

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Kiểm toán ngân sách địa phương (NSDP) là việc kiểm tra, đánh giá và xác nhận tính đúng đắn, trung thực của báo cáo quyết toán ngân sách địa phương; kiểm tra việc tuân thủ pháp luật; tính kinh tế, hiệu lực và hiệu quả trong quản lý sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước do địa phương quản lý sử dụng.

Hoạt động kiểm toán đã mang lại những ý nghĩa quan trọng, góp phần tích cực vào việc nâng cao chất lượng quản lý, điều hành ngân sách địa phương; đồng thời cũng đã từng bước đổi mới và có những cải tiến nhằm đáp ứng yêu cầu của quản lý và điều hành ngân sách.

Qua hơn 15 năm hoạt động, chất lượng tổ chức kiểm toán ngân sách địa phương của Kiểm toán Nhà nước đã dần dần được nâng cao. Tuy nhiên trước những tác động trong việc hiện đại hóa công tác quản lý ngân sách nhà nước nên sẽ có những tác động lớn đến công tác triển khai kiểm toán. Nhằm đáp ứng với yêu cầu nhiệm vụ mới, công tác kiểm toán ngân sách phải đổi mới toàn diện, góp phần tăng cường vai trò của Kiểm toán Nhà nước trong việc giúp UBND nâng cao chất lượng quản lý, HĐND thực hiện tốt chức năng giám sát NSNN ở địa phương. Với thực tế đó, việc nghiên cứu để hoàn thiện tổ chức công tác kiểm toán ngân sách địa phương tại Kiểm toán Nhà nước khu vực VIII có ý nghĩa hết sức quan trọng và là yêu cầu cấp bách.

2. Mục tiêu nghiên cứu của đề tài

Trên cơ sở lý luận và thực tiễn, Luận văn nghiên cứu thực trạng tổ chức công tác kiểm toán ngân sách địa phương trên địa bàn khu vực VIII từ khi mới thành lập (2007-2010) để đề xuất phương hướng và giải pháp hoàn thiện tổ chức công tác kiểm toán ngân sách địa phương tại Kiểm toán Nhà nước Khu vực VIII.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của Luận văn là các vấn đề lý luận và thực tiễn về tổ chức công tác kiểm toán ngân sách địa phương trên địa bàn khu vực do Kiểm toán Nhà nước khu vực VIII quản lý.

Phạm vi nghiên cứu của Luận văn là tổ chức công tác kiểm toán ngân sách cấp tỉnh do Kiểm toán Nhà nước khu vực VIII trực tiếp quản lý.

4. Phương pháp nghiên cứu

Luận văn chủ yếu sử dụng phương pháp khái quát hóa, tổng hợp, phân tích, so sánh để đưa ra các nhận định, đánh giá cụ thể. Từ đó đưa ra các kiến nghị cần thiết về hoàn thiện tổ chức công tác kiểm toán ngân sách địa phương tại Kiểm toán Nhà nước khu vực VIII.

5. Những đóng góp của luận văn

Luận văn làm rõ những vấn đề lý luận chung về kiểm toán và kiểm toán NSDP, trong đó đề cập những vấn đề cụ thể về kiểm toán ngân sách cấp tỉnh gắn với việc kiểm toán NSDP trên địa bàn khu vực và quy trình kiểm toán NSNN. Luận văn nêu lên thực trạng, đánh giá, phân tích thực trạng tổ chức công tác kiểm toán ngân sách cấp tỉnh trên địa bàn khu vực do Kiểm toán Nhà nước khu vực VIII thực hiện trong những năm qua và những tác động của cải cách quản lý tài chính công đến việc tổ chức kiểm toán NSDP. Trên cơ sở đó nêu ra các giải pháp và kiến nghị có tính khả thi nhằm **hoàn thiện tổ chức công tác kiểm toán ngân sách địa phương tại Kiểm toán Nhà nước khu vực VIII**.

6. Kết cấu của luận văn: Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục các từ viết tắt, danh mục các bảng biểu, hình vẽ và tài liệu tham khảo, luận văn bao gồm 3 chương:

Chương 1: Những vấn đề lý luận cơ bản về kiểm toán ngân sách địa phương

Chương 2: Thực trạng tổ chức công tác kiểm toán ngân sách địa phương tại Kiểm toán Nhà nước khu vực VIII.

Chương 3: Định hướng và giải pháp hoàn thiện tổ chức công tác kiểm toán ngân sách địa phương tại Kiểm toán Nhà nước khu vực VIII.

CHƯƠNG 1
NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN
CƠ BẢN VỀ KIỂM TOÁN NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG
1.1. NGÂN SÁCH VÀ VAI TRÒ CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC
ĐỐI VỚI KIỂM TOÁN NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG

1.1.1. Bản chất của ngân sách nhà nước

Ngân sách được hiểu là dự toán và thực hiện mọi khoản thu nhập (tiền thu vào) và chi tiêu (tiền xuất ra) của bất kỳ một cơ quan, xí nghiệp, tổ chức, gia đình hoặc cá nhân trong một khoảng thời gian nhất định (thường là một năm) [1, tr.260]. Bất kỳ ngân sách nào cũng là một dự báo của các hoạt động. Các cá nhân, doanh nghiệp, cơ quan hành chính địa phương và đặc biệt là Nhà nước đều tiến hành lập các chương trình tài chính dưới dạng dự báo về các hoạt động thu chi của mình. Dưới chế độ phong kiến, chi tiêu của nhà vua cho những mục đích công cộng như đường sá, đắp đê chống lũ lụt, chi tiêu cho bản thân hoàng gia không có sự tách biệt với nhau, nhưng từ khi giai cấp tư sản lớn mạnh và từng bước khống chế nghị viện và đòi hỏi tách bạch hai khoản chi tiêu này, từ đó hình thành khái niệm NSNN [3, tr.77].

NSNN là một phạm trù mang tính lịch sử gắn liền với sự ra đời của nhà nước. Nhà nước ra đời tất yếu phải có nguồn lực tài chính để trang trải cho các chi phí hoạt động của bộ máy và thực hiện chức năng kinh tế xã hội của nhà nước, NSNN là nguồn lực tài chính tất yếu, cơ bản của nhà nước. Theo nguyên lý chung, NSNN là một bộ phận của công sản và được huy động, cất trữ, sử dụng trong một tổ chức, cơ quan, đơn vị cụ thể.

Ở nước ta khi bàn về khái niệm ngân sách và NSNN có nhiều quan niệm khác nhau tùy theo cách tiếp cận vấn đề khác nhau, nhưng đến khi hệ thống NSNN được luật hóa thì khái niệm ngân sách được hiểu như sau: NSNN là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong một năm để đảm bảo thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước.

Như vậy, thực chất NSNN được nhà nước sử dụng để phân phối một bộ phận của cải của xã hội nhằm đảm bảo yêu cầu thực hiện các chức năng quản lý và điều hành nền kinh tế xã hội của Nhà nước. NSNN phản ánh các mối quan hệ kinh tế giữa nhà nước và các chủ thể trong nền kinh tế xã hội trong quá trình phân phối nguồn lực tài chính quốc gia nhằm thực hiện các chức năng của nhà nước trên cơ sở luật định. Quyền lực về NSNN thuộc về nhà nước. Mọi khoản thu chi tài chính của nhà nước đều do nhà nước quyết định và nhằm mục đích phục vụ yêu cầu thực hiện các chức năng của nhà nước. Quan hệ trong tạo lập và sử dụng NSNN mang tính pháp lý cao và chủ yếu không mang tính hoàn trả trực tiếp. Biểu hiện bên ngoài, NSNN là bảng dự toán thu chi bằng tiền, cũng có thể là bảng quyết toán, thực hiện các khoản thu chi của nhà nước trong một khoảng thời gian nhất định (thường là một năm).

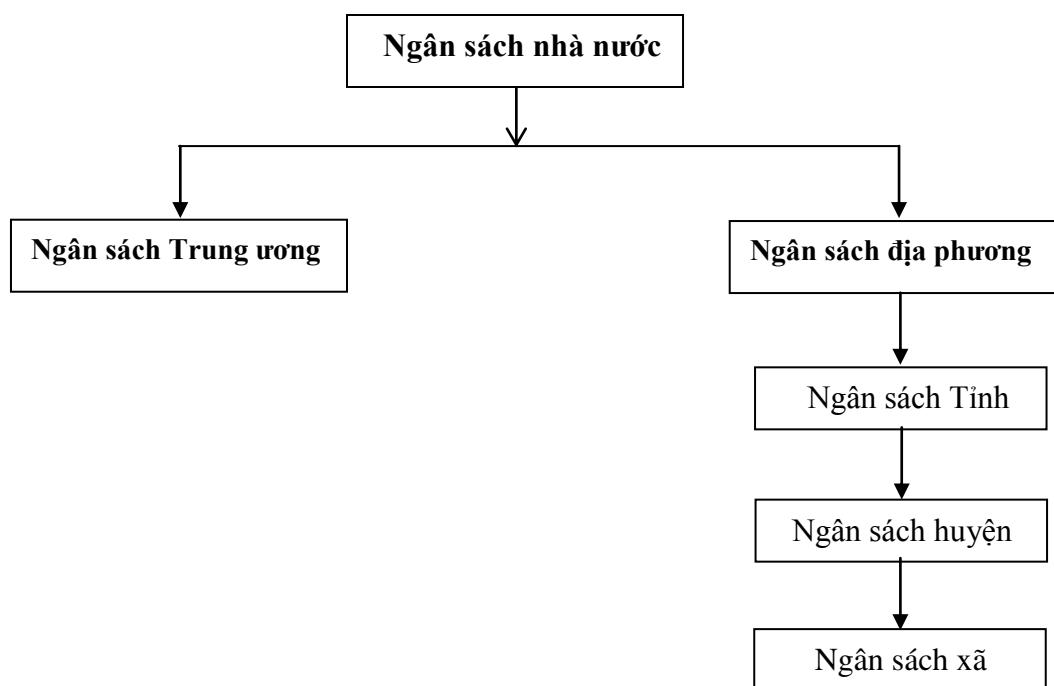
Từ những phân tích về bản chất NSNN như trên, có thể nhận thấy rằng, kiểm toán NSNN cần đi sâu đánh giá về các mối quan hệ kinh tế, quan hệ lợi ích giữa các chủ thể trong xã hội khi nhà nước tham gia phân phối các nguồn lực tài chính quốc gia. Lợi ích phải được kiểm toán đánh giá, xem xét dưới các góc độ khác nhau cả về khía cạnh kinh tế cũng như xã hội. Khi tiến hành kiểm toán NSNN cần phải sử dụng các loại hình kiểm toán khác nhau để đánh giá độc lập từ bên ngoài theo những mục tiêu kiểm toán nhất định nhằm tăng cường tính minh bạch, tính kinh tế, tính hiệu quả, tính hiệu lực, tính đúng đắn, tính trung thực... trong việc quản lý điều hành và sử dụng ngân sách. Biểu hiện bên ngoài của NSNN có thể là các khoản thu NSNN, chi NSNN, quyết toán NSNN..., chính vì vậy, xét về hình thức, kiểm toán NSNN sẽ lấy đối tượng là các báo cáo quyết toán, các khoản mục thu chi, dự toán NSNN. Thông qua chức năng xác nhận, kiểm toán NSNN có thể xác nhận số liệu quyết toán NSNN, cho ý kiến về dự toán NSNN, xác nhận các khoản thu chi NSNN. Xét về nội dung bên trong, thông qua các mối liên hệ giữa các khoản mục thu chi, giữa các chủ thể quản lý, điều hành NSNN, thông qua chức năng

tư vấn, kiểm toán NSNN có thể phân tích mối quan hệ giữa các chủ thể liên quan đến trách nhiệm quản lý, điều hành, giám sát, phê chuẩn NSNN xét về mọi phương diện, kể cả phương diện tuân thủ các quy định cũng như phương diện hiệu lực, hiệu quả trong quản lý, điều hành, sử dụng NSNN.

1.1.2. Tổ chức quản lý ngân sách

1.1.2.1. Phân cấp quản lý ngân sách

Do bộ máy nhà nước được thiết lập theo nhiều mô hình khác nhau, cùng với đặc điểm riêng về chế độ chính trị - xã hội, quy mô ngân sách... nên NSNN cũng được tổ chức cho phù hợp với tổ chức nhà nước và đặc thù của mỗi quốc gia. Thông thường, hệ thống chính quyền nhà nước được tổ chức thành nhiều cấp và mỗi cấp đều được phân giao những nhiệm vụ nhất định và kèm với điều đó là những quyền hạn nhất định trong đó có ngân sách. Sự phân giao về ngân sách cho các cấp chính quyền hình thành khái niệm phân cấp ngân sách. Cơ cấu NSNN được mô tả như sau:



Hình 1.1. Cơ cấu Ngân sách nhà nước

- Ngân sách tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (gọi chung là ngân sách tỉnh), bao gồm ngân sách cấp tỉnh và ngân sách của các huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh.

- Ngân sách huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh (gọi chung là ngân sách huyện), bao gồm ngân sách cấp huyện và ngân sách các xã, phường, thị trấn thuộc huyện.

- Ngân sách các xã, phường, thị trấn (gọi chung là ngân sách cấp xã).

Trong hệ thống này, ngân sách trung ương chịu trách nhiệm quản lý thu, chi theo các ngành kinh tế giữ vai trò chủ đạo trong hệ thống NSNN; đảm bảo các cân đối lớn, tăng cường tiềm lực quốc gia, tác động đến sự phát triển của toàn xã hội. NSTW cấp phát kinh phí cho yêu cầu thực hiện chức năng nhiệm vụ của nhà nước Trung ương. Trên thực tế, NSTW là ngân sách của cả nước, tập trung đại bộ phận nguồn thu và đảm bảo các nhu cầu chi mang tính quốc gia. NSTW bao gồm các bộ, các cơ quan Trung ương. NSDP chịu trách nhiệm quản lý thu NSNN trên địa bàn và chi NSNN địa phương được phân cấp theo luật NSNN.

Phân cấp quản lý NSNN là quá trình nhà nước trung ương (TW) phân giao nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm nhất định cho chính quyền địa phương trong hoạt động quản lý ngân sách [2, tr.93]. NSNN được phân cấp quản lý giữa chính quyền TW và các cấp chính quyền địa phương là một tất yếu khách quan khi tổ chức hệ thống NSNN gồm nhiều cấp. Điều đó không chỉ bắt nguồn từ cơ chế kinh tế mà còn bắt nguồn từ cơ chế phân cấp quản lý về hành chính. Phân cấp quản lý NSNN giải quyết mối quan hệ giữa chính quyền nhà nước TW và các cấp chính quyền nhà nước địa phương trong việc xử lý các vấn đề liên quan đến hoạt động của NSNN bao gồm 3 nội dung cơ bản sau: Quan hệ về mặt chế độ chính sách; quan hệ vật chất về nguồn thu và nhiệm vụ chi; quan hệ về quản lý chu trình ngân sách.

Phân cấp quản lý ngân sách là cách tốt nhất để gắn các hoạt động của NSNN với các hoạt động kinh tế - xã hội một cách cụ thể và thực sự nhằm

tập trung đầy đủ, kịp thời, đúng chính sách, chế độ các nguồn tài chính quốc gia và phân phối, sử dụng các nguồn tài chính đó một cách công bằng, hợp lý, tiết kiệm, có hiệu quả cao phục vụ các mục tiêu, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Để đảm bảo phân cấp quản lý ngân sách hiệu quả cần quán triệt các nguyên tắc chủ yếu như: phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của nhà nước và năng lực quản lý của mỗi cấp trên địa bàn; đảm bảo vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương (NSTW) và vị trí độc lập của ngân sách địa phương (NSDP) trong hệ thống NSNN trong từng mô hình quản lý NSNN; đảm bảo nguyên tắc công bằng trong phân cấp NSNN.

Chủ thể trực tiếp quản lý NSNN là nhà nước (chính phủ TW và chính quyền địa phương các cấp) thông qua các cơ quan chức năng của nhà nước. Thu của NSNN được tập trung từ mọi lĩnh vực kinh tế - xã hội khác nhau, trong đó thuế là hình thức thu phổ biến dựa trên tính cưỡng chế là chủ yếu. Chi tiêu của NSNN nhằm duy trì sự tồn tại hoạt động của bộ máy nhà nước và phục vụ thực hiện các chức năng của nhà nước. NSNN bao gồm một hệ thống các cấp ngân sách phù hợp với hệ thống chính quyền nhà nước các cấp. Tùy theo tổ chức bộ máy nhà nước khác nhau mà mức độ phân cấp ngân sách khác nhau.

1.1.2.2. Quản lý thu, chi ngân sách nhà nước

Thu NSNN là quá trình nhà nước sử dụng quyền lực để huy động một bộ phận giá trị của cải xã hội hình thành quỹ NSNN nhằm đáp ứng nhu cầu chi tiêu của Nhà nước [2, tr.79]. Cùng với sự phát triển về kinh tế, xã hội thu NSNN ngày càng tăng cả quy mô và cả về hình thức động viên. Quản lý quá trình thu NSNN về cơ bản tuân thủ các yêu cầu sau: đảm bảo tập trung một bộ phận nguồn lực tài chính quốc gia vào tay nhà nước để trang trải các khoản chi phí cần thiết của nhà nước trong từng giai đoạn lịch sử; đảm bảo khuyến khích, thúc đẩy sản xuất phát triển, tạo ra nguồn thu của NSNN ngày càng lớn hơn; coi trọng yêu cầu công bằng xã hội, thực hiện nghiêm túc

đúng dẫn các chính sách, chế độ thu do cơ quan có thẩm quyền ban hành. Do thu NSNN có rất nhiều loại, để quản lý thu NSNN có hiệu quả có thể sắp xếp phân loại nội dung thu của NSNN căn cứ vào phạm vi động viên nguồn thu, thì thu NSNN bao gồm thu trong nước và thu ngoài nước; nếu căn cứ vào nội dung kinh tế và tính chất phát sinh thì thu NSNN bao gồm thu thường xuyên và thu không thường xuyên.

Chi NSNN là quá trình phân phối và sử dụng quỹ ngân sách nhằm thực hiện nhiệm vụ của nhà nước trong từng thời kỳ [2, tr.80]. Trong quản lý quá trình chi của NSNN về cơ bản phải đáp ứng các yêu cầu sau: đảm bảo nguồn tài chính cần thiết để các cơ quan công quyền thực hiện các nhiệm vụ được giao theo đúng đường lối, chính sách chế độ của nhà nước. Do giới hạn về nguồn lực, nhà nước cần xác lập thứ tự ưu tiên các khoản chi và cân nhắc khi giao nhiệm vụ chi; đảm bảo yêu cầu tiết kiệm và có hiệu quả, cần quản lý chặt chẽ khâu xây dựng dự toán, thường xuyên phân tích đánh giá việc thực hiện dự toán, kiểm soát chi và đánh giá tác động đến việc thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội.

Do quy mô chi, cơ cấu chi và các hình thức chi của NSNN ngày càng gia tăng và đa dạng về hình thức, trong quản lý chi NSNN cũng phải lựa chọn các tiêu thức để sắp xếp phân loại nội dung chi NSNN sao cho phục vụ tiện lợi cho công tác quản lý và điều hành NSNN. Tiêu thức phổ biến được dùng trong phân loại chi NSNN hiện nay là dựa vào nội dung kinh tế và tính chất phát sinh của các khoản chi, theo đó số chi NSNN sẽ bao gồm: chi thường xuyên và chi không thường xuyên. Chi NSNN còn được phân loại theo tổ chức bộ máy hành chính nhà nước. Theo cách phân loại này chi NSNN được phân loại theo các bộ, cục, sở, ban hoặc cơ quan, đơn vị thụ hưởng kinh phí NSNN theo cấp quản lý TW, tỉnh, huyện hay xã. Chi NSNN còn được phân loại theo đơn vị dự toán cấp I, cấp II, cấp III nhằm làm rõ trách nhiệm của từng cấp trong quản lý NSNN nói chung và kế toán, kiểm toán và quyết toán NSNN nói riêng.

1.1.3. Quy trình ngân sách

Quy trình ngân sách là khoảng thời gian cần thiết để tổ chức quản lý các hoạt động của NSNN theo một trình tự khoa học nhất định. Trình tự các bước của quy trình ngân sách kế tiếp nhau luôn có sự lặp lại nhưng ở mức độ cao hơn. Trong một quy trình NSNN bao gồm ba khâu: Lập dự toán NSNN, chấp hành NSNN và quyết toán NSNN [5, tr.4]. Độ dài về thời gian của một quy trình ngân sách có liên quan đến 3 năm ngân sách kế tiếp nhau, trong đó thời gian của khâu chấp hành ngân sách trùng với thời gian của năm ngân sách, còn thời gian của khâu lập dự toán và quyết toán ngân sách lại phải tiến hành ở năm ngân sách trước và năm ngân sách sau.

1.1.3.1. Lập dự toán NSNN

Dự toán NSNN hằng năm được lập căn cứ vào nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội và đảm bảo quốc phòng an ninh. Các khoản thu trong dự toán ngân sách phải được xác định trên cơ sở tăng trưởng kinh tế, các chỉ tiêu có liên quan và các quy định của pháp luật về thu ngân sách. Các khoản chi trong dự toán ngân sách phải được xác định trên cơ sở mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo quốc phòng, an ninh. Đối với chi đầu tư phát triển, việc lập dự toán phải căn cứ vào quy hoạch, chương trình, dự án đầu tư đã có quyết định của cấp có thẩm quyền. Đối với chi thường xuyên, việc lập dự toán phải căn cứ vào nguồn thu từ thuế, phí, lệ phí và tuân theo các chế độ, tiêu chuẩn, định mức do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định, đồng thời cần xác định đầu ra phù hợp. Đối với chi trả nợ, phải căn cứ vào các nghĩa vụ trả nợ của năm dự toán.

Khâu lập dự toán NSNN chỉ được coi là hoàn thành khi dự toán NSNN đã được các cơ quan quyền lực nhà nước xét duyệt và thông qua. Do vậy, thời gian tiến hành lập dự toán NSNN cho một chu trình NSNN kế tiếp phải được thực hiện ngay trong thời gian diễn ra việc chấp hành ngân sách của chu trình ngân sách hiện tại [5, tr.5].

1.1.3.2. Chấp hành NSNN

Chấp hành NSNN là quá trình sử dụng tổng hòa các biện pháp về kinh tế, tài chính và hành chính nhằm biến các chỉ tiêu thu, chi đã ghi trong dự toán năm trở thành hiện thực [3, tr.109]. Thời gian để chấp hành NSNN trùng với thời gian của năm ngân sách. Việc tổ chức chấp hành ngân sách là trách nhiệm thuộc về cơ quan hành pháp. Ngoài việc phân bổ, giao dự toán, tổ chức thực hiện dự toán thu, chi NSNN, khâu chấp hành ngân sách còn bao gồm cả việc điều chỉnh dự toán thu, chi ngân sách theo quy định của pháp luật.

Xét trong mối quan hệ với chu trình NSNN thì chấp hành NSNN là khâu có ý nghĩa quyết định do trong thời gian diễn ra hoạt động lợi ích mới thực sự phát sinh, nhất là trong quá trình huy động nguồn thu. Chấp hành ngân sách là một quá trình được điều phối bởi cơ quan tài chính, cơ quan thuế, cùng với sự hợp tác của các cơ quan chủ quản, các đơn vị sử dụng ngân sách. Chi ngân sách là trách nhiệm của các đơn vị sử dụng ngân sách phối hợp với các cơ quan chịu trách nhiệm kiểm soát, cấp phát ngân sách. Các yêu cầu, đề nghị thanh toán của đơn vị sử dụng ngân sách phải được kiểm tra rõ ràng trước khi thực hiện thanh toán.

1.1.3.3. Quyết toán NSNN

Kết thúc một năm ngân sách phải thực hiện quyết toán NSNN nhằm đánh giá kết quả thực hiện sau một năm chấp hành NSNN và xác định tính đúng đắn, trung thực của các số liệu thu, chi NSNN đối với năm ngân sách đã qua [2, tr.5]. Thời gian để thực hiện quyết toán NSNN của năm đã qua phải tiến hành trong thời gian của năm ngân sách hiện tại. Thảo luận, đánh giá và phê chuẩn quyết toán NSNN thuộc thẩm quyền của cơ quan quyền lực nhà nước. Quyết toán NSNN là căn cứ để Quốc hội phê chuẩn và giải toả trách nhiệm cho chính phủ; quyết toán NSDP là căn cứ để HĐND phê chuẩn và giải toả trách nhiệm cho chủ tịch UBND tỉnh về năm ngân sách đã qua.

Quyết toán là khâu cuối cùng trong một chu trình ngân sách, là quá trình rà soát, chỉnh lý để đảm bảo tính chính xác của các số liệu thu, chi

NSNN sau một năm thực hiện; trên cơ sở đó tổng hợp và lập các báo cáo trình các cơ quan chức năng của nhà nước có thẩm quyền phê chuẩn. Lập quyết toán NSNN được tiến hành theo trình tự từ dưới lên trên. Chính phủ có trách nhiệm trình báo cáo quyết toán NSNN trước quốc hội, UBND tỉnh có trách nhiệm trình HĐND tỉnh. Quốc hội có trách nhiệm thảo luận và phê chuẩn quyết toán NSNN, HĐND tỉnh có trách nhiệm thảo luận và phê chuẩn quyết toán NSDP. Sau khi quyết toán năm đã được phê chuẩn thì chu trình ngân sách của năm đó mới được hoàn thành.

1.1.4. Kiểm tra ngân sách và các nguyên tắc quản lý ngân sách

Quản lý NSNN cũng như quản lý mọi nguồn lực khác đều phải thực hiện các chức năng cơ bản là hoạch định, tổ chức, điều khiển, kiểm tra. Kiểm tra việc quản lý và sử dụng NSNN là chức năng vốn có của quản lý NSNN và được tiến hành cùng với quá trình quản lý và sử dụng NSNN. Kiểm tra, giám sát chu trình ngân sách là những nội dung quan trọng của quản lý chu trình ngân sách. Việc kiểm tra, giám sát chu trình NSNN có rất nhiều chủ thể cùng tham gia, để thực hiện nhiều nhiệm vụ khác nhau trong suốt chu trình ngân sách. Cụ thể là:

Cơ quan quyền lực nhà nước (quốc hội, HĐND) chịu trách nhiệm quyết định dự toán, giám sát quá trình chấp hành ngân sách và phê chuẩn quyết toán NSNN.

Chính phủ, uỷ ban nhân dân (UBND) các cấp chịu trách nhiệm trực tiếp quản lý điều hành hoạt động của NSNN trên cơ sở dự toán NSNN đã được cơ quan quyền lực nhà nước thông qua và các văn bản pháp quy khác về quản lý NSNN hiện đang có hiệu lực thi hành.

Các cơ quan chức năng (tài chính, thuế, kho bạc, hải quan...) được giao nhiệm vụ trực tiếp quản lý từng mặt hoạt động của NSNN có trách nhiệm thực thi tốt các việc đã được phân công trong thực hiện chu trình NSNN.

Các đơn vị, các ngành trong toàn bộ nền kinh tế quốc dân chịu trách nhiệm trước chính phủ hoặc UBND các cấp về nghĩa vụ thu nộp, quản lý, sử dụng NSNN và các yêu cầu cụ thể trong quá trình quản lý NSNN.

Các cơ quan thanh tra, kiểm tra thực hiện kiểm tra tính tuân thủ trong việc chấp hành các chính sách, chế độ quản lý NSNN. Cơ quan KTNN thực hiện nhiệm vụ kiểm toán NSNN các cấp và có trách nhiệm báo cáo với quốc hội, chính phủ.

Việc quản lý, kiểm tra, giám sát NSNN đòi hỏi phải quản lý theo quy trình NSNN. Mỗi khâu của quy trình NSNN có ý nghĩa, tác dụng riêng đối với quản lý NSNN, đồng thời các khâu này lại có tác động qua lại lẫn nhau, bổ trợ nhau trong quản lý nhằm đảm bảo quản lý NSNN một cách hữu hiệu và có hiệu quả cao. Kiểm tra, giám sát NSNN là một hoạt động quan trọng bảo đảm cho NSNN được quản lý chặt chẽ, tuân theo các quy định của pháp luật, đúng mục đích và có hiệu quả. Mặt khác, công tác kiểm tra giám sát NSNN sẽ góp phần kiểm nghiệm tính phù hợp của pháp luật về NSNN, phát hiện những bất cập, lạc hậu hoặc sơ hở trong các văn bản quy phạm pháp luật nhằm bổ sung, sửa đổi kịp thời và sát với thực tiễn, đáp ứng ngày càng cao yêu cầu quản lý NSNN.

Kiểm tra, giám sát quy trình NSNN bao trùm tất cả các khâu của quy trình NSNN. Rất nhiều công cụ được sử dụng trong kiểm tra, giám sát như kế toán, thanh tra, kiểm toán... Mỗi công cụ thực hiện chức năng riêng và có thể mạnh riêng trong quản lý, đồng thời các công cụ kiểm tra, giám sát có tác dụng bổ sung cho nhau nhằm quản lý NSNN được tốt hơn [5, tr.7]. Kiểm tra, giám sát quy trình NSNN nhằm đảm bảo việc quản lý NSNN phải tuân thủ một số nguyên tắc cơ bản như sau [4, tr18-19]:

Một là, Đầy đủ, trọn vẹn: Nguyên tắc này đòi hỏi mọi khoản thu, chi của NSNN phải được ghi đầy đủ vào dự toán trình cho các cơ quan chức năng của nhà nước có thẩm quyền thảo luận và quyết định.

Hai là, Thống nhất: Sự thống nhất này được thể hiện về thời gian tiến hành các công việc trong quản lý NSNN; về quy trình tiến hành các bước công việc trong quản lý NSNN; về thực hiện các chính sách chế độ chung...

