

# SỰ CẦN THIẾT TRONG VIỆC XÂY DỰNG HƯỚNG DẪN QUY TRÌNH NGHIỆP VỤ CHO KIỂM TOÁN NGÂN SÁCH CẤP HUYỆN TẠI KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

ThS. TRƯƠNG HẢI YẾN\*  
ThS. HOÀNG CẨM TỬ\*

**N**gân sách địa phương (NSDP) là bộ phận quan trọng của ngân sách nhà nước (NSNN) do các nhiệm vụ thu, chi ngân sách và các chính sách, chế độ của Nhà nước hầu hết được tổ chức triển khai thực hiện tại các địa phương. Theo quy định hiện hành của Luật NSNN, NSDP gồm ngân sách của các cấp chính quyền địa phương (tỉnh, huyện, xã), trong đó ngân sách cấp huyện đóng vai trò quan trọng trong quản lý điều hành nguồn thu, nhiệm vụ chi của NSDP. Xuất phát từ thực tế trên, việc kiểm toán NSDP huyện là một phần không thể thiếu trong cuộc kiểm toán NSDP của KTNN.

**Từ khóa:** Ngân sách nhà nước, ngân sách cấp huyện, quy trình kiểm toán ngân sách cấp huyện.

**The need for the development of professional guidelines for district level budget auditing by SAV**

Local budgets are an important part of the state budget due to the state budget's revenue and expenditure tasks as well as the policies and regimes of the State are implemented locally. According to the current regulations of the State Budget Law, local budgets (provincial, district, commune) are the budget of local governments, with which district budget plays an important role in the management of revenue sources and expenditure tasks of local budget. Based on this fact, district level budget auditing is an integral part of the SAV's audit work.

**Keywords:** State budget, district budget, district budget auditing process.

## 1. Sự cần thiết phải xây dựng hướng dẫn riêng cho kiểm toán ngân sách cấp huyện

Việc thực hiện kiểm toán ngân sách của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong hoạt động kiểm toán hàng năm của Kiểm toán nhà nước (KTNN). Điều này đã được khẳng định trong Chiến lược phát triển KTNN đến năm 2020 đã được Ủy ban Thường vụ Quốc hội phê chuẩn tại Nghị quyết số 927/2010/UBTVQH12 ngày 19/4/2010 “Phấn đấu đến năm 2015 cơ bản tiến hành kiểm toán thường xuyên hàng năm các đơn vị dự toán cấp I trực thuộc ngân

sách trung ương và các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Tăng quy mô mẫu kiểm toán về tổng thể và tại các đầu mối trên để đạt yêu cầu xác nhận tính đúng đắn, trung thực của báo cáo tài chính, báo cáo quyết toán ngân sách; đánh giá việc tuân thủ pháp luật, tính kinh tế, tính hiệu lực và hiệu quả trong quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước theo quy định của Luật KTNN”.

Chiến lược phát triển KTNN đến năm 2020 đòi hỏi phải đổi mới hoạt động kiểm toán của Ngành, đặt ra yêu cầu cấp bách trong việc xây dựng và đổi mới phương pháp kiểm toán, nhất là phương pháp

\*Phó Kiểm toán trưởng KTNN chuyên ngành Ia; Phó trưởng phòng Vụ Tổng hợp



kiểm toán đối với kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách địa phương hướng đến chuyên nghiệp hóa hoạt động kiểm toán, nhằm giảm thiểu thời gian kiểm toán, tăng cường đầu mối địa phương được kiểm toán.

Trong những năm qua, KTNN cũng đã từng bước hoàn thiện quy trình, chuẩn mực và các văn bản hướng dẫn nghiệp vụ kiểm toán. Tuy nhiên, việc hướng dẫn mới chỉ dừng ở các chuẩn mực và các quy trình kiểm toán mang tính tổng quát về hoạt động kiểm toán mà chưa đưa ra được các hướng dẫn chi tiết, cụ thể cho từng nội dung công việc cần thực hiện kiểm toán, nhất là đối với kiểm toán tuân thủ và kiểm toán báo cáo quyết toán NSDP do các KTNN khu vực thực hiện. Việc thực hiện kiểm toán tại các cấp ngân sách, trong đó có ngân sách cấp huyện chủ yếu mang tính chủ quan, tự phát của kiểm toán viên, không đầy đủ và thiếu tính thống nhất.

