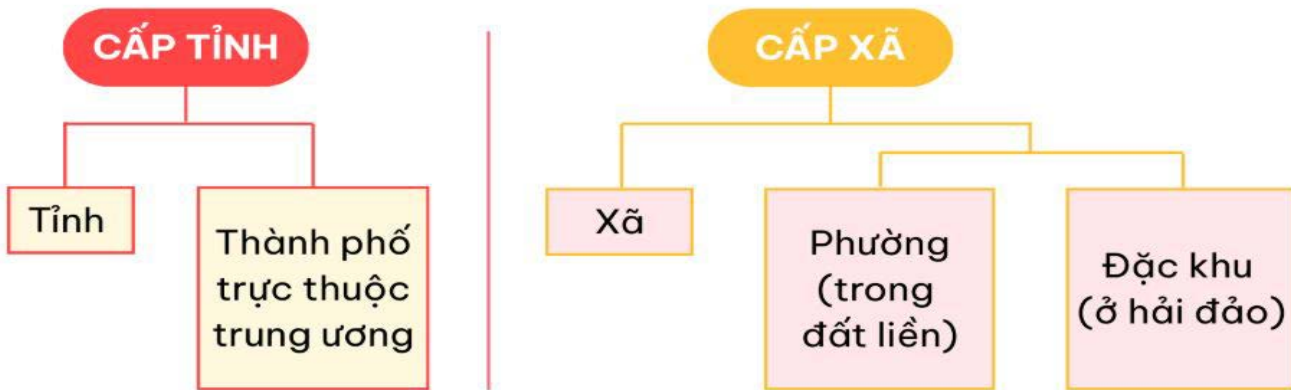


CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

2 CẤP



(Theo Quyết định số 759/QĐ-TTg ngày 14/4/2025 của Chính phủ)



KIỂM TOÁN NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG THEO MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP - NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA VÀ GIẢI PHÁP

• **TRẦN QUANG HUY***

Việc áp dụng mô hình chính quyền địa phương hai cấp đang được triển khai ở Việt Nam. Mô hình này hướng tới tinh gọn bộ máy, tăng cường phân cấp, phân quyền và nâng cao hiệu quả quản trị địa phương. Tuy nhiên, sự thay đổi về cấu trúc tổ chức chính quyền địa phương sẽ kéo theo những thay đổi đáng kể trong quản lý ngân sách địa phương và đặt ra những yêu cầu mới đối với hoạt động kiểm toán ngân sách địa phương của Kiểm toán nhà nước. Bài viết phân tích cơ sở lý luận về kiểm toán ngân sách địa phương trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương hai cấp, đánh giá những vấn đề đặt ra đối với hoạt động kiểm toán ngân sách khi thay đổi mô hình tổ chức chính quyền, từ đó đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện phương thức kiểm toán, tổ chức kiểm toán và khung pháp lý để nâng cao hiệu quả kiểm toán ngân sách địa phương trong bối cảnh mới.

Từ khóa: Ngân sách địa phương, chính quyền địa phương hai cấp, kiểm toán.

Local budget auditing under the two-tier local government model: challenges and solutions

The implementation of a two-tier local government model is currently being deployed in Vietnam. This

*Trường Đào tạo và Bồi dưỡng nghiệp vụ kiểm toán, Kiểm toán nhà nước; Email: huytq@sav.gov.vn

model aims to streamline the administrative apparatus, enhance decentralization and the delegation of power and improve the efficiency of local governance. However, structural changes in local government organization will inevitably lead to significant shifts in local budget management and impose new requirements on the local budget auditing of the State Audit Office. This article analyzes the theoretical foundations of local budget auditing within the context of a two-tier local government structure. Furthermore, it evaluates the challenges facing budget auditing activities during this organizational transition, thereby proposing solutions to refine auditing methodologies, audit implementation and the legal framework to enhance the effectiveness of local budget audits in the new context.

Keywords: Local budget, two-tier local government, audit.

JEL classification: H72, H83, M42

<https://doi.org/10.65771/ati-jas.03202602>

1. Giới thiệu

Trong những năm gần đây, cải cách tổ chức bộ máy nhà nước theo hướng tinh gọn, hiệu quả đã trở thành một trong những nhiệm vụ trọng tâm của tiến trình cải cách thể chế tại Việt Nam. Trước đây, chính quyền địa phương ở Việt Nam được tổ chức theo ba cấp: tỉnh, huyện và xã. Tuy nhiên, mô hình này đã bộc lộ một số hạn chế như bộ máy hành chính cồng kềnh, chi phí quản lý lớn, sự chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ và hiệu quả quản trị chưa cao. Trong bối cảnh đó, việc áp dụng mô hình hai cấp chính quyền địa phương được xem là một hướng cải cách nhằm nâng cao hiệu quả quản trị địa phương và tăng cường tính tự chủ trong quản lý tài chính công.