Ba là, Đảm bảo sự cân đối ngân sách: Đây là nguyên tắc luôn luôn phải quan tâm thực hiện trong suốt chu trình quản lý NSNN.

Bốn là, Đảm bảo tính công khai, minh bạch của NSNN: Việc công khai hóa thu, chi NSNN để tạo điều kiện cho mọi người có thể phát huy quyền dân chủ của mình trong giám sát quá trình quản lý và sử dụng ngân sách của các cơ quan nhà nước.

Năm là, Rõ ràng, khách quan, trung thực: Các số liệu thu, chi NSNN phải phản ánh theo đúng thực trạng về kinh tế, xã hội; theo đúng mức tiền đã thu nộp hoặc đầu tư và có đầy đủ các cơ sở chứng minh cho mỗi nghiệp vụ thu, chi thực tế phát sinh đó. Một khi tính rõ ràng, khách quan, trung thực của NSNN được thực hiện tốt, thì việc công khai NSNN mới có giá trị.

Sáu là, Đảm bảo tính kinh tế, hiệu quả và hiệu lực: Việc phân bổ, sử dụng và điều hành NSNN phải bảo đảm dựa trên tinh thần tiết kiệm, phù hợp với điều kiện nguồn lực; sử dụng ngân sách đúng mục đích, đảm bảo tính hiệu quả, hiệu lực. Các cơ quan quản lý NSNN, điều hành, sử dụng NSNN hoạt động có hiệu quả, đáp ứng tốt mục tiêu hoạt động đã được quy định.

Các nguyên tắc cơ bản nêu trên đòi hỏi phải được tôn trọng một cách đồng bộ và phải được kiểm tra, giám sát việc thực hiện. Việc tổ chức kiểm tra như vậy sẽ góp phần nâng cao chất lượng quản lý NSNN. Tổ chức kiểm tra NSNN trong quá trình quản lý đòi hỏi phải có một tổ chức thực hiện việc kiểm tra, đánh giá việc quản lý và sử dụng tài chính nhà nước một cách độc lập, từ bên ngoài, đó là KTTN. KTTN vừa có thể kiểm tra, đánh giá quá trình quản lý và sử dụng NSNN giúp cho Chính phủ thực hiện tốt hơn công tác quản lý và chỉ đạo quá trình sử dụng NSNN; mặt khác giúp cho Quốc hội, công dân với vai trò là người chủ sở hữu giám sát toàn bộ

quá trình quản lý và sử dụng NSNN của Chính phủ, đảm bảo quyền và lợi ích của người chủ sở hữu.

1.1.5. Chức năng của Kiểm toán Nhà nước

1.1.5.1 Chức năng của kiểm toán ngân sách nhà nước

Kiểm toán có chức năng cơ bản là xác minh và bày tỏ ý kiến. Chức năng xác minh nhằm khẳng định mức độ trung thực của tài liệu, tính pháp lý của việc thực hiện các nghiệp vụ hay việc lập báo cáo tài chính. Kiểm toán thực hiện chức năng này nhằm để tạo niềm tin cho những người quan tâm vào những kết luận kiểm toán cho dù những kết luận này có thể hướng vào những mục tiêu cụ thể khác nhau như tính trung thực của thông tin, tính quy tắc trong việc thực hiện các nghiệp vụ, tính hiệu quả hay tính hiệu năng của hoạt động [20, tr.32]. Bản thân chức năng xác minh không ngừng được phát triển và được thể hiện khác nhau tùy đối tượng cụ thể của kiểm toán là báo cáo tài chính hay nghiệp vụ kinh tế cụ thể hoặc toàn bộ tài liệu kế toán. Trong chức năng xác minh, một vấn đề đặt ra là việc phát hiện gian lận và vi phạm trong tài chính. Về cơ bản, kiểm toán cần tạo niềm tin cho những người quan tâm nên nói chung không cho phép có sai sót trọng yếu.

Việc hình thành cơ quan KTNN gắn với mục tiêu nhằm đánh giá việc sử dụng hợp lý và hiệu quả các nguồn tài chính công, tăng cường sự lành mạnh trong quản lý tài chính ngân sách nhằm ngăn ngừa tham nhũng, lãng phí NSNN. Ngoài ra kiểm toán NSNN do KTNN thực hiện giúp các cơ quan nhà nước trong quản lý và điều hành NSNN, cơ quan dân cử thực hiện chức năng giám sát, phê chuẩn NSNN thông qua những chức năng chủ yếu sau:

Thứ nhất, Chức năng kiểm tra và xác nhận

Một trong những nhiệm vụ kiểm toán NSNN là tiến hành kiểm tra, đánh giá công tác kế toán, các báo cáo quyết toán ngân sách của các đơn vị, các cấp ngân sách trong bộ máy nhà nước, các hoạt động quản lý, điều hành NSNN. Thông qua đó, xác nhận tính đúng đắn, trung thực, hợp pháp của các tài liệu, số liệu kế toán, báo cáo quyết toán ngân sách; đưa ra các

kết luận và đánh giá về hoạt động của khách thể kiểm toán. Kiểm toán NSNN nhằm cung cấp thông tin cho quốc hội, HĐND để xem xét, phê chuẩn quyết toán NSNN. Đây là công việc kiểm toán sau (hậu kiểm). Tất cả các cơ quan KTNN trên thế giới đều thực hiện chức năng này và đây là công việc không thể thiếu trong việc trợ giúp quốc hội, HĐND phê chuẩn quyết toán NSNN hàng năm [5, tr.18].

Thông qua chức năng kiểm tra và xác nhận, cơ quan KTNN có thể công khai các số liệu và tình hình quản lý, sử dụng NSNN qua kết quả kiểm toán NSNN. Nhu cầu thông tin của dân chúng, các cơ quan có quyền giám sát và xu hướng hội nhập đòi hỏi KTNN phải công khai các số liệu và đánh giá về tình hình quản lý, sử dụng, điều hành NSNN thông qua hoạt động kiểm toán. KTNN cung cấp các thông tin dữ liệu cho các cơ quan quản lý phục vụ tốt hơn cho công tác quản lý NSNN. Thông qua kết quả kiểm toán, ngoài việc cung cấp thông tin cho quốc hội, chính phủ, KTNN còn cung cấp cho các cơ quan quản lý những yếu kém bất cập trong quản lý NSNN; những đơn vị vi phạm chính sách, chế độ quản lý NSNN. Trên cơ sở đó, các cơ quan quản lý đề ra các biện pháp thích hợp nhằm quản lý NSNN tốt hơn. Đối với những trường hợp vi phạm chính sách chế độ quản lý NSNN mà KTNN đã phát hiện, các cơ quan quản lý có biện pháp thu hồi cho NSNN như thu hồi các khoản thuế gian lận, thu hồi các khoản chi sai chế độ, duy trì trật tự, kỷ cương trong quản lý NSNN.

Thông qua kết quả kiểm toán NSNN, KTNN thực hiện việc công khai các số liệu và tình hình quản lý, sử dụng NSNN trên các phương tiện truyền thông, họp báo hay thực hiện nghĩa vụ báo cáo các diễn đàn của Quốc hội, Chính phủ nhằm bảo đảm tính minh bạch của NSNN.

Thứ hai, Chức năng tư vấn

Tư vấn là một chức năng có ý nghĩa quan trọng của hoạt động kiểm toán NSNN. Chức năng này xuất phát từ mục tiêu kiểm toán NSNN giúp hoàn thiện việc quản lý, điều hành, sử dụng NSNN của các khách thể kiểm

toán (các đơn vị, cá nhân có sử dụng NSNN). Hình thức biểu hiện của chức năng tư vấn là các kiến nghị hoặc khuyến cáo. Thông qua những phát hiện của mình trong khuôn khổ từng cuộc kiểm toán NSNN, KTNN đưa ra các khuyến nghị, giải pháp để khắc phục, sửa chữa những sai sót, vi phạm chế độ quản lý tài chính - kế toán của nhà nước, ngăn ngừa không cho chúng lặp lại trong tương lai, góp phần làm lành mạnh nền tài chính quốc gia. Đồng thời qua hoạt động của mình, cơ quan KTNN thực hiện chức năng tư vấn trong việc xây dựng các dự án luật, đặc biệt là các dự án luật về tài chính, ngân sách, tín dụng, kế toán, kiểm toán. Các ý kiến tham gia của KTNN sẽ tạo nên luồng thông tin đa chiều, làm cơ sở cho việc thảo luận và quyết định. Chức năng này dựa trên cơ sở KTNN hoạt động theo pháp luật do Quốc hội ban hành, họ không những phải hiểu sâu về luật mà còn qua thực tiễn kiểm toán, từ đó có thể nắm được rõ ràng điều luật nào được chấp hành, điều luật nào còn sơ hở, điều luật nào còn thiếu và chưa có. Cũng trên cơ sở thực tiễn kiểm toán NSNN, cơ quan KTNN còn có thể tư vấn cho Quốc hội, Chính phủ trong quá trình xây dựng dự thảo kế hoạch NSNN, xem xét quyết định các phương án đầu tư xây dựng công trình trọng điểm quốc gia, hoạch định chính sách tài chính vĩ mô và tổ chức hệ thống KSNB trong các cơ quan, tổ chức nhà nước.

1.1.5.2 Các loại hình kiểm toán áp dụng trong kiểm toán ngân sách nhà nước

Với mục tiêu cơ bản của kiểm toán NSNN là nhằm kiểm tra, xác định tính đúng đắn, trung thực, hợp pháp của báo cáo quyết toán ngân sách, báo cáo tài chính của các đơn vị được kiểm toán; đánh giá tính tuân thủ pháp luật, tính kinh tế, tính hiệu lực và tính hiệu quả trong quản lý, sử dụng, điều hành NSNN và hiệu quả hoạt động của các cơ quan công. Luận văn đi sâu nghiên cứu ba loại hình kiểm toán theo đối tượng là kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ và kiểm toán hoạt động.

Một là, Kiểm toán báo cáo tài chính

Kiểm toán báo cáo tài chính là việc kiểm tra và xác nhận tính trung thực, tính hợp lý của báo cáo tài chính cũng như xem xét báo cáo tài chính có phù hợp với nguyên tắc, chuẩn mực kế toán và các yêu cầu của pháp luật hay không?

Mục tiêu của loại hình kiểm toán báo cáo tài chính là thông qua việc kiểm toán, kiểm toán viên đưa ra ý kiến nhận xét, đánh giá mang tính độc lập, khách quan về tính trung thực, hợp lý của các thông tin trên báo cáo tài chính cũng như nhận xét về sự trình bày của những thông tin có phù hợp với nguyên tắc, chuẩn mực kế toán và các yêu cầu của pháp luật được thừa nhận hay không.

Khi áp dụng loại hình kiểm toán báo cáo tài chính, KTV phải đưa ra các ý kiến nhận xét của mình về các vấn đề đã trình bày trong báo cáo tài chính, về tình hình tài chính của đối tượng được kiểm toán. Báo cáo kiểm toán phải trình bày đầy đủ, diễn đạt rõ ràng ý kiến của KTV về nhận xét báo cáo tài chính, giải trình về tình hình tài chính, kết quả thu - chi ngân sách phù hợp với các quy định về nguyên tắc kế toán và các tiêu chuẩn đã được quy định. KTV có trách nhiệm đưa ra ý kiến kết luận, xác định mức độ tin cậy về tính trung thực, hợp pháp của thông tin tài chính đã được kiểm toán dựa trên trên cơ sở các xét đoán nghề nghiệp, không nêu những vấn đề nhận xét chung chung. KTV đưa ra ý kiến nhận xét về các nội dung: Báo cáo tài chính được lập có phù hợp với các thông lệ, nguyên tắc và chuẩn mực kế toán; các thông tin tài chính có phù hợp với các quy định hiện hành và yêu cầu của pháp luật; toàn bộ các thông tin tài chính của đơn vị có nhất quán với hiểu biết của KTV về chức năng nhiệm vụ của đơn vị được kiểm toán, các thông tin tài chính có thể hiện thỏa đáng mọi vấn đề trọng yếu, trung thực và hợp lý.

Đặc trưng của kiểm toán báo cáo tài chính thể hiện ở việc trình bày các ý kiến kết luận kiểm toán, đây là những ý kiến đánh giá tổng quát, các quan điểm của KTV về các số liệu của báo cáo tài chính và các thông tin tài chính có liên quan của đơn vị. Nhìn chung, kết luận kiểm toán báo cáo tài chính có

4 loại ý kiến: ý kiến chấp nhận toàn bộ, ý kiến chấp nhận từng phần, ý kiến loại trừ, ý kiến từ bỏ.

Hai là, loại hình kiểm toán tuân thủ

Trong giai đoạn khởi đầu của sự hình thành kiểm toán, hoạt động kiểm toán chủ yếu được giới hạn trong kiểm toán báo cáo tài chính. Do yêu cầu ngày càng cao của công tác quản lý, kiểm toán cũng ngày càng phát triển. Hoạt động kiểm toán được mở rộng sang các lĩnh vực kiểm toán tuân thủ và kiểm toán hoạt động. Kiểm toán tuân thủ trở thành một loại hình hoạt động kiểm toán có vai trò quan trọng đối với KTNN nói chung và đối với kiểm toán NSNN nói riêng.

Kiểm toán tuân thủ được hiểu là một loại hình kiểm toán nhằm đánh giá tình hình thực hiện pháp luật và những quy định của cấp có thẩm quyền trong quá trình hoạt động của đơn vị được kiểm toán [6, tr. 254]

Kiểm toán tuân thủ là một nội dung không thể thiếu, cấu thành nên các nội dung của cuộc kiểm toán. Mặt khác, nó có vai trò hỗ trợ trực tiếp cho việc thực hiện các mục tiêu chính ở tất cả các giai đoạn và đối với mọi loại hình áp dụng trong các cuộc kiểm toán nhằm giảm thiểu rủi ro kiểm toán và thực hiện được các mục tiêu của cuộc kiểm toán một cách toàn diện.

Ba là, loại hình kiểm toán hoạt động

Cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội, thu - chi ngân sách cũng ngày một tăng lên. Từ đó đòi hỏi nâng cao vai trò của cơ quan KTNN trong việc kiểm tra NSNN, không chỉ là vấn đề liên quan đến tính nguyên tắc và tính tuân thủ mà còn có vai trò giải thích về mặt hiệu quả, hiệu lực việc chi tiêu công quỹ, thông qua loại hình kiểm toán hoạt động. Kiểm toán hoạt động là loại hình kiểm toán mới nhưng đã nhanh chóng được vận dụng vào thực tế và ngày càng trở nên quan trọng hơn đối với hoạt động của KTNN, nhất là trong lĩnh vực kiểm toán NSNN.

Kiểm toán hoạt động là một loại hình kiểm toán nên cũng có chức năng xác minh và bày tỏ ý kiến, tuy nhiên do đối tượng kiểm toán là hoạt

động cụ thể nên chức năng cũng được thể hiện theo hướng đề xuất hơn là đánh giá. Việc xây dựng các chuẩn mực, tiêu chí để đánh giá các thông tin có thể định lượng trong một cuộc kiểm toán hoạt động là một vấn đề vô cùng chủ quan. Vì vậy, kiểm toán hoạt động giống với việc tham vấn quản lý hoặc ra các quyết định quản lý.

Mục tiêu cuối cùng của kiểm toán hoạt động là nhằm nâng cao chất lượng hoạt động, tối ưu hóa hiệu quả, vì vậy kiểm toán hoạt động cần thực hiện đánh giá về hiệu lực của quản trị nội bộ, hiệu quả hoạt động cụ thể và nói chung, hiệu năng quản lý. Khi thực hiện kiểm toán hoạt động, việc xem xét không chỉ giới hạn về kế toán mà có thể bao gồm việc đánh giá cơ cấu tổ chức, các quy trình quản lý, hoạt động của máy tính, phương pháp điều hành...

Đối tượng kiểm toán hoạt động trong kiểm toán NSNN rất đa dạng có thể là hoạt động thu nói chung, hay một sắc thuế cụ thể, cũng có thể là quản lý, điều hành và sử dụng chi ngân sách của một địa phương hay chỉ là một dự án, một chương trình trong một đơn vị dự toán, một doanh nghiệp.

Nội dung của kiểm toán hoạt động có nhiều đặc điểm riêng và khó xác định cụ thể hơn so với kiểm toán báo cáo tài chính, tuy nhiên để đạt được mục tiêu cơ bản của nó thì kiểm toán hoạt động cần chú trọng vào đánh giá việc thực hiện mục đích hoạt động: kiểm tra, đánh giá các chương trình, hoạt động; kiểm tra, đánh giá hệ thống kiểm soát, quản lý; kiểm tra, đánh giá sự ảnh hưởng tác động của môi trường bên ngoài.

Việc điều hành một cuộc kiểm toán hoạt động và các kết quả báo cáo hiệu quả khó xác định hơn so với hai hình thức kiểm toán tuân thủ và kiểm toán báo cáo tài chính. Để tiến hành kiểm toán hoạt động có hiệu quả cần phải tạo ra được các điều kiện cần thiết. Kiểm toán hoạt động yêu cầu phải có môi trường pháp lý đầy đủ, nghĩa là các mục tiêu, phạm vi hoạt động phải được luật hóa, được xác lập trong hiến pháp hoặc luật KTNN.

Do kiểm toán hoạt động, kiểm toán báo cáo tài chính được hình thành từ kết quả phân loại kiểm toán theo đối tượng cụ thể nên giữa chúng có đối

tượng chung, hệ thống phương pháp và chức năng chung. Vì vậy, trong tổ chức hoạt động kiểm toán, chúng có thể được kết hợp lại để hình thành loại hình kiểm toán liên kết. Kiểm toán liên kết chỉ xuất hiện khi cuộc kiểm toán đồng thời giải quyết cả chức năng soát xét và đánh giá chất lượng thông tin, cả chức năng thẩm định hay đánh giá hiệu lực quản trị nội bộ, hiệu quả hoạt động và hiệu năng quản lý.

Cơ quan KTNN có vị trí đặc biệt trong lĩnh vực kiểm tra tài chính công, do đó KTNN cần phải xem kiểm toán hoạt động là một bộ phận đồng bộ của kiểm toán bên cạnh kiểm toán báo cáo tài chính và kiểm toán tuân thủ. Việc sử dụng loại hình này trong kiểm toán NSNN nhằm vào sự hoạt động, vào tính kinh tế, hiệu lực, hiệu quả của việc sử dụng NSNN và tất cả hoạt động quản lý, kể cả hệ thống tổ chức và hành chính. Thông qua đó, cơ quan KTNN thông báo cho các đơn vị, các cơ quan có thẩm quyền một sự đánh giá có hệ thống, toàn diện, đồng bộ và việc quản lý các nguồn lực có đúng hay không, đồng thời giúp cho các đơn vị những cơ hội để tăng cường hơn nữa hiệu quả của các hoạt động và hiệu lực của việc quản lý.

1.2. TỔ CHỨC CÔNG TÁC KIỂM TOÁN NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG

1.2.1. Những vấn đề cơ bản về tổ chức công tác kiểm toán NSDP

Kiểm toán là hoạt động xác minh và bày tỏ ý kiến về đối tượng kiểm toán do các KTV có trình độ nghiệp vụ tương xứng thực hiện trên cơ sở hệ thống pháp lý có hiệu lực. Các yếu tố của xác minh và bày tỏ ý kiến là kiểm toán cân đối, đối chiếu logic, đối chiếu trực tiếp, kiểm kê, thực nghiệm và điều tra... Các yếu tố này cần được kết hợp theo một trình tự khoa học phù hợp với đối tượng cụ thể ở một khách thể kiểm toán nhất định nhằm đảm bảo thực hiện mục tiêu kiểm toán. Tổ chức công tác kiểm toán ngân sách địa phương là cách kết hợp theo các trình tự khoa học chung giữa các yếu tố trong thực tiễn kiểm toán như quản lý điều hành công tác kiểm toán và tổ chức bộ máy kiểm toán với mục tiêu phát huy hết

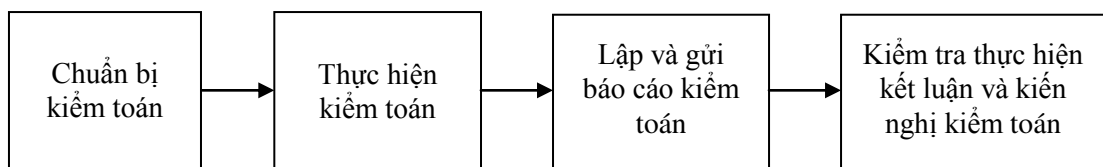
chức năng xác minh và bày tỏ ý kiến về thực trạng ngân sách địa phương hoặc về sự kiện, thông tin liên quan đến sử dụng, điều hành ngân sách...do các kiểm toán viên có kỹ năng phù hợp thực hiện trên cơ sở pháp lý hiện hành. Mục tiêu này hướng tới việc tạo ra mối liên hệ giữa các phương pháp kỹ thuật kiểm toán dùng để xác minh và bày tỏ ý kiến về đối tượng kiểm toán. Mối liên hệ này xuất phát từ yêu cầu thực hiện chức năng kiểm toán theo từng đối tượng, loại hình, khách thể... cụ thể của kiểm toán. Trong quá trình kiểm toán, KTV phải hiểu biết đầy đủ về các phương pháp kỹ thuật kiểm toán để áp dụng trong từng trường hợp cụ thể và được thực hiện theo quy trình nhất định. Tổ chức tốt công tác kiểm toán là một trong những vấn đề cơ bản quyết định sự thành công và tính hiệu quả đối với từng cuộc kiểm toán ngân sách địa phương do kiểm toán nhà nước khu vực thực hiện theo những mục tiêu và đối tượng kiểm toán cụ thể nhất định. Việc định hướng tốt công tác kiểm toán chính là việc xác định rõ mục tiêu, phạm vi, đối tượng kiểm toán trong từng cuộc kiểm toán để kết hợp khéo léo, linh hoạt và sáng tạo các phương pháp kỹ thuật theo một trình tự logic, khoa học trong cơ sở những khuôn khổ pháp lý nhất định. Đây chính là quá trình diễn ra các hoạt động của các KTV nhằm thu thập các bằng chứng kiểm toán làm cơ sở cho việc đưa ra các đánh giá và kết luận về đối tượng kiểm toán nhằm lập báo cáo kiểm toán.

Khi đã khẳng định các yếu tố cấu thành hệ thống phương pháp kiểm toán bao gồm cả kiểm toán chứng từ và kiểm toán ngoài chứng từ, những yếu tố này phải trở thành nhận thức và cả kinh nghiệm trong con người và trở thành cơ chế hoạt động của các phương tiện cấu thành bộ máy kiểm toán. Với chức năng xác minh và bày tỏ ý kiến nó cũng liên quan đến con người cụ thể, vì vậy hoàn thiện tổ chức công tác kiểm toán cũng cần đề cập đến việc hoàn thiện tổ chức bộ máy kiểm toán, tức là nói đến việc tập hợp, sắp xếp một số đối tượng nhất định trong mối liên hệ, phân công, phân nhiệm rõ ràng để thực hiện chức năng kiểm toán trong lĩnh vực ngân sách địa phương.

1.2.2. Quy trình kiểm toán ngân sách các cấp của địa phương

Quy trình kiểm toán ngân sách các cấp của địa phương tuân theo một trình tự nhất định, bao gồm 4 bước cơ bản [23, tr.2]: Bước 1: Chuẩn bị kiểm toán bao gồm tất cả các công việc khác nhau nhằm tạo được cơ sở pháp lý, kế hoạch kiểm toán cụ thể và các điều kiện vật chất cho công tác kiểm toán. Bước 2: Thực hiện kiểm toán bao gồm tất cả các công việc thực hiện chức năng xác minh của kiểm toán để khẳng định được thực chất của đối tượng và khách thể kiểm toán cụ thể. Bước 3: Kết thúc kiểm toán bao gồm các công việc đưa ra kết luận kiểm toán, lập báo cáo kiểm toán và giải quyết các công việc phát sinh sau khi lập báo cáo kiểm toán. Bước 4: Kiểm tra việc thực hiện kết luận và kiến nghị kiểm toán ngân sách nhà nước các cấp của địa phương.

Bên cạnh đó, một vấn đề quan trọng trong công tác kiểm toán ngân sách địa phương là kiểm soát chất lượng kiểm toán xuyên suốt các bước của trình tự kiểm toán nhằm đảm bảo thực hiện tốt chức năng kiểm toán.



Hình 1.2. Quy trình kiểm toán ngân sách nhà nước các cấp của địa phương

Ngân sách địa phương bao gồm 3 cấp: Ngân sách cấp tỉnh, ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã. Tuy cấp độ có khác nhau nhưng công tác kiểm toán cũng được thực hiện tuân tự theo các bước của quy trình. Tại đề tài này tác giả xin trình bày cụ thể các nội dung theo các bước của quy trình khi kiểm toán ngân sách cấp tỉnh:

1.2.2.1. Chuẩn bị kiểm toán

Chuẩn bị là bước công việc đầu tiên của công tác kiểm toán nhằm tạo ra tất cả tiền đề và điều kiện cụ thể trước khi thực hành kiểm toán. Đây là công việc có ý nghĩa quyết định chất lượng kiểm toán. Chuẩn bị kiểm toán ngân sách địa phương về cơ bản bao gồm các công việc chủ yếu sau:

Thứ nhất, Khảo sát và thu thập thông tin

Ở bước chuẩn bị, thu thập thông tin chỉ hướng tới việc đưa ra các bước quyết định về kiểm toán (kể cả kế hoạch kiểm toán) mà chưa đặt ra mục đích thu thập bằng chứng cho kết luận kiểm toán. Do vậy, nhiệm vụ thu thập thông tin ở bước này cần đặt ra tương ứng với mục tiêu và phạm vi kiểm toán, song cần quan tâm đến chiều rộng hơn là chiều sâu. Trong thu thập thông tin, trước hết cần tận dụng tối đa nguồn tài liệu đã có và khi cần thiết vẫn phải có những biện pháp thu thập bổ sung.

Các thông tin về địa phương được kiểm toán cần thu thập:

- Thông tin về chỉ tiêu kinh tế cơ bản của địa phương, về ngân sách địa phương và các thông tin liên quan gồm: Các chỉ tiêu cơ bản của địa phương (liên quan đến thu, chi ngân sách); dự toán và quyết toán ngân sách địa phương; những quy định của địa phương về quản lý ngân sách địa phương; các thông tin liên quan khác.

- Thông tin về thu ngân sách nhà nước trên địa bàn và các thông tin liên quan (tổng hợp thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; tình hình sản xuất kinh doanh, thu nộp ngân sách, miễn giảm, hoàn thuế, nợ đọng thuế của các tổ chức kinh doanh trên địa bàn; các thông tin về kinh tế xã hội tác động đến quản lý, điều hành thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; thông tin về chấp hành chế độ kế toán và quyết toán thu ngân sách; thông tin về thanh tra, kiểm tra; các thông tin liên quan khác).

- Thông tin về chi ngân sách cấp tỉnh và các thông tin có liên quan (thông tin về các đơn vị dự toán cấp tỉnh; thông tin về tình hình chi ngân sách cấp tỉnh; những quy định của UBND tỉnh và tình hình chấp hành các quy định về lập, chấp hành, quyết toán chi ngân sách cấp tỉnh; các thông tin về kinh tế xã hội tác động đến quản lý và điều hành ngân sách cấp tỉnh; thông tin về chấp hành chế độ kế toán và quyết toán chi ngân sách; thông tin về thanh tra, kiểm tra; các thông tin liên quan khác).

Thứ hai, Phân tích, đánh giá hệ thống kiểm soát nội bộ và các thông tin đã thu thập

Thông tin thu thập được từ bước khảo sát sẽ là cơ sở cho KTV đánh giá các rủi ro kiểm toán và tính trọng yếu. Đây là hai vấn đề quan trọng phải cân nhắc để hình thành kế hoạch kiểm toán phù hợp nhất, hoàn thành mục tiêu kiểm toán với chi phí thấp nhất.

Kiểm toán viên được phân công nhiệm vụ, phải thực hiện phân tích đánh giá các thông tin đã thu thập được về thu ngân sách trên địa bàn, chi ngân sách cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Đánh giá về môi trường KSNB, hoạt động kiểm soát và các thủ tục kiểm soát, công tác kế toán, kiểm toán, thanh tra và kiểm tra nội bộ.

Đánh giá rủi ro kiểm toán, xác định các đơn vị được kiểm toán, xác định các nội dung trọng tâm kiểm toán.

Trong nhiều trường hợp, nguồn thông tin đã có chưa đủ cần tiến hành khảo sát, thu thập bổ sung bằng cách khảo sát tại khách thể kiểm toán thông qua phỏng vấn, thu thập tài liệu, quan sát, song cũng ở mức khái quát phục vụ cho việc lập kế hoạch kiểm toán.

Một trong những vấn đề quan trọng trong lập kế hoạch kiểm toán là nghiên cứu cơ cấu KSNB của đơn vị được kiểm toán để giúp KTV đánh giá về rủi ro kiểm soát, đề ra phương pháp kiểm toán thích hợp áp dụng cho cuộc kiểm toán. Vì vậy, KTV phải có sự hiểu biết đầy đủ về cơ cấu KSNB để lập kế hoạch kiểm toán. Nếu kết quả đánh giá hệ thống KSNB là hoạt động tốt, có độ tin cậy cao thì có thể thu hẹp phạm vi, khối lượng kiểm toán mà vẫn đảm bảo không bỏ sót những nội dung trọng yếu của cuộc kiểm toán. Nghiên cứu và đánh giá hiệu lực của hệ thống KSNB trong quá trình kiểm toán sẽ giúp KTV đánh giá được các rủi ro kiểm soát để lập kế hoạch kiểm toán và sử dụng phương pháp kiểm toán thích hợp. Chất lượng của việc đánh giá hệ thống KSNB có ảnh hưởng đến hiệu quả của cuộc kiểm toán về thời gian, chi phí, nhân sự và hạn chế tối đa các rủi ro kiểm toán có thể phát sinh.

