

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ

VIỆN NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ KINH TẾ TRUNG ƯƠNG

NGUYỄN ĐỨC THỌ

**ĐỔI MỚI HOẠT ĐỘNG KIỂM SOÁT NỘI BỘ VỀ SỬ DỤNG
NGÂN SÁCH, TÀI SẢN NHÀ NƯỚC TẠI CÁC CƠ QUAN
HÀNH CHÍNH, SỰ NGHIỆP THUỘC BỘ TÀI CHÍNH**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

HÀ NỘI – NĂM 2015

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ

VIỆN NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ KINH TẾ TRUNG ƯƠNG

NGUYỄN ĐỨC THỌ

**ĐỔI MỚI HOẠT ĐỘNG KIỂM SOÁT NỘI BỘ VỀ SỬ DỤNG
NGÂN SÁCH, TÀI SẢN NHÀ NƯỚC TẠI CÁC CƠ QUAN
HÀNH CHÍNH, SỰ NGHIỆP THUỘC BỘ TÀI CHÍNH**

Chuyên ngành: Quản lý kinh tế

Mã số: 62.34.04.10

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

1: PGS.TS Trần Kim Chung

2: PGS.TS Nguyễn Ngọc Sơn

HÀ NỘI – NĂM 2015

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu độc lập của tôi; các thông tin, số liệu đảm bảo trung thực, có nguồn gốc rõ ràng, chưa được công bố trong bất cứ công trình khoa học khác.

Người cam đoan

Nguyễn Đức Thọ

LỜI CẢM ƠN

Luận án Tiến sĩ được hoàn thành bằng nỗ lực và nghiêm túc của tôi trong quá trình học tập, nghiên cứu khoa học và luôn được sự hỗ trợ, giúp đỡ tận tình của các Thầy giáo hướng dẫn khoa học, nhà khoa học, chuyên gia và đồng nghiệp thuộc Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương, thuộc Bộ Tài chính và gia đình tôi.

Trước tiên tôi xin trân trọng cảm ơn hai Thầy giáo hướng dẫn khoa học là PGS. TS Trần Kim Chung và PGS. TS Nguyễn Ngọc Sơn đã luôn dành tâm huyết, nhiệt tình chỉ bảo và định hướng cho tôi ngay từ những ngày đầu trong quá trình học tập, nghiên cứu và viết Luận án.

Xin trân trọng cảm ơn Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương và Trung tâm Tư vấn quản lý và đào tạo đã hỗ trợ, tạo điều kiện, giúp đỡ với tinh thần trách nhiệm cao trong quá trình học tập, nghiên cứu.

Xin trân trọng cảm ơn đến các đồng chí Lãnh đạo, cán bộ, đồng nghiệp thuộc Cục Kế hoạch – Tài chính và các đơn vị thuộc Bộ Tài chính đã hỗ trợ, hướng dẫn, chia sẻ kinh nghiệm và tạo điều kiện tối đa cho tôi trong quá trình điều tra, khảo sát, học tập, nghiên cứu để hoàn thành Luận án.

Xin dành tình cảm và sự biết ơn đến các thành viên trong gia đình tôi đã động viên, hỗ trợ, tạo điều kiện cao nhất cho tôi trong cuộc sống, học tập và nghiên cứu để có được kết quả này.

Xin trân trọng cảm ơn./.

MỤC LỤC

	Trang
Trang phụ bìa	
LỜI CAM ĐOAN	I
LỜI CẢM ƠN	II
MỤC LỤC	III
DANH MỤC BẢNG, BIỂU, SƠ ĐỒ	VII
DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT TRONG LUẬN ÁN	IX
PHẦN MỞ ĐẦU	1
Chương 1: CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA HOẠT ĐỘNG KIỂM SOÁT NỘI BỘ VỀ SỬ DỤNG NGÂN SÁCH, TÀI SẢN NHÀ NƯỚC TẠI CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH, SỰ NGHIỆP	14
1.1 Bản chất, mục tiêu và phân loại hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại cơ quan hành chính, sự nghiệp	14
1.1.1 Bản chất và vai trò của hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại cơ quan hành chính, sự nghiệp	14
1.1.2 Mục tiêu của kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp	27
1.1.3 Phân loại hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp	28
1.2 Nội dung, phương pháp và các tiêu chí đánh giá kết quả hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp	32
1.2.1 Nội dung và phạm vi hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp	32
1.2.2 Phương pháp, quy trình và tổ chức bộ máy thực hiện hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp	33
1.2.3. Các tiêu chí và chỉ tiêu đánh giá kết quả hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp	37
1.3 Các nhân tố ảnh hưởng đến hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp	38
1.4 Kinh nghiệm một số nước trên thế giới về kiểm soát nội bộ và bài học cho Việt Nam	40

1.4.1 Kinh nghiệm một số nước về lựa chọn mô hình kiểm soát nội bộ (trong đó có kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp)	40
1.4.2 Một số bài học cho Việt Nam từ kinh nghiệm nước ngoài	47
Chương 2: THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG KIỂM SOÁT NỘI BỘ VỀ SỬ DỤNG NGÂN SÁCH, TÀI SẢN NHÀ NƯỚC TẠI CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH, SỰ NGHIỆP THUỘC BỘ TÀI CHÍNH	51
2.1 Khái quát về kiểm soát nội bộ ở Việt Nam và các cơ quan hành chính, sự nghiệp sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước thuộc Bộ Tài chính	51
2.1.1 Khái quát hoạt động kiểm soát nội bộ và cơ chế, chính sách có liên quan đến kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính	51
2.1.2 Các cơ quan hành chính, sự nghiệp sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước thuộc Bộ Tài chính	55
2.2 Phân tích thực trạng hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính giai đoạn 2006 – 2014	61
2.2.1 Cơ sở pháp lý và đặc điểm tổ chức bộ máy thực hiện hoạt động kiểm soát nội bộ, đối tượng được kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính	61
2.2.2 Thực trạng triển khai và kết quả tổ chức thực hiện hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính	67
2.3 Đánh giá chung thực trạng hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính giai đoạn 2006 – 2014	80
2.3.1 Các thành quả chủ yếu đạt được	80
2.3.2 Các hạn chế chủ yếu	93
2.3.3 Nguyên nhân chủ yếu của những hạn chế	102
2.3.4 Những vấn đề đặt ra cần giải quyết đối với hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính	106

Chương 3: PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI HOẠT ĐỘNG KIỂM SOÁT NỘI BỘ VỀ SỬ DỤNG NGÂN SÁCH, TÀI SẢN NHÀ NƯỚC TẠI CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH, SỰ NGHIỆP THUỘC BỘ TÀI CHÍNH ĐẾN NĂM 2025	109
3.1 Bối cảnh và những yêu cầu đặt ra đối với đổi mới hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính đến năm 2025	109
3.1.1 Bối cảnh quốc tế và trong nước ảnh hưởng đến hoạt động sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước của các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính	109
3.1.2 Dự báo về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính	109
3.1.3 Những thuận lợi, khó khăn, cơ hội và thách thức đối với hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính	110
3.2 Quan điểm, mục tiêu và phương hướng đổi mới hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính đến năm 2025	116
3.2.1 Quan điểm chỉ đạo	116
3.2.2 Mục tiêu của đổi mới hoạt động kiểm soát nội bộ	120
3.2.3 Phương hướng đổi mới hoạt động kiểm soát nội bộ	121
3.3 Các giải pháp đổi mới hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính	123
3.3.1 Những giải pháp đổi mới tổng thể kiểm soát nội bộ ở Việt Nam	123
3.3.2. Những giải pháp đổi mới tổ chức thực hiện kiểm soát nội bộ của Bộ Tài chính	130
3.4 Các điều kiện để thực hiện thành công các giải pháp đề xuất	144
3.4.1 Nhận thức mới về hoạt động kiểm soát nội bộ	144
3.4.2 Đối với các cơ quan quản lý nhà nước	144
3.4.3 Đối với Bộ Tài chính	145
KẾT LUẬN	147
DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN	151
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	152
PHỤ LỤC 1: CÁC SƠ ĐỒ, BẢNG, BIỂU KÈM THEO LUẬN ÁN	164

**PHỤ LỤC 2: BÁO CÁO PHÂN TÍCH KẾT QUẢ PHIẾU KHẢO SÁT
CÁC CÁN BỘ VỀ HOẠT ĐỘNG KIỂM SOÁT NỘI BỘ VỀ SỬ DỤNG
NGÂN SÁCH, TÀI SẢN NHÀ NƯỚC TẠI CÁC CƠ QUAN HÀNH
CHÍNH, SỰ NGHIỆP THUỘC BỘ TÀI CHÍNH**

169

DANH MỤC BẢNG, BIỂU, SƠ ĐỒ

Số hiệu	Nội dung	Trang
Bảng 1.1	Quy trình tổ chức thực hiện KSNB	35
Bảng 2.1	Quy trình tổ chức thực hiện KSNB của Bộ Tài chính	67
Bảng 2.2	Bộ Tài chính tổ chức thực hiện KSNB đối với các đơn vị dự toán, dự án ĐTXD thuộc Bộ Tài chính giai đoạn 2006– 2014	70
Bảng 2.3	Cục Kế hoạch -Tài chính tổ chức thực hiện KSNB đối với các đơn vị dự toán, dự án ĐTXD thuộc Bộ Tài chính giai đoạn 2006– 2014	72
Bảng 2.4	Tổng cục Thuế tổ chức thực hiện KSNB đối với các đơn vị dự toán, các dự án ĐTXD thuộc Tổng cục Thuế giai đoạn 2006 – 2014	73
Bảng 2.5	KBNN tổ chức thực hiện KSNB đối với các đơn vị dự toán, các dự án ĐTXD thuộc KBNN giai đoạn 2006 – 2014	74
Bảng 2.6	Tổng cục Dự trữ Nhà nước tổ chức thực hiện KSNB đối với các đơn vị dự toán, các dự án ĐTXD thuộc Tổng cục giai đoạn 2006 – 2014	75
Bảng 2.7	Tổng cục Hải quan tổ chức thực hiện KSNB đối với các đơn vị dự toán, các dự án ĐTXD thuộc Tổng cục Hải quan giai đoạn 2006–2014	76
Bảng 2.8	Các cơ quan HCSN khác tổ chức thực hiện KSNB đối với các đơn vị dự toán, các dự án ĐTXD trực thuộc giai đoạn 2006 – 2014	77
Bảng 2.9	Công tác ngoại kiểm tại Bộ Tài chính giai đoạn 2006 - 2014	84
Bảng 2.10	Kiến nghị KSNB của Bộ Tài chính giai đoạn 2006 – 2014	88
Sơ đồ 1.1	Năm mục tiêu của KSNB	27
Sơ đồ 1.2	Phân loại KSNB ở các cơ quan HCSN	29
Sơ đồ 1.3	Mô hình tổ chức KSNB ở cơ quan HCSN	37
Sơ đồ 1.4	Khái quát lịch sử KSNB	41
Sơ đồ 1.5	Tổng quát phân loại mô hình KSNB ở các nước trên thế giới	42
Sơ đồ 1.6	Mô hình tổ chức hoạt động KSNB của Pháp	43

VIII

Sơ đồ 1.7	Mô hình tổ chức hoạt động KSNB của Hoa Kỳ ở Liên bang	45
Sơ đồ 2.1	Quy trình nghiệp vụ sử dụng ngân sách tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính	59
Sơ đồ 2.2	Quy trình nghiệp vụ sử dụng tài sản nhà nước tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính	61
Sơ đồ 3.1	Tổ chức bộ máy KSNB với ngoại kiểm	125
Sơ đồ 3.2	Xây dựng hệ thống kiểm soát chất lượng KSNB	127
Sơ đồ 3.3	Xây dựng mô hình bộ máy KSNB của Bộ Tài chính	133

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT TRONG LUẬN ÁN

Từ viết tắt	Cụm từ tiếng Việt
CNTT	công nghệ thông tin
ĐTXD	đầu tư xây dựng
HCSN	hành chính, sự nghiệp
HĐND	Hội đồng Nhân dân
KSNB	kiểm soát nội bộ
KBNN	Kho bạc Nhà nước
NSNN	ngân sách nhà nước
QLNN	quản lý nhà nước
NS-TSNN	ngân sách, tài sản nhà nước
UBND	Ủy ban Nhân dân

PHẦN MỞ ĐẦU

1 Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài Luận án

Kiểm soát là một biện pháp quan trọng trong công tác quản lý tài chính công, góp phần bảo đảm quản lý và sử dụng tài chính công đúng mục đích và hiệu quả, trong đó có ngân sách, tài sản nhà nước (NS – TSNN) phục vụ hoạt động của các cơ quan hành chính, sự nghiệp (HCSN), là một trong những điều kiện quan trọng để đảm bảo duy trì, nâng cao hiệu lực hoạt động của bộ máy Nhà nước. Trong những năm qua, NS – TSNN được Nhà nước đầu tư cho các cơ quan HCSN ngày càng tăng cả về tổng giá trị và tỉ trọng (chi phát triển sự nghiệp kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của ngân sách Trung ương: Quyết toán năm 2006 là 78.989 tỷ đồng, chiếm 49%; đến dự toán năm 2014 là 363.600 tỷ đồng, chiếm 64% - nguồn Cục Tin học và Thống kê tài chính - Bộ Tài chính). Mặc dù vậy, so với nhu cầu thực tế của các cơ quan HCSN thì mức đầu tư hiện nay vẫn chưa đáp ứng đầy đủ nhu cầu. Tuy nhiên, việc giải quyết thiếu hụt trong bố trí NS – TSNN và nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan HCSN không thể chỉ thực hiện bằng các biện pháp tăng NS – TSNN cho các cơ quan HCSN, mà phải có biện pháp kiểm soát về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN, nguồn lực NS – TSNN phải được sử dụng hợp lý, có hiệu quả, đáp ứng được mục tiêu, yêu cầu và tăng cường hiệu lực, hiệu quả hoạt động chuyên môn của các cơ quan HCSN

Hiện nay, hiệu suất công tác kiểm tra, kiểm toán, thanh tra của cơ quan chức năng của Nhà nước (ngoại kiểm) còn hạn chế. Thực tế qua 8 năm thực hiện Luật Kiểm toán Nhà nước cho thấy hầu hết các đơn vị dự toán cấp I thuộc ngân sách Trung ương, các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đều mới chỉ được kiểm toán 2 – 3 năm/lần/đơn vị [88]. Tại mỗi đơn vị dự toán cấp I thuộc ngân sách Trung ương được kiểm toán thì chỉ kiểm toán chọn mẫu một số đơn vị dự toán trực thuộc. Trước tình hình đó, hoạt động kiểm soát nội bộ (KSNB) cần được đẩy mạnh để bổ sung cho công tác ngoại kiểm và đảm bảo phối hợp đồng bộ giữa KSNB với ngoại kiểm. Cho nên, Nghị quyết của nhiều nhiệm kỳ Đại hội Đảng và các văn bản pháp luật của Nhà nước đều khẳng định vai trò quan trọng, tích cực của hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN. Tuy nhiên, đến nay hệ thống văn bản quy phạm pháp luật quy định đối với hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN mới chỉ mang tính

quy định khung, chưa quy định chi tiết, cụ thể, chưa có chế tài bắt buộc, nên trong các Bộ, ngành ở Trung ương mới có Ngân hàng Nhà nước và Bộ Tài chính ban hành Quy chế KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các đơn vị trực thuộc. Thực tế hoạt động KSNB ở Việt Nam cũng rất mới, chưa nhiều kinh nghiệm, nên các cơ quan HCSN trong quá trình tổ chức thực hiện hoạt động KSNB đã phát sinh những hạn chế, vướng mắc.

Bộ Tài chính là một cơ quan thuộc Chính phủ có nhiều cơ quan HCSN trực thuộc hoạt động chuyên môn trong nhiều lĩnh vực kinh tế - xã hội, trong đó có 04 đơn vị cấp Tổng cục có tổ chức bộ máy gắn liền và có quan hệ trực tiếp với các cấp chính quyền địa phương. Bộ Tài chính sử dụng kinh phí chi thường xuyên tại mục “chi quản lý hành chính” chiếm đến gần 50% tổng dự toán chi ngân sách Trung ương ở mục này năm 2014, lớn nhất trong 47 đầu mỗi Bộ, ngành Trung ương không kể quốc phòng, an ninh (nguồn Cục Tin học và Thống kê tài chính - Bộ Tài chính). Tuy vậy, việc sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính còn một số hạn chế như: Số lượng các đơn vị được giao trực tiếp sử dụng NS – TSNN quá lớn, dàn trải trên phạm vi toàn quốc; công tác xét duyệt, thẩm định quyết toán ngân sách hàng năm chưa đánh giá đầy đủ, toàn diện về hiệu quả sử dụng NS – TSNN của đơn vị. Trong hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính trong giai đoạn 2006 - 2014 đã phát sinh một số vướng mắc, hạn chế như các cơ quan HCSN của Việt Nam, ngoài ra còn phát sinh một số vướng mắc liên quan đến đặc thù hoạt động chuyên môn, tổ chức bộ máy của Bộ Tài chính, trong đó nổi cộm là công tác hướng dẫn cơ chế, chính sách về KSNB của Bộ Tài chính chưa thực sự đầy đủ, đồng bộ; chưa có sự phối hợp thường xuyên, chặt chẽ giữa hoạt động KSNB với công tác ngoại kiểm; tổ chức bộ máy làm nhiệm vụ KSNB chưa thật hoàn thiện, hoạt động chưa thực sự chuyên nghiệp; công tác tổ chức thực hiện KSNB chưa thực sự có chiều sâu; công tác công khai kết quả KSNB chưa được chú trọng đúng mức... Do đó, việc nghiên cứu đề đổi mới hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính nói riêng và tại các cơ quan HCSN của Việt Nam nói chung là rất cần thiết. Với những lý do chủ yếu nêu trên, nghiên cứu sinh chọn đề tài **“Đổi mới hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính”** làm đề tài Luận án tiến sĩ của mình.

2 Tổng quan các công trình nghiên cứu đã công bố liên quan đến đề tài Luận án

2.1 Tổng quan các công trình nghiên cứu đã công bố ở trong nước

Hoạt động KSNB về sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính đã được các tập thể, cá nhân quan tâm nghiên cứu trên các góc độ, khía cạnh, lĩnh vực khác nhau. Tổng thể được phân định theo 3 dạng thức sau:

** Các đề tài, dự án nghiên cứu, sách chuyên khảo:*

- Tô Ngọc Hưng (2011) “Hệ thống giám sát tài chính Việt Nam” (sách chuyên khảo), Nhà xuất bản Tài chính [82]. Nội dung cuốn sách đã tổng hợp, hệ thống hóa cơ sở lý thuyết và thực tiễn của hệ thống giám sát tài chính quốc gia; các mô hình giám sát tài chính quốc gia trên thế giới; giải pháp và lộ trình xây dựng hệ thống giám sát tài chính của Việt Nam đến năm 2020 ở tầm vĩ mô.

- Nguyễn Phú Giang, Nguyễn Trúc Lê (2014), “Kiểm toán nội bộ”, Nhà xuất bản Tài chính [94]. Nội dung cuốn sách đã giới thiệu về kiểm soát, bản chất của kiểm soát, hệ thống KSNB (khái niệm, cơ cấu, hạn chế, thủ tục), đánh giá hệ thống KSNB; hệ thống chuẩn mực, tổ chức hoạt động kiểm toán nội bộ; mối quan hệ của kiểm toán nội bộ với các bộ phận của đơn vị, quy trình và các hoạt động nghiệp vụ kiểm toán nội bộ.

- Nguyễn Viết Lợi, Đậu Ngọc Châu, Học viện Tài chính chủ biên (2007) “Lý thuyết kiểm toán” (giáo trình) Nhà xuất bản Tài chính [96]. Nội dung cuốn sách đã giới thiệu hệ thống KSNB, rủi ro trong KSNB; những vấn đề cơ bản của kiểm toán; các tổ chức và hoạt động của các tổ chức kiểm toán; phương pháp, kỹ thuật và báo cáo kiểm toán.

- Trường Đại học Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh (2011), “Kiểm toán” (giáo trình), Nhà xuất bản Lao động xã hội, Hà Nội [126]. Nội dung cuốn sách đã giới thiệu về hệ thống KSNB (định nghĩa, các bộ phận cấu thành, vai trò và trách nhiệm của các đối tượng liên quan...); tổng quan về kiểm toán; môi trường, các bằng chứng và các hoạt động nghiệp vụ kiểm toán.

- Trường Đại học Kinh tế thành phố Hồ Chí Minh (2012) “Kiểm soát nội bộ” (giáo trình), Nhà xuất bản Phương Đông [125]. Nội dung cuốn sách đã tổng hợp hệ thống KSNB theo quy định quốc tế, quy trình nghiệp vụ, các yếu tố có liên quan đến KSNB và các nội dung cần thiết để đánh giá hiệu quả KSNB.

- Nguyễn Quang Quỳnh, Ngô Trí Tuệ, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

chủ biên (2012) “Kiểm toán tài chính” (giáo trình), Nhà xuất bản Đại học Kinh tế Quốc dân [95]. Nội dung cuốn sách đã giới thiệu bản chất, các yếu tố cơ bản của hệ thống KSNB; mục tiêu, bằng chứng, xây dựng và thực hiện kế hoạch và kết thúc kiểm toán tài chính.

- Dương Đức Minh (2012) Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ Tài chính “Thực trạng và giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động thanh tra nhân dân trong các tổ chức cơ quan Bộ Tài chính” [99]. Nội dung đề tài đã tổng hợp một số khái niệm về thanh tra nhân dân; so sánh nguyên tắc, nội dung hoạt động giữa thanh tra nhân dân với các tổ chức thanh tra, kiểm tra của Nhà nước; đánh giá thực trạng về tổ chức, hoạt động thanh tra nhân dân trong các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính và đề xuất một số giải pháp chủ yếu nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động thanh tra nhân dân trong các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính theo nhiệm vụ chuyên môn, công tác tổ chức cán bộ của các cơ quan HCSN, trong đó có đề cập đến một số nội dung nhỏ về thực trạng và giải pháp thực hiện hoạt động thanh tra nhân dân đối với hoạt động sử dụng NS – TSNN (vì đây chỉ là một nội dung trong thực hiện nhiệm vụ của các cơ quan HCSN).

- Bộ Tài chính (2012), Dự án ODA do Ngân hàng Thế giới tài trợ “Dự án Xây dựng năng lực Kiểm toán nội bộ cho Thanh tra Bộ Tài chính” [43]. Nội dung Dự án đã tổng hợp quá trình phát triển và công tác tổ chức thực hiện nhiệm vụ thanh tra của Thanh tra Bộ Tài chính trong thời gian từ năm 1985 đến nay và đề xuất một số giải pháp để thực hiện nhiệm vụ kiểm toán nội bộ về quản lý tài chính, ngân sách theo chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước (QLNN) của Bộ Tài chính, trong đó tập trung chủ yếu vào khối doanh nghiệp nhà nước và với các dự án đầu tư từ ngân sách nhà nước (NSNN) trong thời gian đến năm 2020.

** Các Luận án tiến sĩ, Luận văn thạc sĩ:*

- Nguyễn Chí Hướng (2005) “Hoàn thiện quản lý tài sản nhà nước trong các cơ quan HCSN qua khảo sát thực tế tại Bộ Tài chính” (Luận văn thạc sĩ kinh tế, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh).

- Nguyễn Đức Thọ (2007) “Nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng kinh phí NSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính” (Luận văn thạc sĩ kinh tế, Trường Đại học Kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội).

- Bùi Tuấn Minh (2013) “Phân tích hiệu quả quản lý và sử dụng nguồn kinh phí trong các đơn vị sự nghiệp đào tạo trực thuộc Bộ Tài chính” (Luận án

Tiến sĩ kinh tế, Học viện Tài chính).

- Nguyễn Hồng Hà (2014) “Đổi mới công tác quản lý tài chính đối với các đơn vị dự toán thuộc Bộ Tài chính trong tiến trình hội nhập quốc tế” (Luận án Tiến sĩ kinh tế, Học viện Tài chính).

Nội dung các Luận án tiến sĩ, Luận văn thạc sĩ nêu trên đã tổng hợp cơ sở lý luận, thực tiễn, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về quản lý, sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN; đánh giá thực trạng hoạt động sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính trong thời gian nghiên cứu và đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính và các cơ quan HCSN của Việt Nam trong thời gian đến năm 2020. Tuy nhiên, hoạt động kiểm soát chủ yếu tập trung cho các kiến nghị về hoạt động thanh tra, kiểm toán của Nhà nước; về hoạt động KSNB chỉ mới được đề cập đến một giải pháp về tăng cường thực hiện kiểm tra nội bộ của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc (trong nhóm các giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý). Riêng về Luận văn thạc sĩ “Nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng kinh phí NSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính” còn có thêm giải pháp về nâng cao trách nhiệm của thủ trưởng các cơ quan HCSN về việc phê duyệt báo cáo tài chính và thực hiện kiểm tra nội bộ trước khi lập báo cáo tài chính hàng năm của cơ quan HCSN.

** Các Báo cáo nghiên cứu và bài báo khoa học:*

- Kiểm toán Nhà nước (2010) Báo cáo kết quả khảo sát tháng 8/2010 của Tổ công tác thực hiện Dự án Quỹ tín thác đa biên về kinh nghiệm xây dựng và phát triển kiểm toán nội bộ tại một số nước OECD. Nội dung báo cáo đã mô tả về chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy KSNB về sử dụng NS – TSNN của các Bộ, ngành, địa phương thuộc một số nước OECD.

- Trần Quang Huy, Tổ chức và hoạt động kiểm toán nội bộ trong các Bộ, ngành Hàn Quốc, Tạp chí Kiểm toán Nhà nước số 3/2012. Nội dung bài báo đã mô tả về chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy KSNB về sử dụng NS – TSNN của các Bộ, ngành thuộc Chính phủ của Hàn Quốc.

- Bộ Tài chính (năm 2012), Báo cáo khảo sát tháng 11/2012 của Dự án Xây dựng năng lực Kiểm toán nội bộ cho Thanh tra Bộ Tài chính. Nội dung báo cáo đã mô tả về chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy KSNB về sử dụng NS – TSNN của các Bộ, ngành cấp liên bang của Hoa Kỳ.

- Kiểm toán Nhà nước (2010), Báo cáo năm 2010 của Tổ công tác thực hiện Dự án Quỹ tín thác đa biên. Nội dung báo cáo đã mô tả về chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy KSNB về sử dụng NS – TSNN của các Bộ, ngành, địa phương của một số quốc gia khu vực Đông Âu, Châu Phi, Châu Á.

Các nghiên cứu này mới tập trung khảo sát, đánh giá hoạt động KSNB của các Bộ, ngành đối với các đơn vị trực thuộc. Chưa khảo sát, đánh giá về hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN (tự kiểm tra nội bộ, giám sát nội bộ), chưa có đề xuất tổng quát về mô hình, tổ chức bộ máy KSNB về sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN của Việt Nam.

2.2 Tổng quan các công trình nghiên cứu đã công bố ở nước ngoài

- Lawrence B. Sawyer (1998), Sawyer's Internal auditing, The Institute of Internal Auditor, Florida.

- Dan M.Guy, C. Wayne Alderman, Alan J. Winters (1999) Auditing Fifth Edition, The Dryden Press – Harcourt Brace College Publishers.

- Victor Z.Brink and Herbert Witt (2000), Kiểm toán nội bộ hiện đại, Nhà Xuất bản Tài chính.

- Larry E. Rettenberg, Bradley J. Shwieger (2001), Auditing: Concepts for a changing Environment, Harcourt College Publisher, International Edition.

- Martin Grimwood (2008), Sổ tay kiểm toán nội bộ, Nhà xuất bản Giao thông vận tải.

- Alvin A. Arens, James K. Loebbecke (2010) Auditing: An Integrated Approach, Prentice Hall.

- Bob Tricker (2012), Kiểm soát quản trị, Nhà xuất bản Thời đại, Thành phố Hồ Chí Minh.

Các nghiên cứu này chủ yếu đề cập, tập trung vào hoạt động kiểm toán nội bộ, trong đó chủ yếu là hoạt động kiểm toán nội bộ tại các doanh nghiệp và có đề cập đến hoạt động kiểm soát của Hội đồng quản trị trong doanh nghiệp. Việc đề cập đến hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan nhà nước còn rất sơ sài, không đề cập đến hoạt động giám sát nội bộ của người lao động trong các đơn vị. Quyển sách kiểm toán nội bộ hiện đại và Quyển sách Sổ tay kiểm toán nội bộ mặc dù đã dịch ra tiếng Việt, nhưng cũng chưa có rút ra bài học kinh nghiệm và đề xuất về hoạt động KSNB tại các cơ quan HCSN của Việt Nam.

2.3 Hạn chế của các nghiên cứu đã công bố và những vấn đề thuộc đề

tài Luận án chưa được nghiên cứu giải quyết

**** Hạn chế của các nghiên cứu đã công bố:***

- Các công trình nghiên cứu đã công bố trong và ngoài nước nêu trên đều chưa đề cập chuyên sâu đối với hoạt động KSNB về sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN, nên hoạt động KSNB nhất là KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN chưa được tập hợp, hệ thống hóa đầy đủ về cơ sở lý luận, thực tiễn, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật; chưa có đánh giá đầy đủ, toàn diện về thực tế tổ chức thực hiện hoạt động KSNB tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính trong một khoảng thời gian liên tục từ 3 năm trở lên, trong đó:

- Các nghiên cứu thực tiễn quốc tế cũng chỉ mới phản ánh về hoạt động KSNB của từng quốc gia được khảo sát, chưa có đánh giá tổng hợp ưu, nhược điểm của các quốc gia để có đề xuất chung về tính bắt buộc hay khuyến khích, mối quan hệ giữa kiểm soát của Nhà nước và KSNB, thiết kế mô hình phù hợp, thẩm quyền phân cấp trong hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN của Việt Nam.

- Các nghiên cứu đã công bố chưa có lời giải đáp thấu đáo về các tồn tại, hạn chế và nguyên nhân hạn chế trong hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính và tại các cơ quan HCSN của Việt Nam, nên chưa đưa ra được quan điểm, giải pháp cần thiết, sát thực tế của Việt Nam và học tập, kế thừa được các ưu điểm của các nước trên thế giới.

**** Một số vấn đề chủ yếu thuộc đề tài chưa được nghiên cứu, giải quyết:***

- Từ kinh nghiệm KSNB của một số nước trên thế giới để rút ra bài học cho Việt Nam.

- Đánh giá toàn diện và có chiều sâu về thực trạng hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính, nhất là kết quả, hạn chế và nguyên nhân.

- Phương hướng và giải pháp cần thực hiện để tiếp tục đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính trong thời kỳ tới.

Như vậy, cho đến nay chưa có một công trình nghiên cứu chuyên sâu nào đối với hoạt động KSNB về sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính. Do đó, việc nghiên cứu chuyên sâu hoạt động KSNB về sử dụng NS-

TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính là hết sức thiết và cấp bách, Luận án này nhằm khắc phục các hạn chế nêu trên.

3 Mục tiêu nghiên cứu và các nhiệm vụ cụ thể cần nghiên cứu của đề tài Luận án

3.1 Mục tiêu nghiên cứu của đề tài Luận án

* *Mục tiêu tổng quát:* Phân tích, đánh giá đúng thực trạng và đề xuất các giải pháp đổi mới hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính.

* *Các mục tiêu cụ thể:* (i) Xác định và luận giải rõ khung lý thuyết của hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN. (ii) Đánh giá đúng thực trạng hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính, từ đó chỉ rõ kết quả, tồn tại và nguyên nhân. (iii) Đề xuất được quan điểm, phương hướng và giải pháp đổi mới hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính có tính khoa học, đồng bộ và khả thi.

3.2 Các nhiệm vụ cụ thể cần nghiên cứu của đề tài Luận án

(1) Công tác tổ chức thực hiện hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính trong giai đoạn vừa qua; những thành quả và hạn chế (nhiệm vụ này sẽ được giải đáp trong chương 2 của Luận án).

(2) Sự cần thiết phải đổi mới hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính (nhiệm vụ này sẽ được giải đáp trong chương 2 và chương 3 của Luận án).

(3) Các quan điểm, phương hướng và giải pháp đổi mới hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính trong thời gian tới (nhiệm vụ này sẽ được giải đáp trong chương 3 của Luận án).

4 Đối tượng và giới hạn phạm vi nghiên cứu của đề tài Luận án

4.1 Đối tượng nghiên cứu

- Khách thể nghiên cứu: Các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính.
- Đối tượng nghiên cứu: Lý luận và thực tiễn hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính.

4.2 Giới hạn phạm vi nghiên cứu

* *Nội dung trọng tâm nghiên cứu giải quyết:* (i) Xác định bản chất và khung khổ lý thuyết về hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan

HCSN; nhất là nội dung, quy trình, phương pháp KSNB và các tiêu chí, chỉ tiêu đánh giá kết quả hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN. (ii) Phân tích, đánh giá thực trạng tổ chức triển khai thực hiện hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính giai đoạn 2006 – 2014; nhất là đánh giá những thành quả, hạn chế và nguyên nhân. (iii) Xác định quan điểm, phương hướng và giải pháp có tính toàn diện, cụ thể và khả thi để đổi mới hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính đến năm 2025.

* *Không gian*: Các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính; mô hình KSNB tại một số nước (Anh, Pháp, Hoa Kỳ, Đức, Hàn Quốc, Latvia, Anbani).

* *Thời gian*: Nghiên cứu thực trạng tập trung trong giai đoạn 2006 – 2014; đề xuất quan điểm, giải pháp, phương hướng đổi mới tập trung trong giai đoạn 2015 – 2025.

5 Cách tiếp cận, phương pháp nghiên cứu và mô hình nghiên cứu tổng quát của đề tài Luận án

5.1 Cách tiếp cận

Luận án tiếp cận đối tượng nghiên cứu từ góc độ vĩ mô là chính, coi hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN nói chung và tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính nói riêng là một trong những nội dung cụ thể của QLNN về kinh tế. Thực chất đó là việc Nhà nước sử dụng các biện pháp quản lý hành chính và sử dụng công cụ tổ chức bộ máy hành chính nhà nước để thực hiện kiểm tra, kiểm soát công tác sử dụng NS – TSNN nhằm bảo toàn và nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực này. Từ góc độ chung nêu trên, quá trình nghiên cứu đề tài Luận án được triển khai theo các cách thức và hướng tiếp cận chủ yếu như sau:

(i) Từ lịch sử hình thành, lý thuyết đến quy định của pháp luật đối với hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN.

(ii) Từ kinh nghiệm quốc tế đối với hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN đến việc vận dụng đối với Việt Nam.

(iii) Từ tổ chức bộ máy, năng lực của cán bộ thực hiện hoạt động KSNB; thái độ, động cơ của người đứng đầu, của các cán bộ được giao sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính đối với hoạt động KSNB đến kết quả, hạn chế của hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan

HCSN thuộc Bộ Tài chính.

(iv) Từ kết quả và hiệu quả hoạt động KSNB mang lại đến hiệu quả sử dụng NS-TSNN và hiệu quả hoạt động chuyên môn tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính.

(v) Từ các bài học rút ra qua các tồn tại, hạn chế và nguyên nhân hạn chế trong tổ chức thực hiện hoạt động KSNB về sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính đến các đề xuất, kiến nghị đổi mới hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính và tại các cơ quan HCSN của Việt Nam.

5.2 Phương pháp thu thập, xử lý thông tin, tài liệu

(i) Phương pháp thu thập, phân tích, tổng hợp tài liệu lý luận:

- Tập hợp những khái niệm hợp thành hệ thống lý luận, những vấn đề lý thuyết về hoạt động KSNB, trong đó có mô hình hóa dạng các sơ đồ, hình vẽ để phân định giữa hoạt động KSNB với hoạt động thanh tra, kiểm tra, kiểm toán của các cơ quan nhà nước hay kiểm toán độc lập.

- Phần lý luận quốc tế lựa chọn qua các tư liệu, tài liệu tin cậy được xuất bản chính thức, báo cáo của các đoàn khảo sát theo khối quốc gia và khu vực, giáo trình lý thuyết đang giảng dạy tại các trường đại học, cao đẳng tại Việt Nam để rút ra các giải pháp, kiến nghị phù hợp.

(ii) Phương pháp thu thập, xử lý tổng hợp tư liệu, số liệu thực tiễn:

- Phương pháp tổng kết, phân tích thực tế: Nghiên cứu thực tế một số nước, tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính đã thực hiện hoạt động KSNB để rút ra kết quả, hạn chế và nguyên nhân hạn chế.

