

# Tăng cường phối hợp cung cấp thông tin cho HĐND trong giám sát và quyết định dự toán chi đầu tư XD CB của các địa phương thông qua hoạt động kiểm toán

II TRẦN TRUNG HIẾU

(Kiểm toán Nhà nước Khu vực I)

**Kiểm toán Ngân sách địa phương (NSDP) là một bộ phận quan trọng trong kiểm toán Ngân sách Nhà nước (NSNN). Trong NSDP thì chi đầu tư xây dựng cơ bản (XD CB) là một nội dung chủ yếu của chi đầu tư phát triển. Đây là nội dung chi quan trọng nhằm tạo ra cơ sở vật chất kỹ thuật và hạ tầng cho kinh tế của địa phương, nội dung chi này có những đặc trưng riêng và thường chiếm một tỷ trọng khá lớn trong tổng số chi của NSDP, bên cạnh đó, lĩnh vực XD CB là lĩnh vực thường xảy ra nhiều sai phạm gây nên hiện tượng thất thoát lãng phí, đó cũng là vấn đề hiện nay đang được Chính phủ, Quốc hội và dư luận hết sức quan tâm.**

**H**oạt động kiểm toán NSDP của Kiểm toán Nhà nước (KTNN) hiện nay chủ yếu do các KTNN khu vực thực hiện, hoạt động này trong thời gian qua đã phát hiện tăng thu, tiết kiệm chi cho NSNN hàng ngàn tỷ đồng, ngoài ra còn phát hiện những yếu kém trong quản lý và đưa ra các kiến nghị khắc phục, đặc biệt là trong lĩnh vực đầu tư XD CB. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện nhiệm vụ kiểm toán NSDP thì việc kiểm toán với nội dung chi này còn nhiều hạn chế, có cả những nguyên nhân khách quan và chủ quan. Điều đó làm giảm chất lượng của kiểm toán NSDP của KTNN. Trong phạm vi bài viết nay

thông qua việc nhìn nhận và đánh giá kiểm toán chi đầu tư XD CB trong các cuộc kiểm toán NSDP do KTNN Khu vực I thực hiện trong thời gian qua tác giả xin trao đổi về khía cạnh tăng cường phối hợp cung cấp thông tin cho hội đồng nhân dân (HĐND) phục vụ cho việc giám sát và quyết định dự toán NSDP cho chi đầu tư XD CB thông qua việc phân tích đánh giá kết quả kiểm toán

Chi đầu tư XD CB của NSDP là một nội dung chi của ngân sách, trên cơ sở mục tiêu, nội dung và phạm vi của khoản chi này thì có thể thấy: Chi đầu tư XD CB của NSDP là khoản chi ngân sách để đầu tư xây dựng các công trình thuộc kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội không có khả năng thu hồi

vốn, các công trình của các doanh nghiệp nhà nước (của địa phương theo phân cấp) đầu tư theo kế hoạch được duyệt (các dự án quy hoạch vùng và lãnh thổ...) Vậy có thể thấy chi đầu tư XD CB luôn gắn liền với việc thực hiện các dự án đầu tư mà đặc điểm của các dự án đầu tư nói chung và sản phẩm xây dựng nói riêng thường có giá trị lớn và được tiến hành trong thời gian dài, vì vậy việc thanh toán cũng được theo dõi liên tục trong suốt thời gian đầu tư. Do đó, đối với NSDP thì việc bỏ tri vốn cho các dự án đầu tư thông thường được bỏ tri o nhiều năm ngân sách, công tác quyết toán vốn đầu tư được thực hiện cũng bao gồm: Việc quyết toán vốn đầu tư theo năm ngân sách và quyết

toán vốn đầu tư công trình khi hoàn thành. Tóm lại có thể thấy việc quản lý và sử dụng vốn đầu tư XDCB cho các dự án cụ thể, thông thường sẽ có ảnh hưởng tới nhiều năm ngân sách.