Sự thay đổi về cấu trúc tổ chức chính quyền địa phương sẽ kéo theo những thay đổi đáng kể trong quản lý ngân sách địa phương, đặc biệt là cơ chế phân cấp quản lý ngân sách, cơ cấu thu - chi ngân sách và trách nhiệm giải trình tài chính công. Những thay đổi này đặt ra nhiều yêu cầu mới đối với hoạt động kiểm toán ngân sách địa phương của Kiểm toán nhà nước Việt Nam.

2. Quản lý ngân sách địa phương khi chuyển đổi sang mô hình chính quyền địa phương hai cấp

2.1. Thay đổi “kiến trúc hệ thống ngân sách” từ mô hình ba cấp sang hai cấp ở địa phương

Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 thiết kế hệ thống ngân sách địa phương gắn với mô hình tổ chức chính quyền địa phương ba cấp, bao gồm ngân sách cấp tỉnh, ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã. Trong thực tiễn vận hành, cấu trúc này thể hiện rõ trong quy trình lập, tổng hợp, và phê chuẩn dự toán cũng như quyết toán ngân sách theo chuỗi tỉnh - huyện - xã. Ngân sách cấp xã sau khi được Hội đồng nhân dân cấp xã phê chuẩn phải gửi lên cấp huyện; ngân sách cấp huyện tiếp tục được tổng hợp và trình Hội đồng nhân dân cấp huyện phê chuẩn trước khi báo cáo lên cấp tỉnh. Cơ chế này cho thấy cấp huyện không chỉ là một cấp ngân sách độc lập mà còn đóng vai trò là tầng trung gian trong chuỗi quản lý và kiểm soát ngân sách địa phương.

Tuy nhiên, Luật Ngân sách nhà nước năm 2025 đã thiết kế lại cấu trúc hệ thống ngân sách nhằm phù hợp với mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Theo nguyên tắc phân cấp tại Điều 9 của Luật, hệ thống ngân sách được tổ chức theo ba cấp gồm ngân sách trung ương, ngân sách cấp tỉnh và ngân sách cấp xã. Sự thay đổi này dẫn đến việc “xóa bỏ” một lớp quan hệ ngân sách dọc trước đây giữa tỉnh - huyện và huyện - xã, thay thế bằng quan hệ trực tiếp giữa cấp tỉnh và cấp xã. Nói cách khác, chuỗi quản lý ngân sách địa phương được rút ngắn từ ba tầng xuống còn hai tầng.

2.2. Thay đổi cơ chế phân cấp tài khóa ở địa phương

Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 quy định Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định việc phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách ở địa phương. Trong bối cảnh hệ thống chính quyền ba cấp, nội dung phân cấp này thực chất là việc phân chia nguồn lực tài chính giữa ba cấp ngân sách: tỉnh, huyện và xã. Trong mô hình đó, cấp huyện vừa trực tiếp thực hiện một số nhiệm vụ chi ngân sách, vừa đóng vai trò điều phối nguồn lực tài chính giữa cấp tỉnh và cấp xã. Trên thực tế, nhiều quyết định điều chỉnh phân bổ ngân sách ở cấp cơ sở thường được thực hiện thông qua cấp huyện trước khi đến cấp xã.

Luật Ngân sách nhà nước năm 2025 tiếp tục khẳng định vai trò của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh trong việc quyết định phân cấp tài khóa ở địa phương, nhưng quan hệ phân cấp được xác định lại theo hướng giữa ngân sách cấp tỉnh và ngân sách cấp xã. Sự thay đổi này không chỉ mang tính kỹ thuật về mặt pháp lý mà còn phản ánh sự điều chỉnh cấu trúc quyền lực tài khóa trong hệ thống ngân sách địa phương. Trong mô hình mới, vai trò điều phối ngân sách được tập trung trực tiếp tại cấp tỉnh, trong khi cấp xã trở thành cấp ngân sách cơ sở trực tiếp thực hiện nhiều nhiệm vụ chi ngân sách hơn. Điều này làm tăng yêu cầu đối với năng lực quản lý tài chính của cấp tỉnh, đặc biệt trong việc xây dựng tiêu chí phân bổ ngân sách, dự báo thu - chi ngân sách cấp xã và thiết kế cơ chế giám sát tuân thủ.

