

KIỂM TOÁN CÁC QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH

HOÀNG MAI CHI

Thời gian qua, bên cạnh Quỹ Ngân sách nhà nước, các Quỹ Tài chính nhà nước ngoài ngân sách cũng được tạo lập như một bộ phận quan trọng để hỗ trợ Quỹ Ngân sách nhà nước thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội. Như vậy, các Quỹ Tài chính nhà nước ngoài ngân sách là định chế tài chính của Nhà nước, hoạt động độc lập với ngân sách nhà nước nhưng lại là một bộ phận cấu thành của tài chính nhà nước. Các Quỹ Tài chính nhà nước ngoài ngân sách có mối quan hệ chặt chẽ với ngân sách nhà nước trong khuôn khổ tài chính nhà nước, do đó công tác kiểm toán Quỹ Tài chính nhà nước ngoài ngân sách là một trong những nhiệm vụ quan trọng và cấp thiết được Kiểm toán Nhà nước triển khai thực hiện hàng năm.

Từ khóa: Quỹ Tài chính ngoài ngân sách, ngân sách nhà nước, kiểm toán, kinh tế - xã hội

AUDIT OF NON-STATE BUDGET FINANCIAL FUNDS

Hoang Mai Chi

In the past time, besides the state budget, non-state budget financial funds have also been established as important parts to support the state budget in realizing socio-economic development goals. Thus, the non-state budget financial funds are financial institutions of the State, operating independently from the state budget but forming a part of the state finance. Non-state budget financial funds have a close relationship with the state budget within the state financial framework, so the audit of non-state budget financial funds is one of the important and imperative tasks to be audited annually by the State Audit.

Keywords: Non-budget financial funds, state budget, audit, socio-economic

kinh tế và phát triển xã hội.

Quỹ Tài chính nhà nước ngoài ngân sách là một định chế tài chính của Nhà nước, hoạt động độc lập với ngân sách nhà nước, nhưng lại là một bộ phận cấu thành của tài chính nhà nước. Các Quỹ Tài chính nhà nước ngoài ngân sách có mối quan hệ chặt chẽ với ngân sách nhà nước trong khuôn khổ tài chính nhà nước, do đó công tác kiểm toán Quỹ Tài chính nhà nước ngoài ngân sách là một trong những nhiệm vụ quan trọng và cấp bách đã và đang được Kiểm toán Nhà nước thực hiện thường niên.

Thực tế cho thấy, kết quả kiểm toán Quỹ Tài chính nhà nước ngoài ngân sách của Kiểm toán Nhà nước đã góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong việc quản lý và sử dụng tài chính, tài sản công của các Quỹ.

Đồng thời, việc thành lập các Quỹ Tài chính nhà nước ngoài ngân sách góp phần thu hút các nguồn lực xã hội trong và ngoài nước, giảm bớt sự phụ thuộc vào ngân sách nhà nước qua từng giai đoạn. Bên cạnh nguồn vốn được cấp từ ngân sách nhà nước, Nhà nước có cơ chế cho các Quỹ được thu từ các khoản đóng góp từ thu nhập của người lao động, doanh thu hoạt động của các tổ chức, nguồn ủy thác của các tổ chức tín dụng, các loại phí, lệ phí sử dụng dịch vụ công hoặc khai thác tài nguyên thiên nhiên và ủng hộ, đóng góp tự nguyện của các tổ chức cá nhân khác.

Theo quy định tại Điều 4 Luật Kiểm toán Nhà nước số 81/2015/QH13 ngày 24/6/2015 thì đối tượng của Kiểm toán Nhà nước gồm: Việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công và các hoạt động có liên quan đến việc quản lý, sử dụng tài chính

Ngày nhận bài: 8/6/2022

Ngày hoàn thiện biên tập: 22/6/2022

Ngày duyệt đăng: 29/6/2022

Thực trạng kiểm toán một số Quỹ Tài chính nhà nước ngoài ngân sách do Kiểm toán Nhà nước thực hiện

