

KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

ĐỀ TÀI

NGHIÊN CỨU KHOA HỌC CƠ SỞ NĂM 2023

**GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG KIỂM TOÁN VIỆC LẬP
DỰ TOÁN VÀ PHƯƠNG ÁN PHÂN BỐ DỰ TOÁN NGÂN
SÁCH ĐỊA PHƯƠNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN**

Chủ nhiệm: Ths. Phạm Tiến Dũng

Đồng chủ nhiệm: Ths. Nguyễn Thị Thu Hảo

Thư ký: CN. Lê Na

Thành viên: KS. Phạm Năm Châu

Thành viên: CN. Trần Quang Toán

Hà Nội, tháng 05/2024

KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

ĐỀ TÀI

NGHIÊN CỨU KHOA HỌC CƠ SỞ NĂM 2023

**GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG KIỂM TOÁN VIỆC LẬP
DỰ TOÁN VÀ PHƯƠNG ÁN PHÂN BỐ DỰ TOÁN NGÂN SÁCH
ĐỊA PHƯƠNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN**

Chủ nhiệm: Ths. Phạm Tiến Dũng

Đồng chủ nhiệm: Ths. Nguyễn Thị Thu Hảo

Thư ký: CN. Lê Na

Thành viên: KS. Phạm Năm Châu

Thành viên: CN. Trần Quang Toán

Hà Nội, tháng 05/2024

MỤC LỤC

THUẬT NGỮ VIẾT TẮT.....	5
MỞ ĐẦU	6
1. Sự cần thiết nghiên cứu Đề tài.....	6
2. Mục tiêu nghiên cứu của Đề tài	7
3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu:.....	7
4. Phương pháp nghiên cứu:.....	8
5. Kết cấu đề tài:	8
CHƯƠNG 1	9
CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ KIỂM TOÁN LẬP VÀ PHÂN BỐ DỰ TOÁN NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG CỦA KTNN.....	9
1.1. Tổng quan về kiểm toán công tác lập và phân bổ dự toán ngân sách địa phương.....	9
1.1.1. Những vấn đề chung về công tác lập và phân bổ dự toán ngân sách địa phương.....	9
1.1.2. Những vấn đề chung về kiểm toán công tác lập và phân bổ dự toán ngân sách địa phương.....	15
1.1.3. Những nhân tố tác động đến kiểm toán công tác lập và phân bổ dự toán ngân sách địa phương trong cuộc kiểm toán ngân sách địa phương.	19
1.2. Thực trạng kiểm toán công tác lập và phân bổ dự toán ngân sách địa phương trong cuộc kiểm toán ngân sách địa phương do KTNN thực hiện	21
1.2.1. Đánh giá chung.....	21
1.2.2. Những kết quả đạt được	24
1.2.3. Những tồn tại và hạn chế.....	26
1.2.4. Nguyên nhân cơ bản của những tồn tại, hạn chế	29

CHƯƠNG 2	31
GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG KIỂM TOÁN VIỆC LẬP DỰ TOÁN VÀ PHƯƠNG ÁN PHÂN BỐ DỰ TOÁN NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC	31
2.1. Định hướng nâng cao chất lượng kiểm toán việc lập dự toán và phương án phân bổ dự toán ngân sách địa phương của KTNN	31
2.2. Giải pháp nâng cao chất lượng kiểm toán việc lập dự toán và phương án phân bổ dự toán ngân sách địa phương	33
2.2.1. Giải pháp hoàn thiện về văn bản quy định.....	33
2.2.2. Giải pháp hoàn thiện giai đoạn khảo sát, thu thập thông tin lập Kế hoạch kiểm toán	34
2.2.3. Giải pháp hoàn thiện trong giai đoạn thực hiện kiểm toán	37
2.2.4. Giải pháp hoàn thiện trong giai đoạn lập và gửi BCKT	43
2.2.5. Giải pháp hoàn thiện trong việc theo dõi, kiểm tra việc thực hiện kiến nghị của Kiểm toán nhà nước.....	46
2.3. Điều kiện thực hiện các giải pháp nâng cao chất lượng kiểm toán việc lập dự toán và phương án phân bổ dự toán ngân sách địa phương của KTNN	48
2.4. Một số đề xuất, kiến nghị cho HĐND và các cơ quan có liên quan trong việc quyết định dự toán ngân sách địa phương.....	50
TÀI LIỆU THAM KHẢO	58

THUẬT NGỮ VIẾT TẮT

KTNN	Kiểm toán nhà nước
NSNN	Ngân sách nhà nước
NSTU	Ngân sách trung ương
NSDP	Ngân sách địa phương
HĐND	Hội đồng nhân dân
UBND	Ủy ban nhân dân

MỞ ĐẦU

1. Sự cần thiết nghiên cứu Đề tài

Dự toán NSNN là bản dự trù các khoản thu, chi ngân sách theo các chỉ tiêu xác định trong một năm, được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định và là căn cứ để thực hiện thu, chi ngân sách. Khâu lập, giao và phân bổ dự toán NSDP đóng vai trò quan trọng, then chốt trong quản lý, điều hành NSNN của chính quyền địa phương, do:

Một là, dự toán NSNN, dù ở mức độ tổng hợp hay chi tiết cũng đều nhằm tạo ra khuôn khổ tài chính đáp ứng nhu cầu chi tiêu của Nhà nước và phát triển kinh tế xã hội trong năm kế hoạch đồng thời tạo căn cứ cho việc điều hành thu, chi ngân sách một cách khoa học và hợp lý;

Hai là, dự toán NSNN đảm bảo chất lượng sẽ cung cấp thông tin cần thiết cho việc thiết kế và điều hành các chính sách kinh tế - tài chính ngắn hạn, trung hạn và dài hạn, tạo cơ sở cho việc đề xuất hay thay đổi các chính sách, chế độ tài chính hiện hành; Đồng thời cho thấy những mối liên hệ cơ bản trong việc lựa chọn và cân đối các nguồn lực tài chính, phân bổ và huy động các nguồn vốn, thông qua đó góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, ổn định môi trường kinh tế tài chính vĩ mô;

Ba là, việc tính toán đúng đắn và đầy đủ các khoản dự toán thu, chi NSNN sẽ hạn chế tối đa những khó khăn, đồng thời phát huy cao nhất những thuận lợi, ưu thế để hoàn thành kế hoạch phát triển Kinh tế - Xã hội của Nhà nước. Thông qua việc lập dự toán NSNN có thể thẩm tra, tính toán được khả năng và nhu cầu về kinh tế, tài chính... của đất nước trong từng giai đoạn, từ đó sẽ phát huy được những thế mạnh và hạn chế đến mức thấp nhất những khó khăn trở ngại;

Việc kiểm toán lập, giao và phân bổ dự toán NSDP là một phần trong quá trình của kiểm toán ngân sách địa phương do KTNN khu vực thực hiện. Khâu lập, giao và phân bổ dự toán NSDP đóng vai trò quan trọng, then chốt trong quản lý, điều hành NSNN của chính quyền địa phương, do đó việc nâng cao hiệu quả kiểm toán lập, giao và phân bổ dự toán NSDP sẽ góp phần nâng cao chất lượng kiểm toán NSDP. Tuy nhiên, công tác kiểm toán lập, giao và

phân bổ dự toán NSDP còn tồn tại một số hạn chế như giá trị của kết quả kiểm toán cũng như kiến nghị kiểm toán đối với công tác lập, giao dự toán còn hạn chế, thiếu tính kịp thời so với thực tiễn, các phát hiện kiểm toán liên quan đến công tác dự toán ngân sách chưa nhiều, lực lượng công chức có đủ năng lực, trình độ chuyên môn để tham gia kiểm toán còn chưa đủ mạnh.

Xuất phát từ thực tế trên, nhóm tác giả đề xuất nghiên cứu đề tài “**Giải pháp nâng cao chất lượng kiểm toán việc lập dự toán và phương án phân bổ dự toán ngân sách địa phương của Hội đồng nhân dân**” với kỳ vọng nếu được nghiên cứu, kết quả nghiên cứu sẽ có giá trị thực tiễn đề xuất những giải pháp để nâng cao hiệu quả kiểm toán việc lập, giao và phân bổ dự toán NSDP từ đó tăng cường chất lượng cho hoạt động kiểm toán NSDP của KTNN, mặt khác đưa ra một số khuyến cáo cho HĐND trong việc quyết định dự toán ngân sách địa phương.

2. Mục tiêu nghiên cứu của Đề tài

Đề tài có các mục tiêu nghiên cứu sau:

- Nghiên cứu những vấn đề có tính lý luận về việc lập, giao và phân bổ dự toán NSDP và các hướng dẫn về kiểm toán việc lập, giao và phân bổ dự toán NSDP của KTNN.
- Nghiên cứu, phân tích thực trạng kiểm toán việc lập, giao và phân bổ dự toán NSDP.
- Đề xuất những giải pháp để nâng cao hiệu quả kiểm toán lập, giao và phân bổ dự toán NSDP nhằm góp phần nâng cao chất lượng kiểm toán NSDP, mặt khác đưa ra một số khuyến cáo cho HĐND trong việc quyết định dự toán ngân sách địa phương.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu:

- Đối tượng nghiên cứu: Kiểm toán việc lập dự toán và phương án phân bổ dự toán ngân sách địa phương của Hội đồng nhân dân.
- Phạm vi nghiên cứu: Hoạt động kiểm toán việc lập, giao và phân bổ dự toán NSDP trong các cuộc kiểm toán NSDP tại KTNN khu vực XIII từ năm 2012 đến năm 2023.

4. Phương pháp nghiên cứu:

Đề tài được nghiên cứu trên nền tảng cơ sở phương pháp luận duy vật biện chứng và các phương pháp cụ thể khác như sau:

- Phương pháp phân tích được vận dụng khi nghiên cứu về các văn bản quy phạm pháp luật của nhà nước về việc lập, giao và phân bổ dự toán NSDP, các quy trình, quy định hiện hành của KTNN có liên quan đến kiểm toán về việc lập, giao và phân bổ dự toán NSDP; phân tích thực trạng về việc lập, giao và phân bổ dự toán NSDP tại một số địa phương, thực trạng kiểm toán liên quan đến việc lập, giao và phân bổ dự toán NSDP.

- Phương pháp thống kê, hệ thống hóa để nghiên cứu, phản ánh thực trạng việc lập, giao và phân bổ dự toán NSDP tại các địa phương và thực trạng các cuộc kiểm toán.

- Phương pháp tổng hợp kết hợp với hệ thống hóa để đề xuất các giải pháp hiệu quả kiểm toán lập, giao và phân bổ dự toán NSDP nhằm góp phần nâng cao chất lượng kiểm toán NSDP.

5. Kết cấu đề tài:

Ngoài phần mở đầu và kết luận, Đề tài được kết cấu thành 2 chương như sau:

- Chương I: Trình bày những vấn đề chung về việc lập, giao, và phân bổ dự toán, qua đó làm rõ các khái niệm cũng như vai trò của việc lập, giao và phân bổ dự toán NSDP; Thực hiện đánh giá, phân tích chỉ ra những tồn tại hạn chế, khó khăn vướng mắc trong thực hiện thực tiễn kiểm toán việc lập, giao và phân bổ dự toán.

- Chương II: Từ những hạn chế, khó khăn vướng mắc đã nêu đề xuất các giải pháp hoàn thiện và đưa ra một số khuyến cáo cho HĐND trong việc quyết định dự toán ngân sách địa phương.

CHƯƠNG 1

CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ KIỂM TOÁN LẬP VÀ PHÂN BỐ DỰ TOÁN NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG CỦA KTN

1.1. Tổng quan về kiểm toán công tác lập và phân bổ dự toán ngân sách địa phương

1.1.1. Những vấn đề chung về công tác lập và phân bổ dự toán ngân sách địa phương

1.1.1.1. Khái niệm về lập dự toán và phân bổ dự toán

Theo quy định tại Điều 4 Luật ngân sách nhà nước 2015 thì Ngân sách nhà nước là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước được dự toán và thực hiện trong một khoảng thời gian nhất định do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước. Trong đó Ngân sách địa phương là các khoản thu ngân sách nhà nước phân cấp cho cấp địa phương hưởng, thu bổ sung từ ngân sách trung ương cho ngân sách địa phương và các khoản chi ngân sách nhà nước thuộc nhiệm vụ chi của cấp địa phương.

Để có thể sắp xếp các khoản thu chi này nhà nước cần thiết phải xây dựng Kế hoạch ngân sách theo hàng năm hoặc giai đoạn. Kế hoạch ngân sách nhà nước là một bộ phận trong hệ thống kế hoạch phát triển kinh tế gồm xác định các mục tiêu, chỉ tiêu về thu, chi ngân sách nhà nước tương ứng với các mục tiêu, nhiệm vụ phát triển Kinh tế - Xã hội trong thời kì kế hoạch, đồng thời chỉ ra các giải pháp, chính sách cần thiết nhằm cải thiện cán cân ngân sách¹. Các loại kế hoạch ngân sách theo Điều 3, Nghị định 45/2017/NĐ-CP bao gồm:

- Kế hoạch tài chính 5 năm là kế hoạch tài chính được lập trong thời hạn 05 năm cùng với kế hoạch phát triển Kinh tế - Xã hội 05 năm.

- Kế hoạch tài chính – NSNN 03 năm là kế hoạch tài chính – NSNN được lập hằng năm theo phương thức cuốn chiếu cho thời gian 03 năm.

- Kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước 03 năm của các bộ, cơ quan trung ương và cơ quan, đơn vị ở cấp tỉnh: là kế hoạch tài chính – NSNN do các

¹ Kế hoạch hóa phát triển, GS.TS. Ngô Thắng Lợi, NXB Đại học Kinh tế Quốc dân, 2019

bộ, cơ quan trung ương, các cơ quan, đơn vị ở cấp tỉnh lập hằng năm theo phương thức cuốn chiếu cho thời gian 03 năm.

Như vậy có thể hiểu việc lập dự toán là việc xây dựng kế hoạch ngân sách hàng năm hoặc theo giai đoạn theo luật định.

Phân bổ dự toán ngân sách là phương án phân chia, phân phối tổng thu, tổng chi trong dự toán ngân sách địa phương. Trong đó chú trọng đến việc phân chia nhiệm vụ thu theo từng nguồn thu, phân chia tổng chi cho các chương trình nhiệm vụ, dự án... dựa trên mục tiêu phát triển kinh tế xã hội hàng năm của địa phương. Việc phân bổ dự toán ngân sách địa phương căn cứ vào nguyên tắc và tiêu chí phân bổ dự toán do trung ương và các địa phương quy định.

Do đặc điểm của việc tổ chức mô hình NSNN tại Việt Nam, việc lập dự toán ngân sách sử dụng phương pháp lập dựa trên cơ sở kết hợp giữa phương pháp phân bổ từ trên xuống và tổng hợp từ dưới lên tức là vừa dựa trên nhu cầu chi tại các đơn vị sử dụng ngân sách vừa tùy thuộc vào chính sách điều hành, nguồn lực của đơn vị dự toán cấp trên. Do vậy quá trình lập dự toán thường đã lồng ghép phương án phân bổ tuy nhiên có sự khác biệt về thẩm quyền, quy trình lập dự toán và phân bổ dự toán. Căn cứ vào Điều 49 Luật Ngân sách nhà nước 2015 quy định sau khi được giao dự toán ngân sách nhà nước thì các đơn vị dự toán cấp I ở trung ương và địa phương thực hiện phân bổ và giao dự toán ngân sách cho các đơn vị sử dụng ngân sách trực thuộc và đơn vị thuộc ngân sách cấp dưới trong trường hợp có ủy quyền thực hiện nhiệm vụ chi của mình, gửi cơ quan tài chính cùng cấp, đồng thời gửi Kho bạc Nhà nước nơi giao dịch để thực hiện.

1.1.1.2. Đặc điểm chung về lập dự toán và phân bổ dự toán

- Phải phản ánh đầy đủ chính xác các khoản thu, chi dự kiến theo đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức của nhà nước;

- Việc lập dự toán phải theo từng lĩnh vực thu và lĩnh vực chi; Dự toán NSNN phải tổng hợp đầy đủ và phân loại theo Mục lục NSNN (từng khoản thu, chi; cơ cấu chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi dự trữ quốc gia, chi trả nợ và viện trợ, chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính, dự phòng ngân sách).

- Phải đảm bảo nguyên tắc cân đối, chi phải có nguồn đảm bảo;

- Lập dự toán phải đúng theo nội dung, biểu mẫu quy định, đúng thời gian, phải thể hiện đầy đủ các khoản thu chi theo Mục lục Ngân sách Nhà nước và hướng dẫn của Bộ Tài chính gửi kịp thời cho các cơ quan chức năng của nhà nước xét duyệt;

- Dự toán được lập phải kèm theo các báo cáo thuyết minh rõ cơ sở, căn cứ tính toán.

