



# Một số vấn đề về quản lý ngân sách nhà nước năm 2007 nhìn từ kết quả kiểm toán năm 2008

II LÊ HOÀNG QUÂN (Phó Tổng KTNN)

**N**ăm 2008 có ý nghĩa và tầm quan trọng đặc biệt tạo đà để hoàn thành các nhiệm vụ ngân sách nhà nước (NSNN) trong kế hoạch 5 năm 2006-2010 và Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2001-2010, cũng là năm hoạt động kiểm toán hướng tới kỷ niệm 15 năm ngày truyền thống Kiểm toán Nhà nước (11/7/1994 - 11/7/2009). Kế hoạch kiểm toán năm 2008 được thực hiện với phương châm hành động cụ thể là: trong sạch đội ngũ cán bộ kiểm toán, nâng cao thêm một bước chất lượng kiểm toán và công tác kiểm tra, soát xét chất lượng kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước (KTNN).

Trên cơ sở đó KTNN đã đề ra nhiều biện pháp để phân đầu đạt được mục tiêu chung, đó là "xác nhận tình đúng đắn và trung thực của Báo cáo tài chính của các đơn vị được kiểm toán; sự phù hợp của các Báo cáo này với các chuẩn mực kế toán, chuẩn mực báo cáo"; đòi hỏi kiểm toán lĩnh vực NSNN mục tiêu cần chú trọng được xác định là đánh giá tình tuân thủ, tình kinh tế, tình hiệu quả của việc quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản

nhà nước; kiến nghị với các đơn vị được kiểm toán phát huy những mặt làm tốt và khắc phục, sửa chữa sai sót, vi phạm để chấn chỉnh công tác quản lý kinh tế, tài chính; kiến nghị với các cấp có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung các văn bản chế độ quản lý kinh tế - tài chính, xử lý trách nhiệm tập thể và cá nhân sai phạm.

Phạm vi kiểm toán lĩnh vực NSNN được thực hiện bao gồm Báo cáo quyết toán NSNN năm 2006 tại Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch - Đầu tư; Báo cáo quyết toán ngân sách, tiền và tài sản nhà nước năm 2007 của 20 Bộ, ngành và cơ quan trung ương; 02 chuyên đề quản lý sử dụng ngân sách; 35 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, trong đó có một số đơn vị quy mô tổ chức bộ máy, quản lý sử dụng tiền và tài sản nhà nước lớn, như: Bộ Giao thông Vận tải, Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chính phủ; Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, thành phố Hà Nội, Hải Phòng, Bà Rịa - Vũng Tàu...

Năm 2008 là năm thứ ba Luật KTNN có hiệu lực thi hành. Luật xác định rõ nghĩa vụ, trách nhiệm và quyền lợi của KTNN, đơn vị được kiểm toán, Đoàn kiểm toán, trưởng đoàn kiểm

toán, tổ trưởng tổ kiểm toán, kiểm toán viên (KTV), làm cho hoạt động kiểm toán của KTNN tăng dần tính chuyên nghiệp; công tác thanh, kiểm tra nội bộ bước đầu mang lại hiệu quả, góp phần nâng cao chất lượng kiểm toán; hầu hết các Bộ, ngành và địa phương đã được kiểm toán nhiều lần, giúp cho KTNN có nhiều thông tin và đánh giá khá đầy đủ về hệ thống kiểm soát nội bộ của các đơn vị, do đó việc xây dựng và thực hiện kế hoạch kiểm toán có nhiều thuận lợi. Bên cạnh đó, Lãnh đạo KTNN đã chỉ đạo và quản trịệt mục tiêu, nội dung kiểm toán chủ yếu đến từng KTNN chuyên ngành, khu vực và từng cuộc kiểm toán; thường xuyên và định kỳ tổ chức kiểm tra, đánh giá tình hình thực hiện của các đơn vị, kịp thời đề ra những biện pháp tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện kiểm toán, nhờ đó chất lượng kiểm toán đã được nâng lên ở tất cả các khâu, từ lập kế hoạch đến phát hành báo cáo kiểm toán, thời gian phát hành báo cáo đã được rút ngắn, bám sát quy định của Luật KTNN.