- Phương pháp khảo sát, điều tra: Ngoài các khảo sát trong quá trình công tác; qua xây dựng, phát hành và thu về 355 phiếu điều tra lấy ý kiến cán bộ, công chức, viên chức của các cơ quan thanh tra, kiểm tra thuộc Bộ Tài chính, cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính và cán bộ, công chức các cơ quan thanh tra, kiểm toán của Nhà nước trong thời gian quý III/2014 (bao gồm: Lãnh đạo từ cấp Vụ, Cục trở lên 27 phiếu; chuyên viên 328 phiếu, trong đó: Cán bộ công tác tại các cơ quan HCSN ở Trung ương 113 phiếu, công tác tại các cơ quan HCSN ở địa phương 242 phiếu) là những người quan tâm nghiên cứu, có kinh nghiệm hoạt động thực tiễn liên quan trực tiếp đến hoạt động KSNB về sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN để rút ra hiệu quả, kết quả hoạt động KSNB và đề xuất, mong

muốn trong những năm tới.

5.3 Các phương pháp nghiên cứu chủ yếu

(i) Sử dụng phương pháp hệ thống hóa và khái quát hóa để luận giải cơ sở lý luận về KSNB.

(ii) Sử dụng phương pháp tổng hợp để xây dựng, xác định khung lý thuyết phân tích, đánh giá hoạt động KSNB về sử dụng NS-TSN tại các cơ quan HCSN.

(iii) Sử dụng phương pháp chỉ số để xây dựng các tiêu chí và chỉ tiêu đánh giá kết quả KSNB.

(iv) Sử dụng phương pháp phân tích kết hợp với các phương pháp tổng hợp, chứng minh trong đánh giá thực trạng hoạt động KSNB về sử dụng NS-TSN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính.

(v) Sử dụng phương pháp quy nạp để đưa ra các nhận định về thành tựu và hạn chế trong hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính giai đoạn vừa qua.

(vi) Sử dụng phương pháp nội suy kết hợp với phương pháp ngoại suy để đưa ra quan điểm, phương hướng và giải pháp đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSN tại các cơ quan HCSN.

(vii) Sử dụng phương pháp phân tích trường hợp: Từ thực trạng hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính, lựa chọn một số điển hình để nghiên cứu sâu, tìm ra các nội dung hợp lý, phát hiện các nội dung chưa hợp lý để tạo căn cứ để đề xuất giải pháp khắc phục.

(viii) Sử dụng phương pháp đối chiếu, so sánh và dự báo: Giữa Việt Nam với nước ngoài, giữa công tác ngoại kiểm với hoạt động KSNB của Bộ Tài chính để thấy được những khuyết trống, trùng lặp và cả tầm quan trọng của mỗi phương thức. Với sự tích hợp dữ liệu trong thời gian 2006-2014 và kết quả phân tích để dự báo xu hướng hoạt động và đề xuất các quan điểm, giải pháp, điều kiện để thực hiện các giải pháp đổi mới hoạt động KSNB về sử dụng NS-TSN trong thời gian đến năm 2025.

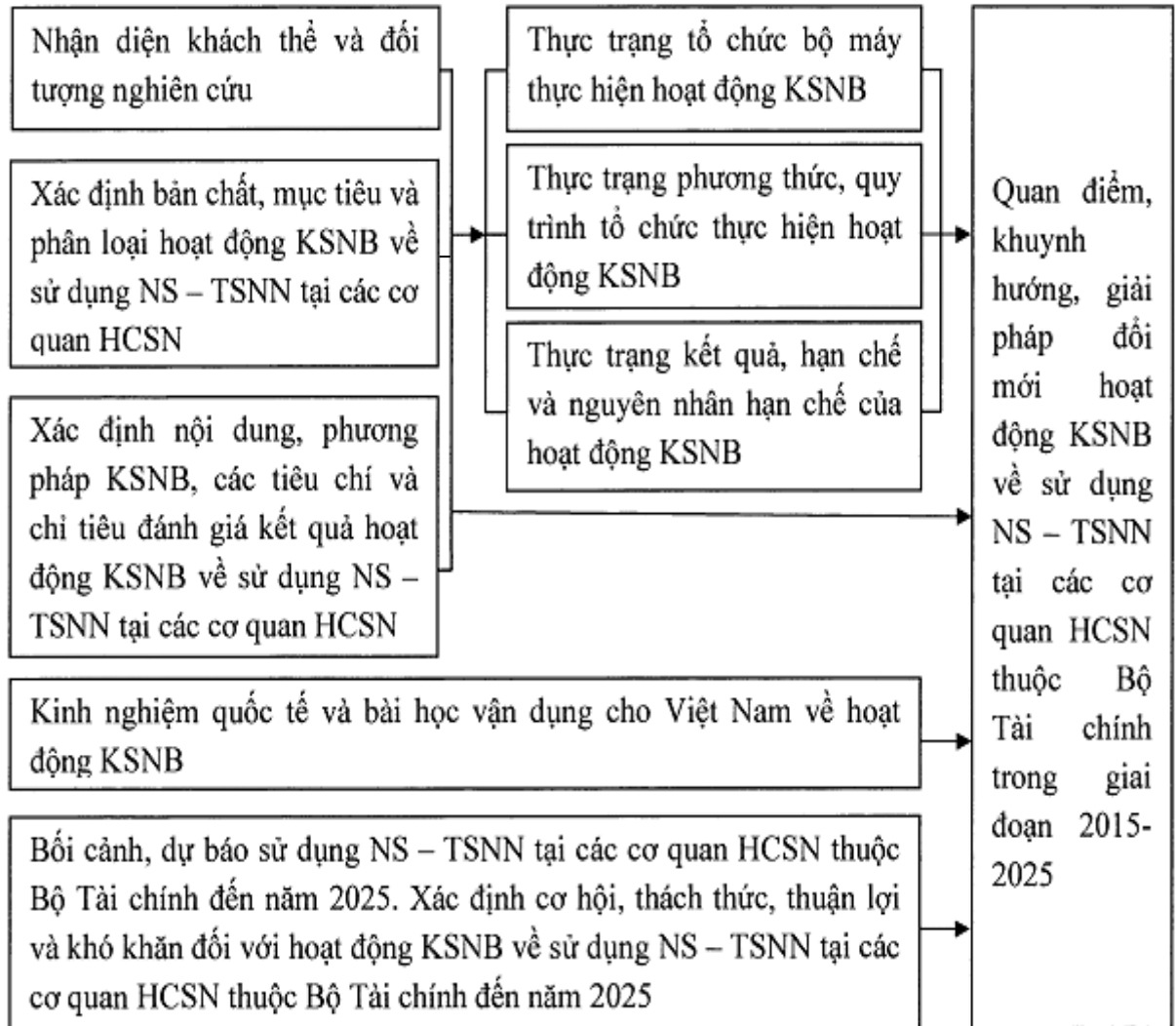
(ix) Sử dụng phương pháp thống kê toán: Qua sử dụng mô hình phân tích nhân tố (Factor Analysis, FA) thu nhỏ và rút gọn dữ liệu hướng đến việc khám phá ra cấu trúc cơ bản của một tập hợp các biến có liên quan với nhau, chủ yếu là xử lý các kiến nghị, giải pháp của tập hợp 355 phiếu điều tra có tác động thuận

tới nhân tố “đổi mới hoạt động KSNB” đề xuất các quan điểm, giải pháp đổi mới hoạt động KSNB về sử dụng NS-TSNN trong thời gian đến năm 2025.

(x) Sử dụng phương pháp SWOT: Đánh giá thuận lợi, khó khăn, cơ hội thách thức cho quá trình đổi mới, thực hiện các đề xuất, kiến nghị.

5.4 Mô hình nghiên cứu tổng quát của đề tài Luận án

Luận án được thực hiện theo các nội dung trong sơ đồ như sau:



6 Ý nghĩa nghiên cứu đề tài Luận án

6.1 Về lý luận

- Hệ thống hoá, phát triển mở rộng và từng bước hoàn thiện nhận thức về mặt lý luận của hoạt động KSNB.

- Góp phần xây dựng hệ thống lý luận khoa học về hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN đảm bảo theo thông lệ quốc tế và phù hợp với thực tế Việt Nam

6.2 Về thực tiễn

- Đánh giá kết quả đạt được, hạn chế, nguyên nhân và những vấn đề đặt ra cần giải quyết đối với hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính trong giai đoạn 2006 – 2014.

- Đề xuất các giải pháp, kiến nghị, xác định lộ trình và điều kiện để thực hiện thành công giải pháp, kiến nghị đổi mới hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính và của Việt Nam.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo và phụ lục, Luận án được trình bày trong 3 chương như sau:

Chương 1: Cơ sở lý luận của hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp.

Chương 2: Thực trạng hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính.

Chương 3: Phương hướng và giải pháp đổi mới hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính đến năm 2025.

CHƯƠNG 1

CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA HOẠT ĐỘNG KIỂM SOÁT NỘI BỘ VỀ SỬ DỤNG NGÂN SÁCH, TÀI SẢN NHÀ NƯỚC TẠI CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH, SỰ NGHIỆP

1.1 Bản chất, mục tiêu và phân loại hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại cơ quan hành chính, sự nghiệp

1.1.1 Bản chất và vai trò của hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại cơ quan hành chính, sự nghiệp

1.1.1.1 Khái niệm, nội dung và bản chất chung của hoạt động kiểm soát nội bộ

Theo Ủy ban thuộc Hội đồng quốc gia Hoa kỳ về chống gian lận khi lập báo cáo tài chính (thành lập năm 1985 theo đề xuất, thống nhất của năm tổ chức: Hiệp hội kế toán viên công chứng Hoa Kỳ, Hội Kế toán Hoa Kỳ, Hiệp hội các nhà quản trị tài chính, Hiệp hội kiểm toán viên nội bộ và Hiệp hội kế toán viên quản trị) “KSNB là hoạt động có hiệu lực theo quyết định của các nhà lãnh đạo, quản lý và các cá nhân trong tổ chức, nhằm cung cấp một sự bảo đảm hợp lý trong việc đạt được các mục tiêu liên quan tới tính hiệu quả và hiệu lực trong vận hành của tổ chức, độ tin cậy của việc báo cáo tài chính, sự phù hợp với các quy tắc và quy định pháp luật” [140].

Tại Việt Nam, theo Kiểm toán Nhà nước “KSNB là một chức năng của quản lý, trong phạm vi đơn vị cơ sở, KSNB là việc tự kiểm tra và giám sát mọi hoạt động trong tất cả các khâu của quá trình quản lý nhằm đảm bảo các hoạt động đúng luật pháp và đạt được các kế hoạch, mục tiêu đề ra với hiệu quả kinh tế cao nhất và đảm bảo sự tin cậy của báo cáo tài chính” [86, tr.253]. Chuẩn mực Kiểm toán Việt Nam số 400 đưa ra khái niệm “KSNB là các quy định và các thủ tục kiểm soát do đơn vị được kiểm toán xây dựng và áp dụng nhằm bảo đảm cho đơn vị tuân thủ pháp luật và các quy định, để kiểm tra, kiểm soát, ngăn ngừa và phát hiện gian lận, sai sót; để lập báo cáo tài chính trung thực và hợp lý; nhằm bảo vệ, quản lý và sử dụng có hiệu quả tài sản của đơn vị. Hệ thống KSNB bao gồm môi trường kiểm soát, hệ thống kế toán, và các thủ tục kiểm soát” [2].

Bộ Tài chính đã ban hành “Quy chế về tự kiểm tra tài chính, kế toán tại các cơ quan, đơn vị có sử dụng kinh phí NSNN” [3], đây là một nội dung của

hoạt động KSNB về sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN.

Theo Ngân hàng Nhà nước Việt Nam tại Thông tư số 16/2011/TT-NHNN ngày 17/8/2011 quy định về KSNB có khái niệm “KSNB là công việc mà các cá nhân hoặc cá nhân của tổ chức KSNB chuyên trách tại đơn vị kiểm tra việc thực hiện công việc của từng cá nhân, đơn vị trong quá trình thực thi các quy chế, cơ chế, quy trình nghiệp vụ, quy định nội bộ có liên quan nhằm đảm bảo an toàn tài sản, thực hiện có hiệu quả các mục tiêu đã đề ra tại đơn vị” [100].

Bộ Tài chính với vai trò người đứng đầu cơ quan hành chính đối với các cơ quan HCSN trực thuộc đã ban hành Quy chế KSNB tại Quyết định số 1871/QĐ-BTC ngày 06/6/2005. Trong đó đã quy định về một bộ phận của hoạt động KSNB là “kiểm tra nội bộ của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc và tự kiểm tra nội bộ tại cơ quan HCSN” [4]; Quy chế KSNB tại Quyết định số 2269/QĐ-BTC ngày 18/9/2009 [19] và Quy chế KSNB tại Quyết định số 791/QĐ-BTC ngày 30/3/2012 [45] quy định về một bộ phận của hoạt động KSNB là “kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc và tự kiểm tra nội bộ tại cơ quan HCSN về hoạt động sử dụng NS – TSNN”.

Các khái niệm trên đã mô tả về hoạt động KSNB nói chung, trong đó các khái niệm của Kiểm toán Nhà nước, Ngân hàng Nhà nước, Bộ Tài chính đã mô tả hoạt động KSNB theo phạm vi tổ chức thực hiện nhiệm vụ. Trong điều kiện Việt Nam tại Điều 8 Hiến pháp năm 2013 đã chỉ rõ “Công dân có quyền tham gia QLNN và xã hội” [115], các khái niệm này chưa thể hiện được quyền lực giám sát của công dân.

Xu hướng tự chủ, tự quản, tự chịu trách nhiệm ngày càng mở rộng, nhưng không tổ chức nào độc lập tuyệt đối, thoát ly luật pháp, do vậy các cơ quan trong cơ cấu lớn đặc biệt là bộ máy Nhà nước đều phải có sự kiểm soát theo nguyên tắc tập trung, cấp trên có trách nhiệm tổ chức kiểm soát toàn diện đối với cấp dưới. KSNB có ranh giới rõ ràng trong một cơ quan, như chủ nhà chỉ có quyền kiểm soát trong khuôn khổ nhà mình sở hữu và có tính tổng hợp bao quát các chức năng, nhiệm vụ, nên nó không thể thay thế hoặc bác bỏ công tác ngoại kiểm, có tác dụng chỉ dẫn, phối hợp giải trình với công tác ngoại kiểm. Thực chất hoạt động KSNB là hoạt động trong nội bộ của mỗi cơ quan, có thể thực hiện ngay tại cơ quan đó hoặc có thể là hoạt động của cơ quan HCSN đứng đầu, cấp trên đối

với các cơ quan HCSN trực thuộc theo cấp hành chính.

Để nhận diện rõ hơn về phạm vi và đối tượng, Luận án này xác định hoạt động KSNB về sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN là *hoạt động nội bộ của cơ quan HCSN với các cấu phần: (i) Hoạt động KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc, bao gồm: Kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ; (ii) Hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN, bao gồm: Tự kiểm tra nội bộ, giám sát nội bộ. Cụ thể như sau:*

Theo khái niệm trên, các cấu phần của hoạt động KSNB đều có điểm giống nhau về đối tượng được KSNB, nội dung được KSNB, mục tiêu cần đạt được. Tuy nhiên, khác nhau về đối tượng thực hiện hoạt động KSNB và cấp độ thực hiện hoạt động KSNB của từng đối tượng (**Thủ trưởng cơ quan, tổ chức, đơn vị** KSNB đối với toàn bộ các hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị người đứng đầu bộ phận trong cơ quan KSNB đối với toàn bộ hoạt động của bộ phận...).

** Kiểm tra nội bộ*

Theo Từ điển Giải thích thuật ngữ Hành chính thì kiểm tra (Ph. Controle) là “Một chức năng quản lý có liên quan mật thiết với các chức năng quản lý khác, đặc biệt là với chức năng kế hoạch hoá; nó cho phép các nhà quản lý biết được các mục tiêu tổ chức có đạt được hay không hoặc đạt được như thế nào, cũng như nguyên nhân tạo nên tình hình đó, tạo ra sự linh hoạt trong hoạt động vận hành của một hệ thống” [91, tr.372]. Theo Từ điển tiếng Việt năm 1998, kiểm tra là “Xem xét tình hình thực tế để đánh giá, nhận xét như kiểm tra sổ sách, kiểm tra sức khoẻ...” [107, tr. 523].

Trong Quy chế về tự kiểm tra tài chính, kế toán tại các cơ quan, đơn vị có sử dụng NS-TSNN ban hành kèm theo Quyết định số 67/2004/QĐ-BTC ngày 13/8/2004 của Bộ trưởng Bộ Tài chính đã quy định về kiểm tra nội bộ: “Kiểm tra tính hợp pháp của các nghiệp vụ kinh tế tài chính phát sinh; tính hiệu lực, hiệu quả của các hoạt động tài chính, kế toán tại đơn vị, của công tác tổ chức và điều hành hoạt động thực hiện nhiệm vụ được giao và các hoạt động khác. Kiểm tra, kiểm soát chất lượng và độ tin cậy của các thông tin kinh tế, tài chính của đơn vị. Kiểm tra sự tuân thủ các cơ chế tài chính, các chế độ chính sách của Nhà nước” [3].

Quy chế KSNB ban hành kèm theo Quyết định số 791/QĐ-BTC ngày 30/3/2012 của Bộ trưởng Bộ Tài chính: “Kiểm tra nội bộ bao gồm kiểm tra của

các đơn vị quản lý cấp trên về công tác quản lý tài chính, kế toán, tài sản nhà nước, đầu tư xây dựng (ĐT XD) và đầu tư ứng dụng công nghệ thông tin (CNTT) được thực hiện thường xuyên hoặc đột xuất đối với tất cả các đơn vị, tổ chức, chủ đầu tư và các cán bộ, công chức trong các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính” [45].

Các khái niệm trên đã mô tả về nội dung, đối tượng thực hiện, tuy nhiên chưa mô tả được mục đích cần đạt được. Để đầy đủ nội dung, đối tượng thực hiện, mục đích cần đạt được, Luận án này khái niệm: *Kiểm tra nội bộ là hành động của mỗi cơ quan, tổ chức, đơn vị xem xét toàn bộ hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị trực thuộc so với chuẩn mực, chế độ quy định để phát hiện các hoạt động chưa theo chuẩn mực, chế độ quy định, có kiến nghị xử lý, đưa các hoạt động theo chuẩn mực, chế độ quy định.*

** Kiểm toán nội bộ*

Khái niệm kiểm toán nội bộ lần đầu tiên được đưa ra vào năm 1949 bởi Hội đồng kế toán viên công chứng của Hoa Kỳ với nội dung chính: Kiểm toán nội bộ gồm kế hoạch tổ chức và tất cả những phương pháp, biện pháp phối hợp được thừa nhận dùng trong kinh doanh để bảo vệ tài sản của tổ chức, kiểm tra sự chính xác và độ tin cậy của thông tin kế toán, thúc đẩy hiệu quả hoạt động và khích lệ bám sát những chủ trương quản lý đã đề ra [127].

Theo Chuẩn mực hành nghề kiểm toán nội bộ của Hội nghề nghiệp của các kiểm toán viên nội bộ Hoa Kỳ ban hành tháng 5/1978: "Kiểm toán nội bộ là một chức năng thẩm định độc lập được thiết lập bên trong một tổ chức để xem xét và đánh giá các hoạt động của tổ chức đó, với tư cách là một sự trợ giúp đối với tổ chức đó [127, tr.9].

Theo Kiểm toán Nhà nước, “Kiểm toán nội bộ là tổ chức kiểm toán do các đơn vị, tổ chức (Bộ, ngành, doanh nghiệp...) tự lập ra trong bộ máy quản lý của mình. Hoạt động kiểm toán nội bộ chỉ được tiến hành trong nội bộ đơn vị, nhằm mục đích phục vụ cho các yêu cầu quản lý, điều hành của các nhà quản lý. Quy mô tổ chức kiểm toán nội bộ tùy thuộc vào đặc điểm, quy mô và yêu cầu quản lý của đơn vị” [86, tr.190].

Theo Bộ Tài chính trong Quy chế KSNB ban hành kèm theo Quyết định số 791/QĐ-BTC ngày 30/3/2012 của Bộ trưởng Bộ Tài chính “Kiểm toán nội bộ bao gồm kiểm toán của các đơn vị quản lý cấp trên về công tác quản lý tài chính,

kế toán, tài sản nhà nước, ĐTXD và đầu tư ứng dụng CNTT được thực hiện thường xuyên hoặc đột xuất đối với tất cả các đơn vị, tổ chức, chủ đầu tư và các cán bộ, công chức trong các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính” [45].

Các khái niệm trên đã mô tả về nội dung, đối tượng thực hiện và một phần mục đích cần đạt được. Để mô tả đầy đủ về nội dung, đối tượng thực hiện, mục đích cần đạt được và thấy được sự khác biệt rõ nét với hoạt động kiểm tra nội bộ, Luận án này khái niệm: *Kiểm toán nội bộ là hành động của mỗi cơ quan, tổ chức, đơn vị qua tiếp cận toàn bộ thông tin, tài liệu của các cơ quan, tổ chức, đơn vị trực thuộc để đánh giá, xác nhận và tư vấn về hiệu quả của quản lý, sử dụng các nguồn lực, hệ thống kiểm soát và phòng tránh rủi ro.*

** Tự kiểm tra nội bộ*

Trong hệ thống tổ chức có nhiều cấp, mỗi cấp phải tự kiểm tra nội bộ trong phạm vi quyền hạn, trách nhiệm của người đứng đầu, đó là hoạt động tự thân tất yếu ví như mỗi con người bình thường có ý thức tự kiểm tra chính bản thân mình về năng lực, hành động và kết quả hoạt động cá nhân. Lý thuyết về tổ chức đều hướng tới cấu trúc phân quyền, trách nhiệm của bộ ba: “Trong mô hình Nhà nước tam quyền phân lập, quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp được tách biệt và giao cho ba cơ quan độc lập khác nhau thực hiện và qua đó ràng buộc, kiểm tra và giám sát hoạt động lẫn nhau” [144].

Theo Đại từ điển kinh tế thị trường, tự kiểm tra nội bộ “là chế độ KSNB của đơn vị bị kiểm tra, chủ yếu tiến hành nghiên cứu, thí nghiệm và nhận xét về kiểm soát kế toán, xác định mức độ tin cậy của nó, lấy đó làm cơ sở, xác định trình tự và phạm vi kiểm toán khác. Nó không chú ý đến kết quả của số liệu mà chú trọng kiểm toán trình tự, chế độ này sinh các số liệu” [117, tr.553].

Theo Điều 59 Luật Phòng chống tham nhũng quy định về tự kiểm tra nội bộ “Thủ trưởng cơ quan QLNN có trách nhiệm thường xuyên tổ chức kiểm tra việc chấp hành pháp luật của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân thuộc phạm vi quản lý của mình” [112]. Tại khoản 2 Điều 60 của Luật này cũng quy định “Người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị có trách nhiệm thường xuyên đôn đốc người đứng đầu đơn vị trực thuộc kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của cán bộ, công chức, viên chức do mình quản lý” [112].

Trong “Quy chế về tự kiểm tra tài chính, kế toán tại các cơ quan, đơn vị có

sử dụng NS-TSN” ban hành kèm theo Quyết định số 67/2004/QĐ-BTC ngày 13/8/2004 của Bộ trưởng Bộ Tài chính đã quy định về tự kiểm tra nội bộ: “Đối tượng áp dụng quy chế tự kiểm tra tài chính, kế toán là cơ quan hành chính Nhà nước, đơn vị sự nghiệp, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội - nghề nghiệp và các tổ chức khác có sử dụng toàn bộ hoặc một phần kinh phí NSNN đều phải thực hiện công tác tự kiểm tra tài chính, kế toán tại đơn vị mình” [3].

Bộ Tài chính quy định đối với các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính tại Điều 25 Quy chế KSNB kèm theo Quyết định số 791/QĐ-BTC ngày 30/3/2012 về tự kiểm tra nội bộ “Thủ trưởng các đơn vị chịu trách nhiệm tổ chức triển khai thực hiện công tác tự kiểm tra nội bộ phải xây dựng kế hoạch hàng năm và thường xuyên tự kiểm tra nội bộ đối với các bộ phận, các quy trình quản lý của đơn vị. Tất cả cán bộ, công chức, viên chức các đơn vị trước, trong và sau quá trình thực hiện nhiệm vụ chuyên môn phải thường xuyên thực hiện rà soát, tự kiểm tra trong công tác quản lý theo nhiệm vụ chuyên môn được giao” [45].

Các khái niệm trên đã mô tả về nội dung, đối tượng, trình tự thực hiện. Tuy nhiên chưa thể hiện được sự chủ động, thường xuyên và mục đích cần đạt được của hoạt động này. Để mô tả đầy đủ về nội dung, đối tượng, trình tự thực hiện, sự chủ động, thường xuyên và mục đích cần đạt được, Luận án này khái niệm: *Tự kiểm tra nội bộ là thẩm quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị và cá nhân được giao nhiệm vụ, chủ động và thường xuyên tổ chức thực hiện rà soát toàn bộ hoạt động đã và đang thực hiện so với chuẩn mực, chế độ quy định để kịp thời, chủ động tự điều chỉnh hoạt động, quy trình nghiệp vụ theo chuẩn mực, chế độ quy định.*

** Giám sát nội bộ*

Giám sát là công việc thường xuyên diễn ra ngay trong quá trình hoạt động của tổ chức do các nhà quản lý và nhân viên thực hiện. Lịch sử ghi nhận phương pháp của nhà quản trị Elton Mayo - người Úc (1880-1949) với nghiên cứu Hawthorne (hiệu ứng quan sát) của Công ty Western Electric cho thấy: “các cá nhân cải thiện một khía cạnh của hành vi của họ để đáp ứng với nhận thức của họ về quan sát được,...từ đó có thể dẫn đến sự gia tăng tạm thời trong năng suất lao động” [143]. Đối tượng bị quan sát thay đổi hành vi theo chiều hướng tích cực, mở ra một kỷ nguyên làm việc nhóm và tự giám sát nội bộ

Theo Từ điển Giải thích thuật ngữ Hành chính, giám sát là “sự theo dõi, quan sát hoạt động mang tính chủ động thường xuyên, liên tục và sẵn sàng tác động bằng các biện pháp tích cực để buộc và hướng hoạt động của đối tượng chịu sự giám sát đi đúng quỹ đạo, quy chế nhằm đạt được mục đích, hiệu quả đã được xác định từ trước, đảm bảo cho pháp luật được tuân theo nghiêm chỉnh” [91, tr.261].

Theo “Quy chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội” được ban hành kèm theo Quyết định số 127/QĐ-TW ngày 12/12/2013 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam “Giám sát là việc theo dõi, phát hiện, xem xét, đánh giá, kiến nghị nhằm tác động đối với cơ quan, tổ chức và cán bộ, đảng viên, đại biểu dân cử, công chức, viên chức nhà nước về việc thực hiện các chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước [77].

Theo “Quy chế thực hiện dân chủ trong hoạt động của cơ quan” được ban hành theo Nghị định số 71/1998/NĐ-CP ngày 08/9/1998 của Chính phủ đã quy định những việc cụ thể cán bộ, công chức giám sát nội bộ: “Thực hiện chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước, kế hoạch công tác hàng năm của cơ quan; sử dụng kinh phí hoạt động, chấp hành chính sách, chế độ quản lý và sử dụng tài sản của cơ quan; thực hiện nội quy, quy chế cơ quan; thực hiện các chế độ, chính sách của Nhà nước về quyền và lợi ích của cán bộ, công chức cơ quan; giải quyết khiếu nại, tố cáo trong nội bộ cơ quan” [64].

Các khái niệm trên đã mô tả về nội dung, đối tượng chịu sự giám sát và mục đích cần đạt được. Tuy nhiên chưa thể hiện được đối tượng thực hiện hoạt động giám sát và trình tự thực hiện. Để mô tả đầy đủ về nội dung, đối tượng thực hiện giám sát, đối tượng chịu sự giám sát, trình tự thực hiện, mục đích cần đạt được và thấy được sự khác biệt rõ nét với hoạt động tự kiểm tra nội bộ, Luận án này khái niệm: *Giám sát nội bộ là thẩm quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, đơn vị đại diện cho quyền lợi người lao động trong cơ quan, tổ chức, đơn vị đó về việc thường xuyên theo dõi, xem xét, đánh giá đối với toàn bộ hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị để có đề xuất, kiến nghị và biện pháp tác động để hoạt động theo đúng mục tiêu, yêu cầu và đạt được kết quả đã được xác định.*

* Tổng hợp các quan niệm, nội dung các câu phân của KSNB, Luận án

đưa ra khái niệm chung về KSNB: *KSNB là một hệ thống biện pháp, quy trình, thủ tục, chương trình, kế hoạch được thiết lập và tổ chức thực hiện tại cơ quan, tổ chức, đơn vị để đánh giá, xác nhận các hoạt động theo chuẩn mực, chế độ quy định, theo mục tiêu, yêu cầu; tư vấn và có biện pháp tác động nâng cao hiệu quả của quản lý, sử dụng các nguồn lực, hệ thống kiểm soát để đạt được kết quả đã được xác định và phòng tránh rủi ro.*

* *Bản chất chung của KSNB*: Cùng với sự phát triển của khoa học quản lý, bản chất của KSNB cũng thay đổi và có sự khác nhau nhất định theo các chuẩn quốc gia, quốc tế, Nhà nước và hiệp hội. Tóm tắt bản chất chung của KSNB bằng hai quan điểm quốc tế như sau:

Theo Hội đồng kế toán viên công chứng Hoa Kỳ: “KSNB gồm kế hoạch tổ chức và tất cả những phương pháp, biện pháp phối hợp được thừa nhận dùng trong kinh doanh để bảo vệ tài sản của tổ chức, kiểm tra sự chính xác và độ tin cậy của thông tin kế toán, thúc đẩy hiệu quả hoạt động và khích lệ bám sát những chủ trương quản lý đã đề ra” [127, tr. 82].

Theo Ủy ban thuộc Hội đồng quốc gia Hoa kỳ về chống gian lận khi lập báo cáo tài chính: KSNB là một quá trình, có hiệu lực theo quyết định của các nhà lãnh đạo, quản lý và các cá nhân trong tổ chức, được thiết kế nhằm cung cấp một sự bảo đảm hợp lý trong việc đạt được các mục tiêu liên quan tới: Tính hiệu quả và hiệu lực trong vận hành của tổ chức; độ tin cậy của việc báo cáo tài chính; sự phù hợp với các quy tắc và quy định của pháp luật [140].

Theo Liên đoàn kế toán Quốc tế: KSNB là một hệ thống các chính sách và thủ tục nhằm bảo vệ tài sản, bảo đảm độ tin cậy của các thông tin kinh tế, ngăn ngừa các sai sót trong báo cáo tài chính; bảo đảm việc tuân thủ các qui chế quản lý, hiệu quả của hoạt động quản lý [139].

Theo Luận án, *bản chất chung của KSNB là hoạt động nội bộ độc lập một cách tương đối với hoạt động quản lý của cơ quan, tổ chức, đơn vị, là hoạt động bên trong mỗi cơ quan, tổ chức, đơn vị được thực hiện thường xuyên ở tất cả các khâu của quá trình quản lý và là một chức năng của quản lý để đo lường, xem xét, đánh giá, tư vấn, kiến nghị nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý; nhằm mục tiêu thực hiện tốt hơn chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, đơn vị tuân thủ chế độ pháp lý, bảo vệ nguồn lực, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, chống tham nhũng, thông tin chính xác, trung thực và kịp thời, tuân thủ cam kết*

quốc tế.

1.1.1.2 Phân định cơ quan hành chính, sự nghiệp sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước

Theo Từ điển Tiếng Việt: “Cơ quan hành chính là cơ quan quản lý chung hay từng mặt công tác, có nhiệm vụ chấp hành luật pháp và chỉ đạo thực hiện các chủ trương, kế hoạch của Nhà nước. Các bộ, cục, sở là cơ quan hành chính” [107, tr.208].

Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ quy định chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập đã xác định: “Đơn vị sự nghiệp công lập do cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước thành lập theo quy định của pháp luật, có tư cách pháp nhân, cung cấp dịch vụ công, phục vụ QLNN” [74].

Trong từng hệ thống cơ quan thuộc bộ máy Nhà nước (Chính phủ, các Bộ, Ủy ban Nhân dân (UBND) các cấp...) đều bao gồm các cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp, phân biệt cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp khác nhau theo quy định ở các Luật như Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Cán bộ công chức, Luật viên chức,... Khi chúng ta gọi cơ quan HCSN tức là trong cơ quan Nhà nước có hai loại đơn vị: (i) Cơ quan hành chính giúp thủ trưởng QLNN, được ban hành văn bản pháp quy, được NSNN bảo đảm (theo Nghị định số 130/2005/NĐ-CP ngày 17/10/2005 của Chính phủ quy định chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với các cơ quan nhà nước, hoạt động hành chính thì không kiêm kinh doanh). (ii) Đơn vị sự nghiệp công là bộ phận của cơ quan Nhà nước phục vụ chức năng QLNN, không được ban hành văn bản pháp quy, được NSNN bảo đảm toàn bộ, một phần hoặc tự chủ hoàn toàn kinh phí hoạt động (theo quy định tại Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ quy định chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập).

Theo Luận án này, cơ quan HCSN bao gồm: *Cơ quan QLNN, đơn vị sự nghiệp công, toàn bộ các khoản chi tiêu của các cơ quan HCSN được bố trí trong kế hoạch và được duyệt trong dự toán chi tiêu NSNN hàng năm nên được gọi là đơn vị dự toán. Trong đó một số cơ quan QLNN được thiết lập theo hệ thống dọc từ Trung ương đến địa phương trong cùng một ngành và hình thành các cấp dự toán khác nhau theo trách nhiệm trong sử dụng NS – TSNN, Luật NSNN quy định các cơ quan trong cùng một ngành được phân thành ba cấp đó là: Đơn vị dự toán cấp I, đơn vị dự toán cấp II, đơn vị dự toán cấp III.*

Mỗi loại cơ quan HCSN của Nhà nước cung cấp một số dịch vụ cho xã hội. Hệ thống các cơ quan HCSN ngày càng mạnh càng chứng tỏ Nhà nước có khả năng cung cấp nhiều loại hình dịch vụ cho xã hội. Tuy nhiên, cung cấp nhiều dịch vụ hơn phải đồng nghĩa với sử dụng NS - TSNN hiệu quả hơn, cụ thể:

Theo Điều 1 Luật NSNN: “NSNN là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong một năm để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước” [109]. Như vậy theo nghĩa rộng, NSNN là các nguồn lực thuộc sở hữu Nhà nước được biểu hiện bằng giá trị quy ra đồng nội tệ. NSNN đảm bảo hoạt động cho cơ quan HCSN là một bộ phận cấu thành NSNN. Nguồn ngân sách của cơ quan HCSN bao gồm NSNN đảm bảo hoạt động, ngoài ra còn sử dụng kinh phí viện trợ, tài trợ, một số cơ quan HCSN có hoạt động nghiệp vụ, sự nghiệp có thu còn sử dụng số thu nghiệp vụ, thu sự nghiệp.

Theo Điều 53 Hiến pháp 2013, Tài sản nhà nước bao gồm “Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý” [115]. Theo Điều 1 Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước, tài sản nhà nước tại các cơ quan HCSN “bao gồm trụ sở làm việc và tài sản khác gắn liền với đất; quyền sử dụng đất đối với đất dùng để xây dựng trụ sở làm việc, cơ sở hoạt động sự nghiệp của cơ quan, tổ chức, đơn vị; máy móc, phương tiện vận tải, trang thiết bị làm việc và các tài sản khác do pháp luật quy định” [113]. Như vậy tài sản nhà nước sử dụng tại các cơ quan HCSN bao gồm toàn bộ tài sản có nguồn gốc NSNN đầu tư và được biểu, tặng, trao đổi, tiếp quản, thu hồi... được định danh thuộc sở hữu Nhà nước.

NSNN và tài sản nhà nước luôn luôn vận động, chuyển hóa về giá trị và hiện vật, chuyển đổi công năng, mục đích sử dụng, thay đổi đối tượng được sử dụng và sở hữu, là đối tượng của công tác ngoại kiểm và đối tượng của KSNB.

1.1.1.3 Khái niệm hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp

Hoạt động KSNB về sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN được nhận diện với một số nội dung: (i) Về tổ chức là các cơ quan, đơn vị, chủ đầu tư; về cá thể là các cá nhân trong tổ chức. (ii) Về phân cấp, phân quyền trong hoạt động

KSNB, bao gồm: Các cơ quan HCSN cấp trên thực hiện hoạt động kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ đối với các cơ quan HCSN trực thuộc; tại mỗi cơ quan HCSN: Thủ trưởng đơn vị, các cán bộ, công chức, viên chức của đơn vị thực hiện hoạt động tự kiểm tra nội bộ; các tổ chức đoàn thể, tập thể cán bộ, công chức, viên chức của đơn vị thực hiện hoạt động giám sát nội bộ. (iii) Về chủ thể là KSNB công tác sử dụng NS – TSNN trong bất kỳ thời gian nào và sử dụng các phương pháp kiểm soát phù hợp. (iv) Về mục tiêu, yêu cầu nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng NS-TSNN.