1.1.1.3. Vai trò của công tác lập dự toán và phân bổ dự toán

- Công tác lập dự toán và phân bổ dự toán là khâu mở đầu của một chu trình ngân sách, đặt cơ sở nền tảng cho các khâu tiếp theo;

- Đảm bảo tài chính: Giúp địa phương xác định nguồn lực tài chính cần thiết và phương hướng sử dụng, đảm bảo ngân sách đủ để thực hiện các hoạt động, dự án, chương trình.

- Hướng dẫn hoạt động: Là cơ sở để các cơ quan, tổ chức và cá nhân của địa phương hoạt động theo đúng mục tiêu và ưu tiên đã đề ra.

- Tạo sự minh bạch và trách nhiệm: Quá trình lập và phân bổ dự toán giúp công chúng biết được địa phương sử dụng ngân sách như thế nào, từ đó đánh giá hiệu quả và trách nhiệm của chính quyền.

1.1.1.4. Quy định về trách nhiệm, nội dung và mẫu biểu lập dự toán và phân bổ dự toán.

(1) Về quy trình lập và trách nhiệm của các cơ quan trong công tác lập dự toán NSDP được quy định tại điều 41 đến 48 Luật NSNN năm 2015 được hướng dẫn bởi Chương III Nghị định 163/2016/NĐ-CP ngày 21/12/2016 của Chính phủ, cụ thể thường chia làm các giai đoạn:

- Giai đoạn 1:

Hướng dẫn lập dự toán NSNN: Trước ngày 15 tháng 5 hằng năm, Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị về việc xây dựng kế hoạch phát triển Kinh tế - Xã hội và dự toán ngân sách năm sau. Căn cứ Chỉ thị Thủ tướng Chính phủ, trước ngày 01/6 hằng năm, Bộ Tài chính ban hành Thông tư hướng dẫn về lập dự toán NSNN và thông báo số kiểm tra:

i) Về dự toán ngân sách với tổng mức và từng khoản thu, chi ngân sách cho dự trữ quốc gia, từng lĩnh vực chi ngân sách năm sau đến từng bộ, cơ quan trung ương;

ii) Về dự toán chi ngân sách thường xuyên chi tiết theo từng lĩnh vực năm sau của từng chương trình mục tiêu quốc gia, chương trình mục tiêu đến từng bộ, cơ quan quản lý chương trình mục tiêu quốc gia;

iii) Về dự toán tổng số thu NSNN trên địa bàn, tổng số chi NSDP và một số lĩnh vực chi quan trọng đến từng tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

- Giai đoạn 2:

Lập dự toán NSNN: Dự toán NSNN được lập từ cơ sở, cụ thể như sau:

+ Các đơn vị sử dụng ngân sách, chủ đầu tư lập dự toán thu, chi ngân sách thuộc phạm vi nhiệm vụ được giao;

+ Các cơ quan, đơn vị được giao nhiệm vụ thu phí, lệ phí phải lập DT thu từng loại phí, lệ phí, chi tiết tổng số thu, số nộp NS, số được khấu trừ và trích lại theo quy định của pháp luật...;

+ Các đơn vị dự toán cấp I xem xét dự toán do các đơn vị cấp dưới trực thuộc lập;

+ Cục Thuế lập dự toán thu NSNN trên địa bàn thuộc phạm vi quản lý, số thuế giá trị gia tăng phải hoàn theo chế độ thuộc phạm vi quản lý gửi Tổng cục Thuế, UBND cấp tỉnh, Sở Tài chính, Sở Kế hoạch và Đầu tư;

+ Cục Hải quan lập dự toán thu thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu; thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế giá trị gia tăng, thuế bảo vệ môi trường hàng nhập khẩu ...thuộc phạm vi quản lý, theo địa bàn tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương gửi Tổng cục Hải quan và UBND tỉnh, Sở Tài chính, Sở Kế hoạch và Đầu tư;

+ Cơ quan tài chính các cấp Chủ trì, phối hợp với cơ quan Kế hoạch và Đầu tư và các cơ quan cùng cấp tổng hợp, lập dự toán ngân sách, phương án phân bổ dự toán ngân sách của cấp mình;

+ Cơ quan Kế hoạch và Đầu tư các cấp phối hợp với cơ quan tài chính cùng cấp tổng hợp, lập dự toán ngân sách cấp mình; chủ trì, phối hợp với cơ quan tài chính cùng cấp lập dự toán chi đầu tư phát triển, lập phương án phân

bỏ chi đầu tư xây dựng cơ bản; gửi cơ quan tài chính cùng cấp đề tổng hợp lập dự toán NSNN và phương án phân bổ ngân sách;

+ UBND các cấp lập dự toán thu NSNN trên địa bàn, dự toán thu, chi NSDP; báo cáo Thường trực HĐND xem xét trước khi báo cáo cơ quan hành chính nhà nước cấp trên.

+ Lập lại dự toán NSNN: Việc lập lại dự toán, phương án phân bổ ngân sách thực hiện theo quy định của pháp luật, cụ thể đối với dự toán NSDP: Trường hợp HĐND cấp tỉnh đề nghị UBND cấp tỉnh lập lại dự toán NSDP, phương án phân bổ ngân sách cấp tỉnh trình HĐND cấp tỉnh quyết định vào thời gian do HĐND cấp tỉnh quyết định, nhưng phải trước ngày 20 tháng 12 năm trước.

- Giai đoạn 3:

Quyết định dự toán NSNN, phân bổ, giao dự toán NSNN

+ Trên cơ sở quyết định của Thủ tướng Chính phủ giao nhiệm vụ thu, chi ngân sách cho địa phương; Sở Tài chính giúp UBND cấp tỉnh trình HĐND cùng cấp quyết định dự toán thu, chi ngân sách tỉnh, phương án phân bổ ngân sách cấp tỉnh và mức bổ sung từ ngân sách cấp tỉnh cho ngân sách cấp dưới trước ngày 10/12 năm trước; UBND tỉnh báo cáo Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư dự toán ngân sách tỉnh và kết quả phân bổ dự toán ngân sách cấp tỉnh đã được HĐND tỉnh quyết định.

+ Căn cứ vào Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh, Sở Tài chính trình UBND cùng cấp quyết định giao nhiệm vụ thu, chi ngân sách cho từng cơ quan, đơn vị trực thuộc; Nhiệm vụ thu, chi, tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa NSTU' và NSDP và giữa các cấp Chính quyền địa phương, mức bổ sung từ ngân sách cấp tỉnh cho từng huyện, dự toán chi từ nguồn kinh phí uỷ quyền của NSTU', dự toán chi từ nguồn kinh phí uỷ quyền của ngân sách cấp tỉnh (nếu có) cho từng huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

+ Sau khi nhận được Quyết định giao nhiệm vụ thu, chi ngân sách của UBND; UBND trình HĐND cùng cấp Quyết định dự toán thu, chi NSDP và phương án phân bổ dự toán ngân sách cấp mình chậm nhất là 10 ngày kể từ ngày HĐND cấp trên trực tiếp quyết định dự toán và phân bổ ngân sách.

+ HĐND cấp tỉnh quyết định dự toán NSDP, phân bổ ngân sách cấp tỉnh năm sau trước ngày 10/12 năm trước. HĐND cấp dưới Quyết định dự toán NSDP, phân bổ ngân sách năm sau của cấp mình chậm nhất là mười ngày, kể từ ngày HĐND cấp trên trực tiếp Quyết định dự toán và phân bổ ngân sách.

+ Sau khi nhận được dự toán thu, chi ngân sách được cấp có thẩm quyền giao; các đơn vị dự toán phải tổ chức phân bổ và giao dự toán thu, chi ngân sách cho từng đơn vị trực thuộc, kể cả dự toán chi từ nguồn kinh phí uỷ quyền (nếu có) trước ngày 31 tháng 12 năm trước.

Có thể khái quát trách nhiệm của các cơ quan trong quy trình lập dự toán NSDP qua biểu sau:

Biểu 1: Sự tham gia của các chủ thể trong quy trình lập dự toán.

STT	Giai đoạn	Chủ thể chính	Các chủ thể phối hợp
1	Lập dự toán	UBND các cấp	UBND các cấp, các cơ quan, tổ chức, đơn vị trên địa bàn...
2	Thông qua dự toán	HĐND các cấp	UBND các cấp, các cơ quan, tổ chức, đơn vị trên địa bàn...
3	Thực hiện dự toán	UBND các cấp	UBND các cấp, các cơ quan, tổ chức, đơn vị trên địa bàn...

(2) Nội dung lập dự toán NSDP

+ Lập dự toán thu: Xác định các khoản thu hiện có và những khoản thu có thể tăng, giảm trong năm kế hoạch. Xác định mức thu các khoản hiện có và khả năng tăng giảm trong năm kế hoạch. Tính toán số thu từng khoản cho năm kế hoạch. Xác định tổng số thu ngân sách của đơn vị.

+ Lập dự toán chi: Tương tự như lập dự toán thu. Đánh giá các nội dung chi, các khoản chi đã thực hiện ở năm báo cáo và những khoản chi tăng giảm trong năm kế hoạch. Xác định mức chi hiện có và khả năng tăng giảm trong năm kế hoạch. Xác định số chi của các khoản. Xác định tổng số chi của đơn vị, cấp ngân sách và được phân chia theo mục lục ngân sách.

+ Xác định mức cân đối ngân sách: So sánh tổng số thu và chi dự kiến của năm kế hoạch. Từ đó định ra số bội chi hoặc bội thu để xác định số được

trợ cấp cân đối từ NSTU hoặc xác định tỷ lệ điều tiết các khoản thu giữa NSTU và NSDP (đối với giai đoạn đầu thời kỳ ổn định ngân sách).

+ Quyết định dự toán ngân sách: Dự toán ngân sách của các cấp sau khi được tổng hợp lại sẽ được trình HĐND các cấp để trao đổi thảo luận, xem xét nhằm đi đến những sự thống nhất về tổng thu, tổng chi và cân đối ngân sách. Trên cơ sở đó, HĐND sẽ thống nhất và quyết định tổng thu chi NS của địa phương mình.

(3) Mẫu biểu lập và phân bổ dự toán

Mẫu biểu lập và phân bổ dự toán gồm Mẫu biểu số 01 đến Mẫu biểu số 49 theo quy định tại Thông tư 342/2016/TT-BTC hướng dẫn Nghị định 163/2016/NĐ-CP hướng dẫn Luật ngân sách nhà nước do Bộ trưởng Bộ Tài chính ban hành và theo các văn bản hướng dẫn lập dự toán hàng năm của Bộ Tài chính.

1.1.2. Những vấn đề chung về kiểm toán công tác lập và phân bổ dự toán ngân sách địa phương

1.1.2.1. Khái niệm về kiểm toán công tác lập và phân bổ dự toán NSDP

Tại Điều 3, Luật KTNN 2015 quy định: “*Hoạt động kiểm toán của Kiểm toán nhà nước là việc đánh giá và xác nhận tính đúng đắn, trung thực của các thông tin tài chính công, tài sản công hoặc báo cáo tài chính liên quan đến quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công; việc chấp hành pháp luật và hiệu quả trong việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công*”.

Tại Điều 9, Luật KTNN quy định: “*Kiểm toán nhà nước có chức năng đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị đối với việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công*”.

Kiểm toán công tác lập và phân bổ dự toán ngân sách địa phương là quá trình đánh giá, kiểm tra và xác minh việc lập, phê duyệt và thực hiện dự toán ngân sách ở cấp địa phương theo đúng quy định và nguyên tắc tài chính công

1.1.2.2 Vai trò chung về kiểm toán công tác lập và phân bổ dự toán NSDP.

KTNN là cơ quan có vai trò quan trọng trong việc đưa ra ý kiến đối với việc lập dự toán và quyết toán NSNN. Đây là một trong những nhiệm vụ quan trọng đã được quy định xuyên suốt từ Luật KTNN 2005 đến Luật KTNN 2015. Thông qua hoạt động kiểm toán việc lập và phân bổ dự toán NSDP, KTNN đã chỉ ra những hạn chế, bất cập trong việc lập và phân bổ dự toán NSDP.

Theo quy định tại Điều 9 của Luật KTNN quy định về nhiệm vụ và quyền hạn của KTNN “4. Trình ý kiến của Kiểm toán nhà nước để Quốc hội xem xét, quyết định dự toán ngân sách nhà nước, quyết định phân bổ ngân sách trung ương, quyết định chủ trương đầu tư chương trình mục tiêu quốc gia, dự án quan trọng quốc gia, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước. 5. Tham gia với các cơ quan của Quốc hội, của Chính phủ trong việc xem xét về dự toán ngân sách nhà nước, phương án phân bổ ngân sách trung ương, phương án điều chỉnh dự toán ngân sách nhà nước, phương án bố trí ngân sách cho chương trình mục tiêu quốc gia, dự án quan trọng quốc gia do Quốc hội quyết định và quyết toán ngân sách nhà nước”

Theo đó Luật KTNN năm 2015, nhiệm vụ của KTNN trong khâu dự toán được quy định với 02 nội dung:

(1) Tiền kiểm: Tham gia với các cơ quan của Quốc hội, của Chính phủ trong việc xem xét về dự toán NSNN, phương án phân bổ NSTU, phương án điều chỉnh dự toán NSNN; Trình ý kiến của KTNN để Quốc hội xem xét, quyết định dự toán NSNN, quyết định phân bổ NSTU. Trong đó KTNN khu vực tham gia ý kiến đối với dự toán NSDP khi thảo luận với Bộ Tài chính hoặc các phiên làm việc của Ủy ban Tài chính Ngân sách.

(2) Hậu kiểm: Thực hiện kế hoạch kiểm toán hàng năm, trong đó KTNN khu vực thực hiện kiểm toán NSDP hàng năm của các tỉnh, thành phố trên địa bàn quản lý và báo cáo tổng hợp kết quả kiểm toán năm và kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội; gửi báo cáo tổng hợp kết quả kiểm toán năm và kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán cho Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội; cung cấp kết quả kiểm toán cho Bộ Tài chính, Đoàn đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân nơi kiểm toán và các cơ quan khác theo quy định của pháp luật.

1.1.2.3 Mục tiêu kiểm toán công tác lập và phân bổ dự toán NSDP.

Mục tiêu kiểm toán công tác lập và phân bổ dự toán trong quá trình kiểm toán NSDP gồm các nội dung chính như sau:

- Xác định mức độ tuân thủ của việc lập và phân bổ dự toán NSDP với các quy định và hướng dẫn từ cấp trung ương: Tính tuân thủ trong lập và phân bổ dự toán là nội dung trọng yếu mà kiểm toán viên cần đánh giá khi thực hiện kiểm toán. Về cơ bản việc lập dự toán ngân sách địa phương phải bảo đảm các nguyên tắc về cân đối ngân sách, các căn cứ, yêu cầu theo quy định của Luật ngân sách nhà nước, Nghị định của Chính phủ, các văn bản hướng dẫn của Bộ, Ngành và các văn bản quy định của địa phương ban hành trong thẩm quyền.

- Đánh giá tính hợp lý, minh bạch và hiệu quả của việc phân bổ và sử dụng ngân sách địa phương: Việc lập và phân bổ dự toán vừa phải đảm bảo tính tuân thủ, vừa phải có tính hợp lý đặc biệt là tính minh bạch và hiệu quả. Nội dung lập và phân bổ dự toán tại địa phương phải gắn với định hướng, mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, ngành và lĩnh vực...phù hợp với đặc điểm, tính chất của từng địa phương, từng cấp, từng đơn vị đồng thời nâng cao tính minh bạch để giúp các cơ quan dân cử, người dân thực hiện quyền giám sát.

- Đề xuất, kiến nghị các giải pháp cải tiến quy trình và quản lý ngân sách: Qua kiểm toán, KTNN kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc hủy bỏ các văn bản có liên quan đến quản lý, sử dụng NSNN không phù hợp với thực tiễn hoặc trái với quy định hiện hành.

1.1.2.4 Nội dung kiểm toán công tác lập và phân bổ dự toán NSDP.

- Kiểm toán tuân thủ: Đánh giá mức độ tuân thủ của việc lập và phân bổ dự toán ngân sách với các quy định và hướng dẫn từ cấp trung ương.

- + Việc ban hành văn bản hướng dẫn, lập, thẩm định, phân bổ và giao dự toán ngân sách của các cấp ngân sách có phù hợp thẩm quyền và quy định của TU;

- + Tính tuân thủ trình tự, thủ tục, thời gian của việc lập dự toán;

- + Tính tuân thủ về định mức, đơn giá, nội dung chi của việc lập dự toán.

- Kiểm toán hoạt động: Đánh giá tính kinh tế, hiệu lực và hiệu quả của việc lập và phân bổ dự toán ngân sách địa phương:

+ Đánh giá mức phần đầu thu của địa phương thông qua đối chiếu, so sánh giữa dự toán UBND các cấp lập với số kiểm tra về dự toán thu đã được cấp trên thông báo;

+ Đánh giá việc bao quát hết các nguồn thu phí, lệ phí, học phí, thu viện trợ, các khoản huy động đóng góp, thu khác ngân sách phát sinh trên địa bàn.