Thứ ba, Lập kế hoạch kiểm toán

Lập kế hoạch kiểm toán không chỉ xuất phát từ yêu cầu chính của cuộc kiểm toán nhằm chuẩn bị những điều kiện cơ bản trong công tác kiểm toán, cho cuộc kiểm toán mà còn là nguyên tắc cơ bản trong công tác kiểm toán đã được quy định thành chuẩn mực và đòi hỏi các KTV phải tuân theo đầy đủ nhằm đảm bảo tiến hành công tác kiểm toán có hiệu quả và chất lượng. Kế hoạch kiểm toán là quá trình cân đối tích cực giữa nhu cầu và nguồn lực đã có. Lập kế hoạch kiểm toán giúp KTV lựa chọn phương pháp kiểm toán thích hợp, hiệu quả để thu thập bằng chứng kiểm toán, bố trí hợp lý các yếu tố nguồn lực và thời gian kiểm toán, thống nhất những hoạt động phối hợp giữa KTV và đơn vị được kiểm toán, nhằm tạo ra các điều kiện cần thiết cho cuộc kiểm toán đảm bảo chất lượng, đúng tiến độ và tiết kiệm. Các nội dung chính của kế hoạch kiểm toán:

- *Mục tiêu kiểm toán* là đích cần đạt tới, đồng thời là thước đo kết quả kiểm toán cho mỗi cuộc kiểm toán. Mục tiêu kiểm toán tùy thuộc vào loại hình kiểm toán áp dụng là kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ hay kiểm toán hoạt động. Trong kiểm toán ngân sách địa phương, mục tiêu kiểm toán khi áp dụng kiểm toán báo cáo quyết toán là nhằm xác định tính đúng đắn, trung thực của báo cáo, giúp cho KTV đưa ra ý kiến xác nhận rằng báo cáo quyết toán được lập trên cơ sở chuẩn mực và chế độ kế toán hiện hành được chấp nhận, có tuân thủ pháp luật liên quan và có phản ánh trung thực và hợp lý tình hình tài chính trên các khía cạnh trọng yếu hay không.

- *Nội dung kiểm toán* đối với ngân sách cấp tỉnh là hoạt động quản lý, điều hành ngân sách cấp tỉnh của UBND cấp tỉnh và các cơ quan chức năng thuộc UBND tỉnh (kiểm toán hoạt động thu ngân sách nhà nước, chi ngân sách cấp tỉnh).

- *Phạm vi kiểm toán* là sự giới hạn về không gian và thời gian của đối tượng kiểm toán. Phạm vi kiểm toán thường được xác định đồng thời với mục tiêu kiểm toán và là một hướng cụ thể hóa mục tiêu này. Phạm vi kiểm toán

của kiểm toán NSNN tùy theo đối tượng kiểm toán và loại hình kiểm toán cụ thể áp dụng. Cùng với việc cụ thể hóa về đối tượng kiểm toán, cần cụ thể hóa về khoảng thời gian thuộc phạm vi kiểm toán, có thể liên quan đến thời kỳ trước, sau có liên quan của sự kiện hay hoạt động của đơn vị. Phạm vi và trọng tâm kiểm toán đối với ngân sách cấp tỉnh là xác định được các đơn vị được kiểm toán thuộc các cơ quan chức năng giúp UBND tỉnh quản lý, điều hành ngân sách; các cơ quan tổ chức thu ngân sách cấp tỉnh; các doanh nghiệp nhà nước; các đơn vị dự toán cấp I, II, III thuộc cấp tỉnh; các chương trình mục tiêu; các ban quản lý dự án.

- *Chỉ định người phụ trách công việc kiểm toán và chuẩn bị các điều kiện vật chất cơ bản:* Căn cứ vào mục tiêu và phạm vi kiểm toán, cần chỉ định trước người chủ trì cuộc kiểm toán NSDP trong kế hoạch kiểm toán được giao. Công việc này có thể làm đồng thời với việc xây dựng mục tiêu cụ thể song cần thực hiện trước khi thu thập thông tin. Yêu cầu chung của việc chỉ định này là phải có người phụ trách có trình độ tương xứng với mục tiêu, phạm vi kiểm toán và tương xứng với vị trí, yêu cầu, nội dung, đặc thù của cuộc kiểm toán. Cùng với việc phân công nhân sự, cần chuẩn bị các thiết bị và điều kiện vật chất khác phục vụ công tác kiểm toán.

1.2.2.2. Thực hiện kiểm toán

Thực hiện kiểm toán là quá trình sử dụng các phương pháp kỹ thuật kiểm toán thích ứng với đối tượng kiểm toán cụ thể để thu thập bằng chứng kiểm toán. Đó là quá trình triển khai một cách chủ động và tích cực các kế hoạch kiểm toán chi tiết nhằm đạt được mục tiêu kiểm toán. Kế hoạch kiểm toán chi tiết là những dự kiến chi tiết về các công việc kiểm toán cần thực hiện, thời gian hoàn thành và sự phân công lao động giữa các KTV cũng như dự kiến về những tư liệu, thông tin liên quan cần sử dụng và thu thập. Xây dựng kế hoạch kiểm toán chi tiết chính là việc xác định số lượng và thứ tự các bước kể từ điểm bắt đầu đến điểm kết thúc công việc kiểm toán. Do mỗi phần hành kiểm toán trong kiểm toán ngân sách địa phương là rất khác nhau, nhất

là kiểm toán thu và chi NSNN, chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển, kiểm toán tại các cơ quan quản lý tổng hợp và kiểm toán tại các đơn vị sử dụng ngân sách hoặc sự khác nhau giữa các loại hình kiểm toán áp dụng do vậy cần phải có những phương pháp kiểm toán riêng cho từng loại nghiệp vụ. Trọng tâm của kế hoạch kiểm toán chi tiết là các thủ tục kiểm toán cần thiết thực hiện đối với từng khoản mục hay bộ phận được kiểm toán.

Việc xác định nội dung kiểm toán NSDP phải gắn với chu trình ngân sách khép kín, tức là từ khâu lập dự toán, chấp hành ngân sách đến khâu cuối cùng là quyết toán ngân sách tuy nhiên phải chú ý đến việc chuyển tiếp nhiệm vụ thu, chi và tính liên hoàn trong quản lý, nhất là việc xây dựng dự toán và kết chuyển nhiệm vụ chi giữa các niên độ ngân sách. Việc xác định nội dung kiểm toán phải bao quát được nội dung kiểm toán ở các đầu mối quản lý chính, trong mỗi cấp ngân sách phải bao quát được các chủ thể quản lý. Nội dung kiểm toán phải gồm cả kiểm toán các khoản thu, các khoản chi, trong đó thu ngân sách địa phương gồm có thu nội địa và thu xuất nhập khẩu, chi ngân sách gồm chi thường xuyên và chi không thường xuyên.

Do tính chất và quy mô của mỗi cuộc kiểm toán rất khác nhau, vấn đề quan trọng đối với KTV là vận dụng tính trọng yếu kiểm toán trong khi lập kế hoạch kiểm toán chi tiết và thiết kế các thủ tục kiểm toán phù hợp với đặc thù của mỗi cuộc kiểm toán. Trong kiểm toán nói chung và kiểm toán ngân sách địa phương nói riêng, thực trạng sử dụng ngân sách cũng như hiệu quả của các khoản thu, chi, hay hiệu lực của một chính sách quản lý là vấn đề rất rộng và thực tế không thể kiểm toán được tất cả các vấn đề. Chính vì vậy, KTNN cần lựa chọn nội dung kiểm toán tối ưu để đánh giá đúng bản chất của đối tượng kiểm toán nhằm đáp ứng yêu cầu của người quan tâm trên cơ sở thực hiện tốt chức năng kiểm toán và đảm bảo hiệu quả của cuộc kiểm toán.

Trong bước thực hiện kiểm toán, KTV phải thực hiện một số công việc theo trình tự sau đây: Xác định lại mức độ tin cậy đối với hệ thống KSNB của đơn vị được kiểm toán và lựa chọn mẫu kiểm toán; lập và xét duyệt kế hoạch

kiểm toán chi tiết; lựa chọn các phương pháp kỹ thuật kiểm toán thích hợp để kiểm tra nhằm thu thập bằng chứng kiểm toán; ghi chép tài liệu và giấy tờ làm việc; phân tích đánh giá kết quả bằng chứng kiểm toán; trao đổi với đơn vị được kiểm toán; soát xét chất lượng kiểm toán; lập hồ sơ cho giai đoạn thực hiện kiểm toán.

Việc thực hiện kiểm toán mang tính khoa học đòi hỏi phải tuân thủ những nguyên tắc cơ bản gồm: phải tuyệt đối tuân thủ kế hoạch chi tiết đã được xây dựng và điều chỉnh; trong quá trình kiểm toán, KTV phải thường xuyên ghi chép những phát hiện, những nhận định về các nghiệp vụ, sự kiện, con số nhằm thu thập bằng chứng, nhận định cho những đánh giá, kết luận kiểm toán; định kỳ tổng hợp thông tin, phát hiện cho từng cấp kiểm soát hoạt động kiểm toán.

Từ đó có thể thấy thực hành kiểm toán là hướng tới bằng chứng cho những ý kiến kết luận kiểm toán. Bằng chứng kiểm toán bao gồm các tài liệu, các ghi chép kế toán, báo cáo tài chính và các thông tin khác có liên quan đến việc kiểm tra của KTV nhằm trợ giúp cho việc hình thành các nhận xét, đánh giá, kết luận và kiến nghị kiểm toán.

Số liệu thể hiện trong báo cáo quyết toán được tổng hợp từ một khối lượng lớn các thông tin có nguồn gốc khác nhau, trong khi đó KTV không phải bao giờ cũng có thể kiểm tra được tất cả các nghiệp vụ kinh tế phát sinh, nhưng KTV vẫn có thể kết luận về các thông tin bằng cách chỉ kiểm tra chọn mẫu. Chọn mẫu kiểm toán là việc kiểm tra dưới 100% các khoản mục trong phạm vi số dư của một tài khoản hoặc một nghiệp vụ, giúp KTV thu thập và đánh giá bằng chứng của các số dư, nghiệp vụ có đặc điểm tương tự như nhau để hình thành các ý kiến kết luận.

Sau khi tiến hành chọn mẫu, KTV dùng các phương pháp kỹ thuật để thu thập bằng chứng kiểm toán thích hợp và đầy đủ. Các phương pháp thu thập bằng chứng kiểm toán thường được vận dụng trong kiểm toán báo cáo tài chính bao gồm: kiểm tra vật chất, quan sát, điều tra, lấy xác nhận, xác minh tài liệu,

tính toán và phân tích. Các phương pháp kiểm toán thường áp dụng trong kiểm toán tuân thủ là điều tra hệ thống và kiểm tra chi tiết các tác nghiệp. Các phương pháp kiểm toán thường áp dụng trong kiểm toán hoạt động là kiểm tra các hồ sơ, tài liệu, phỏng vấn, khảo sát, tham khảo ý kiến chuyên gia, kiểm tra, đánh giá quy chế, quy trình kiểm soát, quản lý, phân tích số liệu thống kê, nghiên cứu các trường hợp điển hình, tái lập các mô hình.

Thu thập bằng chứng là khâu rất quan trọng, bằng chứng kiểm toán là nguồn thông tin để lập báo cáo kiểm toán và trả lời theo các yêu cầu cần giải trình cho đơn vị được kiểm toán hay bất kỳ bên thứ ba nào và tạo điều kiện cho việc kiểm tra và soát xét chất lượng, làm tài liệu lưu trữ phục vụ cho các kỳ kiểm toán sau tham khảo.

Nội dung công việc thực hiện kiểm toán ngân sách địa phương

a. Kiểm toán công tác quản lý điều hành ngân sách cấp tỉnh, trong đó:

- Tại Sở Tài chính, kiểm toán viên thực hiện kiểm toán các nội dung sau:

Công tác lập và phân bổ dự toán ngân sách: Những cơ sở cho việc lập dự toán ngân sách, vay đầu tư xây dựng công trình kết cấu hạ tầng; việc tuân thủ trình tự, thủ tục lập, thẩm tra và quyết định ngân sách; sự hợp lý trong các chỉ tiêu dự toán thu, chi ngân sách và trong giải quyết cân đối ngân sách.

Công tác điều hành ngân sách: Việc tổ chức điều hành ngân sách quý, tiến độ thực hiện thu, chi ngân sách và giải quyết cân đối ngân sách, việc điều chỉnh ngân sách; việc đề ra và tổ chức thực hiện các giải pháp, biện pháp trong quản lý thu, chi ngân sách; việc tổ chức cấp phát ngân sách và thống kê ngân sách; công tác quản lý các khoản thu ngân sách do Sở Tài chính trực tiếp quản lý: thu sự nghiệp, các khoản thu chuyển nguồn từ năm trước sang, các khoản tạm thu ngân sách, các khoản vay, phát hành công trái, xử lý tạm giữ tài sản, hàng hóa, thanh lý tài sản công; việc điều chỉnh các khoản thu ngân sách trong thời gian chỉnh lý quyết toán...; công tác quản lý các khoản chi ngân sách do Sở Tài chính trực tiếp quản lý: sử dụng nguồn thu cấp quyền sử dụng đất theo Nghị quyết của Quốc hội, thưởng vượt thu, dự phòng ngân

sách; việc sử dụng tiền vay; sử dụng ngân sách cho vay, tạm ứng (tạm chi); việc thực hiện ghi thu, ghi chi ngân sách; việc thực hiện chi chuyên nguồn; trợ cấp cho ngân sách cấp dưới; việc sử dụng kết dư ngân sách; việc thực hiện và chỉ đạo thực hiện các kết luận, kiến nghị của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về tài chính ngân sách; việc quản lý và sử dụng quỹ dự trữ tài chính cấp tỉnh; việc chỉ đạo thực hiện quản lý các khoản kinh phí Trung ương ủy quyền tại các đơn vị.

Công tác tổng hợp quyết toán ngân sách: Sự hợp lý, hợp pháp của những căn cứ lập quyết toán ngân sách; công tác thẩm định và tổng hợp quyết toán của các đơn vị thụ hưởng ngân sách; việc thẩm tra quyết toán vốn đầu tư xây dựng và thẩm định quyết toán các công trình xây dựng cơ bản hoàn thành; việc tuân thủ các quy trình, thủ tục trong tổng hợp và lập báo cáo quyết toán, thẩm tra và phê chuẩn quyết toán ngân sách; sự tuân thủ pháp luật và tính trung thực của báo cáo Quỹ dự trữ tài chính cấp tỉnh; việc thẩm định và tổng hợp quyết toán kinh phí ngân sách Trung ương ủy quyền.

- *Tại Kho bạc Nhà nước tỉnh*, kiểm toán viên thực hiện kiểm toán các nội dung sau: Việc tổ chức công tác hạch toán kế toán ngân sách; hạch toán các tài khoản tạm thu, tạm giữ, tài khoản tiền gửi của các đơn vị dự toán, các khoản thu, chi, tạm chi do Sở Tài chính trực tiếp quản lý; hạch toán các khoản thu, chi và việc điều chỉnh báo cáo thu, chi ngân sách trong thời gian chỉnh lý quyết toán; việc tổng hợp số liệu quyết toán ngân sách; đánh giá bước đầu về tính đúng đắn, trung thực của báo cáo thu ngân sách nhà nước, việc thực hiện tỷ lệ điều tiết giữa các cấp ngân sách và chi ngân sách cấp tỉnh do Kho bạc Nhà nước lập; công tác cấp phát và thanh toán vốn đầu tư xây dựng của ngân sách cấp tỉnh, công tác kiểm soát chi của Kho bạc nhà nước.

- *Tại Sở Kế hoạch và Đầu tư*, kiểm toán những cơ sở của việc lập kế hoạch đầu tư xây dựng, của việc huy động vốn vay đầu tư xây dựng công trình kết cấu hạ tầng; việc tuân thủ quy định đầu tư xây dựng và tính hợp lý trong bố trí kế hoạch vốn đầu tư xây dựng; việc tuân thủ quy định về vay và

tình hình huy động vốn vay đầu tư xây dựng công trình kết cấu hạ tầng; việc bố trí vốn từ ngân sách cấp tỉnh để thanh toán số nợ vốn đầu tư xây dựng; tình hình nợ đọng vốn đầu tư xây dựng của ngân sách cấp tỉnh.

b. Kiểm toán thu ngân sách nhà nước do cơ quan thu ngân sách cấp tỉnh thực hiện

- *Tại Cục Thuế và Cục Hải quan*, KTV thực hiện kiểm toán các nội dung:
Thứ nhất, Kiểm tra, đánh giá công tác quản lý thu:

Công tác lập và phân bổ dự toán thu: Những căn cứ xây dựng dự toán thu; việc tuân thủ trình tự, thủ tục lập, thẩm tra và phê duyệt dự toán; sự hợp lý trong các chỉ tiêu dự toán thu ngân sách;

Công tác quản lý, điều hành dự toán: Việc tổ chức điều hành kế hoạch thu quý, tiến độ thực hiện thu; việc đề ra và tổ chức thực hiện các giải pháp, biện pháp trong quản lý thu, điều chỉnh dự toán thu; việc thực hiện các chỉ đạo của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về tổ chức thu ngân sách;

Công tác kế toán và quyết toán: Việc tổ chức công tác kế toán, công tác tổng hợp, lập và phê duyệt báo cáo quyết toán thu ngân sách.

Thứ hai, Kiểm tra, đánh giá tính đúng đắn, trung thực của số liệu kế toán: Số thực thu trong kỳ đối với từng loại thuế; số thuế được miễn giảm; số nợ đọng thuế cuối kỳ; số hoàn thuế giá trị gia tăng; việc theo dõi chi tiết đối tượng nộp thuế; cơ sở và độ tin cậy của số liệu quyết toán thuế.

Thứ ba, Kiểm tra, đánh giá sự tuân thủ pháp luật và những quy định trong tổ chức thu ngân sách nhà nước: Việc ban hành các văn bản quy định về công tác quản lý thu của các cơ quan Nhà nước, cá nhân có thẩm quyền và của cơ quan thuế; việc tuân thủ quy trình quản lý thu thuế đối với từng lĩnh vực: việc kê khai thuế, quyết toán thuế của các đối tượng nộp thuế do cơ quan thuế quản lý; việc kê khai miễn, giảm thuế của đối tượng nộp thuế và việc kiểm tra miễn giảm thuế của cơ quan thuế; việc kê khai hoàn thuế giá trị gia tăng của đối tượng nộp thuế và kiểm tra trước, sau hoàn thuế của cơ quan thuế; việc quản lý nợ đọng thuế trên địa bàn và áp dụng các biện pháp xử phạt

đề thu hồi thuế nợ đọng theo quy định của luật quản lý thuế; việc quản lý và xử lý các khoản tạm thu, tạm giữ do cơ quan thuế quản lý; tình hình tồn tiền thuế tại cơ quan thuế; công tác quản lý, sử dụng và xử lý mất mát biên lai, ấn chỉ thuế; công tác thanh tra, kiểm tra việc chấp hành các luật thuế của đối tượng nộp thuế tại cơ quan thuế và tại đối tượng nộp thuế.

Thứ tư, Kiểm tra, đánh giá tính tiết kiệm, hiệu quả, hiệu lực trong quản lý và sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước trong tổ chức thu ngân sách nhà nước, chú ý tập trung vào các vấn đề: Kết quả phát hiện tăng thuế qua hoạt động kiểm tra, thanh tra thuế (là cơ sở đánh giá tính hiệu quả); tiến độ thu thuế và mức độ nợ đọng thuế (là cơ sở đánh giá tính tiết kiệm); mức độ đạt được các mục tiêu nhiệm vụ thu so với dự toán được duyệt (là cơ sở đánh giá tính hiệu lực).

- *Tại các cơ quan, tổ chức khác được giao nhiệm vụ thu:*

Kiểm tra, đánh giá tính đúng đắn, trung thực của số liệu kế toán liên quan đến thu ngân sách.

Kiểm tra, đánh giá sự tuân thủ pháp luật và những quy định trong tổ chức thu ngân sách.

- *Tại các doanh nghiệp nhà nước, Quỹ đầu tư phát triển do địa phương quản lý:* Kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ, kiểm toán hoạt động; trong đó, trọng tâm kiểm toán: kết quả lãi, lỗ; tình hình thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước; việc chấp hành pháp luật tài chính, kế toán.

- *Kiểm tra, đối chiếu số liệu của các đối tượng nộp thuế:* Kiểm tra việc kê khai, quyết toán các khoản thuế, phí, lệ phí và các khoản phải nộp ngân sách nhà nước; số liệu kế toán, báo cáo tài chính; hồ sơ kê khai thuế, hoàn thuế, miễn giảm thuế của đơn vị thuộc đối tượng nộp thuế và việc thực hiện các kết luận của các cuộc kiểm tra, thanh tra thuế tại đơn vị.

c. Kiểm toán chi ngân sách cấp tỉnh

- Tại các đơn vị dự toán cấp I và cấp II

Công tác lập và phân bổ dự toán thu, chi: Kiểm toán những căn cứ xây dựng dự toán thu, chi; việc tuân thủ trình tự, thủ tục lập, thẩm tra và phê duyệt dự toán; sự hợp lý trong các chỉ tiêu dự toán thu, chi thường xuyên; việc giao quyền tự chủ tài chính cho các đơn vị.

Công tác quản lý, điều hành dự toán: Kiểm toán việc tổ chức điều hành ngân sách quý, tiến độ thực hiện thu, chi ngân sách; việc đề ra và tổ chức thực hiện các giải pháp, biện pháp trong quản lý thu, chi; việc quản lý các khoản kinh phí thực hiện các chế độ chính sách của nhà nước (kinh phí cải cách tiền lương; kinh phí tinh giản biên chế...); việc thực hiện và chỉ đạo thực hiện các kết luận, kiến nghị của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về quản lý tài chính ngân sách.

Công tác kế toán và quyết toán: Việc tổ chức công tác kế toán, quyết toán các khoản kinh phí do đơn vị dự toán cấp I, cấp II trực tiếp sử dụng (nếu có); việc tổng hợp quyết toán ngân sách của đơn vị dự toán cấp I và các đơn vị dự toán cấp II từ các cấp, đơn vị dự toán cấp dưới.

- Tại các đơn vị trực tiếp quản lý và sử dụng kinh phí ngân sách cấp: Kiểm tra nguồn kinh phí và việc sử dụng kinh phí; kiểm toán tiền và các khoản tương đương tiền; kiểm toán nguyên vật liệu, vật tư hàng hoá, công cụ, dụng cụ; kiểm toán tài sản cố định; kiểm toán hoạt động mua và sử dụng hàng hóa dịch vụ; kiểm toán hoạt động thanh toán cho cá nhân; kiểm toán các khoản phải thu, tạm ứng, các khoản nợ phải trả; kiểm toán việc thu phí, lệ phí và thu sự nghiệp; kiểm toán các hoạt động dịch vụ và hoạt động kinh doanh; kiểm toán các quỹ đơn vị; kiểm toán các tài sản khác (theo dõi tại các tài khoản ngoài bảng cân đối kế toán).

1.2.2.3. Lập và gửi báo cáo kiểm toán ngân sách địa phương

Để kết thúc kiểm toán, KTV cần đưa ra kết luận và kiến nghị trong báo cáo kiểm toán và công bố báo cáo kiểm toán. Báo cáo kiểm toán là sản phẩm

của một cuộc kiểm toán, do KTNN phát hành để trình bày đánh giá kết luận của KTV về các thông tin tài chính của đơn vị được kiểm toán dựa trên cơ sở các bằng chứng kiểm toán đã thu thập được. Kết luận kiểm toán là sự khái quát hóa kết quả thực hiện các chức năng kiểm toán, vì vậy kết luận kiểm toán phải đảm bảo yêu cầu cả về nội dung cũng như tính pháp lý. Nội dung của kết luận kiểm toán phải phù hợp, đầy đủ trên cơ sở những bằng chứng kiểm toán tương xứng. Phải xác nhận được số liệu của báo cáo quyết toán ngân sách cấp được kiểm toán.

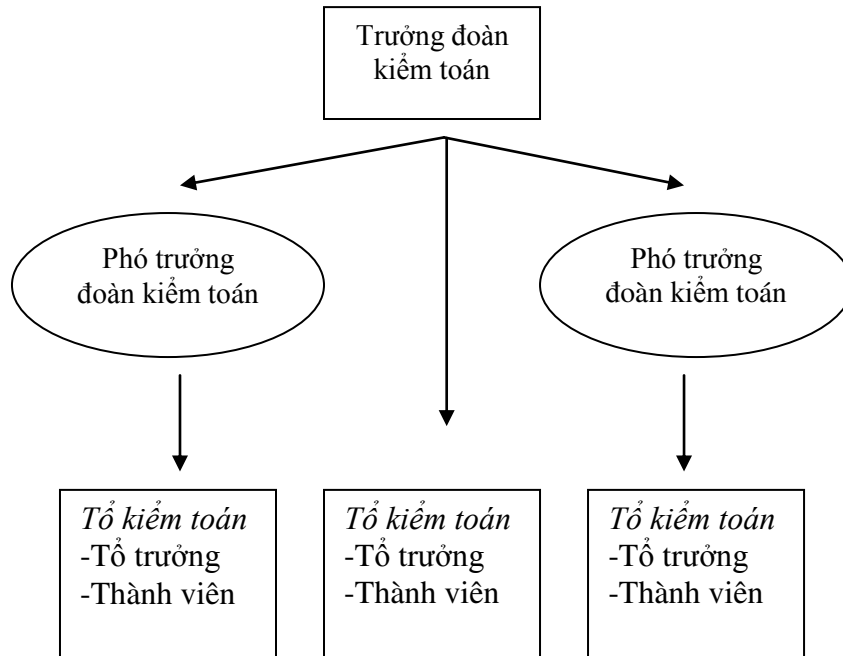
1.2.2.4. Kiểm tra việc thực hiện kết luận và kiến nghị kiểm toán

Kiểm tra thực hiện kết luận và kiến nghị kiểm toán là giai đoạn cuối cùng của quy trình kiểm toán, nhằm đảm bảo kết quả của cuộc kiểm toán có tác dụng và hiệu lực trong thực tiễn; đồng thời xác định lại tính đúng đắn của những kiến nghị kiểm toán và nguyên nhân của những sai sót có thể có trong kết luận kiểm toán, từ đó đề ra giải pháp để khắc phục.

Ngoài các bước trong quy trình kiểm toán như đã trình bày ở trên, một vấn đề quan trọng trong công tác kiểm toán chính là kiểm soát chất lượng kiểm toán. Kiểm soát chất lượng sẽ giúp cho KTNN thấy rõ thực trạng chất lượng kiểm toán, từ đó có các biện pháp điều chỉnh, khắc phục những bất hợp lý, hoàn thiện chính sách quản lý, phương pháp làm việc, tăng cường đào tạo, nâng cao trình độ KTV.

1.2.3. Tổ chức và hoạt động của Đoàn Kiểm toán Nhà nước

Đoàn kiểm toán được thành lập để thực hiện nhiệm vụ kiểm toán của KTNN theo từng đối tượng kiểm toán và mục tiêu cụ thể. Đoàn kiểm toán tự giải thể sau khi hoàn thành nhiệm vụ kiểm toán, nhưng vẫn phải chịu trách nhiệm về những đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị trong báo cáo kiểm toán. Thông thường đoàn kiểm toán được tổ chức theo mô hình quản lý trực tuyến hoặc phân tuyến, cụ thể như sau:



Hình 1.3. Cơ cấu tổ chức đoàn KTNN theo mô hình phân tuyến

Trước khi triển khai thực hiện cuộc kiểm toán, trưởng đoàn kiểm toán sẽ chịu trách nhiệm khảo sát thu thập thông tin để lập kế hoạch trình cấp có thẩm quyền phê duyệt, tổ khảo sát thu thập thông tin phải bố trí các KTV có kinh nghiệm.

Quy mô mỗi tổ kiểm toán được bố trí tùy theo quy mô của đối tượng kiểm toán, thông thường từ 3 KTV trở lên để đảm bảo tính khách quan trong công tác kiểm toán. Tổ trưởng tổ kiểm toán phải là những KTV có kinh nghiệm về quản lý và khả năng về chuyên môn, thông thường là cán bộ cấp phòng hoặc KTV chính. Mỗi tổ được giao nhiệm vụ kiểm toán cụ thể theo kế hoạch kiểm toán được phê duyệt.

Khi tiến hành kiểm toán, đoàn kiểm toán và các thành viên của đoàn kiểm toán phải tuân thủ các văn bản pháp luật có liên quan, hệ thống chuẩn mực, quy trình và các phương pháp chuyên môn nghiệp vụ kiểm toán.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

Trong chương I, Luận văn đã hệ thống hóa một số vấn đề cơ bản về quản lý ngân sách gắn với công tác kiểm toán ngân sách địa phương trong đó tập trung vào kiểm toán ngân sách cấp tỉnh.

Việc tổ chức kiểm toán NSDP đều xuất phát từ mục tiêu của cơ quan KTNN trong hoạt động kiểm toán là xác nhận tính đúng đắn, trung thực của báo cáo quyết toán ngân sách, đánh giá tính kinh tế, tiết kiệm, hiệu quả, hiệu lực trong việc quản lý, sử dụng và điều hành NSNN, thông qua hoạt động kiểm toán đề xuất các cơ quan chức năng sửa đổi, bổ sung nhằm hoàn thiện các quy định trong lĩnh vực NSNN. Các mục tiêu trên đều xuất phát từ chức năng truyền thống của cơ quan KTNN là chức năng xác minh và chức năng tư vấn.