Ngoài những thuận lợi trên, trong quá trình thực hiện kế hoạch kiểm toán năm 2008 còn

gặp không ít khó khăn, đó là: Hệ thống Chuẩn mực, Quy trình, Hồ sơ tài liệu, nhật ký làm việc của KTV vẫn còn có điểm chưa thống nhất, chưa rõ ràng, chi tiết; có nội dung còn thiếu hoặc một số mẫu biểu còn trùng lặp, khó hiểu, phần nào hạn chế KTV trong quá trình kiểm toán, như tổng hợp, lập biểu bảng, báo cáo kiểm toán; lực lượng, cơ cấu, trình độ của KTV đã từng bước được chuẩn hoá và nâng cao, tuy nhiên còn một số vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu, trong đó còn có KTV chưa nâng cao ý thức, trách nhiệm trong việc ghi chép lưu trữ hồ sơ, bảng chứng kiểm toán; vì thế phần nào hạn chế kết quả kiểm tra, soát xét, làm ảnh hưởng chất lượng kiểm toán.

Về những nguyên nhân khách quan, từ giữa năm 2007 kinh tế trong nước và thế giới suy giảm, giá cả hàng hoá, tư liệu sản xuất đều tăng cao, lạm phát gia tăng, diễn biến thiên tai và dịch bệnh phức tạp làm cho sản xuất, đầu tư xây dựng đình trệ, đời sống của nhân dân gặp nhiều khó khăn ảnh hưởng lớn đến quản lý và điều hành NSNN; do đó trong hoạt động kiểm toán, KTNN đã phải nắm bắt kịp thời tình hình trên để có những vận dụng trong đánh giá, xử lý, kiến nghị phù hợp với luật pháp và tình hình thực tiễn của đất nước, của từng Bộ,

ngành và địa phương.

Qua kiểm toán 20 Bộ, ngành và 35 tỉnh, thành phố; 02 chuyên đề (số liệu tổng hợp đến 06/02/2009), KTNN đã kiến nghị xử lý tài chính tổng số tiền 11.546,8 tỷ đồng, bao gồm: tăng thu NSNN 3.283,5 tỷ đồng, trong đó tăng thu thuế nội địa 593,1 tỷ đồng, tăng thu thuế xuất nhập khẩu 1.244,5 tỷ đồng, tăng thu phí, lệ phí 154,9 tỷ đồng, tăng thu tiền sử dụng đất 1.049,2 tỷ đồng và tăng thu khác 241,6 tỷ đồng; giảm chi ngân sách 1.281,9 tỷ đồng, gồm giảm chi thương xuyên 1.053,9 tỷ đồng, giảm chi đầu tư xây dựng, chương trình, dự án 228 tỷ đồng; các khoản nợ đọng phát hiện tăng thêm so với báo cáo của cơ quan quản lý thu NSNN 134,8 tỷ đồng; các khoản phải nộp, hoàn trả và quản lý qua NSNN 6.387,5 tỷ đồng; các khoản phải nộp và giảm chi khác không thuộc NSNN 450 tỷ đồng. Xử lý về tài sản gồm có 167 xe ô tô, 159 xe máy, 01 tàu công tác, thu hồi diện tích đất giao sai đối tượng, vượt định mức 753 ha.

Qua kiểm toán lĩnh vực quản lý NSNN, bao gồm quản lý thu và chi NSNN cho thấy ngoài những mặt được trong chấp hành Luật NSNN vẫn còn nhiều thiếu sót cần được các Bộ, ngành, địa phương nghiêm túc rút kinh nghiệm:

Đối với thu NSNN, trong lập và

giao dự toán, các địa phương đã lập và giao dự toán theo đúng quy trình, thời gian, hầu hết các địa phương đều lập và giao dự toán thu với chỉ tiêu phân dấu đảm bảo cao hơn mức quy định tối thiểu từ 14%-16%, tuy vẫn còn 14/35 địa phương lập thấp hơn mức quy định; một số khoản thu được lập và giao thấp hoặc chỉ bằng thực hiện năm 2006, nguyên nhân chủ yếu là do Nhà nước điều chỉnh một số quy định về chính sách thuế, phí, lệ phí... song bên cạnh đó còn có nguyên nhân chủ quan là công tác dự báo chưa sát, ước thực hiện 2006 thấp, lập dự toán một số khoản thu chưa tích cực, tầm lý xây dựng nhiệm vụ thu thấp để thuận lợi khi thực hiện vẫn tồn tại. Việc lập và giao dự toán thu sự nghiệp tại các Bộ, ngành, địa phương chưa đầy đủ, chưa bao quát hết các nguồn thu và còn chậm so với Luật NSNN.