+ Đánh giá việc lập, phân bổ các nhiệm vụ chi là cần thiết, cấp bách phục vụ kinh tế - xã hội địa phương; các dự án theo thứ tự ưu tiên về sự cần thiết, cấp bách và hiệu quả; Phù hợp với nhu cầu về vốn, tiến độ thực hiện và tình hình sử dụng vốn của các dự án; quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, kế hoạch đầu tư trung hạn của địa phương.

- Kiểm toán tài chính: Đánh giá sự đúng đắn của thông tin tài chính liên quan đến dự toán và phân bổ ngân sách.

Việc kiểm toán công tác lập và phân bổ dự toán ngân sách địa phương giúp đảm bảo tính công bằng, minh bạch và hiệu quả trong việc sử dụng ngân sách, đồng thời là cơ sở để cải tiến và hoàn thiện quy trình quản lý ngân sách ở cấp địa phương.

1.1.2.5. Phạm vi kiểm toán công tác lập và phân bổ dự toán NSDP.

Kiểm toán công tác lập và phân bổ dự toán NSDP thường thực hiện lồng ghép trong quá trình kiểm toán NSDP do KTNN khu vực thực hiện, phạm vi bao gồm tất cả các bước từ việc lập dự toán, giao và phân bổ dự toán bao gồm:

- Phạm vi kiểm toán tổng hợp:

+ Công tác ban hành văn bản hướng dẫn, quy định chi tiết về công tác lập và phân bổ dự toán của các cấp ngân sách;

+ Công tác lập dự toán của các đơn vị dự toán trình cơ quan tài chính cùng cấp;

+ Công tác thẩm tra, tổng hợp dự toán và tham mưu phê duyệt dự toán của cơ quan tài chính cùng cấp;

+ Công tác giao và phân bổ dự toán của HĐND các cấp.

- Phạm vi kiểm toán chi tiết tại các đơn vị dự toán công tác lập và thảo luận dự toán.

1.1.2.6. Phương pháp kiểm toán công tác lập và phân bổ dự toán NSDP.

Thực hiện theo hướng dẫn kiểm toán NSDP tại Quyết định 111/QĐ-KTNN ngày 04/2/2021, việc xác định các phương pháp kiểm toán theo quy định tại: Đoạn 31, CMKTNN 1300 - Lập KHKT của cuộc kiểm toán tài chính; CMKTNN 1330 - Biện pháp xử lý rủi ro trong kiểm toán tài chính; Đoạn 33 đến Đoạn 36 CMKTNN 3000 - Hướng dẫn kiểm toán hoạt động; Đoạn 35 CMKTNN 4000 - Hướng dẫn kiểm toán tuân thủ.

Sử dụng phương pháp kiểm toán cơ bản gồm sử dụng kết hợp các phương pháp kiểm toán chủ yếu: Chọn mẫu, phỏng vấn, phân tích, cân đối, đối chiếu, so sánh, kiểm toán chi tiết số phát sinh và số dư tài khoản, giải trình của đơn vị...Thu thập bằng chứng khi các báo cáo, tài liệu của đơn vị cung cấp có sai lệch. Phương pháp kiểm toán đối với một số nội dung, khoản mục cụ thể như:

- Phương pháp đối chiếu: Trong quá trình kiểm toán tổng hợp, nếu phát sinh nhu cầu đối chiếu, xác nhận số liệu tại các đơn vị dự toán cấp tỉnh, các huyện, thành phố trực thuộc tỉnh, các đơn vị có nghĩa vụ với NSNN, Tổ kiểm toán trình Trưởng đoàn kiểm toán báo cáo Kiểm toán trưởng quyết định.

- Phương pháp chọn mẫu kiểm tra thực tế hiện trường: Khi kiểm toán chi tiết dự án đầu tư, ngoài việc áp dụng các phương pháp kiểm toán cơ bản, khi cần thiết phải áp dụng phương pháp chọn mẫu kiểm tra thực tế hiện trường. Tổ kiểm toán lập Tờ trình báo cáo với Trưởng đoàn nội dung, lý do kiểm tra hiện trường, nhân sự, thời gian, địa điểm kiểm tra để Trưởng đoàn phê duyệt trước khi thực hiện.

1.1.3. Những nhân tố tác động đến kiểm toán công tác lập và phân bổ dự toán ngân sách địa phương trong cuộc kiểm toán ngân sách địa phương.

Khi kiểm toán công tác lập và phân bổ dự toán ngân sách địa phương, có nhiều nhân tố có thể tác động đến quá trình kiểm toán và kết quả kiểm toán. Các nhân tố chủ yếu như sau:

(i) Các nhân tố chủ quan

- Năng lực và trình độ chuyên môn của đội ngũ kiểm toán: Là nhân tố quan trọng ảnh hưởng đến chất lượng cuộc kiểm toán. Kiểm toán công tác lập, giao và phân bổ dự toán đòi hỏi kiểm toán viên phải có chuyên môn sâu về quy trình lập dự toán, các quy định có liên quan đến từng nội dung về nội dung chi, định mức chi, đơn giá chi, các khoản thu ngân sách; đồng thời yêu cầu kiểm toán viên phải có khả năng kiểm toán tổng hợp tại các cơ quan tổng hợp chịu trách nhiệm về công tác tổng hợp dự toán như cơ quan tài chính các cấp, cơ quan kho bạc nhà nước các cấp.

(ii) Các nhân tố khách quan

- Chính sách và quy định từ cấp trung ương: Bộ máy nhà nước là tổng thể các cơ quan Nhà nước từ Trung ương tới địa phương, được tổ chức, hoạt động theo những nguyên tắc thống nhất, tạo thành cơ chế đồng bộ nhằm thực hiện nhiệm vụ, chức năng của nhà nước. Do vậy, việc lập, giao và phân bổ dự toán của NSDP phải tuân thủ quy định và hướng dẫn chung của trung ương; ngoài ra địa phương có thể ban hành các quy định đặc thù theo thẩm quyền và trong khuôn khổ quy định của trung ương. Sự thay đổi hoặc điều chỉnh về chính sách, quy định của trung ương liên quan đến ngân sách địa phương có thể tác động đến việc lập và phân bổ dự toán, do đó kiểm toán viên cần lưu ý các quy định của trung ương trong quá trình thực hiện kiểm toán.

- Tình hình kinh tế - xã hội của địa phương: Những biến động về tình hình kinh tế, xã hội, thảm họa tự nhiên, dịch bệnh,... có thể tác động đến việc lập và phân bổ dự toán ngân sách, do đó trong quá trình kiểm toán lập, giao và phân bổ dự toán kiểm toán viên cần lưu ý.

- Hệ thống thông tin quản lý ngân sách: Hiện nay, các địa phương đã triển khai hệ thống thông tin quản lý ngân sách – kho bạc (gọi tắt là Tabmis), hệ thống Tabmis được triển khai và vận hành tại cơ quan tài chính, các đơn vị Kho bạc Nhà nước từ trung ương đến cấp quận, huyện và các Bộ, ngành. Hệ thống Tabmis ảnh hưởng đến công tác kiểm toán lập, giao và phân bổ dự toán ở các khía cạnh:

+ Kiểm toán viên cần đánh giá được tính tin cậy, đầy đủ, nhanh chóng, chính xác của hệ thống Tabmis;

+ Việc khai thác dữ liệu trong phần mềm trong quá trình kiểm toán: Các quy định về thẩm quyền, bảo mật, năng lực của Kiểm toán viên.

- Văn hóa và thái độ làm việc của cán bộ công chức tại các cơ quan quản lý ngân sách và đơn vị sử dụng ngân sách: Nếu có sự thiếu minh bạch, không hợp tác hoặc thậm chí chống đối, việc kiểm toán sẽ gặp nhiều khó khăn.

- Áp lực từ bên ngoài và các lợi ích nhóm: Áp lực từ các nhóm lợi ích hoặc các bên liên quan có thể tác động đến quá trình kiểm toán, khiến cho quá trình này không còn độc lập và khách quan.

- Công nghệ và hệ thống thông tin kiểm toán: Công nghệ hiện đại có thể giúp kiểm toán diễn ra hiệu quả và chính xác hơn. Tuy nhiên, nếu không được sử dụng đúng cách, công nghệ cũng có thể trở thành rào cản.

- Sự thay đổi trong nguồn lực và ưu tiên ngân sách của địa phương: Khi có sự điều chỉnh về nguồn lực và ưu tiên ngân sách, việc kiểm toán cần phải thích nghi nhanh chóng để đảm bảo kết quả kiểm toán chính xác.

Những nhân tố trên cần được xem xét cẩn thận trong quá trình kiểm toán công tác lập và phân bổ dự toán ngân sách địa phương để đảm bảo tính khách quan, độc lập và hiệu quả của kiểm toán.

1.2. Thực trạng kiểm toán công tác lập và phân bổ dự toán ngân sách địa phương trong cuộc kiểm toán ngân sách địa phương do KTNN thực hiện

1.2.1. Đánh giá chung

- Về khung pháp lý:

Khung pháp lý chung cho hoạt động của KTNN Việt Nam cho công tác kiểm toán nói chung và kiểm toán công tác lập và phân bổ dự toán ngân sách địa phương trong cuộc kiểm toán ngân sách địa phương nói riêng đã được Hiến định và Luật hóa, cụ thể:

Điều 23, Luật NSNN năm 2015:

“Nhiệm vụ, quyền hạn của Kiểm toán nhà nước

1. Thực hiện kiểm toán ngân sách nhà nước và báo cáo kết quả kiểm toán với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội; gửi báo cáo kiểm toán cho Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội và các cơ quan khác có liên quan theo quy định của Luật Kiểm toán nhà nước.

2. Trình Quốc hội báo cáo kiểm toán quyết toán ngân sách nhà nước để Quốc hội xem xét, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước.

3. Tham gia với Ủy ban tài chính, ngân sách và các cơ quan khác của Quốc hội, Chính phủ trong việc xem xét, thẩm tra báo cáo về dự toán ngân sách nhà nước, phương án phân bổ ngân sách trung ương, phương án điều chỉnh dự toán ngân sách nhà nước”

Nhiệm vụ của KTNN là thực hiện kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công trong đó ngân sách nhà nước giữ vai trò chủ đạo trong Tài chính công, mà NSNN được xây dựng, quản lý, sử dụng theo dự toán hàng năm, do đó nội dung kiểm toán công tác lập và phân bổ dự toán ngân sách địa phương là một nhiệm vụ quan trọng.

- Về quy trình, hướng dẫn kiểm toán ngân sách địa phương của KTNN, cụ thể quy trình kiểm toán, các hướng dẫn kiểm toán ngân sách địa phương, trong đó có công tác lập và phân bổ dự toán ngân sách địa phương trong cuộc kiểm toán ngân sách địa phương của KTNN:

KTNN cơ bản đã ban hành quy trình kiểm toán chung và hướng dẫn kiểm toán riêng cho từng lĩnh vực, sau các lần điều chỉnh, bổ sung, thay thế các quy trình, hướng dẫn cơ bản đã được hoàn thiện, tạo thành một khung chuẩn mực để giúp kiểm toán viên thực hiện nhiệm vụ kiểm toán. Đến thời điểm năm 2023, Quy trình kiểm toán chung được ban hành tại Quyết định số 02/2020/QĐ-KTNN ngày 16/10/2020 của Tổng KTNN. Căn cứ quy trình chung, KTNN đã ban hành Hướng dẫn kiểm toán ngân sách địa phương tại Quyết định số 111/QĐ-KTNN ngày 04/02/2021 của Tổng KTNN.

Nhìn chung, về quy định nội bộ đã có những quy định chi tiết về việc kiểm toán ngân sách địa phương. Tuy nhiên, quy trình và hướng dẫn còn mang tính chung chung dàn trải cho một cuộc kiểm toán ngân sách địa phương, chưa

đi sâu chi tiết vào hướng dẫn kiểm toán công tác lập và phân bổ dự toán. Mặt khác, có những thách thức liên quan đến việc cập nhật và điều chỉnh các quy định này để phản ánh đúng tình hình thực tế và phù hợp với các thay đổi trong quản lý ngân sách địa phương đặc biệt là việc điều hành ngân sách có nhiều văn bản pháp lý cá biệt.

- Tổ chức kiểm toán: Cách thức tổ chức kiểm toán ngân sách địa phương cũng đã được quy định tại quy trình và hướng dẫn kiểm toán. Nhiệm vụ kiểm toán được tổ chức theo các đoàn kiểm toán, thời gian kiểm toán ngân sách địa phương từ tháng 3 đến tháng 10 trong năm, theo quy định nội bộ của ngành yêu cầu hoàn thành kiểm toán trước tháng 11 hàng năm và trước khi địa phương trình HĐND phê duyệt quyết toán năm.

Qua quá trình hoàn thiện và phát triển, việc tổ chức kiểm toán ngân sách địa phương đã được mở rộng và tăng cường, cơ bản thực hiện kiểm toán toàn bộ ngân sách các địa phương để cung cấp cho Quốc hội các thông tin quan trọng để phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước. Năng lực kiểm toán viên nhà nước ngày càng được nâng cao về số lượng và chất lượng. Tuy nhiên trong kiểm toán ngân sách địa phương, việc tổ chức kiểm toán còn gặp nhiều thách thức như việc thực hiện kiểm toán là hậu kiểm, sau khi địa phương đã lập, phân bổ và sử dụng dự toán đặc biệt là khi phát hiện những sai sót trong khâu lập và phân bổ dự toán của niên độ trước thì địa phương đã thực hiện lập, và phân bổ dự toán cho niên độ sau do vậy làm giảm hiệu lực công tác kiểm toán; nhân lực đáp ứng cho công tác kiểm toán chuyên sâu việc lập và phân bổ dự toán còn thiếu và yếu.

- Phạm vi và nội dung kiểm toán: KTNN đã mở rộng phạm vi và nội dung kiểm toán, không chỉ kiểm tra sự tuân thủ mà còn đánh giá tính kinh tế, hiệu lực, hiệu quả việc quản lý, sử dụng ngân sách địa phương.

- Công nghệ và phương pháp kiểm toán: Hiện nay KTNN đang thúc đẩy việc áp dụng công nghệ trong việc kiểm toán, giúp nâng cao hiệu quả và chính xác nhằm mục tiêu chuyển đổi từ quy trình kiểm toán truyền thống sang quy trình kiểm toán số dựa trên nền tảng dữ liệu lớn với sự hỗ trợ của công nghệ trí tuệ nhân tạo một cách chủ động. Mặt khác, việc trao đổi và khai thác thông tin

điện tử của đơn vị được kiểm toán còn gặp nhiều khó khăn về mặt pháp lý và thủ tục thực hiện.

- Kết quả của công tác kiểm toán nội dung lập và phân bổ dự toán tại các Báo cáo kiểm toán ngân sách địa phương đã đóng góp quan trọng vào việc cải tiến quản lý và sử dụng ngân sách địa phương. Theo thống kê kết quả kiểm toán NSDP của KTNN khu vực XIII từ năm 2012 đến 2023, rất nhiều các kiến nghị chấn chỉnh công tác quản lý là tồn tại trong công tác lập và phân bổ dự toán của địa phương.

KTNN Việt Nam đã đóng vai trò quan trọng trong việc giám sát và kiểm soát việc sử dụng ngân sách địa phương. Các hoạt động kiểm toán đã giúp nâng cao tính minh bạch, trách nhiệm và hiệu quả sử dụng ngân sách. Tuy nhiên, với những thách thức và thay đổi trong quản lý ngân sách, KTNN cần không ngừng nâng cao năng lực, cập nhật phương pháp và công nghệ để đáp ứng nhu cầu kiểm toán ngày càng cao.

1.2.2. Những kết quả đạt được

Qua hơn 10 năm hoạt động, KTNN khu vực XIII đã có nhiều phát hiện và kiến nghị địa phương hoàn thiện công tác lập, giao và phân bổ dự toán; đóng vai trò quan trọng trong việc cung cấp thông tin cho quyết định của chính quyền địa phương và giúp đảm bảo tính minh bạch, trách nhiệm và hiệu quả trong việc sử dụng nguồn lực tài chính.

Qua thống kê kết quả kiểm toán tại các Báo cáo kiểm toán ngân sách địa phương từ năm 2012 đến 2023 do KTNN khu vực XIII thực hiện cho thấy, kết quả kiểm toán công tác lập, giao và phân bổ dự toán có nhiều phát hiện quan trọng, việc đánh giá ngày càng chuyên sâu đồng thời mang tính tổng hợp cao.

Cụ thể một số kết quả kiểm toán điển hình như sau: Phát hiện các vi phạm về quy định, quy trình, và tiêu chí lập và phân bổ dự toán ngân sách bao gồm: Lập và phân bổ dự toán không đúng quy định tại Luật NSNN, hướng dẫn lập dự toán hàng năm của Bộ Tài chính; Tiêu chí lập và phân bổ dự toán không phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội của địa phương theo Nghị quyết của HĐND địa phương; Không thuyết minh được cơ sở xây dựng tiêu chí lập và phân bổ dự toán.