2.3. Thay đổi cơ chế báo cáo, tổng hợp dự toán và quyết toán ngân sách

Một thay đổi quan trọng khác khi chuyển sang mô hình chính quyền địa phương hai cấp là cơ chế báo cáo và tổng hợp ngân sách. Trong mô hình ba cấp trước đây, quy trình báo cáo ngân sách được thực hiện theo chuỗi xã - huyện - tỉnh. Cấp huyện đóng vai trò kiểm tra kỹ thuật, rà soát số liệu và

chuẩn hóa biểu mẫu trước khi chuyển báo cáo lên cấp tỉnh.

Luật Ngân sách nhà nước năm 2025 đã điều chỉnh cơ chế này theo hướng thiết lập quan hệ báo cáo trực tiếp giữa cấp xã và cấp tỉnh. Theo quy định của Luật, Ủy ban nhân dân cấp xã báo cáo dự toán và quyết toán ngân sách trực tiếp cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và cơ quan tài chính cấp tỉnh; sau đó cấp tỉnh tổng hợp và báo cáo Bộ Tài chính. Sự thay đổi này phản ánh xu hướng tinh giản tầng nấc hành chính trong quản lý ngân sách, nhưng đồng thời cũng đặt ra yêu cầu cao hơn đối với hệ thống quản lý dữ liệu tài chính công. Khi không còn tầng trung gian của cấp huyện, các sai sót về dữ liệu ngân sách hoặc sự không thống nhất trong áp dụng biểu mẫu và định mức có thể được chuyển trực tiếp từ cấp xã lên cấp tỉnh.

2.4. Điều chỉnh nguyên tắc phân cấp và mức độ tự chủ tài khóa của cấp xã

Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 xác định nguyên tắc phân cấp ngân sách theo hướng gắn quyền hạn với trách nhiệm, trong đó cấp ngân sách nào được giao nhiệm vụ chi thì phải được bảo đảm nguồn thu tương ứng. Tuy nhiên, trong cấu trúc ba cấp trước đây, mức độ tự chủ tài khóa của cấp xã thường chịu ảnh hưởng đáng kể từ vai trò điều phối ngân sách của cấp huyện.

Khi chuyển sang mô hình hai cấp, Luật Ngân sách nhà nước năm 2025 xác định trực tiếp quan hệ phân cấp giữa ngân sách cấp tỉnh và ngân sách cấp xã. Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định tỷ lệ phân chia các khoản thu giữa hai cấp ngân sách, đồng thời quyết định cơ chế bổ sung ngân sách cho các địa phương cấp cơ sở. Điều này cho thấy mức độ tự chủ tài khóa của cấp xã trong mô hình mới phụ thuộc lớn vào thiết kế cơ chế phân chia nguồn thu và cơ chế bổ sung ngân sách từ cấp tỉnh. Khi không còn tầng trung gian là cấp huyện, các quyết định phân bổ ngân sách của cấp tỉnh sẽ tác động trực tiếp đến các xã. Do đó, trách nhiệm giải trình

của cấp tỉnh trong việc bảo đảm sự công bằng trong phân bổ ngân sách giữa các địa phương cấp cơ sở sẽ trở nên quan trọng hơn.

2.5. Thay đổi trong phân cấp quản lý các dự án đầu tư công ở địa phương

Chi đầu tư phát triển là một cấu phần lớn của ngân sách địa phương, do đó việc điều chỉnh mô hình ngân sách sẽ kéo theo sự điều chỉnh về thẩm quyền quyết định và quản lý các dự án đầu tư công. Trong giai đoạn chuyển tiếp, một số dự án đầu tư công trước đây thuộc thẩm quyền quyết định của cấp huyện có thể được chuyển giao cho cấp tỉnh hoặc cấp xã quản lý. Điều này có thể làm thay đổi chủ thể chịu trách nhiệm pháp lý đối với dự án và làm biến đổi chuỗi dấu vết kiểm soát của dự án đầu tư công.

Từ góc độ kiểm toán, sự thay đổi này có thể làm phát sinh các rủi ro liên quan đến việc truy vết hồ sơ dự án, đặc biệt đối với các dự án đang triển khai trong giai đoạn chuyển tiếp giữa hai mô hình tổ chức chính quyền. Do đó, kiểm toán ngân sách địa phương cần được thiết kế theo hướng bảo đảm theo dõi đầy đủ chuỗi quyết định đầu tư, nguồn vốn, điều chỉnh dự án và quyết toán vốn đầu tư theo thẩm quyền mới.