## **2. Thực trạng kiểm toán ngân sách cấp huyện trong những năm gần đây**

Qua nghiên cứu các KHKT NSDP trong các năm từ 2015-2017 cho thấy những kết quả đạt được trong kiểm toán ngân sách cấp huyện như sau:

(1) Về KHKT của cuộc kiểm toán:

- Cơ bản KHKT NSDP địa phương của từng cuộc kiểm toán, trong đó có KHKT ngân sách cấp huyện đã bám sát hướng dẫn và định hướng của ngành tại các văn bản của Tổng Kiểm toán nhà nước về hướng dẫn nội dung, mục tiêu, phương án tổ chức kiểm toán từng năm.

- Hầu hết các KTNN khu vực đã tổ chức thu thập thông tin cơ bản về công tác quản lý, điều hành và sử dụng tài chính, tài sản công; việc tổ chức đánh giá về hệ thống kiểm soát nội bộ, tình hình thanh tra, kiểm toán đối với đơn vị được kiểm toán đầy đủ hơn những năm trước. Trong đó, một số ít KHKT đã thu thập được thông tin cần thiết cho việc xác định trọng tâm, nội dung kiểm toán cả đối với ngân sách cấp tỉnh và ngân sách cấp huyện; bởi vậy, việc đánh giá rủi ro, xác định trọng tâm kiểm toán bước đầu đã bám sát thông tin thu thập và mục tiêu của cuộc kiểm toán. Việc xác định mục tiêu kiểm toán chung cơ bản đã bám sát hướng dẫn của KTNN tại các công văn hướng dẫn hàng năm của KTNN.

- Nhìn chung, nội dung kiểm toán tại ngân sách cấp huyện của các KHKT đã bám sát mục tiêu

kiểm toán và thông tin thu thập được. KHKT đã xác định được phạm vi, giới hạn và đối tượng kiểm toán tại ngân sách cấp huyện phù hợp với mục tiêu, nội dung kiểm toán và định hướng chung của cuộc kiểm toán; bố trí nhân sự, thời gian kiểm toán cho các đơn vị, đầu mối kiểm toán chi tiết cơ bản phù hợp với mục tiêu, nội dung, trọng yếu kiểm toán đã xác định.

## (2) Về kết quả kiểm toán

- Nhìn chung các cuộc kiểm toán đã tập trung thực hiện và đạt được một số mục tiêu đã xác định tại KHKT, cụ thể:

+ Đánh giá việc tuân thủ pháp luật; tính kinh tế, hiệu lực, hiệu quả trong quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước tại các huyện được kiểm toán. Một số BCKT đã xác nhận được tính đúng đắn, trung thực, hợp lý của báo cáo quyết toán ngân sách cấp huyện.

+ Chỉ ra một số sai phạm để kiến nghị với đơn vị được kiểm toán chấn chỉnh công tác quản lý tài chính - kế toán, hoạt động của đơn vị và biện pháp khắc phục những tồn tại được phát hiện thông qua kiểm toán.

+ Phát hiện một số hành vi lãng phí và sai phạm trong quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước tại các đơn vị sử dụng ngân sách, cấp ngân sách; xác định rõ trách nhiệm của tập thể, cá nhân, kiến nghị xử lý vi phạm theo quy định của pháp luật.

- Một số BCKT đã có phát hiện kiểm toán về việc quản lý, đất đai, khai thác tài nguyên khoáng sản tại các huyện được kiểm toán... Trên cơ sở đó, BCKT đã đưa ra nhiều kiến nghị đối với UBND tỉnh, các đơn vị được kiểm toán để chấn chỉnh, khắc phục những hạn chế, sai sót trong quản lý, sử dụng tài chính tài sản công.

Bên cạnh đó, quá trình thực hiện kiểm toán ngân sách cấp huyện trong cuộc kiểm toán ngân sách địa phương còn một số hạn chế sau:

## (1) Về khảo sát và thu thập thông tin

- Tại KHKT của cuộc kiểm toán NSDP, các thông tin về ngân sách cấp huyện thường mờ nhạt, sơ sài;

các thông tin cần thiết, chủ yếu cho việc kiểm toán tổng hợp tại ngân sách cấp huyện thường chưa thu thập đầy đủ như:

+ Số liệu và tình hình sử dụng nguồn tăng thu; thông tin về việc quản lý và sử dụng các chương trình mục tiêu quốc gia của ngân sách cấp huyện.