Thông qua việc tổ chức thực hiện kiểm toán công tác lập, giao và phân bổ dự toán đã góp phần đánh giá tính kinh tế, hiệu lực và hiệu quả: Đánh giá sự hợp lý và hiệu quả của việc phân bổ ngân sách địa phương, từ đó đưa ra khuyến nghị để tối ưu việc sử dụng ngân sách. Qua đó góp ý cải tiến quy trình và quy định: Dựa vào kết quả kiểm toán, KTNN có thể đề xuất những điều chỉnh hoặc cải tiến quy trình và quy định liên quan đến việc lập và phân bổ dự toán ngân sách địa phương; Tăng cường minh bạch và trách nhiệm: Kết quả kiểm toán giúp tăng cường tính minh bạch trong việc quản lý và sử dụng ngân sách, đồng thời đặt ra trách nhiệm cho các cơ quan, đơn vị liên quan; Tối ưu hoá việc sử dụng ngân sách: Dựa trên kết quả kiểm toán, các đơn vị và cơ quan địa phương có thể điều chỉnh và tối ưu hoá việc sử dụng ngân sách, hướng đến mục tiêu phát triển kinh tế-xã hội một cách hiệu quả. Phản ánh thực trạng và đặt ra vấn đề: Kết quả kiểm toán cũng giúp phản ánh một cách chính xác và khách quan về tình hình quản lý, lập và phân bổ dự toán ngân sách tại các đơn vị và địa phương.

Những kết quả này không chỉ giúp tối ưu hoá việc sử dụng ngân sách, mà còn góp phần nâng cao niềm tin của công chúng và các bên liên quan vào việc quản lý và sử dụng ngân sách địa phương một cách minh bạch và hiệu quả.

1.2.2.1. Việc tham gia của KTNN khu vực về dự toán và phương án phân bổ ngân sách địa phương

Việc KTNN khu vực tham gia ý kiến dự toán ngân sách địa phương đã được KTNN ban hành hướng dẫn tại Quyết định 1214/QĐ-KTNN ngày 8/9/2022 áp dụng đối với các hội nghị thảo luận của Bộ Tài chính với các địa phương về dự toán NSNN khi KTNN tham dự. Hàng năm, vào khoảng tháng 8, địa phương lập báo cáo đánh giá tình hình thực hiện dự toán năm ngân sách hiện tại và xây dựng dự toán ngân sách cho năm sau gửi Bộ Tài chính, đồng thời gửi KTNN các khu vực quản lý trên địa bàn xin ý kiến trước khi tiến hành thảo luận dự toán với Bộ.

Qua thực hiện trong khoảng thời gian 2 năm, KTNN khu vực XIII đã có nhiều ý kiến góp ý về việc xây dựng dự toán NSDP. Nhờ kinh nghiệm trong thực tiễn hoạt động kiểm toán và so sánh giữa các địa phương với nhau, KTNN khu vực XIII đã có những đóng góp tích cực, có giá trị nhằm cung cấp thông

tin, số liệu, tài liệu có độ tin cậy cao để giúp hoàn thiện việc xây dựng dự toán của địa phương, phục vụ thảo luận dự toán với Bộ Tài chính.

1.2.3. Những tồn tại và hạn chế

1.2.3.1. Trong giai đoạn khảo sát, lập kế hoạch kiểm toán:

- Hạn chế trong việc khai thác bằng công nghệ thông tin trên dữ liệu điện tử: Hiện nay, các cơ quan tài chính tại địa phương đang triển khai mạnh mẽ việc ứng dụng phần mềm Tabmis vào công tác điều hành, quản lý ngân sách. Điều này đòi hỏi các thành viên đoàn kiểm toán phải thay đổi cách tiếp cận và xử lý dữ liệu, đồng thời nâng cao năng lực chuyên môn và công nghệ để khai thác dữ liệu tổng hợp phục vụ cho kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách địa phương.

- Hạn chế trong việc xây dựng các mẫu biểu đề cương khảo sát gửi đơn vị được kiểm toán. Còn có sự khác biệt giữa mẫu biểu đề cương khảo sát và các mẫu biểu trong quá trình lập dự toán của địa phương theo quy định, gây mất thời gian để đơn vị cung cấp; một số nội dung tại mẫu biểu khảo sát còn chung chung chưa phù hợp nội dung kiểm toán cụ thể; chưa có tính kế thừa dữ liệu từ các cuộc kiểm toán trước đó.

- Hạn chế trong việc thu thập các thông tin khác liên quan đến việc lập, giao và phân bổ dự toán của NSDP: Việc lập, giao và phân bổ dự toán NSDP tuân theo hướng dẫn và kiểm tra của các Bộ, ngành cụ thể như việc giao số kiểm tra lập dự toán, thảo luận dự toán sau khi địa phương lập dự thảo xây dựng dự toán, việc xác định tỷ lệ điều tiết các khoản thu điều tiết đầu thời kỳ ổn định; các nội dung này đều ảnh hưởng chi phối đến việc giao và phân bổ dự toán của địa phương tuy nhiên các hồ sơ tài liệu có liên quan còn chưa được quy định cụ thể gây khó khăn cho kiểm toán viên trong việc đánh giá công tác lập, giao và phân bổ dự toán như xác định sự hợp lý của số kiểm tra dự toán, nguyên nhân chênh lệch giữa số dự toán địa phương xây dựng và số giao của Bộ Tài chính...

1.2.3.2. Trong giai đoạn thực hiện kiểm toán:

- Việc phân bổ thời gian, nhân sự thực hiện tại Kế hoạch kiểm toán chi tiết còn chưa có tiêu chí rõ ràng về thời gian dành cho kiểm toán tổng hợp chi tiết công tác lập, giao và phân bổ dự toán; cách thức phân công nhiệm vụ gồm

phân công theo từng giai đoạn của quy trình quản lý ngân sách hay phân công theo từng nội dung chi (kiểm toán từ giai đoạn lập dự toán đến quyết toán kinh phí từng nội dung chi); việc phân bổ thời gian, nhân sự có hiệu quả hay không phụ thuộc vào quy mô ngân sách, năng lực của kiểm toán viên.

- Việc thu thập bằng chứng: Hiện nay KTNN vẫn chưa có hướng dẫn cụ thể về bằng chứng đối với các nội dung đánh giá tổng hợp như nội dung kiểm toán công tác lập, giao dự toán, chưa quy định rõ ràng bằng chứng lưu trữ cho các đánh giá nội dung tổng hợp sẽ được thu thập tới mức độ chi tiết theo đơn vị hay chỉ dừng lại ở các mẫu biểu tổng hợp.

- Hạn chế trong việc thực hiện các thủ tục kiểm toán: Thủ tục kiểm toán công tác lập, giao và phân bổ dự toán chủ yếu là thủ tục phân tích, so sánh các dữ liệu giữa số ước thực hiện năm trước, số dự kiến của năm dự toán, số kiểm tra của cấp trên,...do địa phương xây dựng, như vậy cơ bản thủ tục kiểm toán vẫn dựa trên số liệu mà địa phương xây dựng mà có thể bản thân các số liệu này chưa phù hợp, chưa đầy đủ nhưng KTNN chưa có xây dựng được các thủ tục kiểm toán khách quan hơn.

Mặt khác, để đánh giá tính kinh tế, hiệu lực và hiệu quả của công tác lập và phân bổ dự toán một cách toàn diện thì việc đánh giá được tính phù hợp, hiệu quả của các định mức, tiêu chí, nguyên tắc lập và phân bổ dự toán cần phải được chú trọng. Tuy nhiên, thực tế các thủ tục kiểm toán đang chỉ tập trung vào đánh giá tính tuân thủ, việc đánh giá các định mức, tiêu chí, nguyên tắc lập và phân bổ dự toán đòi hỏi nhiều thời gian, trình độ của KTV và tính pháp lý.

- Chưa có quy định phối hợp giữa các KTNN khu vực và chuyên ngành do có nhiều văn bản do trung ương ban hành yêu cầu địa phương phải đảm bảo tuân thủ, tuy nhiên văn bản đó có thể không phù hợp thực tế tại địa phương hoặc cách hiểu chưa thống nhất giữa các địa phương, gây khó khăn cho công tác đánh giá, kiến nghị kiểm toán của KTNN khu vực.

1.2.3.3. Trong giai đoạn lập và gửi BCKT

Giai đoạn lập và gửi BCKT gồm các bước: Hoàn thiện dự thảo báo cáo kiểm toán, gửi lấy ý kiến của đơn vị được kiểm toán; Thông báo kết quả kiểm toán và Phát hành báo cáo kiểm toán và thông báo kết quả kiểm toán.

- Quá trình tổng hợp BCKT phải tổng hợp nhiều nội dung từ nhiều BBKT tại các đơn vị do đó quá trình tổng hợp có thể không đầy đủ, việc trình bày không đúng bản chất sai sót,...;

- Sau khi tổng hợp xong dự thảo BCKT, việc lấy ý kiến các tổ, các kiểm toán viên thực hiện kiểm toán trực tiếp không đầy đủ;

- Thời gian gửi lấy ý kiến của địa phương được kiểm toán về dự thảo BCKT theo quy định của Luật KTNN là tương đối ngắn: *"Trong thời hạn 10 ngày, kể từ ngày nhận được dự thảo báo cáo kiểm toán, đơn vị được kiểm toán phải có ý kiến bằng văn bản gửi Kiểm toán nhà nước; quá thời hạn trên, đơn vị được kiểm toán không có ý kiến thì được coi là đã nhất trí với dự thảo báo cáo kiểm toán"*.

1.2.3.4. Trong kiểm tra thực hiện kiến nghị kiểm toán:

KTNN khu vực XIII thành lập từ năm 2011, là đơn vị chủ trì thực hiện kiểm toán tại các đơn vị trên địa bàn 4 tỉnh Đồng Nai, Bà Rịa – Vũng Tàu, Bình Phước và Bình Thuận. Từ khi thành lập đến nay, KTNN khu vực XIII đã thực hiện 75 cuộc kiểm toán, với tổng số kiến nghị là 46.682 tỷ đồng (riêng năm 2023, tổng số kiến nghị kiểm toán là 12.259 tỷ đồng). Số kiến nghị kiểm toán của các cuộc kiểm toán từ năm 2022 trở về trước đã thực hiện đến thời điểm 31/12/2023 là 28.497 tỷ đồng, đạt tỷ lệ 83% (cao hơn mức bình quân chung của toàn ngành 79,76%). Tuy nhiên, bên cạnh đó, vẫn còn một số kiến nghị tồn đọng nhiều năm, đặc biệt là các kiến nghị về công tác quản lý, điều hành ngân sách trong khâu lập và phân bổ dự toán, cụ thể:

- Đối với các định mức phân bổ dự toán thời kỳ ổn định ngân sách, khi phát hiện có sai sót trong việc xây dựng định mức thì việc điều chỉnh khó thực hiện do các sai sót kéo dài trong suốt thời kỳ.

- Các cuộc kiểm toán thường là hậu kiểm do đó khi đưa ra những kiến nghị đơn vị đã thực hiện lập và phân bổ dự toán xong cho niên độ được kiểm toán, thậm chí cả niên độ sau đó, do vậy việc thực hiện chấn chỉnh còn chưa kịp thời,...

Những hạn chế và vấn đề trên đòi hỏi sự quan tâm và giải quyết từ cấp quản lý cao nhất của KTNN cũng như sự hợp tác chặt chẽ từ các cơ quan, đơn vị liên quan.

1.2.4. Nguyên nhân cơ bản của những tồn tại, hạn chế

(i) Những nguyên nhân chủ quan

- Việc đào tạo, tuyển dụng: KTNN thực hiện nhiệm vụ chuyên môn trên nhiều lĩnh vực đòi hỏi chuyên môn sâu, do đó đôi khi năng lực của Kiểm toán viên chưa đáp ứng được yêu cầu của công việc đặc biệt là trong kiểm toán việc lập, giao và phân bổ dự toán của NSDP.

- Quy trình tổ chức thực hiện kiểm toán còn một số tồn tại do chưa có quy định cụ thể về mức độ cụ thể các bằng chứng cần được thu thập, lưu trữ.

- Trong những năm vừa qua, KTNN đã tham gia thảo luận về dự toán của một số Bộ, cơ quan Trung ương và địa phương có quy mô ngân sách lớn tại Bộ Tài chính, tham dự một số buổi thẩm tra dự toán do Ủy ban Tài chính - Ngân sách của Quốc hội tổ chức. Ý kiến tham gia của KTNN đã chỉ ra một số vướng mắc, bất cập trong việc xây dựng dự toán NSNN.

Tuy nhiên việc thực nhiệm vụ này của KTNN còn có những tồn tại, hạn chế: Việc tham gia chỉ dưới hình thức là các ý kiến trực tiếp tại một số phiên thảo luận, chưa tham gia ý kiến bằng văn bản do vậy giá trị pháp lý cũng như tính hiệu lực của ý kiến tham gia chưa cao.. Nguyên nhân chính của tình trạng này là do hạn chế về cơ sở pháp lý, Luật KTNN quy định nhiệm vụ của KTNN “Trình ý kiến của KTNN để Quốc hội xem xét, quyết định dự toán NSNN, quyết định phân bổ ngân sách Trung ương... Tham gia với các cơ quan của Quốc hội, của Chính phủ trong việc xem xét về dự toán NSNN, phương án phân bổ ngân sách trung ương, phương án điều chỉnh dự toán NSNN...”, nhưng quy định này chưa có hướng dẫn về tổ chức thực hiện.

Mặt khác, khung pháp lý cho công tác lập và phân bổ dự toán hiện nay mang tính tuân thủ cao, chưa có khung pháp lý cụ thể về đánh giá tính kinh tế, hiệu lực và hiệu quả, do vậy việc đảm bảo cơ sở pháp lý cho KTV khi thực hiện đánh giá mang tính phân tích còn nhiều bất cập có thể gây tranh cãi với địa phương.

(ii) Những nguyên nhân khác quan

- Về khuôn khổ pháp lý, việc lập dự toán ngân sách có hệ thống văn bản quy định trực tiếp và rõ ràng, có cơ sở pháp lý vững chắc dưới dạng luật; tuy nhiên trong từng bước kỹ thuật để địa phương thực hiện lập, giao và phân bổ dự toán còn chưa được pháp lý hóa hay chi tiết như hướng dẫn chi tiết lập Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội; Không có Mẫu biểu hồ sơ có tính pháp lý trong quá trình thảo luận dự toán giữa các cấp ngân sách địa phương; giữa địa phương và các Bộ Ngành;...

- Mô hình ngân sách nhà nước của Việt Nam đề cao tính tuân thủ do đó mỗi nội dung chi, mỗi địa phương đều phải đảm bảo tuân thủ một quy định, hướng dẫn chung về lập và phân bổ dự toán. Do vậy có thể xảy ra trường hợp nội dung chi, định mức chi chưa thật sự phù hợp với tình hình thực tế tại mỗi địa phương tuy nhiên lại phù hợp về cơ sở pháp lý; Điều này gây khó khăn cho việc đánh giá, kiến nghị kiểm toán; Nguyên nhân là do việc thu thập bằng chứng chứng minh việc bất hợp lý của nội dung, định mức chi đòi hỏi nhiều thời gian và đôi khi mang tính ước lượng là chủ yếu.

CHƯƠNG 2

GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG KIỂM TOÁN VIỆC LẬP DỰ TOÁN VÀ PHƯƠNG ÁN PHÂN BỐ DỰ TOÁN NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

2.1. Định hướng nâng cao chất lượng kiểm toán việc lập dự toán và phương án phân bổ dự toán ngân sách địa phương của KTNN

Để nâng cao chất lượng kiểm toán việc lập dự toán và phương án phân bổ dự toán ngân sách địa phương, cần tập trung vào một số định hướng cụ thể như sau:

(1) Tăng cường số lượng và chất lượng đội ngũ Kiểm toán viên thực hiện nhiệm vụ kiểm toán ngân sách địa phương.

Đội ngũ Kiểm toán viên là nền tảng cơ bản trong việc nâng cao chất lượng của hoạt động kiểm toán. Hiện nay số lượng Kiểm toán viên tại một số khu vực còn chưa đủ so với chỉ tiêu biên chế giao. Theo Nghị quyết 999/2020/UBTVQH14 ngày 16/9/2020 của Ủy ban thường vụ Quốc hội thì biên chế toàn ngành kiểm toán đến năm 2030 là 2.700 người. Như vậy có thể thấy việc tăng cường về số lượng biên chế đã được quan tâm và thể hiện rõ trong chiến lược phát triển ngành đến năm 2030.

Theo định hướng phát triển chung của ngành, KTNN cần tập trung đưa ra ý kiến về dự toán và quyết toán NSDP, bên cạnh việc đưa ra các kiến nghị xử lý tài chính cần đưa ra các ý kiến tư vấn giúp đơn vị được kiểm toán, các địa phương thực hiện hoạt động quản lý ngân sách tốt hơn.