Từ nhận diện nêu trên, trên cơ sở khái niệm chung về KSNB, Luận án đưa ra khái niệm: *Hoạt động KSNB về sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN là hoạt động nội bộ của các cơ quan HCSN và của các cá nhân có liên quan đến sử dụng NS-TSNN, được thực hiện thường xuyên, liên tục thông qua hệ thống biện pháp, quy trình, thủ tục, chương trình, kế hoạch được thiết lập tại cơ quan HCSN để đánh giá, xác nhận công tác sử dụng NS – TSNN theo chuẩn mực, chế độ quy định, theo mục tiêu, yêu cầu; tư vấn và có biện pháp tác động để nâng cao hiệu quả sử dụng NS – TSNN, nâng cao hiệu quả hoạt động của hệ thống kiểm soát để đạt được kết quả đã được xác định và phòng tránh rủi ro.*

1.1.1.4 Vai trò, ý nghĩa của hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp

** Góp phần thực hiện tốt hơn chức năng giám đốc và điều chỉnh của tài chính công:* Trong chức năng giám đốc và điều chỉnh của tài chính công “Chủ thể của quá trình giám đốc là Nhà nước, đối tượng của sự giám đốc và điều chỉnh là quá trình vận động của các nguồn tài chính công” [79, tr.78]. Tài chính công thông qua chức năng giám đốc để có tác động đối với các chức năng khác của tài chính công như phân phối lại, phân bổ, điều chỉnh để đảm bảo công bằng, điều chỉnh bất hợp lý, điều chỉnh các chủ thể trong xã hội theo ý chí Nhà nước.

Như vậy, hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc chức năng giám đốc và điều chỉnh của tài chính công, chủ thể là các cơ quan HCSN, tổ chức, bộ phận, cán bộ, công chức, viên chức tại cơ quan HCSN; đối tượng là quá trình sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN. Thông qua kết quả hoạt động KSNB, các cơ quan QLNN các cấp có thể tham khảo phục vụ công tác phân bổ nguồn lực của Nhà nước; các cơ quan HCSN sử dụng để phân bổ nguồn lực đối với các cơ quan HCSN trực thuộc và giúp nâng cao hiệu quả sử

dụng NS – TSNN, thực hiện tốt hơn nhiệm vụ chuyên môn, công khai, minh bạch, tăng cường trách nhiệm giải trình.

** Đối với Nhà nước:* Vấn đề KSNB về sử dụng NS – TSNN đã được thể chế hóa tại các văn bản pháp luật cao nhất như: Khoản 1 Điều 55 Hiến pháp 2013 “NSNN, dự trữ quốc gia, quỹ tài chính nhà nước và các nguồn tài chính công khác do Nhà nước thống nhất quản lý và phải được sử dụng hiệu quả, công bằng, công khai, minh bạch, đúng pháp luật” [115]. Chương trình tổng thể về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí của Chính phủ năm 2015 ban hành kèm theo Quyết định số 365/QĐ-TTg ngày 17/3/2015 của Thủ tướng Chính phủ đã xác định nhiệm vụ: “Đẩy mạnh việc thực hiện giám sát đầu tư cộng đồng qua Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng, tăng cường vai trò của người dân trong việc theo dõi, đánh giá việc chấp hành các quy định; Thủ trưởng các đơn vị chủ động xây dựng kế hoạch tự kiểm tra tại đơn vị mình và chỉ đạo công tác kiểm tra, tự kiểm tra tại đơn vị cấp dưới trực thuộc” [124].

Mục đích của hoạt động KSNB đối với các cơ quan có sử dụng NS – TSNN là để đảm bảo kỷ luật ngân sách, tăng cường hiệu quả QLNN; đảm bảo tính công khai, minh bạch của việc sử dụng NS-TSNN; đồng thời qua đó hỗ trợ, giảm áp lực đối với các cơ quan ngoại kiểm và đảm bảo toàn bộ nguồn lực NS – TSNN đều được kiểm soát.

** Đối với cơ quan HCSN:*

Các cơ quan HCSN được giao quyền hạn trong sử dụng NS – TSNN, đồng thời gắn quyền hạn với trách nhiệm. Do đó hoạt động KSNB đối với cơ quan HCSN là rất cần thiết và có ý nghĩa quan trọng đối với mỗi cơ quan HCSN. Vai trò, ý nghĩa của hoạt động KSNB đối với các cơ quan HCSN thể hiện trên các phương diện chủ yếu sau:

Thứ nhất, NS-TSNN là điều kiện không thể thiếu để các cơ quan HCSN thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao; để cán bộ, công chức, viên chức của cơ quan HCSN có đủ điều kiện phục vụ nhân dân. Qua hoạt động KSNB sẽ giảm thiểu việc TS-NSNN có thể bị lãng phí, thất thoát, tồn dư kinh phí do chậm triển khai kế hoạch; hiệu quả kinh tế thấp khi chi phí quá cao cho một nghiệp vụ hành chính, dịch vụ công do lỗi chủ quan, khách quan.

Thứ hai, góp phần loại bỏ rủi ro về thông tin quản lý. Khi nền kinh tế càng phát triển thì thông tin tài chính càng nhiều, cần có sự sàng lọc, cần kiểm soát để

loại bỏ các thông tin kém tin cậy do nguyên nhân như sau: (i) Người sử dụng thông tin để ra quyết định khó có thể tiếp cận trực tiếp với thông tin tại đơn vị, phải sử dụng thông tin trung gian từ các nguồn khác cung cấp; (ii) Người cung cấp thông tin thường có xu hướng trình bày thông tin theo chiều hướng có lợi nhất cho mình; (iii) Do mức độ phức tạp của thông tin bởi mức độ phức tạp của các nghiệp vụ hành chính, kinh tế mà người cung cấp thông tin không đủ khả năng xử lý. Để hạn chế rủi ro thông tin, trước khi công bố thông tin cho người sử dụng thông tin sẽ có một tổ chức có trách nhiệm kiểm soát để xác nhận mức độ tin cậy. Nhiều nước trên thế giới sử dụng hoạt động KSNB kết hợp công tác ngoại kiểm để khắc phục tình trạng này.

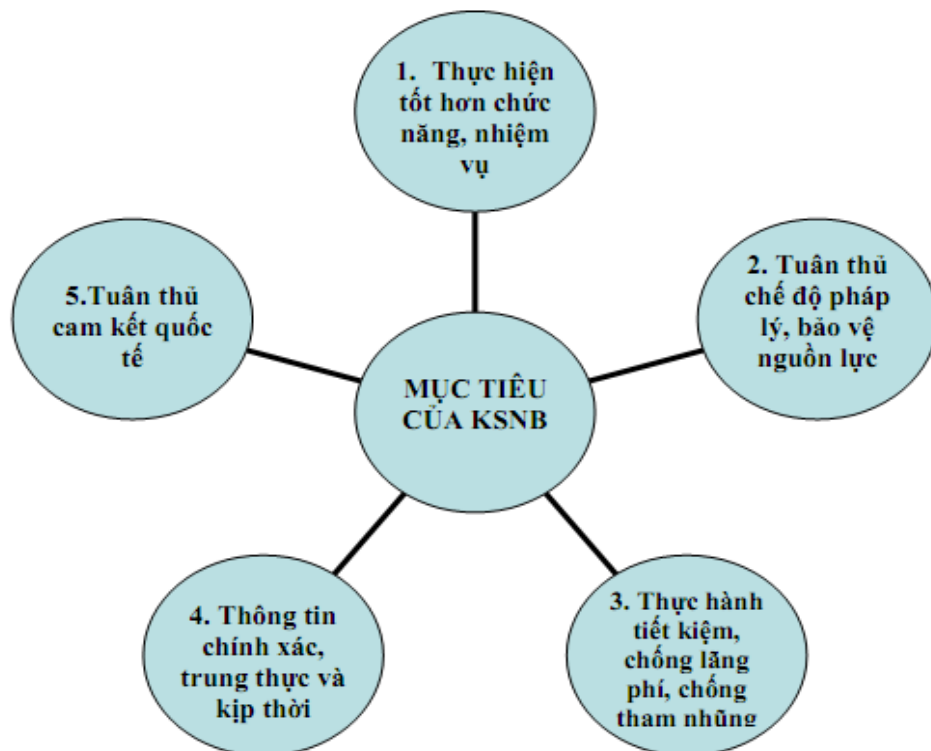
Thứ ba, thông qua hoạt động KSNB để chỉ ra các sai lệch, các vấn đề kém hiệu lực, hiệu quả trong quản lý và sử dụng các nguồn lực của cơ quan; hướng dẫn nghiệp vụ và làm lành mạnh, minh bạch; đảm bảo tính trung thực, đúng đắn của các số liệu, tài liệu, báo cáo, qua đó góp phần “gia tăng niềm tin cho chính mình và cấp trên, công cụ giúp phát hiện và cải tiến những điểm yếu trong hệ thống quản lý”.

Những phân tích trên đã cho thấy vai trò của hoạt động KSNB về sử dụng NS-TSN tại cơ quan HCSN. Mặc dù việc này được các tổ chức như Thanh tra Chính phủ, Kiểm toán Nhà nước, kiểm toán độc lập kiểm soát theo chức năng riêng của mỗi tổ chức, nhưng hoạt động KSNB có điểm riêng là thường xuyên, liên tục và trực tiếp tại từng cơ quan, tổ chức, đơn vị. Hệ thống KSNB và hệ thống kiểm toán nội bộ được coi là là vòng bảo vệ thứ nhất và thứ hai trong hoạt động tài chính của các tổ chức. Chúng ta đã và đang trả giá cho việc buông lỏng và thiếu quan tâm tới hệ thống này [138].

Kết quả khảo sát của tác giả Luận án đối với 355 cán bộ cho thấy các ý kiến đều đánh giá cao sự cần thiết của hoạt động này (chi tiết xem Phụ lục 2 mục 3.1), cụ thể như sau: (i) Sự cần thiết của hoạt động KSNB của các cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc: Trong số 355 người được hỏi có 40% ý kiến đánh giá là rất quan trọng, 59,2% ý kiến đánh giá là quan trọng, chỉ có 0,8% ý kiến đánh giá là ít quan trọng, không có ý kiến đánh giá là không quan trọng. (ii) Đối với sự cần thiết của hoạt động tự kiểm tra nội bộ, các chỉ số tương ứng là 51% và 46,5%, 1,4% và 1,1%. Đối với sự cần thiết của hoạt động giám sát nội bộ, các chỉ số tương ứng là 43,1%, 45,6%, 11%, 0,3%.

1.1.2 Mục tiêu của kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp

Năm mục tiêu chủ yếu mà bất cứ cơ quan HCSN nào cũng mong muốn đạt được khi thực hiện hoạt động KSNB là: (i) Hỗ trợ cơ quan HCSN thực hiện tốt hơn chức năng, nhiệm vụ được giao, vì đây là nhiệm vụ quan trọng nhất của cơ quan HCSN. (ii) Phải thực hiện kiểm soát và duy trì việc tuân thủ chế độ pháp lý liên quan đến hoạt động của cơ quan HCSN và bảo vệ các nguồn lực tài chính, tài sản của cơ quan HCSN, bao gồm tài sản hữu hình, tài sản vô hình và các tài sản phi vật chất khác như sổ sách kế toán, các tài liệu quan trọng, thông tin. (iii) Phát hiện, ngăn ngừa và có biện pháp xử lý nghiêm các hành vi tham nhũng, lãng phí kinh phí, tài sản, các nguồn lực vật chất, nhân lực, thông tin; bảo đảm sử dụng tiết kiệm, có hiệu quả các nguồn lực. (iv) Bảo đảm hệ thống thông tin về thực trạng sử dụng NS – TSNN của cơ quan HCSN chính xác, trung thực và kịp thời; làm căn cứ tin cậy, quan trọng hình thành các quyết định quản lý. (v) Phải thực hiện kiểm soát và duy trì việc tuân thủ các cam kết quốc tế có liên quan đến các hoạt động của cơ quan HCSN.



Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ các quy định trong văn bản pháp luật và tư liệu trong nước

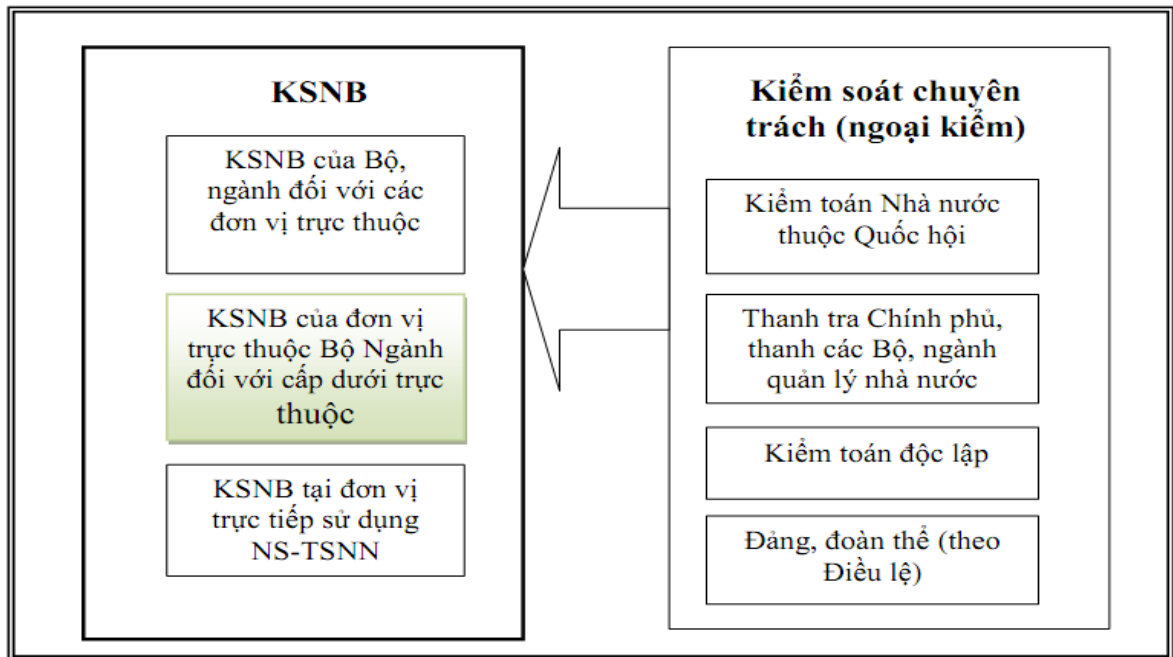
Sơ đồ 1.1. Năm mục tiêu của KSNB

Năm mục tiêu nêu trên của hoạt động KSNB nằm trong một thể thống nhất, song đôi khi cũng có mâu thuẫn như đạt mục tiêu bảo vệ tài sản,... cần chi phí lớn sẽ mâu thuẫn với mục tiêu tính hiệu quả hoạt động. Do vậy phải kết hợp hài hoà các mục tiêu phù hợp với thực tế của từng cơ quan HCSN.

1.1.3 Phân loại hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp

Phân loại KSNB để phân biệt với công tác ngoại kiểm do các cơ quan chuyên trách của Nhà nước như: Giám sát của Quốc hội, Hội đồng Nhân dân (HĐND) các cấp; thanh tra, kiểm tra, kiểm toán của cơ quan thanh tra, kiểm tra Đảng, Kiểm toán Nhà nước hoặc một hình thức kiểm tra khác do Nhà nước thành lập đều là ngoại kiểm đối với cơ quan HCSN... nhưng là hoạt động KSNB của quốc gia.

Hoạt động KSNB và công tác ngoại kiểm giống nhau về nội dung kiểm soát, đối tượng được kiểm soát. Tuy nhiên, khác nhau về mối quan tâm ban đầu: Đối với kiểm toán viên bên ngoài phải thực sự là tính hợp lý và đúng đắn mang tính nghề nghiệp; đối với kiểm toán viên nội bộ đó là theo đuổi việc bảo vệ đơn vị ở những khía cạnh như tính trung thực và độ tin cậy của thông tin, việc tuân thủ chính sách, kế hoạch, thủ tục, luật lệ và quy định cũng như việc bảo vệ tài sản [127, tr. 702 - 703]. Khác nhau về việc tiếp cận thông tin, trình tự và mục tiêu: Kiểm toán viên bên ngoài mối quan tâm chính của họ là tìm cách biểu đạt ý kiến về việc liệu các báo cáo tài chính có phản ánh trung thực tình trạng tài chính hiện tại và kết quả hoạt động trong năm trước hay không; kiểm toán viên nội bộ lại quan tâm nhiều hơn đến tính hiệu quả của các hoạt động nghiệp vụ cơ bản và các hoạt động nghiệp vụ đó đóng góp như thế nào vào khả năng lợi nhuận và phúc lợi kinh tế; nghĩa là hai nhóm kiểm toán này sẽ tiếp cận các nguồn thông tin với mức độ ưu tiên khác nhau, theo một trình tự có đôi chỗ không giống nhau và với mục tiêu cuối cùng khá khác biệt [127, tr. 120 - 121].



Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ các quy định trong văn bản pháp luật và tư liệu trong nước

Sơ đồ 1.2. Phân loại KSNB ở các cơ quan HCSN

Hoạt động KSNB được phân loại theo các tiêu chí khác nhau, cụ thể:

* Phân loại theo chủ thể thực hiện bao gồm các loại:

Thứ nhất, hoạt động KSNB của cơ quan HCSN đứng đầu, cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc, bao gồm: Hoạt động kiểm tra nội bộ, hoạt động kiểm toán nội bộ. Ví dụ như ở cơ quan HCSN có hệ thống dọc từ Trung ương đến địa phương cấp huyện: Bộ trưởng giao các Cục, Vụ thuộc Bộ chỉ đạo, hướng dẫn và tổ chức thực hiện hoạt động KSNB đối với các cơ quan HCSN thuộc Bộ; Thủ trưởng các Tổng cục thuộc Bộ chỉ đạo, hướng dẫn và tổ chức thực hiện hoạt động KSNB đối với các cơ quan HCSN thuộc Tổng cục; Thủ trưởng cấp Cục thuộc Tổng cục chỉ đạo, hướng dẫn và tổ chức thực hiện hoạt động KSNB đối với các cơ quan HCSN thuộc Cục (các Thủ trưởng cấp Tổng cục, Cục là người đứng đầu về hoạt động KSNB của ngành, của đơn vị đó nhưng thuộc phạm vi KSNB của Bộ). Cơ quan HCSN đứng đầu, cấp trên KSNB đối với các cơ quan HCSN trực thuộc thực hiện theo bộ máy hành chính, không phải là cơ quan QLNN (Kiểm toán Nhà nước, Thanh tra Chính phủ, Thanh tra Bộ Tài chính...) theo chức năng, nhiệm vụ được giao tổ chức thực hiện kiểm soát đối với các cơ quan HCSN trực thuộc trong cả nước. Tuy nhiên, đối với các Bộ ví dụ như Bộ

Tài chính cần phân biệt rõ Thanh tra Bộ Tài chính thực hiện kiểm soát đối với các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính nếu với vai trò kiểm soát theo cấp hành chính của Bộ Tài chính thì thuộc loại này, nhưng nếu với vai trò kiểm soát theo nhiệm vụ QLNN của Bộ Tài chính thì không thuộc loại này (trong trường hợp này là cơ quan ngoại kiểm). Loại KSNB này có ưu điểm nhìn nhận đối tượng được KSNB khách quan hơn trong sự tương quan với các cơ quan HCSN khác hoặc bộ phận khác tương đồng về tổ chức bộ máy, quy mô, nhiệm vụ chuyên môn, không bị chi phối bởi thủ trưởng cơ quan HCSN là đối tượng được KSNB. Tuy nhiên, có hạn chế là hoạt động KSNB không thường xuyên, không song hành cùng hoạt động sử dụng NS – TSNN, không am hiểu chi tiết hoạt động sử dụng NS – TSNN và hoạt động chuyên môn của đơn vị được KSNB. Do đó, để có sự đánh giá, nhận xét khách quan trong sự tương quan với các đơn vị khác, hoặc để có kiến nghị chung trong toàn ngành, nên thực hiện hoạt động KSNB theo loại này.

Thứ hai, hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN, bao gồm: Hoạt động tự kiểm tra nội bộ, hoạt động giám sát nội bộ. Trong đó đối với các cơ quan HCSN có các đơn vị trực thuộc như các Tổng cục thì hoạt động KSNB này chỉ thực hiện tại cơ quan Tổng cục (KSNB đối với các Phòng, Ban, cán bộ thuộc cơ quan Tổng cục); đối với các cơ quan HCSN trực tiếp sử dụng NS-TSNN (không có đơn vị trực thuộc) thì hoạt động KSNB này thực hiện đối với các Phòng, Ban, bộ phận, cán bộ thuộc cơ quan này. Loại KSNB này có ưu điểm là hoạt động KSNB thường xuyên, song hành cùng hoạt động sử dụng NS – TSNN, am hiểu chi tiết hoạt động sử dụng NS – TSNN và hoạt động chuyên môn của bộ phận, cán bộ được KSNB. Tuy nhiên, có hạn chế là không nhìn nhận đối tượng được KSNB một cách khách quan trong sự tương quan với các cơ quan HCSN khác hoặc bộ phận khác tương đồng về tổ chức bộ máy, quy mô, nhiệm vụ chuyên môn, dễ bị chi phối hoặc ảnh hưởng bởi thủ trưởng cơ quan HCSN, người đứng đầu bộ phận, cán bộ là đối tượng được KSNB. Do đó, để đảm bảo hoạt động KSNB rà soát thường xuyên trong quá trình tổ chức thực hiện sử dụng NS – TSNN, kịp thời có kiến nghị nhắc nhở để công tác sử dụng NS – TSNN thường xuyên theo sát công tác chuyên môn của đơn vị, nên thực hiện hoạt động KSNB theo loại này.

Trong phân loại theo chủ thể thực hiện hoạt động KSNB còn có hình thức

KSNB chéo: Sử dụng **cơ quan, tổ chức, đơn vị**, bộ phận, cá nhân này thực hiện hoạt động KSNB đối với **cơ quan, tổ chức**, đơn vị, bộ phận, cá nhân khác.

* Phân loại theo thời gian thực hiện bao gồm các loại:

Thứ nhất, KSNB theo kế hoạch: Được lập, phê duyệt và thông báo, công khai kế hoạch từ trước khi tổ chức thực hiện KSNB, thường kế hoạch được lập, phê duyệt theo hàng năm. Loại KSNB này có ưu điểm là tạo chủ động cho **cơ quan, tổ chức**, đơn vị, bộ phận tổ chức hoạt động KSNB và đối tượng được KSNB. Tuy nhiên, có hạn chế là đối tượng được KSNB có thời gian chuẩn bị, hoàn thiện hồ sơ, tài liệu, che dấu sai phạm, có thời gian, điều kiện tạo lập mối quan hệ giữa đối tượng được KSNB với **cơ quan, tổ chức**, đơn vị, bộ phận tổ chức thực hiện hoạt động KSNB. Do đó việc KSNB theo định kỳ nên thực hiện hoạt động KSNB theo loại này.

Thứ hai, KSNB đột xuất: Không được lập, phê duyệt và thông báo, công khai kế hoạch từ trước khi tổ chức thực hiện KSNB, thường hoạt động KSNB được thông báo ngay khi bắt đầu tổ chức thực hiện KSNB tại đối tượng được KSNB. Loại KSNB này có ưu điểm là hạn chế tối đa đối tượng được KSNB có thời gian chuẩn bị, hoàn thiện hồ sơ, tài liệu, che dấu sai phạm, không có thời gian, điều kiện tạo lập mối quan hệ giữa đối tượng được KSNB với **cơ quan, tổ chức**, đơn vị, bộ phận tổ chức thực hiện hoạt động KSNB. Tuy nhiên, có hạn chế là không tạo chủ động cho **cơ quan, tổ chức**, đơn vị, bộ phận tổ chức hoạt động KSNB và đối tượng được KSNB. Do đó việc KSNB khi có vụ việc phát sinh hoặc theo yêu cầu của cấp có thẩm quyền nên thực hiện hoạt động KSNB theo loại này.

* Phân loại theo nội dung thực hiện bao gồm các loại:

Thứ nhất, KSNB toàn diện các nội dung tại đối tượng được KSNB. Loại KSNB này có ưu điểm là đánh giá đầy đủ, toàn diện toàn bộ nội dung, kết quả hoạt động trong từng lĩnh vực (hoặc toàn bộ các lĩnh vực) của đối tượng được KSNB. Tuy nhiên, có hạn chế là hoạt động KSNB chuyên sâu đối với một (hoặc một vài nội dung) hoặc đối với một (hoặc một vài hoạt động) thường có kết quả hạn chế. Do đó việc KSNB theo định kỳ hoặc để đánh giá tổng quan hoạt động của đối tượng được KSNB nên thực hiện hoạt động KSNB theo loại này.

Thứ hai, KSNB theo chuyên đề, một nội dung hoặc một vài nội dung tại đối tượng được KSNB. Loại KSNB này có ưu điểm là hoạt động KSNB chuyên

sâu nên có kiến nghị chuẩn xác đối với một chuyên đề, một nội dung, hoặc một vài nội dung. Tuy nhiên, có hạn chế là không đánh giá đầy đủ, toàn diện toàn bộ các nội dung, kết quả hoạt động của đối tượng được KSNB. Do đó việc KSNB khi có vụ việc phát sinh hoặc theo yêu cầu của cấp có thẩm quyền đối với một chuyên đề, một nội dung, hoặc một vài nội dung nên thực hiện hoạt động KSNB theo loại này.

Ngoài ra còn có các cách phân loại hoạt động KSNB khác như: Phân loại theo thẩm quyền phê duyệt hoạt động KSNB (trong bộ máy hành chính cấp Bộ phê duyệt, cấp tổng cục phê duyệt...); phân loại theo quy mô đoàn, tổ KSNB... Có sự đan xen giữa các cách phân loại như: Hoạt động KSNB theo chủ thể thực hiện có KSNB theo kế hoạch, đột xuất, toàn diện, chuyên đề; hoạt động KSNB theo thời gian thực hiện có KSNB toàn diện, theo chuyên đề...

1.2. Nội dung, phương pháp và các tiêu chí đánh giá kết quả hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp

1.2.1 Nội dung và phạm vi hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp

* Nội dung hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN đảm bảo theo đúng quy định tại các Luật như: Luật NSNN, Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước, Luật Kế toán, Luật Đấu thầu, Luật Đầu tư công, Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí..., cụ thể như sau:

Thứ nhất, nội dung hoạt động KSNB về sử dụng ngân sách bao gồm: Lập dự toán (lập dự toán của các cơ quan HCSN trực tiếp sử dụng ngân sách); thẩm định, tổng hợp dự toán của các cơ quan HCSN cấp trên báo cáo các cơ quan QLNN; chấp hành dự toán (phân bổ, giao dự toán cho các cơ quan HCSN trực tiếp sử dụng ngân sách, tổ chức thực hiện chi tiêu, sử dụng ngân sách); quyết toán ngân sách (lập quyết toán của các cơ quan HCSN trực tiếp sử dụng ngân sách), thẩm định, tổng hợp báo cáo quyết toán của các cơ quan HCSN cấp trên báo cáo các cơ quan QLNN.

Thứ hai, nội dung hoạt động KSNB về sử dụng tài sản nhà nước, bao gồm: Toàn bộ quá trình hình thành, sử dụng, thanh lý, đến tiêu hủy tài sản trong mối liên quan đến giá trị của tài sản đó, bao gồm các công việc tiếp nhận tài sản khi hoàn thành mua sắm, ĐTXD, đăng ký kiểm định, quy chế sử dụng, sửa chữa,

chuyển đổi, cho mượn, bán, cho thuê, chuyển nhượng, thanh lý tiêu hủy, tổng hợp báo cáo về tài sản.

Nội dung hoạt động KSNB về sử dụng NS-TSNN luôn có mối quan hệ chặt chẽ trong cùng một cơ quan HCSN, trong cùng một niên độ sử dụng NS-TSNN, cùng một hệ thống sổ sách, báo cáo thống nhất về hiện vật và giá trị; liên quan mật thiết giữa quá trình đầu tư mua sắm tài sản là công tác sử dụng NSNN đến quá trình tiếp nhận, đưa tài sản vào hoạt động; ngoài ra trong quá trình sử dụng tài sản còn sử dụng NSNN duy trì, bảo dưỡng tài sản.

* Phạm vi hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN bao gồm:

Thứ nhất, về đối tượng là các cơ quan HCSN, cơ quan và cá nhân khác có liên quan đến sử dụng NSNN, các nguồn thu, tài trợ, viện trợ và các nguồn hợp pháp khác và có liên quan đến sử dụng tài sản nhà nước.

Thứ hai, về thời gian và không gian được thực hiện thường xuyên, liên tục gắn với hoạt động sử dụng NS - TSNN, gắn với sự tồn tại và chuyển dịch của NS - TSNN, hoạt động KSNB không có vùng cấm, không ai có quyền ngăn cản. Tuy nhiên nó không vượt quá giới hạn nội bộ khi NS - TSNN đã chuyển sang chủ sở hữu khác, khi đó hoạt động KSNB thuộc thẩm quyền của tổ chức khác.

1.2.2 Phương pháp, quy trình và tổ chức bộ máy thực hiện hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp

1.2.2.1 Phương pháp kiểm soát nội bộ

Thứ nhất, phương pháp KSNB được phân loại theo quá trình thực hiện nhiệm vụ KSNB gồm: Kiểm soát trước (tiền kiểm), kiểm soát hiện hành (đồng thời) và kiểm soát sau (hậu kiểm). Riêng hoạt động kiểm toán nội bộ gồm 3 phương pháp: (1) Kiểm toán tuân thủ chấp hành pháp luật; (2) Kiểm toán hoạt động yêu cầu giải trình sử dụng NS - TSNN và hiệu quả sử dụng, (3) Kiểm toán báo cáo tài chính nhằm kiểm tra, xác nhận tính trung thực và tính hợp lý của các báo cáo.

Tùy thuộc mục tiêu, yêu cầu của hoạt động KSNB để lựa chọn phương pháp cho phù hợp như: Đối với hoạt động KSNB để kịp thời chấn chỉnh khi công tác sử dụng NS – TSNN đang diễn ra hiện thì nên lựa chọn phương pháp kiểm soát hiện hành (đồng thời), đối với hoạt động KSNB để có định hướng, tư vấn

nâng cao hiệu quả công tác sử dụng NS – TSNN trong tương lai nên lựa chọn kiểm soát trước (tiền kiểm) hoặc kiểm toán hoạt động...

Thứ hai, các phương pháp nghiệp vụ trong hoạt động KSNB: (i) Phương pháp cân đối: Dựa trên các chỉ tiêu về tài chính, kế toán và các chỉ tiêu khác để phân tích, tìm nguyên nhân của những nội dung, tính chất mất cân đối, từ đó có kết luận về tính chính xác, sai sót, vi phạm. (ii) Phương pháp đối chiếu: Tiến hành so sánh, đối chiếu về chỉ tiêu số liệu trên các nguồn tài liệu khác nhau, đồng thời nghiên cứu mối liên hệ giữa các chỉ tiêu thông qua biến động của các số liệu, nội dung có liên quan để phát hiện sai sót, tồn tại. (iii) Phương pháp kiểm kê: Kiểm kê thực tế tiền, vật tư, tài sản, hiện vật nhằm thu thập thông tin về số lượng, giá trị, từ đó so sánh, đối chiếu số liệu kiểm kê với số liệu trên sổ kế toán, hồ sơ, tài liệu để phát hiện những sai lệch, gian lận. (iv) Phương pháp điều tra: Tiếp cận đối tượng KSNB và các đối tượng có liên quan để tìm hiểu, thu thập thông tin về thực trạng của một nội dung, sự việc phục vụ cho nhận xét, kết luận, kiến nghị. (v) Phương pháp thực nghiệm (trắc nghiệm): Mô phỏng lại, dựng lại các hoạt động, nghiệp vụ để xác minh lại kết quả một hoạt động, một nghiệp vụ kinh tế phát sinh đã xảy ra nhằm xác định một cách khách quan tính chất, chất lượng công việc, mức độ chi phí. (vi) Phương pháp chọn mẫu: Chọn các chỉ tiêu, nội dung và đối tượng có tính chất, đặc điểm đại diện, đặc thù để làm cơ sở nhận xét, đánh giá. (vii) Phương pháp phân tích: Thông qua các chỉ tiêu để phân tích, nghiên cứu và so sánh mối quan hệ giữa các nội dung, số liệu nhằm đánh giá tính phù hợp hoặc bất hợp lý của các thông tin, số liệu.

Trong tổ chức thực hiện hoạt động KSNB có thể thực hiện một hoặc kết hợp một số phương pháp nghiệp vụ, tùy thuộc nội dung KSNB chi tiết để lựa chọn phương pháp nghiệp vụ phù hợp như: Trường hợp đã có cơ chế, chính sách quy định cụ thể về quy trình công việc, nội dung, mức chi, nên lựa chọn phương pháp đối chiếu để chỉ ra cụ thể sai sót, vi phạm. Trường hợp có nhiều nội dung sử dụng NS – TSNN giống nhau, nên lựa chọn phương pháp chọn mẫu để đưa ra đánh giá, kết luận chung cho nhóm nội dung công việc này. Trường hợp để xác định chuẩn xác công tác sử dụng NS – TSNN trong thực tế so với báo cáo, nên lựa chọn phương pháp thực nghiệm (trắc nghiệm)...

1.2.2.2 Quy trình tổ chức thực hiện kiểm soát nội bộ

Trong hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN,

được thực hiện theo quy trình và nội dung cụ thể như sau [94, tr. 129 – 131]:

Bảng 1.1: Quy trình tổ chức thực hiện KSNB

Các bước	Nội dung tổ chức thực hiện
Bước 1	Lập kế hoạch KSNB
Bước 2	Tổ chức thực hiện KSNB
Bước 3	Lập báo cáo KSNB
Bước 4	Theo dõi sau KSNB

Nguồn: Tổng hợp của tác giả

Bước 1, Lập kế hoạch KSNB là bước công việc đầu tiên và không thể thiếu nhằm tạo ra các tiền đề và điều kiện cụ thể trước khi tổ chức thực hiện KSNB. Đây là một bước quan trọng có ý nghĩa quyết định đến chất lượng hoạt động KSNB, đảm bảo hạn chế sai sót, thu thập được các bằng chứng đầy đủ và thích hợp để đưa ra các ý kiến xác đáng. Nội dung cơ bản bao gồm: Thu thập thông tin về đối tượng được KSNB, xác định mục tiêu và phạm vi, đánh giá rủi ro và mức độ trọng yếu, xác định các nguồn lực cần thiết phục vụ KSNB...

Bước 2, Tổ chức thực hiện KSNB là quá trình thực hiện đồng bộ các công việc đã được ấn định trong kế hoạch KSNB, áp dụng các phương pháp phù hợp để thu thập, đánh giá các bằng chứng, phát hiện sai sót để hình thành kết luận, kiến nghị KSNB.

Bước 3, Lập báo cáo KSNB là sản phẩm cuối cùng của hoạt động KSNB, thể hiện nhận xét về các nội dung được KSNB. Chất lượng của báo cáo KSNB phụ thuộc chất lượng công việc đã làm trước đó. Tuy nhiên, báo cáo KSNB kém chất lượng có thể làm cho các kết quả công việc trước đó trở nên vô nghĩa.

Bước 4, Theo dõi sau KSNB; sau khi có báo cáo KSNB thì công việc tiếp theo là theo dõi việc chấn chỉnh, sửa chữa của đối tượng được KSNB. Công việc này có thể do bộ phận được giao nhiệm vụ KSNB đảm nhận, nhưng cũng có thể giao cho bộ phận khác đảm nhận, thông thường công việc này hay được giao cho bộ phận được giao nhiệm vụ KSNB đảm nhận để tăng trách nhiệm và có đánh giá sát thực tế trong việc đôn đốc, kiểm tra thực hiện kết luận, kiến nghị KSNB. Trường hợp giao bộ phận khác đảm nhận thì bộ phận này cũng phải được biết các thông tin về kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị KSNB.