Những thay đổi nêu trên cho thấy việc chuyển sang mô hình chính quyền địa phương hai cấp không chỉ làm thay đổi cấu trúc quản lý ngân sách mà còn làm biến đổi chuỗi kiểm soát tài chính công tại địa phương. Chính sự thay đổi này làm phát sinh những rủi ro mới trong quản lý ngân sách cấp cơ sở, đồng thời đặt ra yêu cầu phải điều chỉnh phương thức tổ chức kiểm toán ngân sách địa phương của Kiểm toán nhà nước.

3. Tác động của phân cấp ngân sách theo mô hình chính quyền địa phương hai cấp đến rủi ro quản lý ngân sách ở địa phương

Việc chuyển sang mô hình chính quyền địa phương hai cấp không chỉ làm thay đổi cấu trúc tổ chức chính quyền mà còn làm biến đổi đáng kể

cơ chế quản lý ngân sách địa phương. Trong mô hình ba cấp trước đây, cấp huyện đóng vai trò là một tầng trung gian quan trọng trong việc kiểm soát ngân sách cấp xã. Cơ quan tài chính cấp huyện thực hiện các nhiệm vụ như hướng dẫn lập dự toán, thẩm tra quyết toán ngân sách xã, kiểm tra việc chấp hành chế độ tài chính và hỗ trợ chuyên môn cho cán bộ tài chính xã. Cơ chế này giúp giảm bớt rủi ro sai sót trong quản lý ngân sách ở cấp cơ sở do cấp huyện có thể phát hiện và xử lý các sai sót trước khi báo cáo lên cấp tỉnh.

Khi mô hình chính quyền địa phương chuyển sang hai cấp, vai trò kiểm soát trung gian của cấp huyện sẽ không còn. Trong khi đó, năng lực quản lý tài chính của nhiều đơn vị cấp xã vẫn còn hạn chế, đặc biệt ở các địa bàn nông thôn hoặc vùng khó khăn. Điều này có thể làm gia tăng rủi ro sai phạm trong quản lý ngân sách cấp cơ sở, bao gồm các rủi ro về lập dự toán không sát thực tế, chi tiêu ngân sách không đúng chế độ, quản lý tài sản công chưa chặt chẽ hoặc thiếu minh bạch trong sử dụng ngân sách.

Bên cạnh đó, việc tăng quyền tự chủ tài chính cho chính quyền cấp xã cũng có thể làm gia tăng rủi ro quản trị nếu hệ thống kiểm soát tài chính không được thiết kế phù hợp. Khi quyền quyết định chi tiêu ngân sách được phân cấp mạnh hơn cho cấp cơ sở, chính quyền cấp xã sẽ có nhiều quyền chủ động hơn trong phân bổ nguồn lực ngân sách. Tuy nhiên, nếu thiếu các cơ chế giám sát hiệu quả, việc phân cấp này có thể dẫn đến tình trạng chi tiêu kém hiệu quả hoặc thiếu minh bạch trong quản lý ngân sách.

Trong bối cảnh đó, vai trò của kiểm toán nhà nước trong việc giám sát ngân sách địa phương trở nên quan trọng hơn. Kiểm toán ngân sách địa phương không chỉ cần tập trung vào việc kiểm tra tính tuân thủ pháp luật mà còn cần đánh giá hiệu quả của cơ chế phân cấp quản lý ngân sách và mức độ minh bạch trong quản lý tài chính công ở cấp cơ sở.

4. Những vấn đề đặt ra đối với Kiểm toán nhà nước trong tổ chức kiểm toán ngân sách địa phương theo mô hình chính quyền địa phương hai cấp

Việc tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp không chỉ làm thay đổi cơ chế quản lý hành chính mà còn tác động sâu sắc đến hoạt động kiểm toán ngân sách địa phương của Kiểm toán nhà nước. Kiểm toán nhà nước sẽ phải đối mặt với nhiều thách thức mới liên quan đến phạm vi kiểm toán, phương thức tổ chức kiểm toán cũng như năng lực của đội ngũ kiểm toán viên.

Thứ nhất, sự gia tăng quy mô và phạm vi đối tượng kiểm toán.

