

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO**

**BỘ TÀI CHÍNH**

**HỌC VIỆN TÀI CHÍNH**

**HOÀNG QUANG HÀM**

**HOÀN THIỆN TỔ CHỨC KIỂM TOÁN DỰ TOÁN NGÂN SÁCH  
NHÀ NƯỚC CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC VIỆT NAM**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ**

**HÀ NỘI - 2014**

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO**

**BỘ TÀI CHÍNH**

**HỌC VIỆN TÀI CHÍNH**

**HOÀNG QUANG HÀM**

**HOÀN THIỆN TỔ CHỨC KIỂM TOÁN DỰ TOÁN NGÂN SÁCH  
NHÀ NƯỚC CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC VIỆT NAM**

*Chuyên ngành* : Kế toán

*Mã số* : 62.34.03.01

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ**

*Người hướng dẫn khoa học*: 1. PGS, TS. TRẦN THỊ HỒNG MAI  
2. TS. CAO TẤN KHỔNG

**HÀ NỘI - 2014**

## LỜI CAM ĐOAN

*Tôi xin cam đoan bản luận án là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu, kết quả nêu trong luận án là trung thực và có nguồn gốc rõ ràng.*

**TÁC GIẢ LUẬN ÁN**

**Hoàng Quang Hàm**

# MỤC LỤC

Trang

Trang phụ bì	
Lời cam đoan	
Mục lục	
Danh mục các chữ viết tắt	
Danh mục các bảng, hình	
<b>MỞ ĐẦU</b> .....	1
<b>TỔNG QUAN VỀ VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU</b> .....	6
<b>Chương 1: NHỮNG LÝ LUẬN CƠ BẢN VỀ TỔ CHỨC KIỂM TOÁN DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC</b> .....	16
1.1. TỔNG QUAN VỀ DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC .....	16
1.1.1. Bản chất của ngân sách nhà nước .....	16
1.1.2. Mối quan hệ giữa ngân sách nhà nước với các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách và các đối tượng thụ hưởng ngân sách nhà nước .....	18
1.1.3. Những lý luận cơ bản về dự toán ngân sách nhà nước và lập dự toán ngân sách nhà nước .....	21
1.2. TỔ CHỨC KIỂM TOÁN DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC .....	32
1.2.1. Khái quát về kiểm toán nhà nước và vai trò của kiểm toán nhà nước đối với dự toán ngân sách nhà nước .....	32
1.2.2. Những đặc trưng cơ bản của dự toán ngân sách nhà nước ảnh hưởng đến tổ chức kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước .....	44
1.2.3. Những vấn đề lý luận cơ bản về kiểm toán dự toán ngân sách nhà nước của kiểm toán nhà nước .....	47
1.2.4. Nội dung tổ chức kiểm toán dự toán ngân sách nhà nước của Kiểm toán Nhà nước .....	52
Kết luận Chương 1 .....	74
<b>Chương 2: THỰC TRẠNG TỔ CHỨC KIỂM TOÁN DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC VIỆT NAM VÀ KINH NGHIỆM CỦA MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI</b> .....	75
2.1. KHÁI QUÁT VỀ KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC VIỆT NAM .....	75
2.1.1. Chức năng, nhiệm vụ và tổ chức, cán bộ của Kiểm toán Nhà nước .....	75
2.1.2. Nguyên tắc và cơ chế hoạt động kiểm toán .....	82
2.1.3. Tổ chức công tác kiểm toán .....	85
2.1.4. Vai trò của Kiểm toán Nhà nước Việt Nam với dự toán ngân sách nhà nước .....	88

2.2. ĐẶC ĐIỂM DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM ẢNH HƯỞNG TỚI TỔ CHỨC KIỂM TOÁN DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC.....	90
2.2.1. Dự toán ngân sách nhà nước Việt Nam xây dựng dựa trên yêu cầu về phát triển kinh tế - xã hội của đất nước .....	90
2.2.2. Dự toán ngân sách nhà nước Việt Nam được xây dựng dựa trên những nhiệm vụ cụ thể của các bộ, ngành và các địa phương .....	91
2.2.3. Dự toán ngân sách nhà nước Việt Nam được xây dựng dựa trên chính sách, chế độ do Nhà nước quy định trong lĩnh vực tài chính ngân sách .....	91
2.2.4. Dự toán ngân sách nhà nước Việt Nam do Chính phủ tổ chức soạn lập, liên quan đến nhiều cơ quan, đơn vị và là văn bản pháp lý có tính chuyên môn cao đồng thời hoàn thành khi được Quốc hội quyết định .....	92
2.2.5. Dự toán ngân sách nhà nước Việt Nam là dự toán ngân sách của toàn bộ quốc gia bao gồm ngân sách trung ương và ngân sách địa phương.....	94
2.3. THỰC TRẠNG TỔ CHỨC KIỂM TOÁN DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC VIỆT NAM.....	96
2.3.1. Khái quát kết quả tổ chức kiểm toán dự toán ngân sách nhà nước .....	96
2.3.2. Thực trạng tổ chức kiểm toán dự toán ngân sách nhà nước .....	101
2.3.3. Đánh giá thực trạng tổ chức kiểm toán dự toán ngân sách nhà nước của Kiểm toán Nhà nước Việt Nam .....	113
2.4. KINH NGHIỆM TỔ CHỨC KIỂM TOÁN DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CỦA MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI.....	121
2.4.1. Tổ chức kiểm toán dự toán ngân sách của Kiểm toán Nhà nước Hungary .....	121
2.4.2. Tổ chức kiểm toán dự toán dự toán ngân sách nhà nước của Kiểm toán Nhà nước Cộng hoà Liên bang Đức.....	123
2.4.3. Những bài học kinh nghiệm đối với Kiểm toán Nhà nước Việt Nam .....	125
Kết luận Chương 2.....	128
<b>Chương 3: ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN TỔ CHỨC KIỂM TOÁN DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM.....</b>	<b>129</b>
3.1. ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN TỔ CHỨC KIỂM TOÁN DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC VIỆT NAM.....	129
3.1.1. Quan điểm đổi mới công tác lập, thẩm định và quyết định dự toán ngân sách nhà nước của Việt Nam .....	129