+ Tình hình quản lý, mua sắm, thanh lý tài sản; quản lý đất đai tại cấp huyện.

+ Các khoản thu, chi chưa đưa vào cân đối ngân sách; số liệu quyết toán thu, chi ngân sách; các lưu ý về tình hình quyết toán ngân sách của các huyện.

+ Thông tin về số liệu bổ sung cân đối, bổ sung có mục tiêu từ ngân sách cấp tỉnh.

+ Thông tin về số liệu nợ đọng XDCB thời điểm cuối năm liền kề niên độ được kiểm toán để làm cơ sở đánh giá tình hình bố trí vốn đầu tư để thanh toán nợ đọng cho các dự án hoàn thành và nợ đọng khối lượng hoàn thành; thông tin về kế hoạch vốn (bố trí cho các dự án khởi công mới, chuyển tiếp, hoàn thành), điều chỉnh vốn đầu tư của ngân sách huyện; tình hình thực hiện vốn đầu tư của ngân sách cấp huyện.

+ Chưa thu thập đầy đủ về thông tin về tình hình thanh tra, kiểm tra tại các huyện.

- Nhiều KHKT còn thu thập thiếu các thông tin về các đơn vị, đầu mối chọn kiểm toán như: Thông tin về các dự án đầu tư chọn kiểm toán tại ngân sách cấp huyện (số lượng dự án, tên dự án, tình hình thanh tra, kiểm toán, thông tin về tình hình thực hiện vốn đầu tư). Đặc biệt là hầu hết các KHKT không có thông tin về các xã, các đơn vị dự toán, đơn vị sự nghiệp thuộc cấp huyện dự kiến chọn kiểm toán. Do đó, việc chọn đầu mối, đơn vị kiểm toán thường không đảm bảo tiêu chí chọn trên cơ sở thông tin thu thập mà thường chọn ngẫu nhiên hoặc theo tiêu chí số lớn.

- Thu thập thông tin chưa chính xác: Một số KHKT thu thập chưa chính xác tên hoặc các thông tin về các ban quản lý dự án đầu tư; tên các dự án đầu tư; tên của các đơn vị kiểm toán khác dẫn đến trong quá trình thực hiện kiểm toán phải bổ sung, điều chỉnh phạm vi kiểm toán. Ngoài ra, một số

KHKT thu thập chưa chính xác thông tin về tài chính, ngân sách của địa phương dẫn đến việc xác định trọng tâm, nội dung kiểm toán chưa chính xác. Thực tiễn cho thấy nhiều Đoàn kiểm toán thu thập thông tin về tiến độ, khối lượng hoàn thành của Dự án đầu tư tại ngân sách cấp huyện chưa chính xác nên thực tế triển khai kiểm toán phải điều chỉnh nhiều do dự án chưa có khối lượng nghiệm thu hoặc khối lượng nghiệm thu thấp.

Ngoài ra, do công tác lập KHKT năm chưa tốt nên chưa có đầy đủ thông tin để lập KHKT chi tiết của các tổ kiểm toán tại cấp huyện theo quy định của Ngành. Việc lập KHKT chi tiết trước khi ban hành quyết định kiểm toán thường chỉ là hình thức thủ tục và sau khi triển khai kiểm toán, các tổ mới điều chỉnh và có KHKT chính thức gửi lại Vụ Chế độ và Kiểm soát chất lượng kiểm toán; trường đoàn kiểm toán... theo quy định, trong đó, hầu hết các thông tin trên KHKT phải điều chỉnh như: Trọng tâm, nội dung kiểm toán, phạm vi, giới hạn kiểm toán, thời gian kiểm toán (thời điểm triển khai và thời gian thực hiện của tổ kiểm toán tại ngân sách cấp huyện); số lượng kiểm toán viên bố trí cho mỗi tổ kiểm toán, đoàn kiểm toán.

(2) Về xác định trọng tâm, trọng yếu và rủi ro kiểm toán

- Do thiếu thông tin của ngân sách cấp huyện nên hầu hết các cuộc kiểm toán không tập trung nghiên cứu, phân tích thông tin thu thập để xác định trọng tâm kiểm toán cho ngân sách cấp huyện. Vấn đề này gần như bị lãng quên, các đoàn kiểm toán chỉ tập trung xác định trọng tâm kiểm toán cho ngân sách cấp tỉnh. Đặc biệt là các trọng tâm trong kiểm toán việc lập, giao dự toán đầu năm, điều chỉnh trong năm, nhất là công tác lập, thẩm định và phê duyệt chủ trương đầu tư, bố trí kế hoạch vốn đầu tư và việc sử dụng nguồn của ngân sách cấp huyện hay việc điều hành ngân sách huyện trong điều kiện hụt thu.

