

KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

BÁO CÁO TỔNG KẾT ĐỀ TÀI NGHIÊN CỨU

**VẬN DỤNG QUY TRÌNH KIỂM TOÁN BÁO CÁO
QUYẾT TOÁN DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN TRONG
MỘT CUỘC KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN
NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG**

**CHỦ NHIỆM ĐỀ TÀI
NGUYỄN VĂN ĐỨC**

HÀ NỘI - 2003

ĐỀ TÀI

VẬN DỤNG QUY TRÌNH KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN TRONG MỘT CUỘC KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG

LỜI MỞ ĐẦU

Lĩnh vực chi kiểm toán ngân sách về đầu tư XD CB là một vấn đề được quan tâm nhiều nhất. Câu hỏi đặt ra là làm thế nào tổ chức thực hiện kiểm toán về lĩnh vực chi ĐTXDCB có hiệu quả nhất trong điều kiện được bố trí quỹ thời gian và nhân sự có hạn cho một cuộc kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách ĐP. Trong khi đó, hằng năm báo cáo quyết toán ngân sách địa phương về lĩnh vực chi đầu tư XD CB chiếm tỷ trọng khá lớn, từ 25 đến 30% tổng chi NSDP. Đây là một nội dung chi rất quan trọng của ngân sách địa phương để đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, phục vụ cho các hoạt động kinh tế, chính trị, xã hội, an ninh - quốc phòng trên địa bàn, tác động trực tiếp đến tình hình phát triển kinh tế-xã hội. Chi đầu tư XD CB liên quan đến nhiều đối tượng, cơ quan trong việc quyết định đầu tư và quản lý chi. Đây cũng là lĩnh vực chi hay có thất thoát, ẩn chứa nhiều nguy cơ tiêu cực, tham nhũng, lãng phí vốn cho ngân sách.

Người làm kiểm toán luôn trăn trở trước các vấn đề: Trình tự kiểm toán bắt đầu từ đâu? Nội dung kiểm toán là gì? Phạm vi kiểm toán ở mức độ nào phù hợp với các chuẩn mực kiểm toán quy định? Phương pháp kiểm toán tiến hành như thế nào? Công tác tổ chức quản lý, điều hành tổ kiểm toán, KTV ra sao để đạt mục tiêu đề ra? Quy trình kiểm toán ngân sách nhà nước đã được ban hành theo Quyết định số 08/1999/QĐ-KTNN ngày 15/12/1999 của Tổng KTNN đã giải quyết một phần cho các vấn đề trên, tạo cơ sở định hướng thống nhất trong việc kiểm toán chi đầu tư XD CB nói riêng, và kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách nói chung. Tuy nhiên, trong quá trình áp

dụng Quy trình vào công tác kiểm toán, còn nhiều vấn đề cần bàn luận, nghiên cứu bổ sung hoàn thiện. Qua hoạt động thực tế kiểm toán ngân sách các tỉnh, thành phố khu vực Miền Trung và Tây Nguyên, chúng tôi đã vận dụng Quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán dự án đầu tư XD CB trong một cuộc kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP nhằm đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ công tác ở lĩnh vực kiểm toán chi đầu tư XD CB đảm bảo chất lượng, hiệu quả kiểm toán, đạt được mục tiêu đề ra. Song trong thực tế, việc vận dụng Quy trình này còn nhiều vấn đề gây lúng túng, chưa nhất quán trong thực hiện kiểm toán.

Trong phạm vi đề tài này, chúng tôi xin nêu lên những vấn đề xoay quanh về việc vận dụng Quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán dự án đầu tư XD CB trong một cuộc kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP, góp phần định hướng thống nhất chung cho tổ chức, chỉ đạo công tác kiểm toán chi DTXD CB trong một cuộc kiểm toán NSDP, nhằm nâng cao chất lượng kiểm toán ở lĩnh vực này. Bố cục của đề tài gồm ba phần:

Chương 1: Nội dung kiểm toán chi đầu tư XD CB trong một cuộc kiểm toán NSDP và sự vận dụng Quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán dự án đầu tư XD CB.

Chương 2: Thực trạng công tác kiểm toán đầu tư XD CB trong một cuộc kiểm toán NSDP.

Chương 3: Một số giải pháp để nâng cao chất lượng công tác kiểm toán chi đầu tư XD CB trong một cuộc kiểm toán NSDP.

Đây là những ý kiến từ thực tế đúc kết qua các năm hoạt động kiểm toán tại các tỉnh ở Miền Trung và Tây nguyên, bước đầu chưa phải là hoàn chỉnh. Vì thế, những điều trình bày trong đề tài này chắc còn nhiều hạn chế, thiếu sót. Tổ nghiên cứu đề tài thuộc Kiểm toán Nhà nước khu vực III kính mong được sự đóng góp ý kiến nhận xét, đánh giá của Hội đồng khoa học, Thủ trưởng cơ quan và Bạn đồng nghiệp.

CHƯƠNG I
NỘI DUNG KIỂM TOÁN CHI ĐẦU TƯ XDCB TRONG
CUỘC KIỂM TOÁN NSDP VÀ SỰ VẬN DỤNG QUY TRÌNH
KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN DỰ ÁN ĐẦU TƯ XDCB

1.1 NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ QUY TRÌNH KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN DỰ ÁN ĐẦU TƯ XDCB:

1.1.1 Yêu cầu và đặc điểm chung của quy trình:

1.1.1.1 Yêu cầu:

Cũng như các quy trình khác, quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán dự án đầu tư XDCB được Tổng Kiểm toán Nhà nước ban hành theo Quyết định số 09/1999/QĐ-KTNN ngày 28/12/1999 đều đảm bảo một số yêu cầu cơ bản như:

- Dựa trên cơ sở Quy trình kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước được ban hành theo Quyết định số 03/1999/QĐ-KTNN ngày 06/10/99 của Tổng Kiểm toán Nhà nước.

- Dựa vào các đặc trưng cơ bản của đối tượng kiểm toán là các các dự án xây dựng của Nhà nước, được điều chỉnh bởi Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng ban hành kèm theo Nghị định số 52/1999/NĐ-CP ngày 08/7/1999 của Chính phủ. Cụ thể: công trình xây dựng mới, cải tạo, sửa chữa lớn, nâng cấp, mua sắm thiết bị, máy móc không cần lắp đặt và sản phẩm công nghệ mới; dự án quy hoạch phát triển vùng, lãnh thổ, quy hoạch phát triển Ngành, quy hoạch xây dựng đô thị, xây dựng nông thôn; các công trình XDCB và quản lý như XDCB tại các dự án vay nợ, viện trợ Chính phủ và các dự án khác của Nhà nước.

- Xuất phát từ địa vị pháp lý của Kiểm toán Nhà nước để xây dựng quy trình, gồm có: Nghị định số 70/CP ngày 11/7/1994 của Chính phủ về việc thành lập cơ quan Kiểm toán Nhà nước, Nghị định số 93/NĐ-CP của Chính phủ về việc Quy định chức năng, quyền hạn, nghĩa vụ và tổ chức bộ máy của

Kiểm toán Nhà nước, Quyết định số 61/TTg CP ngày 11/7/1994 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Điều lệ tổ chức và hoạt động của Kiểm toán Nhà nước và các văn bản khác được Nhà nước ban hành.

- Căn cứ vào pháp luật, các văn bản chế độ chính sách quản lý đầu tư xây dựng và chế độ quản lý tài chính, kế toán hiện hành để xây dựng phù hợp với thực tế.

- Dựa trên cơ sở Hệ thống chuẩn mực kiểm toán Nhà nước đã được ban hành theo Quyết định số 06/1999/QĐ-KTNN ngày 24/12/1999 của Tổng kiểm toán Nhà nước.

1.1.1.2 Đặc điểm chung:

Từ các yêu cầu trên, đặc điểm chung của Quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán dự án đầu tư XD CB được thể hiện:

- Quy trình mang tính bao quát theo trình tự kiểm toán, nội dung kiểm toán, phạm vi kiểm toán, thời gian kiểm toán, mục đích của cuộc kiểm toán, từ khâu: chuẩn bị kiểm toán, thực hiện kiểm toán, kết thúc và lập báo cáo kiểm toán, kiểm tra đơn vị thực hiện kiến nghị của Đoàn Kiểm toán Nhà nước.

- Quy trình đã dựa vào chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của KTNN là thực hiện kiểm toán, xác định tính đúng đắn hợp pháp của các số liệu kế toán, báo cáo quyết toán DAĐT XD CB.

- Quy trình xác định kiểm toán qua các khâu chế độ quản lý đầu tư XD CB, gồm: Giai đoạn chuẩn bị đầu tư; giai đoạn thực đầu tư; giai đoạn kết thúc dự án đưa công trình vào khai thác sử dụng.

- Quy trình là điểm tựa để xác định các nội dung trọng tâm của mục tiêu kiểm toán đề ra.

- Quy trình định hướng các công việc thiết yếu cần thực hiện, trình tự tiến hành và các thủ pháp áp dụng cho công tác kiểm toán báo cáo quyết toán dự án đầu tư XD CB để vận dụng phù hợp với thực tế và yêu cầu nhiệm vụ công tác.

1.1.2 Những vấn đề cơ bản của Quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán dự án đầu tư XD CB:

1.1.2.1 Bố cục của quy trình :

Quy trình được ban hành gồm có 05 chương:

. **Chương I:** Nêu những quy định chung về kiểm toán dự án đầu tư, cụ thể: nêu nguyên tắc cơ bản, nội dung và phạm vi kiểm toán báo cáo quyết toán dự án đầu tư XD CB.

- **Chương II:** Nêu chuẩn bị kiểm toán, như: chuẩn bị cơ sở pháp lý để tiến hành kiểm toán. Trong đó có các nội dung: mục đích kiểm toán, nội dung kiểm toán, phạm vi kiểm toán, thời kỳ kiểm toán, thời gian kiểm toán, bố trí nhân sự, lập kế hoạch kiểm toán chi tiết, thành lập đoàn kiểm toán, bồi dưỡng nghiệp vụ cho KTV, chuẩn bị điều kiện cần thiết cho Đoàn kiểm toán.

. **Chương III:** Nêu thực hiện kiểm toán, gồm: kiểm toán tuân thủ pháp luật và chế độ quản lý đầu tư xây dựng ở giai đoạn chuẩn bị đầu tư, giai đoạn thực hiện đầu tư, giai đoạn kết thúc đưa công trình vào khai thác sử dụng; kiểm toán báo cáo quyết toán vốn đầu tư công trình hoàn thành, trong đó: kiểm toán nguồn vốn đầu tư, vốn đầu tư thực hiện, chi phí đầu tư tính vào giá trị công trình, giá trị tài sản bàn giao cho sản xuất sử dụng, tình hình công nợ và vật tư thiết bị tồn đọng.

. **Chương IV:** Kết thúc và lập báo cáo kiểm toán gồm: nêu chuẩn bị lập báo cáo kiểm toán, soạn thảo báo cáo kiểm toán, xét duyệt và công bố kết quả kiểm toán, phát hành Báo cáo kiểm toán, lưu trữ hồ sơ kiểm toán.

. **Chương V:** Kiểm tra đơn vị được kiểm toán thực hiện kiến nghị của Đoàn kiểm toán, gồm: nêu kiểm tra báo cáo của đơn vị và kiểm tra thực tế tại đơn vị được kiểm toán, báo cáo kết quả việc thực hiện các kiến nghị của đơn vị được kiểm toán.

1.1.2.2 Những vấn đề cơ bản của quy trình :

a. Trình tự kiểm toán:

Căn cứ vào Quyết định phê duyệt kế hoạch kiểm toán hàng năm của Chính phủ, đơn vị kiểm toán tiến hành khảo sát, thu thập thông tin và lập kế hoạch kiểm toán để trình Tổng kiểm toán Nhà nước ra Quyết định kiểm toán báo cáo quyết toán dự án đầu tư XD CB. Trên cơ sở quyết định của Tổng kiểm toán Nhà nước, Đoàn kiểm toán thực hiện các nhiệm vụ:

- Công tác chuẩn bị:

+ Tổ chức bồi dưỡng nghiệp vụ cho KTV, phổ biến thông tin tài liệu về dự án đầu tư XD CB, Quy chế làm việc của Đoàn kiểm toán.

+ Lập kế hoạch kiểm toán chi tiết, phân công nhiệm vụ cho các tổ kiểm toán và các thành viên trong đoàn.

+ Chuẩn bị các điều kiện cần thiết cho Đoàn kiểm toán như: tài liệu pháp lý, các thủ văn bản hành chính, phương tiện thiết bị...để phục vụ công tác.

- Thực hiện kiểm toán:

+ Tổ chức công bố Quyết định kiểm toán với đơn vị trực tiếp quản lý dự án.

+ Kiểm toán tuân thủ về chấp hành Quy chế quản lý đầu tư XD CB, gồm:

. Giai đoạn chuẩn bị đầu tư: thẩm quyền của cơ quan quyết định chuẩn bị đầu tư; xác định tính đúng đắn chi phí giai đoạn chuẩn bị đầu tư; xác định tính pháp lý của các thủ tục chuẩn bị đầu tư....

. Giai đoạn thực hiện đầu tư và kết thúc dự án đầu tư đưa vào khai thác sử dụng: xác định tính hợp pháp của các thủ tục thực hiện đầu tư (khảo sát, thiết kế; hợp đồng tư vấn, thẩm quyền phê duyệt thiết kế, tổng dự toán...); việc chấp hành trình tự thủ tục đầu tư; chất lượng và tính pháp lý của các văn bản thủ tục thực hiện đầu tư; tính đúng đắn hợp pháp của thủ tục hồ sơ đấu thầu; xác định giá trị dự toán công trình; đối chiếu kế hoạch vốn hàng năm ghi cho dự án...

+ Kiểm toán báo cáo quyết toán vốn đầu tư công trình hoàn thành, gồm:

. Kiểm toán nguồn vốn đầu tư: kiểm tra tính hợp pháp của các nguồn vốn đầu tư đã sử dụng vào công trình; xác định tính đúng đắn của nguồn vốn đầu tư.

. Kiểm toán vốn đầu tư thực hiện (chi phí xây lắp, thiết bị, chi phí kiến thiết cơ bản khác).

. Kiểm toán chi phí đầu tư tính vào giá trị công trình (xác định chi phí đầu tư không được tính vào giá trị công trình).

. Kiểm toán giá trị tài sản bàn giao cho sản xuất, sử dụng.

. Kiểm toán tình hình công nợ và vật tư, thiết bị tồn đọng.

- Lập báo cáo kiểm toán:

+ Tổng hợp kết quả kiểm toán

+ Soạn thảo báo cáo kiểm toán

+ Xét duyệt và công bố kết quả kiểm toán

+ Phát hành báo cáo kiểm toán

+ Lưu trữ hồ sơ kiểm toán

- Kiểm tra đơn vị được kiểm toán thực hiện kiến nghị của Đoàn kiểm toán.

b. Nội dung kiểm toán:

Nội dung kiểm toán dự án đầu tư bao gồm :

- Kiểm toán báo cáo quyết toán vốn đầu tư công trình hoàn thành.
- Kiểm toán tính tuân thủ pháp luật, chế độ đầu tư xây dựng.
- Nhận xét, đánh giá về tính kinh tế, hiệu quả và hiệu lực của dự án đầu tư.

c. Phạm vi kiểm toán:

- Xác định giới hạn về công việc phải thực hiện theo từng nội dung kiểm toán; giới hạn thời kỳ và các vấn đề có liên quan; xác định số lượng các đối tượng cần kiểm toán đủ đại diện cho tổng thể được kiểm toán.

d. Phương pháp kiểm toán:

1. Phương pháp kiểm toán báo cáo quyết toán dự án đầu tư XD CB là những biện pháp, cách thức thủ pháp sử dụng trong công tác kiểm toán nhằm đạt mục đích đề ra. Nó có thể chia làm 02 loại:

- Phương pháp tổ chức kiểm toán: là hệ thống hoá các biện pháp, cách thức trong công tác kiểm toán dự án đầu tư, trên cơ sở áp dụng các phương pháp dịch diễn, quy nạp, nội suy để hướng vào trọng yếu đúng trọng tâm của cuộc kiểm toán. Phương pháp này mang tính định hướng tổng hợp và khái quát cao, đồng thời mang tính chỉ đạo, điều hành, phục vụ cho công tác cụ thể.

- Phương pháp kiểm toán tác nghiệp: là hệ thống các phương pháp kiểm toán mà KTV vận dụng thích hợp vào công việc kiểm toán cụ thể theo nội dung kiểm toán đã được xác định, như: phương pháp cân đối, phương pháp đối chiếu, phương pháp kiểm kê, phương pháp điều tra chọn mẫu, phương pháp thực nghiệm, phương pháp phân tích... để thu thập bằng chứng.

e. Công tác tổ chức kiểm toán:

Công tác tổ chức kiểm toán liên quan đến:

- Con người (thành viên Đoàn kiểm toán)
- Phương tiện vật chất phục vụ kiểm toán
- Khối lượng công việc cần phải hoàn thành

Vì thế, công tác tổ chức quản lý, điều hành trong cuộc kiểm toán dự án đầu tư là nhân tố quan trọng quyết định thành công hay thất bại. Những vấn đề cơ bản trong công tác tổ chức kiểm toán là: lập chương trình tác nghiệp cụ thể; tổ chức phân công; chỉ đạo điều hành công việc; phối trí các nhiệm vụ đan xen giữa các KTV, các tổ công tác; kiểm soát, kiểm tra kết quả kiểm toán.