Về chấp hành NSNN vẫn tồn tại hạn chế phổ biến sau:

►► Từ cuối năm 2007, do suy giảm kinh tế, biến động của thị trường chứng khoán làm cho có phiếu các doanh nghiệp giảm kịch sàn, lãi suất đi vay khá cao... đã ảnh hưởng không nhỏ đến hoạt động SXKD của các doanh nghiệp nhà nước (DNNN); tuy đã có nhiều cố gắng trong thực hiện nghĩa vụ với NSNN song các



doanh nghiệp vẫn còn kê khai thiếu doanh thu, sai thuế suất, sai niên độ thuế GTGT, kê khai và khấu trừ thuế GTGT cả những hoá đơn chứng từ không đủ điều kiện; hạch toán vào chi phí giá thành những khoản chi không hợp lý, hợp lệ dẫn tới việc kê khai không chính xác thuế TNDN;

►► Công tác chống thất thu, tăng cường quản lý, theo dõi, đôn đốc thu tại các doanh nghiệp ngoài quốc doanh đã được các địa phương quan tâm, nhưng vẫn còn tình trạng thất thu ở các doanh nghiệp kinh doanh xây dựng, vận tải... do các doanh nghiệp này còn thiếu ý thức chấp hành luật thuế, kê khai thiếu nghĩa vụ với NSNN; hạch toán sai doanh thu, chi phí; ngoài ra còn một bộ phận không nhỏ doanh nghiệp nộp thuế khoán xác định tỷ lệ khoán không chính xác... KTNN đã xác định các khoản phải nộp NSNN tăng trong lĩnh vực này tại 35 tỉnh là 483,4 tỷ đồng;

►► Các đơn vị sự nghiệp chưa kê khai đầy đủ các khoản thu sự nghiệp, nhất là các khoản thu từ việc tận dụng cơ sở vật chất để kinh doanh (cho thuê văn phòng làm việc, sân bãi gửi xe...), hầu hết các đơn vị chưa thực hiện đầy đủ nghĩa vụ với NSNN; nguyên nhân là do thủ trưởng các đơn vị này chủ yếu làm công tác chuyên môn, chưa quan tâm đến công tác quản lý tài chính kế toán, còn coi nhẹ việc thực hiện quy định của các luật thuế;

►► Một số tỉnh, thành phố được kiểm toán xác định sai diện tích đất, sai đối tượng được miễn giảm, xác định các khoản giảm trừ vào tiền giải toả đền bù đất chưa đúng, xác định giá và thực hiện đấu giá đất không đúng quy trình... KTNN xác định tăng các khoản thu liên quan đến nhà đất 1.185,2 tỷ đồng;

►► KTNN xác định tăng thuế thu nhập cá nhân 11,9 tỷ đồng, từng bước giúp các cá nhân có thu nhập cao ý thức được nghĩa vụ và trách nhiệm của mình với

NSNN, góp phần làm cho Luật Thuế thu nhập cá nhân phát huy tác dụng khi chính thức có hiệu lực thi hành;

►► Kê khai thuế, hoàn thuế, miễn giảm thuế nói chung và thuế xuất nhập khẩu nói riêng còn nhiều thiếu sót, nguyên nhân chủ quan là do kê khai thiếu giá tính thuế, áp sai thuế suất, nhầm lẫn các nhóm hàng có thuế suất khác nhau; nguyên nhân khách quan là do sự thiếu thống nhất, thiếu đồng bộ và không kịp thời trong việc điều chỉnh, sửa đổi bổ sung chính sách thuế;

►► Một số tỉnh, thành phố (7/35) được kiểm toán báo cáo số nợ đọng chưa chính xác, KTNN xác định tăng thêm 143,8 tỷ đồng, giảm 6,7 lần so với năm 2006; các khoản tạm thu tạm nộp NSNN đã được các địa phương quan tâm và chú trọng hơn, tuy nhiên KTNN xác định 16/35 tỉnh và một đơn vị khác có số tạm thu tạm giữ phải nộp NSNN tăng 256,3 tỷ đồng;

►► Công tác theo dõi, quản lý, ghi thu, ghi chi qua NSNN chưa đầy đủ kịp thời dẫn đến chưa phản ánh đầy đủ quy mô NSNN; KTNN kiến nghị ghi thu, ghi chi, quản lý qua NSNN 4.483 tỷ đồng.