Việc cung cấp thông tin cho Hội đồng nhân dân các địa phương trong giám sát và quyết định dự toán chi đầu tư XDCB thông qua hoạt động kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước thời gian qua.

Có thể thấy, mục tiêu hoạt động kiểm toán NSDP nói chung, kiểm toán chi đầu tư XDCB trong các cuộc kiểm toán NSDP nói riêng của Kiểm toán Nhà nước, ngoài những mục tiêu truyền thống của hoạt động kiểm toán như: xác nhận tính đúng đắn, trung thực của số liệu, báo cáo quyết toán, đánh giá việc tuân thủ pháp luật, quy chế về quản lý tài chính, ngân sách... thì một trong những mục tiêu quan trọng của hoạt động kiểm toán này còn là cung cấp thông tin phục vụ cho công tác điều hành của chính quyền địa phương, cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Nhà nước, của địa phương và cung cấp thông tin cho việc giám sát, phê chuẩn quyết toán, quyết định dự toán ngân sách của HĐND các cấp chính quyền địa phương.

Để thấy rõ việc phối hợp cung cấp thông tin cho HĐND các địa phương trong việc giám sát và quyết định dự toán ngân sách đặc biệt là dự toán ngân sách dành cho chi đầu tư XDCB thông qua hoạt động kiểm toán, chúng ta cùng nhìn lại những kết quả kiểm toán về nội dung chi này trong các cuộc kiểm toán NSDP của KTNN Khu vực I đã thực hiện trong thời gian vừa qua:

Kể từ khi Luật KTNN có hiệu lực - trong 2 năm (2006 và 2007) KTNN khu vực I đã tiến hành kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách của 16 tỉnh thành phố trực thuộc trung ương, kết quả kiểm toán chi đầu tư XDCB của các địa phương được kiểm toán

đã kiến nghị xử lý: 275.798,6 tr.đ, trong đó kiến nghị thu hồi nợ ngân sách 11.220,3 tr.đ; kiến nghị giảm cấp phát và thanh toán 31.890,0 tr.đ; giảm trừ quyết toán, chuyển quyết toán năm sau 221.846,2 tr.đ; kiến nghị xử lý các khoản giảm khác và sai khác về chi đầu tư XDCB là 10.842,1tr.đ.

Bên cạnh đó thì các kết quả kiểm toán chi đầu tư XDCB trong báo cáo kiểm toán ngân sách địa phương của KTNN khu vực I đã đánh giá được khái quát về công tác quản lý, sử dụng và quyết toán ngân sách của các địa phương về chi đầu tư XDCB. Trong đó chủ yếu là phát hiện các sai sót, tồn tại trong công tác quản lý để từ đó làm cơ sở đưa ra các kiến nghị.

Cụ thể các kết quả kiểm toán đã chỉ ra những tồn tại trong quản lý sử dụng vốn đầu tư XDCB trong từng khâu của chu trình ngân sách như:

### **Công tác lập, phân bổ và giao dự toán chi đầu tư XDCB**

» Một số dự án đã được ghi kế hoạch vốn nhưng chưa được phân bổ kế hoạch vốn ngay từ đầu năm hoặc chưa phân bổ hết nguồn vốn đầu tư theo quy định của Luật NSNN.

» Một số dự án chưa có đủ điều kiện vẫn được ghi kế hoạch vốn

» Bố trí vốn đầu tư còn dàn trải, phân tán, manh mún dẫn đến dự án thì công kéo dài nhiều năm đặc biệt là đối với các dự án nhóm C tình trạng kéo dài trên 2 năm còn phổ biến. Có những dự án nhóm C thậm chí việc bố trí vốn còn kéo dài qua nhiều năm nhưng không được bố trí vốn liên tục để đảm bảo sớm hoàn thành dứt điểm dự án:

» Tình trạng điều chỉnh bổ sung vốn đầu tư nhiều lần trong năm còn mang tính thường xuyên, do kế hoạch ban đầu bố trí chưa sát với thực tế, gây khó khăn cho công tác giải ngân.