Việc tổ chức công tác kiểm toán NSDP phải theo suốt được chu trình quản lý NSNN từ khâu lập dự toán đến thực hiện và quyết toán NSNN. Để đạt được mục tiêu kiểm toán, cơ quan KTNN có thể bố trí đoàn kiểm toán tùy theo quy mô quản lý và điều hành ngân sách địa phương; đồng thời chú trọng đánh giá hệ thống KSNB, xác định trọng yếu kiểm toán và kiểm soát chất lượng kiểm toán.

Nghiên cứu lý luận về quản lý ngân sách, kiểm toán ngân sách địa phương và thực trạng tổ chức công tác kiểm toán NSDP tại khu vực sẽ là tiền đề cho việc hoàn thiện tổ chức công tác kiểm toán ngân sách địa phương tại KTNN khu vực VIII.

CHƯƠNG 2

THỰC TRẠNG TỔ CHỨC CÔNG TÁC KIỂM TOÁN NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG TẠI KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC KHU VỰC VIII

2.1. TỔ CHỨC BỘ MÁY KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC KHU VỰC VIII

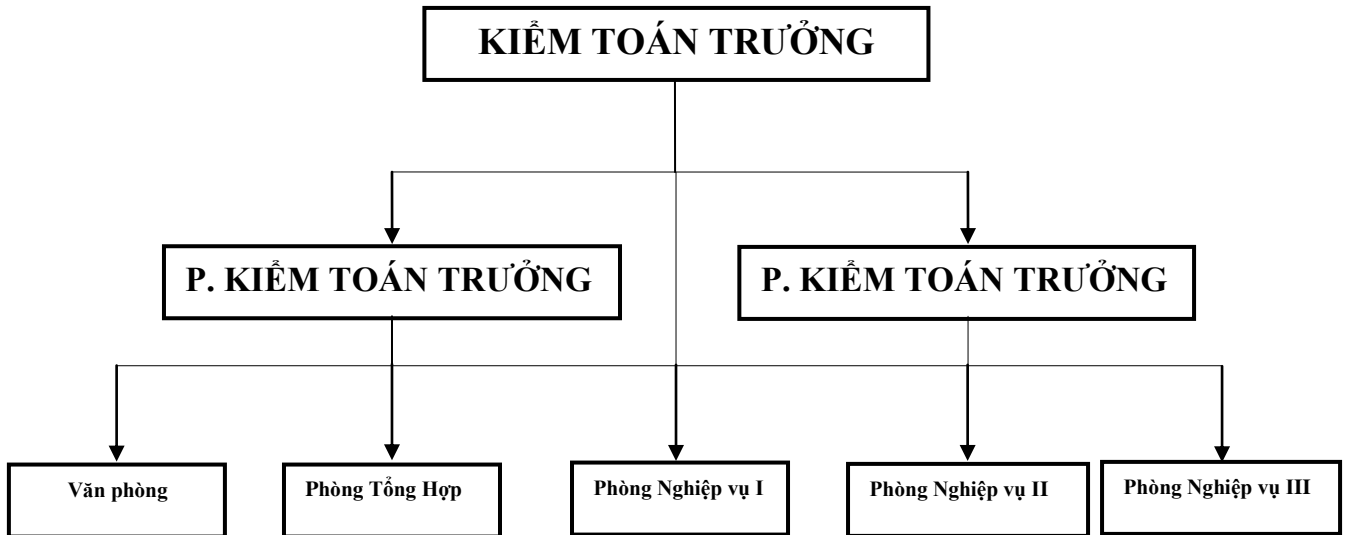
2.1.1. Chức năng, nhiệm vụ của KTNN khu vực VIII

KTNN khu vực VIII được thành lập căn cứ Quyết định số 12/2007/QĐ-KTNN ngày 12/12/2007 về việc thành lập Kiểm toán Nhà nước khu vực VIII và Quyết định số 1425/QĐ-KTNN ngày 12/12/2007 của Tổng Kiểm toán Nhà nước về việc quy định chức năng nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức của Kiểm toán Nhà nước khu vực VIII.

KTNN khu vực VIII được Tổng Kiểm toán Nhà nước giao nhiệm vụ kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ, kiểm toán hoạt động trong việc quản lý, sử dụng NSNN đối với các cấp chính quyền địa phương (tỉnh, huyện, xã) của 6 tỉnh Phú Yên, Khánh Hòa, Ninh Thuận, Bình Thuận, Lâm Đồng, Đắk Nông; báo cáo quyết toán, báo cáo tài chính của các cơ quan, đơn vị, tổ chức có sử dụng NSĐP hoặc NSTW ủy quyền trên địa bàn quản lý, các công trình, dự án đầu tư do UBND các cấp làm chủ đầu tư, các DNNN do các cấp chính quyền địa phương thành lập; kiểm toán tính tuân thủ pháp luật, tính kinh tế trong việc quản lý, sử dụng NSNN đối với các cơ quan, đơn vị, tổ chức do địa phương quản lý; kiểm toán một số đối tượng khác do Trung ương quản lý đóng trên địa bàn khu vực theo sự ủy nhiệm của Tổng KTNN.

2.1.2. Mô hình tổ chức bộ máy của KTNN khu vực VIII

Để thực hiện nhiệm vụ kiểm toán ngân sách địa phương trên địa bàn khu vực, KTNN khu vực VIII được tổ chức theo bộ máy trực tuyến bao gồm Kiểm toán trưởng, các Phó kiểm toán trưởng và 5 phòng chức năng.



Hình 2.1. Sơ đồ tổ chức bộ máy Kiểm toán Nhà nước khu vực VIII

- **Văn phòng:** Tham mưu giúp Kiểm toán trưởng trong việc tổ chức thực hiện công tác hành chính, quản trị, tổ chức cán bộ, tài chính, kế toán, thi đua, tuyên truyền và quản lý nghiên cứu khoa học theo quy định của Nhà nước và Tổng Kiểm toán Nhà nước.

- **Phòng Tổng hợp:** Tham mưu giúp Kiểm toán trưởng thực hiện các mặt công tác: lập kế hoạch kiểm toán hàng năm; kế hoạch kiểm tra thực hiện kiến nghị kiểm toán; theo dõi thực hiện kế hoạch kiểm toán; tổ chức thẩm định dự thảo báo cáo kiểm toán; tổng hợp kết quả kiểm toán và kết quả thực hiện kiến nghị kiểm toán hàng năm; lưu trữ, quản lý và khai thác hồ sơ kiểm toán.

- **Các phòng Nghiệp vụ:** Có chức năng giúp Kiểm toán trưởng thực hiện khảo sát lập kế hoạch kiểm toán, kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ, kiểm toán hoạt động trong việc quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước của các đơn vị được kiểm toán và kiểm tra thực hiện kiến nghị kiểm toán theo sự phân công của Kiểm toán trưởng.

Việc bố trí các phòng tại KTNN khu vực VIII đã cơ bản đảm bảo đúng quy định của KTNN; việc phân công phụ trách trong các phòng tương đối đầy đủ, bài bản giúp cho Kiểm toán trưởng nắm được một cách hệ thống tình hình

lập, chấp hành và quyết toán ngân sách địa phương trên địa bàn khu vực cả về diện rộng và sâu để nhằm tiến tới kiểm toán hàng năm đối với tất cả các tỉnh phụ trách. Mô hình quản lý hoạt động kiểm toán hiện nay được thực hiện theo 3 cấp: Cấp thứ nhất là Tổng KTNN và các phó Tổng KTNN giúp việc cho Tổng KTNN. Cấp thứ hai là Kiểm toán trưởng và cấp phó giúp việc. Cấp thứ ba là cấp phòng, gồm trưởng phòng và các phó trưởng phòng giúp việc. Tại mỗi cấp có các quy định và quyền hạn, nhiệm vụ riêng, phân chia rõ trách nhiệm và phối hợp hoạt động. Tất cả hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ và chế độ thủ trưởng. Tuy nhiên để đảm bảo tính khách quan, KTV có quyền bảo lưu ý kiến đối với những nhận xét, đánh giá, kết luận kiểm toán.

2.2. ĐẶC ĐIỂM CHUNG VỀ NGÂN SÁCH CÁC TỈNH TRONG KHU VỰC ẢNH HƯỞNG ĐẾN CÔNG TÁC KIỂM TOÁN

Các tỉnh do KTNN khu vực VIII quản lý là Phú Yên, Khánh Hòa, Ninh Thuận, Bình Thuận, Lâm Đồng, Đắk Nông có số thu ngân sách nhà nước trên địa bàn thấp. Hầu hết các địa phương nêu trên đều chưa tự cân đối được ngân sách, chủ yếu dựa vào số bổ sung từ ngân sách Trung ương và các nguồn bổ sung có mục tiêu để đảm bảo hoạt động. Chỉ có tỉnh Khánh Hòa là tự cân đối được thu chi ngân sách và có số thu nộp ngân sách Trung ương (theo tỷ lệ 47% ổn định từ năm 2007 -2010 đối với một số sắc thuế như thuế GTGT, TNDN, TTĐB, thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao, phí xăng dầu).

Số thu ngân sách trên địa bàn qua các năm tại các tỉnh do KTNN Khu vực VIII quản lý như sau:

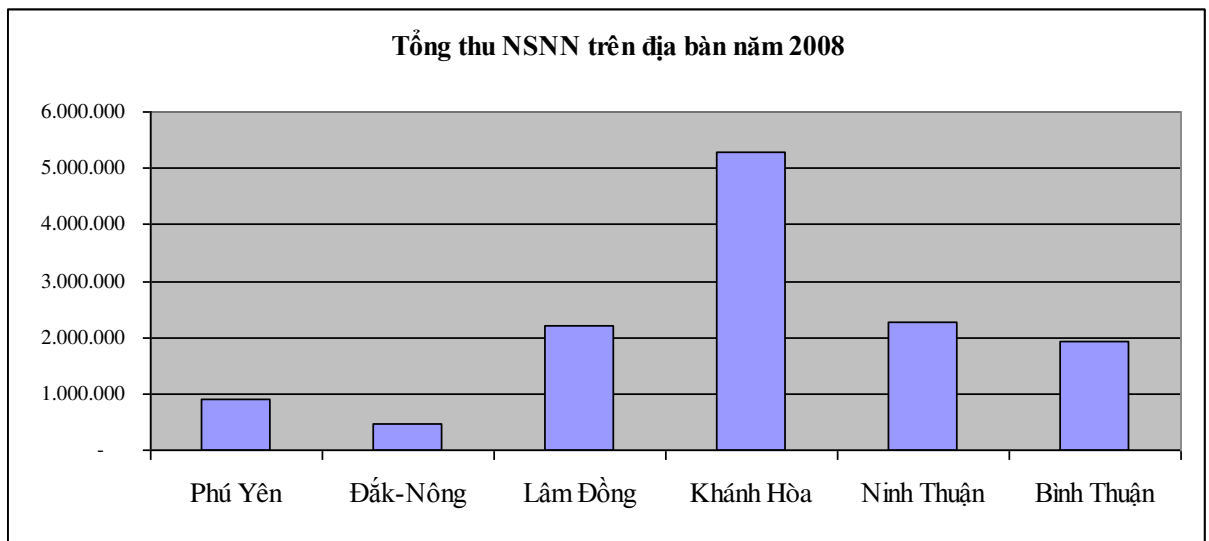
Bảng 2.1. Tổng thu NSNN trên địa bàn các tỉnh thuộc KTNN khu vực VIII quản lý qua các năm (2004-2008)

Đơn vị tính: Triệu đồng

Tổng thu NSNN Trên địa bàn	2004	2005	2006	2007	2008
Tỉnh Phú Yên	543.796	434.635	625.253	863.893	913.992
Tỉnh Đắk-Nông	199.897	172.988	241.573	348.201	474.837
Tỉnh Lâm Đồng	941.845	1.203.694	1.474.037	1.859.496	2.212.542
Tỉnh Khánh Hòa	4.111.578	3.494.197	3.469.597	4.157.615	5.276.851
Tỉnh Ninh Thuận	1.004.695	1.331.587	1.549.302	1.934.519	2.271.097
Tỉnh Bình Thuận	1.003.177	995.800	1.315.809	1.748.480	1.939.308

Nguồn: Tác giả tập hợp từ báo cáo quyết toán ngân sách các tỉnh và báo cáo kiểm toán do KTNN khu vực III, khu vực VIII thực hiện.

Quy mô thu ngân sách trên địa bàn của các tỉnh năm 2008 qua biểu đồ sau:



Hình 2.2. Quy mô thu ngân sách các tỉnh Kiểm toán Nhà nước khu vực VIII quản lý ngân sách năm 2008

Bảng 2.2. Số liệu thu, chi ngân sách địa phương của các tỉnh thuộc KTNN khu vực VIII quản lý qua các năm (2004 – 2008):

Đơn vị tính: Triệu đồng

Tổng thu ngân sách địa phương	2004	2005	2006	2007	2008
Tỉnh Phú Yên	1.546.083	1.337.879	1.862.549	2.395.076	2.771.256
Tỉnh Đắk-Nông	804.464	1.252.540	1.539.476	1.993.406	2.428.567
Tỉnh Lâm Đồng	1.742.372	2.386.310	3.094.649	3.481.019	3.838.532
Tỉnh Khánh Hòa	2.513.941	2.383.799	2.612.620	3.393.272	4.618.119
Tỉnh Ninh Thuận	987.724	1.313.776	1.515.913	1.889.157	2.201.668
Tỉnh Bình Thuận	2.082.413	2.080.513	2.491.757	2.894.113	3.356.388
Tổng chi ngân sách địa phương	2004	2005	2006	2007	2008
Tỉnh Phú Yên	1.460.414	1.265.774	1.759.568	2.299.224	2.598.270
Tỉnh Đắk-Nông	724.492	1.186.839	1.446.457	1.881.066	2.311.626
Tỉnh Lâm Đồng	1.614.508	2.258.522	2.759.090	3.296.542	3.670.777
Tỉnh Khánh Hòa	2.365.940	2.252.430	2.401.635	3.094.145	4.226.600
Tỉnh Ninh Thuận	869.194	1.221.334	1.462.460	1.834.662	2.194.559
Tỉnh Bình Thuận	1.975.340	1.957.400	2.398.213	2.808.678	3.256.352

Nguồn: Tác giả tập hợp từ báo cáo quyết toán ngân sách các tỉnh và báo cáo kiểm toán do KTNN khu vực VIII thực hiện.

Qua số liệu thu, chi ngân sách như trên nhận thấy việc thực hiện kiểm toán tại các tỉnh phải được xác định ở các cấp độ quy mô khác nhau và nhiệm vụ, mục tiêu kiểm toán ở từng địa phương cũng khác nhau.

2.3. TỔ CHỨC CÔNG TÁC KIỂM TOÁN NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG TẠI KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC KHU VỰC VIII

2.3.1. Thực trạng tổ chức công tác kiểm toán ngân sách địa phương tại KTNN khu vực VIII

Từ khi thành lập, Kiểm toán Nhà nước khu vực VIII đã thực hiện kiểm toán ngày càng tăng quyết toán ngân sách của các tỉnh. Kiểm toán Nhà nước khu vực VIII luôn coi việc kiểm toán ngân sách địa phương là nhiệm vụ kiểm toán trọng tâm của mình. Năm 2008, thực hiện kiểm toán Báo cáo quyết toán ngân sách, tiền và tài sản năm 2007 của tỉnh Bình Thuận. Năm 2009 thực hiện kiểm toán Báo cáo quyết toán ngân sách, tiền và tài sản năm 2008 của 3 tỉnh Lâm Đồng, Khánh Hòa, Đắk Nông.

Quy trình kiểm toán ngân sách nhà nước được sửa đổi bổ sung, vì vậy việc kiểm toán ngân sách nhà nước các cấp của địa phương đã thể hiện được trình tự các bước công việc kiểm toán; xác định tính đúng đắn, trung thực của báo cáo quyết toán ngân sách cấp tỉnh, ngân sách cấp huyện, xã được kiểm toán; đánh giá việc quản lý và sử dụng ngân sách các cấp.

Nhìn chung, việc củng cố bộ máy và tổ chức công tác kiểm toán ngân sách địa phương tại Khu vực VIII ngày càng hoàn thiện hơn về công tác lập kế hoạch kiểm toán cho từng cuộc kiểm toán, phương pháp chuyên môn nghiệp vụ, xác định rõ mục tiêu kiểm toán. Công tác quản lý chất lượng kiểm toán ngân sách địa phương ngày càng được nâng cao; công tác phối hợp với HĐND và UBND các tỉnh được kiểm toán ngày càng tốt hơn trong việc rà soát kết quả kiểm toán và theo dõi thực hiện kiến nghị kiểm toán.

Việc tổ chức công tác kiểm toán ngân sách địa phương trong những năm qua có thể khái quát như sau:

2.3.1.1. Chuẩn bị kiểm toán

Trên cơ sở kế hoạch kiểm toán năm được Tổng KTNN giao, KTNN khu vực VIII lập kế hoạch kiểm toán tổng thể trong đó xác định rõ trưởng đoàn kiểm toán, thời gian thực hiện kiểm toán, số lượng kiểm toán viên

tham gia trình Tổng KTNN phê duyệt và tiến hành thu thập thông tin về các đơn vị được kiểm toán. Cứ một tổ công tác gồm từ 4-6 KTV chia theo các đầu mối chính như thu, chi thường xuyên, chi đầu tư XD CB, chi CTMT để tiến hành khảo sát chuẩn bị lập kế hoạch kiểm toán, thời gian khảo sát khoảng 5 ngày làm việc. Nhìn chung công tác thu thập thông tin kiểm toán đã được khai thác từ nhiều kênh thông tin và được cập nhật liên tục tại khu vực do địa bàn quản lý hiện nay của khu vực chỉ có 6 tỉnh. Những năm gần đây việc thu thập thông tin được thực hiện chủ yếu qua đường công văn và chỉ đến địa phương khi cần kiểm tra tính chính xác của thông tin và trao đổi một số vấn đề có tính chất quan trọng ảnh hưởng đến chất lượng công tác khảo sát. Trưởng đoàn kiểm toán theo kế hoạch tổng quát được phê duyệt có nhiệm vụ lập kế hoạch kiểm toán trình kiểm toán trưởng xem xét trước khi trình Tổng KTNN phê duyệt.

Kế hoạch kiểm toán cụ thể được thực hiện theo hướng dẫn tại Quyết định số 02/2007/QĐ-KTNN ngày 26/6/2007 của Tổng KTNN. Nội dung cơ bản của kế hoạch kiểm toán thường nêu các đặc điểm kinh tế xã hội có ảnh hưởng đến tình hình kinh tế ngân sách tại địa phương; thông tin cơ bản về hệ thống kiểm soát nội bộ và đánh giá hệ thống kiểm soát nội bộ, xác định mục tiêu kiểm toán, trọng yếu, rủi ro, nội dung và phương pháp kiểm toán; xác định phạm vi, đối tượng và giới hạn kiểm toán; kế hoạch nhân sự và tổ chức biên chế đoàn kiểm toán; dự kiến kinh phí và các điều kiện vật chất khác.

Kế hoạch kiểm toán được gửi cho Vụ Tổng hợp thẩm định trước khi trình lãnh đạo KTNN phụ trách tổ chức xét duyệt. Sau khi kế hoạch kiểm toán được Lãnh đạo KTNN thông qua, kiểm toán trưởng phải chỉ đạo sửa chữa, hoàn thiện theo ý kiến kết luận của Lãnh đạo KTNN tại cuộc họp xét duyệt; thừa lệnh Tổng KTNN ký kế hoạch kiểm toán sau đó Tổng KTNN sẽ ban hành quyết định kiểm toán ghi rõ nội dung kiểm toán, phạm vi kiểm toán, thời hạn kiểm toán, danh sách các đơn vị được kiểm toán, nhân sự đoàn kiểm toán... và gửi đến đơn vị được kiểm toán.

Công việc kiểm toán được các đoàn kiểm toán thuộc KTNN khu vực VIII thực hiện tại địa phương thường được chia làm 2 đợt gồm: đợt I thực hiện kiểm toán ngân sách huyện; đợt II kiểm toán tại các cơ quan quản lý tài chính tổng hợp như: Sở Tài chính, KBNN, Cục thuế, Cục Hải quan, Sở Kế hoạch và Đầu tư và các tổ kiểm toán chi tiết thì thực hiện tại các đơn vị dự toán, các Ban quản lý dự án và các DNNN trực thuộc tỉnh được chọn mẫu kiểm toán.

Cơ cấu của Đoàn kiểm toán do Tổng KTNN quyết định trên cơ sở đề xuất của Kiểm toán trưởng KTNN khu vực VIII. Thông thường cơ cấu của Đoàn kiểm toán NSDP tại khu vực VIII thường có 1 trưởng đoàn kiểm toán, từ 1 đến 2 phó trưởng đoàn và từ 5 đến 7 tổ kiểm toán với nhân sự mỗi tổ kiểm toán từ 3-5 KTV tùy vào quy mô NSDP và mẫu kiểm toán được chọn, trưởng đoàn kiểm toán là lãnh đạo kiểm toán khu vực có thể là kiểm toán trưởng hoặc phó kiểm toán trưởng; phó trưởng đoàn kiểm toán có thể là trưởng phòng hoặc phó trưởng phòng nghiệp vụ, phó trưởng đoàn có thể kiêm nhiệm là tổ trưởng tổ kiểm toán. Mỗi đợt kiểm toán thường được thực hiện từ 45 đến 65 ngày tùy theo quy mô ngân sách của từng tỉnh (cụ thể tại tỉnh Bình Thuận 60 ngày, Lâm Đồng 60 ngày, Khánh Hòa 65 ngày, Đắk Nông 45 ngày). KTNN khu vực VIII thường kiểm toán 40-60% số lượng quận huyện của địa phương được kiểm toán với quy mô ngân sách thu, chi chiếm khoảng 50% quy mô của địa phương; về kiểm toán xã, mỗi huyện chỉ kiểm toán từ 1 đến 2 xã thực thuộc. Thời gian kiểm toán cho đợt I khoảng từ 10-15 ngày. Thời gian còn lại của cuộc kiểm toán thường từ 35 đến 50 ngày, trong thời gian này các Tổ kiểm toán được bố trí kiểm toán tại các cơ quan tổng hợp thường triển khai kiểm toán ngay sau khi kết thúc đợt kiểm toán huyện và trong quá trình kiểm toán có thể bố trí thời gian hợp lý giữa tổ kiểm toán và đơn vị để có thể hoàn thành nhiệm vụ kiểm toán tổng hợp trước 5 -10 ngày trước khi đoàn kiểm toán rời khỏi địa phương để còn có thời gian chỉnh sửa

và điều chỉnh những phát sinh trong quá trình kiểm toán và định hướng các tổ kiểm toán chi tiết có liên quan đến số liệu của địa phương.

Trưởng đoàn kiểm toán tiến hành phổ biến nội dung kế hoạch kiểm toán và cơ chế chính sách, chế độ quản lý kinh tế tài chính, kế toán hiện hành của Nhà nước mà đơn vị được kiểm toán phải tuân thủ để các thành viên trong đoàn kiểm toán hiểu rõ về kế hoạch kiểm toán và căn cứ pháp lý thực hiện cuộc kiểm toán.

Giai đoạn chuẩn bị kiểm toán ngân sách địa phương tại KTNN khu vực VIII còn có những hạn chế như sau:

Một là, các đoàn kiểm toán chưa chú trọng đúng mức trong đánh giá hệ thống kiểm soát nội bộ tại các địa phương và đơn vị được kiểm toán, xác định trọng yếu kiểm toán còn chung chung không gắn với tình hình cụ thể của đối tượng kiểm toán. Mặt khác do thời gian dành cho công tác khảo sát còn ít nên hầu như chỉ thu thập một số thông tin cơ bản như tình hình thu chi ngân sách, danh mục, tình hình tài chính các doanh nghiệp, đơn vị sự nghiệp và dự án; chưa thực hiện xem xét đánh giá thỏa đáng những số liệu này cũng như độ tin cậy, những hạn chế của hệ thống kiểm soát nội bộ của đơn vị được kiểm toán, dẫn đến xác định rủi ro kiểm soát chưa phù hợp; nội dung, mục tiêu kế hoạch kiểm toán còn chung chung, chưa gắn với số liệu, tình hình cụ thể của đơn vị được kiểm toán nên chưa có nhiều ý nghĩa trong hoạt động kiểm toán.

Hai là, việc lựa chọn các đơn vị được kiểm toán còn mang nặng tính chủ quan, chủ yếu dựa vào kinh nghiệm do KTNN chưa xây dựng được hệ thống các quy định về chọn mẫu trong kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách các cấp.

Ba là, Công tác bồi dưỡng nghiệp vụ cho KTV tuy được quan tâm nhưng chưa đúng mức và chưa có kế hoạch bài bản để đào tạo một lực lượng kiểm toán viên có nghiệp vụ giỏi, có bản lĩnh chính trị vững vàng nhất là công tác kiểm toán tại các cơ quan tổng hợp như Sở Tài chính, Cục thuế, Sở

KHĐT, KBNN, Cục Hải quan ... đã ảnh hưởng ít nhiều đến chất lượng, hiệu quả hoạt động kiểm toán ngân sách địa phương.

Bốn là, bố trí thời gian cho kiểm toán tổng hợp còn quá ngắn, nhân sự do mới thành lập nên còn mỏng nhưng lại phải chia đều cho các tổ làm ảnh hưởng đến chất lượng công tác tổng hợp và bao quát tình hình kinh tế ngân sách tại địa phương.

2.3.1.2. Thực hiện kiểm toán

Khi triển khai thực hiện kiểm toán tại địa phương, các tổ kiểm toán lập kế hoạch kiểm toán chi tiết tại từng đơn vị trình trưởng đoàn kiểm toán phê duyệt và tổ chức thực hiện. Các phương pháp kiểm toán chủ yếu được thực hiện là so sánh, đối chiếu, cân đối, phân tích. Trong triển khai công tác kiểm toán năm, KTNN khu vực VIII thường chia làm 3 đợt. Cuộc kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách năm thứ (n) được thực hiện từ tháng 4 đến tháng 11 năm (n+1) theo Quyết định của Tổng KTNN. Đợt 1 từ tháng 4 đến tháng 6, đợt 2 từ tháng 7 đến tháng 9 và đợt 3 từ tháng 9 đến tháng 11.

Công tác kiểm toán đã tập trung kiểm toán các khâu của quy trình kiểm toán NSDP đặc biệt là đi sâu kiểm toán việc phân bổ dự toán và thực hiện quy trình NSNN, trong đó chủ yếu là phát hiện các sai phạm trong công tác quản lý tài chính, ngân sách và những vấn đề bất cập trong các quy định liên quan đến công tác quản lý điều hành NSNN.

Về kiểm toán báo cáo quyết toán thu NSNN trên địa bàn: đánh giá việc lập dự toán thu, thực hiện dự toán và nguyên nhân của việc thực hiện đạt hay không đạt dự toán; đánh giá công tác quản lý thu của Cục thuế, Cục Hải quan địa phương nhất là việc hoàn thuế, miễn giảm thuế, quản lý nợ đọng thuế; đánh giá việc chấp hành nghĩa vụ thuế đối với các doanh nghiệp, các đơn vị sự nghiệp có thu; đánh giá việc chỉ đạo điều hành các chính sách, chế độ thu trên địa bàn; đánh giá việc quản lý nguồn thu, bồi dưỡng, xây dựng nguồn thu để không ngừng tăng thu cho NSNN của các cấp chính quyền địa phương.

Để thực hiện được mục tiêu kiểm toán thu NSNN trên địa bàn, Đoàn kiểm toán tổ chức các nội dung kiểm toán tại các cơ quan quản lý tổng hợp như Cục thuế (về thu nội địa), Cục Hải quan (về thu thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu) và kiểm toán một số DNNN trên địa bàn theo phương pháp chọn mẫu; đối chiếu số nộp NSNN của đơn vị với số thực thu vào NSNN để đánh giá việc quản lý thu thuế và thực hiện nghĩa vụ với NSNN. Khi kiểm toán số thu từ khối doanh nghiệp ngoài quốc doanh, tổ kiểm toán chọn mẫu một số đơn vị có số liệu nộp ngân sách bất thường hoặc khi đọc hồ sơ thấy có dấu hiệu chưa thực hiện đầy đủ nghĩa vụ với NSNN thì lập tờ trình đề xuất trưởng đoàn đối chiếu tình hình thực hiện nghĩa vụ với NSNN trình trưởng đoàn để thực hiện đối chiếu các doanh nghiệp tư nhân theo quy trình. Có thể tóm tắt một số kết quả như sau:

- Công tác quản lý thu ngân sách mặc dù đã được tăng cường, song tình trạng thất thu vẫn còn khá lớn, việc quản lý các hộ kinh doanh chưa đầy đủ và kịp thời. Việc phối hợp quản lý thu tiền thuê đất chưa chặt chẽ, chưa chú trọng chỉ đạo chống thất thu thuế tài nguyên, phí bảo vệ môi trường (huyện Đức Linh, Tánh Linh tỉnh Bình Thuận). Công tác theo dõi, đôn đốc thu nợ đọng, nhất là tiền sử dụng đất chưa tốt (Cục Thuế Bình Thuận 72.631trđ, Cục thuế Đăk Nông 72.789trđ). Một số khoản thu không được nộp kịp thời vào ngân sách (Công ty Du lịch 9.500trđ, Công ty CP Rạng Đông 6.004trđ, BQL công trình công cộng Tuy Phong 155trđ, BQL công trình công cộng Đức Linh 85trđ); Sở Tài chính Bình Thuận không nộp ngân sách các khoản thu trên tài khoản tạm thu, tạm giữ đủ điều kiện nộp ngân sách (3.249trđ) mà đưa vào tạm thu ngân sách, để tạo nguồn tạm chi cho một số nhiệm vụ chi của địa phương; thu chuyển nguồn năm 2006 chuyển sang năm 2007 không được thể hiện đầy đủ các nhiệm vụ chi đã bố trí trong dự toán nhưng chưa thực hiện (12.859trđ).