1.2 NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ KIỂM TOÁN CHI ĐẦU TƯ XD CB TRONG CUỘC KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN NSDP

1.2.1 Tính chất đặc trưng chi đầu tư XD CB trong chi NSDP:

Haông năm ngân sách địa phương thường thực hiện nhiệm vụ chi lớn cho đầu tư XD CB trong lĩnh vực công nghiệp, nông lâm, thuỷ lợi, giao thông

vận tải, xây dựng hạ tầng cơ sở phục vụ chính trị, kinh tế-xã hội, an ninh quốc phòng...trên địa bàn. Việc chi đầu tư XDCCB trong chi NSDP có mấy đặc trưng chủ yếu sau:

- Chi các dự án đầu tư được chi phải thuộc đối tượng được sử dụng vốn ngân sách NN theo quy định của Luật NSNN và quy chế quản lý đầu tư xây dựng ban hành kèm theo Nghị định số 52/1999/NĐ-CP ngày 08/7/1999 của Chính phủ.

- Các dự án đầu tư sử dụng vốn ngân sách phải có đủ thủ tục đầu tư và xây dựng, được bố trí vào kế hoạch đầu tư hằng năm của ngân sách địa phương và có đủ điều kiện được thanh toán vốn theo chế độ quy định.

- Cơ chế cấp phát vốn đầu tư XDCCB có quan hệ trực tiếp đến với các đơn vị tổng hợp như: Sở kế hoạch - đầu tư, Sở tài chính - vật giá, Kho bạc nhà nước. Nhưng trách nhiệm của mỗi cơ quan trong lĩnh vực này có khác nhau.

- Các đơn vị Chủ đầu tư, Ban quản lý dự án chịu trách nhiệm trực tiếp quản lý và sử dụng vốn Ngân sách để thực hiện đầu tư dự án ở các địa phương thường có quy mô lớn nhỏ, trình độ năng lực quản lý, số lượng trong từng lĩnh vực, phương thức quản lý ... đều khác nhau.

- Các dự án đầu tư được ngân sách chi trong năm tài chính ở nhiều dạng khác nhau như: trả nợ khối lượng cũ, công trình chuyển tiếp, xây dựng mới; một số dự án đầu tư sử dụng nhiều nguồn vốn khác nhau, trong đó có vốn ngân sách cấp đối ứng v.v...

- Cơ chế tài chính, chế độ đầu tư XDCCB có nhiều thay đổi trong từng thời kỳ, từng lĩnh vực đầu tư ... dẫn đến khi thanh toán khối lượng XDCCB, quyết toán vốn đầu tư XDCCB thì phải áp dụng đơn giá, định mức, tiêu chuẩn khác nhau.

- Tính kinh tế, tính hiệu quả, tính hiệu lực của các công trình đầu tư đưa vào sử dụng thường sau thời gian dài mới xác định rõ.

1.2.2 Những vấn đề cơ bản về kiểm toán đầu tư XDCCB trong cuộc kiểm toán Báo cáo quyết toán NSDP:

Qua phân tích tính chất đặc trưng chi ĐTXDCB trong chi NSDP ,có thể rút ra một số vấn đề cơ bản về kiểm toán đầu tư XDCB trong cuộc kiểm toán Báo cáo quyết toán NSĐ, như sau:

1.2.2.1 Mục tiêu kiểm toán chi đầu tư XDCB:

- Phải xác định được chủ trương, mục tiêu đầu tư của ngân sách địa phương trong niên độ kiểm toán và các năm trước sau liên quan so với chủ trương chung của Chính phủ có phù hợp hay không? và tác động của việc đầu tư đến tình hình phát triển kinh tế của địa phương (góc độ vĩ mô) ở mức độ nào?

- Việc bố trí kế hoạch vốn đầu tư XDCB trong năm ngân sách có theo chủ trương Nghị quyết HĐND hay không? Và đảm bảo theo các tiêu chí quy định khác có liên quan đến việc phân cấp ngân sách ,và phân bổ vốn cho từng lĩnh vực chi, từng dự án đầu tư hay không?

- Đánh giá được tình hình thực hiện kế hoạch đầu tư XDCB trong năm tài chính, xác định nguyên nhân tăng giảm so với kế hoạch đầu năm do khách quan hay chủ quan dẫn đến tình hình trên?; xem xét các văn bản ban hành của địa phương về lĩnh vực đầu tư có phù hợp với cơ chế tài chính, chế độ đầu tư XDCB quy định chung của TW?

- Đánh giá sự tuân thủ các quy chế, quy định hiện hành của Chính phủ và các Bộ ngành về thủ tục đầu tư XDCB về quản lý và tổ chức thực hiện dự án, về quản lý và cấp phát ,thanh toán quyết toán nguồn vốn đầu tư...

- Xác định tính đúng đắn, trung thực của số liệu quyết toán chi NSDP về đầu tư XDCB và đánh giá được mức độ hợp pháp của các khối lượng XDCB hoàn thành đủ điều kiện thanh toán, các báo cáo quyết toán vốn đầu tư dự án hoàn thành (đối với công trình được chọn mẫu kiểm toán).

1.2.2.2. Các nội dung kiểm toán chi ĐTXDCB:

Với mục tiêu kiểm toán chi ĐTXDCB cần đạt được như đã nêu trên, thì nội dung kiểm toán phải gồm các phần chủ yếu sau:

- Kiểm toán việc chấp hành các quy định về lập, giao, phân bổ kế hoạch vốn đầu tư trong năm NSDP.

- Kiểm toán tình hình thực hiện kế hoạch đầu tư XD CB từ khâu cấp phát, quản lý, thanh toán, quyết toán vốn đầu tư trong năm tài chính của địa phương.

- Kiểm toán tính đúng đắn, trung thực của số liệu quyết toán chi NSDP về đầu tư XD CB.

- Kiểm toán tình hình chấp hành luật, chế độ trong quản lý chi đầu tư XD CB từ khâu chuẩn bị đầu tư, thực hiện đầu tư, kết thúc xây dựng đưa dự án vào khai thác.

- Kiểm toán về mức độ hợp pháp các khối lượng XD CB được thanh toán, và các báo cáo quyết toán vốn đầu tư công trình hoàn thành (đối với một số dự án được chọn mẫu).

1.2. 2.3. Phạm vi kiểm toán chi đầu tư XD CB:

Kiểm toán chi đầu tư XD CB dưới góc độ kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP, nên các chứng cứ kiểm toán ở dạng định lượng nhiều hơn định tính, hay nói một cách khác là ở diện rộng nhiều hơn diện sâu. Các bằng chứng kiểm toán thường phục vụ cho nhận xét, đánh giá tổng thể ở dạng vĩ mô về công tác quản lý điều hành NSDP trong lĩnh vực đầu tư XD CB. Vì thế, phạm vi kiểm toán cần giới hạn về tính tuân thủ ở lĩnh vực này. Chọn mẫu đối tượng kiểm toán phải đủ độ đại diện, nhưng phải phù hợp với thời gian được bố trí cho cuộc kiểm toán NSDP.

1.2.2.4. Trình tự kiểm toán chi đầu tư XD CB:

Kiểm toán chi đầu tư XD CB trong cuộc kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP, trước tiên phải chấp hành theo đúng trình tự của Quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN từ bước chuẩn bị kiểm toán, thực hiện kiểm toán, kết thúc lập báo kiểm toán, kiểm tra theo dõi việc thực hiện các kiến nghị của Đoàn kiểm toán. Trong quá trình thu thập bằng chứng kiểm toán ở lĩnh vực này, trình tự kiểm toán cần bố trí kiểm toán từ tổng thể đến chi tiết, từ các cơ

quan tổng hợp đến các Ban quản lý dự án, Chủ đầu tư... Đối với mỗi cơ quan tổng hợp (Sở Tài chính, Sở Kế hoạch và đầu tư, Kho bạc Nhà nước, các sở quản lý chuyên ngành...), trình tự và chương trình kiểm toán cũng có những điểm khác nhau; đối với từng Chủ đầu tư, Ban quản lý dự án được chọn mẫu kiểm toán cũng có những đặc thù khác nhau. Vì vậy, về nguyên tắc chung trình tự kiểm toán phải đảm bảo theo quy định, nhưng đồng phải căn cứ vào mức độ quy mô của từng NSDP để bố trí trình tự kiểm toán hợp lý.

1.2.2.5. Phương pháp kiểm toán chi đầu tư XD CB:

a. Phương pháp tổ chức kiểm toán:

Cách thức tiến hành từ thu thập tài liệu, hồ sơ tổng hợp điều chỉnh về lĩnh vực đầu tư XD CB của NSDP, áp dụng hệ thống các phương pháp dịch diễn, quy nạp, nội suy trên cơ sở biện chứng khoa học để rút ra các mẫu kiểm toán mang tính trọng yếu, trọng tâm, và đạt mục tiêu kiểm toán chi ĐTXD CB trong cuộc kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP, như:

- Cách thức chọn mẫu để đánh giá chủ trương, mục tiêu đầu tư của NSDP.
- Cách thức kiểm tra xác định tính đúng đắn, hợp pháp của số liệu quyết toán chi đầu tư XD CB...

b. Phương pháp kiểm toán tác nghiệp:

Dùng hệ thống các phương pháp chọn mẫu, tổng hợp, phân tích, đối chiếu.... để thu thập các bằng chứng kiểm toán theo nội dung kiểm toán đã được định hướng trong cuộc kiểm toán NSDP. Phương pháp kiểm toán tác nghiệp trong chi đầu tư XD CB ở từng lĩnh vực, từng đối tượng kiểm toán, từng nội dung kiểm toán... có những điểm áp dụng phương pháp khác nhau, nên cần phải vận dụng cụ thể các phương pháp trong quá trình thực hiện kiểm toán.

1.2.2.6. Công tác tổ chức kiểm toán chi đầu tư XD CB:

- Hai điều kiện cần thiết trong công tác tổ chức kiểm toán chi đầu tư XD CB là:

+ Trước tiên, việc bố trí nhân sự cho công tác kiểm toán ở lĩnh vực này phải là các KTV có trình độ chuyên môn, nghiệp vụ về đầu tư XDCH, có kinh nghiệm trong thực hiện kiểm toán từ khâu phân tích, đánh giá tổng hợp tính kinh tế, tính hiệu lực, hiệu quả của việc đầu tư đến việc quản lý cấp phát, thanh toán, quyết toán dự án đầu tư..., nắm vững các kiến thức cơ bản về đầu tư XDCH, về chế độ tài chính-kế toán, cơ chế quản lý đầu tư XDCH v.v...

Trong quá trình thực hiện kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP, việc bố trí kế hoạch kiểm toán chi đầu tư XDCH cần mang tính xuyên suốt, nhất quán mục tiêu chung.

- Công tác tổ chức kiểm toán gồm các nội dung sau:

+ Trên cơ sở kế hoạch kiểm toán chung, cần lập các chương trình kiểm toán chi tiết về lĩnh vực đầu tư XDCH. Trong từng đối tượng kiểm toán đã được chọn mẫu tiếp tục xây dựng các chương trình kiểm toán tác nghiệp cụ thể. Chương trình cần bám vào mục tiêu, nội dung, phạm vi kiểm toán của từng đối tượng cụ thể để thiết lập và phải đảm bảo cơ bản các yêu cầu cần thu thập các bằng chứng đề ra về lĩnh vực đầu tư XDCH.

+ Tổ chức phân công tổ kiểm toán, KTV thực hiện nhiệm vụ theo chương trình tác nghiệp đề ra. Chú trọng đến khâu phân công kiểm toán các đơn vị tổng hợp để phù hợp với phân tích đánh giá, xác định tính đúng đắn số liệu quyết toán chi đầu tư XDCH của NSDP. Phân công công việc tránh tối đa sự chồng chéo, trùng lặp lẫn nhau giữa các tổ kiểm toán, KTV; giữa các nội dung kiểm toán tại các đơn vị tổng hợp ...Phân công cần mang tính nhất quán, chuyên sâu ở lĩnh vực đầu tư XDCH sẽ tiết kiệm thời gian, công sức nhưng hiệu quả chất lượng được nâng cao.

+ Chỉ đạo, điều hành công việc kiểm toán chi đầu tư XDCH cần thường xuyên, liên tục do tính chất đặc thù của lĩnh vực này về quản lý điều hành của từng NSDP ở mức độ khác nhau, tính phức tạp cũng khác nhau. Nắm bắt những vấn đề nhạy cảm, trọng yếu để chỉ đạo điều hành sẽ giúp cho các tổ kiểm toán, KTV tiếp cận phát hiện nhanh những sai phạm trong lĩnh vực này,

đồng thời luôn có thông tin nhiều chiều để giúp ích cho công tác chung của Đoàn kiểm toán.

+ Phối trí kết hợp giữa các tổ kiểm toán, KTV là nhiệm vụ rất quan trọng cần thiết, nhất là trong việc kiểm toán chi đầu tư XD CB vì tính nhất quán, xuyên suốt của nó trong mục tiêu chung kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP.

+ Kiểm soát, kiểm tra từ việc thực hiện kế hoạch chung, kế hoạch chi tiết đến chương trình tác nghiệp cụ thể, kết quả thực hiện công việc được giao cho tổ kiểm toán, KTV để kịp thời điều chỉnh, uốn nắn các sai sót, xem xét tiến độ công việc kiểm toán chi đầu tư XD CB tạo mối liên hệ từ khâu kiểm toán các đơn vị tổng hợp đến các Chủ đầu tư, Ban quản lý dự án.

1.3 SỰ VẬN DỤNG QUY TRÌNH KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN DỰ ÁN ĐẦU TƯ XD CB TRONG MỘT CUỘC KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN NSDP

Qua phân tích quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán dự án đầu tư XD CB, và những vấn đề cơ bản về kiểm toán chi đầu tư XD CB trong cuộc kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP, chúng ta nhận thấy có những điểm tương đồng trong quá trình tổ chức công tác kiểm toán NSDP như về: trình tự, nội dung, phạm vi, phương pháp kiểm toán.... Tuy nhiên, việc áp dụng trong từng bước kiểm toán của quy trình đều có những nội dung khác nhau, đặc biệt là mục tiêu kiểm toán, nên cần vận dụng sáng tạo trong từng khâu kiểm toán, từng đối tượng kiểm toán cụ thể... để phù hợp với mục đích chung là kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP. Sự vận dụng thể hiện ở các vấn đề:

1.3.1 Phạm vi vận dụng:

- Trong từng bước của quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP đều có sự vận dụng từ: chuẩn bị kiểm toán, thực hiện kiểm toán, kết thúc lập báo cáo kiểm toán..., nhưng đặc biệt trọng tâm vận dụng là khâu tổ chức thực hiện kiểm toán về lĩnh vực chi đầu tư XD CB, cụ thể:

+ Vận dụng kiểm toán tuân thủ về chấp hành chế độ quản lý đầu tư XDCC từ khâu chuẩn bị đầu tư, thực hiện đầu tư đến khâu kết thúc đầu tư đưa dự án vào khai thác sử dụng.

+ Vận dụng kiểm toán báo cáo quyết toán vốn đầu tư hoàn thành trong năm ngân sách như: kiểm toán tính pháp lý của nguồn vốn đầu tư sử dụng; kiểm toán tính đúng đắn của số liệu quyết toán vốn đầu tư với Ngân sách trong năm; kiểm toán vốn đầu tư thực hiện (chi phí xây lắp, chi phí thiết bị, chi phí kiến thiết cơ bản khác).

+ Vận dụng kiểm toán công tác đánh giá tổng hợp các chủ trương đầu tư XDCC, công tác qui hoạch đầu tư XDCC trên địa bàn; công tác bố trí kế hoạch vốn đầu tư XDCC trong năm ngân sách; tình hình sử dụng vốn đầu tư XDCC; kiểm toán tính đúng đắn, tính trung thực của số liệu quyết toán chi ngân sách địa phương về lĩnh vực đầu tư XDCC.

- Đối với kiểm toán chi tiết (Chủ đầu tư, Ban quản lý) thì áp dụng hầu hết các nội dung quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán dự án đầu tư XDCC để thu thập bằng chứng chủ yếu như:

+ Vận dụng kiểm toán việc quản lý, sử dụng và quyết toán vốn đầu tư của các dự án.

+ Vận dụng kiểm toán việc thực hiện vốn đầu tư các dự án, xác định giá trị vốn đầu tư cho từng công trình.

+ Vận dụng kiểm toán tình hình trích và sử dụng kinh phí Ban quản lý dự án, Chủ đầu tư.

- Đối với kiểm toán tổng hợp (các sở, ngành) cần có sự vận dụng sáng tạo trong việc thu thập bằng chứng kiểm toán về lĩnh vực này, gồm những vấn đề cơ bản sau:

+ Dựa vào chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn về lĩnh vực đầu tư XDCC của các đơn vị tổng hợp mà vận dụng Quy trình thích hợp theo từng mục tiêu, nội dung kiểm toán, phương pháp tổ chức kiểm toán để đạt yêu cầu đề ra.