Đối với lĩnh vực quản lý chi NSNN, kết quả kiểm toán cũng cho thấy nhiều tồn tại, bất cập trong công tác lập và giao dự toán chi NSNN, chấp hành NSNN trong chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên.

Trong công tác lập và giao dự toán chi NSNN, các Bộ, ngành, địa phương vẫn còn bố trí dự toán chi cao hơn mức được giao; dự toán phân bổ nhiều lần trong năm, không đúng quy định của Luật NSNN; 10/21 Bộ, ngành giao dự toán chậm; lập và giao dự toán không sát vì thế còn điều chỉnh bổ sung nhiều lần, nhiều trường hợp điều chỉnh, bổ sung dự toán vào những tháng cuối năm, gây khó khăn cho việc triển khai thực hiện, đơn vị được giao dự toán không kịp thực hiện, phải chi chuyển nguồn sang năm sau; đây là một trong những nguyên nhân làm số quyết toán NSNN các cấp không phản ánh chính xác số thực chi, cũng như xác định bội chi ngân sách. Việc lập và giao dự toán vốn đầu tư còn thiếu cơ sở, không phân giao hết dự toán đầu tư ngay từ đầu năm; ghi kế hoạch vốn đầu tư không đủ điều kiện (thiếu quyết định đầu tư), điều chỉnh, bổ sung kế hoạch vốn đầu



tu thiếu căn cứ, đầu tư dàn trải, không tập trung làm kéo dài thời gian đầu tư, dẫn đến giảm hiệu quả, lãng phí vốn đầu tư.

Về chấp hành NSNN trong chi đầu tư phát triển còn phổ biến những vi phạm, thiếu sót đã được KTNN phát hiện và kiến nghị xử lý từ những năm trước:

►► Công tác chuẩn bị đầu tư chưa tốt. Có Bộ, ngành không xây dựng quy hoạch, kế hoạch 5 năm để thống nhất quy hoạch hoá đầu tư, xác định nhu cầu, thời gian, thứ tự ưu tiên đầu tư, vì thế nhiều dự án không lượng hoá được quy mô, chiến lược, quy hoạch đầu tư, nên phải điều chỉnh tổng mức đầu tư nhiều lần, hoặc bị huỷ bỏ; lập báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, khả thi khi chưa nghiên cứu kỹ mọi vấn đề liên quan, nên khi thực hiện đầu tư gặp nhiều khó khăn dẫn đến bị đình trệ (không được cấp đất, thiếu vốn), đầu tư xong không sử dụng, hoặc sử dụng sai mục đích làm lãng phí vốn đầu tư;

►► Một số Bộ, địa phương vẫn tùy tiện dùng vốn đầu tư sai mục đích, đối tượng, như: xây sân tennis, mua sắm ô tô...

►► Công tác giải phóng mặt bằng chậm vẫn chưa có giải pháp khắc phục, nhiều dự án bị đình trệ gây lãng phí vốn đầu tư; còn hiện tượng chia nhỏ gói thầu để chỉ định thầu, đấu thầu hạn chế sai quy định của Luật Đấu thầu; công tác khảo sát, thiết kế, biện pháp thi công chưa đảm bảo, công trình xuống cấp ngay sau khi đưa vào khai thác sử dụng hoặc làm lún nứt các công trình liên kề;

►► Công tác nghiệm thu, thanh toán vẫn còn nhiều thiếu sót, như: sai khối lượng, đơn giá, chủng loại vật tư thiết bị; đầu tư không đồng bộ nên nhiều thiết bị mua về chưa, hoặc không sử dụng; chưa kiểm tra soát xét để loại bỏ hết những khối lượng tính trùng, tính thừa so với bản vẽ hoàn công, thực tế thi công, thủ

tục thanh toán không đầy đủ điều kiện. KTNN kiến nghị tăng thu, giảm chi 228 tỷ đồng, trong đó thu hồi nợ NSNN 41 tỷ đồng.