- Tại tỉnh Lâm Đồng, cuối năm 2008 do chưa hoàn thành dự toán thu nên đã khuyến khích các đơn vị, doanh nghiệp nộp trước hạn số tiền

63.994trđ so với số phải nộp tháng 12/2008 là biểu hiện của việc chưa chấp hành nghiêm túc các Luật thuế; hoàn thuế đối với hàng hóa không thuộc đối tượng chịu thuế GTGT (chuyển quyền sử dụng đất); hoàn thuế đối với trường hợp không được hoàn thuế (sửa chữa, trang bị tài sản đầu tư mở rộng sản xuất tại Viễn Thông Lâm Đồng). Các hoạt động dịch vụ của các đơn vị sự nghiệp có thu chưa được quản lý chặt chẽ; phí bảo vệ môi trường đối với nước thải sinh hoạt hạch toán chưa đúng mục lục ngân sách, dẫn đến điều tiết thiếu ngân sách Trung ương 4.663trđ.

- Tại tỉnh Khánh Hòa, giải quyết bù trừ số thuế phải nộp ngân sách và số thuế được hoàn làm giảm số thu ngân sách 8.154,7trđ. Các khoản thu đủ điều kiện nộp vào NSNN nhưng chưa được cơ quan thuế đôn đốc kịp thời (1.417trđ); nợ đọng thuế có xu hướng tăng nhưng chưa được kiến nghị xử lý kiên quyết.

- Tỉnh Đắk Nông còn mở tài khoản tạm thu để tập trung nguồn thu sử dụng đất sai quy định và không nộp kịp thời số tiền còn dư trên tài khoản 4.500trđ vào thời điểm quyết toán. Thu phí cơ sở hạ tầng và phí quản lý sai quy định tại Công ty phát triển hạ tầng khu công nghiệp Tâm Thắng số tiền 2.241,9trđ. Chưa ban hành mức thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải sinh hoạt làm thất thu cho NSNN.

- Tỉnh Bình Thuận, sử dụng quỹ hỗ trợ sắp xếp doanh nghiệp để cho ngân sách vay và tạm ứng cho Quỹ bảo lãnh tín dụng; không nộp kịp thời về Quỹ hỗ trợ và sắp xếp doanh nghiệp của Tổng Công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước; dư nợ tạm ứng tồn ngân KBNN bằng 58,7% kế hoạch vốn đầu tư XD CB trong năm của tỉnh và việc điều hành, bố trí nhiệm vụ chi vượt quá nguồn thu.

- Các địa phương được kiểm toán chưa thực hiện nghiêm việc xử phạt vi phạm hành chính các đối tượng nộp chậm tờ khai thuế và kê khai thuế không kịp thời, kê thiếu thuế phải nộp hoặc tăng số thuế được hoàn sai qui

định; chưa thực hiện kịp thời các biện pháp cưỡng chế đối với các doanh nghiệp có số nợ đọng lớn.

Về kiểm toán quyết toán chi NSDP: Tổng số chi ngân sách địa phương bao gồm số chi của các Sở, ban, ngành, tổ chức, đoàn thể, hỗ trợ ...thuộc UBND tỉnh quản lý; số chi ngân sách của các cơ quan thuộc huyện (quận) quản lý và số chi ngân sách xã (phường) quản lý. Cơ quan tài chính địa phương là cơ quan chịu trách nhiệm tổng hợp và lập báo cáo quyết toán do đó để thực hiện nhiệm vụ kiểm toán đạt được mục tiêu đề ra, đoàn kiểm toán phải tổ chức kiểm toán tại Sở Tài chính, Sở Kế hoạch và Đầu tư, kiểm tra đối chiếu tại KBNN; kiểm tra chi tiết tại các đơn vị dự toán các cấp, các Ban quản lý dự án. Nội dung kiểm toán chi NSDP tập trung đánh giá việc lập, giao dự toán và thực hiện dự toán chi; đánh giá việc chấp hành chính sách, chế độ của nhà nước; đánh giá tính kinh tế, hiệu lực và hiệu quả trong việc sử dụng kinh phí NSNN. Có thể tóm tắt một số kết quả kiểm toán chi như sau:

- Các tỉnh được kiểm toán đều có số chi chuyển nguồn lớn, việc điều hành vượt nguồn làm cho một số chỉ tiêu trên báo cáo quyết toán ngân sách không đúng thực chất. Tỉnh Lâm Đồng, Khánh Hòa còn mượn nguồn vốn ứng trước của các nhà đầu tư và các nguồn khác để chi tạm ứng cho các công trình ngoài kế hoạch không đúng với các quy định hiện hành. Tạm ứng đầu tư XDCB và HCSN còn lớn, kéo dài qua nhiều năm nhưng chưa được đôn đốc thu hồi và xử lý kịp thời.

- Việc quản lý, sử dụng quỹ Dự trữ tài chính tại tỉnh Lâm Đồng, Đắk Nông còn có trường hợp chưa đúng quy định của Luật NSNN như sử dụng quỹ Dự trữ tài chính để chi đầu tư nhưng cuối năm chưa kịp thời hoàn trả quỹ theo quy định.

- Tại tỉnh Khánh Hòa việc hỗ trợ kinh phí khai thác cho Công ty Yến sào chưa được tính toán chặt chẽ; nguồn thu tiền sử dụng đất chưa được tập trung bố trí đầu tư cơ sở hạ tầng KTXH, còn sử dụng nguồn này bố trí cho các nhiệm vụ chi khác trái mục đích quy định 23.940trđ.

Kết quả kiểm toán trong 2 năm 2008-2009 tại 4 tỉnh, do quỹ thời gian hạn chế nên KTNN khu vực VIII chỉ có thể tiến hành kiểm toán theo phương pháp chọn mẫu nhưng đã kiến nghị tăng thu NSNN số tiền 22.700,1trđ (*phụ lục số 01*); tăng thu khác ngân sách 7.499,7trđ (*phụ lục số 02*); giảm chi thường xuyên 37.064,7trđ (*phụ lục số 03*), giảm chi đầu tư XD CB 13.575trđ (*phụ lục số 04*), kiến nghị tiếp tục theo dõi quản lý nợ đọng, tạm ứng ngân sách, các khoản tạm thu tạm giữ đủ điều kiện nộp NSNN 775.814trđ (*phụ lục số 05*); kiến nghị xử lý khác không thuộc ngân sách (từ các quỹ ngoài ngân sách) 179.146trđ (*phụ lục số 06*).

Ngoài ra, KTNN khu vực VIII đã kiến nghị sửa đổi 3 quyết định (tỉnh Đắk Nông), 2 Công văn của UBND (các tỉnh Bình Thuận, Lâm Đồng) và 6 Công văn liên sở Tài chính – Giáo dục đào tạo (các tỉnh Khánh Hòa, Đắk Nông) do có một số điểm không phù hợp với quy định hiện hành. Trong đó chủ yếu là đưa ra những định mức chi phụ cấp, hỗ trợ, thưởng, đấu thầu, chỉ định thầu, ban hành chế độ thu không đúng quy định chung của nhà nước.

Bên cạnh đó, KTNN khu vực VIII cũng phát hiện ra những bất cập trong luật NSNN như:

- Luật NSNN chưa quy định giới hạn thời gian điều chỉnh dự toán vì vậy nhiều địa phương kéo dài thời gian và số lần điều chỉnh dự toán (diễn ra ở những ngày cuối tháng 12) làm ảnh hưởng đến tính chủ động của các đơn vị sử dụng ngân sách.

- Hệ thống NSNN hiện nay còn mang tính lồng ghép nên quy trình ngân sách (khâu lập dự toán và quyết toán) khá phức tạp và nếu HĐND tuân thủ phương án phân bổ của ngân sách cấp trên thì việc quyết định dự toán của HĐND chỉ mang tính hình thức, nếu không tuân thủ thì dẫn đến quyết định dự toán của Quốc Hội và HĐND cấp trên không được cấp dưới tuân theo. Trong trường hợp này, nếu việc không tuân thủ các quyết định của cấp trên nhưng lại phù hợp với tình hình thực tế của địa phương, mang lại hiệu quả mà không

làm lãng phí ngân sách, tiền và tài sản nhà nước thì cơ quan kiểm toán rất khó đưa ra ý kiến kết luận, kiến nghị.

- Về khoản chi hỗ trợ cho các cơ quan Trung ương đóng trên địa bàn, nguồn dự phòng không được quy định cụ thể gây khó khăn trong việc kiểm tra, kiểm soát và kiến nghị của cơ quan kiểm toán trong công tác quản lý sử dụng nguồn kinh phí này.

Quá trình thực hiện kiểm toán tại KTNN khu vực VIII còn một số tồn tại chủ yếu như sau:

Một là, Nhiều trường hợp KTV áp dụng phương pháp kiểm toán còn đơn giản, chưa đi đến cùng khi phát hiện dấu hiệu sai phạm để thu thập bằng chứng kiểm toán (nhất là tại bên thứ ba có liên quan) dẫn đến phải tiếp tục làm rõ khi có chỉ đạo của trưởng đoàn làm ảnh hưởng đến tiến độ của cuộc kiểm toán. Một số bằng chứng kiểm toán được thu thập chưa đảm bảo độ tin cậy, trách nhiệm của KTV chưa được thể hiện đầy đủ dẫn đến khi báo cáo kiểm toán đã được duyệt và phát hành nhưng vẫn còn ý kiến chưa đồng thuận hoặc tiếp tục giải trình làm mất thời gian và gây tâm lý không tốt cho ngay cả kiểm toán viên, tổ kiểm toán, đoàn kiểm toán và lãnh đạo kiểm toán khu vực.

Thực tế các kết luận, đánh giá, nhận xét và kiến nghị của KTV đưa ra trong quá trình thu thập bằng chứng phụ thuộc nhiều vào xét đoán cá nhân, kinh nghiệm nghề nghiệp trong khi trình độ và kinh nghiệm của mỗi KTV lại khác nhau. Vì vậy không tránh khỏi bằng chứng thu thập được không đảm bảo tính đầy đủ, thích hợp dẫn đến chất lượng kiểm toán chưa cao, chưa tiết kiệm được thời gian, chi phí, hiệu quả hoạt động kiểm toán còn hạn chế.

Hai là, Loại hình kiểm toán hoạt động được sử dụng rất hạn chế trong kiểm toán NSDP đã ảnh hưởng đến mục tiêu đánh giá tính hiệu quả, hiệu lực trong quản lý ngân sách, tiền và tài sản nhà nước tại các địa phương.

Ba là, Báo cáo kiểm toán đưa ra ý kiến đánh giá tính đúng đắn, hợp pháp của báo cáo quyết toán ngân sách địa phương nhưng mẫu chọn kiểm toán còn quá thấp. Nguyên nhân do việc lập kế hoạch kiểm toán hàng năm

dựa trên cơ sở quy mô, năng lực hiện có của KTNN khu vực VIII. Do đó số lượng đối tượng được kiểm toán chọn mẫu chưa đủ độ lớn để đánh giá độ tin cậy của các thông tin trên báo cáo quyết toán NSDP. Thực tế với lực lượng KTV và thời gian kiểm toán hạn chế, KTNN khu vực VIII chưa kiểm toán được 50% đối tượng cần phải kiểm toán (cả thu và chi ngân sách, nhất là chi đầu tư phát triển có tính chỉ kiểm toán được 10 - 30% kinh phí của các dự án; địa phương có quy mô ngân sách lớn như tỉnh Khánh Hòa, Lâm Đồng chỉ kiểm toán dưới 30% kinh phí chi đầu tư phát triển. Cụ thể số liệu chọn mẫu kiểm toán chi đầu tư từ năm 2008-2009 của 04 tỉnh được kiểm toán từ khi KTNN khu vực VIII thành lập như sau:

Bảng 2.3. Tỷ lệ mẫu chọn kiểm toán tại các địa phương về chi đầu tư XDCB

STT	Tên địa phương được kiểm toán	Số chi đầu tư XDCB đề nghị quyết toán (trđ)	Mẫu chọn kiểm toán (trđ)	Tỷ lệ (%)
1	Tỉnh Bình Thuận	551.077	312.745	56,7
2	Tỉnh Lâm Đồng	787.160	77.347	9,8
3	Tỉnh Khánh Hòa	1.018.133	245.133	24
4	Tỉnh Đắk Nông	663.766	332.805	50,1

Nguồn: Tác giả tập hợp từ Kế hoạch kiểm toán và Báo cáo kiểm toán quyết toán ngân sách các tỉnh do KTNN khu vực VIII thực hiện.

Bốn là, Do quy định của Luật NSNN là đến cuối tháng 10 địa phương mới có báo cáo quyết toán trong khi công tác kiểm toán thường được thực hiện từ tháng 4 vì vậy đã gặp rất nhiều khó khăn do không bao quát được những nội dung trọng yếu kiểm toán, không đủ thời gian kiểm toán các nội dung kiểm toán tổng hợp, không định hướng rõ được mục tiêu thu thập bằng chứng kiểm toán tại các đơn vị cơ sở do báo cáo quyết toán chưa được lập. Với lực lượng KTV còn quá mỏng do KTNN khu vực VIII mới thành lập và

chất lượng kiểm toán viên còn hạn chế nên vấn đề xác nhận tính đúng đắn, trung thực của báo cáo quyết toán là một vấn đề khó khăn.

Năm là, mặc dù trong những năm gần đây KTNN đã tăng cường kiểm soát chất lượng trong khâu thực hiện kiểm toán nhưng kiểm soát nội kiểm đối với chất lượng thu thập bằng chứng kiểm toán NSNN còn yếu.

Hầu hết tổ trưởng và trưởng đoàn kiểm toán không kiểm soát quá trình KTV thực hiện các thủ tục kiểm toán, phương pháp kiểm toán để thu thập các bằng chứng kiểm toán; chỉ chú trọng thực hiện kiểm tra, soát xét những bằng chứng, kết quả KTV thu thập trong quá trình kiểm toán. Kiểm soát của các bộ phận kiểm soát chuyên trách chưa có phương pháp thích hợp, cụ thể để kiểm soát sâu các bằng chứng kiểm toán, các thủ tục kiểm toán; phương pháp kiểm soát chủ yếu vẫn là thẩm định trên các văn bản. Việc lập kế hoạch chi tiết và hồ sơ kiểm toán tại các tổ kiểm toán chưa nghiêm, có tổ kiểm toán lập kế hoạch kiểm toán chi tiết khi đã thực hiện gần xong công tác kiểm toán của tổ nhưng chỉ được trưởng đoàn kiểm toán góp ý, rút kinh nghiệm chưa được xử lý nghiêm. Kế hoạch kiểm toán chi tiết còn mang tính hình thức, chủ yếu là phân công nhiệm vụ cho các KTV; thiếu những nội dung quan trọng như: mục tiêu kiểm toán, thủ tục, phương pháp kiểm toán...; nhật ký KTV chưa được các tổ kiểm toán quán triệt ghi chép đầy đủ, chỉ khi có lãnh đạo cơ quan, lãnh đạo đoàn kiểm toán thực hiện kiểm tra thì mới có sự chấp hành đối phó. Đó là nguyên nhân cơ bản làm hạn chế sự kiểm soát chất lượng kiểm toán trong thực hiện kiểm toán của tổ trưởng, trưởng đoàn kiểm toán.

2.3.1.3. Lập, xét duyệt và gửi báo cáo kiểm toán

Theo quy định của Luật KTNN, sau 15 ngày kể từ khi kết thúc thời gian kiểm toán tại đơn vị, đoàn kiểm toán có trách nhiệm hoàn thành dự thảo báo cáo kiểm toán trình Kiểm toán trưởng xem xét. Dự thảo báo cáo kiểm toán được lập trên cơ sở tổng hợp số liệu và tình hình từ các biên bản kiểm toán, biên bản xác nhận số liệu. Kết cấu nội dung báo cáo kiểm toán như sau:

Phần thứ nhất: Kết quả kiểm toán

A. Kiểm toán thu NSNN

Trong phần này kết cấu báo cáo nêu rõ tình hình chấp hành các quy định của pháp luật trong công tác lập và giao dự toán; thực hiện dự toán thu; chấp hành luật, chế độ quản lý điều hành thu NSNN

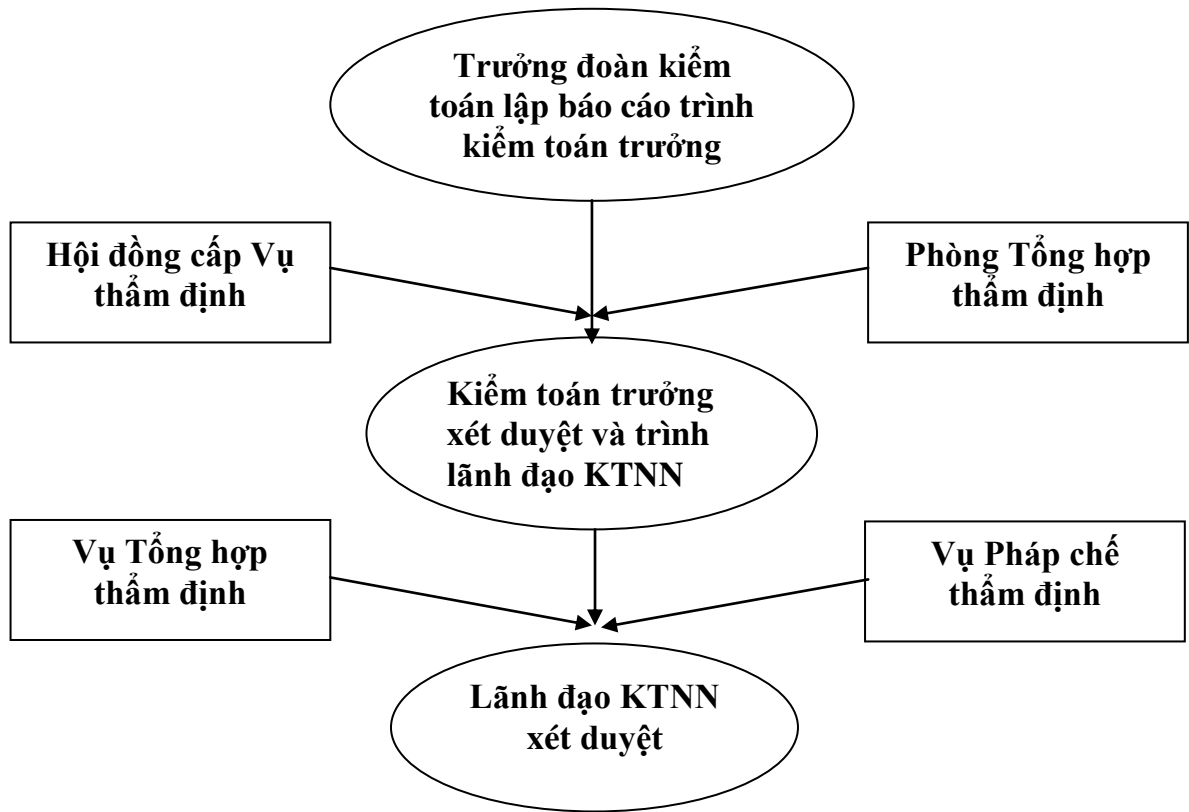
B. Kiểm toán chi ngân sách

Nêu rõ tình hình chấp hành các quy định của pháp luật trong công tác lập và giao dự toán chi ngân sách địa phương; tình hình thực hiện dự toán chi; chấp hành luật, chế độ quy định của nhà nước trong quản lý chi ngân sách.

C. Chấp hành luật kế toán, chế độ kế toán, quyết toán ngân sách

Phần thứ hai: Kết luận và kiến nghị

Dự thảo báo cáo kiểm toán được thông qua đoàn kiểm toán để KTV tham gia ý kiến sau đó mới chuyển qua cho kiểm toán trưởng kiểm tra, xét duyệt. Kiểm toán trưởng có trách nhiệm kiểm tra, xét duyệt về chất lượng của báo cáo kiểm toán cụ thể là: kết cấu của báo cáo; mục tiêu của cuộc kiểm toán phải được phản ánh đầy đủ trong báo cáo; nội dung của báo cáo phải đầy đủ, súc tích; sự chính xác, đầy đủ, hợp lý của số liệu, tài liệu báo cáo; tính lôgic, khoa học của nhận xét, phân tích, đánh giá; kiến nghị xử lý phải đúng luật pháp, mang tính khả thi cao. Giúp việc cho kiểm toán trưởng là hội đồng cấp vụ, trên cơ sở ý kiến của hội đồng cấp vụ, kiểm toán trưởng kết luận những vấn đề cần phải hoàn thiện. Sau khi được hoàn thiện, dự thảo báo cáo được gửi cho Vụ Tổng hợp, Vụ Pháp chế thẩm định và trình lãnh đạo KTNN (xem hình).



Hình 2.3. Quy trình lập, xét duyệt và gửi báo cáo kiểm toán

Vụ tổng hợp thẩm định dự thảo báo cáo kiểm toán và trình Tổng KTNN theo các nội dung sau: Kết quả thực hiện mục tiêu, trọng yếu, nội dung, phạm vi, giới hạn kiểm toán, đơn vị kiểm toán trong kế hoạch kiểm toán; việc tuân thủ chuẩn mực về báo cáo kiểm toán; tính lôgic, phù hợp giữa kết quả kiểm toán với nhận xét, kết luận, kiến nghị kiểm toán; tính đúng đắn, hợp lý của những ý kiến nhận xét, đánh giá, kết luận kiểm toán và tính khả thi của những kiến nghị kiểm toán.

Vụ Pháp chế thẩm định về mặt pháp lý của dự thảo báo cáo kiểm toán, theo các nội dung sau: Việc tuân thủ các quy định về hồ sơ kiểm toán, mẫu, thể thức trong việc lập báo cáo kiểm toán; thẩm định tính hợp pháp của các nhận xét, đánh giá, kết luận, kiến nghị kiểm toán trong dự thảo báo cáo kiểm toán; việc viện dẫn áp dụng các văn bản quy phạm pháp luật trong kết luận, kiến nghị kiểm toán; những nội dung cần phải làm rõ để đảm bảo cơ sở pháp lý cho việc đưa ra các nhận xét, đánh giá, kết luận, kiến nghị kiểm toán; các kết luận, kiến nghị cần bổ sung để đảm bảo đúng quy định của pháp luật.

Lãnh đạo KTNN tổ chức thông qua dự thảo báo cáo và kết luận về những vấn đề cần hoàn thiện. Dự thảo báo cáo kiểm toán sau khi chỉnh sửa được gửi cho đơn vị kiểm toán tham gia trước khi đoàn kiểm toán tổ chức hội nghị thông qua báo cáo kiểm toán.

Báo cáo kiểm toán được hoàn chỉnh sau khi thông qua với địa phương sẽ được lãnh đạo KTNN ký công văn phát hành và gửi cho chủ tịch UBND tỉnh; HĐND tỉnh; Bộ Tài chính; Ủy ban tài chính ngân sách của Quốc hội, Ủy ban TW về phòng, chống tham nhũng.

Quá trình thực hiện lập, xét duyệt và gửi báo cáo kiểm toán còn một số điểm yếu như sau:

Một là, Hệ thống mẫu biểu, báo cáo kiểm toán NSNN tuy đã từng bước được sửa đổi, bổ sung hoàn thiện, song đến nay vẫn còn nhiều nội dung phải cụ thể hóa và hoàn chỉnh. Trong kết cấu báo cáo kiểm toán, các nội dung về kết luận (phần thứ hai) chủ yếu nhắc lại phần kết quả kiểm toán (phần thứ nhất) làm cho kết cấu của báo cáo kiểm toán bị trùng lặp nhiều lần.

Hai là, Trách nhiệm thẩm định của Phòng Tổng hợp và Hội đồng cấp vụ tại KTNN khu vực VIII chưa cao, còn có nội dung chưa chuẩn xác trong báo cáo, số liệu chưa logic nhưng vẫn chưa được phát hiện vì vậy vẫn còn nhiều nhận xét, kiến nghị của các Vụ tham mưu của KTNN khi thẩm định dự thảo báo cáo. Dự thảo ban đầu của đoàn kiểm toán còn chưa có sự đầu tư nhiều về thời gian và trí tuệ, một số cán bộ được cử tổng hợp còn thiếu tính khái quát, ý kiến đánh giá, nhận xét thiếu sắc bén, thuyết phục; một số kiến nghị từ các biên bản kiểm toán không có tính khả thi, thậm chí chưa phù hợp với pháp luật nhưng vẫn được tổng hợp vào dự thảo báo cáo, không phát hiện kịp thời để xử lý.

2.3.1.4. Kiểm tra việc thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán

Công tác kiểm tra việc thực hiện kiến nghị của KTNN đối với kiểm toán nằm trong kế hoạch tổng thể kiểm tra thực hiện kiến nghị hàng năm do lãnh đạo KTNN phê duyệt và có độ trễ khoảng 1 năm so với thời gian tiến

hành kiểm toán. Hàng năm, căn cứ vào báo cáo của các địa phương về việc thực hiện kết luận kiến nghị kiểm toán, KTNN khu vực VIII đề xuất kế hoạch kiểm tra thực hiện kiến nghị (trọng tâm kiểm tra tại đơn vị có sai phạm lớn, hoặc sai phạm mang tính trọng yếu) gửi Vụ Tổng hợp thẩm định và đề xuất lãnh đạo KTNN phụ trách phê duyệt. KTNN khu vực VIII chủ động bố trí thời gian, nhân sự tham gia kiểm tra việc thực hiện kiến nghị với quy mô đơn vị đã được phê duyệt và gửi báo cáo tổng hợp kiểm tra thực hiện kiến nghị đề Vụ Tổng hợp theo dõi và lập báo cáo trong toàn ngành.

Quá trình kiểm tra thực hiện kết luận và kiến nghị kiểm toán còn một số vấn đề sau:

Một là, Việc theo dõi tình hình thực hiện kết luận và kiến nghị kiểm toán chưa được phân công cụ thể cho phòng hay là đoàn kiểm toán và chưa mang tính thường xuyên, liên tục; chưa thiết lập được cơ chế đôn đốc đối với từng đối tượng kiểm toán. Chưa tổng hợp các kiến nghị kiểm toán NSNN từng năm thành một hệ thống dữ liệu để theo dõi, kiểm soát việc thực hiện kiến nghị theo các tiêu thức: đã thực hiện, chưa thực hiện, nguyên nhân. Ai là người tiếp tục theo dõi những kiến nghị còn chưa thực hiện hoặc thực hiện chưa đầy đủ. Do vậy, có những kiến nghị của nhiều năm vẫn chưa được kiểm tra, xác định rõ kết quả thực hiện.

Hai là, Việc tổng hợp báo cáo kết quả thực hiện kiến nghị kiểm toán chưa được chú trọng và chưa được theo dõi sát sao. Mặc dù tất cả các biên bản, báo cáo kiểm toán đều xác định rõ thời hạn đơn vị được kiểm toán phải báo cáo tình hình thực hiện kiến nghị kiểm toán về KTNN Khu vực VIII, nhưng nhiều đơn vị được kiểm toán không thực hiện công việc này.

Ba là, Sau khi thực hiện kiểm tra, tổng hợp và gửi báo cáo tình hình thực hiện kết luận và kiến nghị cho KTNN qua Vụ Tổng hợp, các kiến nghị chưa được tổng hợp thành kinh nghiệm để hướng dẫn các KTV.

Bốn là, Nhà nước chưa có các chế tài quy định xử lý cũng như chưa giao cho cơ quan có thẩm quyền nào xử lý đối với các trường hợp không thực

hiện kết luận và kiến nghị của KTNN làm ảnh hưởng đến tính hiệu lực của hoạt động KTNN nói chung và NSNN nói riêng.

2.3.2. Tổ chức bộ máy và tổ chức đoàn, tổ kiểm toán

Mặc dù mới qua gần 3 năm thành lập và đi vào hoạt động, KTNN khu vực VIII đã đạt được những thành quả đáng ghi nhận, bộ máy đã hoạt động có hiệu quả. Tuy nhiên, vẫn còn những tồn tại sau:

Một là, Năng lực kiểm toán còn chưa đáp ứng được với yêu cầu về thực hiện chức năng, nhiệm vụ kiểm toán ngân sách địa phương. Mẫu kiểm toán còn quá nhỏ so với tổng thể. Biên chế chưa được bổ sung đầy đủ do chưa tìm được cán bộ có tâm huyết với ngành, có đủ trình độ quán xuyến công việc. Năng lực chuyên môn nghiệp vụ của cán bộ, KTV tuy đã có bước phát triển khá nhanh chóng nhưng nhìn chung vẫn còn bất cập so với yêu cầu phát triển, nhất là khả năng phân tích, đánh giá vĩ mô, kiến thức về ngoại ngữ, tin học; cơ cấu ngành nghề đã có hướng thay đổi rút kinh nghiệm như đã có 12/50 kiểm toán viên, kiểm toán viên dự bị là kỹ sư để hoạt động trong lĩnh vực kiểm toán đầu tư xây dựng nhưng do mới vào nghề nên chưa phát huy hết khả năng.

Hai là, Tại các phòng nghiệp vụ hiện nay không bố trí chuyên sâu đối tượng kiểm toán, việc phân chia các phòng nghiệp vụ chỉ đơn thuần là quản lý hành chính về mặt nhân sự nên không có tính hệ thống trong hoạt động kiểm toán, thông tin theo dõi về đối tượng kiểm toán không được liên tục kịp thời. Các phòng nghiệp vụ còn chưa chủ động tập huấn nghiệp vụ, tổ chức học tập, rút kinh nghiệm qua các đợt công tác cho các thành viên một mặt do thời gian của các KTV có kinh nghiệm hầu hết tập trung cho các công việc dự thảo báo cáo cuối mỗi cuộc kiểm toán hoặc tổng hợp báo cáo năm theo quy định của ngành.