+ Vận dụng vào kiểm toán lĩnh vực đầu tư XDCB ở khâu tổng hợp, như: kiểm toán việc chấp hành chủ trương chung của Nhà nước trong thực hiện chủ trương đầu tư XDCB tại địa phương. Đặc biệt là công tác quy hoạch đầu tư và tác động đầu tư trên địa bàn; công tác lập, phân bổ kế hoạch vốn đầu tư XDCB trong năm Ngân sách; tình hình thực hiện kế hoạch đầu tư XDCB từ khâu cấp phát, quản lý, giải ngân thanh toán, quyết toán vốn đầu tư trong năm tài chính của ngân sách địa phương; tình hình chấp hành trình tự thủ tục đầu tư XDCB và các quy định khác liên quan đến lĩnh vực đầu tư; tình hình tổ chức thẩm tra, phê duyệt quyết toán vốn đầu tư đối với công trình hoàn thành.

1.3.2 Nội dung vận dụng:

- Bổ sung các khiếm khuyết trong quy trình kiểm toán NSNN về các nội dung kiểm toán chi đầu tư XDCB chưa đề cập hoặc còn thiếu sót, nhưng thực tế đặt ra là phải thực hiện kiểm toán để đảm bảo yêu cầu nhiệm vụ công tác kiểm toán, đặc biệt là tạo điều kiện xác định rõ thêm mục tiêu kiểm toán về lĩnh vực chi đầu tư XDCB trong cuộc kiểm toán ngân sách địa phương.

- Nội dung vận dụng chủ yếu trong lĩnh vực chi đầu tư XDCB là về nhưng vấn đề như: trình tự, nội dung, phạm vi, phương pháp, công tác tổ chức kiểm toán tại các đối tượng kiểm toán từ tổng hợp đến chi tiết, giúp định hướng trong chọn mẫu kiểm toán, xác định trọng tâm, trọng điểm để thu thập bằng chứng, nâng cao chất lượng kiểm toán chi đầu tư XDCB.

- Do những điểm chưa tương đồng giữa mục tiêu kiểm toán chi đầu tư XDCB trong cuộc kiểm toán ngân sách địa phương với kiểm toán báo cáo quyết toán dự án đầu tư XDCB, nên nội dung vận dụng còn hạn chế, chỉ phù hợp với kiểm toán tuân thủ, còn về kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán hoạt động thì mức độ điều chỉnh có khác nhau giữa quy mô, độ lớn, phạm vi áp dụng giữa chi đầu tư XDCB của ngân sách địa phương với chi đầu tư XDCB của ngân sách Trung ương. Vì thế, việc vận dụng để đảm bảo mục tiêu kiểm toán đề ra.

1.3.3 Tầm quan trọng của sự vận dụng:

- Tháo gỡ một phần khó khăn trong công tác kiểm toán lĩnh vực chi đầu tư XDCEB ở ngân sách các địa phương, nhất là khâu tổ chức thực hiện kiểm toán. Dù có một số nội dung của quy trình chưa tương đồng, nhưng cũng là điểm tựa để giải quyết các yêu cầu thực tế về kiểm toán chi đầu tư XDCEB đặt ra, phù hợp với yêu cầu công tác của Ngành kiểm toán là từng bước nâng cao chất lượng kiểm toán.

- Cơ sở cho định hướng trong quá trình tổ chức kiểm toán NSDP, đồng thời là điểm tựa để đánh giá chất lượng công tác kiểm toán, và giải quyết trách nhiệm nghề nghiệp KTV khi có vấn đề tranh chấp pháp lý xảy ra.

Tóm lại, sự vận dụng Quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán dự án đầu tư XDCEB trong một cuộc kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP vừa có tính nguyên tắc, vừa có tính sáng tạo trong quá trình thực hiện kiểm toán chi đầu tư XDCEB, thể hiện ở các bước công việc, tạo điều kiện thuận lợi cho tác nghiệp thu thập bằng chứng, nâng cao hiệu quả kiểm toán, hoàn thành trách nhiệm của Đoàn kiểm toán. Cũng giống như quy trình kiểm toán ở các lĩnh vực khác, Quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán dự án đầu tư XDCEB được giới hạn bởi: Nhiệm vụ kiểm toán, mục tiêu kiểm toán, nội dung kiểm toán, đối tượng kiểm toán, phạm vi kiểm toán và các phương pháp kiểm toán... Do đó, việc vận dụng vào mỗi cuộc kiểm toán NSDP sao cho phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh cụ thể từng NSDP, từng công việc cụ thể... để giúp cho cuộc kiểm toán thành công, và đạt kết quả cao nhất.

CHƯƠNG II

THỰC TRẠNG CÔNG TÁC KIỂM TOÁN CHI ĐẦU TƯ XDCB TRONG CUỘC KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN NSDP

2.1 THỰC TRẠNG CÔNG TÁC QUẢN LÝ ĐẦU TƯ XDCB TRONG THỜI GIAN QUA Ở CÁC ĐỊA PHƯƠNG ĐƯỢC KIỂM TOÁN

Đường lối chính sách của Đảng và Nhà nước ta hiện nay tập trung phát triển kinh tế, trong đó lĩnh vực chi đầu tư XDCB đặc biệt được coi trọng và ưu tiên hàng đầu. Tuy nhiên, trong quản lý và sử dụng vốn đầu tư ở lĩnh vực này còn nhiều bất cập, chế độ chính sách chưa hoàn chỉnh, tình hình thất thoát, lãng phí trong chi đầu tư XDCB còn phổ biến, gây ra dư luận không tốt. Qua kiểm toán, nhận thấy ở một số mặt tồn tại chủ yếu sau:

- Công tác quản lý đầu tư còn nhiều bất cập. Một số chủ trương đầu tư chưa xuất phát từ quy hoạch và chưa gắn kết lợi ích kinh tế với lợi ích xã hội, chất lượng công tác quy hoạch thấp. Việc phê duyệt đầu tư chưa căn cứ vào khả năng huy động nguồn vốn đầu tư mà mang nặng tính xem xét đến "đầu vào" của dự án, không chú trọng đúng mức "đầu ra" dẫn đến việc đầu tư dàn trải, đầu tư theo phong trào như: dự án xi măng lò đứng, dự án mía đường... gây lãng phí về nguồn lực, hiệu quả đầu tư thấp. Cơ chế phân cấp trong lĩnh vực quản lý đầu tư không đi đôi với chế tài, ràng buộc gây lúng túng trong vấn đề xử lý và quy định trách nhiệm.

- Các chính sách, chế độ được điều chỉnh thường xuyên nhưng phổ biến không kịp thời; một số cơ chế quản lý, chế độ tài chính được ban hành nhiều khi còn lạc hậu, chưa phù hợp thực tế. Do đó việc thực hiện triển khai gặp rất nhiều khó khăn và lúng túng. Việc quản lý tư vấn thiết kế và giám sát thi công chưa có quy chế cụ thể. Trách nhiệm tư vấn không rõ ràng, việc giám sát thi công không được chú ý đúng mức. Đơn giá dự toán thiết kế không được quản lý chặt chẽ, theo cơ chế khép kín. Bộ máy tổ chức và cán bộ quản lý đầu tư xây dựng trình độ chuyên môn còn nhiều hạn chế, nhiều chủ đầu tư, nhiều ban quản lý dự án chưa bắt kịp với quy mô tốc độ phát triển đầu tư XDCB hàng

năm. Một số tổ chức tư vấn trong lĩnh vực đầu tư xây dựng còn dễ xảy ra nhiều sai sót.

- Tuy đã có một số chế tài xử lý vi phạm nhưng việc thực hiện chưa nghiêm hoặc thiếu đồng bộ trong việc giải quyết các vấn đề sai phạm, khiếu kiện.

- Do tính chất đặc thù, tính phức tạp, cơ chế quản lý còn nhiều hạn chế, nên dễ phát sinh các hiện tượng tiêu cực tham ô, tham nhũng.. mà công luận xã hội đã phản ánh, gây nhức nhối trong nhiều năm nay .Vấn đề này, cũng đã được đề cập thường xuyên tại các hội nghị của Đảng, Quốc Hội trong việc chống thất thoát, lãng phí trong đầu tư XDCB.

2.2 SỰ VẬN DỤNG THỰC TẾ QUY TRÌNH KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN DỰ ÁN ĐẦU TƯ XDCB TRONG MỘT CUỘC KIỂM TOÁN NSDP

2.2.1 Kiểm toán lĩnh vực đầu tư XDCB trước khi có quy trình

Quy trình kiểm toán cũng giống như các quy trình công nghệ khác, các bước công việc được sắp xếp theo một trình tự nhất định. Số lượng nội dung và vị trí của các bước sẽ quyết định chất lượng sản phẩm đầu ra, đồng thời nó cũng là cơ sở đảm bảo tính pháp lý, cơ sở để lập biên bản kiểm toán báo cáo kiểm toán. Qua thực tế công tác kiểm toán, chúng tôi xin nêu một số tồn tại ở lĩnh vực chi đầu tư XDCB trước khi có quy trình, cụ thể:

- Do Kiểm toán Nhà nước mới thành lập, các văn bản pháp quy về chuẩn mực kiểm toán, quy trình kiểm toán, quy chế tổ chức và hoạt động của Đoàn kiểm toán...ban hành chưa kịp thời. Vì thế, trong quá trình kiểm toán lĩnh vực này, chưa có chỉ đạo thống nhất trong toàn ngành. Công tác tổ chức lãnh đạo, chỉ đạo còn nhiều tồn tại hoặc thiếu tính thống nhất giữa các khâu:

- + Khảo sát thu thập thông tin, thực sự chưa được coi trọng, bố trí kiểm toán viên đôi khi chưa phù hợp với năng lực chuyên môn, thời gian khảo sát quá ngắn, lượng thông tin thu thập thì nhiều nhưng chưa xác định nội dung trọng tâm cho từng đợt kiểm toán. Từ đó, ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả kiểm toán.

+ Khi tiến hành kiểm toán, việc xác định các nội dung kiểm toán còn lúng túng, chỉ dựa vào cơ sở kinh nghiệm. Do đó, trong quá trình kiểm toán không đánh giá được đầy đủ công tác quản lý chi đầu tư XD CB.

+ Chọn đối tượng kiểm toán để phục vụ cho từng cuộc kiểm toán đôi lúc chưa đạt với yêu cầu mục tiêu kiểm toán, mà chỉ dựa vào kinh nghiệm nghề nghiệp để phân tích đánh giá, chọn đối tượng kiểm toán. Có những đối tượng cần phải được kiểm toán lại bị bỏ sót.

+ Trong chỉ đạo phối hợp công tác giữa các tổ, đôi lúc đôi nơi chưa có sự thống nhất cao, phân công nhiệm vụ cho từng kiểm toán viên có lúc chưa phù hợp với khả năng làm hạn chế đến chất lượng kiểm toán.

+ Việc xác định kiểm toán một dự án độc lập đã được kiểm tra, phê duyệt quyết toán, hoặc chưa phê duyệt ở các Ban quản lý chưa được làm rõ, gây lúng túng cho KTV trong quá trình kiểm toán. Ngoài ra, còn bó hẹp, chưa mở rộng đối chiếu, xác minh, thu thập bằng chứng, xác định tính trung thực của thông tin tài liệu được cung cấp, làm cho một số nội dung được kiểm toán mức độ tin cậy còn thiếu sự đảm bảo.

- Kiểm toán chi đầu tư XD CB trong cuộc kiểm toán NSDP, thực tế còn chưa được chú trọng. Trong quá trình kiểm toán chỉ mới đánh giá, phân tích ở dạng tổng hợp, liệt kê những sai phạm, chưa phản ánh được tính hiệu quả, tính kinh tế, nguyên nhân sai phạm từ đâu, trách nhiệm thuộc về ai?.

2.2.2. Vận dụng quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán dự án đầu tư XD CB từ năm 2001 đến nay

2.2.2.1. Thuận lợi

Từ khi có quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán dự án đầu tư XD CB đã giúp cho các Đoàn kiểm toán vận dụng có chọn lọc vào kiểm toán chi đầu tư XD CB trong một cuộc kiểm toán NSDP. Những thuận lợi đó là:

- Tạo điều kiện cho KTV vận dụng một cách hợp lý, có trọng tâm theo trình tự trong quá trình kiểm toán về chi đầu tư XD CB.

- Giúp cho đoàn kiểm toán, KTV làm tốt ở khâu khảo sát lập kế hoạch kiểm toán có trọng tâm; khắc phục được một số hạn chế trong lãnh đạo, chỉ đạo điều hành như: khảo sát, lập kế hoạch kiểm toán, thực hiện kiểm toán....

- Giúp cho việc đánh giá, kiến nghị, xử lý phù hợp với quy trình, chuẩn mực kiểm toán, đảm bảo đúng chế độ, và có tính thuyết phục.

- Tạo điều kiện cho KTV trong quá trình thực hiện kiểm toán đi đúng hướng, có chọn lọc, xoáy vào trọng tâm trọng điểm, tiết kiệm được thời gian, chất lượng kiểm toán được nâng cao so với trước.

- Khắc phục được sự bất cập về mẫu biểu hồ sơ kiểm toán, như: biên bản kiểm toán, báo cáo kiểm toán... được hướng dẫn ghi chép theo trình tự quy trình quản lý thống nhất.

2.2.2.2 Khó khăn

- Nhận thức về kiểm toán chi đầu tư XD CB trong kiểm toán NSDP còn chưa toàn diện, dẫn đến việc vận dụng thiếu nhất quán, làm khó khăn cho công tác thực hiện kiểm toán (vận dụng mỗi nơi mỗi khác, chưa theo quy trình).

- Công tác xử lý những tồn tại sai phạm trong quản lý đầu tư XD CB chưa đảm bảo tính nhất quán cao, do phạm vi điều chỉnh của quy trình còn nhiều nội dung chưa tương đồng so với phạm vi kiểm toán của một cấp NSDP.

2.2.2.3 Kết quả đạt được

Việc vận dụng quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán dự án đầu tư XD CB vào một cuộc kiểm toán NSDP, bước đầu đã thu được kết quả đáng khích lệ. Nếu như trước đây, trong lĩnh vực này còn chưa được chú trọng thì nay được quan tâm đúng mức, xác định rõ được tầm quan trọng của lĩnh vực này. Trong tổ chức phân công đã hình thành dần các tổ kiểm toán chuyên sâu về chi đầu tư XD CB, đồng thời phối hợp chặt chẽ với các tổ khác trong đoàn kiểm toán để thực hiện kiểm toán từ tổng hợp đến chi tiết, hướng vào những vấn đề trọng yếu có tính rủi ro cao để thu thập bằng chứng, góp phần đáng kể

trong chất lượng báo cáo kiểm toán NSDP. Kết quả đạt được thể hiện ở các mặt sau:

a. Xác định được trọng tâm ở lĩnh vực kiểm toán đầu tư XDCB

- Có thể khẳng định, kết quả khảo sát quyết định tới 60% thành công của cuộc kiểm toán. Vì thế, khâu khảo sát được chú trọng, quan tâm đúng mức. Phương pháp thu thập thông tin, nắm bắt tình hình có nhiều thay đổi về quan điểm và nhận thức. Việc bố trí nhân lực, thời gian hợp lý; kế hoạch khảo sát được chuẩn bị chu đáo tỉ mỉ; nội dung khảo sát rõ ràng, tập trung vào những trọng điểm cần thu thập, không mang tính thu thập dàn trải như trước. Chính vì vậy, đã rút ngắn được thời gian, tiết kiệm được chi phí khảo sát mà vẫn đảm bảo chất lượng của công tác khảo sát theo hướng chuyên sâu, trọng điểm.

- Căn cứ vào quy trình để vận dụng xác định mục tiêu, nội dung, trình tự, phương pháp kiểm toán... ở các cơ quan quản lý tổng hợp như: Sở tài chính- vật giá, Kho bạc Nhà nước tỉnh, Sở kế hoạch- đầu tư; các sở chuyên ngành; các Ban quản lý dự án có nguồn vốn đầu tư lớn. Trong những năm qua, Kiểm toán Nhà nước khu vực III đã kiểm tra và thu hồi cho Ngân sách một lượng tiền đáng kể. Bên cạnh đó, đánh giá được thực trạng, tồn tại trong công tác quản lý đầu tư XDCB như: đầu tư XDCB dàn trải, chòng chéo giữa các nguồn vốn, không thực hiện đúng thủ tục, trình tự đầu tư XDCB, đưa vào giá thành công trình khoản chi không đúng chế độ, công tác nghiệm thu, thanh toán khối lượng còn sai lệch, sơ hở. Ngoài ra, có một số địa phương còn tình trạng để tiền đền bù giải phóng mặt bằng, tiền bán đất ngoài ngân sách, tiền tạm ứng đưa vào quyết toán vốn đầu tư hoặc chưa chi vẫn đưa vào quyết toán ngân sách.

b. Thống nhất trong khâu chỉ đạo, điều hành, xác định mục tiêu kiểm toán ở lĩnh vực chi đầu tư XDCB trong cuộc kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP:

Chỉ đạo, điều hành kiểm toán là một quá trình triển khai các nội dung kiểm toán từ tổng hợp đến kiểm toán chi tiết đã được xây dựng từ trước. Trong quá trình kiểm toán cho thấy:

- Vận dụng quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán dự án đầu tư XDCH trong một cuộc kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP đã thống nhất được cách đánh giá tình hình phát triển kinh tế địa phương. Trong đó, có lĩnh vực đầu tư XDCH ở góc độ vĩ mô toàn tỉnh, thành phố trực thuộc TW.