Trong mô hình chính quyền địa phương ba cấp trước đây, ngân sách cấp huyện đóng vai trò là một tầng trung gian trong quản lý ngân sách địa phương. Cấp huyện không chỉ thực hiện nhiệm vụ điều hành ngân sách mà còn đóng vai trò hỗ trợ và kiểm tra việc quản lý ngân sách của các xã trên địa bàn.

Khi chuyển sang mô hình chính quyền địa phương hai cấp, không còn cấp huyện dẫn đến sự thay đổi đáng kể trong cấu trúc đối tượng kiểm toán. Trước đây, Kiểm toán nhà nước thường tổ chức kiểm toán ngân sách cấp tỉnh và kiểm toán chọn mẫu một số huyện, và khi kiểm toán mỗi huyện thì chọn mẫu kiểm toán một số xã. Khi chuyển sang mô hình hai cấp (sáp nhập tỉnh, bỏ cấp huyện, tổ chức lại cấp xã), cả nước còn 34 tỉnh, thành phố với 3.321 xã, số đầu mối trực thuộc ngân sách cấp tỉnh tăng đáng kể so với trước (từ 696 cấp huyện lên 3.321 cấp xã), làm tăng khối lượng kiểm toán ngân sách địa phương (trước đây kiểm toán khoảng 50% cấp huyện), gây áp lực lớn cho Kiểm toán nhà nước trong việc lựa chọn mẫu kiểm toán. Nếu không có sự điều chỉnh phù hợp về phương thức tổ chức kiểm toán, việc bảo đảm phạm vi bao quát của hoạt động kiểm toán ngân sách địa phương sẽ gặp nhiều khó khăn.

Thứ hai, sự thay đổi cơ chế, chính sách ảnh hưởng đến tổ chức và hoạt động của đoàn kiểm toán trong năm 2026.

Các cơ chế, chính sách thay đổi để phù hợp với mô hình quản lý mới của các cấp chính quyền dẫn đến ảnh hưởng đến công tác tổ chức hoạt động kiểm toán, nhất là sự thay đổi khi Luật Ngân sách nhà nước năm 2025, cụ thể:

(i) Năm 2026 kiểm toán niên độ ngân sách 2025, đây là năm chuyển tiếp giữa hai mô hình. Mỗi địa phương có 06 tháng đầu năm hoạt động theo mô hình quản lý chính quyền địa phương cũ (03 cấp); 06 tháng cuối năm tổ chức theo mô hình chính quyền 02 cấp.

(ii) Việc tổ chức các cơ quan quản lý nhà nước về thu, chi ngân sách địa phương có sự không đồng nhất ở các cấp chính quyền địa phương nên khó khăn trong việc tổ chức mô hình Đoàn kiểm toán. Ở cấp tỉnh, cơ quan Thuế, tài chính được tổ chức theo từng tỉnh, tuy nhiên cơ quan Kho bạc Nhà nước, Hải quan được tổ chức theo khu vực bao gồm nhiều tỉnh, thành phố nên không có sự đồng bộ. Ở cấp xã không có phòng Tài chính - Kế hoạch (với đội ngũ cán bộ có trình độ chuyên môn sâu về quản lý ngân sách) riêng như cấp huyện trước đây, mà chỉ là một bộ phận của phòng Kinh tế, làm giám hiệu quả kiểm soát nội bộ trong quản lý ngân sách cơ sở; cơ quan Thuế và Kho bạc được tổ chức theo khu vực nhiều xã nên không đồng bộ; ban quản lý dự án cấp xã chưa thành lập riêng mà gắn với đơn vị sự nghiệp do Ủy ban nhân dân xã quản lý sẽ dẫn đến hạn chế trong công tác quản lý vốn đầu tư công.

(iii) Theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước năm 2025, cấp xã là một cấp ngân sách, được phân cấp quản lý nguồn thu, nhiệm vụ chi cụ thể. Tuy nhiên, việc phân cấp quản lý ngân sách cấp xã tại mỗi địa phương không giống nhau, nhất là về phân cấp quản lý thu và quản lý chi đầu tư xây dựng.

(iv) Luật ngân sách nhà nước 2025 rút ngắn thời gian quyết toán ngân sách nhà nước các cấp: Hội

đồng nhân dân cấp xã phê duyệt báo cáo quyết toán trước 31/3 năm sau; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổng hợp, lập quyết toán ngân sách địa phương gửi Bộ Tài chính và Kiểm toán nhà nước trước 01/5, trình Hội đồng nhân dân tỉnh phê duyệt trước 01/7. Điều này sẽ tạo áp lực rất lớn cho Kiểm toán nhà nước phải hoàn thành 34 đoàn kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách địa phương trước ngày 01/7.