1.2.2.3 Tổ chức bộ máy thực hiện kiểm soát nội bộ

Do hoạt động KSNB là hoạt động mang tính tự giác cao và hoạt động thường xuyên hơn các loại kiểm soát từ bên ngoài vào và thực chất hoạt động

KSNB là một chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế - xã hội nên có thể tổ chức thành bộ máy KSNB ở một giai đoạn nhất định, ở một số cơ quan HCSN chỉ mang tính tự nguyện, nhưng trong một số cơ quan HCSN nhất định hoặc khi thủ trưởng cơ quan HCSN phê duyệt chương trình, kế hoạch KSNB sẽ mang tính bắt buộc. Do hiệu quả hoạt động KSNB mang lại, nên hoạt động KSNB đang dần khẳng định vị thế tất yếu trong hiện tại và tương lai, vì vậy việc quy định các cơ quan HCSN thành lập bộ máy KSNB có thể được thực hiện ở một mức độ hợp lý trên cơ sở tuân thủ các điều kiện và nguyên tắc sau:

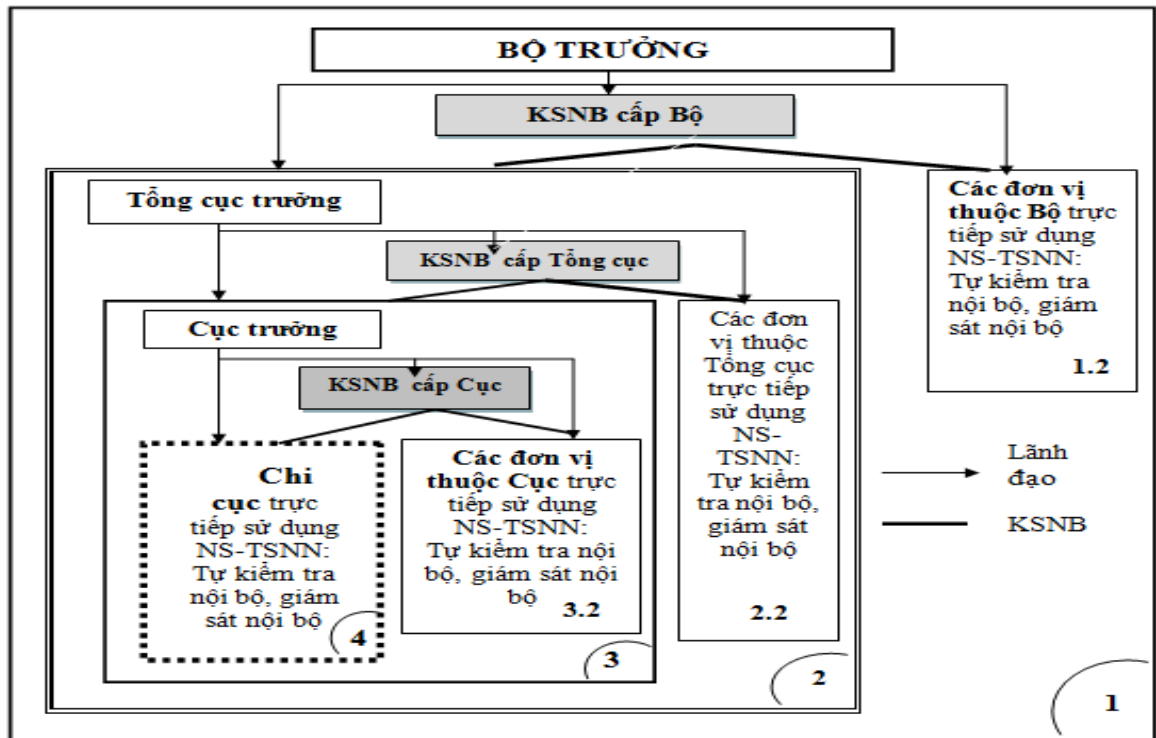
Thứ nhất, các điều kiện tổ chức bộ máy KSNB: (i) Hoạt động độc lập và tuân thủ pháp luật; (ii) Bộ máy gọn nhẹ và đơn giản hoá thủ tục KSNB; (iii) Phân định và phân cấp cụ thể giữa các cơ quan, các cấp trong hoạt động KSNB; (iv) Tổ chức bộ máy KSNB phải phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của mỗi cơ quan HCSN, (v) Phù hợp tình hình kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn; (vi) Ứng dụng tối đa các thành tựu khoa học trong quản lý như CNTT.

Thứ hai, các nguyên tắc tổ chức bộ máy KSNB: (i) Bộ phận thực hiện hoạt động KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc (thực hiện hoạt động kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ) bộ phận này độc lập với các cơ quan, tổ chức, đơn vị và các bộ phận trực thuộc, đặt dưới sự chỉ đạo trực tiếp của thủ trưởng. (ii) Bộ phận thực hiện hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN (thực hiện hoạt động tự kiểm tra nội bộ, giám sát nội bộ) không cần thiết độc lập; mỗi cán bộ, công chức, viên chức, mỗi bộ phận thực hiện thường xuyên, do thủ trưởng cơ quan HCSN chỉ đạo.

Thứ ba, trong bộ máy KSNB, cán bộ được giao nhiệm vụ KSNB phải có một địa vị và quyền hạn tương xứng để chứng tỏ sự hỗ trợ và cam kết của cấp lãnh đạo cao nhất đảm bảo cho hoạt động của KSNB độc lập. Có hai khía cạnh chính đối với tính độc lập của KSNB: (i) Cán bộ KSNB không được giao bất cứ nhiệm vụ nào có thể ảnh hưởng đến tính khách quan công việc được giao KSNB hoặc tạo ra một sự định kiến không tốt đối với hoạt động được KSNB. (ii) Cán bộ KSNB không bị áp lực có thể ảnh hưởng như: Làm hạn chế sự lựa chọn các lĩnh vực, phạm vi hoạt động KSNB; khó tiếp cận thông tin quan trọng, khó tiếp xúc với cán bộ, hạn chế hoạt động nghiệp vụ theo thẩm quyền.

Căn cứ các điều kiện và nguyên tắc nêu trên, Luận án đưa ra mô hình bộ máy KSNB ở cơ quan HCSN cấp Bộ, cấp Trung ương với tổ chức bộ máy bao

gồm các cấp hành chính, các cơ quan HCSN trực thuộc như sau:



Nguồn: Tổng hợp của tác giả

Sơ đồ 1.3: Mô hình tổ chức KSNB ở cơ quan HCSN

Trong sơ đồ 1.3 nêu trên có một số điểm cần lưu ý như sau:

(i) Tại các cơ quan HCSN cấp trên có tổ chức bộ máy bao gồm các cơ quan HCSN trực thuộc: Thủ trưởng cơ quan thành lập bộ phận KSNB chuyên trách, độc lập với các bộ phận chuyên môn khác, hoặc có thể giao nhiệm vụ KSNB này cho một bộ phận chuyên môn độc lập thực hiện (trong sơ đồ là KSNB cấp Bộ, Tổng cục, Cục - trong sơ đồ, các cấp ở khung 1, 2, 3).

(ii) Tại các cơ quan HCSN trực tiếp sử dụng NS-TSNN: Không tổ chức bộ phận KSNB độc lập, hoạt động KSNB giao cho các bộ phận chuyên môn của đơn vị thực hiện kiêm nhiệm (trong Sơ đồ là các đơn vị trong khung 1.2, 2.2, 3.2 và 4).

1.2.3 Các tiêu chí và chỉ tiêu đánh giá kết quả hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp

Kết quả hoạt động KSNB về sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN ở Việt Nam có thể đánh giá trên các tiêu chí và chỉ tiêu cụ thể sau:

* Theo tiêu chí tổ chức quản lý hoạt động KSNB, có 8 chỉ tiêu đánh giá cụ thể gồm: (i) Quy định về mục tiêu KSNB; (ii) Quy định về chức năng, nhiệm vụ

của bộ phận, cán bộ được giao nhiệm vụ KSNB; (iii) Tổ chức bộ máy được giao nhiệm vụ KSNB của các cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc và tổ chức bộ máy được giao nhiệm vụ KSNB tại cơ quan HCSN, trong đó lưu ý xác định tính chuyên nghiệp của hoạt động KSNB và đảm bảo bộ máy gọn nhẹ; (iv) Xây dựng kế hoạch KSNB trung hạn, hàng năm và tổ chức thực hiện kế hoạch KSNB hàng năm; (v) Hiệu quả, kết quả KSNB mang lại đối với công tác quản lý, sử dụng NS - TSNN tại các cơ quan HCSN; (vi) Xử lý kiến nghị, kết luận qua hoạt động KSNB; (vii) Tổng hợp báo cáo hoạt động KSNB; (viii) chi phí phục vụ bộ máy và hoạt động KSNB đảm bảo tiết kiệm tối đa.

** Theo tiêu chí mục tiêu KSNB cần đạt được có 5 tiêu chí cụ thể gồm:* (i) Hỗ trợ cơ quan HCSN thực hiện tốt hơn chức năng, nhiệm vụ được giao; (ii) Phải thực hiện kiểm soát và duy trì việc tuân thủ chế độ pháp lý liên quan đến hoạt động của cơ quan HCSN và bảo vệ các nguồn lực tài chính, tài sản của cơ quan HCSN; (iii) Phát hiện, ngăn ngừa và có biện pháp xử lý nghiêm các hành vi tham nhũng, lãng phí kinh phí, tài sản, các nguồn lực; (iv) Bảo đảm hệ thống thông tin về thực trạng sử dụng NS – TSNN của cơ quan HCSN chính xác, trung thực và kịp thời; (v) Phải thực hiện kiểm soát và duy trì việc tuân thủ các cam kết quốc tế có liên quan đến các hoạt động của cơ quan HCSN.

Dựa vào các tiêu chí khung nêu trên, các cơ quan chủ quản cấp trên, UBND các cấp có cơ sở ban hành hệ thống tiêu chí cơ bản làm căn cứ đánh giá kết quả hoạt động KSNB của các cơ quan trực thuộc, có thể lượng hóa bằng cách cho thang điểm 10, hoặc xếp loại chất lượng (tốt-trung bình-yếu).

1.3 Các nhân tố ảnh hưởng đến hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp

Do đặc thù hoạt động nên hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN bị ảnh hưởng, chi phối bởi các nhân tố bên trong cơ quan HCSN và bên ngoài cơ quan HCSN, cụ thể:

** Các nhân tố bên trong*

Thứ nhất, quan điểm và cách thức điều hành của người quản lý: Hiệu quả của hoạt động KSNB luôn phụ thuộc vào quan điểm của người quản lý, bởi vì chính các nhà quản lý, đặc biệt là thủ trưởng các cơ quan HCSN sẽ phê chuẩn các quyết định KSNB từ kế hoạch, phương pháp đến kết luận, kiến nghị.

Thứ hai, năng lực của người quản lý: Những người quản lý cao cấp, lãnh

đạo các cơ quan HCSN, đơn vị dự toán... nắm bắt được công việc cần KSNB cùng với hệ thống chính sách, thủ tục KSNB được ban hành đầy đủ là nhân tố tác động rất tích cực cho hệ thống KSNB hoạt động có hiệu quả.

Thứ ba, tính trung thực và đạo đức của người quản lý: Để giảm và xoá bỏ những động cơ, cám dỗ có thể tạo ra sự không trung thực, hoặc có những hành động phi pháp, phi đạo đức. Đó là những giá trị truyền đạt thông tin và chuẩn mực cư xử thông qua thiết lập các chính sách, điều lệ quản lý...

Thứ tư, cơ cấu tổ chức: Một cơ cấu tổ chức hợp lý xác định rõ quyền và nhiệm vụ của các bộ phận, trong đó có bộ phận KSNB, bảo đảm không bị chồng chéo và có sự kiểm soát giữa các bộ phận một cách hợp lý sẽ tạo ra môi trường thuận lợi và bảo đảm hiệu lực, hiệu quả của hoạt động KSNB.

Thứ năm, cán bộ được giao nhiệm vụ KSNB: Cán bộ KSNB có tiêu chuẩn nghề nghiệp, chuyên môn, kỹ năng, mối quan hệ với cấp trên, với đồng nghiệp, với các cán bộ có liên quan. Cán bộ KSNB là người có quyền hạn nhưng: (i) Không lấn át trách nhiệm của người khác, (ii) Không chịu thay trách nhiệm cho các cán bộ chuyên môn, (iii) Những phát hiện, kết luận, kiến nghị của cán bộ KSNB không phải lúc nào cũng mang tính bắt buộc, một số trường hợp chỉ mang tính chất thông tin tham vấn.

** Các nhân tố bên ngoài*

Thứ nhất, các cơ quan có thẩm quyền: Tất cả các cơ quan HCSN nhận tác động từ các cơ quan QLNN theo nguyên tắc chấp hành chỉ đạo của cơ quan QLNN các cấp, chấp hành chỉ đạo của cơ quan HCSN quản lý cấp trên.

Thứ hai, các đối tượng có liên quan: Đó là các cá nhân, tổ chức có liên quan đến nghĩa vụ, quyền lợi, hợp tác, giải trình trách nhiệm sử dụng NS-TSNN.

Thứ ba, quan hệ với các cơ quan bên ngoài: Đó là đối tác bên ngoài của cơ quan HCSN; là cán bộ cơ quan ngoại kiểm... có thể khác nhau về mục tiêu, yêu cầu, nhiệm vụ chủ yếu, nhưng đều hoạt động theo khuôn khổ cơ chế, chính sách của Nhà nước, hướng tới hiệu quả sử dụng NS – TSNN, trong đó hoạt động KSNB là căn cứ cho lập kế hoạch và tổ chức thực hiện ngoại kiểm, hoạt động KSNB học tập kinh nghiệm, nghiệp vụ của cơ quan ngoại kiểm.

Thứ tư, hội nhập quốc tế: Trong điều kiện hội nhập quốc tế, các đối tác nước ngoài quan tâm sâu sắc tới các tổ chức trong nước mà họ có liên quan. Họ có quyền lợi và trách nhiệm tham gia hoạt động KSNB đối với những công việc

có nguồn viện trợ, tài trợ và có quyền lợi và trách nhiệm của họ. Đây vừa là áp lực và vừa là môi trường tất yếu, thuận lợi để các cơ quan HCSN tiếp nhận, học tập được những nguyên tắc, chuẩn mực quốc tế.

1.4 Kinh nghiệm một số nước trên thế giới về kiểm soát nội bộ và bài học cho Việt Nam

1.4.1 Kinh nghiệm một số nước về lựa chọn mô hình kiểm soát nội bộ (trong đó có kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp)

1.4.1.1 Khái quát về kiểm soát nội bộ và mô hình kiểm soát nội bộ trên thế giới

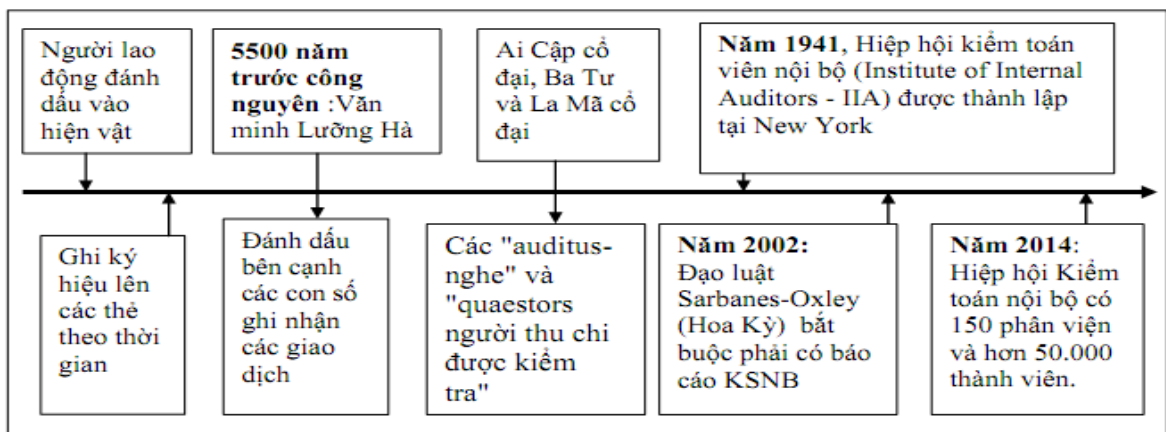
Hoạt động KSNB ra đời rất sớm xuất phát từ yêu cầu của các chủ trang trại, lãnh chúa, nhà thờ, nhà chùa, nhà vua. Đó là hình thức kiểm kê tài sản, giám sát các hoạt động đặc biệt là thu chi ngân quỹ. Công việc nhằm tách bạch các khoản thu chi, đề xuất các hoạt động có lợi, tránh thất thoát, lãng phí, bảo đảm duy trì luật lệ, nội quy, tập quán, phòng tránh các vụ kiện tụng, tra xét, xung đột lợi ích. Trong sản xuất, người ta đã biết KSNB bằng việc mỗi người đánh dấu công việc đã làm vào chi tiết sản phẩm và toàn bộ sản phẩm bằng các ký tự, để người khác kiểm soát... Lịch sử ghi chép hoạt động KSNB đã được thực hiện vào khoảng hơn 5.500 năm trước, nền văn minh Mesopotamian cổ đại (Lưỡng Hà), bên cạnh những người ghi nhận giao dịch có người khác kiểm soát việc ghi nhận các giao dịch đó. Sau này, hoạt động KSNB được sử dụng rất nhiều tại Ai Cập, Ba Tư và La Mã cổ đại. Ở La Mã cổ đại, công việc kiểm soát được giao cho các "auditus" (tiếng Latinh có nghĩa là nghe, audit tiếng Anh là kiểm tra) đọc trong đám đông, những người được kiểm soát gọi là các "quaestors" (có nghĩa là những người làm nhiệm vụ thu chi được kiểm tra, kiểm soát) [96, tr.5].

Thời hiện đại, các nhà nước pháp quyền với cấu trúc quyền lực bao gồm lập pháp, hành pháp và tư pháp đã đi vào từng cơ quan, tổ chức, đơn vị, trong đó nhấn mạnh vai trò KSNB như Ban kiểm soát các công ty, Ban kiểm tra, Thanh tra của các Bộ, ngành, đến hoạt động KSNB tại các tổ chức vi mô. Hoạt động KSNB ngày càng đa dạng, phù hợp, có trách nhiệm minh bạch hóa hoạt động của đơn vị, bảo đảm kỷ cương pháp luật Nhà nước, hài hòa lợi ích công tư, có mối liên hệ với kiểm soát của Nhà nước và các tổ chức kiểm soát độc lập. Quan điểm của Lênin sau Cách mạng Tháng Mười: “Tổ chức cho toàn dân kiểm kê và kiểm soát một cách hết sức chặt chẽ sự sản xuất và phân phối sản phẩm” [93], với vai trò

quan trọng “Trong vấn đề kiểm kê và kiểm soát - vấn đề căn bản đối với cuộc cách mạng xã hội chủ nghĩa; không có chế độ kế toán và kiểm soát trong sự sản xuất và phân phối sản phẩm, thì những mầm mống của chủ nghĩa xã hội sẽ bị tiêu diệt” [93].

Hoạt động KSNB được tổ chức thành Hiệp hội từ năm 1941 với việc Hiệp hội kiểm toán viên nội bộ (Institute of Internal Auditors - IIA) được thành lập tại New York. Vào thời điểm này, 25 kiểm toán viên nội bộ thống nhất thành lập một tổ chức nghề nghiệp để chia sẻ những mối quan tâm chung của mình và hình thành Hiệp hội nghề nghiệp này. Đến năm 2014, Hiệp hội Kiểm toán nội bộ đã có trên 150 phân viện và hơn 50.000 thành viên ở khắp các quốc gia trên thế giới, hoạt động KSNB là một nghề nghiệp được tổ chức thi và cấp chứng chỉ kiểm toán viên nội bộ (Certified Internal Auditor) từ năm 1972.

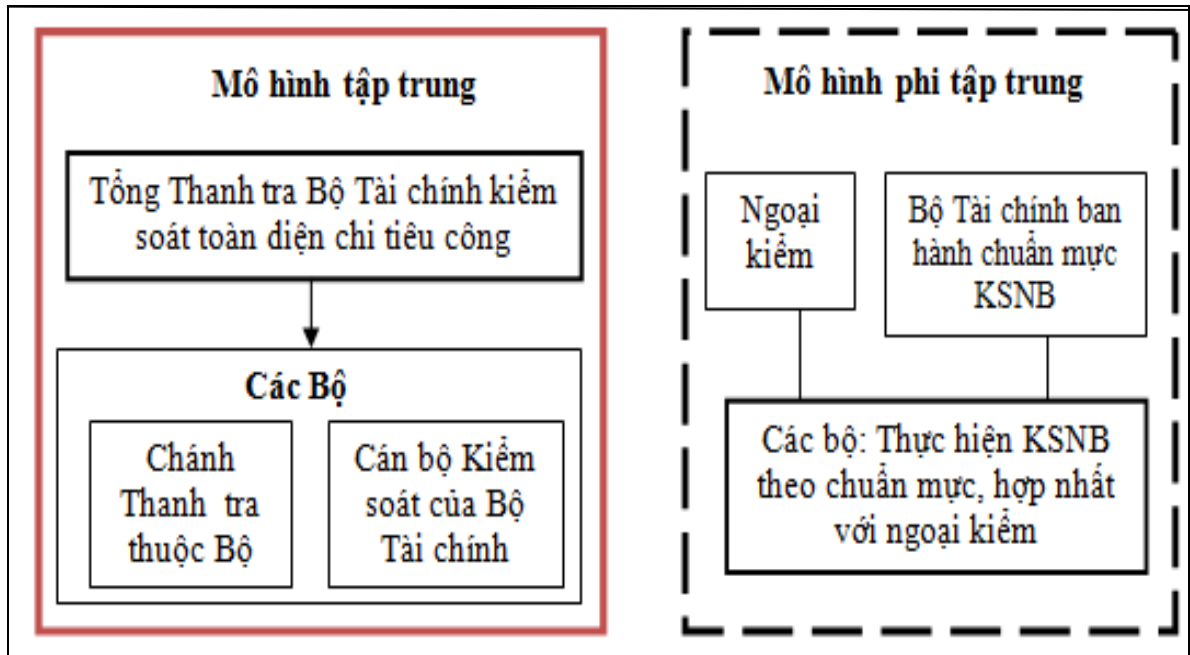
Ở Trung Quốc, chế độ KSNB còn gọi là “kiểm toán cơ sở chế độ” hoặc “phương pháp kiểm toán trình tự” ra đời vào thập kỷ 70 thế kỷ 20, chú trọng vào thực hiện quy trình, chế độ quản lý các nguồn lực [117, tr.553]. Ở Hoa Kỳ, Đạo luật Sarbanes-Oxley ban hành năm 2002 buộc các công ty đại chúng “Phải lập ra Ban giám sát Kế toán của công ty mình trong đó có thẩm quyền đặc biệt quan trọng chưa từng có trước đó là giám sát công tác và các công ty làm kiểm toán cho công ty đó với các quy định và tiêu chuẩn mới được ban hành. Trong bộ báo cáo hàng năm của công ty phải có một Báo cáo KSNB trong đó thể hiện các vấn đề liên quan đến hoạt động KSNB khá toàn diện. Báo cáo này phải có chứng thực của công ty kiểm toán” [142].



Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ các nguồn tư liệu trong, ngoài nước

Sơ đồ 1.4: Khái quát lịch sử KSNB

Hiện nay hoạt động KSNB của các nước trên thế giới khá đa dạng nhưng đều theo các mô hình chính với đặc điểm cơ bản của từng mô hình như sau:



Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ các nguồn tư liệu trong, ngoài nước

Sơ đồ 1.5: Tổng quát phân loại mô hình KSNB ở các nước trên thế giới

* *Đối với mô hình tập trung*, Bộ Tài chính không chỉ chủ trì lập dự toán NSNN, phân bổ NSNN cho các Bộ, ngành, mà còn kiểm soát theo chế độ cử cán bộ của Bộ Tài chính trực tiếp làm việc tại các Bộ, ngành. Theo mô hình này, Tổng Thanh tra Bộ Tài chính sẽ chịu trách nhiệm kiểm soát thu - chi tài chính công của Chính phủ thông qua cử cán bộ làm nhiệm vụ kiểm soát chi tiêu của các Bộ, ngành và báo cáo trực tiếp lên Bộ Tài chính về kết quả kiểm soát của mình. Bên cạnh đó, mỗi Bộ, ngành cũng có các kiểm soát viên nội bộ hay còn gọi là các Chánh thanh tra. Mô hình này được áp dụng ở Pháp, Bồ Đào Nha, Luxembourg và Tây Ban Nha.

* *Đối với mô hình phi tập trung*, Các cơ quan QLNN xây dựng, ban hành các chuẩn mực về hoạt động KSNB; mỗi Bộ, ngành chịu trách nhiệm hoàn toàn về sử dụng NS-TSNN của Bộ, ngành trong đó có hoạt động KSNB. Hoạt động ngoại kiểm được thực hiện độc lập cùng quy trình thực hiện ngân sách của các Bộ, ngành. Mô hình này được áp dụng ở Anh và Hà Lan.

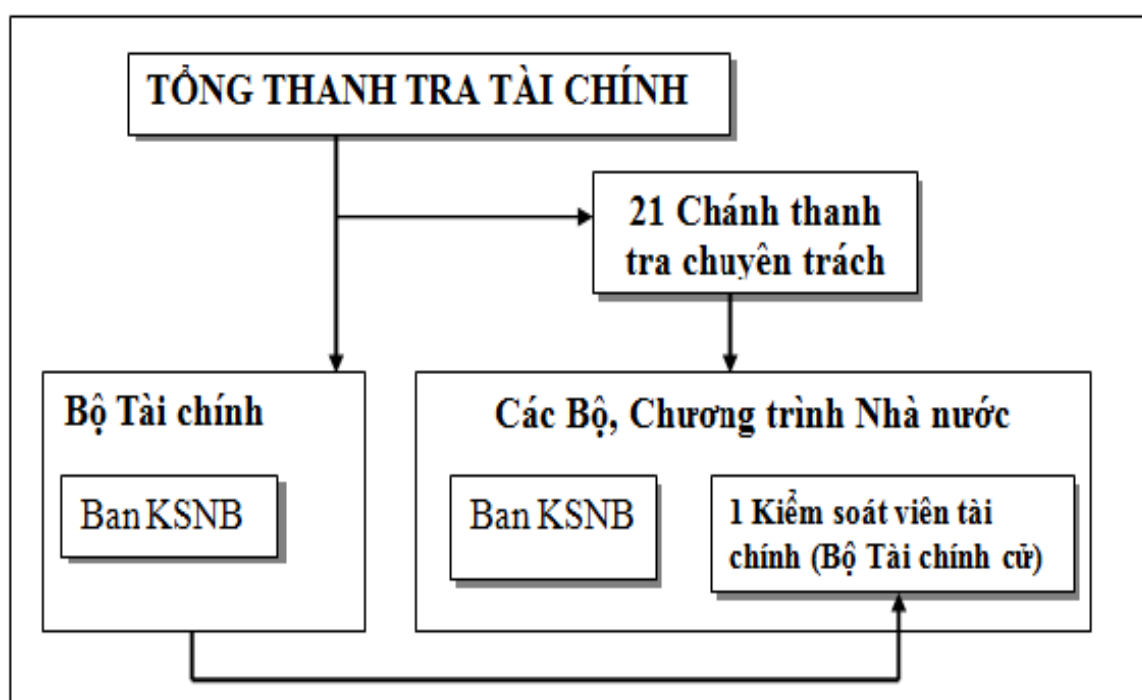
* *Đối với mô hình hỗn hợp giữa mô hình tập trung và mô hình phi tập trung*, được tổ chức theo hướng một số cơ quan cấp Bộ, ngành Trung ương áp

dụng mô hình tập trung; một số cơ quan HCSN trực thuộc các Bộ, ngành áp dụng mô hình phi tập trung.

Trong các mô hình, các bộ phận độc lập nhưng đều có mối quan hệ giải trình trách nhiệm về những vấn đề liên quan, nó giúp cho quá trình KSNB công khai, minh bạch, chống lại các ý chí chủ quan của một bộ phận.

1.4.1.2 Mô hình tổ chức hoạt động KSNB đang áp dụng ở một số nước

** Mô hình KSNB tập trung của Pháp*



Nguồn: Tổng hợp của tác giả

Sơ đồ 1.6. Mô hình tổ chức hoạt động KSNB của Pháp

Tổng Thanh tra Tài chính là kiểm soát viên nội bộ của Bộ Tài chính, thực hiện hoạt động KSNB về sử dụng NS - TSNN đối với Bộ Tài chính và kiểm soát về sử dụng NS - TSNN đối với toàn bộ các cơ quan nhà nước. Tổng Thanh tra Tài chính thông qua 21 Chánh Thanh tra Tài chính chịu trách nhiệm KSNB về sử dụng NS – TSNN của các Bộ, ngành và các chương trình cụ thể của Nhà nước (giáo dục, y tế...). Tổng Thanh tra Tài chính báo cáo Bộ trưởng Bộ Tài chính về hoạt động kiểm soát đối với các cơ quan nhà nước.

Tại các Bộ, ngành còn có một Kiểm soát viên Tài chính do Bộ Tài chính cử đến để thực hiện vai trò KSNB trực tiếp về sử dụng NS - TSNN tại Bộ, ngành: Tiền kiểm các hoạt động tài chính, kiểm soát việc chấp hành ngân sách của các

Bộ, ngành, báo cáo và giải trình về hoạt động KSNB với Chánh Thanh tra Tài chính phụ trách Bộ, ngành đó. Các Bộ, ngành có Ban KSNB với các kiểm soát viên của Bộ, ngành do Kiểm toán Nhà nước cấp chứng nhận, thực hiện hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN của Bộ, ngành theo các chuẩn mực KSNB của Kiểm toán Nhà nước ban hành, báo cáo và giải trình về hoạt động KSNB cho người đứng đầu Bộ, ngành [84].

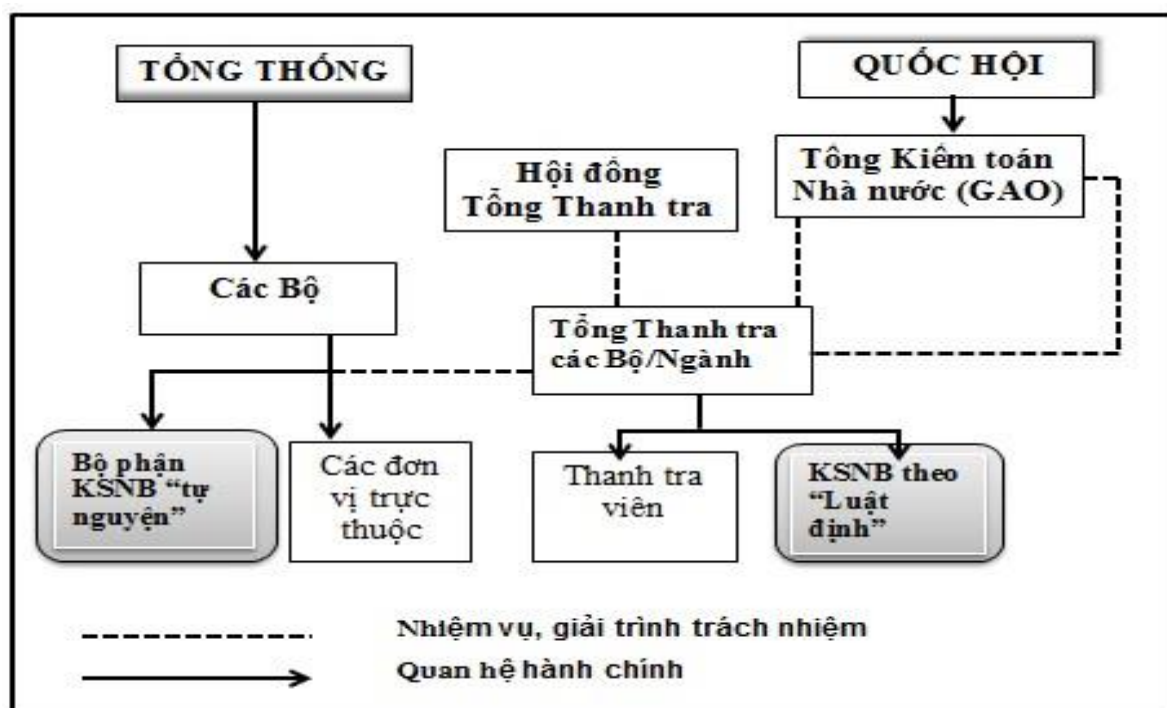
** Mô hình KSNB phi tập trung của Anh*

Hệ thống KSNB của Anh kế thừa mô hình chính quyền Westminster (một địa danh của Anh), Bộ Tài chính không phải là cơ quan quản lý mà đóng vai trò là cơ quan giám sát thông qua việc Bộ Tài chính ban hành các thủ tục, quy định, chuẩn mực KSNB, tư vấn và hỗ trợ cán bộ của các Bộ, ngành trong việc sử dụng NS - TSNN, Bộ Tài chính không chịu trách nhiệm về công tác sử dụng NS – TSNN của các Bộ, ngành.

Các Bộ, ngành có bộ phận Thư ký Thường trực (là cơ quan phụ trách việc sử dụng NS - TSNN của các Bộ, ngành) thực hiện hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN của Bộ, ngành theo các thủ tục, quy định, chuẩn mực KSNB của Bộ Tài chính ban hành, báo cáo và giải trình về hoạt động KSNB của Bộ, ngành với Văn phòng Kiểm soát viên và Tổng Kiểm toán thuộc Cơ quan Kiểm toán quốc gia Vương Quốc Anh [84].

** Mô hình KSNB hỗn hợp ở cấp liên bang của Hoa Kỳ*

Các Bộ, ngành có một Tổng Thanh tra do Quốc hội (Hạ viện) bổ nhiệm là người đứng đầu bộ phận KSNB về sử dụng NS - TSNN của Bộ, ngành, hoạt động độc lập với các bộ phận khác của Bộ, ngành, thực hiện KSNB theo chuẩn mực KSNB của Liên bang do Kiểm toán Nhà nước ban hành. Các Tổng Thanh tra hoạt động độc lập và phối hợp công tác qua Hội đồng Tổng Thanh tra (gồm các Tổng Thanh tra) để cập nhật, chia sẻ kinh nghiệm, kiến thức về KSNB...



Nguồn: Tổng hợp của tác giả

Sơ đồ 1.7: Mô hình tổ chức hoạt động KSNB của Hoa Kỳ ở Liên bang

Các Bộ, ngành ở Mỹ sử dụng bộ phận KSNB tự nguyện (không bắt buộc) với cán bộ kiêm nhiệm, do người đứng đầu Bộ, ngành thành lập; có nhiệm vụ KSNB đối với các bộ phận khác (kiểm tra chéo) để nhằm mục đích đánh giá hiệu quả hệ thống KSNB và quản lý rủi ro mà Bộ trưởng phải chịu trách nhiệm trước Tổng thống và Tổng Kiểm toán Nhà nước. “Để chống lại chủ nghĩa bằng hữu, cơ chế quyền được biết ở Mỹ gồm đạo luật Tự do thông tin, và quyền đòi hỏi thông tin về việc sử dụng nguồn lực công” [78, tr.14], bộ phận KSNB thực hiện kiểm soát tuân thủ, kiểm soát hoạt động, lập Báo cáo KSNB và Báo cáo của Tổng thanh tra gửi người đứng đầu Bộ, ngành và gửi Tổng Thanh tra. Các Bộ, ngành cũng được thuê chuyên gia, công ty chuyên nghiệp thực hiện KSNB trong phạm vi không thuộc danh mục bí mật quốc gia.

Quy trình KSNB: Các Tổng Thanh tra liên hệ với các phòng ban, bộ phận của Bộ để có thông tin phân tích, đưa ra 10 danh mục rủi ro lớn nhất của Bộ. 10 danh mục này sẽ trình lên Lãnh đạo Bộ, Tổng Kiểm toán Nhà nước, Quốc hội nhằm xác nhận lại các rủi ro để lập kế hoạch KSNB trong năm và công khai kế hoạch ra công chúng. Bộ phận KSNB của Bộ không phải là cấp dưới của Tổng thanh tra nhưng có mối quan hệ giải trình trách nhiệm và sử dụng nghiệp vụ theo

chuẩn mực KSNB của Kiểm toán Nhà nước ban hành. Báo cáo của KSNB của Bộ không phải công khai ra công chúng (chỉ báo cáo người đứng đầu Bộ, ngành), báo cáo KSNB của Tổng Thanh tra phải trình Quốc hội.

Như vậy, KSNB ở Mỹ gồm 3 bộ phận: Văn phòng Tổng Thanh tra chuyên ngành; Tổng Kiểm toán Nhà nước và KSNB tự nguyện của các Bộ [40].

** Mô hình KSNB phi tập trung của Hàn Quốc*

Các Bộ, ngành và chính quyền địa phương phải thành lập bộ phận KSNB về sử dụng NS – TSNN và bổ nhiệm người đứng đầu bộ phận KSNB theo Luật Kiểm toán công ban hành tháng 3/2010, trong đó chủ yếu các Bộ, ngành chỉ thành lập bộ phận KSNB ở cấp Bộ (chỉ một vài Bộ, ngành theo mô hình phân cấp thành lập bộ phận KSNB ở các đơn vị trực thuộc và chỉ ở những đơn vị có quy mô lớn và tính chất hoạt động phức tạp).

Bộ phận KSNB thực hiện KSNB theo Chuẩn mực KSNB và Chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp cho kiểm soát viên nội bộ ở các cơ quan nhà nước do Kiểm toán Nhà nước ban hành, Văn phòng Chính phủ cũng ban hành riêng quy định về KSNB cho các cơ quan nhà nước cấp Trung ương và một số Bộ, ngành cũng ban hành riêng quy định về KSNB trong phạm vi Bộ. Các loại hình KSNB là kiểm soát toàn bộ hoạt động sử dụng NS – TSNN, kiểm soát chuyên đề (ngân sách của chương trình, dự án), kiểm soát hoạt động (đánh giá tính kinh tế, hiệu quả và hiệu lực...), trong đó: Tập trung nguồn lực và đặt trọng tâm cho kiểm soát hoạt động, quy định về xác định trách nhiệm tổ chức, cá nhân có liên quan.