- Đảm bảo tính khách quan trung thực, tôn trọng tính độc lập về nghiệp vụ của KTV, thống nhất trong phối kết hợp giữa các tổ công tác, hạn chế sự trùng lặp, hiệu quả chất lượng công tác được nâng cao.

- Chỉ đạo, điều hành đảm bảo tính tuân thủ đề cương, trình tự kiểm toán, chương trình kiểm toán chi tiết..., thống nhất trong việc ghi chép hồ sơ, mẫu biểu kiểm toán theo các bước công việc đã được phân công.

- Chú trọng đúng mức về kiểm toán lĩnh vực chi đầu XDCH. Và khẳng định đây là nội dung quan trọng trong các khâu kiểm toán, vì thường chứa đựng nhiều rủi ro sai phạm lớn của chi NSDP.

- Đảm bảo sự thống nhất trong việc xử lý đúng chế độ, phù hợp với tình hình thực tế, hạn chế rủi ro.

- Qua vận dụng quy trình cho thấy, hành lang pháp lý, phạm vi áp dụng trong kiểm toán ở lĩnh vực chi đầu XDCH trong một cuộc kiểm toán NSDP là một trong những nội dung không thể thiếu được khi chưa có qui trình chi tiết ở lĩnh vực này. Vì vậy việc ưu tiên tập trung nguồn lực và thời gian cho lĩnh vực kiểm toán chi đầu tư XDCH là yêu cầu tất yếu khách quan, phù hợp với nội dung mục đích yêu cầu của một cuộc kiểm toán NSDP.

c. Phát hiện ra nhiều sai phạm về lĩnh vực chi đầu tư XDCH:

Thực tế qua kiểm toán tại các tỉnh, thành phố miền Trung đã phát hiện nhiều sai phạm trong lĩnh vực đầu tư XDCH ở các nội dung như sau :

*** Công tác lập và giao dự toán chi đầu tư XDCH:**

Lập và giao dự toán chi đầu tư XDCH là một khâu quan trọng, đánh giá được tốc độ tăng trưởng, phát triển kinh tế-xã hội của địa phương. Vốn đầu tư XDCH được quản lý theo trình tự: Chính phủ giao, các Bộ và UBND tỉnh, thành phố phân bổ vốn đầu tư cho từng dự án theo kế hoạch đầu năm đã được

duyet; khối lượng thực hiện theo từng dự án được theo dõi cấp phát, thanh toán qua hệ thống quản lý của Kho bạc Nhà nước. Trong kiểm toán bước lập và giao dự toán còn nhiều sai sót, bất cập ở các nội dung sau:

- Cơ quan quyết định đầu tư cũng là cơ quan phê duyệt tổng mức đầu tư, tổng dự toán. Còn đơn vị khai thác sử dụng chỉ có nhiệm vụ tiếp nhận toàn bộ công trình hoàn thành. Tình trạng này tương tự như cơ chế “xin - cho” trong đầu tư XD CB ở thời kỳ bao cấp hành chính tập trung trước đây.

- Dự toán về chi đầu tư XD CB trong chi NSDP được Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố giao lại cao hơn so với dự toán giao của Trung ương. Qua kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách hàng năm, thường số chi thực tế về ĐTXD CB vượt so với giao dự toán ban đầu rất lớn. Dự toán chi do Trung ương giao cho địa phương thường thấp (sau khi đã loại trừ các nguồn lực thuộc thẩm quyền địa phương), chưa phân tích kỹ khả năng, tình hình tăng trưởng và kết cấu nhiệm vụ chi thực tế của từng địa phương, mà chỉ mang tính định hướng. Cụ thể ở các đơn vị như sau:

Đơn vị tính : Triệu

đồng

Số tt	Đơn vị	Năm	Kế hoạch ĐTXD CB		Thực hiện ĐTXD CB	Tỉ lệ %	
			TW	ĐP		TW	ĐP
a	b	c	1	2	3	4=3/1	5=3/2
1	Đà Nẵng	2001	328.117	371.519	702.171	214	189
2	TT-Huế	2001	298.385	305.167	402.821	135	132
3	Kontum	2001	132.457	142.071	176.169	133	124
4	Gia lai	2001	123.050	146.356	193.190	157	132
5	Khánh hoà	2002	320.060	383.023	467.288	146	122
6	Lâm đồng	2002	215.168	229.881	268.961	125	117
7	Quảng nam	2002	274.725	379.167	458.792	167	121

Qua số liệu trên cho thấy hàng năm các địa phương đánh giá chủ trương, mục tiêu, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội để lập dự toán chi về đầu tư XD CB chưa sát với tình hình thực tế.

**** Công tác phân bổ dự toán và quản lý điều hành lĩnh vực chi đầu tư XD CB***

Qua kiểm toán việc chấp hành phân bổ vốn đầu tư ở các địa phương, nhìn chung đã tuân thủ đúng quy định hiện hành của Chính phủ và các văn bản hướng dẫn thực hiện của Bộ kế hoạch - đầu tư. Song còn một số tồn tại như:

- Một số dự án đã ghi kế hoạch vốn nhưng không được phân bổ kế hoạch ngay từ đầu năm

- Một số dự án chưa có Quyết định đầu tư, hồ sơ chưa hoàn chỉnh đầy đủ thủ tục pháp lý về thẩm định và phê duyệt của cấp có thẩm quyền, nhưng vẫn được phân bổ kế hoạch vốn đầu tư, triển khai thi công, cụ thể : Năm 2001, công trình nâng cấp vỉa hè đường Bạch đằng Đông(thành phố Đà Nẵng) quyết định đầu tư chưa được phê duyệt, nhưng dự án vẫn được cho triển khai thi công.

- Bố trí vốn còn dàn trải, phân tán, manh mún dẫn đến dự án thi công kéo dài nhiều năm, đặc biệt là các công trình nhóm C tình trạng kéo dài trên hai năm còn phổ biến ở hầu hết các địa phương được kiểm toán, cụ thể tại tỉnh Lâm đồng: có 54 dự án nhóm C khởi công từ năm 1997 đến năm 2000, nhưng còn một số công trình chưa hoàn thành.

- Tình trạng điều chỉnh, bổ sung vốn đầu tư nhiều lần trong năm còn mang tính thường xuyên, do kế hoạch ban đầu bố trí chưa sát thực tế, gây khó khăn cho công tác giải ngân, dẫn đến nghịch lý: nhiều công trình đã có khối lượng nhưng chưa có vốn thanh toán, ngược lại nhiều công trình có vốn nhưng chưa có khối lượng để giải ngân, như tại tỉnh Kontum : dự án cấp nước thị xã Kon tum có tổng mức đầu tư 60 tỷ đồng, khởi công từ năm 1998 đến nay mới thanh toán được 1,9 tỷ đồng, bằng 3,2% tổng mức đầu tư.

- Một số địa phương phân bổ cơ cấu vốn đầu tư trong năm chưa phù hợp với nghị quyết HĐND, nhất là đối với một số tỉnh có tình trạng nợ đọng khối lượng xây dựng lớn. Nghị quyết yêu cầu bố trí tỉ lệ trả nợ nhiều, nhưng khi điều hành thì điều chỉnh cho các công trình chuyển tiếp, xây dựng mới là chủ yếu, trong khi đó sử dụng vốn cho việc trả nợ khối lượng cũ chiếm tỉ lệ nhỏ.

*** *Trình tự thủ tục đầu tư XD CB***

Công tác kiểm tra, kiểm toán nguồn vốn, quá trình cấp phát, sử dụng, thanh toán, quyết toán vốn đầu tư XD CB là rất cần thiết trong công tác quản lý và điều hành Ngân sách Nhà nước. Một trong những nội dung trọng yếu của kiểm toán đầu tư XD CB nói chung và kiểm toán Ngân sách Nhà nước nói riêng là trình tự đầu tư XD CB và các quan hệ tài chính nảy sinh trong quá trình chấp hành.

Qua thực tế kiểm toán việc sử dụng quản lý vốn đầu tư XD CB, chúng tôi xin đưa ra một số sai sót thường gặp, nguyên nhân gây ra trình trạng này. Bao gồm:

- Sai sót trong khâu lập, thẩm định, phê duyệt khảo sát thiết kế:

Khảo sát thiết kế là nhân tố đầu tiên quyết định đến chất lượng, kỹ mỹ thuật và giá thành công trình. Trên thực tế, qua kiểm toán tại các địa phương, công tác này còn xem nhẹ. Tình trạng các tổ chức, cá nhân không có giấy phép hành nghề khảo sát thiết kế vẫn được thẩm định và phê duyệt. Khi nghiệm thu giao nhận hồ sơ, Chủ đầu tư (Ban quản lý dự án) đã chưa rà soát, kiểm tra kỹ để đánh giá kết quả tài liệu khảo sát thiết kế. Do đó ở một số dự án, chất lượng khảo sát thiết kế thiếu chuẩn xác; phương án thiết kế, giải pháp kỹ thuật được chọn không phù hợp, phải thay đổi bổ sung trong quá trình thi công, làm thời gian thực hiện dự án bị kéo dài, gây lãng phí và giảm hiệu quả vốn đầu tư. Cụ thể như: Dự án cầu Trần Phú - thành phố Nha Trang tại tỉnh Khánh Hòa, Dự án cầu Sông Hàn tại thành phố Đà Nẵng, dự án cầu Ái Nghĩa tại tỉnh Quảng Nam... thay đổi từ móng đóng cọc bê tông thành cọc bê tông khoan nhồi; tại dự án Bệnh viện đa khoa tỉnh Gia Lai thay đổi vị trí giằng

khoan; xử lý chống đẩy nước tầng hầm tại dự án Trung tâm văn hóa tỉnh Quảng Nam v.v...

- Sai sót trong khâu lập, thẩm định, phê duyệt dự toán:

Ở một số tỉnh trong kiểm toán thường thấy công tác thẩm định, phê duyệt hồ sơ thiết kế - dự toán, cơ quan chức năng đều thống nhất số liệu do tổ chức tư vấn lập, đã không loại trừ phần giá trị trùng lặp giữa các công tác xây lắp, khối lượng tính thừa, áp dụng định mức, đơn giá sai so với qui định. Cơ quan thẩm định chủ yếu xem xét phương pháp tính toán dự toán chứ không kiểm tra sự phù hợp khối lượng giữa tiên lượng dự toán với bản vẽ thiết kế được lập. Do đó dự toán được thẩm định và phê duyệt thiếu chính xác, giá trị gói thầu của dự án sai sót nhiều. Khi nghiệm thu thanh quyết toán, thẩm định và phê duyệt quyết toán, cơ quan chức năng thường chấp nhận thanh toán nếu số quyết toán đúng theo số dự toán, hoặc số dự thầu. Một số dự án khi thực hiện Địa phương tự ban hành một số định mức trái với quy định chung, hoặc vượt thẩm quyền ... , gây lãng phí và thất thoát vốn đầu tư. Cụ thể như: Dự án san nền Thuận Phước I và II, dự án san nền Đa Phước, dự án san nền Thanh Lộc Đán...(thành phố Đà Nẵng) đã không xác định cụ thể nơi cung cấp và cự ly vận chuyển để xác định chuẩn xác đơn giá khai thác vận chuyển cát ngay từ khi lập dự toán công trình, mà đã áp dụng đơn giá theo thông báo giá hàng tháng của Địa phương là 12.000đ/m³ cát san lấp. Dựa vào quy định tại Quyết định số 27/1999/QĐ/BNN-ĐTXD ngày 3/2/1999 của Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn, tính ra đơn giá cát san lấp bằng tàu hút bùn với các công trình này thì đơn giá là 10.368 đồng/m³, chênh lệch 1.632 đồng/m³, giảm so với dự toán là 4.010,4 triệu đồng, tức là giảm 16,4% dự toán; Dự án đường Trần Phú nối dài(thành phố Nha Trang tỉnh Khánh hoà): Công tác " lán nhựa trên mặt cấp phối đá dăm tiêu chuẩn 2,5 kg/m² ", số tiền 364,2 triệu đồng. Phần việc này không có trong tiêu chuẩn ngành về thiết kế đường bộ, nhưng khi thẩm định thiết kế - dự toán không được phát hiện và loại bỏ; Dự án đường Nguyễn Tử Lực, dự án đường Huyền Trân Công Chúa, dự án cải tạo nâng cấp Quốc lộ

28, dự án cầu Đa Quay tỉnh lộ 721...của tỉnh Lâm đồng: Hồ sơ thiết kế dự toán còn sai sót, phải bổ sung, điều chỉnh, thay đổi thành phần công việc làm tăng dự toán, tính sai khối lượng, đưa một số chi phí phục vụ thi công vào chi phí trực tiếp, áp đơn giá sai, không loại trừ thuế GTGT ... làm tăng dự toán các công trình; dự án khu công nghiệp Bắc Chu Lai và dự án khu hành chính cảng Kỳ Hà (tỉnh Quảng Nam) lập dự toán công tác vận chuyển đất đào, đổ đi và đất đắp (121.000 m³) áp dụng cước vận chuyển theo công văn số 816/UB-KTN ngày 16/5/2002 của UBND Tỉnh (tính theo cước vận chuyển số 89 của Ban vật giá Chính phủ), không áp dụng đơn giá XD CB thống nhất theo hướng dẫn tại Thông tư số 09/2000/TT-BXD ngày 17/7/2000 của Bộ Xây dựng đã làm tăng giá trị xây lắp so đơn giá XD CB 3,4 tỷ đồng (tăng 10% so với tổng dự toán, và đơn giá tăng 3,5 lần), làm giảm hiệu quả vốn đầu tư.

**** Sai sót trong khâu đấu thầu thi công :***

Đối với một số công trình phải đấu thầu, các đơn vị thi công thường bóc tiền lương thấp hơn (dự án do Nhà thầu lập hồ sơ), hoặc cố tình giảm (cắt bỏ) một số công việc (dự án đấu thầu cạnh tranh do đơn vị tư vấn lập hồ sơ) để thắng thầu. Khi thi công theo bản vẽ thiết kế, phát sinh thêm khối lượng thì lại được phê duyệt bổ sung; có trường hợp giá thắng thầu cộng với giá trị phát sinh bổ sung lớn hơn giá dự toán được duyệt mà vẫn được thanh toán, trong khi đó nhiều trường hợp lại không trừ tỷ lệ phần trăm giảm giá khi đấu thầu cho phần giá trị mới được bổ sung thêm. Tình trạng các nhà thầu sao chụp toàn bộ khối lượng trong hồ sơ dự toán đã được phê duyệt để làm hồ sơ dự thầu còn phổ biến dẫn đến khó khăn cho việc đánh giá tính hợp lý khi xét thầu. Việc xét thầu chưa chú ý xem xét kỹ lưỡng từng nội dung công việc về cơ cấu, đơn giá chi tiết của nhà thầu xây dựng, mà thường chỉ quan tâm tổng giá trị dự thầu của nhà thầu không vượt giá mời thầu, nên chưa phát hiện kịp thời để điều chỉnh được những các sai phạm, sai sót ở khâu này như: Dự án san nền Thuận Phước I và II(thành phố Đà Nẵng) áp dụng sai thuế suất thuế GTGT trong giá dự thầu 10% (đúng ra là 5%), định mức lợi nhuận trước thuế

trong giá dự thầu 6% (đúng ra là 5,5%) ... dẫn đến giá dự thầu cao hơn giá trị thực 296,2 triệu đồng; Dự án Gia cố chống sạt lở Quốc lộ 27 (tỉnh Lâm đồng) : dự toán được duyệt là 27 tỷ đồng thuộc nguồn vốn XDCB tập trung của Trung ương đủ điều kiện để tổ chức đấu thầu theo Quy chế đấu thầu (Nghị định 88/1999/NĐ-CP ngày 1/9/1999 của Chính phủ), nhưng lại thực hiện chỉ định thầu; Dự án Đập Bà Tri (tỉnh Kontum) khi thực hiện đấu thầu lại chưa loại trừ trong gói thầu phần công việc do dân đóng góp dẫn đến giá trị trúng thầu chưa chính xác.

**** Sai sót trong khâu thanh toán, quyết toán, thẩm định, phê duyệt quyết toán:***

- Sai sót trong khâu thanh toán, quyết toán:

+ Trong nghiệm thu khối lượng xây lắp hoàn thành chủ yếu thống nhất với tiên lượng dự toán hoặc khối lượng dự thầu, không căn cứ vào khối lượng thực tế thi công; thay đổi chủng loại vật tư, vật liệu không có ý kiến của các bên có liên quan nhưng vẫn không được phát hiện để loại trừ khi thanh toán hoặc thông đồng với nhà thầu.

+ Chủ đầu tư lập báo cáo theo định kỳ, lập báo cáo quyết toán năm, báo cáo quyết toán vốn đầu tư hoàn thành chậm, không đảm bảo thời gian quy định.