Điều này đòi hỏi KTNN cần đảm bảo số lượng và chất lượng đội ngũ Kiểm toán viên có kinh nghiệm năng lực về kiểm toán báo cáo NSDP, kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP, có chiến lược phát triển bồi dưỡng các lớp Kiểm toán viên kế cận trong lĩnh vực kiểm toán ngân sách.

(2) Tăng cường áp dụng công nghệ trong kiểm toán

Công nghệ thông tin là công cụ đóng vai trò quan trọng giúp tăng cường hiệu quả của hoạt động kiểm toán, qua đó tăng cường vai trò của KTNN trong quá trình tham gia vào sự phát triển của nền kinh tế số và quá trình chuyển đổi số của cả nước.

Việc áp dụng công nghệ sẽ tạo nền tảng chuyển đổi phương pháp kiểm toán từ phương pháp truyền thống sang phương pháp kiểm toán hiện đại, trên cơ sở sử dụng phần mềm, dữ liệu số hóa. Qua đó hướng tới môi trường kiểm toán số hóa bảo mật, mang tính tích hợp cao, giúp tối ưu hóa quy trình, giảm thiểu sai sót và tăng hiệu quả công việc.

Hiện nay, cơ quan KTNN đã và đang tiếp tục xây dựng các phần mềm phục vụ cho công tác kiểm toán, trang bị thiết bị máy tính xách tay cho các kiểm toán viên. Tuy nhiên để đạt được các mục tiêu áp dụng công nghệ thông tin trong hoạt động kiểm toán, hướng tới thay đổi phương pháp kiểm toán thì cần chú trọng nhiều hơn nữa vào công tác công nghệ thông tin.

Để tăng cường áp dụng công nghệ thông tin trong hoạt động kiểm toán cần xây dựng được hạ tầng kỹ thuật bao gồm việc trang bị máy móc thiết bị thiết yếu cho các kiểm toán viên. Xây dựng hạ tầng dữ liệu nâng cấp sang điện toán đám mây, xây dựng các cơ sở dữ liệu tập trung, chia sẻ liên thông dữ liệu với các đơn vị được kiểm toán, các cơ quan có liên quan đến hoạt động kiểm toán, tạo thành kho dữ liệu của ngành, hướng tới việc kiểm toán từ xa, kiểm toán số.

Bên cạnh đó, cần tập trung phát triển các phần mềm ứng dụng, phần mềm phân tích dữ liệu, ứng dụng trí tuệ nhân tạo, dự báo dựa vào big data. Qua đó trợ giúp cho chức năng tư vấn của KTNN. Xét trên khía cạnh kiểm toán NSDP, việc ứng dụng các phần mềm phân tích dữ liệu có thể xây dựng các kịch bản dự toán NSNN hàng năm...

Ngoài ra, cần tăng cường đào tạo kỹ năng công nghệ thông tin cho các kiểm toán viên để phục vụ hoạt động kiểm toán, xây dựng bồi dưỡng một đội ngũ cán bộ chuyên trách công nghệ thông tin theo lĩnh vực chuyên môn tại các cơ quan KTNN chuyên ngành và khu vực. Việc tăng cường công nghệ thông tin cần phải đảm bảo an toàn, bảo mật đảm bảo an toàn thông tin an ninh mạng theo quy định.

(3) Nâng cao chất lượng việc tham gia ý kiến dự toán ngân sách địa phương hàng năm

Do đặc điểm về độ trễ thời gian, việc thực hiện kiểm toán theo kế hoạch thường là hậu kiểm do đó giá trị của kết quả kiểm toán cũng như kiến nghị kiểm

toán đối với công tác lập, giao dự toán còn hạn chế, thiếu tính kịp thời so với thực tiễn. Từ thực tiễn đó, hiện nay KTNN khu vực đã thực hiện tham gia ý kiến ngay trong quá trình lập và thảo luận dự toán NSDP của địa phương thay vì đánh giá khi thực hiện kiểm toán. Tuy nhiên để phát huy hiệu quả vai trò của KTNN hơn nữa, cần thiết phải nâng cao chất lượng việc tham gia ý kiến vào việc lập dự toán ngân sách địa phương hàng năm.

2.2. Giải pháp nâng cao chất lượng kiểm toán việc lập dự toán và phương án phân bổ dự toán ngân sách địa phương

2.2.1. Giải pháp hoàn thiện về văn bản quy định

(1) Xây dựng quy định về tiêu chí, tiêu chuẩn đánh giá hiệu quả công tác lập dự toán. Việc lập dự toán hàng năm của NSDP hiện nay mang tính tuân thủ về nội dung, định mức chi do trung ương ban hành hoặc do địa phương tự xây dựng trên cơ sở khung pháp lý chung theo thẩm quyền. Tuy nhiên, việc xác định các nội dung, định mức do địa phương ban hành có phù hợp, hiệu quả hay không là chưa thể xác định được. Do vậy cần nghiên cứu đề ra một khung tiêu chí, tiêu chuẩn nhằm đánh giá hiệu quả công tác lập dự toán tạo tiền đề pháp lý cho việc đánh giá tính kinh tế, hiệu lực, hiệu quả trong công tác lập và phân bổ dự toán của địa phương.

(2) Quy định cụ thể về các hồ sơ chứng từ giai đoạn thảo luận dự toán giữa các cấp ngân sách địa phương và phải có chứng từ có giá trị pháp lý thể hiện nguyên nhân, lý do thay đổi giữa mức giao dự toán (của cấp trên) so với mức lập dự toán (của cấp dưới).

(3) Quy định cụ thể hơn về thuyết minh xây dựng dự toán chi tiết đến từng nội dung chi, từng đơn vị sử dụng ngân sách trong đó các tài liệu sổ sách trong quá trình thảo luận dự toán giữa các cấp ngân sách phải được lưu trữ và pháp lý hóa, phải đính kèm tài liệu tính toán trên các phần mềm soạn thảo (giữ nguyên công thức tính toán) khi cung cấp cho KTNN.

2.2.2. Giải pháp hoàn thiện giai đoạn khảo sát, thu thập thông tin lập Kế hoạch kiểm toán

(1) Giải pháp nâng cao hiệu quả khai thác dữ liệu điện tử của đơn vị được kiểm toán

Nội dung kiểm toán việc lập dự toán và xây dựng phương án phân bổ NSDP là một nội dung kiểm toán trong việc kiểm toán NSDP. Do vậy, các quy định về văn bản, quy trình, hướng dẫn thủ tục kiểm toán không chi tiết mà nằm chung trong các quy định về kiểm toán NSDP.

Giai đoạn khảo sát, thu thập thông tin là giai đoạn vô cùng quan trọng trong công tác kiểm toán. Hiện nay đa số các đơn vị đều có cơ sở dữ liệu điện tử, tuy nhiên việc KTNN tiếp cận và khai thác thông tin từ cơ sở dữ liệu này chưa phổ biến, nguyên nhân chính là do các đơn vị chưa cấp quyền khai thác dữ liệu điện tử cho KTNN. Do vậy thông tin về xây dựng dự toán và phương án phân bổ NSDP mặc dù đã có từ tháng 12 hàng năm, nhưng KTNN chỉ khai thác được sau khi triển khai khảo sát lập kế hoạch kiểm toán. Điều này sẽ ảnh hưởng đến việc tiếp cận, nghiên cứu thông tin, ảnh hưởng tới hiệu quả hoạt động kiểm toán.

Việc kiểm toán NSDP được thực hiện bởi KTNN tại các khu vực, do vậy các địa phương đã cố định, điều này tạo thuận lợi cho việc phối hợp giữa cơ quan Kiểm toán nhà nước và các địa phương được kiểm toán do khu vực đó thực hiện. Hiện nay, KTNN đã ký quy chế phối hợp công tác với các địa phương, tuy vậy trong quy chế phối hợp chưa đề cập đến vấn đề khai thác cơ sở dữ liệu điện tử, hay cụ thể là phân quyền khai thác thông tin trong cơ sở dữ liệu điện tử của địa phương cho KTNN.

Ngoài ra, hiện nay chưa có văn bản nào quy định về trách nhiệm khai thác thông tin, vấn đề bảo mật, quyền và nghĩa vụ của các cơ quan khi sử dụng chung một cơ sở dữ liệu điện tử. Từ đó tạo thuận lợi cho việc phối hợp khai thác dữ liệu giữa các bên, nhằm tiết kiệm thời gian, nhân lực, cũng như gia tăng hiệu quả làm việc của các bên.

(2) Giải pháp hoàn thiện hồ sơ, mẫu biểu đề cương khảo sát gửi đơn vị được kiểm toán

Theo Hướng dẫn kiểm toán NSDP, trong quá trình khảo sát, thu thập thông tin, các Đoàn khảo sát sẽ lập đề cương khảo sát và căn cứ vào đề cương được phê duyệt để thu thập thông tin. Các thông tin cần tập trung thu thập gồm nhiều thông tin tuy nhiên các thông tin chính bao gồm các chỉ tiêu cơ bản liên quan thu, chi ngân sách nhà nước; tổ chức bộ máy và tổ chức hệ thống tài chính của địa phương; dự toán, quyết toán NSDP và một số tài liệu khác. Các thông tin về đơn vị được trình bày theo mẫu biểu tại Phụ biểu 03/KHKT-NSDP.

Hiện nay các thông tin về tình hình tài chính của địa phương tại Phụ biểu 03/KHKT-NSDP chủ yếu tập trung vào thông tin quyết toán, không yêu cầu trình bày các thông tin về dự toán cũng như thông tin về việc lập dự toán, xây dựng phương án phân bổ NSDP của HĐND.

Lập dự toán là một trong ba giai đoạn của chu trình ngân sách nhà nước (Lập dự toán – Chấp hành dự toán - Quyết toán). Tuy nhiên, hiện nay dù là thu thập thông tin thực hiện kiểm toán NSDP, nhưng các thông tin tài chính thu thập chủ yếu xoay quanh thông tin về quyết toán hoặc chấp hành dự toán mà ít quan tâm đến các thông tin về lập dự toán.

Để khắc phục được vấn đề trên, cần bổ sung thông tin về lập dự toán, xây dựng phương án phân bổ NSDP của HĐND trong quá trình khảo sát, thu thập thông tin, từ đó làm cơ sở cho việc xây dựng kế hoạch, bố trí nhân lực phù, gia tăng chất lượng kiểm toán khi thực hiện kiểm toán nội dung trên.

Các thông tin thu thập cho nội dung trên bao gồm các báo cáo đánh giá tình hình thực hiện dự toán năm trước và xây dựng dự toán năm nay; báo cáo đánh giá ước thực hiện dự toán thu chi năm trước, xây dựng dự toán NSNN và phương án phân bổ NSDP năm nay...

(3) Giải pháp thu thập thông tin văn bản của Bộ ngành liên quan đến việc lập, giao và phân bổ dự toán NSDP

Hàng năm, căn cứ vào nhiệm vụ kinh tế - xã hội của địa phương, ước thực hiện của năm trước, số kiểm tra dự toán thu – chi của Bộ tài chính, các văn bản quy định hướng dẫn... các địa phương tiến hành lập dự toán và xây dựng phương án phân bổ dự toán NSDP.

Ngoài ra, trước khi quyết định giao dự toán, Bộ tài chính tiến hành thảo luận với các địa phương (đối với năm đầu thời kỳ ổn định NS) để xác định tỷ lệ % phân chia các khoản thu phân chia giữa ngân sách cấp trên và ngân sách cấp dưới, số bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới để làm cơ sở xây dựng dự toán ngân sách các năm sau.

Hiện nay qua quá trình kiểm toán cho thấy, việc Bộ tài chính kiểm tra số dự toán thu – chi, cũng như tiến hành thảo luận về dự toán NSDP đa số không có biên bản làm việc gửi cho các địa phương. Thông qua phỏng vấn, đa số các địa phương đều không biết cách xác định tỷ lệ % điều tiết phân chia các khoản thu, cũng như giá trị và nội dung chi tiết của các khoản bổ sung cân đối. Do vậy gây khó khăn cho địa phương khi quyết định dự toán NSDP, cũng như khó khăn cho KTNN trong quá trình tiếp cận hồ sơ, đánh giá nội dung lập, giao, phân bổ dự toán NSDP tại các tỉnh, thành.

Để khắc phục được vấn đề trên, trong quá trình làm việc kiểm tra dự toán thu – chi, thảo luận dự toán với các địa phương, Bộ Tài chính cần có biên bản làm việc cụ thể, trong đó xác định rõ cách thức xác định các chỉ tiêu, nguyên nhân điều chỉnh tăng, giảm so với dự toán địa phương lập gửi Bộ Tài chính.

Ngoài ra, cần xây dựng cơ sở dữ liệu dùng chung giữa Bộ tài chính và cơ quan Kiểm toán nhà nước, trong đó phân quyền các thông tin cần thiết phục vụ cho hoạt động kiểm toán cho cơ quan KTNN để gia tăng hiệu quả trong việc phối hợp thông tin phục vụ hoạt động kiểm toán.

(4) Giải pháp hoàn thiện việc phân bổ nguồn lực, thời gian nhằm nâng cao chất lượng kiểm toán nội dung lập dự toán và phương án phân bổ dự toán NSDP.

Việc lập dự toán ngân sách một cách kịp thời, sát thực tế, đảm bảo chất lượng sẽ cung cấp rất nhiều thông tin cần thiết cho việc điều hành các chính sách kinh tế - xã hội, thông qua đó có sự điều chỉnh, thay đổi các biện pháp, cách thức tổ chức thực hiện nhằm đạt được mục tiêu kế hoạch tài chính đề ra.

Việc lập dự toán và phương án phân bổ ngân sách có vai trò quan trọng trong chu trình ngân sách nhà nước, nội dung đánh giá việc lập, giao, phân bổ dự toán cũng được đưa vào là một trong những nội dung trọng yếu của kế hoạch

kiểm toán ngân sách địa phương. Tuy nhiên hiện nay việc phân bổ thời gian, bố trí nhân lực thực hiện nội dung trên còn chưa thực sự phù hợp, thông qua kết quả kiểm toán các năm gần đây (đã trình bày tại nội dung chương 1) cho thấy rằng số kiến nghị đưa ra từ việc thực hiện kiểm toán nội dung trên tương đối ít, chưa tương xứng với vai trò của nội dung trong quá trình kiểm toán NSDP.

Nội dung đánh giá việc lập dự toán ngân sách và phân bổ dự toán NSDP là một nội dung định tính và không dễ thực hiện. Đòi hỏi Kiểm toán viên phải có nhiều kinh nghiệm, đồng thời có được nền thông tin của địa phương trong khoảng thời gian từ 2-3 năm trước kể từ năm thực hiện kiểm toán, ngoài ra Kiểm toán viên thực hiện kiểm toán nội dung trên cũng cần nắm vững sự thay đổi của các chính sách có liên quan đến việc lập dự toán hàng năm

Vì tính chất thiên định tính nên việc kiểm toán nội dung trên cần được kết hợp khi thực hiện kiểm toán đánh giá tổng hợp chứ không nên phân công thực hiện riêng lẻ như các nội dung kiểm toán khác.

Ngoài ra, khi phân công Kiểm toán viên thực hiện nội dung công việc, nên phân công cho Kiểm toán viên có nhiều kinh nghiệm, đã tham gia kiểm toán tổng hợp tại địa phương trong một vài năm, cũng như có kinh nghiệm sâu về lĩnh vực kiểm toán NSDP.

2.2.3. Giải pháp hoàn thiện trong giai đoạn thực hiện kiểm toán

(1) Giải pháp hoàn thiện về quy trình, hướng dẫn các thủ tục kiểm toán việc lập, giao, phân bổ dự toán NSDP

Nội dung kiểm toán công tác lập dự toán và phương án phân bổ dự toán là một nội dung nội dung kiểm toán ngân sách địa phương. Tuy nhiên, theo định hướng phát triển chung của ngành, khi mà KTNN tập trung đưa ra ý kiến về dự toán và quyết toán NSDP thì việc ban hành hướng dẫn riêng về công tác lập dự toán và phương án phân bổ dự toán là vô cùng cần thiết.

Hiện nay, việc kiểm toán công tác lập và phương án phân bổ dự toán toàn bộ là “hậu kiểm”, trong tương lai, khi cơ quan KTNN tập trung dần sang việc cho ý kiến “tiền kiểm”, để cung cấp thông tin cho các địa phương trong việc lựa chọn các kịch bản dự toán. Việc ban hành hướng dẫn riêng sẽ tạo thuận lợi

cho Kiểm toán viên trong quá trình thực hiện kiểm toán về công tác lập dự toán và phương án phân bổ dự toán.