Thứ ba, gia tăng rủi ro đối với đoàn kiểm toán và kiểm toán viên.

Việc gia tăng số lượng đơn vị được kiểm toán trong khi nguồn lực kiểm toán có hạn cũng làm tăng nguy cơ không phát hiện hết các sai sót trong quản lý ngân sách của các đơn vị được kiểm toán. Trong điều kiện thời gian và nhân sự kiểm toán bị hạn chế, kiểm toán viên có thể buộc phải lựa chọn kiểm tra theo phương pháp chọn mẫu hoặc tập trung vào một số nội dung kiểm toán trọng tâm. Mặc dù phương pháp này phù hợp với nguyên tắc kiểm toán dựa trên đánh giá rủi ro, nhưng trong thực tiễn vẫn có khả năng bỏ sót một số sai sót trọng yếu xảy ra tại các đơn vị được kiểm toán.

Ngoài ra, việc mở rộng phạm vi kiểm toán xuống cấp cơ sở còn làm tăng yêu cầu đối với công tác quản lý và điều hành của đoàn kiểm toán. Kiểm toán viên không chỉ phải kiểm tra các số liệu tài chính mà còn phải đánh giá tính tuân thủ pháp luật và hiệu quả sử dụng ngân sách tại nhiều đơn vị với đặc điểm kinh tế - xã hội khác nhau. Điều này đòi hỏi đoàn kiểm toán phải tổ chức công việc một cách khoa học, phân công nhiệm vụ hợp lý và tăng cường phối hợp giữa các thành viên trong đoàn kiểm toán nhằm bảo đảm chất lượng của cuộc kiểm toán.

Những thách thức nêu trên cho thấy việc gia tăng rủi ro trong quản lý ngân sách cấp cơ sở không chỉ đặt ra yêu cầu nâng cao hiệu quả giám sát tài chính công mà còn đòi hỏi Kiểm toán nhà nước phải có những điều chỉnh phù hợp về phương thức tổ chức kiểm toán, phân bổ nguồn lực kiểm toán và

áp dụng các phương pháp kiểm toán hiện đại nhằm nâng cao hiệu quả phát hiện sai sót trong quản lý ngân sách địa phương.

5. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả kiểm toán ngân sách địa phương trong mô hình chính quyền hai cấp

5.1. Điều chỉnh phương thức tổ chức kiểm toán trong giai đoạn chuyển tiếp giữa hai mô hình quản lý ngân sách

Thứ nhất, năm 2026 là năm đặc biệt đối với hoạt động kiểm toán ngân sách địa phương khi Kiểm toán nhà nước thực hiện kiểm toán niên độ ngân sách năm 2025 - năm chuyển tiếp giữa hai mô hình tổ chức chính quyền địa phương. Để khắc phục khó khăn này, Kiểm toán nhà nước cần tách biệt phạm vi kiểm toán cho hai giai đoạn quản lý ngân sách trong niên độ ngân sách kiểm toán được kiểm toán. Đối với sáu tháng đầu năm 2025, việc kiểm toán cần được thực hiện theo mô hình quản lý ngân sách của mô hình ba cấp, trong đó cấp huyện vẫn là chủ thể quản lý ngân sách trung gian. Đối với sáu tháng cuối năm, các thủ tục kiểm toán cần được thiết kế thực hiện theo mô hình quản lý ngân sách hai cấp, trong đó trách nhiệm quản lý ngân sách được chuyển trực tiếp từ cấp huyện lên cấp tỉnh hoặc xuống cấp xã.

Thứ hai, đối với việc tổ chức các cơ quan quản lý nhà nước về thu, chi ngân sách địa phương có sự không đồng nhất ở các cấp chính quyền địa phương, Kiểm toán nhà nước cần nghiên cứu tổ chức đoàn kiểm toán theo hướng kết hợp kiểm toán theo địa bàn với kiểm toán theo hệ thống ngành dọc. Theo đó, ngoài các tổ kiểm toán thực hiện kiểm toán tại các xã, phường, cần bố trí các tổ kiểm toán tổng hợp để kiểm toán các cơ quan quản lý thu và chi ngân sách hoạt động theo khu vực như Kho bạc Nhà nước hoặc cơ quan thuế. Cách tiếp cận này sẽ giúp bảo đảm việc thu thập đầy đủ bằng chứng kiểm toán và giảm bớt sự chòng chéo trong phạm vi kiểm toán giữa các tổ kiểm toán.