Trong những năm qua, Quỹ Tài chính nhà nước ngoài ngân sách đã có những đóng góp quan trọng trong việc đảm bảo một số mục tiêu xã hội cụ thể, tăng cường thu hút vốn đầu tư của khu vực kinh tế tư nhân, huy động thêm các nguồn tài chính hỗ trợ ngân sách nhà nước trong việc thúc đẩy tăng trưởng

công, tài sản công của đơn vị được kiểm toán. Như vậy, đối chiếu với khái niệm về Quỹ Tài chính nhà nước ngoài ngân sách đã được quy định tại Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 và các văn bản có liên quan cho thấy: Các Quỹ đều được ngân sách nhà nước cấp vốn ban đầu hoặc bổ sung hàng năm; nguồn thu và nhiệm vụ chi độc lập với ngân sách nhà nước và đều được quản lý qua ngân sách; tùy theo quy mô, tính chất hoạt động, báo cáo quyết toán tài chính hàng năm của một số Quỹ Tài chính nhà nước ngoài ngân sách phải được kiểm toán theo quy định.

Trong giai đoạn 2015-2020, Kiểm toán Nhà nước đã thực hiện kiểm toán 19 Quỹ Tài chính ngoài ngân sách trong đó có 15 Quỹ do Trung ương quản lý (Quỹ Bảo trì đường bộ; Quỹ Dịch vụ viễn thông công ích; Quỹ Bảo vệ môi trường; Quỹ Phòng chống tác hại thuốc lá; Quỹ Phát triển khoa học công nghệ quốc gia; Quỹ Bảo hiểm xã hội; Quỹ Bảo hiểm y tế; Quỹ Bảo hiểm thất nghiệp; Quỹ Bình ổn giá xăng dầu; Quỹ Quốc gia về giải quyết việc làm; Quỹ hỗ trợ nông dân; Quỹ Phát triển hợp tác xã; Quỹ hỗ trợ việc làm ngoài nước; Quỹ Bảo hộ công dân và pháp nhân VN ở nước ngoài; Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng; Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển DN) và 4 Quỹ do địa phương quản lý (Quỹ Đầu tư phát triển; Quỹ Phát triển đất; Quỹ Phát triển rừng; Quỹ Phát triển nhà ở; Quỹ Bảo lãnh tín dụng cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ).

Qua kiểm toán, Kiểm toán Nhà nước đã kiến nghị xử lý 5.443.929 triệu đồng, trong đó: Tăng thu ngân sách nhà nước 850.822 triệu đồng; tăng thu, giảm chi các quỹ ngoài ngân sách 3.902.421 triệu đồng; xử lý tài chính khác 690.686 triệu đồng; đồng thời kiến nghị các Bộ, ngành, địa phương sửa đổi, bổ sung, hủy bỏ hàng chục văn bản quy phạm pháp luật có liên quan; phát hiện và kiến nghị xử lý, chấn chỉnh nhiều sai phạm, tồn tại trong công tác quản lý và sử dụng các quỹ tài chính ngoài ngân sách. Đồng thời, qua kết quả kiểm toán đã góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong việc quản lý và sử dụng tài chính, tài sản công của các Quỹ; qua đó góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách nhà nước, giúp minh bạch và lành mạnh hóa nền tài chính quốc gia.

Qua nghiên cứu thấy rằng, công tác kiểm toán các Quỹ Tài chính nhà nước ngoài ngân sách trong giai đoạn 2015-2020 còn tồn tại một số hạn chế sau:

Một là, công tác lập kế hoạch kiểm toán nhiều khi chưa được quan tâm đúng mức khiến chất lượng chưa cao.

Lập kế hoạch kiểm toán bao gồm kế hoạch kiểm

toán tổng quát và kế hoạch kiểm toán chi tiết là một trong những khâu quan trọng nhất trong quy trình kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước. Tuy nhiên, trên thực tế công tác lập kế hoạch kiểm toán nói chung và lập kế hoạch kiểm toán tại các Đoàn Quỹ Tài chính nhà nước ngoài ngân sách hiện nay chưa được các Đoàn kiểm toán, Tổ kiểm toán quan tâm thực hiện đầy đủ các nội dung theo yêu cầu.

Hai là, xây dựng tiêu chí kiểm toán chưa cụ thể, rõ ràng, phù hợp.