- Phần trình bày trọng tâm kiểm toán đối với kiểm toán tổng hợp của ngân sách cấp huyện được các đoàn xác định trên cơ sở các nội dung kiểm toán tổng hợp của ngân sách cấp tỉnh mà không

trên cơ sở phân tích thông tin thu thập nên dẫn đến còn chung chung hoặc dàn trải.

- Chưa tập trung cho việc kiểm toán xác nhận quyết toán ngân sách huyện; chưa xác định trọng yếu, trọng tâm kiểm toán tại mỗi đơn vị được kiểm toán của ngân sách cấp huyện; xác định rủi ro kiểm toán tại nhiều KHKT còn chưa phù hợp; còn nhầm lẫn giữa rủi ro và nội dung, trọng yếu kiểm toán...

- Việc xác định trọng tâm, mục tiêu, nội dung kiểm toán trong KHKT của một số cuộc kiểm toán chủ yếu dựa vào hướng dẫn chung của ngành, dẫn đến nhiều trọng tâm, nội dung kiểm toán không phù hợp với thực tế, không phát sinh ở ngân sách cấp huyện (như vay nợ chính quyền địa phương, ứng trước ngân sách trung ương, sử dụng quỹ tích lũy trả nợ...).

(3) Về mục tiêu kiểm toán

Do kiểm toán ngân sách cấp huyện được lồng ghép trong ngân sách địa phương các tỉnh thành phố nên mục tiêu kiểm toán của ngân sách cấp huyện được thể hiện (nằm trong) mục tiêu chung của cuộc kiểm toán. Tuy nhiên, tại một số KHKT có phạm vi và đặc thù riêng (kiểm toán theo chủ đề) được triển khai kiểm toán tại ngân sách cấp huyện, các đoàn cũng chưa xác định mục tiêu kiểm toán cụ thể có liên quan.

(4) Về nội dung kiểm toán

- Do chưa có hướng dẫn riêng cho ngân sách cấp huyện nên tại các KHKT việc trình bày nội dung kiểm toán tại ngân sách cấp huyện còn chưa thống nhất, như: có KHKT không trình bày riêng nội dung kiểm toán tại ngân sách cấp huyện mà chỉ nêu chung theo nguyên tắc “Đoàn kiểm toán sẽ bám sát Đề cương kiểm toán Ngân sách địa phương năm 2015 để thực hiện. Những nội dung không phát sinh sẽ được trình bày trong kế hoạch kiểm toán chi tiết” hoặc có KHKT trình bày các nội dung kiểm toán tại cấp huyện nhưng các nội dung kiểm toán không đầy đủ khi kiểm toán tại các đơn vị kiểm toán tổng hợp và đơn vị kiểm toán chi tiết.

- Chưa quan tâm thực hiện kiểm toán để xác nhận quyết toán ngân sách địa phương nói chung



và ngân sách cấp huyện nói riêng. Do đó, KHKT chưa trình bày các nội dung kiểm toán tương ứng để xác nhận quyết toán ngân sách cấp huyện.

- Xác định thiếu nội dung kiểm toán tương ứng với các trọng tâm kiểm toán đã xác định hoặc trọng tâm kiểm toán cần bổ sung theo ý kiến thẩm định của các Vụ tham mưu, nhất là đối với các chuyên đề, chủ đề kiểm toán tại ngân sách cấp huyện.

- Một số nội dung kiểm toán chưa được cụ thể hóa nhất là các nội dung kiểm toán tổng hợp tại ngân sách cấp huyện, nội dung trình bày còn quá ngắn gọn, sơ sài và chưa hướng dẫn cụ thể các bước để thực hiện nội dung kiểm toán tổng hợp. Nội dung kiểm toán xác định còn chung chung nên chưa giúp cho các tổ kiểm toán, các kiểm toán viên, nhất là kiểm toán viên mới vào nghề định hướng, triển khai trong quá trình thực hiện kiểm toán.