Thứ ba, theo Luật Ngân sách nhà nước năm 2025, ngân sách cấp xã là một cấp ngân sách độc lập với các nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể. Tuy nhiên, việc phân cấp quản lý ngân sách cấp xã tại các địa phương có thể không đồng nhất, đặc biệt đối với các khoản thu ngân sách và các khoản chi đầu tư xây dựng. Do vậy, Kiểm toán nhà nước cần tăng cường kiểm toán tại cấp cơ sở. Trên thực tế, việc kiểm toán toàn bộ các đơn vị cấp xã là không khả thi do số lượng đơn vị rất lớn. Vì vậy, Kiểm toán nhà nước cần áp dụng phương pháp kiểm toán dựa trên đánh giá rủi ro để lựa chọn các xã có quy mô ngân sách lớn hoặc có dấu hiệu rủi ro cao đưa vào phạm vi kiểm toán.

Thứ tư, Luật Ngân sách nhà nước năm 2025 đã rút ngắn đáng kể thời gian quyết toán ngân sách nhà nước. Quy định này tạo áp lực lớn đối với Kiểm toán nhà nước, bởi các cuộc kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách địa phương phải hoàn thành trong thời gian rất ngắn để kịp phục vụ việc phê chuẩn quyết toán ngân sách của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Để đáp ứng yêu cầu này, Kiểm toán nhà nước cần điều chỉnh kế hoạch kiểm toán theo hướng tăng cường kiểm toán sớm và kiểm toán giữa niên độ ngân sách. Việc tổ chức các cuộc kiểm toán chuyên đề hoặc kiểm toán giữa niên độ sẽ giúp kiểm toán viên phát hiện sớm các sai sót trong quản lý ngân sách, từ đó giảm khối lượng công việc trong giai đoạn kiểm toán báo cáo quyết toán.

5.2. Hoàn thiện phương pháp kiểm toán dựa trên đánh giá rủi ro

Trong bối cảnh mô hình chính quyền địa phương hai cấp làm gia tăng số lượng đơn vị sử dụng ngân sách cấp cơ sở, việc tiếp tục áp dụng phương thức kiểm toán truyền thống với phạm vi kiểm toán rộng và kiểm tra chi tiết đối với nhiều đơn vị có thể không còn phù hợp. Nguồn lực kiểm toán của Kiểm toán nhà nước là hữu hạn, trong khi phạm vi đối tượng cần được giám sát ngày càng mở rộng. Vì vậy, việc hoàn thiện và áp dụng một cách hiệu quả phương pháp kiểm toán dựa trên đánh giá rủi

ro trở thành một yêu cầu quan trọng nhằm nâng cao hiệu quả của hoạt động kiểm toán ngân sách địa phương.

Theo cách tiếp cận này, Kiểm toán nhà nước cần xây dựng hệ thống tiêu chí đánh giá rủi ro đối với quản lý ngân sách địa phương, qua đó xác định các lĩnh vực, địa phương hoặc đơn vị sử dụng ngân sách có khả năng phát sinh sai sót hoặc sai phạm cao. Các tiêu chí đánh giá rủi ro có thể bao gồm quy mô ngân sách của địa phương, tỷ trọng chi đầu tư phát triển, mức độ hoàn thiện của hệ thống kiểm soát nội bộ, cũng như kết quả thanh tra, kiểm toán trong các kỳ trước. Trên cơ sở kết quả đánh giá rủi ro, Kiểm toán nhà nước có thể lựa chọn các nội dung kiểm toán trọng tâm và xác định phạm vi kiểm toán phù hợp, từ đó bảo đảm việc sử dụng nguồn lực kiểm toán một cách hiệu quả và nâng cao khả năng phát hiện các sai sót trong quản lý ngân sách.

5.3. Tăng cường kiểm toán hoạt động đối với quản lý và sử dụng ngân sách địa phương

Trong bối cảnh phân cấp mạnh mẽ cho chính quyền địa phương trong quản lý và sử dụng ngân sách, yêu cầu đối với hoạt động kiểm toán không chỉ dừng lại ở việc đánh giá tính tuân thủ pháp luật mà còn phải xem xét mức độ hiệu quả của việc sử dụng nguồn lực ngân sách. Vì vậy, việc tăng cường kiểm toán hoạt động đối với quản lý ngân sách địa phương là một định hướng quan trọng nhằm nâng cao vai trò của Kiểm toán nhà nước trong giám sát tài chính công.