Bộ phận KSNB của Bộ, ngành báo cáo về hoạt động KSNB với Kiểm toán Nhà nước và Tổng Thanh tra để các cơ quan này sử dụng báo cáo hoạt động KSNB của Bộ, ngành để tổng hợp báo cáo trình Quốc hội, trong báo cáo trình Quốc hội có nêu quan điểm của bộ phận KSNB của Bộ, ngành [81, tr.35].

** Mô hình KSNB phi tập trung của Đức*

Các cơ quan nhà nước ở Trung ương và chính quyền địa phương có thành lập bộ phận KSNB thuộc cơ quan đó, tuy nhiên cán bộ của bộ phận KSNB không thuộc bộ máy các cơ quan nhà nước mà là người của các công ty kiểm toán độc lập được cơ quan nhà nước thuê, cán bộ của bộ phận KSNB chỉ tuân thủ theo hướng dẫn nghiệp vụ nghề nghiệp và chịu sự giám sát của Cơ quan kiểm toán Tối cao Liên Bang Đức, trong hoạt động KSNB họ chỉ thực hiện vai trò tiền kiểm đối với các hoạt động sử dụng ngân sách, các chương trình, dự án của cơ quan nhà

nước thông qua các tài liệu, hồ sơ do cơ quan nhà nước có trách nhiệm cung cấp theo hợp đồng, họ chỉ báo cáo kết quả hoạt động KSNB lên Cơ quan Kiểm toán Tối cao Liên Bang Đức [85].

** Mô hình KSNB phi tập trung của Latvia*

Tổ chức bộ máy KSNB về sử dụng NS - TSNN như sau: Thủ tướng Chính phủ thành lập tổ chức KSNB đối với các Bộ và cơ quan trực thuộc và chỉ đạo hoạt động KSNB của các Bộ, ngành; người đứng đầu Bộ, ngành thành lập tổ chức KSNB đối với các đơn vị trực thuộc. Tổ chức KSNB chịu trách nhiệm KSNB trong cơ quan mình và các đơn vị trực thuộc theo các Quy chế của Chính phủ về tổ chức hoạt động KSNB, giám sát hệ thống KSNB; tổ chức KSNB không được tham gia thực hiện các nhiệm vụ quản lý, triển khai các chương trình, dự án...

Hoạt động KSNB bao gồm: KSNB về hoạt động của hệ thống KSNB của Bộ và của các đơn vị trực thuộc; KSNB về thực hiện các chương trình, dự án sử dụng NSNN, tài trợ, hỗ trợ; giám sát và phối hợp với các cơ quan ngoại kiểm trong việc thực hiện các kiến nghị của cơ quan ngoại kiểm (Kiểm toán Nhà nước, Thanh tra...), báo cáo và giải trình về hoạt động KSNB với người đứng đầu đơn vị [141].

** Mô hình KSNB tập trung của Anbani*

Tổ chức bộ máy KSNB về sử dụng NS - TSNN của Anbani bao gồm: (i) Ủy ban kiểm toán nội bộ thuộc Bộ Tài chính với các thành viên do Bộ Tài chính bổ nhiệm có nhiệm vụ tư vấn cho Bộ Tài chính xem xét, thông qua báo cáo hoạt động KSNB do Tổng Giám đốc KSNB trình. (ii) Ban Giám đốc KSNB thuộc Bộ Tài chính với thành viên do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm, đại diện cho Bộ Tài chính thực hiện hoạt động KSNB trong khu vực công theo yêu cầu của Bộ trưởng Bộ Tài chính, báo cáo và giải trình về hoạt động KSNB với Bộ Tài chính và xây dựng, ban hành các chuẩn mực KSNB.

Các bộ phận KSNB thuộc các Bộ, ngành do người đứng đầu Bộ, ngành bổ nhiệm thực hiện hoạt động KSNB trong khu vực công thuộc Bộ, ngành trên cơ sở các chuẩn mực KSNB được Tổng Giám đốc KSNB ban hành, báo cáo và giải trình về hoạt động KSNB với người đứng đầu Bộ, ngành và Bộ Tài chính [85].

1.4.2 Một số bài học cho Việt Nam từ kinh nghiệm nước ngoài

Mặc dù các nước có chế độ chính trị, điều kiện kinh tế - xã hội khác nhau,

nhưng đều chung quan niệm NS-TSNN là nguồn lực đặc biệt được gắn chặt với quyền lực của Nhà nước. Vì thế công tác sử dụng NS - TSNN và hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN luôn được quy định bằng các văn bản pháp lý có hiệu lực cao và hệ thống chế độ, định mức quy định chặt chẽ, đầy đủ. Qua kinh nghiệm KSNB về sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN ở một số nước, Luận án rút ra một số bài học cho Việt Nam như sau:

Bài học 1, Cần có sự thống nhất nhận thức về tính tất yếu khách quan và vai trò quan trọng của hoạt động KSNB.

Từ kinh nghiệm các nước cho thấy, dù ở mô hình tập trung, phi tập trung hoặc hỗn hợp; quy định KSNB mang tính bắt buộc hay khuyến khích; hoạt động KSNB có tính độc lập, chuyên trách (Pháp, Hoa Kỳ, Hàn Quốc) hay thiết lập các mối quan hệ theo hướng hợp tác giải trình trách nhiệm (Hoa Kỳ, Latvia) và xã hội hóa hoạt động KSNB thông qua thuê công ty tư vấn, chuyên gia độc lập thực hiện (Đức, Hoa Kỳ), nhưng đều khẳng định hoạt động KSNB là tất yếu khách quan, cần thiết, là một công cụ quản lý có hiệu quả, hoạt động KSNB luôn được thực hiện cùng hoạt động sử dụng NS – TSNN của các cơ quan nhà nước.

Bài học 2, Hoạt động KSNB cần được quy định bởi các văn bản pháp lý cao và có hệ thống các văn bản pháp luật hướng dẫn đầy đủ.

Các nước đều có Luật quy định về hoạt động KSNB; các cơ quan QLNN (chủ yếu là Kiểm toán Nhà nước và Bộ Tài chính) đều ban hành đầy đủ hệ thống văn bản pháp luật hướng dẫn thực hiện, trong đó nhấn mạnh: (i) Quy định về phân cấp giữa các cơ quan về hoạt động KSNB và trách nhiệm báo cáo, giải trình (Pháp: Chánh Thanh tra, kiểm soát viên của Bộ Tài chính thực hiện KSNB đối với các Bộ, ngành và báo cáo, giải trình với Bộ Tài chính, kiểm soát viên của Bộ thực hiện KSNB đối với Bộ đó và giải trình với người đứng đầu Bộ; Hoa Kỳ: Bộ phận KSNB chịu trách nhiệm giải trình với Tổng Thanh tra; Anh: Thư ký thường trực của Bộ, ngành thực hiện KSNB đối với Bộ, ngành và giải trình với Cơ quan kiểm toán quốc gia; Đức: Kiểm toán độc lập thuê ngoài chịu trách nhiệm KSNB và báo cáo Kiểm toán Nhà nước). (ii) Trách nhiệm hướng dẫn trình tự, thủ tục, quy trình KSNB (Pháp, Hoa Kỳ: Kiểm toán Nhà nước ban hành chuẩn mực KSNB; Hàn Quốc: Kiểm toán Nhà nước ban hành chuẩn mực KSNB, Chính phủ ban hành quy định KSNB đối với các cơ quan nhà nước cấp Trung ương, một số Bộ ban hành quy định KSNB trong phạm vi Bộ; Anh: Bộ Tài chính ban hành

chuẩn mực KSNB).

Bài học 3, Cần lựa chọn mô hình tổ chức hoạt động KSNB phù hợp với thực tiễn.

Trong phạm vi cả nước, việc lựa chọn mô hình KSNB (tập trung, phi tập trung, hỗn hợp) đều có những ưu điểm và hạn chế: (i) Đối với mô hình tập trung (như của Pháp) sẽ tạo điều kiện tăng cường mức độ chuyên nghiệp và vai trò độc lập của KSNB, tuy nhiên bộ máy KSNB sẽ chồng chéo, chồng chéo vì mỗi Bộ, ngành có cả KSNB của Bộ Tài chính và KSNB của Bộ, ngành, giảm trách nhiệm của các Bộ, ngành là đối tượng trực tiếp sử dụng NS – TSNN và giao trách nhiệm quá lớn cho Bộ Tài chính; (ii) Đối với mô hình phi tập trung (như Hàn Quốc, Anh) sẽ giảm mức độ chồng chéo trong hoạt động KSNB, tăng trách nhiệm của Bộ, ngành vì Bộ, ngành trực tiếp sử dụng NS – TSNN sẽ thực hiện hoạt động KSNB, tuy nhiên hạn chế trong việc tăng cường mức độ chuyên nghiệp, độc lập của hoạt động KSNB.

Trong phạm vi từng Bộ, ngành, từng cơ quan nhà nước, các nước đều quy định phải có: (i) Bộ phận hoặc cá nhân được giao nhiệm vụ KSNB, thực chất là giúp thủ trưởng cơ quan nhà nước và các cơ quan ngoại kiểm thực hiện chức năng kiểm soát theo luật định; (ii) Các mô hình đều gắn với cấu trúc bộ máy hành chính, nổi bật vai trò của người đứng đầu các cơ quan hành chính; (iii) Chú trọng tính độc lập của bộ phận KSNB, bộ phận này không trực tiếp tham gia chức năng phân bổ, điều hành NSNN nhưng được quyền nhận thông tin của các cơ quan, bộ phận sử dụng NS- TSNN, có mối quan hệ trực tiếp với người đứng đầu cơ quan nhà nước, với ngoại kiểm và các hội đồng tư vấn, các chuyên gia.

Bài học 4, Xác định rõ thẩm quyền bổ nhiệm người đứng đầu bộ phận KSNB và kiểm soát viên.

Bộ máy thực hiện nhiệm vụ KSNB hoạt động có hiệu lực, hiệu quả đều dựa trên nền tảng lực lượng cán bộ được giao nhiệm vụ KSNB phải có đủ trình độ, năng lực thực hiện nhiệm vụ (Pháp, Hàn Quốc: Cán bộ được giao nhiệm vụ KSNB phải có chứng chỉ kiểm soát viên do Kiểm toán Nhà nước cấp; thẩm quyền và địa vị pháp lý của bộ phận KSNB và của người đứng đầu (Hoa Kỳ: Tổng Thanh tra là người đứng đầu bộ phận KSNB của Bộ, ngành do Quốc hội bổ nhiệm; Anbani: Ban Giám đốc KSNB thuộc Bộ Tài chính với thành viên do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm; Latvia: Tổ chức bộ máy KSNB về sử dụng NS –

TSNN của Bộ, ngành do Thủ tướng Chính phủ thành lập). Trên cơ sở đó hoạt động KSNB tiến đến tính chuyên nghiệp cao nhất, có đủ thẩm quyền để tổ chức thực hiện nhiệm vụ, kiến nghị, kết luận và đảm bảo thực thi kiến nghị, kết luận.

Bài học 5, Cần tăng cường phối hợp giữa KSNB với ngoại kiểm.

Ở các nước đều có sự phân định rõ giữa hoạt động ngoại kiểm và KSNB. Tuy nhiên, bộ phận KSNB về sử dụng NS-TSNN đều có mối quan hệ mật thiết với các cơ quan ngoại kiểm (thanh tra, kiểm toán của Nhà nước) thông qua việc cơ quan ngoại kiểm xác định rủi ro (Hoa Kỳ: Kiểm toán Nhà nước xác nhận rủi ro làm cơ sở lập kế hoạch KSNB); phân công cán bộ chuyên trách hỗ trợ nghiệp vụ, chế độ báo cáo, giải trình (Anh: Bộ Tài chính hỗ trợ nghiệp vụ KSNB; Latvia: KSNB hỗ trợ ngoại kiểm trong tổ chức thực hiện kiến nghị). Trong tổ chức hoạt động KSNB luôn song hành với công tác ngoại kiểm, các hoạt động này không thể thay thế, cản trở nhau và luôn có tác dụng phối hợp, hỗ trợ lẫn nhau. Không có độc quyền đơn phương kiểm soát mà phối hợp phân quyền rõ ràng ngoại kiểm và KSNB.

Bài học 6, Chú trọng cảnh báo rủi ro, nguy cơ tiềm ẩn, tăng cường kiểm soát hiệu quả của công tác sử dụng NS – TSNN.

Hoạt động KSNB không chỉ dừng lại ở việc xem xét, kết luận và xử lý vụ việc cụ thể mà tập trung nghiên cứu tài liệu, nghe giải trình để đưa ra những đánh giá, kiến nghị để điều chỉnh những chủ trương, chính sách có tính vĩ mô, góp phần phòng ngừa rủi ro có thể trong tương lai, kịp thời điều chỉnh những công việc chưa phù hợp, tăng cường kiểm soát hoạt động (Pháp: Kiểm soát viên do Bộ Tài chính cử đến các Bộ, ngành có nhiệm vụ tiền kiểm các hoạt động tài chính; Hoa Kỳ: Đưa ra 10 danh mục rủi ro lớn nhất để lựa chọn kế hoạch KSNB; Hàn Quốc chú trọng kiểm soát hoạt động để đánh giá tính kinh tế, hiệu quả; Đức: KSNB chỉ tập trung tiền kiểm...).

CHƯƠNG 2

THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG KIỂM SOÁT NỘI BỘ VỀ SỬ DỤNG NGÂN SÁCH, TÀI SẢN NHÀ NƯỚC TẠI CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH, SỰ NGHIỆP THUỘC BỘ TÀI CHÍNH

2.1 Khái quát về kiểm soát nội bộ ở Việt Nam và các cơ quan hành chính, sự nghiệp sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước thuộc Bộ Tài chính

2.1.1 Khái quát hoạt động kiểm soát nội bộ và cơ chế, chính sách có liên quan đến kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính

2.1.1.1 Khái quát hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp của Việt Nam

Từ sau Cách mạng Tháng Tám, Hiến pháp Việt Nam luôn nhấn mạnh vai trò kiểm soát của nhân dân. Hiến pháp năm 2013 tại khoản 1, khoản 2 Điều 8 tiếp tục giao quyền cho nhân dân: “Công dân có quyền tham gia QLNN và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước. Nhà nước tạo điều kiện để công dân tham gia QLNN và xã hội; công khai, minh bạch trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của công dân”[115]. Tư tưởng Hồ Chí Minh về kiểm soát đã chỉ rõ “Khi đã có chính sách đúng, thì sự thành công hoặc thất bại của chính sách đó là do nơi cách tổ chức công việc, nơi lựa chọn cán bộ, và do nơi kiểm tra” [80, tr.1076]; “cán bộ kinh tế, tài chính phụ trách nhiều tiền, của mà chưa hoàn toàn thông thạo việc quản lý tiền, của ấy. Cho nên chúng ta cần ra sức học tập quản lý tài sản quốc gia mà ngành mình phụ trách” [105, tr.226].

Cùng với sự hình thành và phát triển của Nhà nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, qua hoạt động lãnh đạo của Đảng và quản lý của Nhà nước hiện nay, chúng ta khẳng định KSNB là yêu cầu khách quan, được quy định ở các luật chuyên ngành, trong hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, của các Bộ, ngành, HĐND, UBND các cấp và trong văn bản điều hành của người đứng đầu các tổ chức. Trong đó, hoạt động KSNB hình thành từ hệ thống kiểm tra của Đảng và kiểm soát của Nhà nước đến các tổ chức xã hội, doanh nghiệp, ngày càng được phân định rõ hơn về quyền lợi, nghĩa vụ, trách nhiệm của các đơn vị, bộ phận có liên quan. Lịch sử hoạt động KSNB ở Việt Nam được đánh

dấu bằng việc ra đời của của Sắc lệnh số 64-SL ngày 23/11/1945 của Chủ tịch nước thành lập Ban Thanh tra đặc biệt làm công việc “Điều tra, hỏi chứng, xem xét các tài liệu giấy tờ của các UBND hoặc các cơ quan của Chính phủ cần thiết cho công việc giám sát” và “đề nghị lên Chính phủ những điều cần sửa đổi trong các cơ quan” [75] đã thúc đẩy các cơ quan hành chính tôn trọng pháp luật, duy trì chế độ KSNB theo pháp luật và báo cáo cơ quan có thẩm quyền. Nghị quyết nhiều nhiệm kỳ Đại hội Đảng và các văn bản pháp luật của Nhà nước đều khẳng định vai trò quan trọng, tích cực của hoạt động kiểm soát về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN. Thông thường, hoạt động kiểm soát về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN gồm 2 loại hình chủ yếu sau:

Thứ nhất, hoạt động kiểm soát do các cơ quan bên ngoài thực hiện, ví dụ: Quốc hội, HĐND các cấp, cơ quan Kiểm tra Đảng, Thanh tra Chính phủ, Kiểm toán Nhà nước thực hiện thanh tra, kiểm tra, kiểm toán về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN theo Điều lệ Đảng, quy định của pháp luật.

Thứ hai, hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN, bao gồm: Hoạt động kiểm tra, kiểm toán, giám sát của các cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc trong bộ máy hành chính; hoạt động kiểm tra của các cơ quan Kiểm tra Đảng, Ban Thanh tra nhân dân, các tổ chức chính trị - xã hội, của cán bộ, công chức, viên chức đối với việc sử dụng NS – TSNN tại cơ quan HCSN; hoạt động tự kiểm tra của thủ trưởng cơ quan HCSN và hoạt động tự kiểm tra của cán bộ, công chức, viên chức được giao nhiệm vụ quản lý, sử dụng NS – TSNN tại cơ quan HCSN; hoạt động giám sát của các tổ chức đoàn thể, của cán bộ, công chức, viên chức của cơ quan HCSN về sử dụng NS – TSNN tại cơ quan HCSN.

Mặc dù việc kiểm soát ban đầu có xu hướng một chiều trên xuống, ngoài vào. Tuy nhiên, hoạt động KSNB đã từng bước được củng cố, hoàn thiện. Năm 1976 lần đầu tiên Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập Ban Thanh tra nhân dân ở cơ quan HCSN, doanh nghiệp và địa phương[122]. Pháp lệnh Thanh tra năm 1990 và Luật Thanh tra năm 2004 tiếp tục khẳng định vị trí của tổ chức thanh tra nhân dân trong hệ thống cơ quan nhà nước. Luật Thanh tra 2004 đã thành lập Thanh tra (cấp Vụ) ở các Bộ với nhiệm vụ giúp Bộ trưởng QLNN về công tác thanh tra ngành, trong đó có thanh tra nhân dân tại cơ quan... trong phạm vi quản lý hành chính của Bộ. Luật Kiểm toán Nhà nước năm 2005 quy

định các cơ quan, tổ chức quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước căn cứ các quy định của pháp luật, xây dựng và duy trì hoạt động hệ thống KSNB thích hợp và có hiệu quả; Cơ quan kiểm toán Nhà nước chỉ đạo và hướng dẫn về chuyên môn, nghiệp vụ KSNB; sử dụng kết quả KSNB của cơ quan, tổ chức. Nghị định số 90/2013/NĐ-CP ngày 08/8/2013 của Chính phủ tiếp tục quy định trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước trong thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao.

Hoạt động KSNB ở cơ quan HCSN dịch chuyển từ ngoài vào đến nội bộ mỗi Bộ, ngành, trở thành quy định bắt buộc đối với các đơn vị có sử dụng NSNN. Tại Điều 2 Quy chế về tự kiểm tra tài chính, kế toán tại các cơ quan, đơn vị có sử dụng kinh phí NSNN kèm theo Quyết định số 67/2004/QĐ-BTC ngày 13/8/2004 của Bộ trưởng Bộ Tài chính đã quy định “Cơ quan hành chính Nhà nước, đơn vị sự nghiệp và các tổ chức khác có sử dụng toàn bộ hoặc một phần kinh phí NSNN đều phải thực hiện công tác tự kiểm tra tài chính, kế toán tại đơn vị mình” [3]. Thông tư số 71/2006/TT-BTC ngày 09/8/2006 hướng dẫn thực hiện quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập quy định tại điểm c mục 2.6 phần X quy định đối với đơn vị sự nghiệp công lập “các cơ quan chủ quản có trách nhiệm thực hiện việc kiểm tra hoạt động thu, chi của các đơn vị sự nghiệp trực thuộc” [8]. Thông tư liên tịch số 71/2014/TTLT-BTC-BNV ngày 31/5/2014 của Bộ Tài chính và Bộ Nội vụ về chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng kinh phí quản lý hành chính đối với các cơ quan nhà nước tại điểm c mục 2 Điều 6 quy định đối với các cơ quan hành chính “Thủ trưởng các Bộ, ngành, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có trách nhiệm kiểm tra, giám sát việc thực hiện chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng kinh phí quản lý hành chính của các đơn vị trực thuộc” [63]. Trong từng ngành, lĩnh vực đã có các quy định cụ thể về hoạt động KSNB như: Ngân hàng Nhà nước tại Thông tư số 16/2011/TT-NHNN ngày 17/8/2011 quy định về KSNB Ngân hàng Nhà nước [100], Tập đoàn Điện lực Việt Nam tại Quyết định số 486/QĐ-EVN ngày 10/7/2013 ban hành Quy chế KSNB của Tập đoàn [118].

Căn cứ pháp lý để tổ chức thực hiện hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN bao gồm các Luật như: Luật NSNN, Luật Kế toán, Luật Kiểm toán Nhà nước, Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí... và các

văn bản quy phạm pháp luật có liên quan và đối với từng cơ quan HCSN thì ngoài các văn bản pháp luật nêu trên còn có thêm hệ thống quy chế nội bộ của từng cơ quan HCSN, điều hành của các cơ quan HCSN cấp trên, của mỗi cơ quan HCSN và của mỗi bộ phận trong cơ quan HCSN.

Như vậy, hoạt động KSNB có bề dày lịch sử, gắn với hoạt động QLNN, xã hội, sản xuất kinh doanh. Chủ trương của Đảng và pháp luật của Nhà nước Việt Nam tiếp tục phân cấp, phân quyền rõ hơn, thúc đẩy các cơ quan HCSN tự chịu trách nhiệm; đề cao vai trò, trách nhiệm KSNB của người đứng đầu, của người lao động là nét tương đồng với các quốc gia theo thể chế kinh tế thị trường có sự quản lý của nhà nước pháp quyền.

2.1.1.2 Cơ chế, chính sách có liên quan đến kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính

Các cơ chế, chính sách có liên quan đến KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính bao gồm các đề án nghiên cứu xây dựng chiến lược, chính sách, pháp luật về QLNN và quản lý các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính như: Bộ Tài chính (2004) “Quy chế tự kiểm tra tài chính, kế toán tại các cơ quan, đơn vị có sử dụng kinh phí NSNN” [3]. Bộ Tài chính (chủ trì) Đề án Chiến lược Tài chính Việt Nam đến năm 2020 (đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 450/QĐ-TTg ngày 18/4/2012 [123]. Bộ Tài chính (2013) Đề án “Chương trình hành động của ngành Tài chính triển khai thực hiện Chiến lược Tài chính đến năm 2020” [51]. Bộ Tài chính (2009) (Đề án) “Quy chế kiểm tra, kiểm toán nội bộ công tác quản lý tài chính, kế toán, tài sản nhà nước, ĐTXD và đầu tư ứng dụng CNTT trong các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính” ban hành năm 2009 [19] và ban hành năm 2012 [45]...

Các Đề án nêu trên đã xác lập cơ sở khoa học cho việc hình thành khung pháp lý đối với hoạt động KSNB về sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính. Trong đó, các Quy chế của Bộ Tài chính quy định hoạt động KSNB về sử dụng NS - TSNN áp dụng đối với các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính đã có giá trị cho các Bộ, ngành, địa phương tham khảo để xây dựng khung pháp lý cho hoạt động KSNB về sử dụng NS-TSNN phù hợp với đặc thù của mỗi Bộ, ngành, địa phương. Qua thực tế, hoạt động KSNB đã được thương xuyên cập nhật bổ sung trong các cơ chế, chính sách theo nhiệm vụ mới phát sinh như KSNB về ứng dụng CNTT, hiện đại hóa của ngành Tài chính...

2.1.2 Các cơ quan hành chính, sự nghiệp sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước thuộc Bộ Tài chính

2.1.2.1 Đặc điểm các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính

Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài chính được quy định tại các Nghị định của Chính phủ: Nghị định số 77/2003/NĐ-CP ngày 01/7/2003, Nghị định số 118/2008/NĐ-CP ngày 27/11/2008, Nghị định số 215/2013/NĐ-CP ngày 23/12/2013. Theo quy định của Nghị định số 215/2013/NĐ-CP, cơ cấu tổ chức của Bộ Tài chính bao gồm: Các tổ chức hành chính giúp Bộ trưởng thực hiện chức năng QLNN, các tổ chức sự nghiệp phục vụ QLNN thuộc Bộ, có cơ cấu tổ chức bộ máy theo hệ thống dọc từ Trung ương đến cấp huyện trong phạm vi toàn quốc [71] (chi tiết xem Phụ lục 1, Sơ đồ 2). Một số đặc điểm cơ bản liên quan đến hoạt động KSNB về sử dụng NS-TSNN như sau:

Thứ nhất, Bộ Tài chính có tổ chức bộ máy bao gồm nhiều đầu mối trực thuộc với 05 cơ quan HCSN cấp Tổng cục, có 04 cơ quan HCSN cấp Tổng cục có hệ thống dọc từ Trung ương đến cấp huyện trong phạm vi toàn quốc, ngoài các nhiệm vụ QLNN và hoạt động sự nghiệp như những cơ quan HCSN khác còn có các hoạt động đặc thù: (i) Tổng cục Thuế có các Cục Thuế tại các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; các Chi cục Thuế tại các quận, huyện thuộc tỉnh, trong đó có các Đội thuế phường, xã hoặc liên phường, xã trực thuộc, với các hoạt động đặc thù như in ấn, phát hành ấn chỉ có thu tiền, không thu tiền; chi kinh phí ủy nhiệm thu thuế đến từng xã, phường, thị trấn. (ii) Tổng cục Hải quan có các Cục Hải quan (tại một tỉnh, thành phố hoặc liên tỉnh) và các Chi cục Hải quan tại các khu vực cửa khẩu, khu công nghiệp..., với các hoạt động đặc thù như phòng, chống buôn lậu hàng hóa qua biên giới, biển, được trang bị các trang thiết bị như tàu biển, máy soi... (iii) Kho bạc Nhà nước (KBNN) có KBNN các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; KBNN các quận, huyện thuộc tỉnh, với các hoạt động đặc thù như in ấn, phát hành các loại ấn chỉ có giá trị như tiền; phát hành trái phiếu Chính phủ...(iv) Tổng cục Dự trữ Nhà nước có các Cục Dự trữ Nhà nước khu vực (tại một tỉnh, thành phố hoặc liên tỉnh); các Chi cục Dự trữ Nhà nước tại các địa bàn khu vực (một huyện, một số huyện) hoặc địa bàn trọng điểm, chiến lược, trong đó có các các Tổng kho và vùng Kho Dự trữ Nhà nước trực thuộc, với các hoạt động đặc thù như quản lý hàng hóa dự trữ nhà nước (mua, bán, bảo quản, nhập, xuất hàng dự trữ, vận hành hệ thống kho dự trữ). Các cơ quan

HCSN cấp Tổng cục với tổ chức bộ máy bao gồm các cơ quan HCSN trực thuộc, các nội dung chi của từng cơ quan HCSN được bố trí và được phê duyệt trong dự toán thu, chi NSNN hàng năm và mỗi đơn vị (trừ các Chi cục Hải quan) đều là đơn vị dự toán (được trực tiếp sử dụng NS – TSNN).

Thứ hai, về nguồn kinh phí của các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính: (i) Có cơ quan HCSN được giao kinh phí trực tiếp từ Bộ Tài chính, có cơ quan HCSN là các đơn vị cấp Chi cục thuộc các đơn vị cấp Tổng cục được trực tiếp sử dụng NSNN, được giao kinh phí qua các đơn vị cấp trung gian (cấp II thuộc Bộ, cấp II thuộc Tổng cục) như các Chi cục Thuế, Chi cục Dự trữ Nhà nước; có cơ quan HCSN là các Chi cục Hải quan không được trực tiếp sử dụng NSNN (tạm ứng kinh phí và thanh toán với đơn vị cấp Cục Hải quan). (ii) Có một số cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính ngoài sử dụng NSNN như các cơ quan HCSN khác, còn được sử dụng các nguồn kinh phí khác như KBNN được sử dụng nguồn kinh phí phát hành trái phiếu, thu nghiệp vụ; Tổng cục Hải quan được sử dụng nguồn kinh phí phòng chống ma túy, phòng chống buôn lậu; Tổng cục Dự trữ Nhà nước được sử dụng nguồn mua hàng dự trữ nhà nước, bảo quản hàng dự trữ nhà nước... (iii) Bộ Tài chính còn có một số đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện các hoạt động sự nghiệp như đào tạo, nghiên cứu, xuất bản, phát hành, hoạt động từ nguồn dự toán chi NSNN do Bộ Tài chính giao và các nguồn thu sự nghiệp, dịch vụ của đơn vị, trong đó một số đơn vị tự đảm bảo một phần kinh phí hoạt động, một số đơn vị tự đảm bảo toàn bộ chi phí hoạt động, một số đơn vị được NSNN đảm bảo toàn bộ chi phí hoạt động.

Thứ ba, tài sản của các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính, có cơ quan HCSN được Bộ Tài chính trực tiếp trang cấp tài sản, có cơ quan HCSN là các đơn vị cấp Chi cục thuộc các đơn vị cấp Tổng cục được trang cấp tài sản qua các đơn vị cấp trung gian (cấp II thuộc Bộ, cấp II thuộc Tổng cục); có cơ quan HCSN như các Chi cục Thuế, KBNN huyện, Chi cục Dự trữ Nhà nước được giao quản lý tài sản (có hệ thống sổ kế toán, hạch toán, tổng hợp báo cáo về tài sản); có cơ quan HCSN như các Chi cục Hải quan không được giao quản lý tài sản (không có có hệ thống sổ kế toán, không hạch toán, không tổng hợp báo cáo về tài sản); được trang cấp các tài sản đặc thù như hệ thống máy soi tại các cảng hàng không, cảng biển; thiết bị phát hiện ma túy, chó nghiệp vụ, vũ khí quân dụng, tàu biển, hàng hóa dự trữ nhà nước...

Thứ tư, các kế hoạch, dự án đầu tư hiện đại hóa của các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính có liên quan giữa các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính và các cơ quan HCSN ngoài Bộ Tài chính để đảm bảo tương thích với hệ thống CNTT quốc gia, quan hệ trực tiếp với các cam kết của Việt Nam với các tổ chức và đối tác thương mại quốc tế, phù hợp với thông lệ quốc tế như hệ thống Thông tin quản lý NSNN và KBNN; Dự án hiện đại hóa quy trình thu nộp thuế giữa cơ quan Thuế, Hải quan, KBNN, Tài chính, Kế hoạch và Đầu tư...

Từ đó dẫn đến đa dạng về nguồn kinh phí, chủng loại tài sản, hoạt động sử dụng NS – TSNN phức tạp, khối lượng công việc lớn, liên quan đến nhiều cơ quan HCSN, trải rộng trên phạm vi toàn quốc đã tác động trực tiếp đến hoạt động KSNB, đòi hỏi bộ máy KSNB về sử dụng NS-TSNN của Bộ Tài chính và của các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính phải được tổ chức thực hiện đồng bộ tại từng đơn vị, từng cấp, thực sự được đổi mới nhằm đáp ứng mục tiêu, yêu cầu nghiệp vụ chuyên môn và hoạt động sử dụng NS – TSNN của Bộ Tài chính.

2.1.2.2 Phân loại các cơ quan hành chính, sự nghiệp sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước của Bộ Tài chính

** Các cơ quan hành chính, sự nghiệp là đơn vị dự toán các cấp*

Theo quy định tại Luật NSNN, Nghị định số 215/2013/NĐ-CP, công tác sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính bao gồm hệ thống các đơn vị dự toán cấp I, cấp II và cấp III, thời điểm năm 2014 tổng số đơn vị dự toán ở 3 cấp là 1.869 đơn vị, bao gồm: 01 đơn vị dự toán cấp I, 161 đơn vị dự toán cấp II, 1.707 đơn vị dự toán cấp III (chi tiết xem Phụ lục 1, Bảng 1), cụ thể:

(i) Đơn vị dự toán cấp I là Bộ Tài chính (giao Cục Kế hoạch – Tài chính làm đầu mối) trực tiếp nhận dự toán thu, chi NSNN hàng năm do Nhà nước giao, phân bổ và giao dự toán thu, chi NSNN cho các đơn vị dự toán trực thuộc. Chịu trách nhiệm trước Nhà nước về việc tổ chức thực hiện công tác dự toán, quyết toán ngân sách của cấp mình và công tác dự toán, quyết toán của các đơn vị dự toán cấp dưới trực thuộc.

(ii) Đơn vị dự toán cấp II là cấp dưới đơn vị dự toán cấp I: Cấp II cấp Trung ương (Tổng cục Thuế, KBNN, Tổng cục Hải quan, Tổng cục Dự trữ Nhà nước, Ủy ban Chứng khoán Nhà nước..) được đơn vị dự toán cấp I giao dự toán và phân bổ dự toán được giao cho các đơn vị dự toán cấp II thuộc cấp tỉnh và các đơn vị dự toán cấp III trực thuộc; cấp II cấp tỉnh (Cục Thuế, KBNN tỉnh, Cục Dự

trữ Nhà nước khu vực...) được đơn vị dự toán cấp II cấp Trung ương giao dự toán và phân bổ dự toán được giao cho các đơn vị dự toán cấp III trực thuộc.

(iii) Đơn vị dự toán cấp III là đơn vị trực tiếp sử dụng NS - TSNN, bao gồm các đơn vị: Tại Trung ương (Cơ quan Bộ Tài chính, cơ quan Tổng cục, các Cục thuộc Bộ, các Cục thuộc Tổng cục); tại các tỉnh (Văn phòng các Cục Thuế, KBNN tỉnh, Cục Hải quan, Cục Dự trữ Nhà nước Khu vực...), tại cấp huyện (các Chi cục Thuế, KBNN huyện, Chi cục Dự trữ Nhà nước). Bên cạnh còn có các đơn vị dự toán cấp III trực thuộc đơn vị dự toán cấp I như các đơn vị HCSN... thuộc Bộ. Ngoài ra còn có một số đơn vị trực thuộc các đơn vị dự toán cấp III, bao gồm: Các Chi cục Hải quan thuộc Cục Hải quan, các Đội Thuế thuộc Chi cục Thuế là các đơn vị được tạm ứng kinh phí, sử dụng TSNN để phục vụ thực hiện nhiệm vụ được giao và tập hợp hồ sơ, chứng từ làm thủ tục tạm ứng, thanh toán gửi đơn vị dự toán cấp III theo quy định.

** Các cơ quan hành chính, sự nghiệp là chủ đầu tư dự án đầu tư xây dựng*

Bộ Tài chính có các dự án ĐTXD trong phạm vi cả nước “do các cơ quan HCSN được giao sử dụng công trình sau khi hoàn thành đưa vào sử dụng làm chủ đầu tư tổ chức thực hiện” [68]. Ngoài ra “nhiệm vụ chủ đầu tư còn được giao theo phạm vi quản lý, quy mô dự án thông qua thành lập các Ban Quản lý dự án ĐTXD chuyên nghiệp, có năng lực triển khai thực hiện các dự án phức tạp, có yêu cầu cao về xây dựng và lắp đặt thiết bị trong ngành Tài chính, cụ thể: Ban Quản lý các dự án của Bộ đối với dự án quan trọng thúc đẩy cải cách, hiện đại hóa ngành Tài chính; các dự án có tổng mức đầu tư trên 300 tỷ đồng của hệ thống Thuế, hệ thống Hải quan và các đơn vị sự nghiệp thuộc Bộ, các dự án khác do Bộ trưởng Bộ Tài chính quyết định. Ban Quản lý các dự án thuộc Tổng cục đối với các dự án quan trọng thúc đẩy cải cách, hiện đại hóa trong hệ thống chuyên sâu, các dự án có tổng mức đầu tư từ 100 - 300 tỷ đồng của từng hệ thống; các dự án kho dự trữ nhà nước tuyến 1, các dự án khác do Tổng cục trưởng quyết định” [44]. Tổng số các cơ quan HCSN được giao chủ đầu tư các dự án ĐTXD có tổng mức đầu tư từ 300 triệu đồng trở lên năm 2012 là 889 chủ đầu tư, năm 2014 là 700 chủ đầu tư (chi tiết xem Phụ lục 1, Bảng 2).