Ngoài ra, hiện nay qua quá trình kiểm toán bất cập trong việc kiểm toán công tác lập và phương án phân bổ dự toán là các cơ quan tài chính không đầy đủ mẫu biểu, không thuyết minh các khoản thu chi chi tiết làm cơ sở xây dựng nên các phụ biểu lập dự toán theo quy định tại Thông tư 342/2016/TT-BTC ngày 30/12/2016 của Bộ Tài chính. Việc thu thập bằng chứng để đưa ra được đánh giá về tính hợp lý, sát thực tế của việc xây dựng dự toán là rất khó khăn. Do vậy, KTNN cần có hướng dẫn cụ thể về bằng chứng kiểm toán cho các trường hợp kiểm toán mang tính chất tổng hợp, đối với các trường hợp không thể xác nhận được số liệu chi tiết gốc ban đầu làm cơ sở cho việc xây dựng các dữ liệu tổng hợp.

- Thứ nhất, Kiểm tra các văn bản quản lý, sử dụng ngân sách địa phương, KTNN cần xem đây là một trong những nội dung chủ yếu và cần phải tập trung kiểm toán tại sở tài chính. Qua đó, có thể kiểm tra một cách đầy đủ và toàn diện hơn các văn bản do Hội đồng nhân dân, Ủy ban Nhân dân và các cơ quan chức năng ban hành liên quan đến quản lý, sử dụng ngân sách, từ đó có thể kiến nghị thu hồi, sửa đổi các quyết định, quy định, hướng dẫn không đúng hoặc không phù hợp, không đúng với quy định của Trung ương, có như vậy, KTNN mới có thể kiến nghị đúng đắn với Quốc hội, Chính phủ sửa đổi các quy định pháp luật trong quản lý sử dụng ngân sách, kiến nghị sửa đổi các chế độ chính sách không phù hợp. Để kiểm toán nội dung này, kiểm toán viên yêu cầu sở tài chính cung cấp các văn bản do tỉnh ban hành hiện đang áp dụng và các văn bản về điều hành ngân sách. Yêu cầu này được đưa ra ngay khi triển khai kiểm toán.

Thứ hai, Kiểm tra công tác lập, điều chỉnh dự toán và phân bổ ngân sách, Dự toán ngân sách hàng năm là công cụ quan trọng, chủ yếu để quản lý, sử dụng ngân sách. Kiểm toán sự tuân thủ đầy đủ các trình tự xây dựng dự toán, các hướng dẫn xây dựng dự toán, các định mức chi ngân sách, phù hợp với định hướng phát triển kinh tế - xã hội, hoàn cảnh thực tế tại địa phương để chỉ ra các sai sót, vi phạm sẽ giúp cho địa phương đảm bảo tính tiên tiến, tích cực và hợp lý của dự toán ngân sách và phân bổ ngân sách, từ đó, địa phương có thể quản lý, sử dụng ngân sách chặt chẽ, có hiệu quả, và làm căn cứ để đánh giá đúng

đấn sự phân đầu của địa phương trong thực hiện dự toán ngân sách; tình trạng điều chỉnh, bổ sung dự toán hiện nay tại các địa phương tương đối phổ biến, đây cũng là vấn đề mà KTNN cần phải quan tâm. Kiểm toán viên cần xây dựng thành một chuyên đề kiểm toán trong cuộc kiểm toán ngân sách địa phương tại các sở tài chính, kế hoạch và đầu tư, các đơn vị dự toán ngân sách cấp tỉnh, ngân sách cấp huyện, cũng như việc cấp kinh phí theo dự toán bổ sung hoặc ngoài dự toán. Các kết quả này sẽ được tổng hợp để đánh giá công tác lập dự toán, điều chỉnh dự toán và phân bổ ngân sách của địa phương.

(2) Giải pháp nâng cao năng lực của đội ngũ Kiểm toán viên thực hiện nội dung kiểm toán viên

Năng lực của đội ngũ Kiểm toán viên là yếu tố vô cùng quan trọng hình thành nên một cuộc kiểm toán hiệu quả và chất lượng. Do vậy, trong bất cứ lĩnh vực kiểm toán nào, năng lực đội ngũ Kiểm toán viên luôn là yếu tố được quan tâm hàng đầu.

Đối với nội dung kiểm toán ngân sách địa phương nói chung và kiểm toán việc lập dự toán, phương án phân bổ dự toán NSDP nói riêng việc đào tạo Kiểm toán viên có phần khác biệt hơn. Nguyên nhân chính là do chuyên ngành đào tạo của các Kiểm toán viên khi được đào tạo tại các trường đại học hiện nay, không có bất kỳ Kiểm toán viên nào có chuyên ngành về NSDP. Đa số các trường đại học hiện nay chỉ dừng lại tại việc đào tạo chuyên ngành tài chính công, kế toán công chứ chưa có trường nào đào tạo chuyên sâu chuyên ngành về ngân sách địa phương.

Do vậy, kiến thức của đội ngũ Kiểm toán viên trong lĩnh vực này được đào tạo thông qua các cuộc kiểm toán thực tế, các khóa đào tạo của ngành, các buổi tọa đàm, chia sẻ kinh nghiệm, cập nhật kiến thức.

Chính vì vậy để nâng cao năng lực đội ngũ Kiểm toán viên thực hiện kiểm toán chi NSDP cần thường xuyên tổ chức các khóa đào tạo, chia sẻ kinh nghiệm trong ngành. Ngoài ra, các cơ quan cần chú trọng trong việc định hướng bồi dưỡng các Kiểm toán viên có chuyên môn sâu về chi NSDP, từ đó bố trí sắp xếp phân đoàn kiểm toán, tổ kiểm toán cho phù hợp, nhằm đào tạo đội ngũ Kiểm toán viên có năng lực thông qua việc tham gia hoạt động kiểm toán.

Bên cạnh đó KTNN có thể mời các cộng tác viên tham gia thỉnh giảng, tham gia các buổi tọa đàm là những công chức đã về hưu đã từng công tác tại bộ phận quản lý ngân sách địa phương của các Sở Tài chính, Bộ Tài chính... Từ đó chia sẻ các góc nhìn, phương diện của người trực tiếp thực hiện việc tham mưu điều hành ngân sách tại các địa phương.

Thêm vào đó, xét trên phương diện toàn ngành, cần đẩy mạnh hợp tác với các tổ chức quốc tế để trao đổi kinh nghiệm và áp dụng các phương pháp kiểm toán tiên tiến.

(3) Giải pháp hoàn thiện các quy định hướng dẫn về lập dự toán và xây dựng phương án phân bổ dự toán

Trong quá trình lập dự toán, một trong những số liệu quan trọng có vai trò rất lớn trong việc lập dự toán đó là ước thực hiện của năm hiện tại. Tại thời điểm kiểm toán, việc kiểm tra, đánh giá số liệu báo cáo ước thực hiện của địa phương đã sát thực tế hay chưa rất khó thực hiện, nguyên nhân là vì không có quy định nào về việc xác định ngày lấy dữ liệu cũng như cách thức ước tính số thực hiện dự toán trong năm. Các dữ liệu xây dựng dự toán không được kiểm tra, khó đối chiếu trong thực tế. Các văn bản mẫu biểu về xây dựng dự toán chủ yếu là các số liệu tổng hợp của các lĩnh vực, không có số liệu chi tiết kèm theo. Do vậy rất khó đánh giá được việc lập dự toán đã phù hợp tình hình thực tế, các số liệu khi xây dựng dự toán rất khó để kiểm tra đối chiếu lại với dữ liệu trong thực tế.

Đa số các đánh giá về công tác lập dự toán và phương án phân bổ dự toán NSDP hiện nay chủ yếu tập trung đánh giá đến các nguyên tắc chung theo hướng dẫn lập dự toán hàng năm của Chính phủ mà không đánh giá được sự phù hợp với tình hình kinh tế xã hội của địa phương.

Để nâng cao chất lượng công tác kiểm toán nội dung này, cũng như nâng cao khả năng giám sát của HĐND, UBND các cấp, cần có các văn bản hướng dẫn cụ thể hơn về các thức xây dựng dự toán, thời điểm lấy số liệu cũng như cách thức dự phóng số liệu cả năm để xây dựng dự toán.

Bên cạnh đó cần có văn bản làm rõ vai trò của công tác lập dự toán, giá trị của số liệu dự toán đầu năm trong công tác điều hành ngân sách địa phương,

cũng như vai trò trách nhiệm của các cơ quan liên quan trong việc lập dự toán không sát thực tế. Từ đó nâng cao trách nhiệm của các cơ quan tham mưu điều hành NSDP.

(4) Xây dựng bộ tiêu chí và chỉ số đánh giá hiệu suất, hiệu quả của việc lập dự toán, xây dựng phương án phân bổ dự toán NSDP.

KTNN có thể nghiên cứu xây dựng hệ thống các tiêu chí đánh giá hiệu suất, hiệu quả của việc dự toán, xây dựng phương án phân bổ dự toán NSDP. Trong phạm vi đề tài này, chúng tôi xin đề xuất hệ thống các tiêu chí đánh giá hiệu suất, hiệu quả của việc lập và phân bổ dự toán làm cơ sở cho việc tham khảo thực hiện kiểm toán công tác lập dự toán, xây dựng phương án phân bổ NSDP như sau:

STT	Tiêu chí	Có	Không
1	Dự toán được xây dựng đảm bảo theo quy định về hướng dẫn xây dựng dự toán hàng năm và các quy định khác có liên quan		
2	Phương án phân bổ dự toán NSDP được xây dựng phù hợp theo các tiêu chí, định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên được HĐND phê duyệt		
3	Dự toán được xây dựng đảm bảo đúng thời gian, mẫu biểu quy định tại Luật NSNN năm 2015 và các văn bản hướng dẫn.		
4	Số liệu làm căn cứ xây dựng dự toán có thể kiểm tra rà soát lại trên hệ thống cơ sở dữ liệu Tabmis.		
5	Số liệu làm căn cứ xây dựng dự toán có thể được kiểm tra lại bằng hồ sơ, chứng từ có liên quan		
6	Số liệu ước thực hiện năm trước làm căn cứ xây dựng dự toán được thuyết minh chi tiết về thời điểm chốt số liệu và phương pháp ước tính dự phóng số liệu.		

7	Dự toán xây dựng dựa trên kịch bản phát triển kinh tế xã hội, trả nợ vay...được thiết kế thành nhiều phương án để HĐND lựa chọn hay không?		
---	--	--	--

(5) Giải pháp về cơ chế, hoạt động kiểm soát chất lượng kiểm toán

Để nâng cao chất lượng công tác kiểm toán nói chung và công tác kiểm toán nội dung việc lập dự toán, xây dựng phương án phân bổ dự toán NSDP thì cần tăng cường công tác kiểm soát chất lượng kiểm toán.

Công tác kiểm soát chất lượng kiểm toán bao gồm từ công tác kiểm soát chất lượng từ Tổ kiểm toán, Đoàn kiểm toán đến kiểm soát của Kiểm toán trưởng thông qua Tổ kiểm soát chất lượng và kiểm soát của KTNN. Công tác kiểm soát chất lượng hiệu quả sẽ nâng cao chất lượng của các cuộc kiểm toán.

Công tác kiểm soát cần chấp hành nghiêm túc Quy chế kiểm soát chất lượng kiểm toán. Quy chế này quy định rõ phạm vi, đối tượng, nội dung, trình tự, thủ tục kiểm soát chất lượng kiểm toán, trách nhiệm và quyền hạn của các đơn vị trực thuộc, các tổ chức, cá nhân có liên quan trong hoạt động kiểm soát chất lượng kiểm toán của KTNN. Khi thực hiện kiểm toán cần xác định mục tiêu, nội dung của việc kiểm soát chất lượng kiểm toán phù hợp với từng đặc điểm loại hình của cuộc kiểm toán.

Bên cạnh đó, cần tăng cường hướng dẫn, bồi dưỡng nghiệp vụ kiểm soát tới các thành viên trong Đoàn kiểm toán giúp họ hiểu rõ trách nhiệm, phạm vi và nội dung công việc khi thực hiện công tác kiểm soát chất lượng kiểm toán trong quá trình kiểm toán; xây dựng và phát triển đội ngũ Kiểm toán viên có năng lực, trình độ chuyên môn và giàu kinh nghiệm.

(6) Xây dựng các phần mềm kiểm tra việc lập dự toán và phương án phân bổ dự toán NSDP

Hiện nay về phía các cơ quan tài chính, việc lập dự toán chủ yếu được thực hiện các tiện ích của Microsoft Excel, chưa có phần mềm nào được thiết kế để xây dựng dự toán. Việc lập dự toán chủ yếu được xây dựng bằng cách điền vào các mẫu biểu theo yêu cầu của Thông tư 324/2016/TT-BTC ngày 30/12/2016 của Bộ Tài chính, thông qua các số liệu được khai thác rời rạc từ

các báo cáo của các cơ quan thống kê, Kho bạc nhà nước, cơ quan thuế... Do vậy việc tính toán còn khó khăn, chưa khai thác được dữ liệu giữa các năm, chưa khai thác được dữ liệu chung của các ngành, cũng như chưa đưa ra được nhiều kịch bản dự toán với dữ liệu hiện có.

Về phía KTNN, việc kiểm toán công tác lập dự toán cũng chưa được trang bị phần mềm chuyên dụng, mà chủ yếu sử dụng các công cụ phân tích trong Microsoft Excel để tính toán. Do vậy, chưa khai thác được tối ưu việc so sánh đánh giá với các dữ liệu đã có hàng năm, cũng chưa kiểm tra được số liệu ước thực hiện hàng năm làm căn cứ cho việc lập dự toán.

Để tăng cường hiệu quả cho công tác kiểm toán việc lập dự toán, xây dựng phương án phân bổ dự toán NSDP, KTNN cần phối hợp với các chuyên gia công nghệ thông tin, cũng như các chuyên gia về quản lý ngân sách công, xây dựng các phần mềm hỗ trợ công tác kiểm toán, trong đó có phần mềm hỗ trợ cho công tác kiểm toán việc lập dự toán, xây dựng phương án phân bổ dự toán NSDP.

2.2.4. Giải pháp hoàn thiện trong giai đoạn lập và gửi BCKT

(1) Hướng dẫn thu thập và lưu trữ bằng chứng kiểm toán

Bằng chứng kiểm toán là một trong những tài liệu quan trọng của hồ sơ kiểm toán. Bằng chứng kiểm toán là tất cả các tài liệu, thông tin liên quan đến cuộc kiểm toán và dựa trên các tài liệu, thông tin này, kiểm toán viên sẽ đưa ra kết luận và từ đó hình thành ý kiến kiểm toán. Bằng chứng kiểm toán bao gồm các tài liệu, thông tin chứa đựng trong các tài liệu, sổ kế toán, báo cáo tài chính, báo cáo quyết toán ngân sách địa phương và những tài liệu, thông tin khác...

Qua hoạt động kiểm toán hiện nay, các bằng chứng kiểm toán liên quan đến các kiến nghị định lượng, các kiến nghị về xử lý tài chính thường dễ dàng thu thập và lưu trữ hơn các bằng chứng kiểm toán liên quan đến các đánh giá, các kiến nghị có tính chất định tính.

Đối với các nội dung kiểm toán liên quan đến các công tác tổng hợp như công tác lập dự toán và xây dựng phương án phân bổ NSDP việc thu thập bằng chứng để đưa ra các đánh giá còn khó khăn hơn vì số liệu làm căn cứ để lập dự toán liên quan đến nhiều lĩnh vực nội dung, nhiều chính sách chế độ.

Hiện nay KTNN vẫn chưa có hướng dẫn cụ thể về bằng chứng kiểm toán cần thu thập và lưu trữ, việc lưu trữ bằng chứng kiểm toán thực hiện đối với các kết luận, kiến nghị hay với tất cả các đánh giá, bằng chứng lưu trữ cho các đánh giá nội dung tổng hợp sẽ được thu thập tới mức độ chi tiết theo đơn vị hay chỉ dừng lại ở các mẫu biểu tổng hợp.

Việc thu thập và lưu trữ bằng chứng kiểm toán không chỉ thể hiện chất lượng của cuộc kiểm toán mà còn là tài liệu bằng chứng quan trọng được sử dụng để giải quyết các tranh chấp phát sinh trong và sau quá trình kiểm toán.

Việc có hướng dẫn chi tiết về cách thu thập lưu trữ bằng chứng là vô cùng quan trọng trong bối cảnh KTNN ngày càng nâng cao vị thế, cũng như quyền khiếu nại và tố cáo của các đơn vị được kiểm toán đã được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật.

(2) Tăng cường trao đổi tham gia đóng góp của các thành viên Đoàn kiểm toán

Việc tham gia trao đổi đóng góp của các thành viên đoàn kiểm toán cần được duy trì thực hiện trong suốt quá trình kiểm toán, đặc biệt ở giai đoạn lập và tổng hợp báo cáo kiểm toán.

Giai đoạn lập và tổng hợp báo cáo kiểm toán hiện nay chủ yếu tập trung vào việc phân công bố trí nhân sự thực hiện công tác tổng hợp báo cáo, chưa thực sự đi sâu vào việc rà soát tổng hợp, soát xét bằng chứng kiểm toán, đánh giá mức độ ảnh hưởng của các sai sót đến tổng thể, rà soát kết quả kiểm toán với các tiêu chí phù hợp theo từng lĩnh vực kiểm toán. Do vậy, hiện nay chưa có các trường hợp cần thực hiện các thủ tục kiểm toán bổ sung trong giai đoạn này.