Kiểm toán hoạt động cho phép đánh giá liệu các chương trình chi tiêu ngân sách của địa phương có đạt được mục tiêu đề ra hay không và liệu các nguồn lực tài chính có được sử dụng một cách tiết kiệm và hiệu quả hay không. Thông qua các cuộc kiểm toán hoạt động, Kiểm toán nhà nước có thể phát hiện những hạn chế trong quá trình tổ chức thực hiện các chương trình chi tiêu công, từ đó đưa ra các kiến nghị nhằm hoàn thiện cơ chế quản lý

ngân sách và nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực tài chính công.

Đối với ngân sách địa phương, kiểm toán hoạt động có thể tập trung vào một số lĩnh vực có quy mô chi lớn hoặc có ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống người dân, như các chương trình đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, các chương trình mục tiêu quốc gia hoặc các chính sách an sinh xã hội. Việc mở rộng kiểm toán hoạt động trong các lĩnh vực này không chỉ giúp nâng cao hiệu quả giám sát ngân sách mà còn góp phần tăng cường trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương trong việc sử dụng ngân sách nhà nước.

5.4. Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin và phân tích dữ liệu trong kiểm toán

Sự phát triển của công nghệ thông tin và chuyển đổi số trong quản lý tài chính công đang tạo ra những cơ hội mới cho hoạt động kiểm toán. Trong bối cảnh dữ liệu ngân sách ngày càng lớn và phức tạp, việc ứng dụng công nghệ thông tin và các công cụ phân tích dữ liệu trở thành một yếu tố quan trọng giúp nâng cao hiệu quả kiểm toán ngân sách địa phương.

Thông qua việc khai thác và phân tích dữ liệu ngân sách từ các hệ thống quản lý tài chính công, kiểm toán viên có thể nhanh chóng phát hiện các dấu hiệu bất thường trong quản lý và sử dụng ngân

sách. Ví dụ, các công cụ phân tích dữ liệu có thể giúp phát hiện những khoản chi ngân sách vượt định mức, những dự án đầu tư công có dấu hiệu chậm tiến độ hoặc những đơn vị có mức chi tiêu bất thường so với các đơn vị tương tự.

Bên cạnh đó, việc ứng dụng công nghệ thông tin cũng giúp cải thiện hiệu quả tổ chức kiểm toán trong điều kiện phạm vi kiểm toán ngày càng mở rộng. Thay vì phải kiểm tra trực tiếp tất cả các hồ sơ, tài liệu tại đơn vị được kiểm toán, kiểm toán viên có thể sử dụng các hệ thống dữ liệu điện tử để thực hiện các bước phân tích ban đầu, từ đó xác định các nội dung cần kiểm tra sâu hơn tại đơn vị. Điều này không chỉ giúp tiết kiệm thời gian kiểm toán mà còn nâng cao khả năng phát hiện rủi ro trong quản lý ngân sách địa phương.

Kết luận

Việc tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp là một xu hướng cải cách nhằm nâng cao hiệu quả quản trị địa phương. Tuy nhiên, sự thay đổi này cũng đặt ra nhiều thách thức đối với hoạt động kiểm toán ngân sách địa phương của Kiểm toán nhà nước. Do đó, việc đổi mới phương thức tổ chức kiểm toán theo hướng tăng cường đánh giá rủi ro, ứng dụng công nghệ thông tin và nâng cao năng lực kiểm toán viên là những giải pháp cần thiết nhằm nâng cao hiệu quả giám sát tài chính công. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quốc hội (2015), *Luật Ngân sách nhà nước số 83/2015/QH13*.
2. Quốc hội (2025), *Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15*.
3. Quốc hội (2019), *Luật Kiểm toán nhà nước số 55/2019/QH14*.
4. Kiểm toán nhà nước (2026), *Hệ thống Chuẩn mực kiểm toán nhà nước* (ban hành kèm theo Thông tư số 04/2026/TT-KTNN ngày 10/02/2026);
5. Kiểm toán nhà nước (2026), *Hướng dẫn kiểm toán ngân sách địa phương* (ban hành kèm theo Quyết định số 185/QĐ-KTNN ngày 05/02/2026).

*Ngày nhận bài: 11/02/2026
Ngày chỉnh sửa: 12/02/2026
Ngày duyệt đăng: 12/03/2026*