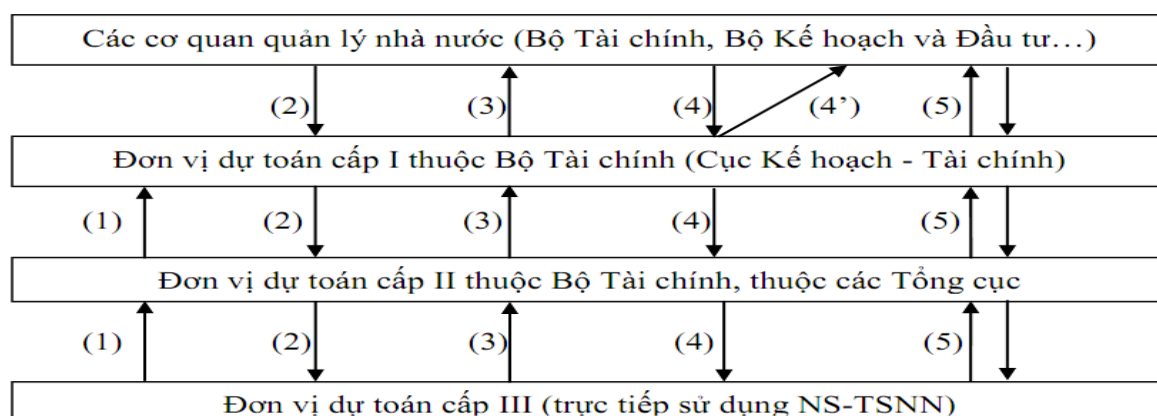
2.1.2.3 Quy trình nghiệp vụ sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính

** Quy trình nghiệp vụ sử dụng ngân sách tại các cơ quan hành chính, sự*

nghiệp thuộc Bộ Tài chính

Quy trình nghiệp vụ sử dụng ngân sách tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính đảm bảo theo quy định của Luật NSNN, Luật Đầu tư công và các văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành, cụ thể như sau:

Thứ nhất, quy trình công tác dự toán, quyết toán ngân sách hàng năm



Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ các quy định trong văn bản pháp luật

Sơ đồ 2.1 Quy trình nghiệp vụ sử dụng ngân sách

tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính

(i) **Lập dự toán hàng năm:** Từ tháng 4 và 5 hàng năm, các đơn vị dự toán lập dự toán cho năm kế hoạch, các đơn vị dự toán cấp III gửi cấp II trực tiếp thẩm định, cấp II gửi cấp I là Cục Kế hoạch - Tài chính thẩm định và tổng hợp báo cáo sơ bộ dự toán các cấp thuộc Bộ Tài chính trong tháng 6 (quy trình (1) trong sơ đồ 2.1). Sau khi Nhà nước thông báo số kiểm tra dự toán cho các Bộ, Bộ Tài chính thông báo số kiểm tra dự toán cho các đơn vị dự toán trực thuộc và các đơn vị dự toán tiếp tục thông báo cho các đơn vị dự toán trực thuộc đơn vị (quy trình (2) trong sơ đồ 2.1). Trong tháng 7 hàng năm, các đơn vị dự toán tiếp tục hoàn chỉnh dự toán năm kế hoạch báo cáo đơn vị dự toán cấp trên trực tiếp, đơn vị dự toán cấp I (Cục Kế hoạch – Tài chính) thẩm định và tổng hợp dự toán trình Bộ trưởng Bộ Tài chính phê duyệt, báo cáo các cơ quan QLNN (Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Kiểm toán Nhà nước...) để thảo luận dự toán của Bộ Tài chính (quy trình (3) trong sơ đồ 2.1). Từ tháng 9 - tháng 11 hàng năm các đơn vị dự toán các cấp thuộc Bộ Tài chính thực hiện thẩm định chi tiết dự toán với các đơn vị dự toán trực thuộc để thống nhất nội dung.

(ii) **Chấp hành dự toán hàng năm:** Tháng 12 hàng năm, sau khi Nhà nước giao dự toán thu, chi NSNN cho các Bộ, đơn vị dự toán cấp I tổ chức phân bổ dự

toán đối với các đơn vị dự toán trực thuộc trình Bộ trưởng Bộ Tài chính phê duyệt và báo cáo các cơ quan QLNN (Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư) thẩm tra phương án phân bổ dự toán (quy trình (4) và (4') trong sơ đồ 2.1). Sau đó đơn vị dự toán cấp I giao dự toán cho các đơn vị dự toán cấp II, đơn vị dự toán cấp II giao dự toán cho các đơn vị dự toán cấp III trực thuộc (quy trình (4) trong sơ đồ 2.1) để các đơn vị dự toán tổ chức thực hiện tạm ứng, thanh toán trực tiếp từ KBNN. Trong năm trường hợp đề nghị Nhà nước bổ sung dự toán, các đơn vị thực hiện theo quy trình (3) trong sơ đồ 2.1; được Nhà nước bổ sung dự toán, các đơn vị thực hiện theo quy trình (4), (4') trong sơ đồ 2.1 (nguồn kinh phí được sử dụng của Bộ Tài chính giai đoạn 2006 – 2014 chi tiết xem Phụ lục 1, bảng 3).

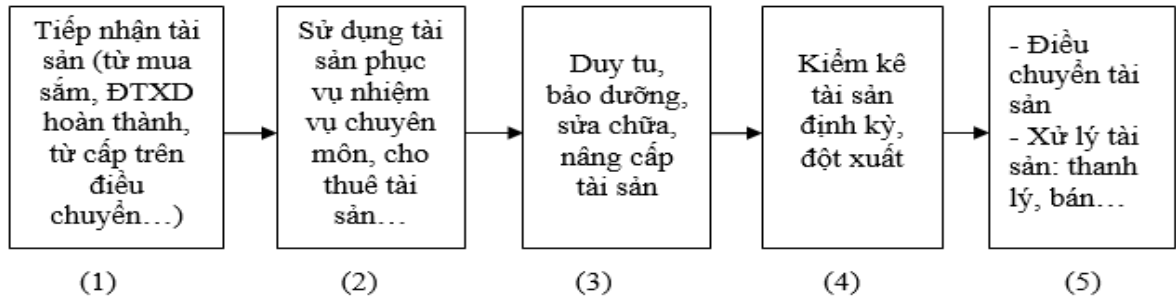
(iii) Quyết toán ngân sách hàng năm: Sau khi kết thúc năm kế hoạch, các đơn vị dự toán cấp III lập báo cáo quyết toán ngân sách báo cáo đơn vị dự toán cấp trên trực tiếp; đơn vị dự toán cấp II tổ chức xét duyệt, thông báo xét duyệt quyết toán cho các đơn vị dự toán cấp III trực thuộc, tổng hợp báo cáo quyết toán của các đơn vị dự toán trực thuộc báo cáo đơn vị dự toán cấp I là Cục Kế hoạch – Tài chính để tổ chức thẩm định, thông báo thẩm định quyết toán cho các đơn vị dự toán cấp II trực thuộc và tổng hợp báo cáo quyết toán thu, chi NSNN của các đơn vị dự toán các cấp thuộc Bộ Tài chính báo cáo các cơ quan QLNN (Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Kiểm toán Nhà nước) trước ngày 01/10 năm sau (quy trình (5) trong sơ đồ 2.1).

Thứ hai, quy trình công tác quản lý dự án đầu tư phát triển, đối với từng dự án đầu tư phát triển sử dụng NSNN, cơ quan HCSN được giao chủ đầu tư tổ chức thực hiện từng nội dung công việc và trình cấp có thẩm quyền theo phân cấp thẩm định, phê duyệt, cụ thể: (i) Chủ trương đầu tư bao gồm nội dung công việc sự cần thiết đầu tư, mục tiêu, yêu cầu... (ii) Chuẩn bị đầu tư bao gồm các nội dung công việc thiết kế cơ sở, tổng mức đầu tư của dự án; thành lập Ban quản lý dự án; khảo sát, thiết kế kỹ thuật thi công và tổng dự toán. (iii) Thực hiện đầu tư bao gồm các nội dung công việc tổ chức đấu thầu; thương thảo và ký kết hợp đồng; thực hiện hợp đồng. (iv) Kết thúc đầu tư bao gồm các nội dung công việc lập hồ sơ hoàn công, bàn giao đưa công trình vào sử dụng.

** Quy trình nghiệp vụ sử dụng tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính*

Quy trình nghiệp vụ sử dụng tài sản nhà nước tại các cơ quan HCSN thuộc

Bộ Tài chính đảm bảo theo quy định của Luật quản lý, sử dụng tài sản nhà nước và các văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành, cụ thể như sau:



Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ các quy định trong văn bản pháp luật

Sơ đồ 2.2 Quy trình nghiệp vụ sử dụng tài sản nhà nước

tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính

(i) Tiếp nhận tài sản: Từ mua sắm, ĐTXD hoàn thành, từ cơ quan HCSN cấp trên điều chuyển... bao gồm các công việc thẩm định, phê duyệt chủ trương tiếp nhận, chuyển giao tài sản; tiếp nhận, hạch toán tăng tài sản trên sổ kế toán của cơ quan (quy trình (1) trong sơ đồ 2.2). (ii) Hàng năm sử dụng tài sản: Phục vụ nhiệm vụ chuyên môn, đối với các đơn vị sự nghiệp còn được sử dụng tài sản tự đầu tư để cho thuê, duy tu, bảo dưỡng, sửa chữa nâng cấp tài sản (quy trình (2), (3) trong sơ đồ 2.2). (iii) Kiểm kê tài sản: Hàng năm các cơ quan HCSN thực hiện kiểm kê tài sản thời điểm 31/12, hoặc kiểm kê đột xuất theo yêu cầu và tổng hợp báo cáo tài sản (báo cáo cơ quan HCSN cấp trên trực tiếp, cơ quan thống kê đồng cấp...), Bộ Tài chính tổng hợp số liệu tài sản thời điểm 31/12 hàng năm của Bộ Tài chính để thông báo cho các đơn vị thuộc Bộ và báo cáo các cơ quan QLNN (quy trình (4) trong sơ đồ 2.2). (iv) Điều chuyển tài sản cho cơ quan khác, xử lý tài sản bao gồm: Thanh lý, bán tài sản... (quy trình (5) trong sơ đồ 2.2) (tổng hợp tài sản và xử lý tài sản của Bộ Tài chính giai đoạn 2006 - 2013 chi tiết xem Phụ lục 1, bảng 4).

2.2 Phân tích thực trạng hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính giai đoạn 2006 – 2014

2.2.1 Cơ sở pháp lý và đặc điểm tổ chức bộ máy thực hiện hoạt động kiểm soát nội bộ, đối tượng được kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính

2.2.1.1 Các quy định pháp lý về tổ chức bộ máy thực hiện hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính

Cơ sở pháp lý để Bộ Tài chính hướng dẫn hoạt động KSNB về sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ là các luật có liên quan. Điều 6 Luật Kiểm toán Nhà nước quy định: “Trách nhiệm của cơ quan, tổ chức quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước: Căn cứ vào các quy định của pháp luật, xây dựng và duy trì hoạt động hệ thống KSNB thích hợp và có hiệu quả” [111]. Điều 64 Luật NSNN quy định “Thủ trưởng các đơn vị dự toán cấp trên có trách nhiệm kiểm tra và duyệt quyết toán thu, chi ngân sách của các đơn vị trực thuộc; kiểm tra việc mua sắm, quản lý, sử dụng tài sản của Nhà nước của các đơn vị trực thuộc” [109]. Điều 35 Luật Kế toán quy định “Đơn vị kế toán phải chịu sự kiểm tra kế toán của cơ quan có thẩm quyền” [110]. Điều 65 và Điều 72 Luật Thanh tra quy định “Ban thanh tra nhân dân được thành lập ở cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập do Hội nghị công nhân, viên chức hoặc Hội nghị đại biểu công nhân, viên chức bầu” [114]; Điều 66 và Điều 73 của Luật này quy định “Ban thanh tra nhân dân do Ban chấp hành Công đoàn cơ sở trực tiếp chỉ đạo hoạt động, có nhiệm vụ giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, việc thực hiện pháp luật về dân chủ ở cơ sở của cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập” [114].

Trên cơ sở các luật chủ yếu nêu trên, Bộ Tài chính đã quy định chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính đối với hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN với các nội dung cụ thể như sau:

(1) Quy định về nhiệm vụ và tổ chức bộ máy thực hiện hoạt động KSNB (kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ) của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc

Thứ nhất, Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Cục Kế hoạch – Tài chính. Theo Điều 2 Quyết định số 299/QĐ-BTC ngày 17/02/2014 của Bộ trưởng Bộ Tài chính, Cục Kế hoạch – Tài chính có nhiệm vụ “hướng dẫn các đơn vị thuộc Bộ lập và tổng hợp kế hoạch kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ; thực hiện kiểm tra, kiểm toán nội bộ trong tổ chức thực hiện nhiệm vụ quản lý tài chính, kế toán, tài sản, đầu tư phát triển và xây dựng; thực hiện kiểm toán nội bộ trong tổ chức thực hiện nhiệm vụ đầu tư ứng dụng CNTT của

các đơn vị thuộc Bộ Tài chính” [59]. Cục Kế hoạch - Tài chính có Ban Kiểm tra, kiểm toán nội bộ được giao nhiệm vụ KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính.

Thứ hai, Quy định nhiệm vụ và tổ chức bộ máy thực hiện KSNB của Tổng cục Thuế. Có hai đơn vị là đơn vị làm công tác kiểm tra nội bộ và đơn vị làm công tác tài vụ - quản trị được giao nhiệm vụ KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN trực thuộc, bao gồm: (i) Tại Tổng cục Thuế: “Vụ Kiểm tra nội bộ thực hiện kiểm tra nội bộ, phòng chống tham nhũng, thực hành tiết kiệm chống lãng phí, giải quyết khiếu nại, tố cáo trong ngành thuế; Vụ Tài vụ - Quản trị thực hiện kiểm tra cơ quan thuế các cấp thực hiện dự toán kinh phí, ĐTXD, mua sắm tài sản, phương tiện làm việc, đồng phục, ấn chỉ thuế (Điều 10 và Điều 12 Quyết định số 106/QĐ-BTC ngày 14/01/2010 của Bộ trưởng Bộ Tài chính)” [28]. (ii) Tại Cục Thuế: “Phòng Kiểm tra nội bộ triển khai thực hiện công tác kiểm tra việc tuân thủ pháp luật, tính liêm chính của cơ quan thuế, công chức thuế; Phòng Hành chính - Quản trị - Tài vụ - ấn chỉ tổ chức hướng dẫn, chỉ đạo và kiểm tra các Chi cục Thuế trong việc thực hiện công tác xây dựng và thực hiện dự toán kinh phí, ĐTXD, quản lý trang thiết bị, phương tiện làm việc, trang phục, ấn chỉ thuế (Mục 9 và Mục 10 Quyết định số 502/QĐ-TCT ngày 29/3/2010)” [121].

Thứ ba, Quy định nhiệm vụ và tổ chức bộ máy thực hiện KSNB của Tổng cục Hải quan. Có hai đơn vị là đơn vị làm công tác thanh tra và đơn vị làm công tác tài vụ - quản trị được giao nhiệm vụ KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN trực thuộc, bao gồm: (i) Tại Tổng cục Hải quan: “Thanh tra Tổng cục Hải quan thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật đối với các tổ chức, cá nhân thuộc thẩm quyền quản lý của Tổng cục trưởng Tổng cục Hải quan (Điều 2 Quyết định số 1014/QĐ-BTC ngày 11/5/2010)” [26]; “Vụ Tài vụ - Quản trị tổ chức thực hiện kiểm tra nội bộ về quản lý tài chính, kế toán, tài sản nhà nước, đầu tư mua sắm trang thiết bị kỹ thuật, tài sản, ĐTXD (Điều 4 Quyết định số 1018/QĐ-BTC ngày 11/5/2010)” [27]. (ii) Tại các Cục Hải quan: “Đơn vị tham mưu về công tác thanh tra thực hiện công tác kiểm tra theo chỉ đạo của Cục trưởng Cục Hải quan; đơn vị tham mưu về công tác tài vụ quản trị thực hiện kiểm tra, giám sát các hoạt động chi tiêu tài chính, thực hiện công tác kiểm toán nội bộ theo quy định của pháp luật (Mục V và Mục VII Quyết định số 1170/QĐ-TCHQ ngày 09/6/2010)” [120].

Thứ tư, Quy định nhiệm vụ và tổ chức bộ máy thực hiện KSNB của Tổng cục Dự trữ Nhà nước: Có hai đơn vị là đơn vị làm công tác thanh tra và đơn vị làm công tác tài vụ - quản trị được giao nhiệm vụ KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN trực thuộc, bao gồm: (i) Tại Tổng cục Dự trữ Nhà nước: “Thanh tra Tổng cục Dự trữ Nhà nước thanh tra, kiểm tra theo kế hoạch, đột xuất theo yêu cầu (Điều 2 Quyết định số 3122/QĐ-BTC ngày 10/12/2009)” [21]; “Vụ Tài vụ - Quản trị kiểm tra các đơn vị thuộc Tổng cục thực hiện chế độ quản lý tài chính, kế toán, kiểm toán, kiểm tra nội bộ; kiểm tra báo cáo quyết toán (Điều 5 Quyết định số 2448/QĐ-BTC ngày 05/10/2009)” [20]. (ii) Tại các Cục Dự trữ Nhà nước khu vực: “Phòng Thanh tra kiểm tra việc chấp hành pháp luật, thực hiện nhiệm vụ được giao; thực hiện thanh tra, kiểm tra đột xuất các đơn vị trực thuộc theo yêu cầu; Phòng Tài chính Kế toán thực hiện kiểm tra, giám sát đối với các Chi cục Dự trữ Nhà nước trực thuộc (Mục III và mục V Quyết định số 173/QĐ-TCĐT ngày 10/12/2009)” [119].

Thứ năm, Quy định nhiệm vụ và tổ chức bộ máy thực hiện KSNB của Ủy ban Chứng khoán Nhà nước. Có hai đơn vị là đơn vị làm công tác thanh tra và đơn vị làm công tác tài vụ - quản trị được giao nhiệm vụ KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN trực thuộc. Điều 9 Quyết định số 398/QĐ-BTC ngày 23/02/2010 của Bộ trưởng Bộ Tài chính đã quy định “Thanh tra Ủy ban Chứng khoán Nhà nước thực hiện chức năng thanh tra hành chính trong phạm vi QLNN của Ủy ban Chứng khoán Nhà nước; thanh tra việc thực hiện chính sách pháp luật và nhiệm vụ đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân theo kế hoạch đã được phê duyệt; Vụ Tài vụ - Quản trị tổ chức kiểm tra việc chấp hành chế độ tài chính, kế toán và việc thực hiện các quy định về mua sắm, quản lý, sử dụng tài sản công của các đơn vị trực thuộc” [30].

Thứ sáu, Quy định nhiệm vụ và tổ chức bộ máy thực hiện KSNB của KBNN. Đơn vị làm công tác tài vụ - quản trị được giao nhiệm vụ KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN trực thuộc. Điều 8 Quyết định số 357/QĐ-BTC ngày 11/2/2010 của Bộ trưởng Bộ Tài chính quy định “Vụ Tài vụ - Quản trị kiểm tra công tác quản lý tài chính, quản lý ĐTXD nội bộ, quản lý tài sản trong hệ thống KBNN” [29] và Điều 8 Quyết định số 164/QĐ-KBNN ngày 17/3/2010 của Tổng Giám đốc KBNN “Phòng Tài vụ kiểm tra công tác tài chính nội bộ tại KBNN huyện trực thuộc” [92].

Thứ bảy, Quy định nhiệm vụ và tổ chức bộ máy thực hiện KSNB tại các đơn vị còn lại thuộc Bộ Tài chính. Ở các đơn vị này, bộ phận làm công tác sử dụng NS-TSNN kiêm nhiệm hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại đơn vị.

(2) Quy định về nhiệm vụ và tổ chức bộ máy thực hiện hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN (tự kiểm tra nội bộ, giám sát nội bộ)

Thứ nhất, đối với hoạt động tự kiểm tra nội bộ: Các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính không thành lập bộ phận độc lập, thực hiện giao nhiệm vụ cho thủ trưởng các đơn vị, cán bộ, bộ phận chuyên môn phải thực hiện hoạt động tự kiểm tra nội bộ “Thủ trưởng các đơn vị chịu trách nhiệm tổ chức triển khai thực hiện tự kiểm tra nội bộ theo đúng quy định, phải xây dựng kế hoạch hàng năm và thường xuyên tự kiểm tra nội bộ đối với các bộ phận, các quy trình quản lý của đơn vị. Tất cả cán bộ, công chức, viên chức các đơn vị trước, trong và sau quá trình thực hiện nhiệm vụ chuyên môn phải thường xuyên thực hiện rà soát, tự kiểm tra trong công tác quản lý theo nhiệm vụ chuyên môn được giao” [45].

Thứ hai, đối với hoạt động giám sát nội bộ: Ban Thanh tra nhân dân ở cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính “do Hội nghị công nhân, viên chức hoặc Hội nghị đại biểu công nhân, viên chức bầu với nhiệm kỳ 02 năm; với số lượng 3 hoặc 5 hoặc 7 hoặc 9 thành viên, tiến hành bằng hình thức bỏ phiếu kín, người được bầu là thành viên Ban Thanh tra nhân dân phải có trên 50% số đại biểu tham dự Đại hội tín nhiệm” [56, tr.3 - 4]. Từ đầu nhiệm kỳ Ban Thanh tra nhân dân xây dựng quy chế hoạt động và chương trình công tác của nhiệm kỳ, trong đó có hoạt động giám sát về sử dụng NS-TSNN để có căn cứ tổ chức thực hiện giám sát và tổng hợp báo cáo kết quả giám sát khi kết thúc nhiệm kỳ, trong đó hàng năm có xây dựng kế hoạch, báo cáo kết quả giám sát theo nội dung quy chế hoạt động, chương trình công tác của nhiệm kỳ.

2.2.1.2 Đặc điểm tổ chức bộ máy thực hiện hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính

Tổ chức bộ máy thực hiện hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính có những đặc điểm chủ yếu sau:

Thứ nhất, đối với hoạt động KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc (kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ): (i) Cục Kế hoạch - Tài chính có Ban Kiểm tra, kiểm toán nội bộ được giao chuyên trách hoạt

động KSNB. (ii) Các Tổng cục (trừ KBNN) đều giao 2 đơn vị thực hiện hoạt động KSNB là đơn vị làm công tác thanh tra, kiểm tra nội bộ và đơn vị làm công tác tài vụ quản trị. (iii) Các cơ quan HCSN khác không thành lập bộ phận chuyên trách hoạt động KSNB, các cán bộ làm công tác thanh tra, kiểm tra, sử dụng NS - TSNN được giao kiêm nhiệm hoạt động KSNB.

Thứ hai, đối với hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN (tự kiểm tra nội bộ, giám sát nội bộ) áp dụng cơ chế kiêm nhiệm, không tổ chức thành bộ phận độc lập trực thuộc lãnh đạo đơn vị. Tổ chức KSNB này gần giống với Hoa Kỳ chỉ khuyến khích thành lập bộ phận KSNB ở các Bộ, nhưng thực tế nhiều Bộ ở Mỹ đã chủ động thành lập bộ phận KSNB với cán bộ kiêm nhiệm và được thuê ngoài. Đánh giá về hiện trạng tổ chức bộ máy thực hiện KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính: Kết quả khảo sát của tác giả Luận án về tính hợp lý của bộ máy thực hiện hoạt động KSNB và vai trò của hoạt động KSNB từ 355 cán bộ như sau:

(1) *Về tổ chức bộ máy*: (i) Một số cơ quan HCSN có quy mô lớn, ngành dọc từ Trung ương đến địa phương (các Tổng cục) nên thành lập bộ máy KSNB ở cấp Trung ương, vùng, tỉnh độc lập với bộ máy sử dụng NS – TSNN của đơn vị. (ii) Các cơ quan HCSN còn lại giao nhiệm vụ KSNB cho một bộ phận độc lập với bộ phận sử dụng NS – TSNN của đơn vị. Kiến nghị với Nhà nước về quy định tổ chức bộ máy nêu trên: Có 324/355 phiếu đồng ý chiếm tỷ lệ 92% và 28/355 phiếu không đồng ý chiếm tỷ lệ 8% (chi tiết xem Phụ lục 2, mục 5.1.1).

(2) *Về vai trò hoạt động KSNB*: Hoạt động giám sát nội bộ của Ban Thanh tra nhân dân có các tỷ lệ tích cực luôn thấp, Ví dụ có 11% phiếu cho rằng Thanh tra nhân dân “Ít quan trọng” khi tham gia KSNB so với 8% đối với hoạt động KSNB của cơ quan HCSN cấp trên với các cơ quan HCSN trực thuộc và 1,4% đối với hoạt động tự kiểm tra nội bộ (chi tiết xem Phụ lục 2, bảng 2) cho thấy các ý kiến đánh giá đúng mức tiếng nói, sự tham gia và hiệu quả của từng cầu phần trong hoạt động KSNB.

2.2.1.3 Đối tượng được kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước

Đối tượng được KSNB về sử dụng NS-TSNN đã được quy định tại Điều 2 Quy chế KSNB ban hành kèm theo Quyết định số 791/QĐ-BTC ngày 30/3/2012 của Bộ trưởng Bộ Tài chính. Trong đó bao gồm “tất cả các đơn vị, cá nhân có liên quan đến quản lý, sử dụng kinh phí NSNN, các nguồn thu được để lại theo

chế độ, các nguồn tài trợ, viện trợ (nếu không có điều kiện ràng buộc) và các nguồn hợp pháp khác; quản lý và sử dụng tài sản; quản lý ĐTXD và đầu tư ứng dụng CNTT đều phải tuân thủ và thực hiện hoạt động KSNB” [45]. Các nhóm đối tượng cụ thể, gồm:

Thứ nhất, hoạt động KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc: Đối tượng là các cơ quan HCSN là đơn vị dự toán và chủ đầu tư các dự án đầu tư phát triển.

Thứ hai, hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN: Đối tượng là các bộ phận (phòng, tổ), các cán bộ trong cơ quan HCSN được giao nhiệm vụ quản lý, sử dụng NS-TSNN của đơn vị.

2.2.2 Thực trạng triển khai và kết quả tổ chức thực hiện hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính giai đoạn 2006 - 2014

2.2.2.1 Thực trạng triển khai và kết quả tổ chức thực hiện hoạt động kiểm soát nội bộ của cơ quan hành chính, sự nghiệp cấp trên đối với các cơ quan hành chính, sự nghiệp trực thuộc

* *Về quy trình*: Mặc dù Bộ Tài chính đã có quy định về hoạt động KSNB từ năm 2005 (tại Quyết định số 1871/QĐ-BTC ngày 06/6/2005), nhưng đến năm 2009 Bộ Tài chính mới ban hành quy trình KSNB tại Quy chế KSNB ban hành kèm theo Quyết định số 2269/QĐ-BTC ngày 18/9/2009 (áp dụng cho giai đoạn 2009 - 2011). Sau đó quy trình KSNB đã được sửa đổi, hoàn thiện tại Quy chế KSNB kèm theo Quyết định số 791/QĐ-BTC ngày 30/3/2012 và Quyết định số 298/QĐ-BTC ngày 18/02/2012, bao gồm 08 bước như sau:

Bảng 2.1: Quy trình tổ chức thực hiện KSNB của Bộ Tài chính

Các bước	Nội dung của từng bước
Bước 1	Xây dựng và phê duyệt kế hoạch KSNB hàng năm
Bước 2	Khảo sát, thu thập thông tin về đối tượng được KSNB
Bước 3	Nội dung chi tiết KSNB
Bước 4	Công bố và tổ chức triển khai thực hiện KSNB
Bước 5	Lập biên bản xác nhận nội dung KSNB
Bước 6	Lập Báo cáo, kết luận và kiến nghị qua kết quả KSNB
Bước 7	Tổ chức thực hiện kết luận, kiến nghị KSNB
Bước 8	Chế độ báo cáo KSNB

Nguồn: Báo cáo tập huấn kiểm tra, kiểm toán nội bộ về quản lý, sử dụng NS-TSNN của Bộ Tài chính tháng 4/2012 [42, tr.2].

Nội dung cụ thể các bước như sau:

Bước 1, xây dựng và phê duyệt kế hoạch KSNB hàng năm: (i) Căn cứ và nội dung xây dựng kế hoạch: Chủ trương, định hướng và yêu cầu, nhiệm vụ quản lý; kết quả, kết luận, kiến nghị thanh tra, kiểm toán; kết quả phân tích, đánh giá và dự báo rủi ro của các đơn vị có trách nhiệm. (ii) Nguyên tắc xây dựng: Không chồng chéo giữa các cơ quan HCSN trong nội bộ và với các cơ quan ngoại kiểm; phải thực hiện KSNB tối thiểu một lần trong một thời gian nhất định đối với mỗi cơ quan HCSN, đối với mỗi bộ phận quản lý trong cơ quan HCSN, thông thường từ 3-5 năm phải thực hiện KSNB một lần. (iii) Thời gian báo cáo kế hoạch: Có quy định về thời gian báo cáo cụ thể với từng cơ quan HCSN, từng cấp, nhưng phải bảo đảm trước ngày 01 tháng 12 của năm trước để làm căn cứ tổ chức thực hiện từ đầu năm sau.

Bước 2, khảo sát, thu thập thông tin về đối tượng được KSNB về tổ chức bộ máy, đặc điểm và mô hình tổ chức công tác sử dụng NS – TSNN... trên cơ sở đó có đề xuất nội dung KSNB. Thủ trưởng cơ quan HCSN chủ trì phê duyệt nội dung báo cáo khảo sát làm căn cứ lập, phê duyệt nội dung chi tiết KSNB.

Bước 3, nội dung chi tiết KSNB: Nội dung, thời kỳ KSNB, thời điểm tổ chức thực hiện nên quy định cụ thể để tránh ảnh hưởng tới công tác chuyên môn của cơ quan HCSN, nhưng phải có đủ thời gian để thực hiện hoạt động KSNB; thành phần tham gia hoạt động KSNB; thời gian thông báo kết quả KSNB...

Bước 4, công bố và tổ chức triển khai thực hiện KSNB: (i) Trưởng đoàn, Tổ trưởng KSNB tổ chức họp các thành viên để thông báo nội dung chi tiết kế hoạch và phân công nhiệm vụ cho các thành viên; từng thành viên xây dựng, thống nhất kế hoạch chi tiết trong Đoàn, Tổ. (ii) Trưởng đoàn, Tổ trưởng KSNB thông báo cho đối tượng được KSNB và các đối tượng có liên quan về nội dung chi tiết KSNB. (iii) Tổ chức thực hiện KSNB theo các trình tự: Tiếp quản hồ sơ, tài liệu; quản lý, sử dụng, tra cứu hồ sơ, tài liệu; kiểm tra thực tế vật tư, trang thiết bị, tài sản; đối chiếu, so sánh; yêu cầu đơn vị, cá nhân có liên quan thuyết minh, giải trình... (iv) Ký biên bản xác nhận nội dung, số liệu với đơn vị, cá nhân có liên quan; báo cáo kết quả các nội dung được phân công và đề xuất kết luận, kiến nghị với Trưởng đoàn, Tổ trưởng để tổng hợp, dự thảo biên bản, thông báo kết quả KSNB. Trong bước này có quy định cụ thể về chế độ trao đổi, báo cáo kết quả công việc định kỳ hàng ngày, hàng tuần; họp rút kinh nghiệm khi kết thúc KSNB và quản lý, sử dụng Sổ nhật ký KSNB.

Bước 5, lập biên bản xác nhận nội dung KSNB: Quy định về nội dung dự thảo biên bản, thẩm quyền ký biên bản với đơn vị, bộ phận được KSNB.

Bước 6, lập Báo cáo kết quả, kết luận và kiến nghị qua kết quả KSNB: Quy định về hình thức, nội dung báo cáo; trình tự dự thảo, xin ý kiến; thẩm quyền ban hành, trong đó kết luận, kiến nghị xử lý (bắt buộc phải thực hiện trong thời gian xác định); có đề xuất, khuyến nghị (không bắt buộc phải thực hiện).

Bước 7, tổ chức thực hiện kết luận, kiến nghị KSNB: Quy định về việc các đơn vị, cá nhân phải báo cáo, thời điểm, nội dung báo cáo, đối tượng nhận báo cáo việc thực hiện kết luận, kiến nghị. Quy định đơn đốc, xử lý đối với các kết luận, kiến nghị chưa đảm bảo quy định.

Bước 8, chế độ báo cáo KSNB: Bao gồm các báo cáo định kỳ, đột xuất về kết quả KSNB; kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị KSNB, thời điểm báo cáo; đối tượng báo cáo và đối tượng tiếp nhận, xử lý báo cáo.

Trong hoạt động KSNB hàng năm của Bộ Tài chính: Nội dung, phạm vi, đối tượng, phương pháp, phương thức và quy trình KSNB đều được ban hành công khai, thường xuyên bổ sung các chi tiết để phù hợp với hoạt động của từng năm để các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính chủ động bố trí thời gian, nhân lực, tổ chức thực hiện KSNB. Đây cũng là căn cứ để Bộ Tài chính và các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính giải trình với cơ quan ngoại kiểm, hình thành báo cáo KSNB về sử dụng NS-TSNN công khai, minh bạch phù hợp với quy định của pháp luật. Kết quả khảo sát áp dụng quy trình KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc từ 355 cán bộ có 95,8% ý kiến đánh giá rất tốt và tốt, 4,2 % ý kiến đánh giá trung bình (chi tiết xem Phụ lục 2, bảng 15).

** Về phương pháp: Thực hiện kiểm soát sau (hậu kiểm), kiểm soát hiện hành (đồng thời), chưa thực hiện kiểm soát trước (tiền kiểm); hoạt động kiểm toán nội bộ mới thực hiện phương thức kiểm toán tuân thủ và kiểm toán báo cáo tài chính, chưa thực hiện kiểm toán hoạt động. Với các phương pháp nghiệp vụ qua kết quả khảo sát từ 355 cán bộ: Phương pháp đối chiếu được đề xuất áp dụng nhiều nhất (19,8%), tiếp đến là phương pháp chọn mẫu (17,6%), phương pháp phân tích (17,0%), phương pháp kiểm kê (15,0%), phương pháp điều tra (12,8%), phương pháp cân đối (12%), cuối cùng là phương pháp trắc nghiệm (5,7%) (chi tiết xem Phụ lục 2, bảng 14).*

** Về kết quả tổ chức thực hiện*

Bộ Tài chính (Cục Kế hoạch - Tài chính, các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính) tổ chức thực hiện hoạt động KSNB đối với các cơ quan HCSN trực thuộc:

Bảng 2.2: Bộ Tài chính tổ chức thực hiện KSNB đối với các đơn vị dự toán, dự án ĐTXD thuộc Bộ Tài chính giai đoạn 2006– 2014

Đơn vị tính: Số lần KSNB/đơn vị

Năm	Nội dung	Đơn vị dự toán các cấp							Dự án ĐTXD
		Cộng	Đơn vị dự toán cấp I	Dự toán cấp II		Dự toán cấp III			
				Trực tiếp thuộc Bộ, tổng cục tại TW	Thuộc tổng cục tại tỉnh	Trực tiếp thuộc Bộ, tổng cục tại TW	Thuộc tổng cục tại tỉnh	Thuộc tổng cục tại huyện	
2006	Đơn vị, Dự án ĐTXD	1.785	1	12	152	63	190	1.367	820
	Các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính được KSNB	33	0	2	11	5	15	0	0
2007	Đơn vị, Dự án ĐTXD	1.794	1	12	149	67	187	1.378	852
	Các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính được KSNB	47	0	4	17	5	21	0	1
2008	Đơn vị, Dự án ĐTXD	1.831	1	12	149	74	189	1.406	595
	Các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính được KSNB	59	0	2	25	5	27	0	0
2009	Đơn vị, Dự án ĐTXD	1.843	1	12	149	76	189	1.416	736
	Các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính được KSNB	55	0	0	22	2	31	0	4
2010	Đơn vị, Dự án ĐTXD	1.851	1	12	149	74	190	1.425	683
	Các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính được KSNB	65	0	0	27	5	33	0	30
2011	Đơn vị, Dự án ĐTXD	1.856	1	12	149	74	190	1.430	728
	Các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính được KSNB	65	0	0	27	7	31	0	40
2012	Đơn vị, Dự án ĐTXD	1.863	1	12	149	74	190	1.437	889
	Các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính được KSNB	84	0	3	33	7	41	0	22
2013	Đơn vị, Dự án ĐTXD	1.869	1	12	149	74	190	1.443	775
	Các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính được KSNB	73	0	3	29	3	38	0	32
2014	Đơn vị, Dự án ĐTXD	1.869	1	12	149	74	190	1.443	700
	Các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính được KSNB	81	0	4	30	7	40	0	29
(1) Tổng số đơn vị, dự án		16.561	9	108	1.344	650	1.705	12.745	6.778
(2) Tổng số đơn vị được KSNB		562	0	18	221	46	277	0	158
(3) Tỷ lệ các đơn vị được KSNB		0,03	0,00	0,17	0,16	0,07	0,16	0,00	0,02

Nguồn: Cục Kế hoạch – Tài chính, Bộ Tài chính

Trong giai đoạn 2006 – 2014, Bộ Tài chính có tổng số các cơ quan HCSN

là đơn vị dự toán được giao dự toán hàng năm là 16.561 đơn vị, tổng số các cơ quan HCSN là chủ đầu tư các dự án ĐTXD hàng năm là 6.778 dự án, trong đó: Bộ Tài chính (Cục Kế hoạch - Tài chính, các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính) thực hiện hoạt động KSNB là 562 đơn vị dự toán và 158 ĐTXD.