- Chưa xác định nội dung kiểm toán cụ thể cho mỗi đơn vị, đầu mối được kiểm toán tại huyện. Một số KHKT không xác định đầy đủ nội dung kiểm toán của chuyên đề, chủ đề trong cuộc kiểm toán mà phạm vi kiểm toán được xác định là kiểm toán tại các huyện. Tại các Ban quản lý dự án cấp huyện, hầu hết các KHKT không xác định nội dung kiểm toán tổng hợp.

- Xác định nội dung kiểm toán chưa phù hợp với thông tin thu thập hoặc xác định nội dung kiểm toán nhưng không có thông tin.

#### (5) Về phạm vi kiểm toán

- Việc lựa chọn đầu mối, đơn vị kiểm toán tại cấp huyện của hầu hết các KHKT còn chưa cụ thể; chưa dựa trên cơ sở yêu cầu, mục tiêu, trọng yếu, nội dung của cuộc kiểm toán tại cấp huyện. Tại KHKT của đoàn kiểm toán chỉ xác định:

+ Số lượng đơn vị dự toán cấp huyện, số lượng xã mà Đoàn kiểm toán dự kiến sẽ chọn kiểm toán chi tiết.

+ Số lượng mẫu chọn (trong khoảng nào đó) các dự án kiểm toán chi tiết (từ năm 2016 trở về trước) hoặc danh mục các dự án kiểm toán chi tiết (đối với năm 2017).

Bên cạnh đó, một số KHKT của Đoàn kiểm toán cũng không nêu số lượng mẫu chọn cụ thể để kiểm toán chi tiết các đơn vị dự toán và các xã mà chỉ xác định chung chung “chọn một số đơn vị dự toán cấp huyện và một số xã để kiểm toán chi tiết” và trình bày theo nguyên tắc “Việc lựa chọn kiểm toán chi tiết tại các huyện, Kiểm toán trưởng quyết định trên cơ sở đề nghị của Trưởng đoàn kiểm

toán, báo cáo Lãnh đạo Kiểm toán nhà nước phụ trách và chịu trách nhiệm trước Tổng Kiểm toán nhà nước về quyết định của mình theo hướng dẫn của KTNN”.

Ngoài ra, nhiều đoàn kiểm toán không kiểm toán chi tiết mà chỉ xác định đối chiếu tại các đơn vị này khi kiểm toán tại ngân sách cấp huyện.

- Tại các KHKT chi tiết của Tổ kiểm toán, việc lựa chọn đơn vị, đầu mối kiểm toán tại huyện cũng chưa có tiêu chí, cụ thể, rõ ràng. Thông thường, việc lựa chọn đơn vị kiểm toán theo phương pháp chọn mẫu luân phiên, số lớn thường căn cứ vào quy mô kinh phí sử dụng (đối với đơn vị dự toán và các xã) mà chưa lượng hóa được tính chất, mức độ phức tạp của loại hình hoạt động, quản lý để xây dựng tiêu chí cho việc lựa chọn đơn vị, đầu mối kiểm toán hoặc lựa chọn các đơn vị chưa được kiểm toán những năm gần đây.

- Một số tổ kiểm toán còn kiểm toán chi phí quyết toán các dự án đầu tư tại Phòng Tài chính - Kế hoạch trong khi về cơ sở pháp luật, việc thực hiện kiểm toán chi phí quyết toán các dự án đầu tư tại Phòng Tài chính - Kế hoạch còn vướng mắc và KTNN chưa có hướng dẫn cụ thể về vấn đề này.

#### (6) Về bố trí nhân sự và thời gian kiểm toán

- Cho đến nay, hầu hết các đoàn kiểm toán chưa tập trung bố trí nhân sự để kiểm toán tại các cơ quan quản lý tài chính tổng hợp của huyện trong khi đây là nội dung kiểm toán quan trọng khi kiểm toán ngân sách cấp huyện. Bên cạnh đó, nhiều đoàn kiểm toán chưa bố trí thời gian, nhân sự thỏa đáng cho kiểm toán xác nhận quyết toán ngân sách huyện mà chủ yếu dành nhiều thời gian, nhân lực cho kiểm toán tại các đầu mối, đơn vị kiểm toán chi tiết (một số Đoàn kiểm toán còn tập trung bố trí nhân lực và thời gian chủ yếu cho kiểm toán chi tiết các dự án đầu tư).

- Bố trí nhân sự không phù hợp với khối lượng công việc, phạm vi kiểm toán của tổ kiểm toán, đặc biệt khi có các chủ đề kiểm toán lồng ghép tại huyện mà bố trí chủ yếu trên cơ sở nhân sự hiện có của các tổ, đoàn kiểm toán.