» Một số địa phương phân bổ cơ cấu vốn đầu tư trong năm



chưa phù hợp với nghị quyết của HĐND, nhất là đối với một số tỉnh có nợ đọng khối lượng XDCB lớn. Nghị quyết yêu cầu bố trí tỷ lệ trả nợ nhiều, nhưng khi điều hành thì điều chỉnh cho các công trình chuyển tiếp, xây dựng mới vì vậy làm cho việc bố trí vốn đầu tư để trả nợ có tỷ lệ thấp.



lãng phí cho NSNN.

Một số dự án chất lượng công tác khảo sát, thiết kế và lập dự toán còn chưa tốt, như: Khảo sát chưa sát thực tế, không chuẩn xác phải điều chỉnh nhiều lần trong quá trình thực hiện.

Tại một số dự án công tác giải phóng mặt bằng chậm, phát sinh bổ sung lớn đã làm tăng giá thành xây dựng, kéo dài thời gian thi công làm chậm phát huy hiệu quả của dự án.

Một số dự án không thực hiện đúng trình tự đầu tư XD/CB, làm trước duyệt sau, làm xong mới phê duyệt...

» Công tác cấp phát và thanh toán vốn đầu tư: Việc tạm ứng và thanh toán vốn đầu tư XD/CB nhìn chung đã đảm bảo theo quy định, tuy nhiên vẫn còn cá biệt những dự án thực hiện chưa tốt.

» Công tác đấu thầu còn hiện tượng không tổ chức đấu thầu, hoặc tổ chức đấu thầu hạn chế chưa đúng quy định. Công tác đấu thầu còn hình thức, tỷ lệ tiết kiệm qua đấu thầu còn ở mức thấp. Việc trình duyệt giá gói thầu không chính xác, khối lượng dự thầu còn có sai sót nhưng không được loại bỏ, tiền lương mời thầu không đúng dẫn tới kết quả đấu thầu không chính xác, hiệu quả đấu thầu đạt thấp ...

» Tình hình nợ XD/CB: Qua các kết quả kiểm toán của KTNN khu vực I đã cho thấy được số nợ cùng nhu công tác quản lý và xử lý nợ của một số địa phương.

### **Quyết toán vốn đầu tư**

» Quyết toán vốn theo năm ngân sách: Nhìn chung các kết quả kiểm toán đều đã chỉ ra rằng các số liệu quyết toán đã khớp đúng giữa Kho bạc Nhà nước và Sở Tài chính.

» Quyết toán vốn đầu tư công trình hoàn thành: Đa số các địa phương đều có tình trạng quyết toán vốn đầu tư công trình hoàn thành chậm cả của chủ đầu tư cũng như của các cơ quan thẩm định quyết toán vốn đầu tư hoàn

thanh là Sở Tài chính. Nhiều dự án đã hết thời hạn bảo hành nhưng chưa được quyết toán, công tác tiếp nhận hồ sơ và kiểm tra hồ sơ báo cáo quyết toán của bộ phận thẩm định còn có những sai sót, như tiếp nhận hồ sơ còn thiếu so với quy định...

Thông qua các kết quả kiểm toán chỉ đầu tư XD/CB của KTNN Khu vực I ở trên có thể thấy mặc dù các kết quả kiểm toán đã chỉ ra những sai sót trong khâu lập, phân bổ và thông báo kế hoạch thanh toán vốn đầu tư XD/CB của các địa phương, song các phát hiện còn đơn lẻ, chất lượng của các thông tin nhận xét, đánh giá này còn phụ thuộc nhiều ở kinh nghiệm và trình độ của các kiểm toán viên. Có thể thấy rõ rằng hoạt động kiểm toán chưa hỗ trợ nhiều cho HDND trong việc thẩm tra dự toán ngân sách của các địa phương, đặc biệt là dự toán chi NSDP cho XD/CB, để giúp HDND trong việc quyết định các dự án, các công trình đầu tư quan trọng của địa phương được đầu tư bằng nguồn vốn ngân sách cũng như hỗ trợ HDND trong việc quyết định dự toán ngân sách của địa phương dành cho chi đầu tư XD/CB (tiền kiểm); bởi lẽ cho đến thời điểm hiện tại, đối với khâu dự toán ngân sách thì chưa có những hướng dẫn cụ thể đối với các nội dung kiểm toán này. Đây chính là một hạn chế đáng kể làm ảnh hưởng đến chất lượng của công tác kiểm toán NSDP nói chung và kiểm toán chi đầu tư XD/CB trong kiểm toán KTNN nói riêng của KTNN khu vực I.