Tiêu chí kiểm toán Quỹ Tài chính nhà nước ngoài ngân sách chưa được chú trọng xây dựng một cách bài bản và rõ ràng, mà chủ yếu thiết kế dưới hình thức các nội dung kiểm toán tổng hợp hoặc chi tiết để hướng tới mục tiêu kiểm toán chung. Do vậy, các phát hiện, kết quả và kiến nghị kiểm toán chủ yếu dựa trên đánh giá việc tuân thủ các quy định pháp lý hiện hành, được thể hiện chủ yếu dưới loại hình kiểm toán tuân thủ và kiểm toán báo cáo tài chính nên còn khó khăn trong đánh giá, kết luận về tính kinh tế, tính hiệu quả và tính hiệu lực của hoạt động Quỹ Tài chính nhà nước ngoài ngân sách hay nói cách khác chưa có sự khác biệt rõ nét trong các kiến nghị kiểm toán.

Ba là, phương pháp thu thập và đánh giá thông tin để lập kế hoạch kiểm toán chưa đa dạng.

Khi lập kế hoạch kiểm toán tại các Quỹ Tài chính nhà nước ngoài ngân sách, việc khảo sát thu thập thông tin về Quỹ nói chung và việc đánh giá hệ thống kiểm soát nội bộ là một nội dung rất quan trọng, quyết định chất lượng của cuộc kiểm toán. Hiện nay, các phương pháp khảo sát thu thập thông tin về hệ thống kiểm soát nội bộ cũng như hoạt động của các Quỹ Tài chính nhà nước ngoài ngân sách được sử dụng khá nghèo nàn. Các phương pháp được sử dụng chủ yếu như: cập nhật đánh giá các lần kiểm toán trước; trao đổi, phỏng vấn các nhà quản lý và nhân viên có liên quan của đơn vị; kiểm tra, phân tích các báo cáo và tài liệu có liên quan...

Bốn là, sự phân công nhân sự của các đoàn kiểm toán chưa có sự tương xứng với nhiệm vụ kiểm toán.

Nhìn chung các cuộc kiểm toán có nhiều nội dung, khối lượng công việc lớn nhưng lực lượng kiểm toán viên mỏng, đây cũng là khó khăn, thách thức đặt ra đối với Kiểm toán Nhà nước khi triển khai thực hiện nhiệm vụ.

Giải pháp nâng cao chất lượng kiểm toán các Quỹ Tài chính nhà nước ngoài ngân sách

Để nâng cao chất lượng của hoạt động kiểm

toán nói chung và kiểm toán các Quỹ Tài chính nhà nước ngoài ngân sách nói riêng, việc tổ chức kiểm toán các Quỹ Tài chính nhà nước ngoài ngân sách cần tập trung vào một số nội dung sau:

Thứ nhất, chú trọng khâu khảo sát lập kế hoạch kiểm toán. Hiện nay, Kiểm toán Nhà nước mới chỉ ban hành các quy trình, hướng dẫn nghiệp vụ cho các lĩnh vực đầu tư, ngân sách, doanh nghiệp... chưa có một hệ thống văn bản pháp lý nào đề cập đến vấn đề Quỹ Tài chính nhà nước ngoài ngân sách. Do đó, để đạt được những kết quả khả quan trong công tác kiểm toán Quỹ Tài chính nhà nước ngoài ngân sách, Kiểm toán Nhà nước cần nghiên cứu để có các hướng dẫn về vấn đề này. Việc xây dựng hệ thống tài liệu và các văn bản hướng dẫn giúp cho hoạt động của Kiểm toán Nhà nước và các kiểm toán viên có định hướng rõ ràng trong thực hiện nhiệm vụ và đảm bảo chất lượng kiểm toán; đồng thời hệ thống quy trình và văn bản hướng dẫn là cơ sở để kiểm tra đánh giá chất lượng, hiệu quả và độ tuân thủ của các kiểm toán viên cũng như các Đoàn kiểm toán khi thực hiện kiểm toán.

Thứ hai, tiêu chí kiểm toán phải được thiết lập trên cả 3 loại hình kiểm toán: Kiểm toán tài chính, kiểm toán tuân thủ và kiểm toán hoạt động. Tiêu chí kiểm toán hoạt động cần thiết kế ngay trong khâu lập kế hoạch cuộc kiểm toán hoạt động, cụ thể từ các tiêu chí kiểm toán tổng hợp phải được phát triển thành các tiêu chí kiểm toán chi tiết gắn với điều kiện, bối cảnh cụ thể của hoạt động Quỹ Tài chính nhà nước ngoài ngân sách trong từng cuộc kiểm toán cụ thể.