Ba là, Việc tổ chức đoàn kiểm toán chưa thực sự khoa học, chủ yếu là theo mô hình phân tuyến gắn với nhiều mục tiêu kiểm toán nên khó kiểm soát chất lượng kiểm toán, không chủ động, linh hoạt trong chỉ đạo hoạt động

kiểm toán. Trưởng đoàn kiểm toán quản lý KTV qua cấp trung gian là tổ trưởng tổ kiểm toán trong khi cuộc kiểm toán NSDP phải thành lập đoàn kiểm toán với nhiều tổ kiểm toán thực hiện nhiều lĩnh vực kiểm toán và mục tiêu khác nhau. Cách thức tổ chức như vậy gây khó khăn cho công tác quản lý, giám sát chất lượng và thực hiện mục tiêu tổng thể trong kiểm toán NSDP; trình độ tổng hợp, khả năng phân tích đánh giá nhìn chung còn hạn chế. Việc xử lý kết quả kiểm toán và trao đổi thông tin trong quá trình thực hiện vẫn chưa dứt điểm, kịp thời. Một số tổ kiểm toán có phát hiện những vấn đề nổi cộm, có tính chất chung trên toàn địa bàn nhưng không kịp thời báo cáo cho trưởng đoàn để chỉ đạo xử lý. Nhiều nội dung có tính chất nghiệp vụ tương tự nhưng vẫn còn một số ít tổ kiểm toán xử lý, kiến nghị còn chưa nhất quán.

Bốn là, Bố trí kiểm toán viên cho 1 đoàn kiểm toán các năm qua quá nhiều, thành viên trong mỗi tổ kiểm toán đông nên dễ gây tâm lý về áp lực công việc đối với đơn vị được kiểm toán. Đặc biệt khi thực hiện kiểm toán các đơn vị trực thuộc các Sở, Ngành, đơn vị sự nghiệp, DNNN có quy mô nhỏ nhưng đơn vị phải làm việc với nhiều KTV nên rất khó trong việc cung cấp tài liệu và KTV tác nghiệp.

Năm là, KTV thực hiện công việc được Tổ trưởng giao theo kế hoạch kiểm toán chi tiết được duyệt nhưng kế hoạch chỉ nêu nội dung, mục tiêu và phương pháp kiểm toán chưa hướng dẫn cụ thể đối với từng đối tượng kiểm toán cần thu thập tài liệu gì, phương pháp khai thác tài liệu thu thập được, những thủ thuật, kinh nghiệm cho từng nghiệp vụ để các KTV mới vào nghề, KTV dự bị thực hiện ngay được công việc.

2.3.3. Một số nhận xét về tổ chức công tác kiểm toán ngân sách địa phương tại KTNN Khu vực VIII

Có nhiều nguyên nhân ảnh hưởng đến tổ chức công tác kiểm toán ngân sách địa phương tại KTNN khu vực VIII cả về khách quan và chủ quan. Từ thực trạng kiểm toán ngân sách địa phương qua các năm của KTNN khu vực VIII có thể khái quát một số nguyên nhân cơ bản sau:

Thứ nhất, Việc bố trí tổ kiểm toán chi thường xuyên tại các Sở có nội dung chi đầu tư XDCB lớn nhưng chưa bố trí kỹ sư xây dựng để thực hiện kiểm toán phần chi đầu tư XDCB của đơn vị. Vì vậy, tổ kiểm toán phải giới hạn trong biên bản kiểm toán để tránh rủi ro làm cho mẫu chọn kiểm toán quá nhỏ so với số quyết toán. Nếu bố trí nguyên một tổ kiểm toán khác kiểm toán phần chi đầu tư XDCB vừa tốn nhân lực, vừa phải làm đủ quy trình của một đơn vị được kiểm toán (như phải triển khai, duyệt kế hoạch kiểm toán chi tiết, duyệt dự thảo biên bản, thông qua dự thảo với đơn vị) rất mất thời gian nhưng hiệu quả lại không cao.

Thứ hai, Hệ thống các chuẩn mực KTNN, các quy trình cụ thể, hệ thống hồ sơ biểu mẫu kiểm toán và hệ thống kiểm soát chất lượng kiểm toán đang trong quá trình sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện để phù hợp với nhiệm vụ, quyền hạn, chức năng, địa vị pháp lý của KTNN theo quy định của Luật KTNN nên việc vận dụng vào thực tiễn kiểm toán còn gặp nhiều khó khăn.

Một số quy định tại các luật khác liên quan đến hoạt động KTNN cũng còn những quy định không tương thích với quy định của Luật KTNN nhưng chưa được sửa đổi kịp thời; việc gửi báo cáo quyết toán NSDP của các tỉnh cho KTNN cũng chưa đầy đủ dẫn đến hệ thống thông tin phục vụ công tác kiểm toán NSDP của KTNN khu vực VIII không đầy đủ và kịp thời từ đó ảnh hưởng đến hiệu lực và hiệu quả hoạt động của khu vực.

Thứ ba, Nhận thức của xã hội về vị trí, vai trò và chức năng nhiệm vụ của KTNN chưa đầy đủ và toàn diện dẫn đến can thiệp không đúng pháp luật vào hoạt động kiểm toán, làm giảm tính độc lập của KTNN, đồng thời hạn chế trong phối hợp cung cấp thông tin và giải trình.

Thứ tư, Kiểm toán NSDP chủ yếu là kiểm toán sau, kiểm toán khi chu trình ngân sách đã kết thúc do đó việc cung cấp thông tin phục vụ quản lý không đảm bảo tính kịp thời, việc khắc phục hậu quả và điều chỉnh số liệu quyết toán gặp khó khăn. Hơn nữa, là kiểm toán sau nên sổ kế toán, chứng từ kế toán đã được hoàn thiện, không kiểm toán được các hạng mục công trình

có những khối lượng đã che khuất, chìm sâu dưới lòng đất và biến dạng qua thời gian nên có thể có nhiều rủi ro kiểm toán.

Thứ năm, Quy trình kiểm toán NSNN chỉ đề cập đến loại hình kiểm toán hoạt động trong kiểm toán NSDP nhưng chưa đưa ra được các tiêu chuẩn đánh giá của kiểm toán hoạt động. Hiện nay chưa có mẫu biên bản chung cho kiểm toán tại các cơ quan tài chính, thuế, KBNN.

Thứ sáu, Cơ sở vật chất và trang bị còn hạn chế; mặc dù đã được thành lập gần 3 năm nhưng KTNN khu vực VIII hiện nay vẫn còn thuê trụ sở dẫn đến việc ổn định tổ chức và thực hiện nhiệm vụ còn có những khó khăn nhất định. Chưa áp dụng được tiện ích của các phần mềm kiểm toán; chế độ chính sách đãi ngộ cho KTV mặc dù đã được quan tâm nhưng so với tính chất đặc thù của ngành kiểm toán còn khó khăn nên khó thu hút được nhân tài.

Thứ bảy, Chưa có quy định về việc thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán của KTNN do đó việc thực hiện các kiến nghị kiểm toán tại các đơn vị, địa phương còn chưa nghiêm túc; chất lượng công tác quản lý ngân sách chưa được củng cố và hoàn thiện một cách tương xứng ở các đơn vị sau khi được kiểm toán. Các sai phạm, lãng phí vẫn tiếp tục xảy ra.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Kế thừa kinh nghiệm của KTNN sau hơn 15 năm thành lập, KTNN khu vực VIII tuy mới đi vào hoạt động được hơn 2 năm nhưng đã đóng vai trò quan trọng trong việc kiểm tra, kiểm soát hoạt động thu - chi NSDP của các tỉnh phụ trách, góp phần sử dụng hiệu quả NSNN, cung cấp nhiều thông tin thiết thực cho UBND và các cơ quan tổng hợp trên địa bàn trong quản lý, điều hành NSNN, HĐND các tỉnh phê chuẩn và giám sát ngân sách, các cơ quan có liên quan trong việc đảm bảo giữ vững kỷ cương, kỷ luật tài chính.

Công tác kiểm toán NSDP đã ngày càng hoàn thiện hơn về các khâu lập kế hoạch kiểm toán và tổ chức thực hiện kiểm toán, tuân thủ đúng các mục tiêu kiểm toán hàng năm do Tổng KTNN quy định. Trình độ, năng lực kiểm toán của KTV ngày càng được nâng lên; công tác giám sát chất lượng kiểm toán ngày càng được quan tâm.

Bên cạnh những kết quả đạt được, KTNN khu vực VIII cũng phải đối mặt với nhiều vấn đề phát sinh để đáp ứng yêu cầu về chất lượng hoạt động và vai trò của KTNN trên địa bàn khu vực, nhất là năng lực hoạt động kiểm toán, các phương pháp chuyên môn nghiệp vụ được sử dụng, khả năng vận dụng quy trình kiểm toán NSNN trong kiểm toán NSDP.

Qua nghiên cứu thực tế và lý luận, Tác giả luận văn xin được bàn về những phương hướng, giải pháp cụ thể nhằm hoàn thiện tổ chức công tác kiểm toán của KTNN khu vực VIII trong thời gian đến.

CHƯƠNG 3

ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN TỔ CHỨC CÔNG TÁC KIỂM TOÁN NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG TẠI KTNN KHU VỰC VIII

3.1. ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN TỔ CHỨC CÔNG TÁC KIỂM TOÁN NSDP TẠI KTNN KHU VỰC VIII

3.1.1. Yêu cầu đổi mới quản lý ngân sách liên quan đến kiểm toán ngân sách địa phương

Trước xu thế hội nhập, liên kết phát triển kinh tế trong khu vực và toàn cầu hóa, việc đổi mới về tổ chức quản lý NSNN sẽ trực tiếp tác động đến hoạt động kiểm toán NSDP.

Một là, Sự chỉ đạo quyết liệt của Chính phủ trong đẩy mạnh phân cấp cho chính quyền địa phương, đặc biệt là vai trò điều hành NSDP và xu hướng cải cách cơ quan hành chính nhà nước.

Nghị quyết số 03/2008/NQ-CP ngày 11/01/2008 của Chính phủ về ban hành Chương trình hành động của Chính phủ nhiệm kỳ 2007-2011 khẳng định sẽ cải cách tài chính công theo hướng tăng cường phân cấp quản lý ngân sách trên nguyên tắc đảm bảo tính thống nhất về thể chế và vai trò chủ đạo của NSTW, phân cấp mạnh và giao quyền chủ động hơn nữa cho chính quyền địa phương, nhất là việc quyết định về ngân sách.

Vì vậy, KTNN khu vực VIII phải xác định rõ đối tượng nhận thông tin từ kết quả kiểm toán chính là HĐND cấp tỉnh nên quá trình kiểm toán phải xác lập được mối quan hệ phục vụ và phối hợp cộng tác với HĐND cấp tỉnh trong cả 4 giai đoạn của quy trình kiểm toán. Những vấn đề này đặt ra những mục tiêu kiểm toán mới, sử dụng loại hình kiểm toán mới và phân tích kết quả kiểm toán mang tính vĩ mô, hướng theo việc kiểm toán hiệu quả và vai trò của KTNN trong việc tư vấn cho HĐND cấp tỉnh quyết định phân cấp quản lý nguồn thu và nhiệm vụ chi cho cấp huyện và xã tại địa phương.

Hai là, Việc từng bước chuyển quản lý NSNN theo đầu vào sang quản lý theo kết quả đầu ra đang được Chính phủ áp dụng thí điểm, thực hiện cơ

ché cấp phát ngân sách theo chương trình, theo kết quả công việc; quy trình lập ngân sách cũng có những thay đổi theo khuôn khổ chi tiêu trung hạn sẽ dẫn tới phương thức quản lý ngân sách cũng có những thay đổi tương ứng. Điều này đặt ra mục tiêu kiểm toán NSDP phải có sự thay đổi rõ nét, hướng vào những đánh giá mang tính vĩ mô, trung hạn (không chỉ là một năm ngân sách), nhất là thời kỳ ổn định ngân sách và dự báo cho thời kỳ ổn định trung hạn tiếp theo. Nhiệm vụ của KTNN hiện nay là ngoài việc phải đánh giá tính trung thực, tin cậy của các thông tin trên báo cáo của các đối tượng sử dụng ngân sách theo phương thức quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra còn phải xây dựng và duy trì một hệ thống thông tin và cung cấp thông tin toàn diện, liên tục thông qua công tác kiểm toán hàng năm giúp HĐND quyết định dự toán, phê chuẩn quyết toán NSDP. Muốn thực hiện được vấn đề này, KTNN cần tăng cường kiểm toán theo chuyên đề, theo lĩnh vực, đồng thời đẩy mạnh kiểm toán hoạt động để đánh giá tính hiệu quả sử dụng NSNN theo kết quả đầu ra và đánh giá kết quả thực hiện các mục tiêu từ việc sử dụng NSNN.

Ba là, Quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với các cơ quan nhà nước; quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập ngày một được khẳng định và nâng cao sẽ ảnh hưởng đến cách thức tổ chức kiểm toán và sử dụng các loại hình kiểm toán. Công tác kiểm toán sẽ tập trung nhiều hơn cho kiểm toán ở các đơn vị tổng hợp, các phương pháp kiểm toán được sử dụng sẽ có sự thay đổi lớn và việc bồi dưỡng, đào tạo, tuyển dụng phải được thay đổi theo cho phù hợp với tình hình thực tế.

Bốn là, Những tác động trong việc hiện đại hóa công tác quản lý NSNN thông qua việc thực hiện dự án “Cải cách quản lý tài chính công” có thể tác động lớn tới cách thức triển khai công tác kiểm toán NSDP.

Dự án xây dựng hệ thống thông tin tích hợp quản lý ngân sách và kho bạc (TABMIS) nhằm thay thế hàng loạt các hệ thống hiện nay để hỗ trợ quá

trình ngân sách, kiểm soát, giám sát và kế toán ở cấp Chính phủ TW và các cấp chính quyền địa phương. Hệ thống này đảm bảo các bộ chuyên ngành và địa phương được tiếp cận trực tiếp với số liệu của KBNN về thực hiện thu, chi ngân sách ở mọi cấp chính quyền.

Hệ thống TABMIS hiện nay đang được triển khai tại 17 đơn vị, địa phương trong đó các tỉnh Khánh Hòa, Phú Yên thuộc địa bàn quản lý của KTNN khu vực VIII sẽ tác động sâu sắc tới việc tổ chức triển khai công tác kiểm toán NSDP. Khi hệ thống này hoàn thiện thì việc lập kế hoạch kiểm toán, xem xét và đánh giá thông tin, thực hiện thu thập bằng chứng kiểm toán ban đầu có thể được truy cập tại chỗ thông qua hệ thống này. Chế độ báo cáo quyết toán NSNN của từng cấp ngân sách (thậm chí là đơn vị sử dụng ngân sách) trong một hệ thống tài khoản hợp nhất được lập một cách nhanh chóng và đồng bộ, đòi hỏi KTNN phải chuẩn bị phương án cho việc kiểm toán trong môi trường công nghệ thông tin. Việc kiểm toán tại đơn vị được kiểm toán sẽ giảm tối thiểu và chủ yếu là kiểm toán tại các cơ quan tổng hợp; việc phân tích thông tin sẽ đa chiều hơn trong việc so sánh dữ liệu giữa nhiều đối tượng đòi hỏi KTNN phải sử dụng các phương pháp kiểm toán hiện đại trong kiểm toán NSDP. Đồng thời, hệ thống này sẽ giúp cho KTNN thu thập được thông tin một cách hệ thống và liên hoàn, rất tiện ích cho việc so sánh và kiểm tra hoặc theo dõi các sự kiện bất thường để lựa chọn phạm vi, giới hạn kiểm toán.

3.1.2. Định hướng hoàn thiện tổ chức công tác kiểm toán NSDP tại KTNN khu vực VIII

Nhìn lại mình, đổi mới và phát triển để thích nghi với tình hình mới, phù hợp với yêu cầu ngày càng cao về chất lượng kiểm toán của KTNN, đáp ứng ngày càng tốt hơn nhiệm vụ hỗ trợ HĐND quản lý và giám sát NSDP, việc hoàn thiện tổ chức công tác kiểm toán tại KTNN khu vực VIII cần phải được áp dụng đồng bộ các giải pháp trên tất cả các khâu của quy trình kiểm toán NSDP, cần thay đổi chính sách cán bộ và phát huy tính hữu hiệu của hệ

thống kiểm soát chất lượng hoạt động kiểm toán. Trên cơ sở đó, trong những năm đến cần tập trung theo các vấn đề chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, Thực tiễn hiện nay, việc quản lý và sử dụng ngân sách tại các địa phương trong khu vực còn nhiều sai sót, tồn tại cần phải được chấn chỉnh, khắc phục như đã nêu trong phần thực trạng ở chương 2 vì vậy việc hoàn thiện tổ chức công tác kiểm toán phải gắn liền với hoàn thiện tổ chức cơ quan KTNN khu vực VIII theo hướng chuyên nghiệp, tập trung nâng cao năng lực kiểm toán, đảm bảo tính độc lập trong thực thi nhiệm vụ kiểm toán. Đổi mới hoạt động kiểm toán NSDP đảm bảo thích ứng với yêu cầu cải cách hành chính công đi đôi với nâng cao tính tự chịu trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc quản lý và sử dụng NSNN.

Các cuộc kiểm toán NSDP trong những năm tiếp theo phải đảm bảo về chất lượng, có chiều sâu và phù hợp với tình hình thực tế. Việc tăng cường năng lực kiểm toán để đảm bảo kiểm toán thường xuyên hàng năm các tỉnh theo quy định của Luật NSNN nhằm xác nhận báo cáo quyết toán và cung cấp thông tin cho HĐND hàng năm. Tăng quy mô mẫu kiểm toán nhất là các cơ quan, đơn vị, tổ chức có sử dụng NSNN với quy mô lớn. Tập trung kiểm toán việc quản lý và sử dụng NSNN và nâng cao chất lượng kiểm tra, phân tích, đánh giá dự toán NSNN.

Thứ hai, Trong phân công nhiệm vụ kiểm toán phải gắn liền với việc xác định mục tiêu kiểm toán, phù hợp với tiến trình đổi mới quản lý hệ thống NSNN theo hướng đẩy mạnh phân cấp quản lý ngân sách. Hạn chế tối đa việc trùng phạm vi kiểm toán giữa các tổ kiểm toán, chỉ đạo phối hợp tốt giữa các tổ kiểm toán trong các cơ quan quản lý tổng hợp như cơ quan Tài chính, Cục thuế để khai thác đầy đủ, chính xác thông tin phục vụ cho công tác tổng hợp, phân tích và nâng cao hiệu quả công tác kiểm toán. Phân công nhiệm vụ kiểm toán gắn với chức năng hoạt động của KTNN và bao quát các đối tượng kiểm toán NSNN theo hướng chuyên môn hóa trong trung hạn. Áp dụng chuyên

môn kiểm toán phải đảm bảo tính chuyên nghiệp và gắn với các ứng dụng tin học trong kiểm toán và nâng cao công tác giám sát chất lượng kiểm toán.

Thứ ba, Áp dụng đa dạng hóa loại hình kiểm toán; hỗ trợ đặc lực, tin cậy cho HĐND trong việc giám sát và quyết định NSDP, UBND và các cơ quan nhà nước có liên quan trong việc quản lý, điều hành và sử dụng ngân sách.

Thứ tư, Quyết toán ngân sách địa phương cần được kiểm toán và phát hành báo cáo trước khi HĐND phê chuẩn quyết toán nhằm đảm bảo tính kịp thời, hiệu quả của việc cung cấp thông tin.

Thứ năm, Tăng cường tổ chức công tác kiểm soát chất lượng của các cấp kiểm soát trong cuộc kiểm toán ngân sách địa phương.

Thứ sáu, Nâng cao hiệu quả phối hợp giữa KTNN khu vực với HĐND và UBND các tỉnh phụ trách trong việc thẩm tra, quyết định và giám sát ngân sách địa phương.

Thứ bảy, Hoàn thiện và nâng cao số lượng, chất lượng đội ngũ kiểm toán viên.

3.2. NHỮNG GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN TỔ CHỨC CÔNG TÁC KIỂM TOÁN NSDP TẠI KTNN KHU VỰC VIII

3.2.1. Vận dụng đầy đủ các loại hình kiểm toán trong kiểm toán ngân sách địa phương

Việc chuyển hướng phân bổ NSNN theo tiêu chí đầu ra đặt ra vấn đề cần đánh giá chất lượng của đầu ra đối với các đơn vị nhận và sử dụng NSNN, vì vậy KTNN khu vực VIII cần xem việc áp dụng và triển khai loại hình kiểm toán hoạt động có tầm quan trọng như kiểm toán báo cáo tài chính và kiểm toán tuân thủ hiện nay trong kiểm toán ngân sách. Từ đó, xác định rõ cách thức tổ chức thực hiện đối với các cuộc kiểm toán mang tính chuyên đề, phục vụ thiết thực và cung cấp thông tin kịp thời về tính hiệu quả, hiệu lực trong quản lý sử dụng và điều hành ngân sách.

3.2.2. Hoàn thiện một số nội dung trong quy trình kiểm toán ngân sách địa phương

Bước 1. Chuẩn bị kiểm toán

Thứ nhất, Xây dựng phương pháp chọn mẫu trong kiểm toán.

Việc chọn mẫu kiểm toán một cách khoa học sẽ có tác động lớn đến việc xác định độ tin cậy của việc xác nhận báo cáo quyết toán ngân sách. Theo đó KTNN khu vực VIII không những phải áp dụng chọn mẫu trong việc lựa chọn các khoản mục thu, chi trong một báo cáo mà còn chọn mẫu các đơn vị thuộc ngân sách mỗi cấp. Hiện nay, KTNN khu vực VIII chưa xây dựng được các tiêu chí chọn mẫu kiểm toán trong một cuộc kiểm toán, nhất là lĩnh vực NSNN do đó việc lựa chọn đối tượng kiểm toán còn mang tính kinh nghiệm, chủ quan. Để đảm bảo chất lượng kiểm toán, hạn chế rủi ro kiểm toán, đạt được mục tiêu kiểm toán trong điều kiện đặc thù đối tượng kiểm toán NSNN rất đa dạng, KTNN khu vực VIII cần xây dựng các tiêu chí, phương pháp chọn mẫu các đối tượng kiểm toán NSNN.

Việc chọn mẫu kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách của một cấp ngân sách, chọn mẫu đơn vị dự toán, các dự án, các doanh nghiệp, các huyện để kiểm toán có thể chia theo mức độ rủi ro kiểm toán lớn và quy mô thu, chi ngân sách, lĩnh vực hoạt động để tiến hành các phương pháp nghiệp vụ thích hợp cho từng đối tượng kiểm toán, có thể lựa chọn phương án như sau:

Nhóm 1: Gồm một số đơn vị đại diện cho các quy mô thu, chi ngân sách khác nhau (lớn, trung bình, nhỏ) và được xác định là nhóm có rủi ro kiểm toán cao. Đối với nhóm này, đoàn kiểm toán sẽ kiểm toán tương đối toàn diện về tổng thể cũng như các đơn vị trực thuộc.

Nhóm 2: Gồm một số đơn vị đại diện cho các quy mô thu, chi ngân sách khác nhau (lớn, trung bình, nhỏ) và được xác định là nhóm có rủi ro kiểm toán trung bình. Đối với nhóm này, đoàn kiểm toán chỉ tập trung kiểm toán những đơn vị và các nội dung kiểm toán có rủi ro tương đối cao.

Nhóm 3: Gồm các đơn vị còn lại có rủi ro kiểm toán thấp. Đối với nhóm này, đoàn kiểm toán chỉ tập trung kiểm toán những nội dung kiểm toán có rủi ro tương đối lớn.

Thứ hai, Đổi mới công tác lập kế hoạch kiểm toán, kế hoạch kiểm toán phải hướng vào những vấn đề trọng điểm về quản lý NSDP, việc lựa chọn các đơn vị kiểm toán phải hướng vào thực hiện các mục tiêu kiểm toán đã đề ra. Thực hiện kiểm toán liên tục đối với các cơ quan đơn vị có vị trí trọng yếu trong quản lý và sử dụng NSNN, đặc biệt là các đơn vị có số thu, chi lớn, liên quan nhiều đến những vấn đề quản lý tài chính - ngân sách. Từng bước xây dựng kế hoạch thực hiện các cuộc kiểm toán chuyên đề và kiểm toán hoạt động trong lĩnh vực kiểm toán NSNN để có thông tin xác thực cho HĐND trong việc quyết định dự toán NSDP và công tác giám sát.

Thứ ba, Ngoài việc thực hiện các nội dung chuẩn bị kiểm toán theo quy trình, khi xác lập thời gian kiểm toán cần dành một năng lực thích đáng để giúp HĐND, UBND trong việc ban hành các quyết định về tài chính ngân sách, ban hành chính sách, trong việc phê chuẩn dự toán, quyết toán ngân sách, giám sát và quản lý ngân sách. Các cuộc kiểm toán NSDP hiện nay nên được tổ chức kiểm toán theo chuyên đề không chỉ thu thập được thông tin thiết thực phục vụ việc quản lý, điều hành, giám sát NSDP mà còn giúp cho đơn vị có được đội ngũ cán bộ chuyên sâu để hướng tới kiểm toán hàng năm đối với việc quản lý, sử dụng ngân sách ở địa phương.

Bước 2. Thực hiện kiểm toán

Thứ nhất, Xây dựng hướng dẫn và cụ thể hóa các đánh giá hệ thống KSNB và xác định trọng yếu đối với từng đối tượng kiểm toán NSDP.

Một là, Đối với đánh giá hệ thống KSNB cần hoàn thiện việc xác định các yêu cầu cơ bản của hệ thống KSNB liên quan đến chu trình NSNN. Việc xác định rõ các yêu cầu của KSNB sẽ giúp KTV đánh giá được tính hiệu lực của hệ thống KSNB và xác định các rủi ro kiểm soát là cao, thấp hay trung

bình để đề ra các phép thử nghiệm phù hợp, áp dụng trong suốt quá trình thực hành kiểm toán.

KSNB trong phạm vi khách thể kiểm toán ngân sách và các đơn vị trực thuộc gắn liền với quá trình quản lý ngân sách, bao gồm lập dự toán, chấp hành ngân sách và kế toán, quyết toán ngân sách. Do vậy, KTV khi nghiên cứu và đánh giá hệ thống KSNB phải trải qua các bước nghiên cứu và đánh giá: kiểm soát giai đoạn lập dự toán, kiểm soát giai đoạn chấp hành ngân sách, kiểm soát giai đoạn kế toán và quyết toán ngân sách.

KTV cần tiến hành đánh giá hiệu lực của hệ thống KSNB trên cơ sở nghiên cứu, khảo sát yêu cầu, mục đích của hệ thống KSNB đã được đáp ứng hay chưa? Bằng cách thực hiện các thử nghiệm kiểm soát, KTV đánh giá hiệu lực của hệ thống KSNB làm cơ sở thực hiện các phép thử nghiệm áp dụng. Qua đánh giá hiệu lực của hệ thống kiểm soát nội bộ KTV nhận thức và đánh giá sự yếu kém chính là sự thiếu hụt hoạt động kiểm soát phù hợp, làm tăng thêm rủi ro của việc trình bày thông tin trên báo cáo quyết toán. Ví dụ, khâu lập dự toán không lập đầy đủ nguồn thu sự nghiệp phát sinh, KTV có thể đánh giá có sự yếu kém trong hệ thống KSNB, rủi ro kiểm soát ở mức cao; hoặc báo cáo quyết toán không phản ánh đầy đủ các khoản thu...

Đánh giá rủi ro kiểm soát: Sau khi nhận rõ được các bằng chứng chứng minh sự yếu kém của hệ thống kiểm soát thông qua việc các yêu cầu kiểm soát không được đáp ứng, KTV sẽ đánh giá rủi ro kiểm soát một lần nữa để khẳng định những đánh giá ban đầu khi tiếp cận với hệ thống kiểm soát.

Hai là, Đối với xác định trọng yếu kiểm soát đối với từng đối tượng kiểm toán rất khó có thể ấn định tầm cỡ cho những nội dung cơ bản, thông thường phải xem xét trên ba mức độ: Quy mô nhỏ không trọng yếu; quy mô lớn nhưng chưa đủ mức quyết định nhận thức về đối tượng, có thể không trọng yếu; quy mô lớn đủ quyết định bản chất đối tượng kiểm toán, chắc chắn trọng yếu.

Đối với kiểm toán NSDP cần xác định nội dung kiểm toán trọng yếu đối với từng đối tượng cụ thể theo quy mô kinh phí và đặc thù quản lý ngân sách tại từng đơn vị. Về bản chất: các khoản mục, nghiệp vụ quản lý, điều hành, sử dụng ngân sách được xem là trọng yếu thường bao gồm:

Các khoản mục, nghiệp vụ có gian lận hoặc chứa đựng khả năng gian lận như: đấu thầu, thanh lý tài sản, chi mua sắm tài sản; các khoản chi chuyển nguồn; các khoản chi vượt dự toán; các khoản chi lớn vào thời điểm cuối năm ngân sách; các khoản chi phát sinh ngoài dự toán được duyệt; các khoản chi thường vượt thu; xác định tỷ lệ điều tiết giữa các cấp ngân sách; các công trình đầu tư được thực hiện theo hình thức chỉ định thầu; phân bổ vốn đầu tư; các khoản vay và cho vay đột xuất năm ngân sách; các khoản miễn giảm, ưu đãi thuế, hoàn thuế giá trị gia tăng, nợ đọng thuế; các tài khoản tạm thu, tạm giữ; các khoản tạm thu, tạm chi; sử dụng dự phòng NSDP...