- Còn tình trạng phân công công việc cho các kiểm toán viên chưa hợp lý, còn chồng chéo, chưa phù hợp với năng lực, sở trường...

#### (7) Về kết quả kiểm toán

- Kết quả kiểm toán ngân sách cấp huyện trình bày tại BCKT của Đoàn kiểm toán khá mờ nhạt, còn sơ sài, chưa đầy đủ, cụ thể, thiếu những nhận định sâu sắc hoặc kết quả kiểm toán không có tính xâu chuỗi, liên kết nên đánh giá, nhận xét từ kết quả kiểm toán chưa khái quát được những ưu điểm và hạn chế trong điều hành ngân sách của các huyện thuộc tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương được kiểm toán.

- Các phát hiện kiểm toán của các tổ kiểm toán tại huyện nhiều khi còn mang tính đơn lẻ, chưa đi sâu đánh giá cùng một vấn đề dẫn đến các phát hiện kiểm toán trình bày trên BCKT còn dàn trải hoặc vụn vặt, thiếu khái quát.

- Một số đánh giá, nhận xét tại BCKT thiếu bằng chứng, hoặc bằng chứng không cụ thể, không rõ ràng nên thiếu tính thuyết phục. Nhiều kiến nghị kiểm toán còn vụn vặt hoặc thiếu cơ sở do không đầy đủ bằng chứng.

#### *Nguyên nhân của những hạn chế:*

Những hạn chế trên do nhiều nguyên nhân như: Chất lượng kiểm toán viên, chất lượng quản lý, chỉ đạo hoạt động kiểm toán, chất lượng hiệu quả hoạt động kiểm soát chất lượng kiểm toán, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật... Trong giới hạn nghiên cứu của bài viết, tác giả đưa ra một số nguyên nhân chủ yếu sau:

(1) Về chỉ đạo, lãnh đạo trong xây dựng KHKT: Việc xây dựng KHKT của một số đoàn kiểm toán còn mang tính hình thức, chưa thật sự coi KHKT là tiền đề quan trọng không thể thiếu của cuộc kiểm toán, nhất là việc xây dựng KHKT chi tiết. Một vài Lãnh đạo Đoàn kiểm toán, lãnh đạo KTNN khu vực chưa quan tâm, coi trọng đúng mức đối với công tác xây dựng KHKT của Đoàn kiểm toán nói chung và KHKT chi tiết của tổ kiểm toán nói riêng nên dẫn đến thiếu sự chỉ đạo, điều hành kịp thời hoặc chưa đặt ra những yêu cầu, đòi hỏi đối với các

kiểm toán viên trực tiếp thực hiện công tác khảo sát, thu thập thông tin và xây dựng KHKT trong việc hoàn thiện và nâng cao chất lượng KHKT; còn thiếu kiên quyết trong chỉ đạo hoàn thiện, chỉnh sửa KHKT.

(2) Chưa dành thời gian thỏa đáng cho việc khảo sát, thu thập thông tin và lập KHKT dẫn đến thông tin thu thập không đầy đủ, thiếu kỹ càng; không có đủ thời gian cho việc nghiên cứu thông tin, đánh giá trọng yếu, rủi ro kiểm toán. Thời gian khảo sát, thu thập thông tin và lập KHKT của các cuộc kiểm toán thường từ 7 đến 20 ngày; thời gian kiểm toán thường từ 60 đến 90 ngày tùy quy mô và nhân sự của cuộc kiểm toán. Trong khi trên thế giới, hầu hết các nước dành thời gian chủ yếu cho công tác xây dựng KHKT, thời gian dành cho công tác kiểm toán không nhiều. Các KTNN khu vực chưa có bộ phận chuyên trách về công tác kế hoạch kiểm toán, lực lượng cán bộ kiểm toán viên lập KHKT thiếu chuyên nghiệp, trình độ, năng lực còn hạn chế chưa đồng đều; kỹ năng phân tích, tổng hợp đánh giá các thông tin thu thập chưa cao. Việc lập KHKT chi tiết cho các tổ kiểm toán ngân sách cấp huyện thường giao cho Đoàn khảo sát hoặc các tổ trưởng dự kiến thực hiện. Trường hợp giao cho đoàn khảo sát thực hiện thì thường dẫn đến KHKT chi tiết còn sơ sài, hình thức, bố trí nhân sự không phù hợp với năng lực và tính chất công việc được giao; lựa chọn các đơn vị, đầu mối kiểm toán chưa kỹ càng, không phù hợp với mục tiêu, trọng tâm của cuộc kiểm toán. Trường hợp giao cho các tổ trưởng tổ kiểm toán dự kiến thì KHKT chi tiết lập thường không thống nhất giữa các tổ; xác định trọng tâm, nội dung, phạm vi kiểm toán không dựa trên cơ sở thông tin đã thu thập; nội dung kiểm toán không thống nhất, không đầy đủ theo yêu cầu. Nhìn chung, với cả 2 trường hợp trên thì việc xác định trọng yếu, trọng tâm, nội dung kiểm toán thường mang tính kế thừa của các cuộc kiểm toán thực hiện trước, thiếu tính sáng tạo trong điều kiện cụ thể của cuộc kiểm toán.