Tăng cường phối hợp cung cấp thông tin cho HDND phục vụ cho việc quyết định dự toán và giám sát NSDP dành cho chi đầu tư XD/CB

Thực tế cho thấy tỷ lệ đa số các địa phương, nhu cầu về vốn đầu tư XD/CB thường vượt so với khả năng nguồn vốn, vì vậy vấn đề hết sức có ý nghĩa trong việc quản lý hiệu quả nguồn vốn đầu tư của các địa phương hiện nay là quản lý, giám sát trong việc lập và phân

### **Công tác quản lý sử dụng vốn đầu tư**

» Chấp hành trình tự thủ tục đầu tư XD/CB

Qua kiểm toán cho thấy tại một số dự án lập không sát với tình hình thực tế và khả năng nguồn vốn phải thay đổi điều chỉnh chủ trương và tổng mức đầu tư nhiều lần hay không sử dụng được gá

bổ nguồn vốn đầu tư của NSDP, làm sao tận dụng hết khả năng nguồn vốn, có phương án phân bổ vốn đầu tư cho các dự án hợp lý, công khai, minh bạch... Mặt khác có thể thấy các tài liệu về xây dựng kế hoạch, phân bổ và giao kế hoạch vốn đầu tư XDCB là những tài liệu mang tính nghiệp vụ cao, đòi hỏi phải được kiểm tra, xem xét kỹ lưỡng trước khi quyết định. Vì vậy, cơ quan KTNN nói chung và KTNN khu vực I nói riêng là một cơ quan độc lập, có kiến thức và nghiệp vụ chuyên môn cần thiết đánh giá toàn bộ diễn biến của quá trình lập dự toán. Đây là hình thức "tiền kiểm" của KTNN, đảm bảo các nguồn lực được động viên và phân bổ vào những mục tiêu mà quốc gia theo đuổi cũng như tính kinh tế, hiệu lực, hiệu quả của chi NSNN dành cho đầu tư XDCB của các địa phương; tránh được những sai phạm ngay từ khi lập và phân bổ dự toán. Có nghĩa là nội dung kiểm toán này sẽ có giá trị hơn nếu như được kiểm toán trước khi HĐND thông qua

Trên thực tế, hoạt động kiểm toán ngân sách của KTNN nói chung và KTNN khu vực I nói riêng trong những năm qua cho thấy, KTNN hoàn toàn có đủ năng lực, điều kiện, nhất là qua những tài liệu, số liệu từ kết quả kiểm

toán, làm căn cứ để có thể đưa ra những ý kiến thẩm định hoặc tư vấn rất đáng tin cậy, giúp HĐND quyết định, phân bổ vốn đầu tư XDCB cho các dự án thuộc phạm vi NSDP...