Ngoài ra, việc thảo luận lấy ý kiến của các thành viên đoàn kiểm toán cũng chưa thật sự hiệu quả, thời gian lập và xét duyệt Dự thảo Báo cáo kiểm toán còn ngắn, nên việc thảo luận ý kiến của các thành viên đoàn kiểm toán về các kết quả, kiến nghị kiểm toán còn chưa thực sự được chú trọng.

Để tăng cường hiệu quả, chất lượng của Dự thảo Báo cáo kiểm toán, các đoàn kiểm toán cần xem xét bố trí, phân công nhân sự thực hiện công tác tổng hợp báo cáo phù hợp, có kinh nghiệm chuyên môn và kinh nghiệm tổng hợp.

Ngoài ra, đoàn kiểm toán cần phân công các thành viên phụ trách soát xét bằng chứng kiểm toán, rà soát mức độ phù hợp, đầy đủ của bằng chứng kiểm toán. Việc rà soát này có thể được thực hiện chéo giữa các tổ kiểm toán, thông qua đó giúp Trưởng đoàn kiểm toán rà soát lại sự phù hợp giữa bằng chứng kiểm toán và các đánh giá, kết luận, kiến nghị trên Dự thảo báo cáo kiểm toán, ngoài ra còn giúp Trưởng đoàn xem xét việc bổ sung các thủ tục kiểm toán hay đưa ra ý kiến thích hợp với các nội dung kiểm toán có liên quan.

Bên cạnh đó, việc tổ chức lấy ý kiến tham gia đóng góp của các thành viên Đoàn kiểm toán là rất quan trọng, thông qua ý kiến của các thành viên Đoàn kiểm toán giúp soát xét việc tổng hợp Dự thảo Báo cáo kiểm toán đã đầy đủ, thích hợp hay chưa, giúp minh bạch thông tin trong đoàn kiểm toán; thông qua đó hoàn chỉnh dự thảo Báo cáo kiểm toán trước khi trình Kiểm toán trưởng xét duyệt.

(3) Tăng cường lấy ý kiến giải trình của các địa phương

Lấy ý kiến giải trình của các địa phương là điều cần thiết trong quá trình tổng hợp soạn thảo Dự thảo Báo cáo kiểm toán. Trong quá trình kiểm toán tại các đơn vị, các tổ kiểm toán đã tiến hành trao đổi, lấy ý kiến giải trình của các đơn vị. Việc tăng cường lấy ý kiến giải trình của các địa phương vừa giúp tăng cường sự khách quan trong quá trình làm việc của KTNN, vừa giúp tăng cường hiệu quả chất lượng các ý kiến đánh giá, kết luận của KTNN.

Khi tổng hợp lên Dự thảo báo cáo kiểm toán của đoàn kiểm toán cần phải lấy ý kiến giải trình của địa phương một lần nữa, lúc này ý kiến giải trình không chỉ mang tính chất của đơn vị sử dụng ngân sách trực tiếp, mà còn có ý kiến của cơ quan quản lý, điều hành ngân sách. Việc lấy ý kiến giải trình ở bước này sẽ giúp Đoàn kiểm toán thu thập được ý kiến dưới nhiều góc nhìn khác nhau, tạo thuận lợi cho việc đưa ra các kết luận, kiến nghị phù hợp.

Việc lấy ý kiến giải trình của các địa phương hiện nay được thực hiện thông qua hình thức ý kiến bằng văn bản trước khi tổ chức họp thông qua Báo cáo kiểm toán với UBND các tỉnh. Tuy nhiên do giới hạn về thời gian nên việc tổng hợp ý kiến giải trình còn chưa thực sự hiệu quả, các ý kiến giải trình chưa được các tổ kiểm toán, đoàn kiểm toán rà soát kiểm tra lại về các bằng chứng kiểm toán cũng như chưa bố trí được thời gian để làm việc thống nhất lại các ý

kiến giải trình. Chính vì vậy nên sẽ dẫn đến một số giải trình chưa được ghi nhận, dẫn đến khi thực hiện kiến nghị còn có vướng mắc.

Để hoàn thiện hơn trong quá trình lấy ý kiến giải trình của các địa phương trong hoạt động kiểm toán, các đoàn kiểm toán nên bố trí nhân lực rà soát lại các ý kiến giải trình của địa phương, rà soát tổng hợp các bằng chứng làm cơ sở phản hồi ý kiến giải trình. Bên cạnh đó cần quan tâm bố trí thời gian cho việc lấy ý kiến giải trình và phản hồi ý kiến giải trình nhiều hơn nhằm hạn chế các vướng mắc sau khi phát hành Báo cáo kiểm toán.

2.2.5. Giải pháp hoàn thiện trong việc theo theo dõi, kiểm tra việc thực hiện kiến nghị của Kiểm toán nhà nước

- Một là, thực hiện công khai kết quả kiểm toán và việc thực hiện các kết luận, kiến nghị kiểm toán. Có thể nói uy tín và sức mạnh lan tỏa thông qua kết quả kiểm toán của KTNN chính là thu hút được sự quan tâm chú ý của các cơ quan dân cử, dư luận và công chúng. Do vậy nếu kết quả kiểm toán, kết quả thực hiện các kết luận kiến nghị của KTNN được công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng sẽ góp phần tích cực vào việc thực hiện các kết luận, kiến nghị của KTNN. Các đơn vị được kiểm toán sẽ phải quan tâm và có biện pháp tổ chức thực thi các kết luận, kiến nghị kiểm toán nếu không muốn phải đối đầu với dư luận và công chúng về những sai phạm của mình được phát hiện qua kiểm toán. Công khai kết quả kiểm toán, kết quả thực hiện các kết luận, kiến nghị kiểm toán là biện pháp có tính hữu hiệu và có sức mạnh cao đối với các đơn vị được kiểm toán, buộc phải có giải pháp để tổ chức thực hiện đầy đủ, kịp thời các kết luận, kiến nghị của KTNN.

- Hai là, tăng cường tuyên truyền phổ biến pháp luật để các cơ quan đơn vị, các tổ chức cá nhân hiểu biết về pháp luật, tăng cường thực thi pháp luật. Trên thực tế những năm qua cho thấy, nhiều cơ quan, đơn vị được kiểm toán chưa am hiểu hết các quy định của pháp luật cũng như những chế tài quy định việc thực hiện các kết luận, kiến nghị của KTNN. Do vậy việc tuyên truyền phổ biến pháp luật sẽ giúp cho các cơ quan, đơn vị hiểu hơn về việc thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán. Việc tuyên truyền bằng nhiều hình thức, trong đó mỗi kiểm toán viên phải là một tuyên truyền viên. Quá trình kiểm toán phải chỉ

ra cho các đơn vị thấy những sai sót đồng thời phải chỉ rõ cách thức thực hiện và những chế định của pháp luật nếu đơn vị không thực hiện.

- Ba là, nâng cao chất lượng hoạt động kiểm toán để đảm bảo các kết luận, kiến nghị là hoàn toàn chính xác, có tính khả thi cao. Nâng cao chất lượng kiểm toán là giải pháp luôn được các cơ quan kiểm toán tối cao quan tâm. Chất lượng kiểm toán không chỉ duy trì uy tín của Kiểm toán nhà nước mà còn đảm bảo hiệu lực hoạt động kiểm toán thông qua việc thực hiện các kết luận, kiến nghị của mình. Định kỳ, KTNN cần có bộ phận rà soát các kiến nghị và loại bỏ những kiến nghị không phù hợp, đồng thời theo đuổi một cách tích cực đối với các kiến nghị có tính khả thi cao nhưng chưa được thực hiện. Đây cũng là biện pháp nhằm giảm thiểu rủi ro trong hoạt động kiểm toán. KTNN cũng cần tăng cường công tác soát xét chất lượng kiểm toán để loại bỏ những kiến nghị không thích hợp, các kiến nghị chung chung thiếu tính khả thi, thậm chí các kiến nghị thiếu thực tế.

- Bốn là, thu hút sự quan tâm mạnh mẽ của Chính phủ, Quốc hội liên quan đến hoạt động kiểm toán. Khi kết quả kiểm toán đạt được các yêu cầu mà Chính phủ, Quốc hội kỳ vọng sẽ thu hút được sự quan tâm mạnh mẽ của cả cơ quan hành pháp, cơ quan lập pháp và đây là điều kiện để các cơ quan này có hành động thích hợp buộc các đơn vị được kiểm toán thực hiện đầy đủ các kết luận, kiến nghị của KTNN. Để thu hút được sự quan tâm của Chính phủ, Quốc hội thì việc lựa chọn nội dung, chủ đề kiểm toán đến chất lượng hoạt động kiểm toán, uy tín của cơ quan kiểm toán sẽ là những yếu tố rất cần thiết. KTNN chỉ có thể xây dựng uy tín của mình thông qua tính thiết thực cũng như chất lượng hoạt động. Phải thể hiện được hình ảnh một cơ quan kiểm toán có uy tín và trách nhiệm trước cơ quan hành pháp, cơ quan dân cử.

- Năm là, xử lý nghiêm minh các hành vi vi phạm pháp luật do KTNN phát hiện. Khi phát hiện hành vi vi phạm, không thực hiện đầy đủ các kết luận, kiến nghị kiểm toán phải có bước đi kiên quyết, thích hợp để các đơn vị được kiểm toán có trách nhiệm thực hiện. Trường hợp không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ thì KTNN phải báo cáo cơ quan có thẩm quyền để xử lý.

- Sáu là, tích cực phối hợp với Ủy ban Tài chính ngân sách của Quốc hội để tổ chức các hoạt động điều trần, chất vấn các địa phương, đơn vị được kiểm

toán có số kiến nghị tồn đọng lớn. Từ đó, tăng cường trách nhiệm của các đơn vị trong việc đẩy mạnh thực hiện kiến nghị kiểm toán.

2.2.6. Giải pháp hoàn thiện việc tham gia ý kiến dự toán ngân sách địa phương

- KTNN khu vực cần phân công cá nhân, phòng tổ chức theo dõi cơ sở dữ liệu của từng địa phương do khu vực quản lý để đảm bảo hệ thống thông tin được thống nhất, đồng bộ và có thể phân tích qua nhiều niên độ. Hiện nay, hệ thống phần mềm của KTNN đã có theo dõi thông tin về thông tin chung của từng địa phương, kết quả kiểm toán hàng năm (theo dõi BCKT), tình hình thực hiện kết luận, kiến nghị; tuy nhiên vẫn cần phải tổng hợp, hệ thống, sắp xếp lại đặc biệt là để phục vụ cho việc cho ý kiến vào việc xây dựng dự toán hàng năm của địa phương cần nhiều thông tin chi tiết.

- Phân công cá nhân, phòng có chuyên môn sâu trong công tác kiểm toán dự toán ngân sách địa phương; ưu tiên cá nhân, phòng được phân công theo dõi cơ sở dữ liệu của địa phương đó.

2.3. Điều kiện thực hiện các giải pháp nâng cao chất lượng kiểm toán việc lập dự toán và phương án phân bổ dự toán ngân sách địa phương của KTNN

Thứ nhất: Có hệ thống cơ sở dữ liệu về dự toán thu, chi ngân sách địa phương hàng năm, kết nối liên thông với cơ sở dữ liệu về dân cư, đất đai... của các địa phương, làm cơ sở để so sánh, phân tích, đánh giá các chỉ tiêu xây dựng và phân bổ dự toán ngân sách địa phương.

Để xây dựng được hệ cơ sở dữ liệu, KTNN cần triển khai có hiệu quả Luật Kiểm toán nhà nước sửa đổi. Theo đó, Luật Kiểm toán nhà nước sửa đổi có hiệu lực từ ngày 01/7/2020 cho phép KTNN “*Khi thực hiện kiểm toán, được quyền truy cập, khai thác hoặc ủy quyền bằng văn bản theo quy định của pháp luật cho thành viên Đoàn kiểm toán truy cập, khai thác trên hệ thống cơ sở dữ liệu quốc gia và dữ liệu điện tử của đơn vị được kiểm toán, của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến hoạt động kiểm toán để thu thập thông tin, tài liệu liên quan trực tiếp đến nội dung, phạm vi kiểm toán dưới sự giám sát về phạm vi truy cập, khai thác của đơn vị được kiểm toán và cơ quan, tổ chức, cá*

nhân có liên quan đến hoạt động kiểm toán; việc truy cập dữ liệu phải tuân thủ quy định của pháp luật và chịu trách nhiệm bảo vệ bí mật, bảo mật, an toàn theo quy định của pháp luật". Tuy nhiên, thực tiễn triển khai thi hành Luật Kiểm toán nhà nước sửa đổi đến nay, việc truy cập và khai thác dữ liệu từ các cơ quan, đơn vị được kiểm toán của địa phương còn hạn chế, gặp nhiều khó khăn trong quá trình khai thác, sử dụng dữ liệu. Nguyên nhân chủ yếu do chưa có quy định cụ thể, rõ ràng về nội dung, phạm vi và trách nhiệm của các bên liên quan trong triển khai thi hành Luật Kiểm toán nhà nước sửa đổi. Xuất phát từ nhu cầu và thực tiễn trong hoạt động kiểm toán cho thấy để triển khai có hiệu quả Luật Kiểm toán nhà nước sửa đổi, Kiểm toán nhà nước cần xây dựng điều kiện và lộ trình thực hiện, cụ thể hóa các cơ sở dữ liệu điện tử được quyền truy cập, khai thác dữ liệu.

Bên cạnh việc khai thác, sử dụng dữ liệu điện tử của các cơ quan, đơn vị được kiểm toán, KTNN cần xây dựng hệ cơ sở dữ liệu về dự toán, quyết toán ngân sách địa phương hàng năm để có cơ sở trong việc so sánh, phân tích, đánh giá việc xây dựng dự toán và phân bổ dự toán ngân sách địa phương trong quá trình thực hiện kiểm toán. Vì vậy, cần hoàn thiện các căn cứ pháp lý phục vụ cho việc cung cấp, trao đổi dữ liệu điện tử nhất là việc xây dựng cơ chế phối hợp với các cơ quan, đơn vị được kiểm toán trong việc kết nối, chia sẻ thông tin, dữ liệu về dự toán ngân sách địa phương.

Ngoài ra, lĩnh vực kiểm toán ngân sách địa phương có quy mô rộng, nhiều lĩnh vực, ngành nghề nên dữ liệu phục vụ hoạt động kiểm toán cũng sẽ rất đa dạng, phức tạp, phần lớn là dữ liệu phi cấu trúc. Vì vậy, KTNN cũng cần phải xây dựng công cụ để xử lý, chuẩn hóa dữ liệu trong quá trình khai thác và sử dụng dữ liệu điện tử.

Thứ hai: Xây dựng mối quan hệ hợp tác, trao đổi kinh nghiệm và phương pháp kiểm toán mới từ các cơ quan kiểm toán tối cao trên thế giới, các cơ quan tổ chức trong nước và giữa các đơn vị trực thuộc KTNN trong kiểm toán công tác lập và phân bổ dự toán ngân sách địa phương.

Thứ ba: Nâng cao ý thức và trách nhiệm các bên liên quan về tầm quan trọng của việc kiểm toán dự toán ngân sách địa phương đối với sự phát triển

bền vững, đảm bảo tính minh bạch, công bằng và hiệu quả trong việc sử dụng ngân sách.

Đồng thời, để đạt được hiệu quả trong công tác kiểm toán, KTNN cần bố trí kiểm toán viên có năng lực, kinh nghiệm, đồng đều về chuyên môn nghiệp vụ và am hiểu về tình hình phát triển kinh tế xã hội của địa phương từ khâu khảo sát, thu thập thông tin đến thực hiện kiểm toán công tác lập và phân bổ dự toán ngân sách địa phương; trong đó cần chú trọng đến vai trò, trách nhiệm của kiểm toán viên trong công tác khảo sát, thu thập thông tin và lập kế hoạch kiểm toán.

Trong quá trình khảo sát, thu thập thông tin, các đơn vị cần chủ động xây dựng đề cương khảo sát cụ thể, chi tiết để thu thập đầy đủ thông tin cần thiết; đánh giá rủi ro, xác định trọng yếu kiểm toán phù hợp với đặc thù từng địa phương (bao gồm cả định tính và định lượng). Bố trí thời gian kiểm toán phù hợp với quy mô ngân sách của từng địa phương đảm bảo tiến độ và chất lượng.

Thứ tư: Có cơ chế khuyến khích sự phản hồi của các bên liên quan như các đơn vị sử dụng dự toán, cộng đồng về kết quả và hiệu quả của việc lập và phân bổ dự toán ngân sách địa phương. Đây là kênh thông tin quan trọng giúp KTNN tiếp cận thông tin sát với thực tế để phân tích, đánh giá, đưa ra kết luận, kiến nghị phù hợp với thực tiễn và đảm bảo tính khả thi.