Những hạn chế trong khâu xây dựng KHKT của đoàn kiểm toán nói chung và KHKT chi tiết nói riêng như đã nêu trên đã ảnh hưởng nhiều đến kết

quả kiểm toán cả về số lượng và chất lượng trong thời gian qua, nhất là việc bố trí thời gian, nhân sự không thỏa đáng (do cùng lúc triển khai nhiều đoàn kiểm toán, trong điều kiện nhân sự của phần lớn các KTNN khu vực còn hạn chế nên nhân sự bố trí để thực hiện kiểm toán tổng hợp của nhiều đoàn kiểm toán còn khá mỏng và chưa đảm bảo về chất lượng) là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến các nội dung kiểm toán tổng hợp tại các cơ quan trên không được thực hiện đầy đủ hoặc không đảm bảo chất lượng, một số phát hiện kiểm toán không được xem xét một cách thấu đáo.

(3) Chưa có hướng dẫn riêng cho kiểm toán ngân sách cấp huyện, nhất là việc thực hiện kiểm toán các nội dung tại các cơ quan tổng hợp của huyện dẫn đến các tổ kiểm toán không thực hiện đầy đủ các nội dung kiểm toán theo yêu cầu. Việc chỉ xác định đối chiếu tại các đơn vị dự toán và các xã của nhiều đoàn kiểm toán nhưng không xác định đúng trọng tâm cần đi sâu đã phần nào làm hạn chế chất lượng kiểm toán ngân sách cấp huyện do không có điều kiện đi sâu kiểm toán nhiều nội dung.

(4) Ngoài ra, do việc kiểm toán ngân sách cấp huyện chưa được chú trọng, thực hiện trong cuộc kiểm toán ngân sách địa phương mà tập trung chủ yếu là kiểm toán tại ngân sách cấp tỉnh nên phần nhiều dung lượng của BCKT được trình bày cho kết quả kiểm toán ngân sách cấp tỉnh mà ít đề cập đến kết quả kiểm toán của ngân sách cấp huyện.

### 3. Giải pháp

Một số giải pháp chủ yếu nhằm khắc phục hạn chế, nâng cao chất lượng hoạt động kiểm toán trong thực hiện kiểm toán ngân sách cấp huyện của các KTNN khu vực cụ thể như sau:

(1) Xây dựng hướng dẫn riêng cho kiểm toán ngân sách cấp huyện nhất là việc thực hiện kiểm toán các nội dung tại các cơ quan tổng hợp của huyện, trong đó chỉ rõ tài liệu cần thu thập, nội dung, thủ tục kiểm toán mà kiểm toán viên cần thực hiện tại từng đơn vị thuộc cấp huyện (Phòng Tài chính - Kế hoạch; Chi cục Thuế; Ban quản lý dự

án; KBNN huyện; các đơn vị hành chính, sự nghiệp thuộc huyện), các sai sót thường gặp trong quá trình kiểm toán và đưa ra một số gợi ý về phương pháp chọn mẫu, phân tích, nhận diện để phát hiện các sai sót trọng yếu khi thực hiện các nội dung kiểm toán.