Trong khi chưa có quy định và những hướng dẫn đối với việc kiểm toán giai đoạn lập dự toán ngân sách của các địa phương, để góp phần giúp các cơ quan quản lý và giám sát ngân sách của các địa phương phân bổ, quản lý, sử dụng các nguồn lực tài chính nhà nước và tài sản công một cách hợp lý, tiết kiệm và hiệu quả, tác giả muốn đề xuất giải pháp theo hướng thông báo lại trên cơ sở phân tích những nhận định đánh giá kết quả kiểm toán những năm trước có ảnh hưởng tới việc xây dựng và thực hiện dự toán của năm kế hoạch để giúp UBND chỉ đạo các đơn vị trong việc xây dựng dự toán và cung cấp thêm những căn cứ để HĐND phê duyệt dự toán NSDP. Việc thông báo này có thể thực hiện thông qua hình thức "thu quản lý". Trong trường hợp này, "thu quản lý" của KTNN có thể được ban hành dưới dạng công văn cung cấp thông tin và tham gia với các địa phương về việc xây dựng, phê chuẩn dự toán NSDP dành cho chi đầu tư XDCB cũng như công tác giám sát của HĐND về lĩnh vực này, thông qua việc

nghiên cứu, phân tích các ảnh hưởng của những tồn tại trong quản lý và sử dụng vốn đầu tư XDCB của địa phương đã được phát hiện trong quá trình kiểm toán, mà có ảnh hưởng tới những năm ngân sách sau.

Chúng ta đã biết "thu quản lý" là một sản phẩm của cuộc kiểm toán. Sản phẩm của kiểm toán bao gồm: Báo cáo kiểm toán (sản phẩm chính) trong đó kiểm toán nêu lên ý kiến của mình về tính trung thực và hợp lý của số liệu trên báo cáo tài chính và thu quản lý (sản phẩm phụ).

Với cơ quan KTNN thì mục đích của thu quản lý có thể tóm tắt như sau: (1) Để giúp đơn vị (đối tượng được kiểm toán) hoặc các cơ quan quản lý, giám sát NS của địa phương cải thiện hệ thống kiểm soát nội bộ; (2) Để bảo vệ chính các KTV cũng như cơ quan kiểm toán NN khỏi những rắc rối sau này và nâng cao hiệu quả của hoạt động kiểm toán.

Theo đó giải pháp để thực hiện khi sử dụng sản phẩm phụ này của KTNN đối với khâu lập và phê chuẩn dự toán ngân sách của địa phương nhất là dự toán NSDP dành cho XDCB sẽ có thể là: KTNN sẽ căn cứ kết quả kiểm toán về việc chấp hành và quyết toán ngân sách chi địa phương giai đoạn trước (đặc biệt là kết quả kiểm toán của năm ngân sách liền kề), KTNN sẽ đưa ra các kiến nghị, các ý kiến đóng góp trong khâu lập dự toán ngân sách các năm sau của các địa phương, giúp HĐND có cơ sở phê duyệt và giám sát dự toán NSDP. Trên cơ sở tổng hợp và phân tích các kết quả kiểm toán những năm trước thì với chi đầu tư XDCB, nội dung cơ bản của thu quản lý có thể sẽ tập trung phân tích, đánh giá và đưa ra những thông báo cho HĐND và UBND vào một số nội dung và thông tin cơ bản sau:

**Thứ nhất:** KTNN đưa ra những phân tích, dự báo về những khó khăn mà địa phương có khả năng gặp phải trong năm kế hoạch đối



với việc cân đối nguồn vốn đầu tư của địa phương, đặc biệt là những khoản thu để lại cho địa phương đầu tư như thu xổ số, các khoản thu về đất, các khoản tăng thu... trên cơ sở phân tích kết quả năm trước về khả năng thu năm sau: ví dụ như các ảnh hưởng có thể có do chính sách đấu thầu quyền sử dụng đất của địa phương cũng như những khó khăn mà địa phương có thể sẽ gặp phải trong thực hiện nguồn thu này trong năm kế hoạch...

**Thứ hai:** trên cơ sở số liệu kiểm toán, KTNN sẽ cung cấp các thông tin về:

» Các khoản nợ vay đầu tư XD/CB của địa phương sắp tới hạn phải trả cần bố trí vốn trả nợ trong năm kế hoạch.