+ Kiểm soát thanh toán thiếu chặt chẽ, hợp thức hóa thủ tục chi khi chưa có khối lượng thi công thực tế (chi trước), chi khổng khối lượng khi chưa phát sinh, chi tạm ứng mà không thu hồi khối lượng hoàn thành theo qui định, chi thanh toán vượt quá tổng mức đầu tư, như: Dự án Trường dạy nghề tiểu thủ công nghiệp (tỉnh Gia lai), dự án hồ chứa nước Đak chà Mòn (tỉnh Kontum)...thực tế chưa có khối lượng phát sinh nhưng đã cho thanh toán; ngân sách năm 2002 ở các huyện thuộc tỉnh Quảng nam đã quyết toán số tạm ứng XDCB khi chưa có khối lượng hoàn thành là 14,8 tỷ đồng; ngân sách năm 2002 của thành phố Nha trang (tỉnh Khánh hoà) đã quyết toán chi XDCB khi chưa có khối lượng đảm bảo là 5,3 tỷ đồng v.v...

- Sai sót trong khâu thẩm định, phê duyệt quyết toán

- + Tình trạng thẩm định, phê duyệt quyết toán thường chậm trễ so với quy định tại Thông tư số 70/2000/TT-BTC ngày 17/7/2000 của Bộ Tài chính. Hầu hết ở các tỉnh, thành phố được kiểm toán, hồ sơ quyết toán dự án hoàn thành bàn giao đưa vào sử dụng còn tồn đọng nhiều, ảnh hưởng đến vòng quay vốn đầu tư XDCB của dự án, giảm hiệu quả vốn đầu tư, gián tiếp gây thất thoát vốn đầu tư XDCB như ở tỉnh Khánh Hòa, tỉnh Quảng Nam.

- + Khi thẩm định, một số cơ quan chức năng tại một số địa phương đã không rà soát, xem xét kỹ để loại bỏ những yếu tố bất hợp lý, tính sai, tính trùng khối lượng mà thực tế đơn vị thi công không thực hiện để đánh giá đúng giá thành công trình, giảm vốn đầu tư, như: dự án trường THCS Cao Thắng đã được phê duyệt quyết toán là 1.634 triệu đồng, đơn vị thi công tính thuế GTGT 10% trong giá trúng thầu, theo Thông tư số 106/1999/BTC của Bộ Tài chính thay đổi thuế suất GTGT từ 10% xuống 5%, nhưng đơn vị thi công thực tế đã kê khai thuế GTGT đầu ra là 5%, dẫn đến lệch 5% thuế GTGT là 71,3 triệu đồng; Dự án cầu Hương Cầm và cầu Vân Dương thu hồi nộp vào NSNN số tiền 84,8 triệu đồng do đã thanh toán thừa khối lượng.

d. Các vấn đề đã kiến nghị :

- Đề nghị chấn chỉnh trong công tác quản lý đầu tư XDCB tại các địa phương:

Trong quá trình kiểm toán, ngoài việc kiến nghị thu hồi nộp Ngân sách Nhà nước, điều quan trọng là góp phần chấn chỉnh những tồn tại, bất cập trong quản lý đầu tư XDCB, như :

- + Xây dựng dự toán chi đầu tư XDCB hàng năm phải căn cứ vào sự cần thiết đầu tư, sát với yêu cầu thực tế, trên cơ sở dự án được phê duyệt của năm trước.

- + Chấn chỉnh việc cấp trên dùng “Bút phê” trong các Tờ trình hoặc Công văn của cấp dưới đề nghị để điều hành công việc khi chưa có ý kiến của các cơ quan chức năng tham mưu.

+ Rà soát lại một số văn bản điều hành do UBND tỉnh ban hành vượt thẩm quyền hoặc trái với qui định của cấp trên, gây lãng phí và kém hiệu quả trong đầu tư, áp dụng sai đơn giá vận chuyển, đơn giá tiền lương tại các Ban quản lý dự án.

+ Chỉ đạo các cơ quan chức năng tham mưu giúp việc như: Sở KH-ĐT, sở xây dựng, các sở chuyên ngành, tăng cường công tác kiểm tra, thẩm định nội dung các báo cáo nghiên cứu khả thi, báo cáo đầu tư dự án, hồ sơ thiết kế - tổng dự toán công trình, hồ sơ mời thầu, kế hoạch đấu thầu ... do các đơn vị tư vấn xây dựng và các chủ đầu tư lập. Có biện pháp chế tài và quản lý thích hợp về năng lực hành nghề tư vấn xây dựng theo qui định của Bộ xây dựng.

- Chỉ đạo Sở TC-VGĩ, KBNN các cấp, Chủ đầu tư, BQLDA tăng cường trách nhiệm trong công tác quản lý ĐTXDCB, như: giám sát thi công, nghiệm thu khối lượng xây lắp hoàn thành và thanh quyết toán công trình, thẩm định và phê duyệt BCQTVĐTXDCB đảm bảo thời gian theo đúng qui định.

- Khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải, ghi kế hoạch vốn đầu tư khi chưa có Quyết định phê duyệt dự án đầu tư. Chấn chỉnh một phần tình trạng nợ đọng khối lượng XDCB đã hoàn thành kéo dài trong nhiều năm gây tổn hại cho Nhà thầu.

- Kiến nghị thu hồi nộp Ngân sách, giảm quyết toán công trình XDCB:

Thông qua hoạt động kiểm toán ở một số ĐP trong năm 2001-2002 đã phát hiện nhiều sai phạm trong quản lý, sử dụng ở lĩnh vực chi ĐTXDCB như:

- Xuất toán và giảm quyết toán ngân sách	:	171,3 tỷ đồng
Trong đó+ chi sai chế độ	:	1,5 tỷ đồng
+ Giảm quyết toán NS số tạm ứng :		165,6 tỷ đồng
+ Giảm quyết toán công trình	:	4,2 tỷ đồng

2.2.2.4. Những hạn chế vướng mắc

Quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán dự án đầu tư XD CB chỉ đi sâu vào kiểm toán một công trình xây dựng cơ bản cụ thể, trong đó chủ yếu tập trung vào kiểm toán báo cáo quyết toán công trình hoàn thành. Mặt khác, quy trình kiểm toán NSNN lại chủ yếu tập trung vào kiểm toán ở các cơ quan tổng hợp. Tuy có đề cập tới một số nội dung kiểm toán chi đầu tư XD CB, nhưng không có hướng dẫn chi tiết cụ thể, dẫn đến trong quá trình thực hiện còn gặp rất nhiều khó khăn, trở ngại và vướng mắc cần được tháo gỡ, cụ thể như sau:

a. Công tác khảo sát, lập kế hoạch kiểm toán về lĩnh vực đầu tư XD CB:

- Tổ khảo sát thường được bố trí từ 2 đến 3 người trong đó lại chủ yếu đi chuyên sâu về ngân sách và thu thập tài liệu khảo sát được tập trung ở các cơ quan tài chính tổng hợp. Nếu có khảo sát lĩnh vực khác như: doanh nghiệp, đầu tư xây dựng thì chỉ là động tác thống kê đơn thuần các chỉ tiêu số liệu do các cơ quan tài chính tổng hợp cung cấp, để từ đó chọn ra một vài đơn vị có số quản lý vốn ĐT lớn để kiểm toán, chứ chưa tiến hành tìm hiểu chi tiết, tham khảo các thông tin của các đơn vị khác cũng như chính tại đơn vị được chọn kiểm toán. Vì vậy, đối tượng chọn mẫu nhiều lúc thiếu tính chính xác, chưa mang tính đại diện làm ảnh hưởng đến kết quả kiểm toán chung sau này.

- Thời gian bố trí khảo sát quá ngắn từ 3 đến 4 ngày thực tế làm việc tại đơn vị, nên không đủ thời gian để đi sâu tìm hiểu, thu thập thêm các thông tin, tài liệu tại cơ sở và phân tích đánh giá tính trọng yếu và khả năng rủi ro.. Vì vậy kế hoạch kiểm toán chủ yếu tập trung ở các chỉ tiêu thu, chi ngân sách, còn các lĩnh vực khác như chi đầu tư XD CB có được đề cập đến, nhưng chưa sâu và cụ thể, do đó việc phân tích và đánh giá về lĩnh vực này còn nhiều hạn chế.

- Lập kế hoạch kiểm toán, hạn chế lớn nhất ở đây là mới dừng lại ở khâu kế hoạch chung cho toàn bộ một đoàn kiểm toán như: xác định cụ thể về mục đích, yêu cầu, nội dung, phạm vi, thời kỳ, thời gian, phương pháp kiểm toán và bố trí nhân sự, phân công tổ công tác và chuẩn bị điều kiện vật chất cho việc kiểm toán. Nhưng chưa thường xuyên phổ biến, tính trọng yếu và khả

năng rủi ro về kiểm toán NSDP nói chung, về kiểm toán chi đầu tư XDCH nói riêng.

b. Công tác tổ chức thực hiện kiểm toán trong lĩnh vực chi đầu tư XDCH:

Công tác tổ chức thực hiện kiểm toán còn một số điểm chưa phù hợp, ở:

- **Một là:** Sự phối hợp chưa đồng đều giữa các tổ công tác trong quá trình kiểm toán tại các cơ quan tổng hợp (Sở TC- VGĩ, KBNN, Sở KH- ĐT) và các Ban quản lý dự án được kiểm toán.

- **Hai là:** Do trình độ năng lực, kinh nghiệm của một bộ phận KTV còn hạn chế nên việc bố trí các tổ kiểm toán ở lĩnh vực này gặp khó khăn. Vì vậy kết quả kiểm toán của một số tổ chưa cao, rủi ro có thể xảy ra, làm ảnh hưởng kết quả chung.

- **Ba là:** Thời gian kiểm toán ngân sách một địa phương thường có giới hạn nhất định, trong đó có 6 đến 7 ngày nghỉ theo qui định, ngoài ra phải dành 30% báo cáo kết quả kiểm toán, viết dự thảo biên bản, thông qua dự thảo. nên chưa phù hợp với điều kiện kiểm toán thực tế, rủi ro có thể xảy ra.

- **Bốn là:** Xử lý những tồn tại, sai phạm trong quản lý đầu tư XDCH đôi lúc chưa được nhất quán. Một số trường hợp có cùng một nội dung sai, nhưng có khi xử lý lại khác nhau, chưa mạnh dạn chỉ ra những sai sót, chưa quy trách nhiệm thuộc về ai. Đây cũng là một trong những nội dung cơ bản làm giảm tính hiệu lực của KTNN.

- **Năm là:** Quyền hạn, nghĩa vụ, trách nhiệm dù đã được qui định cho từng thành viên trong Đoàn kiểm toán (Đoàn, tổ, kiểm toán viên), nhưng trong quá trình tổ chức hoạt động kiểm toán còn chấp hành chưa tốt, ảnh hưởng đến chất lượng công tác, rủi ro có thể xảy ra.

c. Năng lực kiểm toán viên :

Qua những năm hoạt động kiểm toán Nhà nước khu vực III nhận thấy: từ tổ chức bộ máy ngày càng được ổn định, đội ngũ kiểm toán viên ngày càng được tăng cường cả về số lượng và chất lượng phù hợp với nhu cầu, xu thế phát triển của ngành nói chung, kiểm toán từng khu vực nói riêng. Nhưng

trong quá trình hoạt động còn những yếu tố ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả. Một số yếu tố ảnh hưởng tồn tại, hạn chế đó là :

- Những KTV được tuyển chọn vào KTNN có một số người đã có kinh nghiệm trong công tác chuyên môn tài chính kế toán. Trong thời gian đầu có khả năng hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao, nhưng số này thực tế không nhiều. Còn lại một số KTV trước đây chỉ làm một phần hành công việc ở đơn vị kinh doanh, hành chính sự nghiệp, nên trình độ chưa được chuyên sâu, tầm nhận thức trong quản lý kinh tế- xã hội còn hạn chế, dẫn đến trong thực hiện nhiệm vụ kiểm toán hiệu quả chưa cao.

- Thực tại nhân sự kiểm toán ở lĩnh vực đầu tư XD CB còn quá ít, trong khi đó các KTV chưa đào tạo ở lĩnh vực này thì nhiều, kinh nghiệm chuyên môn còn hạn chế cũng là nguyên nhân cơ bản ảnh hưởng đến chất lượng kiểm toán.

- Điều kiện phương tiện làm việc ở lĩnh vực này hầu như chưa có, chủ yếu thực hiện kiểm toán bằng phương pháp thủ công, kết hợp một số kinh nghiệm hiện có.

2.3 NHỮNG VẤN ĐỀ RÚT RA TỪ THỰC TRẠNG KIỂM TOÁN LĨNH VỰC CHI ĐẦU TƯ XD CB TRONG CUỘC KIỂM TOÁN NSDP

2.3.1 Những vấn đề có tính nguyên tắc về kiểm toán chi đầu tư XD CB trong quy trình kiểm toán NSNN để vận dụng vào kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP:

- Phải xác định rõ là kiểm toán chi đầu tư XD CB dưới góc độ kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN, nên cần thống nhất trong khâu tổ chức điều hành mang tính xuyên suốt từ kiểm toán tổng hợp đến kiểm toán chi tiết ở lĩnh vực kiểm toán chi đầu tư XD CB hướng vào mục tiêu chung là kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP.

- Kiểm toán chi đầu tư XD CB trong một cuộc kiểm toán NSDP ở dưới dạng vừa là kiểm toán tuân thủ, vừa là kiểm toán báo cáo tài chính và có một phần kiểm toán hoạt động, nên phạm vi điều chỉnh rộng, đối tượng kiểm toán

hiều, trong khi thời gian thực kiểm toán có hạn. Vì thế, cần phân tích kỹ càng, thận trọng khâu chọn mẫu kiểm toán vừa đủ độ đại diện, vừa đảm bảo yêu cầu nội dung chất lượng kiểm toán, vừa phù hợp với thời gian cho phép.

2.3.2 Sự vận dụng kiểm toán chi đầu tư XDCHB vừa có tính nguyên tắc, vừa có tính sáng tạo về các vấn đề cơ bản như: trình tự kiểm toán, nội dung kiểm toán, phạm vi kiểm toán, phương pháp kiểm toán, công tác tổ chức kiểm toán...sao cho hướng vào mục tiêu chung kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP, để đáp ứng yêu cầu thực tế công tác kiểm toán đầu tư XDCHB đặt ra.

2.3.3 Năng lực KTV là nhân tố quyết định thành công hay thất bại trong kiểm toán chi đầu tư XDCHB. Bố trí nhân lực kiểm toán trong lĩnh vực này, trước hết đảm bảo trình độ chuyên môn nghiệp vụ đầu tư XDCHB và có kinh nghiệm nghề nghiệp. Phân công nhiệm vụ cần mang tính chuyên môn hoá, tạo điều kiện cho KTV nắm bắt công việc nhanh, xác định trọng tâm, trọng điểm trong việc chọn mẫu kiểm toán, thu thập bằng chứng chất lượng cao, nâng cao hiệu quả kiểm toán.

CHƯƠNG III
MỘT SỐ GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG CÔNG TÁC
KIỂM TOÁN CHI ĐẦU TƯ XDCB TRONG CUỘC KIỂM TOÁN NSDP

Qua thực tế vận dụng Quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán dự án đầu tư XDCB vào kiểm toán chi đầu tư XDCB trong cuộc kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP, và phân tích, đánh giá thực trạng về những vấn đề cơ bản của sự vận dụng quy trình, gồm có: những mặt thuận lợi, các mặt còn hạn chế, vướng mắc khi áp dụng quy trình, Tổ nghiên cứu đề tài xin nêu vài ý kiến nhằm góp thêm một số giải pháp vào lĩnh vực kiểm toán chi đầu tư XDCB trong một cuộc kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP, cụ thể:

3.1 BỔ SUNG HOÀN THIÊN PHƯƠNG PHÁP LUẬN VỀ KIỂM TOÁN CHI ĐẦU TƯ XDCB TRONG QUY TRÌNH KIỂM TOÁN NSNN

Dựa vào tính chất đặc trưng chi đầu tư XDCB trong chi ngân sách địa phương để bổ sung hoàn thiện mục tiêu, nguyên tắc, phương pháp xác định nội dung kiểm toán chi đầu tư XDCB trong cuộc kiểm toán NSDP. Những vấn đề cụ thể đó là:

3.1.1 Kiểm toán chi đầu tư XDCB dưới góc độ kiểm toán một cấp NSDP, nên mục tiêu kiểm toán không thể tách rời mục tiêu kiểm toán chung là kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP. Các bằng chứng kiểm toán thu thập từ lĩnh vực chi đầu tư XDCB không ngoài mục đích phục vụ cho công tác kiểm toán NSDP. Vì thế, từ mục tiêu, nội dung, trình tự, phạm vi, phương pháp kiểm toán... đến việc tổ chức kiểm toán về lĩnh vực chi đầu tư XDCB đều phải hướng vào mục đích chung là kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP. Vấn đề này phải khẳng định có tính nguyên tắc để khi vận dụng quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán dự án đầu tư XDCB vào kiểm toán ở lĩnh vực chi đầu tư XDCB trong một cuộc kiểm toán NSDP tránh được tình trạng chọn mẫu kiểm toán tràn lan, dàn trải, nặng về kiểm toán chi tiết, nhẹ về kiểm toán khâu tổng hợp; hoặc nặng kiểm toán về lĩnh vực này, nhưng lại xem nhẹ kiểm

toán ở lĩnh vực kia... trong khi thời gian quy định kiểm toán có hạn, dẫn đến chất lượng và hiệu quả của cuộc kiểm toán thường đạt thấp.

