợp, để qua đó có phương pháp tiếp cận và kỹ thuật kiểm toán phù hợp trong quá trình thực hiện kiểm toán.

- Về thời gian tiến hành và phương pháp kiểm toán: Tổ kiểm toán cần được thực hiện lồng ghép thời gian kiểm toán tổng hợp và kiểm toán chi tiết, trong đó tập trung và đi sâu kiểm toán hợp để qua đó đánh giá và thiết kế các thủ tục kiểm toán phù hợp tiếp theo đồng thời quán triệt vận dụng phương pháp chọn mẫu kiểm toán đối với kiểm toán các khoản mục, nội dung chi.

- Tạo sự phối kết hợp với đơn vị được kiểm toán trong việc hoàn thành báo cáo quyết toán ngân sách địa phương khi đoàn kiểm toán tiến hành cuộc kiểm toán mà đơn vị chưa có báo cáo quyết toán ngân sách đa phương (do chưa đến thời hạn Luật Ngân sách Nhà nước quy định nộp). Đây là vấn đề quan trọng ảnh hưởng đến kết quả kiểm toán cũng như tiến độ phát hành báo cáo kiểm toán của đoàn kiểm toán.

Ba là, tăng cường kiểm toán hoạt động, kiểm toán tuân thủ trong mối quan hệ kết hợp với kiểm toán báo cáo tài chính

Về thiết kế quy trình chung và quy trình chi tiết cho loại hình kiểm toán hoạt động này cần tập trung theo hướng xây dựng một tiêu chí hướng dẫn xem xét đến tính kinh tế, hiệu quả và hiệu lực trong việc sử dụng các nguồn lực của nhà nước cho từng mô hình, lĩnh vực hoặc ngành, nghề. Các tiêu chí này được thiết kế trên cơ sở bộ định mức về kinh tế, kỹ thuật của Nhà nước

ban hành hoặc có thể do tổ chức, hiệp hội, thông lệ quốc tế được thừa nhận;

Về phương thức thực hiện: KTNN bố trí công tác kiểm toán theo cơ chế thực hiện lồng ghép kiểm toán hoạt động trong mối quan hệ đồng thời với kiểm toán tuân thủ, kiểm toán báo cáo tài chính hoặc có thể thực hiện độc lập một số cuộc kiểm toán hoạt động theo các chuyên đề riêng của ngành, lĩnh vực. Để phù hợp với thực trạng về nhân lực, kỹ thuật của KTNN hiện nay thì việc đưa loại hình kiểm toán hoạt động vào kế hoạch kiểm toán hàng năm chỉ là bước đệm tạo đà cho các cuộc kiểm toán hoạt động hoàn chỉnh sau này và chỉ thí điểm thực hiện ở một số nội dung kiểm toán nhất định, như: kiểm toán chuyên đề việc mua sắm trang thiết bị, vật tư y tế, trang thiết bị trường học... trong đó xem xét quan hệ giữa nhu cầu và khả năng đáp ứng của ngân sách địa phương, hiệu quả khai thác, sử dụng thiết bị, kết quả (sản phẩm) đầu ra với chi phí đầu tư; kiểm toán chi phí quản lý hành chính nhà nước, trong đó đánh giá xem xét mối quan hệ giữa nhiệm vụ thực hiện với chi phí lương (nhân sự) đảm bảo độ máy vận hành.

Bốn là, đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ kiểm toán viên

Theo yêu cầu ngành KTNN đưa ra những điều kiện đòi hỏi KTV Nhà nước và các công chức thuộc cơ quan KTNN phải có đủ năng lực cần thiết và sự chính trực về đạo đức đáp ứng các nhiệm vụ được giao, đồng thời rất coi trọng việc đào tạo bồi dưỡng về mặt lý luận và thực tiễn thường xuyên cho tất cả KTV, các công chức thuộc cơ quan KTNN.

Năm là, quản lý, kiểm soát chất lượng kiểm toán

Vấn đề có ý nghĩa hết sức quan trọng là chất lượng và kiểm soát chất lượng. Đây là vấn đề cốt lõi để tạo lập và nâng cao lòng tin của công chúng và minh bạch hóa công tác quản lý và chi tiêu ngân sách, nhất là trước yêu cầu đòi hỏi của công luận và người dân. Công tác kiểm soát chất lượng kiểm toán phải được thực hiện ngay từ khâu chuẩn bị kiểm toán: Kiểm soát giai đoạn này tập trung vào các khâu khảo sát; thu thập bằng chứng kiểm toán để đánh giá hệ thống kiểm soát nội bộ, trong yếu và rủi ro, từ đó xác định kế hoạch kiểm toán cho cuộc kiểm toán phù hợp và đạt được chất lượng ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Bộ Tài chính (2005), *Tài chính công*, NXB Chính trị quốc gia.
2. Vương Đình Huệ (2006), *Định hướng và giải pháp đổi mới công tác kiểm toán ngân sách nhà nước trong điều kiện thực hiện Luật ngân sách Nhà nước sửa đổi*
3. Hoàng Ngọc Hải chủ nhiệm đề tài (2010), *Xây dựng quy trình kiểm toán ngân sách địa phương. Đề tài khoa học cấp Bộ. Kiểm toán Nhà nước.*

Ngày nhận bài: 22/3/2019

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 11/4/2019

Ngày chấp nhận đăng bài: 21/4/2019

Thông tin tác giả:

ThS. TRẦN THỊ LUẬN

Khoa Kế toán

Trường Đại học Kinh tế - Kỹ thuật công nghiệp

ENHANCING THE EFFECTIVENESS OF LOCAL BUDGET EXPENDITURES AUDITS

● Master. **TRAN THI LUAN**

Faculty of Accounting

University of Economics - Technology for Industries

ABSTRACT:

Local budget expenditures audits play a very important role in the operation of the State Audit Office of Vietnam as well as the state management of the government at all levels. Over the past years, the management and quality of local budget expenditures audits have been enhanced significantly. However, there are still some difficulties and shortcomings that arise during the process of local budget expenditures audits. This article is to evaluate local budget expenditure audits in order to clarify limitations and provide solutions to these limitations.

Keywords: Audit, local budget, government, budget spending.