(2) Các cấp lãnh đạo (Lãnh đạo KTNN, Lãnh đạo KTNN các khu vực, Trưởng đoàn kiểm toán) cần quan tâm, coi trọng đúng mức đối với công tác xây dựng KHKT của đoàn kiểm toán nói chung và KHKT chi tiết của tổ kiểm toán nói riêng. Bắt đầu từ việc nâng cao chất lượng công tác chỉ đạo, lãnh đạo trong xây dựng KHKT của các KTNN khu vực để việc xây dựng KHKT không còn là hình thức, thật sự coi KHKT là tiền đề quan trọng không thể thiếu của cuộc kiểm toán, nhất là việc xây dựng KHKT chi tiết của các tổ kiểm toán ngân sách huyện. Kịp thời chỉ đạo, lãnh đạo các thành viên đoàn khảo sát thu thập đầy đủ thông tin, phân tích thông tin để lập KHKT cũng như hoàn thiện, chỉnh sửa KHKT.

(3) Dành thời gian thỏa đáng cho việc khảo sát, thu thập thông tin và lập KHKT để thu thập đầy đủ thông tin; tập trung thời gian và nhân lực cho việc nghiên cứu thông tin, đánh giá trọng yếu, rủi ro kiểm toán trên cơ sở thông tin đã thu thập. Bố trí kiểm toán viên có đủ năng lực cho công tác xây dựng KHKT, kiểm toán viên tham gia khảo sát lập KHKT phải có kỹ năng phân tích, tổng hợp đánh giá các thông tin thu thập được. Bên cạnh đó, cần lựa chọn các đơn vị, đầu mối kiểm toán một cách kỹ càng, phù hợp với mục tiêu, trọng tâm của cuộc kiểm toán nhằm đảm bảo chất lượng, hiệu quả của cuộc kiểm toán. Trên cơ sở đó, bố trí thời gian thỏa đáng cho việc kiểm toán ngân sách huyện để thực hiện đầy đủ nội dung kiểm toán nhất là các trọng tâm kiểm toán tại huyện như đã hướng dẫn.

(4) Nâng cao chất lượng đào tạo kiểm toán viên KTNN theo hướng nội dung chương trình đào tạo, bồi dưỡng cần chú trọng nhiều hơn đến việc rèn luyện kỹ năng nghề nghiệp cho đội ngũ KTVNN cũng như kiến thức về lý luận chính trị và những kiến thức hiện đại. Triển khai đào tạo, tập huấn để phổ biến, hướng dẫn đến tất cả các kiểm toán viên

tham gia kiểm toán ngân sách địa phương về Sổ tay Hướng dẫn kiểm toán ngân sách cấp huyện, trong đó, chú trọng việc thực hiện kiểm toán các nội dung tại các cơ quan tổng hợp của huyện; tổng kết, đánh giá sau thời gian áp dụng vào hoạt động kiểm toán để hoàn thiện Sổ tay Hướng dẫn.

(5) Khi áp dụng Sổ tay Hướng dẫn kiểm toán ngân sách cấp huyện trong thực tiễn kiểm toán, cần phải tiếp tục điều chỉnh, cập nhật bổ sung những thay đổi về chế độ, chính sách đã đề cập trong Sổ tay Hướng dẫn để áp dụng có hiệu quả trong hoạt động kiểm toán của KTNN.

Chiến lược phát triển KTNN đến năm 2020 đòi hỏi phải đổi mới hoạt động kiểm toán của Ngành, đặt ra yêu cầu cấp bách trong việc xây dựng và đổi mới phương pháp kiểm toán nhằm giảm thiểu thời gian kiểm toán, tăng quy mô mẫu kiểm toán về tổng thể và tại các đầu mối kiểm toán để đạt yêu cầu xác nhận tính đúng đắn, trung thực của báo cáo tài chính, báo cáo quyết toán ngân sách; đánh giá việc tuân thủ pháp luật, tính kinh tế, tính hiệu lực và hiệu quả trong quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước theo quy định của Luật KTNN. Do vậy, việc xây dựng hướng dẫn quy trình nghiệp vụ cho kiểm toán ngân sách cấp huyện sẽ giúp nâng cao chất lượng công tác kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách cấp huyện và tạo thuận lợi cho các kiểm toán viên cũng như Lãnh đạo Đoàn kiểm toán trong việc thực hiện kiểm toán tại ngân sách cấp huyện.

### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Kiểm toán nhà nước 2015;
2. Chiến lược Kiểm toán nhà nước đến năm 2020;
3. Nghị quyết số 927/2010/UBTVQH12 ngày 19/4/2010 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.
4. Hệ thống Quy trình, chuẩn mực của Kiểm toán nhà nước;
5. Kế hoạch kiểm toán và báo cáo kiểm toán ngân sách địa phương của Kiểm toán nhà nước trong các năm từ 2015-2017.