Như vậy bình quân hàng năm Bộ Tài chính thực hiện KSNB đối với các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính là đơn vị dự toán chỉ đạt 3% so với số lượng các đơn vị dự toán của Bộ Tài chính, các cơ quan HCSN là chủ đầu tư các dự án ĐTXD chỉ đạt 2% so với số lượng các dự án ĐTXD của Bộ Tài chính. Với tỷ lệ trên, cho thấy dù Bộ Tài chính là một trong những bộ đi đầu về hoạt động KSNB, nhưng số cơ quan HCSN trực thuộc được Bộ Tài chính (Cục Kế hoạch - Tài chính, các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính) thực hiện KSNB còn thấp, cần thay đổi căn bản trong hoạt động KSNB.

Công tác tổ chức thực hiện hoạt động KSNB do từng cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính chủ trì thực hiện như sau:

Thứ nhất, Cục Kế hoạch – Tài chính (đơn vị dự toán cấp I) tổ chức thực hiện KSNB đối với các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính.

Bảng 2.3: Cục Kế hoạch - Tài chính tổ chức thực hiện KSNB đối với các đơn vị dự toán, dự án ĐTXD thuộc Bộ Tài chính giai đoạn 2006– 2014

Đơn vị tính: Số lần KSNB/đơn vị

Năm	Nội dung	Cộng	Đơn vị dự toán các cấp						Dự án ĐTXD
			Đơn vị dự toán cấp I	Dự toán cấp II		Dự toán cấp III			
				Trực tiếp thuộc Bộ, tổng cục tại TW	Thuộc tổng cục tại tỉnh	Trực tiếp thuộc Bộ, tổng cục tại TW	Thuộc tổng cục tại tỉnh	Thuộc tổng cục tại huyện	
2006	Đơn vị, Dự án ĐTXD	1.785	1	12	152	63	190	1.367	820
	Cục KHTC KSNB	33	0	2	11	5	15	0	0
2007	Đơn vị, Dự án ĐTXD	1.794	1	12	149	67	187	1.378	852
	Cục KHTC KSNB	47	0	4	17	5	21	0	1
2008	Đơn vị, Dự án ĐTXD	1.831	1	12	149	74	189	1.406	595
	Cục KHTC KSNB	39	0	2	16	5	16	0	0
2009	Đơn vị, Dự án ĐTXD	1.843	1	12	149	76	189	1.416	736
	Cục KHTC KSNB	19	0	0	7	1	11	0	4
2010	Đơn vị, Dự án ĐTXD	1.851	1	12	149	74	190	1.425	683
	Cục KHTC KSNB	17	0	0	7	1	9	0	18
2011	Đơn vị, Dự án ĐTXD	1.856	1	12	149	74	190	1.430	728
	Cục KHTC KSNB	24	0	0	10	4	10	0	17
2012	Đơn vị, Dự án ĐTXD	1.863	1	12	149	74	190	1.437	889
	Cục KHTC KSNB	27	0	3	9	3	12	0	9
2013	Đơn vị, Dự án ĐTXD	1.869	1	12	149	74	190	1.443	775
	Cục KHTC KSNB	26	0	3	8	3	12	0	9
2014	Đơn vị, Dự án ĐTXD	1.869	1	12	149	74	190	1.443	700
	Cục KHTC KSNB	30	0	4	9	5	12	0	8
(1) Tổng số đơn vị, dự án		16.561	9	108	1.344	650	1.705	12.745	6.778
(2) Tổng số đơn vị được KSNB		262	0	18	94	32	118	0	66
(3) Tỷ lệ các đơn vị được KSNB		0,016	0,00	0,167	0,070	0,049	0,069	0,000	0,010

Nguồn: Cục Kế hoạch – Tài chính, Bộ Tài chính

Số lượng các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính được KSNB bình quân

hàng năm chỉ đạt 1,6% so với tổng số các cơ quan HCSN là đơn vị dự toán, đạt 1% so với tổng số các cơ quan HCSN là chủ đầu tư các dự án ĐTXD thuộc Bộ Tài chính, tỷ lệ này không đủ mẫu số đại diện đánh giá kết quả KSNB toàn bộ các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính. Một số Tổng cục không được KSNB: Các năm 2006, 2008 không thực hiện đối với Tổng cục Thuế; các năm 2007, 2009 không thực hiện đối với KBNN; các năm 2009, 2010 không thực hiện đối với Tổng cục Dự trữ Nhà nước.

Thứ hai, Tổng cục Thuế tổ chức thực hiện KSNB đối với các cơ quan HCSN thuộc Tổng cục Thuế

Bảng 2.4: Tổng cục Thuế tổ chức thực hiện KSNB đối với các đơn vị dự toán, các dự án ĐTXD thuộc Tổng cục Thuế giai đoạn 2006 – 2014

Đơn vị tính: Số lần KSNB/đơn vị

Năm	Nội dung	Đơn vị dự toán các cấp						Dự án ĐTXD
		Cộng	Dự toán cấp II		Dự toán cấp III			
			Trực tiếp thuộc tổng cục tại TW	Thuộc tổng cục tại tỉnh	Trực tiếp thuộc tổng cục tại TW	Thuộc tổng cục tại tỉnh	Thuộc tổng cục tại huyện	
2006	Đơn vị, Dự án ĐTXD	782	1	64	5	64	648	345
	Tổng cục Thuế KSNB	0	0	0	0	0	0	0
2007	Đơn vị, Dự án ĐTXD	784	1	63	5	63	652	409
	Tổng cục Thuế KSNB	0	0	0	0	0	0	0
2008	Đơn vị, Dự án ĐTXD	788	1	63	5	63	656	226
	Tổng cục Thuế KSNB	0	0	0	0	0	0	0
2009	Đơn vị, Dự án ĐTXD	791	1	63	5	63	659	361
	Tổng cục Thuế KSNB	0	0	0	0	0	0	0
2010	Đơn vị, Dự án ĐTXD	794	1	63	5	63	662	366
	Tổng cục Thuế KSNB	0	0	0	0	0	0	0
2011	Đơn vị, Dự án ĐTXD	796	1	63	5	63	664	225
	Tổng cục Thuế KSNB	14	0	7	0	7	0	9
2012	Đơn vị, Dự án ĐTXD	799	1	63	5	63	667	248
	Tổng cục Thuế KSNB	8	0	4	0	4	0	0
2013	Đơn vị, Dự án ĐTXD	801	1	63	5	63	669	208
	Tổng cục Thuế KSNB	8	0	4	0	4	0	8
2014	Đơn vị, Dự án ĐTXD	801	1	63	5	63	669	221
	Tổng cục Thuế KSNB	8	0	4	0	4	0	8
(1) Tổng số đơn vị, dự án		7.136	9	568	45	568	5.946	2.609
(2) Tổng số đơn vị được KSNB		38	0	19	0	19	0	25
(3) Tỷ lệ các đơn vị được KSNB		0,005	0,000	0,033	0,000	0,033	0,000	0,010

Nguồn: Cục Kế hoạch – Tài chính, Bộ Tài chính

Số lượng các cơ quan HCSN thuộc Tổng cục Thuế được KSNB bình quân hàng năm chỉ đạt 0,5% so với tổng số các cơ quan HCSN là đơn vị dự toán, đạt 1% so với tổng số các cơ quan HCSN là chủ đầu tư các dự án ĐTXD thuộc Tổng cục Thuế. Tỷ lệ này không đủ mẫu số đại diện đánh giá kết quả KSNB toàn bộ các cơ quan HCSN thuộc Tổng cục Thuế.

Thứ ba, KBNN tổ chức thực hiện KSNB đối với các cơ quan HCSN thuộc KBNN

Bảng 2.5: KBNN tổ chức thực hiện KSNB đối với các đơn vị dự toán, các dự án ĐTXD thuộc KBNN giai đoạn 2006 – 2014

Đơn vị tính: Số lần KSNB/đơn vị

Năm	Nội dung	Đơn vị dự toán các cấp						Dự án ĐTXD
		Cộng	Dự toán cấp II		Dự toán cấp III			
			Trực tiếp thuộc tổng cục tại TW	Thuộc tổng cục tại tỉnh	Trực tiếp thuộc tổng cục tại TW	Thuộc tổng cục tại tỉnh	Thuộc tổng cục tại huyện	
2006	Đơn vị, Dự án ĐTXD	784	1	64	4	64	651	316
	KBNN KSNB	0	0	0	0	0	0	0
2007	Đơn vị, Dự án ĐTXD	786	1	63	4	63	655	312
	KBNN KSNB	0	0	0	0	0	0	0
2008	Đơn vị, Dự án ĐTXD	792	1	63	4	63	661	226
	KBNN KSNB	8	0	4	0	4	0	0
2009	Đơn vị, Dự án ĐTXD	795	1	63	4	63	664	204
	KBNN KSNB	30	0	15	0	15	0	0
2010	Đơn vị, Dự án ĐTXD	798	1	63	4	63	667	174
	KBNN KSNB	40	0	20	0	20	0	7
2011	Đơn vị, Dự án ĐTXD	800	1	63	4	63	669	260
	KBNN KSNB	16	0	8	0	8	0	6
2012	Đơn vị, Dự án ĐTXD	803	1	63	4	63	672	254
	KBNN KSNB	34	0	17	0	17	0	7
2013	Đơn vị, Dự án ĐTXD	805	1	63	4	63	674	182
	KBNN KSNB	30	0	15	0	15	0	8
2014	Đơn vị, Dự án ĐTXD	805	1	63	4	63	674	156
	KBNN KSNB	30	0	15	0	15	0	7
(1) Tổng số đơn vị, dự án		7.168	9	568	36	568	5.987	2.084
(2) Tổng số đơn vị được KSNB		188	0	94	0	94	0	35
(3) Tỷ lệ các đơn vị được KSNB		0,026	0,000	0,165	0,000	0,165	0,000	0,017

Nguồn: Cục Kế hoạch – Tài chính, Bộ Tài chính

Số lượng các cơ quan HCSN thuộc KBNN được KSNB bình quân hàng năm chỉ đạt 2,6% so với tổng số các cơ quan HCSN là đơn vị dự toán, đạt 1,7% so với tổng số các cơ quan HCSN là chủ đầu tư các dự án ĐTXD thuộc KBNN.

Tỷ lệ này không đủ mẫu số đại diện đánh giá kết quả KSNB toàn bộ các cơ quan HCSN thuộc KBNN.

Thứ tư, Tổng cục Dự trữ Nhà nước tổ chức thực hiện KSNB đối với các cơ quan HCSN thuộc Tổng cục Dự trữ Nhà nước

Bảng 2.6: Tổng cục Dự trữ Nhà nước tổ chức thực hiện KSNB đối với các đơn vị dự toán, các dự án ĐTXD thuộc Tổng cục giai đoạn 2006 – 2014

Đơn vị tính: Số lần KSNB/đơn vị

Năm	Nội dung	Đơn vị dự toán các cấp						Dự án ĐTXD
		Cộng	Dự toán cấp II		Dự toán cấp III			
			Trực tiếp thuộc tổng cục tại TW	Thuộc tổng cục tại tỉnh	Trực tiếp thuộc tổng cục tại TW	Thuộc tổng cục tại tỉnh	Thuộc tổng cục tại huyện	
2006	Đơn vị, Dự án ĐTXD	118	1	24	1	24	68	15
	Tổng cục Dự trữ KSNB	0	0	0	0	0	0	0
2007	Đơn vị, Dự án ĐTXD	120	1	23	2	23	71	16
	Tổng cục Dự trữ KSNB	0	0	0	0	0	0	0
2008	Đơn vị, Dự án ĐTXD	139	1	23	3	23	89	17
	Tổng cục Dự trữ KSNB	10	0	5	0	5	0	0
2009	Đơn vị, Dự án ĐTXD	143	1	23	3	23	93	20
	Tổng cục Dự trữ KSNB	0	0	0	0	0	0	0
2010	Đơn vị, Dự án ĐTXD	146	1	23	3	23	96	22
	Tổng cục Dự trữ KSNB	0	0	0	0	0	0	0
2011	Đơn vị, Dự án ĐTXD	147	1	23	3	23	97	12
	Tổng cục Dự trữ KSNB	4	0	2	0	2	0	4
2012	Đơn vị, Dự án ĐTXD	148	1	23	3	23	98	16
	Tổng cục Dự trữ KSNB	6	0	3	0	3	0	2
2013	Đơn vị, Dự án ĐTXD	150	1	23	3	23	100	21
	Tổng cục Dự trữ KSNB	4	0	2	0	2	0	2
2014	Đơn vị, Dự án ĐTXD	150	1	23	3	23	100	26
	Tổng cục Dự trữ KSNB	4	0	2	0	2	0	0
(1) Tổng số đơn vị, dự án		1.261	9	208	24	208	812	165
(2) Tổng số đơn vị được KSNB		28	0	14	0	14	0	8
(3) Tỷ lệ các đơn vị được KSNB		0,022	0,000	0,067	0,000	0,067	0,000	0,048

Nguồn: Cục Kế hoạch – Tài chính, Bộ Tài chính

Số lượng các cơ quan HCSN thuộc Tổng cục Dự trữ Nhà nước được KSNB bình quân hàng năm chỉ đạt 2,2% so với tổng số các cơ quan HCSN là đơn vị dự toán, đạt 4,8% so với tổng số các cơ quan HCSN là chủ đầu tư các dự án ĐTXD thuộc Tổng cục Dự trữ Nhà nước. Tỷ lệ này không đủ mẫu số đại diện đánh giá kết quả KSNB toàn bộ các cơ quan HCSN thuộc Tổng cục Dự trữ Nhà nước.

Thứ năm, Tổng cục Hải quan tổ chức thực hiện KSNB đối với các cơ quan HCSN thuộc Tổng cục Hải quan

Bảng 2.7: Tổng cục Hải quan tổ chức thực hiện KSNB đối với các đơn vị dự toán, các dự án ĐTXD thuộc Tổng cục Hải quan giai đoạn 2006–2014

Đơn vị tính: Số lần KSNB/đơn vị

Năm	Nội dung	Đơn vị dự toán các cấp					Dự án ĐTXD
		Cộng	Dự toán cấp II		Dự toán cấp III		
			Trực tiếp thuộc tổng cục tại TW	Thuộc tổng cục tại tỉnh	Trực tiếp thuộc tổng cục tại TW	Thuộc tổng cục tại tỉnh	
2006	Đơn vị, Dự án ĐTXD	43	1		4	38	133
	Tổng cục Hải quan KSNB	0	0	0	0	0	0
2007	Đơn vị, Dự án ĐTXD	44	1		5	38	102
	Tổng cục Hải quan KSNB	0	0	0	0	0	0
2008	Đơn vị, Dự án ĐTXD	49	1		8	40	110
	Tổng cục Hải quan KSNB	2	0	0	0	2	0
2009	Đơn vị, Dự án ĐTXD	49	1		8	40	132
	Tổng cục Hải quan KSNB	6	0	0	1	5	0
2010	Đơn vị, Dự án ĐTXD	50	1		8	41	100
	Tổng cục Hải quan KSNB	4	0	0	0	4	4
2011	Đơn vị, Dự án ĐTXD	50	1		8	41	217
	Tổng cục Hải quan KSNB	4	0	0	0	4	4
2012	Đơn vị, Dự án ĐTXD	50	1		8	41	357
	Tổng cục Hải quan KSNB	5	0	0	0	5	4
2013	Đơn vị, Dự án ĐTXD	50	1		8	41	348
	Tổng cục Hải quan KSNB	5	0	0	0	5	5
2014	Đơn vị, Dự án ĐTXD	50	1		8	41	278
	Tổng cục Hải quan KSNB	7	0	0	0	7	6
(1) Tổng số đơn vị, dự án		435	9	0	65	361	1.777
(2) Tổng số đơn vị được KSNB		33	0	0	1	32	23
(3) Tỷ lệ các đơn vị được KSNB		0,076	0,000	0,000	0,015	0,089	0,013

Nguồn: Cục Kế hoạch – Tài chính, Bộ Tài chính

Số lượng các cơ quan HCSN thuộc Tổng cục Hải quan được KSNB bình quân hàng năm chỉ đạt 7,6% so với tổng số các cơ quan HCSN là đơn vị dự toán, đạt 1,3% so với tổng số các cơ quan HCSN là chủ đầu tư các dự án ĐTXD thuộc Tổng cục Hải quan. Tỷ lệ này không đủ mẫu số đại diện đánh giá kết quả KSNB toàn bộ các cơ quan HCSN thuộc Tổng cục Hải quan.

Thứ sáu, các cơ quan HCSN khác tổ chức thực hiện KSNB đối với các cơ quan HCSN trực thuộc

Bảng 2.8: Các cơ quan HCSN khác tổ chức thực hiện KSNB đối với các đơn vị dự toán, các dự án ĐTXD trực thuộc giai đoạn 2006 – 2014

Đơn vị tính: Số lần KSNB/đơn vị

Năm	Nội dung	Đơn vị dự toán các cấp			Dự án ĐTXD
		Cộng	Dự toán cấp II trực tiếp thuộc Bộ	Dự toán cấp III trực tiếp thuộc Bộ và thuộc các đơn vị dự toán cấp II trực tiếp thuộc Bộ	
2006	Đơn vị, Dự án ĐTXD	57	8	49	11
	Các đơn vị được KSNB	0	0	0	0
2007	Đơn vị, Dự án ĐTXD	59	8	51	13
	Các đơn vị được KSNB	0	0	0	0
2008	Đơn vị, Dự án ĐTXD	62	8	54	16
	Các đơn vị được KSNB	0	0	0	0
2009	Đơn vị, Dự án ĐTXD	64	8	56	19
	Các đơn vị được KSNB	0	0	0	0
2010	Đơn vị, Dự án ĐTXD	62	8	54	21
	Các đơn vị được KSNB	4	0	4	1
2011	Đơn vị, Dự án ĐTXD	62	8	54	14
	Các đơn vị được KSNB	3	0	3	0
2012	Đơn vị, Dự án ĐTXD	62	8	54	14
	Các đơn vị được KSNB	4	0	4	0
2013	Đơn vị, Dự án ĐTXD	62	8	54	16
	Các đơn vị được KSNB	0	0	0	0
2014	Đơn vị, Dự án ĐTXD	62	8	54	19
	Các đơn vị được KSNB	2	0	2	0
(1) Tổng số đơn vị, dự án		552	72	480	143
(2) Tổng số đơn vị được KSNB		13	0	13	1
(3) Tỷ lệ các đơn vị được KSNB		0,024	0,000	0,027	0,007

Nguồn: Cục Kế hoạch – Tài chính, Bộ Tài chính

Số lượng các cơ quan HCSN khác thuộc Bộ Tài chính được KSNB bình quân hàng năm chỉ đạt 2,4% so với tổng số các cơ quan HCSN là đơn vị dự toán, đạt 0,7% so với tổng số các cơ quan HCSN là chủ đầu tư các dự án ĐTXD thuộc đơn vị. Tỷ lệ này không đủ mẫu số đại diện đánh giá kết quả KSNB toàn bộ các cơ quan HCSN khác thuộc Bộ Tài chính.

2.2.2.2 Thực trạng triển khai và kết quả tổ chức thực hiện hoạt động kiểm soát nội bộ tại cơ quan hành chính, sự nghiệp

** Về quy trình:*

(i) Hoạt động tự kiểm tra nội bộ thực hiện theo quy trình KSNB tại Quy chế KSNB của Bộ Tài chính, đến năm 2009 Bộ Tài chính mới ban hành quy trình KSNB tại Quy chế KSNB ban hành kèm theo Quyết định số 2269/QĐ-BTC ngày 18/9/2009 của Bộ trưởng Bộ Tài chính (áp dụng cho giai đoạn 2009 - 2011). Đến

Quy chế KSNB ban hành kèm theo Quyết định số 791/QĐ-BTC ngày 30/3/2012 và Quyết định số 298/QĐ-BTC ngày 18/02/2012 của Bộ trưởng Bộ Tài chính, quy trình KSNB đã được hoàn thiện đảm bảo theo quy trình 8 bước (tại điểm 2.3.2.1 chương 2). Kết quả khảo sát việc áp dụng quy trình KSNB đối với hoạt động tự kiểm tra nội bộ từ 355 cán bộ: Tỷ lệ 91,7% ý kiến đánh giá rất tốt và tốt, 6,8% ý kiến đánh giá trung bình và 1,5% ý kiến đánh giá là kém (chi tiết xem Phụ lục 2, bảng 15).

(ii) Hoạt động giám sát nội bộ thực hiện theo quy trình KSNB đã được quy định tại Nghị định số 99/2005/NĐ-CP ngày 28/7/2005 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Thanh tra về tổ chức và hoạt động của Thanh tra nhân dân.

** Về phương pháp:*

(i) Hoạt động tự kiểm tra nội bộ: Phương pháp chủ yếu là KSNB hiện hành (đồng thời) và KSNB sau (hậu kiểm), chưa thực hiện “tiền kiểm”. Với các phương pháp nghiệp vụ qua kết quả khảo sát từ 355 cán bộ: Phương pháp đối chiếu chiếm tỷ lệ cao nhất (23,8%), kế tiếp là phương pháp kiểm kê (18%), phương pháp chọn mẫu (16,3%), phương pháp phân tích (15,3%), phương pháp cân đối (14,8%), phương pháp điều tra (8,4%), thấp nhất là phương pháp trắc nghiệm (3,4%) (chi tiết xem Phụ lục 2, bảng 14).

(ii) Hoạt động giám sát nội bộ: Phương pháp KSNB sau (hậu kiểm), chưa thực hiện “tiền kiểm” và “đồng thời”. Với các phương pháp nghiệp vụ qua kết quả khảo sát từ 355 cán bộ: Phương pháp đối chiếu chiếm tỷ lệ cao nhất (23,4%), phương pháp kiểm kê (16,4%), phương pháp chọn mẫu (16,3%), phương pháp phân tích (16,1%), phương pháp cân đối (13,2%) và cuối cùng là phương pháp trắc nghiệm (2,6%) (chi tiết xem Phụ lục 2, bảng 14).

** Về kết quả tổ chức thực hiện*

(i) Đối với hoạt động tự kiểm tra nội bộ: Tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính, thủ trưởng cơ quan, người đứng đầu các bộ phận (phòng, ban) trong cơ quan không tổ chức thành lập các đoàn, tổ để thực hiện hoạt động tự kiểm tra nội bộ tại các bộ phận (phòng, tổ) được giao nhiệm vụ sử dụng NS – TSNN. Hoạt động tự kiểm tra nội bộ do các cán bộ được giao nhiệm vụ sử dụng NS-TSNN chủ động thực hiện trong quá trình thực hiện nhiệm vụ theo quy định tại Điều 19 Quyết định số 67/2004/QĐ-BTC ngày 13/8/2004 của Bộ trưởng Bộ Tài chính.

Trong đó, đã quy định “việc tự kiểm tra tài chính được thực hiện tại chính mỗi khâu công việc của từng người trong các bộ phận liên quan; mỗi cá nhân tham gia xử lý công việc liên quan đến các nghiệp vụ kinh tế - tài chính đều có trách nhiệm xem xét đến các phần công việc đã thực hiện trước đó và công việc của mình” [3].

(ii) Đối với hoạt động giám sát nội bộ: Tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính, Ban Thanh tra Nhân dân của các cơ quan HCSN không tổ chức thành lập các đoàn, tổ để thực hiện hoạt động giám sát nội bộ trực tiếp đối với bộ phận, cán bộ được giao nhiệm vụ sử dụng NS – TSNN; việc thực hiện giám sát nội bộ được thực hiện theo các hình thức “tiếp nhận các ý kiến phản ánh của cán bộ, công nhân, viên chức, thu thập các thông tin, tài liệu để xem xét, theo dõi cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm ở cơ quan HCSN trong việc thực hiện những việc thuộc phạm vi giám sát của Ban Thanh tra nhân dân; phát hiện hành vi trái pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân ở cơ quan HCSN; kiến nghị trực tiếp hoặc thông qua Ban chấp hành công đoàn cơ sở để kiến nghị” [56, tr.5].

Như vậy, trong giai đoạn 2006 – 2014 mặc dù đã có quy định của Nhà nước và của Bộ Tài chính, nhưng trong thực hiện hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN mới có hoạt động tự kiểm tra nội bộ được thủ trưởng và đặc biệt là các cán bộ được giao nhiệm vụ sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN thực hiện trong quá trình tổ chức thực hiện nhiệm vụ, còn hoạt động tự kiểm tra nội bộ theo kế hoạch hoặc đột xuất (có thực hiện lập kế hoạch) thì hầu như chưa thực hiện. Hoạt động giám sát nội bộ vẫn mang tính hình thức, thụ động, ít sử dụng, chủ yếu là thực hiện tiếp nhận và tổng hợp ý kiến của cán bộ, công chức, viên chức rồi gửi đến bộ phận có chức năng giải trình, sinh hoạt thường lồng ghép trong các hội nghị cơ quan, hội nghị công đoàn hàng năm.

2.2.2.3 Thực trạng phối hợp, vai trò, vị trí của từng hoạt động kiểm soát nội bộ tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính

Trong quá trình tổ chức thực hiện hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính đã có sự kết thừa kết quả, phối hợp giữa các hoạt động, cụ thể: Về hoạt động KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc, trong quá trình khảo sát, thu thập thông tin về đối tượng được KSNB đã đánh giá hoạt động và kết quả hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN là đối tượng KSNB để xác định nội dung KSNB trọng tâm, đối

với các nội dung đã được hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN thực hiện và mức độ sai sót không nhiều có thể sẽ không đưa vào nội dung KSNB. Tương tự về hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN cũng tham khảo, kế thừa kết quả hoạt động KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với đơn vị để xác định các nội dung KSNB không đưa vào kế hoạch hoặc cần thiết phải tiếp tục KSNB kỹ hơn.

Qua thực trạng triển khai và kết quả tổ chức thực hiện hoạt động KSNB nêu trên cho thấy hoạt động KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc (kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ) có vai trò, ý nghĩa nổi trội so với hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN (tự kiểm tra nội bộ, giám sát nội bộ). Thực tế trên cho thấy, mặc dù có quy định (công cụ quản lý) nhưng không được sử dụng hoặc được sử dụng chưa triệt để, điều này dẫn đến kết quả thực hiện hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN (tự kiểm tra nội bộ, giám sát nội bộ) thuộc Bộ Tài chính nói riêng cũng như tại các cơ quan HCSN của Việt Nam còn mờ nhạt.

Xét về tổng thể, qua kết quả hoạt động KSNB tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính đã có sự chuyển dần từ mức cao là KSNB của các cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc; tiếp đến là hoạt động KSNB tại mỗi cơ quan HCSN thì hoạt động tự kiểm tra nội bộ có kết quả cao hơn so với hoạt động giám sát nội bộ. Điều này cho thấy thường khi có áp lực của cơ quan HCSN cấp trên thì hoạt động KSNB sẽ được triển khai tích cực và có chất lượng cao hơn.

2.3 Đánh giá chung thực trạng hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính giai đoạn 2006 – 2014

2.3.1 Các thành quả chủ yếu đạt được

Mặc dù hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN hoàn toàn mới mẻ, nhưng được lãnh đạo các cấp, các cơ quan HCSN quan tâm, chỉ đạo sát sao và định hướng đúng đắn, nên hoạt động KSNB đã từng bước đi vào nề nếp, có quy trình, trình tự tiến hành theo quy định hiện hành của Nhà nước với các thành quả chủ yếu đạt được như sau:

(1) Thay đổi tích cực trong nhận thức và tin cậy vào hoạt động KSNB:

Lãnh đạo các cơ quan HCSN và cán bộ, công chức, viên chức được giao nhiệm vụ sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính đã từng

bước thay đổi nhận thức, từng bước chuyển sang nhận thức coi hoạt động KSNB là nhiệm vụ thường xuyên gắn với công tác sử dụng NS – TSNN của cơ quan HCSN. Xác định hoạt động KSNB là công cụ để tránh nhầm lẫn, thiếu sót, vi phạm do lỗi khách quan, chủ quan; là công cụ để đảm bảo minh bạch, công khai. Từ đó đã có định hướng đúng đắn để hoạt động KSNB từng bước đi vào nề nếp, có quy trình, trình tự tiến hành theo quy định hiện hành của Nhà nước, đồng thời đẩy mạnh thực hiện tuyên truyền về kết quả, hiệu quả hoạt động KSNB mang lại; qua đó dư luận, tập thể đã có nhìn nhận, đặt niềm tin vào hoạt động KSNB, đây cũng chính là tiền đề để thúc đẩy hoạt động KSNB phát triển.

Kết quả khảo sát về sự cần thiết của hoạt động KSNB từ 355 cán bộ, số phiếu có tỷ lệ cao giành cho mức độ quan trọng và rất quan trọng: (i) Hoạt động KSNB của các cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc: Mức độ rất quan trọng 40%, quan trọng 59,2%, ít quan trọng 0,8%, không quan trọng 0%. (ii) Hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN: Tự kiểm tra nội bộ: Mức độ rất quan trọng 51%, quan trọng 46,5%, ít quan trọng 1,4%, không quan trọng 1,1%; giám sát nội bộ: Mức độ rất quan trọng 43,1%, quan trọng 45,6%, ít quan trọng 11%, không quan trọng 0,3% (chi tiết xem Phụ lục 2, mục 3.1).

(2) Có cơ chế, chính sách của Nhà nước, hướng dẫn của Bộ Tài chính khá đồng bộ, cụ thể:

Bộ Tài chính đã sớm đi đầu trong các Bộ, ngành ban hành và từng bước hoàn thiện Quy chế KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính tại các Quyết định số 1871/QĐ-BTC ngày 06/6/2005, Quyết định số 2269/QĐ-BTC ngày 18/9/2009, Quyết định 791/QĐ-BTC ngày 30/3/2012 và Quyết định số 298/QĐ-BTC ngày 18/02/2013 của Bộ trưởng Bộ Tài chính tạo “công cụ chi tiết” cho hoạt động KSNB về sử dụng NS - TSNN trong toàn ngành, có giá trị tham khảo cho các Bộ, ngành, doanh nghiệp, cơ sở đào tạo, nghiên cứu. Trong đó quy trình KSNB 8 bước tại Quyết định 791/QĐ-BTC ngày 30/3/2012 đã đảm bảo phù hợp với quy trình KSNB theo chuẩn mực lý luận, đang được các nước trên thế giới áp dụng và có quy định chi tiết hơn để tạo thuận lợi hơn, dễ thực hiện hơn (tại điểm 1.2.2.2 chương 1).

Đồng thời, Bộ Tài chính đã xây dựng đồng bộ hệ thống các quy định về sử dụng NS-TSNN đối với các cơ quan HCSN trực thuộc đảm bảo theo đúng quy định của Nhà nước, phù hợp giữa Bộ Tài chính với các Bộ, ngành khác, phù hợp

với nhiệm vụ đặc thù của các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính, làm căn cứ xây dựng, tổ chức thực hiện dự toán và tổ chức thực hiện hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN trực thuộc.

(3) Tổ chức bộ máy thực hiện hoạt động KSNB đã được kiện toàn, hoạt động có hiệu quả:

Bộ Tài chính đã hoàn thành tổ chức bộ máy các cơ quan HCSN là đơn vị dự toán và chủ đầu tư theo bộ máy chính quyền địa phương bảo đảm tập trung, phân cấp thống nhất theo từng cấp, quy định rõ ràng trách nhiệm, quyền hạn của từng cơ quan HCSN, từng cấp, qua đó:

Thứ nhất, hình thành hệ thống cơ quan HCSN sử dụng NS-TSNN sẵn sàng đáp ứng nhiệm vụ của toàn ngành, góp phần tích cực, quan trọng trong công tác đầu tư cơ sở vật chất hiện đại hóa, cải cách hành chính của Bộ Tài chính và của từng cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính.

Thứ hai, tạo chủ động, thuận lợi cho hoạt động KSNB của các cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc cũng như thanh tra, kiểm toán, giám sát của các cơ quan QLNN đối với các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính về việc sử dụng NS-TSNN.

Thứ ba, tổ chức bộ máy hoạt động KSNB từng bước kiện toàn, cụ thể: (i) Tại Bộ Tài chính: Năm 2009 Cục Kế hoạch – Tài chính thành lập Phòng Kiểm tra, kiểm toán nội bộ (từ năm 2014 chuyển thành Ban Kiểm tra, kiểm toán nội bộ) với nhiệm vụ giúp Bộ Tài chính quản lý thống nhất hoạt động KSNB trong các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính; hướng dẫn, tổ chức thực hiện hoạt động KSNB (kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ) về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính; tổng hợp báo cáo, đề xuất phương án xử lý kết quả hoạt động KSNB trong các cơ quan HCSN thuộc Bộ. Bộ phận này đảm bảo độc lập so với bộ phận sử dụng NS – TSNN của Bộ Tài chính. (ii) Tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính từng bước kiện toàn hoạt động KSNB thông qua việc giao nhiệm vụ KSNB cho cả bộ máy làm công tác thanh tra, kiểm tra và bộ máy làm công tác sử dụng NS – TSNN của các cơ quan HCSN thực hiện như ở các cấp Tổng cục, cấp Cục thuộc Tổng cục. Đồng thời quán triệt, đẩy mạnh hoạt động tự kiểm tra nội bộ. (iii) Ban Thanh tra Nhân dân của các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính đã được kiện toàn, củng cố với việc giới thiệu, phê duyệt thành viên đảm bảo đầy đủ số lượng, gồm các cán bộ có chuyên môn nghiệp vụ

về KSNB, về sử dụng NS-TSNN tại cơ quan HCSN, trả lời và giải quyết tích cực nhiều câu hỏi, vướng mắc của cán bộ, công chức, viên chức đồng thời với thực hiện hoạt động giám sát nội bộ.

Thứ tư, đội ngũ cán bộ được giao nhiệm vụ KSNB đảm bảo theo đúng quy định tại Điều 5 Quyết định số 791/QĐ-BTC ngày 30/3/2012 của Bộ trưởng Bộ Tài chính, đề cao tính trung thực, khách quan, có tinh thần trách nhiệm và có trình độ chuyên môn nghiệp vụ phù hợp với nội dung KSNB; tuân thủ đúng trình tự, thủ tục và nội dung KSNB theo quy định của Nhà nước và quy định tại Quy chế KSNB; chịu trách nhiệm cá nhân về chất lượng, nội dung, tính trung thực, hợp lý và tính phù hợp của các đề xuất kết luận, kiến nghị KSNB. Trong đó, cán bộ tại các cơ quan HCSN ở Trung ương đều có trình độ đại học trở lên, tại các cơ quan HCSN ở địa phương phần lớn có trình độ đại học, độ tuổi từ 30 tuổi đến dưới 50 tuổi vừa có kinh nghiệm làm việc vừa có thời gian phấn đấu phát triển, thường xuyên được đào tạo, bổ sung kiến thức thông qua nhiều hình thức.

(4) Đã có sự phối hợp giữa các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính với ngoại kiểm về hoạt động KSNB:

Bộ Tài chính và các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính chấp hành nghiêm hoạt động KSNB và phối hợp với hoạt động ngoại kiểm đảm bảo:

Thứ nhất, hoạt động KSNB của các cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc thực hiện theo đúng chức năng, nhiệm vụ và kế hoạch công tác hàng năm, chủ động tích cực phối hợp trong tổ chức thực hiện hoạt động KSNB đảm bảo nguyên tắc KSNB tại Điều 5 Quyết định số 791/QĐ-BTC ngày 30/3/2012 "không chồng chéo về nội dung, đối tượng, thời kỳ KSNB giữa các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính; thực hiện công khai chương trình, kế hoạch, kết quả, kết luận và các kiến nghị KSNB theo quy định" [45].