» Thông báo về tính minh bạch của các khối lượng nợ XD/CB (bao gồm cả nợ trong kế hoạch và nợ ngoài kế hoạch). Đưa ra những cảnh báo về số dư nợ về vay đầu tư XD/CB của địa phương năm trước đã chiếm bao nhiêu % trong tổng số chi đầu tư XD/CB để địa phương có kế hoạch bố trí vốn trả nợ cũng như cân đối nguồn khả năng có thể vay thêm theo quy định để cân đối nguồn trong dự toán năm sau.

**Thứ ba:** Trên cơ sở kết quả kiểm toán có được, KTNN sẽ cung cấp các thông tin về:

» Những bất cập, hạn chế trong các phương án phân bổ vốn đầu tư năm trước để không lặp lại trong năm kế hoạch.

» Danh mục các dự án không đủ thủ tục ghi kế hoạch vốn những năm trước, trong đó cần nêu cụ thể những thủ tục còn thiếu chủ yếu trong việc ghi kế hoạch vốn là gì?

» Danh mục các dự án đã kéo dài hơn so với quy định về thời gian bố trí vốn, cần tập trung bố trí vốn dứt điểm, hay danh mục các dự án nhóm B, C sắp hết thời hạn bố trí vốn theo quy định của pháp luật để tránh tình trạng bố trí vốn kéo dài đối với các dự án này.

**Thứ tư:** Đưa ra thông tin về



những ý kiến của các đơn vị được kiểm toán của địa phương những năm trước cũng như các nhân định, phát hiện của KTV và đoàn kiểm toán về:

» Nguyên nhân chủ yếu (thuộc về chủ quan) việc bố trí vốn dàn trải của địa phương trong những năm trước, danh sách các dự án bị chậm tiến độ trong khâu giải ngân trong đó các kết quả kiểm toán sẽ đưa ra các dẫn chứng về nguyên nhân của việc không thực hiện hết kế hoạch vốn như: những hạn chế bắt cập về công tác quy hoạch, bắt cập về cơ chế, chính sách về đền bù, giải phóng mặt bằng tái định cư của địa phương, bắt cập về giá cả, chế độ đền bù, có ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện các dự án của địa phương.

» Các phát hiện về năng lực của các chủ thể tham gia hoạt động xây dựng như Ban quản lý dự án, tư vấn, nhà thầu chưa tương xứng với nhiệm vụ công việc thực hiện (như trường hợp thầy giáo, bác sĩ không có chuyên môn cũng làm trưởng ban quản lý dự án). Tổ chức tư vấn không có năng lực vẫn tham gia các dự án có quy mô lớn..

**Thứ năm:** Những danh gia và thông báo về những phát hiện trong quá trình thực hiện kiểm

toán như:

» Hiệu quả của công tác giám sát của các cơ quan giám sát của địa phương đối với ngân sách đầu tư phát triển nói chung và chi đầu tư XD/CB của địa phương nói riêng, như: ý thức chấp hành kỉ cương, kỉ luật, thanh tra, kiểm tra của các cơ quan chức năng của địa phương ở các khâu bố trí kế hoạch vốn, lập, thẩm định, phê duyệt dự án; thiết kế kĩ thuật - tổng dự toán; đấu thầu; thi công xây dựng, nghiệm thu, thanh toán, quyết toán. Chất lượng, hiệu quả công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm định của địa phương trong việc phát hiện và ngăn chặn lãng phí, thất thoát từ khi còn là những biểu hiện tiềm ẩn...

» Thông báo về những đơn vị chưa thực hiện tốt những kết luận và kiến nghị của cơ quan KTNN...

Các "thư quản lý" này sẽ được gửi tới HDNN trước khi HDNN phê duyệt dự toán NSDP của năm kế hoạch, hoặc gửi cho UBND để giúp UBND hướng dẫn lưu ý các đơn vị trong việc xây dựng dự toán NSDP cho chi đầu tư XD/CB năm sau, đồng thời làm cơ sở giúp cho HDNN thực hiện tốt hơn chức năng giám sát của mình đối với nguồn vốn ngân sách của địa phương dành cho chi đầu tư XD/CB. **CT**