3.1.2 Bổ sung hoàn thiện mục tiêu, nội dung, trình tự kiểm toán.... chi đầu tư XDCh trong kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP để làm cơ sở định hướng cho công tác tổ chức kiểm toán mang tính nhất quán, xuyên suốt trong khâu chỉ đạo, điều hành từ kiểm toán các đơn vị tổng hợp đến kiểm toán các đối tượng chi tiết, tạo điều kiện thuận lợi phân công, phân nhiệm cho các tổ kiểm toán, KTV phù hợp với điều kiện thực tế hiện nay.

3.1.3 Do chi đầu tư XDCh có tính đặc thù, tính phức tạp và có mức độ rủi ro cao, các sai phạm thường khó phát hiện trong điều kiện kiểm toán NSDP, nên cần giới hạn phạm vi và xác định rõ mục tiêu kiểm toán chi đầu tư XDCh hướng vào phân tích, tổng hợp đánh giá khâu quản lý, điều hành về lĩnh vực này nhiều hơn, thì mới thích hợp với mục tiêu chung là kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP. Việc chọn mẫu kiểm toán các chủ đầu tư, Ban quản lý dự án được xem như kiểm toán đối chiếu tăng thêm bằng chứng thuyết phục, chứ không thể được xem như mang tính đại diện mẫu, do tổng kinh phí ngân sách chi cho các dự án được thực hiện kiểm toán thường chiếm tỉ lệ nhỏ trong tổng số chi đầu tư XDCh trong chi NSDP .

3.2 XÁC ĐỊNH RÕ MỤC TIÊU, NỘI DUNG KIỂM TOÁN CHI ĐTXDCh CỦA ĐỐI TƯỢNG KIỂM TOÁN TRONG CUỘC KIỂM TOÁN NSDP

Trên cơ sở phương pháp luận đã nêu, cần xác định cụ thể mục tiêu, nội dung kiểm toán chi đầu tư XDCh của từng đối tượng kiểm toán để làm nền cho công tác tổ chức thực hiện kiểm toán. Có thể nêu sơ lược mục tiêu, nội dung kiểm toán của hai nhóm đối tượng kiểm toán chủ yếu, cụ thể sau:

3.2.1 Đối với các đơn vị tổng hợp

3.2.1.1 Mục tiêu kiểm toán

- Xác định các chủ trương đầu tư XDCh của NSDP trong niên độ kiểm toán, và các năm trước sau có liên quan, có phù hợp với chủ trương chung của Chính phủ quy định trong từng năm, từng giai đoạn nhằm tăng cường cơ sở

vật chất, cơ sở hạ tầng, góp phần tăng trưởng kinh tế-xã hội, từng bước nâng cao đời sống vật chất tinh thần cho nhân dân trên địa bàn. Việc đánh giá mục tiêu kiểm toán này rất khó, nhưng rất quan trọng và cần thiết cho việc kiểm toán báo cáo quyết toán một cấp ngân sách; đồng thời thể hiện vai trò, chức năng và nhiệm vụ của cơ quan KTNN .

- Xác định việc bố trí kế hoạch vốn đầu tư XDCB trong năm ngân sách có theo đúng chủ trương của HĐND hay không? cơ cấu bố trí vốn đầu tư XDCB như thế nào? Thủ tục ghi vốn đầu tư XDCB cho các dự án có đảm bảo quy định hay không? phân cấp quản lý về lĩnh vực đầu tư XDCB có phù hợp với thực tế tình hình tại địa phương? về tổ chức quản lý, nhân sự quản lý lĩnh vực này có đảm bảo theo quy định không?

- Xác định nguyên nhân tăng, giảm của tình hình thực hiện đầu tư XDCB so với kế hoạch được bố trí trong năm ngân sách, làm cơ sở cho định hướng chọn mẫu kiểm toán chi tiết và đánh giá công tác quản lý, điều hành NSDP về lĩnh vực đầu tư XDCB sau này.

- Xác định tính tuân thủ các chế độ tài chính, các cơ chế quản lý hiện hành của Chính phủ, các bộ ngành về thủ tục đầu tư XDCB; về tổ chức quản lý và thực hiện dự án; về quản lý và cấp phát, thanh quyết toán vốn đầu tư trong năm ngân sách...

- Xác định tính đúng đắn, trung thực của các số liệu quyết toán chi NSDP về lĩnh vực đầu tư XDCB. Đây là mục tiêu kiểm toán chính và trọng tâm của công tác kiểm toán. Để xác định tính đúng đắn, trung thực của số liệu quyết toán không phải là vấn đề đơn thuần về mặt số học, mà nó còn đòi hỏi liên quan đến nhiều tiêu chí khác trong việc kiểm toán chi đầu tư XDCB .

3.2.1.2 Nội dung kiểm toán

- Kiểm toán việc chấp hành các chủ trương chung của Chính phủ trong việc thực hiện chủ trương đầu tư XDCB tại địa phương và tác động của hiệu quả đầu tư trên địa bàn (ở tầm vĩ mô). Nội dung chi tiết gồm những vấn đề chủ yếu:

+ Các chủ trương đầu tư của ngân sách Trung ương trên địa bàn địa phương về phát triển cơ sở hạ tầng kỹ thuật như: các công trình giao thông, thủy lợi, cấp thoát nước, hệ thống điện, thông tin bưu chính...; về phát triển cơ sở hạ tầng xã hội như: trường học, bệnh viện, công trình văn hoá, thể dục - thể thao, trụ sở làm việc

+ Các chủ trương của địa phương về kế hoạch đầu tư ngắn hạn, trung hạn, dài hạn trên địa bàn từ lĩnh vực đầu tư, đối tượng đầu tư, cơ cấu đầu tư trong thời gian trước mắt và lâu dài.

+ Tình hình đầu tư trên địa bàn từ các nguồn vốn khác (đầu tư nước ngoài, dân cư, viện trợ.....).

* **Lưu ý:** Cần thận trọng trong việc đưa ra ý kiến nhận xét, đánh giá ở nội dung kiểm toán này do các bằng chứng kiểm toán thu thập ở dạng tổng hợp, phân tích, nên mức độ rủi ro cao.

- Kiểm toán việc chấp hành các quy định của Chính phủ, HĐND về lập, giao, phân bổ kế hoạch vốn đầu tư XDCB trong năm ngân sách. Nội dung cụ thể:

+ Thủ tục bố trí vốn đầu tư cho các công trình xây dựng mới (Quyết định đầu tư trước tháng 10 của năm báo cáo).

+ Cơ cấu vốn đầu tư, đối tượng đầu tư được bố trí, nguồn vốn được bố trí (nguồn vốn XDCB tập trung, nguồn vốn đầu tư tăng thu được để lại...) v.v...

- Kiểm toán tình hình thực hiện kế hoạch đầu tư XDCB từ khâu cấp phát, quản lý, giải ngân thanh toán, quyết toán vốn đầu tư XDCB trong năm tài chính của NSDP. Nội dung chủ yếu bao gồm:

+ Xác định tổng nguồn vốn đầu tư XDCB từ Sở tài chính - vật giá cấp sang Kho bạc nhà nước.

+ Xác định tổng vốn đầu tư XDCB đã được kho bạc nhà nước cấp phát thanh toán; tổng giá trị khối lượng XDCB thực hiện trong năm. Trong đó giá trị khối lượng hoàn thành đủ điều kiện thanh toán, giá trị khối lượng hoàn

thành chưa thanh toán (nợ đọng), khối lượng hoàn thành đủ điều kiện nhưng chưa thanh toán.

- + Xác định số lượng dự án đã triển khai (dự án chuẩn bị đầu tư, dự án thực hiện đầu tư). Trong đó có bao nhiêu dự án đã bố trí kế hoạch vốn đầu tư nhưng không triển khai được, có bao nhiêu dự án không nằm trong kế hoạch nhưng đã thực hiện trong năm.

- + Xác định nguyên nhân tăng, giảm do khách quan hay chủ quan dẫn đến các dự án triển khai chậm, hoặc vừa thiết kế vừa thi công....Việc bố trí và sử dụng nguồn vốn đầu tư có đảm bảo theo kế hoạch đầu năm

- Kiểm toán tính đúng đắn, trung thực của số liệu quyết toán chi NSDP về đầu tư XDCE, cụ thể :

- + Kiểm tra tổng vốn đầu tư XDCE được quyết toán vào NSDP trong năm tài chính, cần loại trừ số tạm ứng chuyển sang cấp phát và thực hiện quyết toán ngân sách.

- + Kiểm tra các báo cáo của Kho bạc Nhà nước về quyết toán vốn đầu tư XDCE: Báo cáo tổng hợp quyết toán nguồn vốn và sử dụng vốn đầu tư XDCE, báo cáo thanh toán vốn đầu tư XDCE theo mục lục ngân sách, các báo cáo quyết toán vốn đầu tư theo bộ ngành (kế hoạch năm trước kéo dài, kế hoạch năm nay và vốn ứng trước kế hoạch năm nay)...

- + Kiểm tra việc chấp hành các quy định khi cấp phát thanh toán, tạm ứng và thu hồi tạm ứng vốn đầu tư XDCE như: Điều kiện được thanh toán, điều kiện được tạm ứng; hồ sơ thủ tục thanh toán, tạm ứng; tiến độ thanh toán, thu hồi tạm ứng...

- Kiểm toán tình hình chấp hành trình tự thủ tục đầu tư XDCE và các quy định khác trong quá trình thực hiện các dự án, cụ thể:

- + Kiểm tra việc chấp hành trình tự lập, thẩm định và phê duyệt các hồ sơ pháp lý của dự án, như: báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, báo cáo nghiên cứu khả thi, hồ sơ thiết kế-kỹ thuật và tổng dự toán của dự án...về trình tự thời gian, về nội dung, về thẩm quyền của các cấp phê duyệt hồ sơ v.v...

+ Kiểm tra tình hình chấp hành quy chế đấu thầu, như: việc lập và trình duyệt kế hoạch đấu thầu, giá gói thầu, thủ tục hồ sơ mời thầu, tiêu chuẩn đánh giá hồ sơ dự thầu, kết quả xét thầu; xem xét các hình thức đấu thầu, chú trọng đến đấu thầu hạn chế; xem xét tính hợp lý, khách quan của việc đánh giá hồ sơ dự thầu. Đặc biệt lưu ý đến chất lượng của hồ sơ dự thầu (tính đầy đủ, trung thực của các hồ sơ).

+ Kiểm tra việc chấp hành các quy định trước khi khởi công công trình như: hợp đồng kinh tế, quyết định cấp đất, bảo hiểm công trình...

+ Kiểm tra việc chấp hành các quy định trong quá trình thi công công trình, như: nghiệm thu từng giai đoạn thi công, giám sát kỹ thuật, quản lý chất lượng công trình, kiểm định vật tư thiết bị...

+ Kiểm tra việc chấp hành các quy định về nghiệm thu bàn giao công trình như: các hồ sơ nghiệm thu bàn giao, các tài liệu kiểm định chất lượng công trình, hồ sơ phát sinh khối lượng (nếu có), bản vẽ hoàn công, nhật ký công trình...

- Kiểm toán về công tác tổ chức thẩm tra, phê duyệt quyết toán vốn đầu tư XDCB công trình hoàn thành. Ngoài các dự án đã được chọn mẫu tại các Ban quản lý dự án, cần thiết phải kiểm toán bổ sung thêm nội dung kiểm toán này tại Sở tài chính - Vật giá để có thêm bằng chứng phong phú, thuyết phục trong nhận xét đánh giá.

3.2.2 Đối với Ban quản lý dự án, Chủ đầu tư:

3.2.2.1 Mục tiêu kiểm toán:

- Kiểm tra, xác nhận tính đúng đắn, hợp pháp của tài liệu, số liệu kế toán và báo cáo quyết toán vốn đầu tư XDCB tại Ban quản lý dự án, Chủ đầu tư .

- Đánh giá tình hình chấp hành luật, chế độ tài chính, chế độ quản lý đầu tư XDCB của các dự án đầu tư.

- Cung cấp các bằng chứng để tổng hợp nhận xét đánh giá chung về lĩnh vực đầu tư XDCB trong một cuộc kiểm toán NSDP.

3.2.2.2 Nội dung kiểm toán:

- Kiểm toán việc quản lý, sử dụng và quyết toán vốn đầu tư, như: tình hình thực hiện kế hoạch đầu tư về các nguồn vốn (NSDP, NSTW, viện trợ,

nguồn khác...), công tác lập và giao kế hoạch, công tác quản lý điều hành kế hoạch; tình hình công tác chỉ định thầu, tình hình công tác tổ chức đấu thầu, xét chọn thầu, trong đó: tổng số dự án phải đấu thầu theo quy định, tổng số dự án đã thực hiện đấu thầu, kết quả đấu thầu so với tổng giá trị dự toán gói thầu được duyệt; tình hình công tác lập báo cáo quyết toán vốn đầu tư, cụ thể: tổng dự án đầu tư hoàn thành, tổng dự án đã lập xong báo cáo quyết toán vốn đầu tư XD CB, tổng dự án đã được thẩm tra phê duyệt quyết toán vốn đầu tư XD CB trong năm.

- Kiểm toán việc thực hiện vốn đầu tư các dự án, như: Việc chấp hành chế độ quản lý đầu tư XD CB từ giai đoạn chuẩn bị, giai đoạn thực hiện đầu tư đến giai đoạn kết thúc đầu tư đưa dự án vào khai thác sử dụng; xác định về giá trị vốn đầu tư thực hiện, trong đó công trình đã phê duyệt quyết toán, công trình chưa phê duyệt quyết toán, công trình đang thi công.

- Kiểm toán tình hình sử dụng kinh phí Ban quản lý dự án, chủ đầu tư (kiểm toán như một đơn vị dự toán).

- Kiểm toán việc chấp hành chế độ kế toán, như: chứng từ kế toán, hệ thống sổ kế toán, công tác hạch toán và báo cáo quyết toán.

3.3 XÁC ĐỊNH PHƯƠNG PHÁP TỔ CHỨC KIỂM TOÁN CỦA TỪNG ĐỐI TƯỢNG Ở LĨNH VỰC CHI ĐẦU TƯ XD CB TRONG MỘT CUỘC KIỂM TOÁN NSDP

Để cụ thể hoá sự vận dụng Quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán đầu tư XD CB trong một cuộc kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP, cần xác định rõ phương pháp tổ chức kiểm toán của từng đối tượng kiểm toán chi đầu tư XD CB, tạo điều kiện thuận lợi trong quá trình áp dụng vào thực tế công tác kiểm toán ngân sách địa phương. Phương pháp tổ chức kiểm toán có thể nêu khái quát như sau:

3.3.1 Đối với đơn vị tổng hợp

1.1 Tại sở tài chính - vật giá

a. Nội dung kiểm toán:

- Kiểm toán về tình hình phân cấp quản lý kinh tế - xã hội, tình hình phân cấp quản lý ngân sách trong lĩnh vực đầu tư XD CB.

- Kiểm toán việc chấp hành các quy định về lập, giao dự toán, phân bổ kế hoạch vốn về lĩnh vực đầu tư XDCB trong năm ngân sách địa phương.

- Kiểm toán tình hình thực hiện chi đầu tư XDCB so với dự toán đầu năm.

- Đối chiếu số liệu quyết toán chi đầu tư XDCB của từng cấp ngân sách với quyết toán tổng hợp ngân sách địa phương.

- Đối chiếu số liệu chi đầu tư XDCB thuộc ngân sách cấp tỉnh với số liệu quyết toán chi đầu tư XDCB do kho bạc Nhà nước tỉnh lập.

- Xác định nguồn vốn đầu tư XDCB chuyển sang Kho bạc Nhà nước tỉnh cấp phát, số kinh phí đầu tư XDCB tự cấp phát (nếu có), kiểm tra thủ tục cấp phát.

- Kiểm toán công tác thẩm tra quyết toán vốn đầu tư XDCB.

b. Phương pháp tổ chức kiểm toán:

- Thu thập tài liệu, hồ sơ liên quan đến lĩnh vực đầu tư XDCB.

- Đọc và xử lý thông tin chi tiết để tổng hợp, phân tích kết hợp với định hướng chung của Đoàn kiểm toán trong việc chọn mẫu các nội dung trọng điểm, trọng yếu cần kiểm tra thực nghiệm.

- Lập chương trình kiểm toán chi tiết theo nội dung đã định sẵn.

- Phân công kiểm toán viên thực hiện theo từng công việc chi tiết và thời gian hoàn thành nhiệm vụ.

- Quản lý và điều hành công việc (theo tiến độ thực hiện, phối kết hợp và trao đổi thông tin giữa các KTV để duy trì sự gắn kết tạo nên sự ăn khớp giữa các công việc kiểm toán...).