Các khoản mục, nghiệp vụ có sai sót hệ trọng và các khoản mục, nghiệp vụ phát hiện có sai sót ở quy mô lớn hoặc có chênh lệch lớn với các kỳ trước hoặc giữa các nguồn thông tin có liên quan. Các nghiệp vụ vi phạm chế độ quản lý kinh tế tài chính kế toán, các khoản mục sai sót lặp lại nhiều lần, các khoản mục có ảnh hưởng đến kỳ sau, các khoản mục nghiệp vụ là đầu mối hoặc gây hậu quả liên quan đến nhiều khoản mục nghiệp vụ khác. Tất cả các khoản mục, nghiệp vụ thuộc về bản chất của đối tượng kiểm toán ngân sách và liên quan đến điều hành trong năm ngân sách, liên quan trực tiếp đến nhận thức đúng đối tượng đều phải được xem là trọng yếu và không được bỏ sót các khoản mục nghiệp vụ có quy mô lớn và có tính hệ trọng.

Thứ hai, Về nội dung kiểm toán cần rà soát và cập nhật đồng bộ với các cơ chế, chính sách của nhà nước mới ban hành, đặc biệt là các nội dung kiểm toán tại các cơ quan quản lý tổng hợp thu, tổng hợp chi và các nội dung kiểm toán hoạt động.

Ngoài các nội dung kiểm toán được quy định trong quy trình, cần xác định rõ các yêu cầu và nội dung kiểm toán NSNN trong các giai đoạn của

quy trình NSNN. Đặc biệt là khi cơ chế chính sách thay đổi hoặc khi thực hiện một chủ trương lớn của Chính phủ các đoàn kiểm toán cần linh hoạt bổ sung thêm nội dung để thực hiện kịp thời các chỉ đạo mới. Ví dụ, thực hiện kiểm toán năm 2010 cho báo cáo quyết toán ngân sách địa phương năm 2009 cần bổ sung thêm nội dung đánh giá nhận xét việc thực hiện Nghị quyết số 30/2008/NQ-CP ngày 11/12/2008 của Chính phủ về những giải pháp cấp bách nhằm ngăn chặn suy giảm kinh tế, duy trì tăng trưởng kinh tế và đảm bảo an sinh xã hội.

Công tác kiểm toán ngân sách địa phương phải được thực hiện trước khi HĐND phê chuẩn quyết toán. Trường hợp thời gian tiến hành kiểm toán, địa phương chưa có báo cáo quyết toán theo quy định của Luật NSNN, KTV tập trung kiểm toán cơ sở lập dự toán, phân bổ dự toán và thực hiện dự toán. Hình thức kiểm toán được sử dụng trong giai đoạn kiểm toán này là kiểm toán tuân thủ và kiểm toán hoạt động.

KTV phải căn cứ vào luồng tiền phát sinh để kiểm toán. Đối với báo cáo thu có thể được ưu tiên kiểm toán trước các báo cáo chi vì có thể xác định được khả năng chắc chắn về việc tuân thủ các quy định, mức độ chính xác của các khoản thu và không phải mất nhiều thời gian xử lý các khoản tạm ứng, thanh toán chi các khoản chi... Đối với các khoản chi phải bám sát dự toán để kiểm toán ngay trong khi giao dịch phát sinh, có thể là các khoản chi tạm ứng, chi vay, hoặc các khoản cấp phát theo dự toán được duyệt, KTV phải chú ý khoản chi có được sử dụng đúng mục đích hay không, việc áp dụng định mức như thế nào? Xét ở góc độ nào đó có thể đánh giá tính đúng đắn, hiệu quả của việc quyết định dự toán chi...

Do vai trò quan trọng của các cơ quan quản lý tổng hợp trong quản lý và điều hành ngân sách, các đoàn kiểm toán NSDP phải xem những nội dung kiểm toán tại các cơ quan quản lý tổng hợp là một trong những nội dung kiểm toán trọng yếu trong kiểm toán NSDP.

Thứ ba, Chú trọng kiểm toán tại các cơ quan quản lý tổng hợp để định hướng cho việc kiểm toán các đơn vị dự toán và chia nhỏ theo các chuyên đề kiểm toán NSDP.

Với đặc điểm của báo cáo quyết toán ngân sách địa phương được tổng hợp từ các đơn vị cấp dưới, trình tự kiểm toán quyết toán ngân sách cấp tỉnh có thể thực hiện kết hợp giữa kiểm toán tổng hợp và kiểm toán chi tiết. Bố trí kiểm toán tại các cơ quan quản lý tổng hợp ngay ở giai đoạn đầu tiên của đợt 2 (sau khi kết thúc kiểm toán ngân sách cấp huyện) và giai đoạn gần kết thúc cuộc kiểm toán. Bởi vì nội dung kiểm toán tổng hợp bao gồm kiểm toán từ khâu lập dự toán, chấp hành ngân sách và quyết toán ngân sách. Như vậy tại Sở Tài chính trong giai đoạn đầu Tổ kiểm toán có thể đã kiểm toán xong khâu lập dự toán và chấp hành ngân sách và giai đoạn gần kết thúc cuộc kiểm toán chỉ kiểm toán khâu quyết toán ngân sách là đủ cơ sở đưa ra ý kiến nhận xét về cả quy trình NSNN.

Ngoài ra có thể tổ chức kiểm toán theo các mục tiêu, chuyên đề khác nhau và tổng hợp kết quả kiểm toán theo các chuyên đề khác nhau thành kết quả chung của một cuộc kiểm toán ngân sách của một tỉnh. Cách kiểm toán như vậy sẽ đảm bảo việc thực hiện mục tiêu kiểm toán trọng điểm, tránh dàn trải và lựa chọn quá nhiều đơn vị dự toán cấp III (đơn vị sử dụng ngân sách), giảm thời gian kiểm toán tổng thể và chú trọng công tác kiểm toán quản lý, điều hành ngân sách của một cấp chính quyền tại các cơ quan quản lý tài chính, như công tác quản lý, điều hành của UBND, Sở Tài chính, Sở Kế hoạch và Đầu tư, Cục thuế, Cục hải quan. Việc thực hiện chia nhỏ một cuộc kiểm toán ngân sách hiện nay thành các cuộc kiểm toán theo chuyên đề chuyên sâu theo các mục tiêu khác nhau sẽ giúp KTNN đưa ra những kiến nghị mang tính tổng hợp, phục vụ thiết thực cho việc quản lý và điều hành ngân sách.

Thứ tư, Nâng cao chất lượng trong việc lập hồ sơ kiểm toán tại các cơ quan quản lý tổng hợp: Kế hoạch kiểm toán chi tiết tại các cơ quan quản lý

tổng hợp phải được trưởng đoàn kiểm toán duyệt kỹ, đảm bảo bao quát hết các nội dung, mục tiêu kiểm toán và phù hợp kế hoạch kiểm toán tổng thể nhằm hạn chế các thiếu sót trong quá trình kiểm toán để có đủ thông tin cho công tác lập báo cáo kiểm toán. Hồ sơ kiểm toán tại các cơ quan tổng hợp phải được lưu trữ đầy đủ các biên bản xác nhận số liệu và tình hình kiểm toán tại các phòng chức năng, biên bản kiểm toán chung và nhật ký kiểm toán.

Bước 3. Lập và gửi báo cáo kiểm toán

Thứ nhất, Hoàn thiện về kết cấu, nội dung báo cáo kiểm toán.

Kết cấu của báo cáo kiểm toán NSDP do KTNN khu vực VIII thực hiện hiện nay trung bình khoảng 27-30 trang, cần được sửa đổi theo hướng báo cáo ngắn, tập trung vào những vấn đề nổi bật trong quá trình kiểm toán, bám sát mục tiêu, nội dung, trọng yếu trong kế hoạch kiểm toán đã được phê duyệt. Báo cáo kiểm toán ngân sách phải nêu được ý kiến xác nhận về tính đúng đắn, trung thực của số liệu quyết toán, số chênh lệch giữa số liệu kiểm toán xác định và số đơn vị báo cáo trong báo cáo cân đối thu chi NSDP, báo cáo quyết toán thu NSNN, báo cáo quyết toán chi NSDP.

Báo cáo kiểm toán ngân sách cần được sửa đổi bao gồm các nội dung chính sau: Đánh giá tính đúng đắn, trung thực của báo cáo quyết toán; đánh giá tính tuân thủ, tính kinh tế, hiệu lực, hiệu quả trong quản lý, sử dụng ngân sách; kết luận và kiến nghị của KTNN gắn liền với việc đánh giá, phân tích.

Theo đó, báo cáo được thiết kế theo hình thức và nội dung sau: Phần I. Tính đúng đắn, trung thực của Báo cáo quyết toán; Phần II. Kết quả kiểm toán, kết luận và kiến nghị của KTNN. Trong đó phần kết quả kiểm toán, kết luận và kiến nghị kiểm toán cần trình bày ý kiến đánh giá, nhận xét về quyết toán NSDP mà KTNN thực hiện kiểm toán gắn liền với kiến nghị kiểm toán. Nội dung đề cập phải được trình bày dễ hiểu, chỉ bao gồm thông tin được các bằng chứng thuyết phục khẳng định, phải độc lập, khách quan, không thiên vị và có tính chất xây dựng.

Thứ hai, Nâng cao trách nhiệm thẩm định báo cáo kiểm toán của Hội đồng cấp vụ và trách nhiệm xét duyệt báo cáo kiểm toán của kiểm toán trưởng.

Bước 4. Kiểm tra việc thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán

Kiểm tra việc thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán là một trong những giải pháp nâng cao hiệu lực kiểm toán, đồng thời cũng giúp cho KTNN khu vực VIII nâng cao chất lượng kiểm toán. Điểm yếu nhất trong khâu này chính là chưa tổng hợp các kiến nghị kiểm toán từng năm thành một hệ thống dữ liệu để theo dõi, kiểm soát và báo cáo việc thực hiện kiến nghị theo các tiêu thức: đã thực hiện, chưa thực hiện, nguyên nhân. Đồng thời, thực tế nhiều đơn vị cũng không báo cáo tình hình thực hiện kết luận và kiến nghị kiểm toán cho KTNN theo quy định và KTNN chưa xây dựng được tiêu chí xác định đối tượng cần kiểm tra để đảm bảo tính hiệu quả và tính kinh tế, chưa lưu giữ được các bằng chứng về các đơn vị đã thực hiện kết luận kiểm toán như bản sao chứng từ nộp tiền, hủy bỏ những quyết định không đúng thẩm quyền, sai chế độ... Bên cạnh đó, KTNN cũng chưa thực hiện công khai các trường hợp không thực hiện kết luận và kiến nghị kiểm toán cũng là một trong những nguyên nhân làm giảm hiệu quả kiểm toán. Nhằm khắc phục những hạn chế nêu trên và tăng cường hiệu lực kiểm toán, KTNN cần thực hiện các giải pháp cụ thể sau:

Một là, Xây dựng tiêu chí lựa chọn đối tượng kiểm tra tình hình thực hiện kiến nghị kiểm toán. Yêu cầu các đơn vị cung cấp các bằng chứng về việc thực hiện kiến nghị (nếu có), đặc biệt là các khoản KTNN đề nghị nộp NSNN. Việc lựa chọn các đơn vị để kiểm tra việc thực hiện kiến nghị phải căn cứ chủ yếu vào các tài liệu được cung cấp.

Hai là, Phân công theo dõi, kiểm tra tình hình thực hiện kết luận kiểm toán của từng địa phương cho từng KTV hoặc nhóm KTV phụ trách thuộc Phòng Tổng hợp để phối hợp chặt chẽ với Đoàn kiểm toán nhằm thu thập thông tin mang tính hệ thống, xuyên suốt làm bằng chứng cho các nhận xét đánh giá và báo cáo kịp thời thông tin cho KTNN và các đối tượng có liên

quan khi có yêu cầu. Thu thập đầy đủ bằng chứng về việc thực hiện kiến nghị của các đối tượng kiểm toán; đôn đốc việc thực hiện nghĩa vụ báo cáo tình hình thực hiện kiến nghị kiểm toán của đơn vị được kiểm toán.

Ba là, Cần phối hợp chặt chẽ với cơ quan quản lý của đối tượng kiểm toán, với HĐND trong việc theo dõi thực hiện kết luận và kiến nghị kiểm toán, cung cấp thông tin về vấn đề không thực hiện kiến nghị kiểm toán. Đối với các khoản thu nộp NSNN, KTNN khu vực VIII có thể phối hợp với các cơ quan như Sở Tài chính, KBNN, Thuế, Hải quan để theo dõi việc kiểm tra kiến nghị.

Bốn là, Tổ chức công khai các đơn vị không thực hiện nghiêm túc kiến nghị kiểm toán trên các phương tiện thông tin đại chúng, website của KTNN hoặc hợp báo. Việc công khai này cũng đặt ra vấn đề chất lượng kiểm toán phải đảm bảo, đặc biệt là kiến nghị phải hết sức thuyết phục, được đảm bảo bằng những bằng chứng tin cậy và phù hợp với tình hình thực tế trong điều kiện nước ta còn có những quy định chưa kịp đổi mới so với thực tiễn.

Năm là, Tổ chức rút kinh nghiệm sau khi có kết quả kiểm tra việc thực hiện kết luận và kiến nghị kiểm toán, xem đây là một trong những biện pháp quan trọng để nâng cao chất lượng kiểm toán NSDP.

3.2.3. Bổ sung các mẫu biên bản kiểm toán ngân sách địa phương tại các cơ quan tổng hợp

Do KTNN chưa quy định mẫu biên bản kiểm toán thống nhất khi thực hiện kiểm toán tại các cơ quan quản lý tổng hợp của địa phương như Sở tài chính, Cục thuế, KBNN nên việc lập biên bản kiểm toán tại các đoàn kiểm toán còn chưa thống nhất. Vì vậy cần quy định nội dung và thể thức biên bản kiểm toán theo hướng sau:

3.2.3.1. Bổ sung mẫu biên bản kiểm toán tại Sở Tài chính (phụ lục số 07)

Tên biên bản: Biên bản kiểm toán công tác quản lý và lập báo cáo quyết toán ngân sách địa phương năm ...của Sở Tài chính tỉnh ...

Phần mở đầu: Nêu căn cứ pháp lý, nội dung, phạm vi và giới hạn kiểm toán.

Phần thứ nhất: Kết quả kiểm toán

- Kết quả kiểm toán thu NSNN trên địa bàn (tương ứng với nội dung làm việc tại Sở Tài chính)

- + Công tác lập và giao dự toán thu
- + Tình hình thực hiện dự toán thu ngân sách
- + Chấp hành tỷ lệ điều tiết nguồn thu giữa các cấp ngân sách
- Kết quả kiểm toán chi ngân sách địa phương
 - + Công tác lập và giao dự toán chi
 - + Tình hình thực hiện dự toán chi
 - + Chấp hành luật, chế độ trong quản lý chi ngân sách
- Chấp hành luật kế toán, chế độ kế toán và quyết toán ngân sách

Phần thứ hai: Kết luận và Kiến nghị

3.2.3.2. Bổ sung mẫu biên bản kiểm toán tại Cục thuế tỉnh (phụ lục số 08)

Tên biên bản: Biên bản kiểm toán báo cáo quyết toán thu ngân sách nhà nước năm...của Cục thuế tỉnh ...

Phần mở đầu: Nêu căn cứ pháp lý, nội dung, phạm vi và giới hạn kiểm toán.

Phần thứ nhất: Kết quả kiểm toán

- Kiểm toán thu NSNN
 - + Công tác lập và giao dự toán thu NSNN
 - + Tình hình thực hiện dự toán thu NSNN
- Chấp hành luật, chế độ quản lý thu NSNN

Phần thứ hai: Kết luận và Kiến nghị

3.2.3.3. Bổ sung mẫu biên bản kiểm toán tại KBNN tỉnh (phụ lục số 09)

Tên biên bản: Biên bản kiểm toán công tác quản lý quỹ ngân sách và quỹ tài chính khác năm...của KBNN tỉnh ...

Phần mở đầu: Nêu căn cứ pháp lý, nội dung, phạm vi và giới hạn kiểm toán.

Phần thứ nhất: Kết quả kiểm toán

- Công tác quản lý quỹ ngân sách

+ Về thu NSNN: Tình hình kiểm soát thu NSNN qua KBNN; việc thực hiện phân chia nguồn thu giữa các cấp ngân sách.

+ Về chi NSDP: Cân đối thu chi ngân sách địa phương; công tác quản lý, thanh toán vốn đầu tư XDCB; công tác kiểm soát chi qua KBNN.

- Chấp hành luật kế toán và chế độ kế toán ngân sách

+ Việc tổ chức công tác hạch toán kế toán ngân sách; hạch toán các tài khoản tạm thu, tạm giữ...

+ Việc điều chỉnh báo cáo thu, chi ngân sách trong thời gian chỉnh lý quyết toán.

+ Việc tổng hợp số liệu quyết toán ngân sách.

Phần thứ hai: Kết luận và Kiến nghị

3.2.4. Tăng cường kiểm soát chất lượng hoạt động kiểm toán

Kiểm soát chất lượng kiểm toán được xem là một khâu không thể thiếu trong quy chế tổ chức và hoạt động của đoàn kiểm toán nhằm đảm bảo kết quả kiểm toán đạt mục tiêu đã đề ra, đáp ứng độ tin cậy của các đối tượng sử dụng các thông tin được kiểm toán. Trong những năm qua KTNN khu vực VIII đã tăng cường kiểm soát chất lượng kiểm toán NSDP ở tất cả các khâu của quy trình kiểm toán và đẩy mạnh vai trò của từng cấp kiểm soát từ bên trong và bên ngoài đối với từng đoàn kiểm toán. Tuy nhiên, điểm yếu nhất trong kiểm soát chất lượng kiểm toán hiện nay chính là kiểm soát trong nội bộ đoàn kiểm toán và kiểm soát của kiểm toán trưởng đối với hoạt động của đoàn kiểm toán. Một số biện pháp nhằm tăng cường kiểm soát chất lượng kiểm toán đó là:

Thứ nhất, Các đoàn kiểm toán cần chú trọng việc tự kiểm soát trong nội bộ đoàn kiểm toán đối với giai đoạn thực hiện kiểm toán. Kiểm toán trưởng đẩy mạnh việc kiểm soát chất lượng kiểm toán, nhất là việc thực hiện mục tiêu kiểm toán và thu thập bằng chứng kiểm toán.

Nội dung kiểm soát giai đoạn thực hiện kiểm toán là kiểm soát các bước công việc do KTV, tổ kiểm toán, đoàn kiểm toán thực hiện để thu thập

bằng chứng kiểm toán. Trưởng đoàn kiểm toán phải trực tiếp hoặc phân công cho các phó trưởng đoàn cùng với các tổ kiểm toán xem xét tình hình thực tế tại các đơn vị được kiểm toán, đặc biệt là tại các cơ quan quản lý tổng hợp như Sở Tài chính, Cục thuế, KBNN, Hải quan khi kiểm toán tại các tỉnh đề hướng dẫn, chỉ đạo, giám sát tổ kiểm toán xây dựng kế hoạch kiểm toán chi tiết đảm bảo sát thực và phù hợp với mục tiêu, nội dung, trọng yếu kiểm toán đã xác định trong kế hoạch kiểm toán tổng quát.

Trưởng đoàn kiểm toán xét duyệt kế hoạch kiểm toán chi tiết làm căn cứ để tổ kiểm toán thực hiện và là căn cứ để kiểm tra, kiểm soát chất lượng kiểm toán. Các tổ kiểm toán chỉ được thực hiện kiểm toán khi được trưởng đoàn kiểm toán phê duyệt kế hoạch kiểm toán chi tiết và phải tuân thủ các nội dung trong kế hoạch kiểm toán đã được duyệt, mọi thay đổi so với kế hoạch kiểm toán phải có ý kiến của trưởng đoàn kiểm toán.

Tổ trưởng giám sát tiến độ công việc, các thủ tục kiểm toán, các phương pháp KTV áp dụng để thu thập bằng chứng kiểm toán; giám sát KTV tuân thủ chuẩn mực, quy trình kiểm toán, quy chế hoạt động của đoàn kiểm toán; giám sát sinh hoạt, quan hệ của KTV đối với đơn vị được kiểm toán, việc tuân thủ các chuẩn mực về đạo đức nghề nghiệp KTV và giám sát việc ghi chép các giấy tờ làm việc của KTV. Tổ trưởng soát xét lại tính đầy đủ, thích hợp và tin cậy của bằng chứng kiểm toán, những nhận xét đánh giá của KTV về các phần hành kiểm toán được giao.

Trưởng đoàn kiểm toán giám sát tiến độ công việc của các tổ kiểm toán, việc thực hiện các thủ tục kiểm toán của các tổ kiểm toán, việc tuân thủ kế hoạch chi tiết, việc ghi chép, lập hồ sơ kiểm toán và sinh hoạt của các thành viên trong đoàn kiểm toán, tuân thủ các chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp KTV. Căn cứ vào kế hoạch chi tiết của đoàn kiểm toán, lãnh đạo đoàn kiểm toán cần tham gia trực tiếp với các tổ kiểm toán để xem xét, xác định các trọng yếu kiểm toán tại tất cả các đơn vị được kiểm toán, đặc biệt là các đơn vị có nội dung kiểm toán tổng hợp, trên cơ sở đó bổ sung kịp

thời những nội dung quan trọng chưa được xác định trong kế hoạch kiểm toán và điều chỉnh những nội dung kế hoạch không phù hợp với thực tế đơn vị được kiểm toán, qua đó định hình những nội dung chủ yếu của báo cáo kiểm toán. Hoạt động này có ý nghĩa hết sức quan trọng, là một trong những nhân tố cơ bản đạt được mục tiêu kiểm toán và đảm bảo chất lượng báo cáo kiểm toán NSDP.

Trưởng đoàn xét duyệt biên bản kiểm toán do tổ kiểm toán lập: Xem xét việc tuân thủ mẫu biên bản kiểm toán theo quy định của KTNN, nội dung của biên bản, việc tổng hợp kết quả kiểm toán của các phần hành kiểm toán và tính đầy đủ, thích hợp tin cậy của bằng chứng kiểm toán làm căn cứ cho các nhận xét, kiến nghị kiểm toán; tính hợp lý, hợp pháp của các kiến nghị kiểm toán. Trưởng đoàn kiểm toán phải có trách nhiệm dự thảo báo cáo kiểm toán ngay trong quá trình kiểm toán, cập nhật thường xuyên các kết quả kiểm toán vào các biểu mẫu báo cáo kiểm toán khi xét duyệt biên bản kiểm toán của các tổ kiểm toán và kết quả chính thức khi thông qua dự thảo biên bản kiểm toán tại đơn vị. Cách làm này vừa đảm bảo không bỏ sót những nội dung trọng yếu từ các biên bản kiểm toán, các số liệu, nhận xét kiến nghị vừa đảm bảo thực hiện lập báo cáo nhanh theo yêu cầu của Luật KTNN, giảm bớt thời gian trong khâu tổng hợp viết dự thảo báo cáo kiểm toán và dành nhiều thời gian hơn cho công tác kiểm tra, soát xét lại các bằng chứng kiểm toán trước khi trình thông qua đoàn kiểm toán, Hội đồng thẩm định cấp vụ, kiểm toán trưởng để hoàn thiện gửi dự thảo cho Vụ Tổng hợp và KTNN.

Sau mỗi cuộc kiểm toán, trưởng đoàn kiểm toán phải đánh giá ưu nhược điểm của mỗi KTV một cách công khai, dân chủ, kết quả đánh giá được phản ánh vào lý lịch của KTV đồng thời thông báo cho KTV biết về kết quả đánh giá; Đoàn kiểm toán phải tổ chức họp rút kinh nghiệm; Kiểm toán trưởng phải đánh giá chất lượng mỗi cuộc kiểm toán.

Kiểm toán trưởng đẩy mạnh hoạt động kiểm soát chất lượng cuộc kiểm toán qua việc phê duyệt kế hoạch kiểm toán, kiểm tra việc thực hiện kế hoạch, xét duyệt báo cáo kiểm toán. Kiểm toán trưởng có thể sử dụng phòng tổng hợp và hội đồng cấp vụ để thực hiện các nội dung kiểm soát. Kiểm toán trưởng yêu cầu các trưởng đoàn kiểm toán thực hiện nghiêm chế độ báo cáo thông tin theo định kỳ và báo cáo sơ bộ kết quả kiểm toán theo mục tiêu đã được phê duyệt.

Thứ hai, xây dựng các phương pháp kiểm soát chất lượng kiểm toán

- Phương pháp kiểm tra: Tiến hành xem xét việc tuân thủ pháp luật, quy chế tổ chức và hoạt động của Đoàn kiểm toán đến việc thực hiện quy trình kiểm toán và phương pháp nghiệp vụ của KTV từ khâu lập kế hoạch, thực hiện kiểm toán đến lập báo cáo kiểm toán.

- Phương pháp đối chiếu, xác nhận: Trường hợp có nghi vấn về tài liệu, thông tin và các bằng chứng kiểm toán thu thập chưa đầy đủ và thích hợp dẫn đến việc đưa ra các nhận xét, kiến nghị bị sai lệch thì cần tiến hành đối chiếu, xác nhận lại các nguồn tài liệu, thông tin của đơn vị được kiểm toán và những người có liên quan để thu thập thêm các thông tin cần thiết, đưa ra kết luận về kết quả kiểm toán của KTV là chính xác hay cần phải sửa đổi, bổ sung thêm.

- Phương pháp phỏng vấn: Phỏng vấn người nắm giữ thông tin trong trường hợp các bằng chứng còn có nghi vấn hoặc những nhận xét đánh giá chưa tương xứng với bằng chứng kiểm toán.

- Phương pháp điều tra: Trường hợp KTV thiếu trung thực, phản ánh sai lệch kết quả kiểm toán có thể áp dụng phương pháp điều tra, nếu phát hiện sai sót do KTV cố tình gây nên thì phải báo cáo ngay cho người có thẩm quyền để kịp thời có biện pháp xử lý.

- Phương pháp đánh giá kết quả: Cử người kiểm tra có kinh nghiệm, kiểm tra kết quả kiểm toán, phân tích các nhận xét đánh giá đưa ra các bằng chứng chứng minh những nhận xét đánh giá đã được KTV đưa ra là thiếu cơ

sở và chưa chắc chắn. Phương pháp này phụ thuộc nhiều vào năng lực nghiệp vụ, tính thận trọng cũng như kinh nghiệm của người kiểm tra.

- Phương pháp thu thập thông tin từ đơn vị được kiểm toán: Sử dụng phương pháp này người kiểm tra cần thu thập thông tin từ nhiều nguồn khác nhau, kể cả thông tin tích cực và tiêu cực. Khi thu thập được thông tin mới, người kiểm tra chưa thể sử dụng thông tin ngay mà cần tiến hành mở rộng phạm vi thu thập thông tin từ nhiều nguồn khác, sau đó tổng hợp, phân tích và quyết định tập thể để kết luận mang tính khách quan.

Thứ ba, Trong phân công nhiệm vụ kiểm toán hàng năm cần bố trí trưởng đoàn và cán bộ khung trong đoàn ngay từ khâu khảo sát lập kế hoạch kiểm toán để các trưởng đoàn kiểm toán trực tiếp chỉ đạo, nắm bắt đầy đủ các mục tiêu, nội dung, trọng yếu kiểm toán qua đó áp dụng các phương pháp, loại hình kiểm toán phù hợp, phân công kiểm toán viên đủ trình độ vào những nhiệm vụ kiểm toán quan trọng từ đó trong quá trình kiểm toán trưởng đoàn sẽ có một chương trình kiểm soát chất lượng kiểm toán một cách cụ thể và đáp ứng được yêu cầu kiểm soát.

Nhìn chung kiểm soát chất lượng hiện nay là hoạt động nội kiểm, là vấn đề khó và phức tạp. Bên cạnh việc hoàn thiện các quy định về nghiệp vụ, để tạo điều kiện thuận lợi trong hoạt động kiểm soát thì yếu tố có ý nghĩa quan trọng là sự đồng nhất mục tiêu kiểm soát của các cấp kiểm soát, giữa người thực hiện kiểm soát và người được kiểm soát. Thực hiện tốt những vấn đề này sẽ góp phần nâng cao chất lượng kiểm toán và đáp ứng ngày càng tốt hơn yêu cầu của người sử dụng thông tin từ kết quả kiểm toán.

3.2.5. Tăng cường phối hợp với UBND và HĐND

Các cơ quan chức năng có liên quan cần sử dụng và khai thác thông tin kiểm toán NSNN kịp thời, hiệu quả trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình. Để đảm bảo chất lượng của thông tin, thì thông tin từ cơ quan KTNN cần đảm bảo tính ngắn gọn, dễ hiểu, trung thực và kịp thời. Đồng thời, để tăng cường hiệu quả của công tác kiểm toán, KTNN cần sự phối hợp trong hoạt

động kiểm toán, chia sẻ thông tin liên quan đến đối tượng kiểm toán, khách thể kiểm toán về cả hai chiều. Thực hiện tốt cơ chế phối hợp giữa KTNN khu vực VIII với các cơ quan chức năng có liên quan sẽ giúp cho việc nâng cao chất lượng hoạt động, đồng thời nâng cao tính hiệu lực của hoạt động KTNN. Cụ thể như sau:

Thứ nhất, Đối với HĐND tỉnh

Xây dựng quy chế phối hợp giữa KTNN khu vực VIII với HĐND 6 tỉnh thuộc khu vực quản lý trong việc thực hiện nhiệm vụ kiểm toán của KTNN và trong hoạt động giám sát, quản lý và điều hành ngân sách địa phương theo quy định của pháp luật; phối hợp cung cấp thông tin và tài liệu liên quan; phối hợp về nhân sự trong quá trình triển khai thực hiện. Các nội dung phối hợp được triển khai theo các hướng sau:

Phối hợp trong việc cung cấp thông tin và tài liệu liên quan, HĐND có thể giúp KTNN thu thập thông tin và các tài liệu liên quan phục vụ cho quá trình kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP. Việc tiếp cận các tài liệu này hỗ trợ KTNN khu vực VIII rút ngắn thời gian khảo sát, đồng thời triển khai hoạt động kiểm toán đúng hướng, đúng mục tiêu hơn. KTNN khu vực VIII cung cấp kết quả kiểm toán cho HĐND phục vụ việc phê chuẩn quyết toán. Đồng thời, KTNN khu vực có thể hỗ trợ trong hướng dẫn các nội dung, phương pháp kỹ thuật tiến hành thẩm tra báo cáo quyết toán NSDP cho ban tài chính ngân sách thuộc HĐND.