3.1.2. Định hướng phát triển của Kiểm toán Nhà nước Việt Nam thời gian tới .....	132
3.1.3. Nguyên tắc, yêu cầu hoàn thiện tổ chức kiểm toán dự toán ngân sách nhà nước của Kiểm toán Nhà nước Việt Nam .....	134
3.1.4. Định hướng hoàn thiện tổ chức kiểm toán dự toán ngân sách nhà nước của Kiểm toán Nhà nước Việt Nam .....	135
<b>3.2. NỘI DUNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN TỔ CHỨC KIỂM TOÁN DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC VIỆT NAM.....</b>	<b>141</b>
3.2.1. Hoàn thiện cơ sở pháp lý để tổ chức kiểm toán dự toán ngân sách nhà nước .....	141
3.2.2. Hoàn thiện tổ chức bộ máy, nhân sự để kiểm toán dự toán ngân sách nhà nước .....	146
3.2.3. Hoàn thiện tổ chức thực hiện kiểm toán theo qui trình kiểm toán dự toán ngân sách nhà nước .....	151
3.2.4. Hoàn thiện tổ chức kiểm soát chất lượng kiểm toán dự toán ngân sách nhà nước .....	165
3.2.5. Nâng cao chất lượng kiểm toán quyết toán ngân sách nhà nước để cung cấp thông tin cho việc đánh giá dự toán ngân sách nhà nước .....	169
3.2.6. Nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ, đạo đức nghề nghiệp cho kiểm toán viên .....	170
<b>3.3. ĐIỀU KIỆN ĐỂ THỰC HIỆN CÁC GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN TỔ CHỨC KIỂM TOÁN DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC .....</b>	<b>171</b>
3.3.1. Về phía Nhà nước .....	171
3.3.2. Về phía Kiểm toán Nhà nước .....	174
Kết luận Chương 3.....	177
<b>KẾT LUẬN.....</b>	<b>178</b>

**DANH MỤC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN**

**DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO**

**PHỤ LỤC**

## DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT TRONG LUẬN ÁN

HĐND	Hội đồng nhân dân
INTOSAI	Tổ chức quốc tế các cơ quan kiểm toán tối cao
KTNN	Kiểm toán Nhà nước
KTV	Kiểm toán viên
NCKH	Nghiên cứu khoa học
NSĐP	Ngân sách địa phương
NSNN	Ngân sách Nhà nước
NSTW	Ngân sách Trung ương
UBND	Ủy ban nhân dân
XDCB	Xây dựng cơ bản

## DANH MỤC CÁC BẢNG, HÌNH TRONG LUẬN ÁN

<b><u>Số hiệu</u></b>	<b><u>Nội dung</u></b>	<b><u>Trang</u></b>
<i>Bảng 1.1:</i>	Nhiệm vụ kiểm soát chất lượng kiểm toán theo các cấp độ kiểm soát .....	73
<i>Bảng 3.1:</i>	Phân công nhiệm vụ để tổ chức thực hiện nhiệm vụ kiểm toán dự toán NSNN .....	148
<i>Hình 2.1:</i>	Sơ đồ tổ chức bộ máy Kiểm toán Nhà nước.....	81
<i>Hình 2.2:</i>	Sơ đồ tổ chức thực hiện nhiệm vụ của KTNN để trình ý kiến về dự toán NSNN .....	103



## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu

Kiểm toán Nhà nước (KTNN) Việt Nam ra đời trong công cuộc đổi mới của đất nước và tiến trình cải cách nền hành chính quốc gia, là một cơ quan mới nằm trong cơ cấu tổ chức Nhà nước Việt Nam mà trước đó chưa có tiền thân về tổ chức và tiền lệ về hoạt động. Sự ra đời và phát triển KTNN là một tất yếu khách quan, đánh dấu một bước phát triển mới của hệ thống các công cụ kiểm tra, kiểm soát ở Việt Nam trong điều kiện mới. Việc thành lập cơ quan KTNN khẳng định quyết tâm của Đảng, Nhà nước ta trong việc lập lại trật tự, kỷ cương quản lý nguồn lực tài chính quốc gia; tăng cường tính minh bạch và công khai nền tài chính đất nước; góp phần thực thi dân chủ xã hội và chống tiêu cực, tham nhũng.