- Giám sát kiểm tra tiến độ thực hiện công việc .

- Thu gom kết quả và lập bảng chứng kiểm toán.

c. Rủi ro kiểm toán:

Có thể nêu một số rủi ro chủ yếu như sau :

- Công tác lập, phân bổ kế hoạch chi đầu tư XDCB một số lĩnh vực chi tiết chưa theo quy định.

- Cấp phát nguồn vốn chưa đúng mục đích, đối tượng; chuyển vốn đầu tư sang kho bạc Nhà nước chưa kịp thời...

- Các khoản chi tạm ứng ngoài kế hoạch, đưa vào quyết toán chi đầu tư XD CB.

- Các khoản kinh phí chưa thực hiện, nhưng lại đưa vào quyết toán NSDP trong năm (như: kinh phí đền bù giải toả mặt bằng, kinh phí điều tra, khảo sát...).

- Sai lệch số liệu quyết toán vốn đầu tư XD CB giữa sổ tài chính- vật giá với Kho bạc Nhà nước tỉnh.

- Công tác thẩm định dự án, thẩm tra quyết toán vốn đầu tư XD CB chưa theo quy định.

3.3.1.2. Tại kho bạc Nhà nước tỉnh :

a. Nội dung kiểm toán:

- Kiểm toán tình hình thực kế hoạch đầu tư XD CB trong năm do Kho bạc Nhà nước quản lý, cấp phát thanh toán, quyết toán vốn đầu tư.

- Kiểm toán việc chấp hành các quy định về tiến độ phân bổ vốn đầu tư, công tác kiểm soát thanh toán vốn đầu tư và vốn sự nghiệp có tính chất đầu tư xây dựng.

- Kiểm toán việc chấp hành trình tự thủ tục đầu tư XD CB, chấp hành quy chế đấu thầu và các quy định khác về chế độ quản lý đầu tư XD CB.

- Kiểm toán tính đúng đắn, hợp pháp của báo cáo tổng hợp quyết toán nguồn vốn và sử dụng vốn đầu tư XD CB, xác định các số liệu quyết toán chi NSDP về lĩnh vực đầu tư XD CB .

b. Phương pháp tổ chức kiểm toán:

Từng bước nhỏ trong phương pháp tổ chức kiểm toán cũng giống như tại Sổ tài chính-Vật giá . Cần lưu ý một công việc chủ yếu sau:

- Gửi phiếu yêu cầu cung cấp tài liệu về lĩnh vực đầu tư XD CB và các biểu mẫu liên quan đến kiểm toán đầu tư XD CB.

- Căn cứ vào các tài liệu được cung cấp để kiểm tra các số liệu báo cáo của kho bạc Nhà nước để xác nhận tình hình phân bổ vốn đầu tư, kết quả thực hiện kế hoạch đầu tư XDDB và một số nội dung kiểm toán liên quan khác.

- Trên cơ sở tổng hợp, phân tích chọn mẫu một số dự án đầu tư (chọn mẫu đại diện) để kiểm toán việc chấp hành các quy định về quản lý, cấp phát thanh toán vốn đầu tư; trình tự thủ tục đầu tư XDDB từ chuẩn bị đầu tư, thực hiện đầu tư, kết thúc đầu tư đưa dự án vào khai thác sử dụng.

- Thực hiện đối chiếu, kiểm tra các tài khoản có liên quan đến nguồn vốn đầu tư xây dựng, tạm ứng vốn đầu tư xây dựng, thanh toán vốn đầu tư XDDB, tiền gửi về đầu tư XDDB và sổ cái, sổ phụ, chứng từ kế toán... để xác định nguồn vốn và tình hình sử dụng vốn đầu tư xây dựng XDDB.

c. Rủi ro kiểm toán :

Gồm các rủi ro chủ yếu sau :

- Tiến độ phân bổ vốn đầu tư cho một số dự án chưa theo quy định, phân loại nguồn vốn sai lệch, cấp phát chưa đúng đối tượng; giải ngân vốn đầu tư chậm so với kế hoạch được bố trí.

- Thanh toán vốn đầu tư cho các dự án thủ tục chưa đảm bảo trong thanh toán vốn quy hoạch, thanh toán vốn chuẩn bị đầu tư, thanh toán vốn chuẩn bị thực hiện đầu tư, thanh toán vốn thực hiện đầu tư (vốn xây lắp, vốn thiết bị, vốn chi phí khác), như: thiếu hợp đồng kinh tế giữa chủ đầu tư với nhà thầu, dự toán chi phí, văn bản của cấp có thẩm quyền phê duyệt...

- Tạm ứng vốn đầu tư chưa đúng quy định (sai đối tượng, vượt mức cho phép tạm ứng, số tạm ứng để kéo dài thời gian quy định, thủ tục tạm ứng chưa đầy đủ....).

- Thanh toán vốn đầu tư, nhưng dự án chưa chấp hành đúng theo cơ chế tài chính, chế độ quản lý đầu tư xây dựng như: Khâu quy hoạch khối lượng khảo sát tính sai, áp định mức vượt quy định...; khâu chuẩn bị đầu tư: chi phí lập dự án chưa đảm bảo thủ tục ...; khâu chuẩn bị thực hiện đầu tư: chi phí đền bù, giải toả mặt bằng tính sai đơn giá quy định...; khâu thực hiện đầu tư:

thủ tục hồ sơ thiết kế - tổng dự toán chưa đầy đủ và tính sai tiên lượng..., dự án chưa chấp hành theo đúng quy chế đấu thầu, tính pháp lý hợp đồng chưa đảm bảo, khối lượng phát sinh thủ tục chưa đầy đủ...

- Số liệu quyết toán vốn đầu tư trong năm ngân sách giữa kho bạc Nhà nước với sở tài chính còn sai lệch (sau khi đã loại trừ các chỉ tiêu theo quy định).

3.3.2 Đối với đơn vị quản lý nhà nước về đầu tư xây dựng

3.3.2 Tại sở kế hoạch- đầu tư

a. Nội dung kiểm toán

- Kiểm toán về tình hình xác định phương hướng và cơ cấu vốn đầu tư tại địa phương theo chủ trương chung của Chính phủ trong năm ngân sách và các năm trước, sau có liên quan.

- Kiểm toán về việc lập, thẩm tra, xét duyệt, thực hiện các dự án quy hoạch phát triển kinh tế- xã hội tại địa phương.

- Kiểm toán việc thẩm định, phê duyệt các dự án đầu tư xây dựng.

- Kiểm toán việc chấp hành các quy định về phân bổ kế hoạch vốn đầu tư, điều chỉnh kế hoạch vốn đầu tư trong năm NSDP.

b. Phương pháp tổ chức kiểm toán:

Trình tự kiểm toán giống như tại sở tài chính - vậy giá. Tình tiết trong tác nghiệp cụ thể cần lưu ý:

- Tổng hợp và phân tích chọn mẫu điển hình một số dự án để đánh giá việc xác định và phân bổ cơ cấu vốn đầu tư phù hợp với chủ trương chung chính phủ về chiến lược, quy hoạch, kế hoạch nhằm ổn định và phát triển kinh tế- xã hội trên địa bàn.

- Chú trọng đến khâu ghi kế hoạch vốn đầu tư cho các dự án có đảm bảo theo quy định không ?

- Chuyên sâu vào kiểm toán trình tự thủ tục để ghi kế hoạch vốn đầu tư xây dựng của một số dự án được chọn mẫu.

c. Rủi ro kiểm toán :

- Xác định cơ cấu vốn đầu tư chưa phù hợp với mục tiêu chiến lược chung, một số dự án đầu tư vượt quá khả năng NSDP....(chú ý cần thận trọng trong đánh giá nội dung kiểm toán này).

- Phân bổ, điều chỉnh kế hoạch vốn đầu tư chưa theo quy định ,thủ tục ghi kế hoạch vốn chưa đảm bảo...

- Thẩm tra, phê duyệt dự án quy hoạch phát triển kinh tế- xã hội chưa phù hợp, vượt thẩm quyền....

- Thẩm tra, phê duyệt dự án đầu tư thủ tục còn sai quy định...

3.3.2.2 Tại các sở chuyên ngành về đầu tư xây dựng (sở xây dựng, sở giao thông công chính, sở NNPTNT)

a. Nội dung kiểm toán

- Kiểm toán việc chấp hành về thẩm định thiết kế, tổng dự toán công trình.

- Kiểm toán việc quản lý điều hành trong việc chấp hành quy chế đấu thầu từ tổ chức đấu thầu, xét thầu, phê duyệt kết quả đấu thầu các dự án.

- Kiểm toán tình hình quản lý chất lượng các công trình xây dựng trên địa bàn.

b. Phương pháp tổ chức kiểm toán:

Trình tự tổ chức kiểm toán giống như các đơn vị tổng hợp, nhưng chủ yếu kiểm toán về trình tự thủ tục đầu tư xây dựng .

c. Rủi ro kiểm toán :

Giống như rủi ro kiểm toán chấp hành trình tự thủ tục đầu tư XD CB.

3.3.3 Tại các Ban quản lý dự án, Chủ đầu tư :

3.3.3.1 Nội dung kiểm toán :

Đã nêu tại chương III, mục 3.2, điểm 3.2.2.

3.3.3.2 Phương pháp tổ chức kiểm toán :

Vận dụng quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán dự án đầu tư XD CB để tổ chức kiểm toán.

3.3.3.3 Rủi ro kiểm toán :

Tương tự như đã nêu trong các nội dung kiểm toán trong quy trình trên.

3.4 KIẾN NGHỊ

Trên cơ sở phân tích nội dung kiểm toán chi đầu tư XD CB trong một cuộc kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP và sự vận dụng quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán dự án đầu tư XD CB, đánh giá thực trạng công tác kiểm toán đầu tư XD CB, và nêu lên một số giải pháp để nâng cao chất lượng công tác kiểm toán chi đầu tư XD CB trong một cuộc kiểm toán NSDP, Tổ nghiên cứu đề tài xin kiến nghị cơ quan KTNN những vấn đề sau :

3.4.1. Cần bổ sung hoàn thiện quy trình kiểm toán NSNN theo hướng tác nghiệp, cụ thể: Hoàn thiện ở mục tiêu, nội dung, trình tự, phạm vi và phương pháp tổ chức kiểm toán trong các bước nhỏ của quy trình, đặc biệt là cần chi tiết ở bước thực hiện kiểm toán, trong đó có kiểm toán ở lĩnh vực chi đầu tư XD CB tạo thuận lợi trong việc vận dụng vào công tác kiểm toán, giúp cho KTV nhanh chóng tiếp cận các thông tin về các đơn vị được kiểm toán như: đánh giá hệ thống kiểm soát nội bộ, xác định tính trọng yếu, rủi ro kiểm toán, phân tích tình hình tài chính, chọn mẫu kiểm toán để tìm ra những bằng chứng xác thực, có giá trị cao. Cần thiết xem xét, nghiên cứu tách quy trình kiểm toán NSNN ra làm các quy trình nhỏ: quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách bộ, ngành; quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP (tỉnh, thành phố trực thuộc TW) để tạo điều kiện trong quá trình áp dụng vào công tác kiểm toán NSNN.

3.4.2 Xác định mục tiêu kiểm toán hằng năm cho công tác kiểm toán NSDP nói chung, và cho kiểm toán chi đầu tư XD CB nói riêng để làm cơ sở định hướng trong quá trình triển khai kế hoạch nhiệm vụ tiến hành chọn mẫu đối tượng kiểm toán mang tính trọng tâm, trọng điểm và phù hợp với mục tiêu chung đề ra, đồng thời phù hợp với nhân lực hiện có.

3.4.3 Cần thống nhất chỉ đạo cho các đơn vị KTNNKV, các Đoàn kiểm toán NSDP trong tổ chức thực hiện kiểm toán, đặc biệt là khâu tổ chức kiểm toán ở lĩnh vực chi đầu tư XD CB để tránh trường hợp bố trí lực lượng KTV thực hiện công việc mang tính rời rạc, chắp vá và chưa có tính chuyên môn hoá cao, dẫn đến chưa nhất quán từ kiểm toán tổng hợp đến kiểm toán chi tiết, nên chất lượng ít nhiều còn hạn chế.

3.4.4 Trong một số trường hợp cần thiết cho phép Đoàn kiểm toán (tự quyết và chịu trách nhiệm) mở rộng phạm vi kiểm toán, đặc biệt là phạm vi đối chiếu xác minh tính trung thực hoá đơn, chứng từ mua vật tư, thiết bị của các nhà thầu cung cấp cho các công trình để tăng độ tin cậy của bằng chứng kiểm toán, nâng cao chất lượng kiểm toán ở lĩnh vực chi đầu tư XD CB.

3.4.5 Cần thống nhất trong khâu xử lý các sai phạm ở lĩnh vực đầu tư XD CB theo hướng vừa đảm bảo đúng chế độ tài chính, vừa đảm bảo có tính khả thi để tránh trường hợp một số kiến nghị về lĩnh vực đầu tư XD CB ở vài địa phương vừa qua chưa thực hiện do nhiều nguyên nhân khác nhau, trong đó có yếu tố khách quan.

3.4.6 Tăng cường bồi dưỡng, đào tạo KTV trong lĩnh vực kiểm toán chi đầu tư XD CB để không ngừng nâng cao trình độ nghiệp vụ chuyên môn mới đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ thực tế đề ra, đáp ứng đòi hỏi của công luận trong việc xác nhận tính minh bạch chi tiêu về lĩnh vực đầu tư xây dựng, góp phần vào ngăn chặn thất thoát, chống lãng phí trong lĩnh vực này.

3.4.7 Tăng cường thiết bị, phương tiện làm việc để phục vụ công tác hoạt động kiểm toán ngân sách nói chung và lĩnh vực kiểm toán ĐTXD nói riêng, đặc biệt trước mắt là trang bị máy vi tính cá nhân cho các KTV để hỗ trợ đắc lực trong quá trình tác nghiệp cụ thể công tác kiểm toán.

Tóm lại, sự vận dụng quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán dự án đầu tư XD CB trong một cuộc kiểm toán báo cáo quyết toán NSĐP ở đơn vị KTNN Khu vực III chỉ mới bước đầu, nên việc nêu lên một số kinh nghiệm, các mặt hạn chế và một số giải pháp để nâng cao chất lượng kiểm toán về lĩnh vực chi đầu tư XD CB, ở góc độ nào đó chắc còn hạn hẹp. Tổ nghiên cứu đề tài thiết nghĩ là còn vài điểm, vài nội dung trong chuyên đề này chưa đúng hoặc thiếu sót. Một lần nữa, Tổ rất mong sự nhận xét, đánh giá và chỉ giáo của Hội đồng khoa học, Lãnh đạo các cơ quan và các bạn đồng nghiệp về đề tài này.

KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

BÁO CÁO TÓM TẮT ĐỀ TÀI NGHIÊN CỨU

**VẬN DỤNG QUY TRÌNH KIỂM TOÁN BÁO CÁO
QUYẾT TOÁN DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN TRONG
MỘT CUỘC KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN
NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG**

**CHỦ NHIỆM ĐỀ TÀI
NGUYỄN VĂN ĐỨC**

HÀ NỘI - 2003

KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC
KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC KHU VỰC III

ĐỀ TÀI KHOA HỌC CẤP CƠ SỞ
(TÓM TẮT)

Tên đề tài :

***VẬN DỤNG QUY TRÌNH KIỂM TOÁN BÁO CÁO
QUYẾT TOÁN DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN TRONG MỘT CUỘC
KIỂM TOÁN NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG***

Mã số :

Chủ nhiệm đề tài : Nguyễn văn Đức

Thành viên : Phạm Huỳnh

Nguyễn văn Hùng

Hồ ngọc Châu

Đà Nẵng, tháng 02 năm 2004

LỜI MỞ ĐẦU

1. Sự cần thiết của đề tài :

Chi đầu tư XDCH là một trong những nội dung chi rất quan trọng, thường chiếm bình quân từ 25 đến 30% tổng chi ngân sách địa phương. Đây là lĩnh vực chi ẩn chứa nhiều nguy cơ tiêu cực, tham nhũng gây lãng phí, thất thoát vốn ngân sách.

Làm thế nào để kiểm toán ở lĩnh vực này có chất lượng trong điều kiện quy trình kiểm toán ngân sách nhà nước hiện nay còn nhiều vấn đề khiếm khuyết cần bổ sung hoàn thiện?. Qua hoạt động thực tế, chúng tôi đã vận dụng quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán dự án đầu tư XDCH trong một cuộc kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP. Tuy nhiên, việc vận dụng quy trình này còn nhiều nội dung gây lúng túng, chưa nhất quán trong thực hiện kiểm toán. Vì vậy, việc nghiên cứu vận dụng quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán đầu tư XDCH sao cho hiệu quả nhất là hết sức cần thiết, góp phần định hướng thống nhất chung cho tổ chức, chỉ đạo công tác kiểm toán chi đầu tư XDCH trong cuộc kiểm toán NSDP, nhằm nâng cao chất lượng kiểm toán ở lĩnh vực này.