Thứ ba, bổ sung các phương pháp thu thập thông tin kiểm toán. Các phương pháp mang tính thực nghiệm như: Quan sát trực tiếp các khâu trong các hoạt động của đơn vị, thử nghiệm một số khâu của quy trình kiểm soát nội bộ trong các Quỹ Tài chính nhà nước ngoài ngân sách sẽ giúp Đoàn kiểm toán đánh giá được toàn diện hệ thống hoạt động của đơn vị. Ngoài ra, có thể thấy rằng, một trong các chức năng cơ bản của kiểm toán là chức năng tư vấn, đánh giá; phát hiện các bất cập về cơ chế, chính sách để có kiến nghị cho phù hợp. Để đạt được mục tiêu trên thì phương pháp tham vấn chuyên gia là hết sức quan trọng. Bởi chỉ có các chuyên gia về vấn đề được kiểm toán là những người nắm rõ về các “điểm nghẽn” trong hoạt động, qua đó Kiểm toán Nhà nước có thể tham khảo các ý kiến của các chuyên gia, kết hợp tìm hiểu, nghiên cứu thực tế để xác định các phương pháp thu thập bằng chứng để đưa ra các kết luận, kiến nghị cho phù hợp về các

bất cập của cơ chế chính sách đối với hoạt động của các Quỹ.

Thứ tư, bố trí nhân lực một cách phù hợp, trong đó kế hoạch kiểm toán cần phải xác định đây là một nội dung kiểm toán và cần được phân công nhiệm vụ rõ ràng cho kiểm toán viên thực hiện để đảm bảo được chất lượng của cuộc kiểm toán. Đồng thời, cần thiết phải tăng cường đào tạo chuyên môn về các Quỹ Tài chính nhà nước ngoài ngân sách cho các kiểm toán viên do mỗi Quỹ có đặc thù và cơ chế quản lý hoàn toàn khác nhau. Đối với nhân lực tham gia thực hiện lưu ý lựa chọn kiểm toán viên có kinh nghiệm về kiểm toán hoạt động (nếu có thể); đối với các lĩnh vực chuyên môn đặc thù (khám chữa bệnh bảo hiểm y tế; môi trường...). Đồng thời, cần có chế tài ràng buộc trách nhiệm đối với các kiến nghị, nhận xét của các thành viên Đoàn kiểm toán này.

Với vai trò và tầm quan trọng trong nhiệm vụ kiểm toán các Quỹ Tài chính nhà nước ngoài ngân sách được Quốc hội giao phó, Kiểm toán Nhà nước cần xây dựng bộ đề cương hướng dẫn cụ thể quy trình, nội dung, mục tiêu, phạm vi với mục đích thông qua kiểm toán phát hiện các hành vi tham nhũng, lãng phí và sai phạm trong quản lý và sử dụng tài chính công, tài sản công, xác định rõ trách nhiệm của tập thể, cá nhân để kiến nghị với cấp có thẩm quyền xử lý vi phạm theo quy định của pháp luật. Đồng thời, chỉ ra các sai phạm, hạn chế trong quản lý và kiến nghị với đơn vị được kiểm toán và cấp trên trực tiếp quản lý đơn vị được kiểm toán có biện pháp khắc phục, chấn chỉnh công tác quản lý nội bộ, Phát hiện bất cập để kiến nghị Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và cơ quan khác của Nhà nước sửa đổi, bổ sung các cơ chế, chính sách và pháp luật nhằm bảo đảm các nguồn lực tài chính, tài sản công được sử dụng tiết kiệm và có hiệu quả. 

Tài liệu tham khảo:

1. Quốc hội, Luật Kiểm toán Nhà nước số 81/2015/QH13 ngày 24/6/2015;
2. Quốc hội, Luật Ngân sách nhà nước số 83/2015/QH13 QH13 ngày 26/5/2015;
3. Chính phủ (2016), Nghị định số 163/2016/NĐ-CP;
4. Thủ tướng Chính phủ, Quyết định số 192/2004/QĐ-TTg ngày 16/11/2004;
5. Bộ Tài chính, Báo cáo số 81/BC-BTC ngày 15/9/2014.
6. Báo cáo tổng hợp toàn ngành Kiểm toán Nhà nước năm 2020.

Thông tin tác giả:

Hoàng Mai Chi - Trường Đại học Công nghệ Giao thông Vận tải
Email: hongmchi@gmail.com