Phối hợp về nhân sự trong quá trình triển khai thực hiện nhiệm vụ được giao.

Việc phối hợp về nhân sự trong quá trình kiểm toán của KTNN khu vực VIII với quá trình giám sát và thẩm định quyết toán NSDP của HĐND là rất cần thiết vì lực lượng của KTNN khu vực VIII cũng như của Ban tài chính Ngân sách của HĐND rất hạn chế, thời gian lại rất eo hẹp, hơn nữa hai hoạt động này có tính chất chuyên môn như nhau và hỗ trợ lẫn nhau.

Các KTV nhà nước có thể tham gia vào quá trình giám sát của HĐND, tham gia vào quá trình phê duyệt dự toán NSDP và phân bổ ngân sách hàng năm của HĐND. Việc tham gia này sẽ giúp KTNN khu vực VIII rất nhiều cho hoạt động kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách tại các đơn vị hành chính sự nghiệp, các DNNN, các dự án đầu tư xây dựng bằng vốn của ngân sách, tại Sở Tài chính, Kho bạc, Cục thuế, Hải quan... giúp cho KTV kiểm toán đúng các vấn đề trọng yếu trong thu chi ngân sách, rút ngắn được thời gian khảo sát và đối chiếu. Nếu phối hợp với lực lượng của KTNN khu vực VIII trong quá trình thẩm tra, kiểm toán ngân sách ở địa phương không những giúp cho đại biểu của HĐND nắm bắt được thông tin liên quan đến quy trình ngân sách mà còn có điều kiện nâng cao năng lực chuyên môn, khắc phục được tình trạng hoạt động hoàn toàn độc lập như hiện nay.

Một nhiệm vụ rất quan trọng đã được quy định trong Luật KTNN là KTNN hỗ trợ HĐND trong quá trình xem xét, quyết định dự toán, phân bổ NSDP. KTNN có thể hỗ trợ HĐND với vai trò vừa là người phản biện, tư vấn vừa là người thẩm định trong quá trình lập và phê duyệt NSDP.

Thứ hai, Đối với UBND tỉnh

Phối hợp trong việc cung cấp thông tin và tài liệu liên quan, UBND chỉ đạo cung cấp kịp thời các thông tin, tài liệu cần thiết trong công tác lập kế hoạch kiểm toán và thực hiện việc kiểm toán theo yêu cầu. Phản ánh các thông tin có liên quan về những tồn tại, thiếu sót trong hoạt động kiểm toán; phong cách, thái độ, cách xử lý công việc của các thành viên đoàn kiểm toán. Tạo điều kiện thuận lợi cho việc kiểm tra việc thực hiện kiến nghị của KTNN; chỉ đạo công khai kết quả kiểm toán và kết quả thực hiện kiến nghị kiểm toán theo Điều 13 Nghị định số 91/NĐ-CP ngày 18/8/2008 của Chính phủ về công khai kết quả kiểm toán, việc thực hiện kết luận, kiến nghị của KTNN.

Phối hợp về nhân sự trong quá trình triển khai thực hiện nhiệm vụ được giao, UBND chỉ đạo các đơn vị trực thuộc phối hợp chặt chẽ và tạo điều

kiện về nhân lực, thời gian; cung cấp đầy đủ, kịp thời các thông tin, tài liệu đảm bảo cho hoạt động kiểm toán thực hiện đúng kế hoạch.

Thứ ba, Đối với các cơ quan chức năng có liên quan khác

KTNN khu vực VIII cần cung cấp, chia sẻ thông tin có liên quan đến hoạt động kiểm toán để các cơ quan thanh tra, kiểm tra khác tại địa phương, kiểm toán nội bộ của các đơn vị và sử dụng kết quả thanh tra, kiểm tra, kiểm toán nội bộ trong hoạt động kiểm toán để nâng cao hiệu quả công tác kiểm toán. Đồng thời, các cơ quan này cũng cung cấp, trao đổi và chia sẻ thông tin với KTNN khu vực thông qua việc cung cấp các kế hoạch thanh tra, kiểm tra liên quan đến các đối tượng kiểm toán để khắc phục sự chồng chéo và tăng cường hiệu quả của công tác phối hợp. Việc phối hợp có thể thể chế thành các quy chế phối hợp trong hoạt động kiểm toán giữa KTNN với các cơ quan chức năng cụ thể.

Thứ tư, Hoàn thiện cơ chế phối hợp, trao đổi thông tin giữa các đơn vị được giao nhiệm vụ kiểm toán ngân sách trong toàn ngành

Trong thực tế những năm vừa qua, việc phối hợp triển khai giữa các KTNN chuyên ngành và KTNN khu vực còn nhiều hạn chế và thực tế không đạt được tính hiệu quả của công tác kiểm toán; việc cung cấp thông tin, trao đổi kinh nghiệm kiểm toán không thành hệ thống và chưa khoa học. Vì vậy, cần tăng cường cơ chế phối hợp giữa các KTNN khu vực, KTNN chuyên ngành và các đơn vị tham mưu trong thực hiện nhiệm vụ kiểm toán, phân giao nhiệm vụ kiểm toán cần rõ ràng từ khi phân công kế hoạch kiểm toán năm. Trong việc phối hợp và cung cấp thông tin cần chú ý những vấn đề sau:

Một là, Tăng cường cơ chế phối hợp giữa các KTNN khu vực và KTNN chuyên ngành, các đơn vị tham mưu trong việc thực hiện nhiệm vụ kiểm toán. Việc phối hợp nên chú trọng vào những cuộc kiểm toán NSNN mà đối tượng kiểm toán rộng, nằm rải rác trên địa bàn cả nước như các chương trình mục tiêu quốc gia hoặc là các cuộc kiểm toán NSNN chuyên đề có liên quan đến phạm vi cả nước, cần có những bằng chứng và đánh giá mang tính

toàn diện. Quy chế phối hợp này cần phải làm rõ đơn vị chủ trì, đơn vị phối hợp, hình thức báo cáo và trao đổi thông tin, hình thức xét duyệt và phát hành báo cáo kiểm toán, xử lý những công việc phát sinh sau khi kết thúc kiểm toán tại đơn vị;

Hai là, Các đơn vị được giao nhiệm vụ kiểm toán NSNN nên trao đổi kinh nghiệm kiểm toán hoặc những phát hiện kiểm toán nổi bật theo từng lĩnh vực thu chi ngân sách hoặc theo các đối tượng kiểm toán cụ thể. Cơ chế trao đổi thông tin có thể thông qua việc tổ chức hội thảo hoặc KTNN TW có văn bản hướng dẫn trong toàn ngành, các đơn vị có thể tham khảo báo cáo kiểm toán của các đơn vị khác để nâng cao chất lượng kiểm toán.

3.2.6. Tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin vào hoạt động kiểm toán

Những tác động trong việc hiện đại hóa công tác quản lý NSNN thông qua việc thực hiện dự án “Cải cách quản lý tài chính công” của Chính phủ có thể tác động lớn tới cách thức triển khai kiểm toán. Việc lập kế hoạch kiểm toán, xem xét và đánh giá thông tin, thực hiện thu thập bằng chứng kiểm toán ban đầu có thể được truy cập tại chỗ thông qua hệ thống TABMIS. Chế độ báo cáo quyết toán NSNN của từng cấp ngân sách (thậm chí là đơn vị sử dụng ngân sách) trong một hệ thống tài khoản hợp nhất được lập một cách nhanh chóng và đồng bộ, đòi hỏi phải khẩn trương chuẩn bị phương án cho việc kiểm toán NSNN trong môi trường công nghệ thông tin. Việc kiểm toán tại đơn vị được kiểm toán sẽ giảm tối thiểu và chủ yếu là kiểm toán tại các cơ quan tổng hợp; việc phân tích thông tin sẽ đa chiều hơn trong việc so sánh dữ liệu giữa nhiều đối tượng đòi hỏi KTNN phải sử dụng các phương pháp kiểm toán hiện đại trong kiểm toán ngân sách. Hệ thống này sẽ giúp cho KTNN thu thập được nhiều thông tin một cách hệ thống và liên hoàn, rất tiện ích cho việc so sánh và kiểm tra hoặc theo dõi các sự kiện bất thường để lựa chọn phạm vi, giới hạn kiểm toán.

Bên cạnh đó, thực trạng của việc thu thập, cập nhật và lưu trữ các thông tin về đơn vị được kiểm toán tại khu vực hiện nay còn manh mún và thụ động. Biểu hiện là thông tin, tài liệu về đối tượng kiểm toán được lưu trữ phân tán, manh ai nấy làm, chưa chủ động trong việc cập nhật và chưa tập trung về một mối quản lý, gây khó khăn cho việc khai thác thông tin lập kế hoạch và thực hiện kiểm toán. Đáng lưu ý là chưa chú trọng trong công tác tổng kết, phân tích các dạng sai phạm về các đối tượng kiểm toán để có những đúc kết kinh nghiệm và giải pháp hợp lý trong công tác kiểm toán tiếp theo. KTNN khu vực VIII cần xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu, thông tin về đơn vị được kiểm toán một cách hệ thống, đầy đủ và khoa học để phục vụ cho hoạt động kiểm toán, bao gồm dữ liệu thông tin về các đơn vị được kiểm toán, các chế độ chính sách, quy trình, chuẩn mực, phương pháp kiểm toán; tình hình, kết quả kiểm toán.

Nhằm tăng cường tính kịp thời và hiệu quả trong công tác kiểm toán, khắc phục tình trạng không cập nhật thông tin về đối tượng kiểm toán NSNN, KTNN khu vực VIII cần có chỉ đạo thống nhất về cách thức, nội dung của việc tổ chức cập nhật thông tin liên quan đến đối tượng được kiểm toán một cách có hệ thống, khoa học và hiện đại. Phân công cụ thể cho Phòng Tổng hợp thu thập, cập nhật và lưu trữ thông tin, tài liệu của đối tượng kiểm toán NSNN một cách xuyên suốt, liên tục từ khâu chuẩn bị lập kế hoạch - khâu lập kế hoạch - khâu thực hiện kiểm toán (đặc biệt là các phát hiện kiểm toán) - khâu kiểm tra thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán và các thông tin tài liệu, sự kiện phát sinh sau khi quy trình kiểm toán kết thúc.

Để đáp ứng với yêu cầu cung cấp thông tin một cách đầy đủ và kịp thời phục vụ cho hoạt động giám sát của HĐND các tỉnh, KTNN khu vực VIII cần đẩy nhanh tiến độ thực hiện các dự án về tin học hóa hoạt động kiểm toán, xây dựng các phần mềm ứng dụng trong hoạt động kiểm toán, xây dựng quy trình và phương pháp kiểm toán trên cơ sở ứng dụng công nghệ tin học; đào tạo cho hầu hết đội ngũ KTV nhà nước có thể sử dụng các phần mềm kế toán,

kiểm toán... Từng bước triển khai các quy trình và phương pháp kiểm toán trên cơ sở ứng dụng công nghệ tin học vào hoạt động kiểm toán của KTNN để rút ngắn thời gian kiểm toán, mở rộng phạm vi kiểm toán.

3.2.7. Hoàn thiện tổ chức đoàn kiểm toán, tổ kiểm toán và chính sách sử dụng cán bộ, nâng cao năng lực kiểm toán viên

Tổ chức đoàn, tổ kiểm toán phải gắn với phân công nhiệm vụ rõ ràng, gắn trách nhiệm quản lý với việc thực hiện nhiệm vụ chuyên môn; phù hợp với năng lực, sở trường của KTV, có cơ chế linh hoạt trong việc bố trí nhân sự và trao đổi thông tin giữa các tổ kiểm toán; đảm bảo các điều kiện để có thể thực hiện các biện pháp kiểm soát hữu hiệu chất lượng hoạt động kiểm toán. Theo những nguyên tắc trên, việc hoàn thiện tổ chức đoàn kiểm toán, tổ kiểm toán được xác định như sau:

Một là, KTNN khu vực VIII mới thành lập nên công tác đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ theo hướng cầm tay chỉ việc phải được quán triệt thực hiện thường xuyên, liên tục. Vì vậy, Đoàn kiểm toán cần được tổ chức cân đối về khả năng của KTV trong lĩnh vực thu, chi thường xuyên, chi đầu tư XDCB để sắp xếp nhân sự của các tổ kiểm toán, chú trọng tới việc đào tạo các KTV dự bị, thành viên khác của đoàn kiểm toán, nhất là kỹ năng kiểm toán tại các cơ quan lý tổng hợp thu, chi ngân sách.

Hai là, Đối với kiểm toán ngân sách cấp huyện cần bố trí nhân sự theo phòng nghiệp vụ (do hiện nay các phòng nghiệp vụ được chia theo hướng đoàn kiểm toán trong tương lai nên có cả KTV thực hiện kiểm toán thu, chi và đầu tư). Việc bố trí nhân sự tại tuyến huyện theo phương án này sẽ đảm bảo đáp ứng đầy đủ nhân sự cho một cuộc kiểm toán ngân sách huyện đồng thời gắn kết trách nhiệm quản lý hành chính và quản lý chuyên môn trong thời gian kiểm toán nhất định để các thành viên trong phòng tiếp xúc, học tập và nhận xét lẫn nhau làm cơ sở cho bình xét thi đua cuối năm. Tuy nhiên, cũng cần phải tính đến việc luân chuyển các KTV thường xuyên đi cùng một tổ kiểm toán để đảm bảo tính khách quan.

Ba là, Linh hoạt trong điều động nhân sự giữa các tổ kiểm toán để cân đối nhiệm vụ kiểm toán trong một số trường hợp cần thiết, khắc phục việc kế hoạch kiểm toán được phê duyệt không sát với đối tượng kiểm toán dẫn đến không cân đối phù hợp về thời gian kiểm toán cũng như năng lực của tổ kiểm toán. Trưởng đoàn kiểm toán có thể điều động nhân sự trong nội bộ đoàn kiểm toán, giữa các tổ kiểm toán và báo cáo kiểm toán trưởng.

Bốn là, Tổ trưởng tổ kiểm toán phải là những KTV thực sự có năng lực, tâm huyết với nghề, có khả năng phân tích, tổng hợp, tổ chức quản lý điều hành, xây dựng kế hoạch và hướng dẫn thực hiện các nhiệm vụ chuyên môn được phân công. Cương quyết không bố trí làm nhiệm vụ Tổ trưởng đối với những KTV có đủ tiêu chuẩn quy định nhưng năng lực chuyên môn hạn chế, thiếu tâm huyết với ngành.

Năm là, Các tổ kiểm toán tại các đơn vị tổng hợp ngân sách phải là tổ có nhiều KTV nghiệp vụ chuyên môn vững vàng, chú trọng đến khả năng phân tích và lập báo cáo kiểm toán của các thành viên trong tổ kiểm toán. Quá trình phân công nhiệm vụ cần xác định rõ phạm vi kiểm toán của các tổ khi thực hiện kiểm toán tại cơ quan tài chính, tránh chồng chéo trong nghiệp vụ và đảm bảo tinh thần phối hợp cao nhất để đạt được mục tiêu kiểm toán. Bố trí kiểm toán tại các cơ quan quản lý tổng hợp ngay từ đầu đợt kiểm toán cấp tỉnh và kết thúc kiểm toán tại các cơ quan tổng hợp sớm hơn từ 5-10 ngày trước khi đoàn kiểm toán rời khỏi địa phương.

Sáu là, Nhiệm vụ của các phó trưởng đoàn kiểm toán cần được phân công một cách rõ ràng; đối với các cuộc kiểm toán NSDP có quy mô lớn như tỉnh Khánh Hòa, Lâm Đồng, Bình Thuận phó trưởng đoàn kiểm toán không nên kiêm nhiệm chức danh tổ trưởng tổ kiểm toán như hiện nay mà nên chuyên trách theo các nội dung thu NSNN, chi thường xuyên, chi đầu tư phát triển gắn với sở trường của từng phó trưởng đoàn nhằm đảm bảo tính chuyên môn hóa trong quá trình điều hành kiểm toán.

Bây là, Việc trao đổi, cung cấp thông tin giữa các tổ kiểm toán cần được duy trì thường xuyên hơn thông qua việc điều hành của lãnh đạo đoàn kiểm toán để tăng cường chất lượng kiểm toán. Tổ trưởng tổ kiểm toán cần phải thực hiện chế độ báo cáo định kỳ 3 - 5 ngày một lần với trưởng đoàn kiểm toán về kết quả sơ bộ và tình hình kiểm toán của tổ kiểm toán để trưởng đoàn nắm thông tin và điều phối chung giữa các tổ kiểm toán. Thậm chí khi phát hiện các vấn đề thấy có liên quan đến công tác quản lý điều hành chung trên toàn địa bàn thì phải báo cáo ngay cho trưởng đoàn xin ý kiến để phục vụ cho công tác quản lý điều hành đoàn kiểm toán và đảm bảo tính nhất quán, hạn chế những sai sót hoặc không công bằng trong xử lý thông tin.

Mặt khác, trong lĩnh vực kiểm toán ngân sách, do tính chất đa dạng của đối tượng kiểm toán với nhiều loại khách thể kiểm toán khác nhau, đồng thời nội dung kiểm toán cũng rất phức tạp đòi hỏi KTV phải đáp ứng yêu cầu về trình độ chuyên môn để thực hiện tốt nhiệm vụ được giao, KTV là người trực tiếp thực hiện kiểm toán, đưa ra kết quả kiểm toán, do đó chất lượng kiểm toán chịu ảnh hưởng trực tiếp bởi trình độ chuyên môn, nghiệp vụ và đạo đức nghề nghiệp của KTV. Vì vậy, KTNN khu vực VIII cần nâng cao năng lực KTV theo hướng: Tăng cường đủ về mặt số lượng, cơ cấu đa dạng và nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ, đạo đức nghề nghiệp cho KTV. Trong quá trình tuyển chọn cần chú ý tính cân đối, hợp lý giữa các ngành nghề, như kiểm toán thu, chi ngân sách, đầu tư xây dựng. Xây dựng chiến lược đào tạo đội ngũ công chức kiểm toán về mọi mặt và có mục tiêu đào tạo, bồi dưỡng cụ thể, thích hợp cho từng giai đoạn, trước hết là về chuyên môn, nghiệp vụ, trong đó chú trọng bồi dưỡng chuyên sâu theo đối tượng kiểm toán, về kinh nghiệm kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách và thẩm định dự toán ngân sách, kiểm toán trong môi trường công nghệ thông tin. Tăng cường đào tạo, bồi dưỡng KTV, cần quy định bắt buộc đối với KTV phải tham dự các khóa bồi dưỡng, cập nhật và nâng cao kiến thức hàng năm; tất cả các môn học, khóa học đào tạo, bồi dưỡng phải tổ chức thi đánh giá kết quả, để tạo cho

KTV ý thức tự giác, nghiêm túc trong học tập, nâng cao chất lượng, hiệu quả của công tác đào tạo. Ngoài ra, cần tổ chức các nhóm nghiên cứu theo từng lĩnh vực như kiểm toán thu ngân sách, kiểm toán chi thường xuyên, kiểm toán chi đầu tư XDCB để nghiên cứu các vấn đề cụ thể được lãnh đạo cơ quan giao và tổ chức báo cáo trước tập thể CBCC trong cơ quan, có sự phản biện của các thành viên, tạo nên nề nếp sinh hoạt nghiệp vụ bài bản, chuyên nghiệp, phát huy tối đa tinh thần và trí tuệ tập thể.

3.3. KIẾN NGHỊ ĐỂ THỰC HIỆN CÁC GIẢI PHÁP

Để các giải pháp nêu trên được thực hiện trong thời gian tới, đòi hỏi phải có sự quan tâm từ phía Nhà nước và sự phấn đấu, nỗ lực trong nội bộ ngành KTNN. Do đó, tác giả Luận văn xin đưa ra một số kiến nghị cụ thể như sau:

3.3.1. Hoàn thiện hệ thống pháp lý đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất

Theo quy định của Luật KTNN, hoạt động của KTNN liên quan đến tất cả các lĩnh vực hoạt động, các cơ quan, đơn vị và các tổ chức chính trị - xã hội... có sử dụng NSNN. Các đối tượng kiểm toán không chỉ chịu sự điều chỉnh bởi pháp luật về tài chính như Luật NSNN, Luật Kế toán, Luật KTNN mà còn chịu sự điều chỉnh của quy định pháp luật chung và theo từng lĩnh vực, từng loại hình hoạt động. Vì vậy, để hoạt động của KTNN thuận lợi và có hiệu quả, trong thời gian tới song song với việc triển khai đồng bộ Luật KTNN và các văn bản hướng dẫn, cần rà soát và đề xuất sửa đổi, bổ sung các quy định pháp lý có liên quan nhằm đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật. Việc hoàn thiện các quy định cho hoạt động kiểm toán được xác định chủ yếu như sau:

Một là, Hoàn thiện Luật KTNN và các luật có liên quan để phân định rõ vị trí, chức năng của KTNN với các cơ quan Thanh tra, kiểm tra, giám sát của nhà nước.

Hai là, Sửa đổi, bổ sung Luật NSNN, nhất là cần quy định về thời hạn lập và gửi báo cáo quyết toán ngân sách các cấp sớm hơn so với hiện nay để tạo điều kiện về mặt thời gian cho công tác kiểm toán, đảm bảo mọi báo cáo

quyết toán về NSNN, NSDP trình Quốc hội và HĐND phải có ý kiến đánh giá, xác nhận của KTNN. Quy định rõ giới hạn thời gian điều chỉnh dự toán để các đơn vị sử dụng ngân sách chủ động trong việc thực hiện nhiệm vụ và làm căn cứ chấn chỉnh các sai phạm khi kiểm tra, kiểm toán. Đồng thời quy định rõ hành vi vi phạm trong quá trình lập, phân bổ và giao dự toán ngân sách cũng như chế tài xử lý các vi phạm. Sửa đổi việc phân cấp nguồn thu cho ngân sách xã theo hướng bỏ quy định ngân sách xã đều được hưởng tối thiểu 70% các khoản thu; quy định cụ thể những nội dung được phép chi chuyển nguồn để hạn chế số chi chuyển nguồn lớn như hiện nay; quy định cụ thể những nội dung chi được sử dụng dự phòng và trường hợp cụ thể được sử dụng ngân sách cấp này hỗ trợ cho ngân sách cấp khác; rút ngắn thời gian chỉnh lý quyết toán và quy định rõ nội dung công việc được thực hiện trong thời gian chỉnh lý quyết toán.

Ba là, Bổ sung dưới dạng văn bản quy phạm pháp luật về chế tài đối với các cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm quy định của Luật KTNN, xử lý nghiêm đối với những đơn vị, cá nhân không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ, kịp thời kết luận, kiến nghị của KTNN để đảm bảo hiệu lực hoạt động kiểm toán và sự nghiêm minh của pháp luật. Bổ sung quy định về công khai những đơn vị không thực hiện nghiêm túc kiến nghị của KTNN.

Bốn là, KTNN tiếp tục hoàn thiện cơ sở pháp lý cho hoạt động kiểm toán và kiểm soát chất lượng kiểm toán; tập trung xây dựng các văn bản hướng dẫn Luật KTNN và hoàn thiện các Chuẩn mực KTNN, quy trình và hướng dẫn kiểm toán theo từng chuyên ngành trong lĩnh vực kiểm toán NSNN, hệ thống hồ sơ, mẫu biểu kiểm toán để bao quát các loại hình kiểm toán và phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của KTNN theo quy định hiện hành.

Năm là, Đảm bảo các điều kiện cần thiết và kinh phí hoạt động cho KTNN, có chế độ đãi ngộ phù hợp với đặc thù hoạt động kiểm toán của KTV.

Cơ cấu đội ngũ KTV phải đảm bảo thực hiện tốt ba loại hình kiểm toán là kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ và kiểm toán hoạt động.

Hoạt động kiểm tra, kiểm soát nói chung và kiểm toán nói riêng trong lĩnh vực NSNN rất dễ sai sót, vi phạm. Vì vậy những người làm kiểm toán tài chính công không những là những chuyên gia giỏi về tài chính, kế toán mà còn là những người trung thực, có phẩm chất tốt, tuy nhiên hiện nay thu nhập của cán bộ công chức, KTV đang rất thấp so với mặt bằng chung của những người làm trong các ngành, các ngân hàng, các tổ chức tín dụng, các dự án, doanh nghiệp dẫn đến việc chảy máu chất xám và không thu hút được nhân tài.

3.3.2. Nâng cao nhận thức về vị trí, vai trò và chức năng nhiệm vụ của Kiểm toán Nhà nước trong kiểm toán ngân sách địa phương

Kết quả kiểm toán sẽ có tác động lớn đến chất lượng quản lý, điều hành ngân sách địa phương. Công tác kiểm toán được tổ chức thực hiện hiệu quả sẽ tăng cường minh bạch tài chính, làm lành mạnh nền tài chính quốc gia. Để thực hiện tốt công tác này đòi hỏi sự phối hợp tốt của đối tượng kiểm toán cũng như các đơn vị, tổ chức cá nhân có liên quan trong việc cung cấp tài liệu, giải trình và tổ chức thực hiện nghiêm túc kết luận, kiến nghị của KTNN. Vì vậy, việc nâng cao và thống nhất về nhận thức của các cấp, các ngành, các tổ chức, công chúng và xã hội nói chung về vai trò, chức năng, nhiệm vụ của KTNN trong hoạt động kiểm toán đóng vai trò rất quan trọng trong việc nâng cao chất lượng hoạt động kiểm toán. Bằng việc nhận thức đúng, đầy đủ về mục đích, chức năng và nhiệm vụ của KTNN sẽ tránh được sự can thiệp không đúng luật đối với hoạt động chuyên môn của KTV nhằm đảm bảo tính độc lập cao nhất, ở mức độ có thể của KTV, đồng thời có sự hợp tác, phối hợp tích cực, chủ động của đơn vị được kiểm toán và các tổ chức, cá nhân có liên quan với các đoàn kiểm toán, tổ kiểm toán trong hoạt động KTNN.

KẾT LUẬN

Để đáp ứng với yêu cầu cung cấp thông tin một cách đầy đủ và kịp thời cho UBND và các cơ quan chức năng quản lý và điều hành ngân sách địa phương và HĐND phê chuẩn, giám sát ngân sách, các cơ quan có liên quan khác trong việc đảm bảo giữ vững kỷ cương, kỷ luật tài chính. Hoạt động kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước nói chung và Kiểm toán Nhà nước khu vực VIII nói riêng đã được xã hội công nhận và khẳng định tính cần thiết và vai trò của nó với mục tiêu kiểm tra, kiểm soát việc quản lý, sử dụng và điều hành ngân sách. Kiểm toán nhà nước khu vực VIII đã không ngừng đặt mục tiêu nâng cao chất lượng kiểm toán và đã đạt được một số kết quả nhất định. Tuy nhiên, công tác kiểm toán ngân sách địa phương cũng phải đối mặt với nhiều vấn đề phát sinh để đáp ứng yêu cầu về chất lượng hoạt động và vai trò của cơ quan Kiểm toán Nhà nước, nhất là năng lực hoạt động kiểm toán ngân sách, sử dụng các phương pháp chuyên môn nghiệp vụ, tổ chức thực hiện các bước của quy trình kiểm toán NSNN và sử dụng các loại hình trong kiểm toán NSNN.

Bằng lý luận và thực tiễn, Luận văn đã đặt ra và đề xuất tương đối đầy đủ hướng hoàn thiện tổ chức công tác kiểm toán NSDP tại Kiểm toán Nhà nước khu vực VIII:

Thứ nhất, Phân tích và làm rõ bản chất của NSNN, các đặc điểm cơ bản của quản lý NSNN, các chức năng của kiểm toán, bản chất của các loại hình kiểm toán áp dụng trong kiểm toán NSNN, các bước công việc theo quy trình kiểm toán ngân sách.

Thứ hai, Nghiên cứu thực trạng tổ chức công tác kiểm toán ngân sách địa phương tại KTNN khu vực VIII và nêu lên những mặt hạn chế trong tổ chức công tác kiểm toán ngân sách địa phương. Đây là cơ sở đề xuất các giải pháp hoàn thiện tổ chức công tác kiểm toán ngân sách địa phương tại KTNN khu vực VIII.

Thứ ba, Trên cơ sở lý luận, phân tích xu thế cải cách quản lý NSNN, phân tích các vấn đề đang đặt ra đối với kiểm toán ngân sách, Luận văn đưa ra 7 nhóm giải pháp hoàn thiện công tác kiểm toán của KTNN khu vực VIII.

Thứ tư, Kết quả nghiên cứu của Luận văn đang được triển khai áp dụng thực tế vào tổ chức công tác kiểm toán ngân sách địa phương tại Kiểm toán Nhà nước khu vực VIII.

Mặc dù đã rất cố gắng nhưng các giải pháp đưa ra còn mang tính chất mở, chưa đi sâu nghiên cứu một số vấn đề cụ thể như: tiêu chí đánh giá chất lượng cuộc kiểm toán, các thủ tục kiểm soát chất lượng cụ thể cho từng nội dung, mục tiêu kiểm toán khác nhau để hoàn thiện hơn nữa tổ chức công tác kiểm toán NSDP tại KTNN khu vực VIII. Bên cạnh đó, do kiến thức có hạn nên luận văn không tránh khỏi những thiếu sót, rất mong nhận được sự nhận xét, góp ý của Thầy Cô và bạn đọc để luận văn được hoàn thiện hơn.