Trong giai đoạn đầu mới thành lập, KTNN chủ yếu thực hiện chức năng kiểm toán báo cáo tài chính và kiểm toán tuân thủ; các nhiệm vụ và quyền hạn của KTNN cũng được quy định phù hợp với chức năng kiểm toán báo cáo tài chính và kiểm toán tuân thủ. Từ khi Luật KTNN được ban hành có hiệu lực từ 01/01/2006 và địa vị pháp lý của KTNN được hiến định trong Hiến pháp (Hiến pháp sửa đổi năm 2013 tại Điều 118) KTNN là cơ quan do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, thực hiện kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công đã tạo điều kiện pháp lý cho KTNN mở rộng hoạt động của mình. Ngoài việc nâng cao chất lượng kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ, KTNN còn đẩy mạnh kiểm toán hoạt động và các hoạt động tiền kiểm như kiểm toán các chuyên đề chuyên sâu, kiểm toán các dự án đầu tư trong quá trình triển khai thực hiện dự án... Đặc biệt điều 15 Luật KTNN quy định KTNN có nhiệm vụ trình ý kiến của KTNN để Quốc hội xem xét, quyết định dự toán ngân sách nhà nước (NSNN), quyết định phân bổ ngân sách trung ương (NSTW), quyết định dự án, công trình quan trọng quốc gia, phê chuẩn quyết toán NSNN; tham gia với Ủy ban kinh tế và ngân sách của Quốc hội (nay là 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 NSNN, phương án phân bổ NSTW, phương án điều chỉnh dự toán NSNN, phương án bố trí ngân sách cho dự án,

công trình quan trọng quốc gia do Quốc hội quyết định. Những quy định này là tiền đề để KTNN kiểm toán hiệu quả dự toán NSNN.

Trong những năm gần đây chất lượng dự toán NSNN ngày càng được nâng cao góp phần vào việc nâng cao chất lượng quản lý ngân sách, tạo nên nhiều chuyển biến tích cực trong quản lý thu NSNN và góp phần thay đổi cơ cấu chi theo hướng tích cực. Tuy nhiên dự toán thu, chi NSNN còn khá nhiều hạn chế làm ảnh hưởng đến công tác quản lý, điều hành NSNN, giảm hiệu quả sử dụng ngân sách và chính sách tài khóa.

Những hạn chế trong dự toán NSNN đặt ra nhiệm vụ cho KTNN phải tham gia sâu, rộng vào quá trình lập, thẩm định dự toán NSNN. Với qui định trong Luật KTNN, KTNN đã có đủ căn cứ pháp lý để tiến hành kiểm toán dự toán NSNN và thực tế cho thấy KTNN đã có nhiều đóng góp cho công tác quản lý, điều hành NSNN của các cấp chính quyền và giám sát ngân sách của Quốc hội và Hội đồng nhân dân (HĐND) các cấp, trong đó có việc cung cấp thông tin, tài liệu cho Quốc hội quyết định dự toán NSNN hàng năm. Tuy nhiên, chất lượng kiểm toán dự toán còn bất cập, chưa đáp ứng được yêu cầu do đây là một nhiệm vụ mới chưa có tiền lệ trước đó nên KTNN còn thiếu cả lý luận và kinh nghiệm thực tiễn để kiểm toán dự toán NSNN. Vì vậy, việc nghiên cứu đề tài: ***“Hoàn thiện tổ chức kiểm toán dự toán Ngân sách Nhà nước của Kiểm toán Nhà nước Việt Nam”*** là đòi hỏi cấp bách trước yêu cầu thực tiễn đặt ra cho việc quản lý, điều hành NSNN nói chung và hoạt động của KTNN Việt Nam nói riêng.

## **2. Mục đích nghiên cứu**

Việc nghiên cứu Luận án nhằm thực hiện các mục đích sau:

- Nghiên cứu, làm rõ cơ sở lý luận về tổ chức kiểm toán dự toán NSNN của KTNN; làm rõ vai trò của KTNN trong quá trình lập, thẩm định dự toán NSNN và các yếu tố ảnh hưởng đến việc tổ chức kiểm toán dự toán NSNN;

- Đánh giá thực trạng việc tổ chức kiểm toán dự toán NSNN của KTNN Việt Nam, chỉ rõ những kết quả đạt được, xác định những hạn chế, bất cập cần bổ sung hoàn thiện và nguyên nhân của những hạn chế, bất cập; những kinh nghiệm về kiểm toán dự toán NSNN của cơ quan KTNN của một số nước.