2. Bố cục đề tài:

Gồm có 03 chương:

- Chương 1 nêu nội dung chi đầu tư XDCH và sự vận dụng
- Chương 2 nêu thực trạng
- Chương 3 nêu các giải pháp

3. Mục tiêu nghiên cứu:

Phục vụ cho công tác kiểm toán chi đầu tư XDCH trong một cuộc kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP.

4. Đối tượng nghiên cứu:

Là các sở tài chính, kho bạc nhà nước, sở Kế hoạch - đầu tư, các sở chuyên ngành, ban quản lý dự án, chủ đầu tư của các tỉnh miền Trung, Tây nguyên.

5. Phạm vi nghiên cứu:

Kiểm toán chi đầu tư XD CB trong cuộc kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP.

6. Phương pháp nghiên cứu:

Áp dụng phương pháp tổng hợp, so sánh, thống kê, phân tích và số phương pháp khác.

CHƯƠNG I

NỘI DUNG KIỂM TOÁN CHI ĐẦU TƯ XDCB TRONG CUỘC KIỂM TOÁN NSDP VÀ SỰ VẬN DỤNG QUY TRÌNH KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN DỰ ÁN ĐẦU TƯ XD

1.1 NHỮNG VẤN ĐỀ VỀ QUY TRÌNH KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN DỰ ÁN ĐẦU TƯ XDCB

1.1.1 Nguyên tắc và phương pháp xác định:

Quy trình được xây dựng dựa trên một số nguyên tắc và phương pháp , như :

Chuẩn mực, quy trình kiểm toán chung, địa vị pháp lý của KTNN, quy chế về quản lý đầu tư xây dựng, kinh nghiệm thực tế, và một số căn cứ khác.

1.1.2 Những vấn đề cơ bản của quy trình :

Gồm có : bố cục, trình tự kiểm toán, nội dung kiểm toán, phạm vi kiểm toán, phương pháp kiểm toán, công tác tổ chức kiểm toán.

1.2 NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ KIỂM TOÁN CHI ĐẦU TƯ XDCB TRONG CUỘC KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN NSDP

1.2.1 Tính chất đặc trưng chi đầu tư XDCB trong chi NSDP

Đối tượng chi là phải được sử dụng vốn ngân sách, đảm bảo thủ tục theo quy định, cơ chế quản lý , thanh toán vốn đầu tư có liên quan đến nhiều cơ quan, đơn vị...

1.2.2 Những vấn đề cơ bản kiểm toán chi đầu tư XDCB trong chi NSDP:

Gồm có: Mục tiêu kiểm toán, nội dung kiểm toán, phạm vi kiểm toán, trình tự kiểm toán, phương pháp kiểm toán, công tác tổ chức kiểm toán... nêu lên những nội dung xoay quanh lĩnh vực kiểm toán chi đầu tư XDCB trong cuộc kiểm toán NSDP.

1.3 SỰ VẬN DỤNG QUY TRÌNH KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN DỰ ÁN ĐẦU TƯ XDCB TRONG MỘT CUỘC KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN NSDP

1.3.1 Phạm vi vận dụng: Chủ yếu vận dụng ở khâu tổ chức thực hiện kiểm toán và chế độ quản lý đầu tư XDCH.

1.3.2 Nội dung vận dụng: Bổ sung các khiếm khuyết về các nội dung kiểm toán chi đầu tư XDCH mà trong quy trình kiểm toán ngân sách nhà nước chưa đề cập hoặc còn thiếu sót.

1.3.3 Ý nghĩa của sự vận dụng: Tháo gỡ một phần khó khăn, giải quyết các yêu cầu thực tế đặt ra ở lĩnh vực kiểm toán chi đầu tư XDCH trong cuộc kiểm toán NSDP.

CHƯƠNG 2

THỰC TRẠNG CÔNG TÁC KIỂM TOÁN CHI ĐẦU TƯ XDCB TRONG MỘT CUỘC KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN NSDP

2.1 THỰC TRẠNG CÔNG TÁC QUẢN LÝ ĐẦU TƯ XDCB TRONG THỜI GIAN QUA Ở CÁC ĐỊA PHƯƠNG ĐƯỢC KIỂM TOÁN

Công tác quản lý đầu tư XDCB còn nhiều bất cập, chế độ chính sách chưa hoàn chỉnh, tình hình thất thoát, lãng phí trong chi đầu tư XDCB còn phổ biến, gây ra dư luận không tốt. Một số chủ trương đầu tư chưa xuất phát từ quy hoạch; một số dự án chưa gắn kết lợi ích kinh tế với lợi ích xã hội; chất lượng quy hoạch đạt thấp ; chính sách chế độ ở lĩnh vực này được điều chỉnh thường xuyên, nhưng có một số cơ chế quản lý, chế độ tài chính chưa phù hợp với thực tế...

2.2 SỰ VẬN DỤNG THỰC TẾ QUY TRÌNH KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN DỰ ÁN ĐẦU TƯ XDCB TRONG MỘT CUỘC KIỂM TOÁN NSDP

2.2.1 Kiểm toán lĩnh vực chi đầu tư XDCB trước khi có quy trình:

Chưa có sự chỉ đạo thống nhất từ khảo sát thu thập thông tin đến chọn mẫu, xác định nội dung kiểm toán. Trong tổ chức thực hiện kiểm toán còn chưa coi trọng ở lĩnh vực này.

2.2.2 Sự vận dụng quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán đầu tư XDCB từ năm 2001 đến nay :

- Tạo thuận lợi trong quá trình vận dụng tổ chức thực hiện kiểm toán, như : chọn mẫu đối tượng kiểm toán, xác định trọng tâm những nội dung cần thiết phải kiểm toán, tạo tính thống nhất trong chỉ đạo điều hành ... Tuy nhiên, do chưa có thống nhất chung phương pháp luận về kiểm toán chi đầu tư XDCB trong kiểm toán NSDP nên việc vận dụng thiếu tính nhất quán, vận dụng mỗi nơi mỗi khác.

- Nhờ vận dụng quy trình để giải quyết các yêu cầu thực tế đề ra trong công tác kiểm toán, chú trọng đến lĩnh vực đầu tư XDCB, tổ chức phân công các tổ

kiểm toán chuyên sâu hướng vào kiểm toán những vấn đề có tính rủi ro cao, bước đầu thu được kết quả đáng khích lệ. Kết quả đạt được đó là : Xác định trọng tâm; Thống nhất trong khâu chỉ đạo, điều hành, xác định mục tiêu kiểm toán ở lĩnh vực kiểm toán chi đầu tư XD CB trong một cuộc kiểm toán NSDP; phát hiện ra nhiều sai phạm về lĩnh vực chi đầu tư XD CB ở công tác lập và giao dự toán, ở công tác phân bổ dự toán và quản lý điều hành, ở trình tự thủ tục đầu tư XD CB trong khâu lập thẩm định phê duyệt khảo sát thiết kế, trong khâu lập thẩm định phê duyệt dự toán, trong khâu đấu thầu thi công, trong khâu thanh toán quyết toán thẩm định phê duyệt dự toán; đã kiến nghị địa phương chấn chỉnh những tồn tại sai sót trong quản lý đầu tư XD CB và kiến nghị thu hồi nộp ngân sách lượng tiền đáng kể.

- Tuy nhiên, qua thực tế vận dụng quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán dự án đầu tư XD CB còn bộc lộ một số hạn chế vướng mắc trong khâu khảo sát lập kế hoạch kiểm toán, trong công tác tổ chức thực hiện kiểm toán, như : tính phối hợp, bố trí nhân lực, thời gian kiểm toán, xử lý các sai phạm.... Bên cạnh đó, một phần do năng lực bộ phận KTV còn hạn chế ở lĩnh vực này.

2.3 NHỮNG VẤN ĐỀ RÚT RA TỪ THỰC TRẠNG KIỂM TOÁN LĨNH VỰC ĐẦU TƯ XD CB TRONG CUỘC KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN NSDP

- Vấn đề có tính nguyên tắc kiểm toán chi đầu tư XD CB trong cuộc kiểm toán NSDP là khâu tổ chức điều hành mang tính xuyên suốt, nhất quán từ kiểm toán tổng hợp đến kiểm toán chi tiết và thận trọng trong khâu chọn mẫu kiểm toán vừa đủ độ đại diện, vừa phù hợp thời gian cho phép.

- Sự vận dụng quy trình vừa có tính nguyên tắc, vừa có tính sáng tạo sao cho hướng vào mục tiêu chung là kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP.

- Năng lực KTV kết hợp việc bố trí nhân lực phù hợp là yếu tố quyết định thành công hay thất bại trong kiểm toán chi đầu tư XD CB.

CHƯƠNG 3

MỘT SỐ GIẢI PHÁP ĐỂ NÂNG CAO

CHẤT LƯỢNG CÔNG TÁC KIỂM TOÁN CHI

ĐẦU TƯ XDCB TRONG MỘT CUỘC KIỂM TOÁN NSDP

3.1 BỔ SUNG HOÀN THIỆN PHƯƠNG PHÁP LUẬN VỀ KIỂM TOÁN CHI ĐẦU TƯ XDCB TRONG QUY TRÌNH KIỂM TOÁN NSNN

- Kiểm toán chi đầu tư XDCB dưới góc độ kiểm toán một cấp ngân sách, nên mục tiêu kiểm toán không thể tách rời mục tiêu chung là kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP.

- Bổ sung hoàn thiện mục tiêu, nội dung, trình tự kiểm toán... chi đầu tư XDCB trong kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP để làm cơ sở định hướng cho công tác chỉ đạo điều hành mang tính nhất quán, xuyên suốt.

- Hướng vào kiểm toán phân tích, tổng hợp đánh giá khâu quản lý điều hành chi đầu tư XDCB nhiều hơn, để phù hợp mục tiêu chung là kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP.

3.2 XÁC ĐỊNH RÕ MỤC TIÊU, NỘI DUNG KIỂM TOÁN CHI ĐẦU TƯ XDCB CỦA CÁC ĐỐI TƯỢNG KIỂM TOÁN TRONG CUỘC KIỂM TOÁN NSDP

3.2.1 Đối với đơn vị tổng hợp:

3.2.1.1 Mục tiêu kiểm toán: Trọng tâm là hướng vào phân tích đánh giá tổng hợp về lĩnh vực chi đầu tư XDCB và xác định tính trung thực, hợp pháp của các số liệu báo cáo quyết toán NSDP.

3.2.1.2 Nội dung kiểm toán: Kiểm toán việc chấp hành chế độ tài chính, trình tự thủ tục đầu tư XDCB từ chuẩn bị đầu tư, thực hiện đầu tư, đến kết thúc đầu tư đưa dự án vào khai thác sử dụng.

3.2.2 Đối với Ban quản lý dự án, chủ đầu tư:

3.2.2.1 Mục tiêu kiểm toán: Kiểm toán để cung cấp bằng chứng phục vụ cho tổng hợp, đánh giá chung về lĩnh vực kiểm toán chi đầu tư XDCB trong cuộc kiểm toán NSDP.

3.2.2.2 Nội dung kiểm toán: Kiểm toán việc chấp hành quản lý, sử dụng vốn đầu tư, chấp hành trình tự thủ tục đầu tư...

3.3 XÁC ĐỊNH PHƯƠNG PHÁP TỔ CHỨC KIỂM TOÁN CỦA TỪNG ĐỐI TƯỢNG Ở LĨNH VỰC CHI ĐẦU TƯ XDCB TRONG CUỘC KIỂM TOÁN NSDP

3.3.1 Đối với đơn vị tổng hợp :

3.3.1.1 Tại sở tài chính- vật giá

- Nội dung kiểm toán: kiểm tra tình hình phân cấp quản lý, chấp hành các quy định về lập, giao dự toán, phân bổ kế hoạch, đối chiếu, xác định các nguồn vốn đầu tư, số chi đầu tư thuộc ngân sách cấp tỉnh với số liệu quyết toán. Đồng thời đối chiếu với Kho bạc Nhà nước, kiểm tra thủ tục cấp phát, công tác thẩm tra phê duyệt quyết toán.

- Phương pháp kiểm toán: thu thập tài liệu, đọc, xử lý thông tin từ chi tiết đến tổng hợp, phân tích theo định hướng chung có trọng điểm; lập chương trình kiểm toán chi tiết theo các nội dung đã được định sẵn, đảm bảo phù hợp với thời gian và nhiệm vụ của từng KTV đã được phân công.

3.3.1.2 Tại kho bạc nhà nước tỉnh

- Nội dung kiểm toán: đánh giá tình hình thực hiện kế hoạch; tình hình chấp hành trong quản lý, thanh toán, quyết toán vốn đầu tư; xác định đúng đắn, hợp pháp của báo cáo các nguồn vốn đầu tư và tình hình sử dụng vốn đầu tư XDCB.

- Phương pháp kiểm toán: các bước kiểm toán như tại Sở tài chính. Ngoài ra KTV cần lưu ý như: ở các Phiếu yêu cầu, tài liệu cung cấp có chất lượng, tình hình phân bổ vốn đầu tư, kết quả thực hiện kế hoạch đầu tư, phân tích có chọn mẫu ở một số dự án lớn đủ độ đại diện; kiểm toán và xem xét tình hình chấp hành các quy định về quản lý đầu tư theo quy định; đối chiếu, kiểm tra ở các tài khoản có liên quan đến nguồn vốn đầu tư xây dựng, tạm ứng vốn, thanh toán vốn

đầu tư, tiền gửi về đầu tư, sổ cái, sổ phụ, chứng từ thanh toán. Từ cơ sở đó đánh giá tình hình sử dụng vốn đầu tư.

3.3.2 Đối với đơn vị quản lý nhà nước về đầu tư xây dựng:

3.3.2.1 Tại Sở Kế hoạch - đầu tư

- Nội dung kiểm toán: xác định cơ cấu vốn theo chủ trương chung của địa phương, Chính phủ; kiểm toán việc lập, thẩm tra xét duyệt thực hiện dự án; tình hình chấp hành các quy định kế hoạch vốn đầu tư điều chỉnh kế hoạch vốn đầu tư.

- Phương pháp kiểm: trình tự kiểm toán như tại Sở Tài chính, nhưng trong tác nghiệp cần lưu ý như: phân tích, đánh giá có chọn mẫu phù hợp với chủ trương chung, chú trọng khâu ghi kế hoạch vốn; kiểm toán trình tự thủ đầu tư có chọn lọc.

3.3.2.2 Tại các sở chuyên ngành (Sở Xây dựng, Sở Giao thông công chính, Sở NNPTNT)

Tập trung kiểm toán về thẩm định thiết kế, quản lý điều hành, Quy chế đấu thầu, xét thầu, phê duyệt kết quả đấu thầu; tình hình quản lý các công trình xây dựng, quy trình trình tự thủ tục đầu tư xây dựng.

3.3.3 Tại các ban quản lý dự án, chủ đầu tư.

Kiểm toán xác định tính đúng đắn số liệu báo cáo quyết toán vốn đầu tư, các nguồn vốn. Trong đó tập trung ở nguồn vốn ngân sách Nhà nước; đánh giá chấp hành Luật, chế độ tài chính quản lý đầu tư XD CB của một số dự án có chọn lọc; công tác tổ chức chỉ định thầu, đấu thầu, xét thầu có đúng quy định không; việc quản lý đầu tư có đảm bảo đúng chế độ theo từng giai đoạn đầu tư của các công trình; tình hình sử dụng kinh phí Ban quản lý dự án, Chủ đầu tư (kiểm toán như một đơn vị dự toán), chứng từ sổ kế toán, công tác hạch toán và báo cáo quyết toán.

3.4 KIẾN NGHỊ

- Cần bổ sung hoàn thiện quy trình kiểm toán NSNN theo hướng tác nghiệp chi tiết, trong đó có lĩnh vực kiểm toán chi đầu tư XDCB.
- Xác định mục tiêu kiểm toán hằng năm ở lĩnh vực đầu tư XDCB trong kiểm toán NSDP.
- Cần thống nhất chỉ đạo cho các đơn vị KTNNKV, KTNNCN trong tổ chức thực hiện kiểm toán đảm bảo tính nhất quán, xuyên suốt kiểm toán tổng hợp đến kiểm toán chi tiết về lĩnh vực chi đầu tư XDCB.
- Cho phép mở rộng phạm vi kiểm toán đối chiếu xác định tính trung thực của bằng chứng kiểm toán.
- Thống nhất trong khâu xử lý các sai phạm về lĩnh vực chi đầu tư XDCB.
- Tăng cường bồi dưỡng, đào tạo để nâng lực KTV trong lĩnh vực kiểm toán chi đầu tư XDCB.
- Trang bị đầy đủ thiết bị, phương tiện làm việc để hỗ trợ đặc lực trong quá trình tác nghiệp về kiểm toán lĩnh vực chi đầu tư XDCB nói riêng, trong công tác hoạt động kiểm toán NSNN nói chung.

Tóm lại: Sự vận dụng Quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán dự án đầu tư XDCB trong một cuộc kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP ở đơn vị kiểm toán Nhà nước khu vực III đã nêu lên được một số kinh nghiệm trong thực tế, các mặt còn hạn chế và một số giải pháp nhằm nâng cao chất lượng kiểm toán. Đề tài này có thể được vận dụng phù hợp vào điều kiện cụ thể ở các đối tượng kiểm toán lĩnh vực chi đầu tư XDCB.

=====