►► Công tác lập và phê duyệt quyết toán dự án đầu tư tại một số Bộ, ngành, địa phương còn chậm, 10/21 Bộ, ngành, 10/35 địa phương được kiểm toán quyết toán vốn đầu tư dự án chậm, trong đó có những tỉnh còn tới 500 dự án chậm quyết toán;

Đối với chấp hành NSNN trong chi thường xuyên, bên cạnh những chuyển biến tích cực cũng còn nhiều vấn đề cần rút kinh nghiệm. Kết quả kiểm toán cho thấy chi quản lý hành chính tại các Bộ, ngành, địa phương thực hiện vượt cao so với dự toán từ 20-40%, chủ yếu do bổ sung chi từ nguồn tăng thu, dự phòng ngân sách. Tuy vậy, một phần là do một số khoản chi (mua sắm, hội họp, hỗ trợ...) chưa thực sự tiết kiệm; ngoài ra còn do ảnh hưởng của lạm phát lớn nên giá cả hàng hoá, dịch vụ đều tăng cao. Tuy các Bộ, ngành, địa phương đã quan tâm chỉ đạo việc tuân thủ chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi hiện hành nhưng vẫn không tránh khỏi những sai phạm thiếu sót trong vận dụng, điều hành; KTNN đã kiến nghị giảm chi NSNN 1.053,9 tỷ đồng, trong đó kiến nghị thu hồi NSNN những khoản chi sai chế độ, tiêu chuẩn, định mức là 18,6 tỷ đồng, giảm thanh toán NSNN những khoản chi sai chế độ 541,3 tỷ đồng;

Trong quản lý điều hành ngân sách của các cấp các ngành còn phổ biến tình trạng dùng ngân sách cho vay, tạm ứng sai quy định Luật NSNN. Nhiều địa phương mặc dù phải hưởng hỗ trợ từ ngân sách Trung ương nhưng số cho vay, tạm ứng sai quy định khá lớn, đây là một trong những nguyên nhân làm tăng chi ngân sách, sử dụng NSNN kém hiệu quả. KTNN kiến nghị số cho vay, tạm ứng phải thu hồi tại 17/35 tỉnh 1.647 tỷ đồng. Còn có 21/35 tỉnh, thành phố sử

dụng tăng thu, dự phòng ngân sách chưa dùng Luật NSNN; theo quy định, số tăng thu ngân sách được dùng chủ yếu tăng vốn đầu tư, trả nợ XDCB nhưng địa phương lại sử dụng bổ sung chi thường xuyên; dự phòng ngân sách còn được chi cho các nhiệm vụ không đột xuất, cấp bách như chi hỗ trợ ngoài nhiệm vụ phân cấp, chi thường xuyên, chi mua sắm tài sản. Công tác mua sắm, quản lý và sử dụng tài sản công tại các Bộ, ngành, địa phương đã dần đi vào nề nếp; tuy vậy, ở một số nơi tài sản nhà nước vẫn không được đăng ký, mở sổ theo dõi và tính hao mòn theo quy định; tài sản là trụ sở nhà, đất được đầu tư xây dựng vượt quá nhu cầu sử dụng, gây tốn kém ngân sách; sử dụng tiền NSNN trong mua sắm chưa thực sự tiết kiệm; một số Bộ, ngành và địa phương vẫn tùy tiện mua sắm ô tô, không chấp hành Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ. Kết quả kiểm toán tại 04 Bộ và 04 địa phương cho thấy, tổng tài sản, thiết bị làm việc mua sắm cao hơn tiêu chuẩn chế độ, sai mục đích, đối tượng, không phản ánh vào sổ kế toán và báo cáo quyết toán là 95,3 tỷ đồng. Trong điều kiện NSNN thâm hụt nguồn thu, mất cân đối nhu hiện nay, tại một số Bộ, ngành, địa phương còn có số dư các quỹ tài chính ngoài ngân sách rất lớn chưa có nhu cầu hoặc không còn nhu cầu sử dụng cần được tổng hợp, xử lý, huy động cân đối NSNN, phát huy hiệu quả và giảm bội chi NSNN.

Thông qua kết quả kiểm toán, KTNN đã kiến nghị Quốc hội sửa đổi bổ sung Luật NSNN, luật thuế; kiến nghị 19 Bộ, ngành và địa phương huỷ bỏ và sửa đổi 30 văn bản quản lý, điều hành ngân sách chưa phù hợp với quy định chung của Nhà nước. KTNN cũng đã kiến nghị xem xét xử lý trách nhiệm cá nhân có sai phạm trong việc điều hành, quản lý và sử dụng NSNN tại 13/21 Bộ, 24/35 tỉnh được kiểm toán. **KT**