Bên cạnh đó, các kết quả kiểm toán cần được công bố rộng rãi và dễ tiếp cận góp phần tạo ra sự lan tỏa và hiệu quả trong hoạt động giám sát đối với việc thực hiện các kiến nghị kiểm toán.

2.4. Một số đề xuất, kiến nghị cho HĐND và các cơ quan có liên quan trong việc quyết định dự toán ngân sách địa phương

Ngân sách nước ta gồm 4 cấp là NSTU, ngân sách cấp tỉnh, ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã (ngân sách cấp tỉnh, ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã hợp thành NSDP. Trong đó, NSTU giữ vai trò chủ đạo, NSDP được phân cấp nguồn thu bảo đảm chủ động thực hiện các nhiệm vụ chi được giao. HĐND cấp tỉnh được quyết định việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách ở địa phương phù hợp với phân cấp quản lý Kinh tế - Xã hội, quốc phòng an ninh và trình độ quản lý của mỗi cấp trên địa bàn.

Để thực hiện việc phân cấp đối với NSDP được tốt hơn thì không thể không nói đến vai trò, hiệu quả hoạt động của HĐND nói chung và trong lĩnh vực NSNN nói riêng.

Điều 113 Hiến pháp quy định:

“1. Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân, do Nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên.

2. Hội đồng nhân dân quyết định các vấn đề của địa phương do luật định; giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương và việc thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân ”.

Với vị trí, vai trò quan trọng của mình - cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, HĐND đã được Hiến pháp giao cho 2 chức năng cơ bản. Đó là: (1) Quyết định các vấn đề của địa phương; (2) Giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương và việc thực hiện nghị quyết của HĐND trong các lĩnh vực, trong đó có lĩnh vực NSNN.

Để cụ thể hóa các chức năng này, HĐND cấp tỉnh có thẩm quyền quyết định dự toán thu NSNN trên địa bàn, dự toán thu NSDP, dự toán chi NSDP, tổng mức vay của NSDP, quyết định phân bổ dự toán ngân sách cấp mình, phê chuẩn quyết toán NSDP, quyết định kế hoạch tài chính 05 năm địa phương... Trên thực tế, có nhiều HĐND, Thường trực HĐND, ban Kinh tế ngân sách và đại biểu HĐND đã thực hiện tốt các nhiệm vụ này, tuy nhiên do tài chính ngân sách là một lĩnh vực có nội dung phức tạp, đòi hỏi các đại biểu vừa có kiến thức chuyên sâu về lĩnh vực này, vừa am hiểu tình hình thực tế và vừa có những kỹ năng phù hợp nên ở một số nơi, đôi lúc vẫn còn lúng túng, chưa đem lại kết quả như mong muốn. Do vậy việc nâng cao hiệu quả hoạt động của HĐND trong lĩnh vực NSDP, đặc biệt trong công tác quyết định phân bổ dự toán ngân sách địa phương hàng năm là yêu cầu thiết yếu. Một số đề xuất, kiến nghị cho

HĐND các cấp địa phương như sau:

(1) Nâng cao chất lượng tham gia ý kiến vào công tác xây dựng và phân bổ dự toán: Đại biểu HĐND cần bám sát các văn bản pháp luật có liên quan nhằm giúp cho quá trình phân tích việc xây dựng dự toán NSDP được nhanh chóng, khoa học, thuận lợi và đúng quy định của pháp luật; Giúp cho các nhận xét, kiến nghị, đề xuất của đại biểu phù hợp với quy định của pháp luật, có tính thuyết phục đối với các đối tượng chịu sự giám sát...

Để việc giám sát NSDP được chất lượng, đại biểu cần bám sát các văn bản pháp luật có liên quan nhằm giúp cho quá trình phân tích việc xây dựng dự toán NSDP, thực hiện và quyết toán NSDP được nhanh chóng, khoa học, thuận lợi và đúng quy định của pháp luật; Giúp cho các nhận xét, kiến nghị, đề xuất của đại biểu phù hợp với quy định của pháp luật, có tính thuyết phục đối với các đối tượng chịu sự giám sát... Một số văn bản pháp luật có liên quan đến công tác lập và phân bổ dự toán như sau:

- + Hiến pháp hiện hành; Luật NSNN hiện hành; Luật đầu tư công hiện hành;

- + Nghị quyết của Quốc hội và Nghị quyết của HĐND về Kế hoạch phát triển 5 năm và hằng năm; Các nghị quyết của Quốc hội về Kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia, Kế hoạch đầu tư công trung hạn 05 năm quốc gia; Các Nghị quyết của HĐND về Kế hoạch tài chính 05 năm địa phương, Kế hoạch đầu tư công trung hạn 05 năm địa phương;

- + Nghị quyết Quốc hội về dự toán NSNN, phân bổ NSTU của năm dự toán, Nghị quyết về quyết toán ngân sách của Quốc hội;

- + Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc Hội về nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ NSNN ở năm đầu của thời kỳ ổn định ngân sách;

- + Các luật thuế, luật chuyên ngành và Nghị quyết khác của Quốc hội liên quan đến thu chi NSDP;

- + Các văn bản liên quan vốn đầu tư công nguồn NSTU cho địa phương

5 năm và hằng năm như: Nghị quyết của Quốc hội phân bổ vốn đầu tư công, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về giao vốn đầu tư công, Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc Hội phân bổ, hỗ trợ từ nguồn tăng thu, tiết kiệm chi NSTW, Nghị quyết của Quốc hội về tiếp nhận vốn viện trợ nước ngoài...;

+ Các văn bản về phân bổ, giao vốn NSDP, sử dụng nguồn vượt thu NSDP, sử dụng nguồn tiết kiệm chi NSDP;

+ Nghị định số 31/2017/NĐ-CP ngày 23/3/2017 của Chính phủ ban hành Quy chế lập, thẩm tra, quyết định kế hoạch tài chính 05 năm địa phương, kế hoạch đầu tư công trung hạn 05 năm, kế hoạch tài chính - NSNN 03 năm địa phương, dự toán và phân bổ NSDP, phê chuẩn quyết toán NSDP hằng năm và các nghị định khác của Chính phủ hướng dẫn thi hành Luật NSNN;

+ Chỉ thị của Chính phủ, Thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính, Bộ KHĐT về xây dựng dự toán hằng năm;

+ Quyết định giao nhiệm vụ thu, chi ngân sách của Chủ tịch UBND tỉnh (đối với cấp huyện); của Chủ tịch UBND huyện (đối với cấp xã);

+ Hướng dẫn của UBND tỉnh về xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và tài chính ngân sách hàng năm...

(2) Cần xây dựng các nội dung cần làm khi thực hiện thẩm tra Báo cáo dự toán NSDP của UBND cùng cấp trình để quyết định, bao gồm:

- Đọc Hồ sơ Dự toán: Xem xét Hồ sơ Dự toán được trình đã đầy đủ các tài liệu và phụ lục hay chưa? Có gửi đúng hạn hay không? Thông thường có thể xảy ra các trường hợp sau: Thiếu tài liệu thuyết minh hoặc Phụ lục theo quy định, Hồ sơ bị gửi chậm theo quy định của pháp luật. Các đại biểu có thể phát biểu về vấn đề này.

- Xem xét Báo cáo dự toán NSDP:

+ Tìm, “đánh dấu” các nội dung có liên quan đến các chế độ chính sách và “tra ngược” lại các văn bản quy định về vấn đề này. Mục đích của công việc này là để kiểm tra lại tính chính xác của Báo cáo và cũng giúp đại biểu hiểu

sâu sắc hơn về chế độ, chính sách mà Báo cáo đề cập đến.

+ Xem xét các nội dung chính trong Báo cáo đã đề cập đến các khoản quan trọng hay chưa. Mục đích của công việc này là để xem xét tính đầy đủ, cụ thể của Báo cáo. Ví dụ, trong phần thu ngân sách, đại biểu có thể xem Báo cáo đã đề cập, phân tích về khoản thu từ đất, thu từ thoái vốn các doanh nghiệp nhà nước hay chưa.

- Đọc Báo cáo thẩm tra của Ban Kinh tế - Ngân sách:

Chú ý các vấn đề Ban Kinh tế - Ngân sách còn có ý kiến khác với cơ quan soạn thảo. Đại biểu có thể thấy khá rõ vấn đề này trong Báo cáo thẩm tra của Ban Kinh tế - Ngân sách. Ví dụ như, cơ quan soạn thảo đề nghị tốc độ tăng thu dự toán năm sau là 7%, nhưng Ban Kinh tế - Ngân sách cho rằng, căn cứ vào tốc độ tăng trưởng của địa phương, dự kiến một số khoản thu lớn sẽ có trong năm dự toán thì dự toán thu NSDP cần tăng lên 9%.

Chú ý các vấn đề Ban Kinh tế - Ngân sách đề xuất mới, không có trong Tờ trình. Thông thường các đề xuất mới chính là kiến nghị mang tính giải pháp của Ban Kinh tế - Ngân sách. Ví dụ, tại Tờ trình của UBND tỉnh A không nêu cụ thể về phương án giải quyết các dự án đầu tư công còn dang dở. Nhưng trong Báo cáo thẩm tra của Ban Kinh tế - Ngân sách tỉnh đã đề nghị dùng kinh phí làm lương còn dư để đầu tư dứt điểm dự án xây dựng cầu vượt sông để bà con có thể đi lại thuận tiện, thúc đẩy phát triển kinh tế, xã hội của địa phương. Đại biểu có thể chú ý vấn đề này để nghiên cứu, phát biểu.

- Xem xét lại tài liệu kỳ họp HĐND gần nhất giúp đại biểu có cái nhìn tổng thể, có tính chất vĩ mô về chính sách tài khóa quốc gia; cơ sở, mục đích, ý nghĩa của việc ban hành các chính sách đó và kết quả thực hiện trên phạm vi cả nước... Đồng thời, đối chiếu với các báo cáo của địa phương, tình hình thực tế của địa phương để xem địa phương đã đề cập đầy đủ các vấn đề quan trọng, cần thiết hay chưa? các nhận định, giải pháp của địa phương có phù hợp và có tính khả thi hay không?

- + Đọc các Tờ trình của UBND về Kinh tế - Xã hội, NSNN;
- + Đọc các báo cáo thẩm tra của Ban Kinh tế - Ngân sách;
- + Đọc các Nghị quyết của HĐND về tài chính ngân sách trong năm;
- + Đọc các tài liệu khác của HĐND có liên quan.

- Xem xét các Báo cáo kiểm toán của KTTN các niên độ trước đây: Đại biểu HĐND cần nghiên cứu kết quả kiểm toán, trong đó lưu ý về các kiến nghị trong công tác lập, giao và phân bổ dự toán và xem xét UBND tỉnh đã chỉ đạo các cơ quan, đơn vị khắc phục hay chưa; đồng thời đối chiếu với Báo cáo dự toán của UBND tỉnh trình phê duyệt xem còn những nội dung tồn tại này hay không. Một số sai sót thường xảy ra như:

- + Dự toán thu ngân sách tỉnh xây dựng chưa đảm bảo mức tăng bình quân tối thiểu theo Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ và Thông tư số hướng dẫn của Bộ Tài chính;

- + Dự toán thu lập chưa đảm bảo với số kiểm tra của Bộ Tài chính; chưa đảm bảo về thời gian, hồ sơ mẫu biểu theo quy định;

- + Dự toán xây dựng chưa sát với thực tế, điều chỉnh nhiều lần trong năm và tỷ lệ hủy dự toán cao nên chưa phát huy được hiệu quả sử dụng NSNN;

- + Dự toán chi xây dựng vượt số biên chế được cấp có thẩm quyền giao; một số lĩnh vực chi dự toán không đạt mức tối thiểu;...

- + Không giao đầy đủ dự toán cho các đơn vị từ đầu năm, điều chỉnh, bổ sung dự toán không đúng quy định;

- + Giao dự toán cho các đơn vị sự nghiệp có thu chưa cân đối nguồn thu sự nghiệp của đơn vị để giảm trợ cấp từ NSNN;...

- Xem xét các kiến nghị của cử tri:

- + Đối chiếu xem các báo cáo của UBND, Ban Kinh tế và ngân sách đã phản ánh các ý kiến, kiến nghị quan trọng, hợp lý của người dân hay chưa;

- + Nắm bắt các thông tin quan trọng, đúng đắn trên các phương tiện thông

tin đại chúng, các diễn đàn.. để sử dụng trong quá trình đánh giá các báo cáo.

KẾT LUẬN

Trong bối cảnh trong nước thời gian qua cùng với quá trình đổi mới, cải cách để phát triển nền kinh tế nói chung, trong công tác quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước nói chung và công tác lập, giao và phân bổ dự toán của các địa phương nói riêng đã có nhiều thay đổi, nhất là tính tuân thủ kỷ luật, kỷ cương ngân sách nhà nước cũng như từng bước nâng cao hiệu quả sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước một cách rõ rệt. Tuy nhiên sự đòi hỏi ngày càng cao của người dân về tính minh bạch, trách nhiệm giải trình của cơ quan có thẩm quyền cũng như yêu cầu về tính hiệu quả trong việc quản lý, sử dụng NSNN là một điều tất yếu. Trong quy trình quản lý, sử dụng NSNN; khâu lập, giao và phân bổ dự toán NSDP đóng vai trò quan trọng, then chốt trong quản lý, điều hành NSNN của chính quyền địa phương. Do đó, KTNN cần thiết phải chú trọng nâng cao chất lượng kiểm toán việc lập dự toán và phương án phân bổ dự toán ngân sách địa phương của Hội đồng nhân dân. Theo đó, việc nghiên cứu đề tài **“Giải pháp nâng cao chất lượng kiểm toán việc lập dự toán và phương án phân bổ dự toán ngân sách địa phương của Hội đồng nhân dân”** nhằm góp phần gợi mở, định hướng để KTNN nói chung và các KTNN khu vực tiếp tục nghiên cứu và vận dụng trong hoạt động kiểm toán dự toán ngân sách địa phương có ý nghĩa thiết thực, kết quả nghiên cứu của luận án đã làm sáng tỏ một số nội dung sau:

(1) Nghiên cứu những vấn đề có tính lý luận về việc lập, giao và phân bổ dự toán NSDP và các hướng dẫn về kiểm toán việc lập, giao và phân bổ dự toán NSDP của KTNN.

(2) Nghiên cứu, phân tích thực trạng kiểm toán việc lập, giao và phân bổ dự toán NSDP.

(3) Đề xuất những giải pháp để nâng cao hiệu quả kiểm toán lập, giao và phân bổ dự toán NSDP nhằm góp phần nâng cao chất lượng kiểm toán NSDP. Đồng thời đưa ra một số khuyến cáo cho HĐND trong việc quyết định dự toán ngân sách địa phương.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

[1] Chính phủ (2003). Nghị định số 93/2003/NĐ-CP ngày 13/8/2003 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Kiểm toán nhà nước.

[2] Quốc hội (2015). Luật tổ chức chính quyền địa phương số 77/2015/QH13 ngày 19/06/2015.

[3] Quốc hội (2015). Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND số 87/2015/QH13 ngày 20/11/2015.

[4] Quốc hội (2005). Luật Kiểm toán nhà nước số 37/2005/QH11 ban hành ngày 14/6/2005.

[5] Quốc hội (2015). Luật Kiểm toán nhà nước số 81/2015/QH13, ban hành ngày 24 tháng 06 năm 2015.

[6] Quốc hội (2019). Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Kiểm toán nhà nước số 55/2019/QH14, ban hành ngày 26 tháng 11 năm 2019.

[7] Quốc Hội khóa 13 (2015), Luật số 83/2015/QH13, Luật Ngân sách Nhà nước.

[8] Thủ tướng chính phủ (2016), Nghị định số 163/2016/NĐ - CP ngày 21/12/2016 của Chính phủ Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật ngân sách nhà nước.

[9] Thủ tướng chính phủ (2017), Quyết định số 46/2017/QĐ -TTg ngày 19/10/2016 của Thủ tướng Chính phủ Về việc ban hành định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên ngân sách nhà nước năm 2017.

[10] HĐND tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu (2017, 2018, 2019, 2020), Nghị quyết về việc quyết định phân bổ dự toán ngân sách địa phương năm 2017, 2018, 2019, 2020.

[11] HĐND tỉnh Đồng Nai (2017, 2018, 2019, 2020), Nghị quyết về nhiệm vụ kinh tế xã hội và quyết định phân bổ dự toán ngân sách địa phương năm 2017, 2018, 2019, 2020.

[12] HĐND tỉnh Bình Thuận (2017, 2018, 2019, 2020), Nghị quyết về nhiệm vụ kinh tế xã hội và quyết định phân bổ dự toán ngân sách địa phương năm 2017, 2018, 2019, 2020.

[13] HĐND tỉnh Bình Phước (2017, 2018, 2019, 2020), Nghị quyết về nhiệm vụ kinh tế xã hội và quyết định phân bổ dự toán ngân sách địa phương năm 2017, 2018, 2019, 2020.