Thứ hai, Bộ Tài chính đã chủ động phối hợp với các cơ quan ngoại kiểm đảm bảo theo đúng quy định tại Điểm 1.2 khoản 1 Điều 13 Quyết định số 791/QĐ-BTC ngày 30/3/2012 về kế hoạch KSNB của Bộ Tài chính "không chồng chéo với Thanh tra Bộ Tài chính và các cơ quan nhà nước có chức năng thanh tra, kiểm tra, kiểm toán về đối tượng, nội dung và thời kỳ KSNB" [45]. Trong giai đoạn 2006 – 2014 công tác ngoại kiểm (ghi chú trong bảng: (I) Thanh tra Chính phủ, (II) Kiểm toán Nhà nước, (III) Thanh tra Bộ Tài chính) tổ chức thực hiện đối với các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính như sau:

Bảng 2.9: Công tác ngoại kiểm tại Bộ Tài chính giai đoạn 2006 - 2014

Đơn vị tính: Số lần KSNB/đơn vị

Năm	Nội dung	Đơn vị dự toán các cấp thuộc Bộ Tài chính							Dự án ĐTXD
		Cộng	Dự toán cấp I	Dự toán cấp II		Dự toán cấp III			
				Trực tiếp thuộc Bộ, Tổng cục tại TW	Thuộc Tổng cục tại tỉnh	Trực tiếp thuộc Bộ, Tổng cục tại TW	Thuộc Tổng cục tại tỉnh	Thuộc Tổng cục tại huyện	
2006	Số đơn vị	1.785	1	12	152	63	190	1.367	820
	(I)	0	0	0	0	0	0	0	0
	(II)	0	0	0	0	0	0	0	0
	(III)	0	0	0	0	0	0	0	0
2007	Số đơn vị	1.794	1	12	149	67	187	1.378	852
	(I)	6	0	1	0	1	4	0	0
	(II)	42	0	1	20	1	20	0	12
	(III)	4	0	2	1	0	1	0	0
2008	Số đơn vị	1.831	1	12	149	74	189	1.406	595
	(I)	128	0	1	63	1	63	0	60
	(II)	31	1	2	0	14	14	0	9
	(III)	16	0	0	7	1	8	0	0
2009	Số đơn vị	1.843	1	12	149	76	189	1.416	736
	(I)	0	0	0	0	0	0	0	0
	(II)	46	0	2	21	2	21	0	7
	(III)	55	0	1	25	1	28	0	0
2010	Số đơn vị	1.851	1	12	149	74	190	1.425	683
	(I)	10	0	1	9	0	0	0	0
	(II)	31	0	2	11	7	11	0	25
	(III)	17	0	1	12	1	3	0	0
2011	Số đơn vị	1.856	1	12	149	74	190	1.430	728
	(I)	0	0	0	0	0	0	0	0
	(II)	57	1	8	18	12	18	0	8
	(III)	6	0	0	3	0	3	0	0
2012	Số đơn vị	1.863	1	12	149	74	190	1.437	889
	(I)	0	0	0	0	0	0	0	0
	(II)	32	0	1	7	7	17	0	26
	(III)	0	0	0	0	0	0	0	0
2013	Số đơn vị	1.869	1	12	149	74	190	1.443	775
	(I)	2	0	1	0	1	0	0	0
	(II)	59	0	1	29	0	29	0	25
	(III)	4	0	0	1	2	1	0	0
2014	Số đơn vị	1.869	1	12	149	74	190	1.443	700
	(I)	0	0	0	0	0	0	0	0
	(II)	63	1	8	0	54	0	0	12
	(III)	8	0	1	2	1	4	0	0
(1) Tổng số đơn vị		16.561	9	108	1.344	650	1.705	12.745	6.778
(2) Tổng số đơn vị được ngoại kiểm		617	3	34	229	106	245	0	184
(3) Ti lệ các đơn vị được ngoại kiểm		0,037	0,333	0,315	0,170	0,163	0,144	0,000	0,027

Nguồn: Cục Kế hoạch – Tài chính, Bộ Tài chính

(5) Xây dựng kế hoạch và tổ chức thực hiện hoạt động KSNB được chú trọng, tăng cường

Công tác này được tích lũy kinh nghiệm từ năm 2006 đến nay về cơ bản đã đảm bảo tính thống nhất trong tổ chức triển khai thực hiện, từng bước đi vào nề nếp, đảm bảo công khai, minh bạch; số lượng các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính đưa vào kế hoạch KSNB năm sau cao hơn năm trước; nội dung KSNB đảm bảo đánh giá toàn diện và có trọng tâm, trọng điểm trong công tác sử dụng NS-TSNN của các đơn vị, đối tượng KSNB đảm bảo đầy đủ các đơn vị theo lĩnh vực quản lý của Bộ Tài chính, các đơn vị đóng trên các vùng, miền trong cả nước; nội dung KSNB đảm bảo đánh giá đầy đủ trong lĩnh vực sử dụng NS – TSNN của đơn vị”, kết quả nổi bật là:

Thứ nhất, về kế hoạch KSNB: Bộ phận được giao nhiệm vụ KSNB đã chủ động lập đề cương, liên hệ với cơ quan HCSN được KSNB và các cơ quan có liên quan để nắm tình hình, số liệu; rà soát quy chế nội bộ, báo cáo quyết toán ngân sách, đặt các đơn vị, cá nhân có liên quan vào thể chế chủ động, công khai, qua đó kế hoạch KSNB sát với thực tế, hướng cán bộ và các đơn vị phối hợp, đối tượng KSNB chủ động thực hiện.

Thứ hai, về tổ chức thực hiện KSNB: (i) Thủ trưởng các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính đã tổ chức quán triệt nghiêm về hoạt động KSNB, chỉ đạo các cơ quan HCSN trực thuộc chấp hành kế hoạch, cung cấp tài liệu, tham gia ý kiến; các cơ quan HCSN được KSNB đã chủ động sắp xếp nhiệm vụ, bố trí cán bộ, cung cấp hồ sơ, tài liệu... phục vụ công tác KSNB theo quy định. (ii) Các cán bộ được giao nhiệm vụ KSNB luôn giữ vững phẩm chất, đạo đức tác phong, ngoài thực hiện nhiệm vụ KSNB còn hướng dẫn tháo gỡ khó khăn, vướng mắc. (iii) Trong tổ chức thực hiện KSNB nhất là hoạt động giám sát nội bộ, Ban Thanh tra nhân dân đã tiếp thu đầy đủ các ý kiến, kiến nghị của cán bộ, công chức, viên chức; tổ chức trao đổi, giải trình, giữ đoàn kết nội bộ. Kết quả khảo sát về kết quả tổ chức thực hiện hoạt động KSNB trong thời gian 2012-2014 từ 355 cán bộ: (i) Hoạt động KSNB của các cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc có 95,5% đồng ý là tốt và rất tốt. (ii) Hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN: Tự kiểm tra nội bộ có 89,9% đồng ý là tốt và rất tốt; giám sát nội bộ có 83,9% đồng ý là tốt và rất tốt (chi tiết xem Phụ lục 2, mục 4.1).

Thứ ba, trong quá trình dự thảo, ban hành biên bản, kết luận KSNB, đặc

biệt là các kiến nghị đều có trao đổi, làm rõ một số nội dung, đảm bảo kết quả, kết luận KSNB phản ánh đúng tình hình thực tế, trên cơ sở đó đề xuất các kiến nghị đảm bảo tính khả thi và thống nhất giữa các đơn vị, các cấp, qua đó đảm bảo nghiêm túc thực hiện kết luận, kiến nghị KSNB. Kết quả khảo sát về mức độ đồng ý của đối tượng (đơn vị, bộ phận) được KSNB đối với kiến nghị, kết luận KSNB trong thời gian 2012-2014 từ 355 cán bộ: (i) Đối với hoạt động KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc: Đồng ý (1) 100% chiếm 46,4%, đồng ý (2) từ 75% - 99% chiếm 50%, đồng ý (3) từ 51% - 74% chiếm 3,6%, đồng ý (4) dưới 50% là 0%. (ii) Đối với kết luận, kiến nghị KSNB tại cơ quan HCSN: Tự kiểm tra nội bộ đồng ý tương ứng là (1) 47,6%, (2) 47,3%, (3) 5,1%, (4) 0%; giám sát nội bộ đồng ý tương ứng là (1) và (2) 45,3%, (3) 6,8%, (4) 2,6% (chi tiết xem Phụ lục 2, mục 4.6).

(6) Hoạt động KSNB đã được chú trọng, tăng cường, góp phần quan trọng vào việc quản lý tài chính, tiền và tài sản nhà nước:

Kết quả hoạt động KSNB của Bộ Tài chính đã góp phần quan trọng nâng cao chất lượng hoạt động sử dụng NS – TSNN của các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính. Qua đó, tăng cường kỷ cương, hiệu quả quản lý; sử dụng kinh phí, tài sản nhà nước đúng mục đích, tiết kiệm, hiệu quả, công khai, dân chủ, nâng cao ý thức trách nhiệm của cán bộ, công chức. Trong Báo cáo Kết quả Kiểm toán Nhà nước theo kế hoạch năm 2014, đã nhận xét “Bộ Tài chính đã có nhiều cố gắng trong việc quản lý tài chính, tiền và tài sản nhà nước, đảm bảo phục vụ cho hoạt động của Bộ; các đơn vị trực thuộc Bộ đã xây dựng Quy chế chi tiêu nội bộ, quy chế quản lý tài sản công... đảm bảo công tác công khai minh bạch trong quản lý, sử dụng NSNN” [87, tr.24 - 25]. Một số kết quả cụ thể:

Thứ nhất, đã kịp thời hướng dẫn quy trình công tác, nghiệp vụ chuyên môn đến với từng cán bộ, giúp các cơ quan HCSN, các cấp quản lý tháo gỡ khó khăn, vướng mắc và xử lý nghiệp vụ giữa các cấp; góp phần quan trọng hỗ trợ hoạt động sử dụng NS-TSNN đúng pháp luật, hoàn thành nhiệm vụ của cơ quan. Đồng thời chủ động đề xuất các giải pháp tăng cường quản lý, hoàn thiện cơ chế, chính sách; nâng cao tinh thần phối hợp trong sử dụng NS – TSNN, góp phần đổi mới cơ chế quản lý của Nhà nước.

Thứ hai, đánh giá việc chấp hành cơ chế, chính sách; công tác tổ chức triển khai thực hiện chương trình, kế hoạch giai đoạn 2006 – 2010, 2011- 2015; công

tác quản lý tài chính, tài sản nhà nước và ĐTXD, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, phòng, chống tham nhũng của các đơn vị [31, tr.8]. Qua đó góp phần giải quyết khó khăn, vướng mắc phát sinh; ngăn ngừa, hạn chế tồn tại trong công tác quản lý của các đơn vị; phát hiện và xử lý nghiêm các tồn tại [31, tr.9]. Trong đó kết quả hoạt động KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc đã đánh giá được 9 tiêu chí mang tính định lượng về đối tượng được KSNB (theo các tiêu chí và chỉ tiêu đánh giá tại mục 1.2.3 chương 1)

Thứ ba, góp phần nâng cao tinh thần trách nhiệm của các cấp quản lý, tăng cường sự phối hợp trong Bộ Tài chính, phối hợp với các cơ quan QLNN các cấp; đồng thời thay đổi cách nhìn nhận về hoạt động KSNB, nâng cao vai trò giám sát của các tổ chức đoàn thể, mỗi cán bộ đối với tập thể và vai trò, trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan HCSN. Góp phần tích cực khắc phục hiện tượng sai sót do không nắm bắt đầy đủ quy định, nể nang trước những đề nghị chưa đúng quy định... khi được KSNB mới nhận ra sai sót và kịp thời sửa chữa.

Thứ tư, tăng cường công tác thông tin, tổng hợp báo cáo kết quả KSNB theo định kỳ hàng quý, năm phục vụ công tác chỉ đạo, điều hành của thủ trưởng các cơ quan HCSN, các cấp và phục vụ quản lý của Nhà nước.

Thứ năm, qua kết quả hoạt động KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc trong giai đoạn 2006 - 2014 đã có các kiến nghị điều chỉnh, bổ sung cơ chế, chính sách chưa phù hợp, kiến nghị về tài chính. Cụ thể như sau:

Bảng 2.10: Kiến nghị KSNB của Bộ Tài chính giai đoạn 2006 – 2014

STT	Nội dung kiến nghị	Giai đoạn 2006 -2014				
		Kiến nghị	Trong đó		Thực hiện kiến nghị	Kiến nghị chưa thực hiện
			2006-2008	2009-2014		
I	Bộ Tài chính KSNB					
1	Cơ chế, chính sách	169	20	149	169	0
	Số nội dung thiếu phải bổ sung	25	4	21	25	0
	Số nội dung không đúng phải sửa đổi	144	16	128	144	0
2	Tài chính (tỉ đồng)	938,62	54,53	884,09	938,62	0
	Xử lý về tài chính	171,42	52,61	118,81	171,42	0
	Hạch toán điều chỉnh mục lục NSNN	30,99	0,00	30,99	30,99	0
	Hạch toán điều chỉnh tài khoản kế toán	171,18	1,92	169,26	171,18	0
	Có quyết định điều chuyển tài sản	301,22	0,00	301,22	301,22	0
	Hạch toán tăng tài sản	56,80	0,00	56,80	56,80	0
	Hạch toán giảm tài sản	193,28	0,00	193,28	193,28	0
	Phê duyệt, giao bổ sung dự toán	1,32	0,00	1,32	1,32	0
	Duyệt danh mục tài sản, ĐTXD	6,57	0,00	6,57	6,57	0
	Duyệt quyết toán vốn đầu tư hoàn thành	5,83	0,00	5,83	5,83	0
3	Công nợ (hạch toán tăng...) (tỉ đồng)	24,00	2,61	21,40	24,00	0
II	Các cơ quan HCSN thuộc Bộ KSNB					0
2	Tài chính (tỉ đồng)	3,91	3,85	0,06	3,91	0
	Xử lý về tài chính	3,91	3,85	0,06	3,91	0
3	Công nợ (hạch toán tăng...) (tỉ đồng)	0,98	0,00	0,98	0,98	0

Nguồn: Cục Kế hoạch – Tài chính, Bộ Tài chính

Qua các kiến nghị KSNB yêu cầu phải xử lý nêu trên cho thấy:

(i) Các kiến nghị nêu trên chủ yếu do hoạt động KSNB của Bộ Tài chính (Cục Kế hoạch – Tài chính) chủ trì thực hiện đối với các cơ quan HCSN thuộc Bộ, hoạt động KSNB này do bộ phận KSNB của Cục Kế hoạch – Tài chính trực tiếp thực hiện (giai đoạn 2009 – 2013 là Phòng Kiểm tra, kiểm toán nội bộ; từ năm 2014 trở đi là Ban Kiểm tra, kiểm toán nội bộ): Kiến nghị về sửa đổi, bổ sung 169 nội dung trong cơ chế chính sách, kiến nghị về tài chính 938,62 tỷ đồng...). Riêng hoạt động KSNB của các cơ quan HCSN thuộc Bộ (chủ yếu là các Tổng cục thuộc Bộ) đối với các cơ quan HCSN trực thuộc còn rất khiêm tốn, do hoạt động KSNB của Tổng cục do bộ phận làm công tác sử dụng NS – TSNN và công tác kiểm tra, thanh tra kiêm nhiệm (không có kiến nghị về sửa đổi, bổ sung cơ chế chính sách; kiến nghị về tài chính 3,91 tỷ đồng...).

(ii) Riêng các kiến nghị qua kết quả hoạt động KSNB của Bộ Tài chính (Cục Kế hoạch – Tài chính) chủ trì thực hiện đối với các cơ quan HCSN thuộc Bộ cho thấy: Giai đoạn 2006 – 2008 Bộ Tài chính (Cục Kế hoạch – Tài chính)

chưa thành lập bộ phận KSNB độc lập, hoạt động KSNB do cán bộ làm công tác quản lý, sử dụng NS – TSNN kiêm nhiệm, nên chỉ kiến nghị về sửa đổi, bổ sung 20 nội dung trong cơ chế chính sách, kiến nghị về tài chính 54,53 tỷ đồng... Đến giai đoạn 2009 – 2014 Bộ Tài chính (Cục Kế hoạch – Tài chính) đã thành lập bộ phận KSNB độc lập, hoạt động KSNB do cán bộ chuyên trách thực hiện, nên kiến nghị đã có sự tăng trưởng đáng kể (sửa đổi, bổ sung 149 nội dung trong cơ chế chính sách, kiến nghị về tài chính 884,09 tỷ đồng...

Qua kết quả này thấy hiệu quả của hoạt động KSNB do bộ phận KSNB độc lập tổ chức thực hiện so với do các bộ phận kiêm nhiệm tổ chức thực hiện.

Thứ sáu, thực hiện kiến nghị KSNB, theo quy định tại khoản 1 Điều 24 Quyết định số 791/QĐ-BTC ngày 30/3/2012 “trong thời gian 30 ngày kể từ ngày cấp có thẩm quyền ban hành thông báo, báo cáo, kết luận, các đơn vị, cá nhân được KSNB và các đơn vị, cá nhân có liên quan có trách nhiệm thực hiện kết luận, kiến nghị theo quy định” [45].

Thực tế các kiến nghị qua hoạt động KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc (Bộ Tài chính kiến nghị đối với các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính và các Tổng cục kiến nghị đối với các cơ quan HCSN trực thuộc) đều được thực hiện nghiêm túc, cụ thể: (i) Qua khảo sát từ 355 cán bộ cho thấy kết quả thực hiện kiến nghị, kết luận KSNB trong thời gian 30 ngày kể từ ngày cấp có thẩm quyền ban hành kiến nghị là rất tích cực (Phụ lục 2, bảng 13): Thực hiện đầy đủ 100% kiến nghị chiếm 68,1%; thực hiện từ 75% - 99% kiến nghị chiếm 28,9%; thực hiện từ 51% -74% kiến nghị và dưới 50% kiến nghị chiếm tỷ lệ thấp tương ứng là 2,1%, 0,9%. (ii) Kết thúc năm, toàn bộ kiến nghị đều được thực hiện hoàn thành 100%.

(7) Đã chú trọng và từng bước thực hiện công khai hóa kết quả hoạt động KSNB:

Ngay từ thời điểm Bộ Tài chính mới có quy định về hoạt động KSNB, việc công khai hóa hoạt động KSNB đã được chú trọng. Khoản 1 Điều 23 Quyết định số 1871/QĐ-BTC ngày 06/6/2005 của Bộ trưởng Bộ Tài chính đã quy định: “Cùng với thời điểm công khai tài chính, tất cả các đơn vị trong nội bộ ngành Tài chính phải thông báo công khai kết quả kiểm tra, tự kiểm tra tài chính, kế toán, tài sản, đầu tư và xây dựng tại đơn vị và kết quả xử lý các kiến nghị, kết luận qua việc kiểm tra, tự kiểm tra” [4].

Công tác công khai tiếp tục được củng cố, hoàn thiện qua từng giai đoạn cả về mặt quy định pháp lý và trên thực tiễn. Tại khoản 1, khoản 2 Điều 33 Quyết định số 791/QĐ-BTC ngày 30/3/2012 của Bộ trưởng Bộ Tài chính đã quy định: “Công khai kế hoạch KSNB hàng năm: Nội dung (đối tượng, nội dung cơ bản KSNB); hình thức (thông báo trong cuộc họp, hội nghị của đơn vị; niêm yết bằng văn bản tại bản tin của đơn vị trong thời gian tối thiểu 30 ngày”; thời điểm (chậm nhất sau 30 ngày kể từ ngày cấp có thẩm quyền phê duyệt kế hoạch hàng năm). Công khai kết luận, kiến nghị và công khai kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị KSNB: Nội dung (toàn bộ kết luận, kiến nghị và kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị của đơn vị); hình thức (thông báo trong cuộc họp, hội nghị của đơn vị, niêm yết bằng văn bản tại bản tin của đơn vị trong thời gian tối thiểu 30 ngày); thời điểm (công khai kết luận, kiến nghị KSNB chậm nhất sau 30 ngày kể từ ngày cấp có thẩm quyền ban hành Thông báo, Báo cáo, Kết luận, kiến nghị; công khai kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị KSNB chậm nhất sau 30 ngày kể từ ngày đơn vị có Báo cáo kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị KSNB) [45].

Kết quả khảo sát việc thực hiện công khai hoạt động KSNB trong thời gian 2012-2014 từ 355 cán bộ như sau: (1) Công khai trong các cán bộ có liên quan trực tiếp đến hoạt động KSNB trong họp hành; (2) công khai trong lãnh đạo chủ chốt của cơ quan qua quán triệt trong họp hành; (3) công khai trong nội dung báo cáo sơ kết, tổng kết hàng năm của cơ quan; (4) công khai trên website, niêm yết tại cơ quan, kết quả: (i) Hoạt động KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc: (1) 34,8%, (2) 33,1%, (3) 24,6%, (4) 7,5%. (ii) Hoạt động KSNB của cơ quan HCSN: Tự kiểm tra nội bộ: (1) 29,4%, (2) 34,7%, (3) 27,9%, (4) 8%; giám sát nội bộ: (1) 29,4%, (2) 28%, (3) 34%, (4) 8,6% (chi tiết xem Phụ lục 2, mục 4.9).

(8) Các quy định pháp lý về KSNB của Bộ Tài chính và thực tế hoạt động KSNB của Bộ Tài chính về cơ bản đã có sự tương đồng so với một số nước trên thế giới và bảo đảm đúng quy định hiện hành của Nhà nước:

Trong giai đoạn 2006 – 2014, Bộ Tài chính đã hai lần sửa đổi, bổ sung Quy chế KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính vào các năm 2009, 2012, hàng năm đều có hướng dẫn bổ sung trong kế hoạch năm. Trong quá trình nghiên cứu sửa đổi, bổ sung và hướng dẫn hàng năm, Bộ Tài chính luôn bám sát quy định hiện hành của Nhà nước, quan tâm

ngiên cứu nhiều mô hình KSNB của các nước OECD như Hoa Kỳ, Pháp, Hàn Quốc... Trên thực tiễn, các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính tổ chức triển khai thực hiện hoạt động KSNB đã theo đúng Quy chế KSNB của Bộ Tài chính. Kết quả cụ thể như sau:

Thứ nhất, đến nay một số nội dung trong hoạt động KSNB của Bộ Tài chính đã đạt được sự tương đồng với hoạt động KSNB của một số nước OECD, cụ thể:

(i) Tương đồng với các nước về việc xác định tính chất, vai trò của KSNB, coi KSNB là một công cụ quản lý có hiệu quả. Đồng thời đã xác định hoạt động KSNB luôn được thực hiện cùng hoạt động sử dụng NS – TSNN của các cơ quan nhà nước; trong phạm vi từng Bộ, ngành, từng cơ quan nhà nước đều có bộ phận hoặc cá nhân được giao nhiệm vụ KSNB về sử dụng NS – TSNN.

(ii) Bộ Tài chính đã thành lập bộ phận KSNB độc lập (Ban Kiểm tra, kiểm toán nội bộ thuộc Cục Kế hoạch – Tài chính). Tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính, đã giao nhiệm vụ KSNB cho các bộ phận, cán bộ kiêm nhiệm. Về cơ bản mô hình KSNB tại Bộ Tài chính đã đảm bảo tương đồng với mô hình phi tập trung (như Hàn Quốc, Anh). Trong đó, Cục Kế hoạch – Tài chính thành lập bộ phận KSNB độc lập (Ban Kiểm tra, kiểm toán nội bộ) đảm bảo tương đồng với Pháp, Hàn Quốc (quy định thành lập bộ phận KSNB thuộc Bộ, ngành). Các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính giao nhiệm vụ KSNB cho các bộ phận, cán bộ kiêm nhiệm và thực hiện tự kiểm tra chéo giữa các bộ phận, giữa các cán bộ làm công tác sử dụng NS – TSNN, đảm bảo tương đồng với Anh (Bộ phận thư ký thường trực của Bộ, ngành phụ trách việc sử dụng NS – TSNN kiêm nhiệm hoạt động KSNB), Hoa Kỳ (các Bộ, ngành không bắt buộc thành lập bộ phận KSNB, có cán bộ kiêm nhiệm làm nhiệm vụ kiểm tra chéo đối với các bộ phận khác).

(iii) Bộ Tài chính đã quy định về phân cấp trong phê duyệt, điều chỉnh kế hoạch KSNB, phân cấp về trách nhiệm của Thủ trưởng các cơ quan HCSN (cơ quan HCSN cấp trên, cơ quan HCSN trực tiếp sử dụng NS – TSNN) trong tổ chức thực hiện KSNB và trách nhiệm cung cấp hồ sơ, tài liệu, giải trình trong hoạt động KSNB. Quy định này khá tương đồng với quy định về phân cấp giữa các cơ quan, trách nhiệm báo cáo, giải trình trong hoạt động KSNB của Pháp, Hoa Kỳ, Anh.

(iv) Bộ Tài chính đã quy định về nguyên tắc lựa chọn đối tượng (cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính, bộ phận thuộc cơ quan HCSN) để xây dựng kế hoạch

KSNB hàng năm qua kết quả phân tích, đánh giá và dự báo rủi ro của các hoạt động: Đảm bảo tương đồng với Hoa Kỳ (quy định thu thập thông tin để lập danh mục có rủi ro cao để đưa vào kế hoạch KSNB hàng năm); tương đồng với Pháp (quy định kiểm soát viên do Bộ Tài chính cử đến các Bộ, ngành có nhiệm vụ tiền kiểm các hoạt động tài chính). Quy định này gần tương đồng với Hàn Quốc (chú trọng kiểm soát hoạt động để đánh giá tính kinh tế, hiệu quả), Đức (KSNB chỉ tập trung tiền kiểm...).

(v) Bộ Tài chính đã quy định về quy trình, trình tự, thủ tục tổ chức thực hiện KSNB trong phạm vi Bộ Tài chính: Đảm bảo tương đồng với Hàn Quốc (một số Bộ, ngành của Hàn Quốc có quy định về KSNB trong phạm vi Bộ); tương đồng với Pháp, Hoa Kỳ, Đức (Kiểm toán Nhà nước quy định chuẩn mực KSNB), tương đồng với Anh (Bộ Tài chính quy định trình tự, thủ tục, chuẩn mực KSNB).

(vi) Bộ Tài chính đã quy định cán bộ được giao nhiệm vụ KSNB phải có trình độ chuyên môn nghiệp vụ phù hợp với nội dung KSNB. Quy định này là tương đồng với Pháp, Hàn Quốc (quy định cán bộ được giao nhiệm vụ KSNB phải có chứng chỉ kiểm soát viên do Kiểm toán Nhà nước cấp).

Thứ hai, theo quy định tại Điều 6 Luật Kiểm toán Nhà nước, “các cơ quan HCSN xây dựng và duy trì hoạt động hệ thống KSNB thích hợp và có hiệu quả” [111]. Bộ Tài chính đã thực hiện quy định này có kết quả tích cực, tuy nhiên còn hạn chế về số lượng đối tượng được KSNB hàng năm.

(9) Các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính đã thực hiện đúng Quy chế KSNB của Bộ Tài chính:

Các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính đã tổ chức thực hiện hoạt động KSNB theo đúng Quy chế KSNB của Bộ Tài chính, cụ thể: (i) Không chồng chéo trong hoạt động KSNB (kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ) giữa các cơ quan HCSN các cấp thuộc Bộ Tài chính và không chồng chéo với các cơ quan ngoại kiểm. (ii) Đảm bảo tính độc lập, trung thực và khách quan; đúng trình tự, nội dung, thời gian theo quy định; chấp hành nghiêm túc các chính sách, chế độ quy định của Nhà nước và hướng dẫn của Bộ Tài chính. (iii) Các kết luận, kiến nghị KSNB đảm bảo cụ thể, rõ ràng và khách quan, có căn cứ, nêu cụ thể nguyên nhân, trách nhiệm của từng cơ quan HCSN, cá nhân và biện pháp khắc phục. (iv) Thực hiện công khai chương trình, kế hoạch, kết quả, kết luận và kiến nghị

KSNB theo quy định. (v) Thực hiện luân phiên, luân chuyển cán bộ, công chức, viên chức được giao nhiệm vụ KSNB, trong đó các cơ quan HCSN cấp trên đã chủ động bố trí cán bộ chịu trách nhiệm chính về hoạt động KSNB về sử dụng NS - TSNN đối với các cơ quan HCSN trực thuộc trong 03 năm liên tục không bố trí KSNB đối với một cơ quan HCSN trực thuộc.

2.3.2 Các hạn chế chủ yếu

(1) Hệ thống lý luận, phương pháp luận về KSNB chưa được chú trọng nghiên cứu để hoàn thiện và nâng cao.

Các nước OECD đã có hệ thống lý luận cơ bản về KSNB (kinh nghiệm quốc tế đã đề cập tại Chương 1). Ở Việt Nam, điều đó đã được nhắc đến nhưng chưa thật sự được quan tâm. Do đó, đến nay ở Việt Nam chưa xây dựng được một hệ thống lý luận phù hợp với thực tiễn Việt Nam; việc xây dựng hệ thống lý luận, phương pháp luận chưa được đề cập nhiều trong các viện nghiên cứu, các trường đại học, cao đẳng. Các trường đại học, cao đẳng chưa có hệ thống giáo trình, chương trình đào tạo về KSNB.

(2) Hoạt động KSNB chưa được quan tâm, chú trọng đúng mức ở các cấp, các ngành.

Trên thực tế, các cơ quan quản lý các cấp, nhất là thủ trưởng các cơ quan HCSN chưa thực sự quan tâm sâu sát đến hoạt động KSNB về sử dụng NS-TSNN, đặc biệt là hoạt động giám sát nội bộ hiện nay thường chỉ do Ban Thanh tra nhân dân thực hiện. Trong khi đó, Ban Thanh tra nhân dân tại cơ quan HCSN thường hạn chế cả về số lượng thành viên và tính chuyên nghiệp.

(3) Luật pháp, cơ chế, chính sách của Nhà nước về KSNB chưa đầy đủ, đồng bộ và cụ thể.

Thứ nhất, hoạt động KSNB ở Việt Nam mặc dù đã được quy định trong Điều 6 Luật Kiểm toán Nhà nước, Điều 64 Luật NSNN, Điều 35 Luật Kế toán, Điều 65 và Điều 72 Luật Thanh tra. Tuy nhiên đến nay vẫn chưa ban hành Nghị định của Chính phủ về kiểm toán nội bộ, các cơ quan QLNN chưa ban hành đầy đủ hệ thống văn bản dưới luật quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành hoạt động KSNB.

Thứ hai, hoạt động giám sát nội bộ tại cơ quan HCSN do Ban Thanh tra nhân dân của cơ quan đảm nhiệm, tuy nhiên giữa các cơ quan HCSN cấp trên và cấp dưới trong hệ thống hành chính như các Tổng cục thuộc Bộ Tài chính có hệ

thống dọc từ Trung ương đến cấp huyện đã không có sự chỉ đạo xuyên suốt từ đơn vị cấp trên xuống các đơn vị trực thuộc về hoạt động giám sát nội bộ, dẫn đến kế hoạch và tổ chức thực hiện giám sát nội bộ trong các cơ quan HCSN có sự dàn trải, chưa có trọng tâm, chưa đồng bộ, kết quả giám sát nội bộ chưa được tổng hợp toàn ngành.

Thứ ba, Nhà nước chưa có văn bản quy định các tiêu chí đánh giá hiệu quả sử dụng NS-TSNN của các cơ quan HCSN, nên hoạt động KSNB cũng như công tác ngoại kiểm chưa có căn cứ đánh giá đúng mức về kết quả chuyên môn các cơ quan HCSN đã đạt được so với NS – TSNN được sử dụng. Vì thế, hoạt động KSNB chưa có đầy đủ căn cứ pháp lý để nhận xét, kết luận.

Thứ tư, Một số quy định hiện hành của Nhà nước chưa phù hợp: (i) Tiêu chuẩn, định mức quy định của Nhà nước về sử dụng NS - TSNN chưa đầy đủ, chưa phù hợp thực tiễn, nhất là các yêu cầu trang bị phục vụ hội nhập quốc tế (như chưa quy định về trang cấp hệ thống camera, máy soi tại sân bay, cảng...). (ii) Quy định về thời gian lập dự toán hàng năm chưa hợp lý. Tại khoản 2 Điều 32 và khoản 4 Điều 39 Nghị định số 60/2003/NĐ-CP quy định “trước ngày 10 tháng 6 Bộ Tài chính ban hành Thông tư hướng dẫn về yêu cầu, nội dung, thời hạn lập dự toán NSNN và thông báo số kiểm tra về dự toán ngân sách đối với các Bộ, cơ quan ngang Bộ; các cơ quan nhà nước trung ương tổ chức lập dự toán thu, chi ngân sách thuộc phạm vi quản lý gửi cơ quan Tài chính, cơ quan Kế hoạch và Đầu tư cùng cấp trước ngày 20 tháng 7 năm trước” [65]. Như thế thời gian lập dự toán hàng năm theo quy định của Nhà nước chỉ trong khoảng thời gian hơn 40 ngày là quá ngắn đối với Bộ Tài chính. Với bộ máy sử dụng NS-TSNN năm 2014 bao gồm 1.869 cơ quan HCSN là các đơn vị dự toán trong phạm vi cả nước, nên khó khăn trong việc nâng cao chất lượng hoạt động KSNB đối với nội dung lập dự toán thu, chi NSNN hàng năm của các cơ quan HCSN.

(4) Công tác hướng dẫn cơ chế, chính sách về KSNB của Bộ Tài chính còn chưa đầy đủ.

Mặc dù Bộ Tài chính đã tập trung hướng dẫn cơ chế, chính sách KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN (từ năm 2009 và năm 2012 đã điều chỉnh, bổ sung nội dung Quy chế KSNB), đã ban hành tài liệu tập huấn, hàng năm đều có hướng dẫn bổ sung trong kế hoạch KSNB năm, tuy nhiên còn một số hạn chế:

Thứ nhất, Quy chế KSNB ban hành kèm theo Quyết định số 791/QĐ-BTC ngày 30/3/2012 của Bộ trưởng Bộ Tài chính vẫn chưa quy định, hướng dẫn được một số nội dung: (i) Quy trình tổ chức thực hiện KSNB đối với các nội dung đặc thù phục vụ các hoạt động riêng có của từng cơ quan HCSN như quản lý và sử dụng kinh phí ủy nhiệm thu thuế, ấn chỉ, tàu thuyền hoạt động trên biển, thiết bị kiểm soát ma túy.... (ii) Việc thực hiện quyền và nghĩa vụ giải trình của đối tượng được KSNB chưa được quy định rõ, cụ thể, nhất là về thủ tục xem xét, xử lý giải trình. (iii) Chưa có các quy định bắt buộc về nhận xét, đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ của cán bộ thành viên, tổ chức rút kinh nghiệm khi Đoàn kết thúc nhiệm vụ KSNB tại các đơn vị trực thuộc.

Thứ hai, Chưa xây dựng, ban hành “Sổ tay hoạt động KSNB” để áp dụng cho các cơ quan HCSN thuộc Bộ, đặc biệt là các tổng cục có bộ máy cơ quan HCSN trực tiếp sử dụng NS – TSNN đến cấp huyện.

Thứ ba, Đối với hoạt động giám sát nội bộ: Chưa ban hành Quy chế giám sát nội bộ của Ban Thanh tra nhân dân các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính, chưa cụ thể hóa quy trình giám sát nội bộ theo quy định tại Nghị định số 99/2005/NĐ-CP ngày 28/7/2005 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Thanh tra về tổ chức và hoạt động của Thanh tra nhân dân để đảm bảo phù hợp với tổ chức bộ máy của các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính

(5) Nguồn kinh phí tăng, công tác giải ngân một số nội dung chi của các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính còn chưa đảm bảo tiến độ.

Nguồn kinh phí giai đoạn 2006 - 2010 đạt bình quân 11.598,4 tỷ đồng/năm; giai đoạn 2011 - 2014 đạt bình quân 20.900,5 tỷ đồng/năm; tốc độ tăng dự toán bình quân trong cả giai đoạn 2006 - 2014 khoảng 10-15%/năm (chi tiết xem Phụ lục 1, Bảng 3). Tuy nhiên, vào dịp cuối năm, một số cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính vẫn còn dư kinh phí, một số cơ quan HCSN chưa đủ nguồn kinh phí để bố trí cho khối lượng công việc theo kế hoạch phê duyệt. Do đó, đặt ra vấn đề gia tăng áp lực đối với hoạt động KSNB (để đôn đốc các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính đẩy nhanh tiến độ triển khai dứt điểm các dự án theo đúng kế hoạch), đồng thời việc bố trí kinh phí phải hợp lý hơn (như ưu tiên cho các dự án cấp bách hơn), phù hợp với nguồn kinh phí hiện có.

(6) Công tác xét duyệt, thẩm định quyết toán ngân sách hàng năm chưa gắn chặt với công tác sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài

chính.

Theo quy định tại mục II Thông tư số 01/2007/TT-BTC về công tác xét duyệt, thẩm định quyết toán ngân sách hàng năm đối với các cơ quan HCSN, áp dụng đối với Bộ Tài chính như sau: Bộ Tài chính (đơn vị dự toán cấp I) thẩm định đối với các đơn vị dự toán cấp II thuộc Bộ Tài chính (Tổng cục), đơn vị dự toán cấp II thuộc Bộ Tài chính (Tổng cục) thẩm định đối với các đơn vị dự toán cấp II thuộc Tổng cục (Cục thuộc Tổng cục), đơn vị dự toán cấp II thuộc Tổng cục xét duyệt đối với các đơn vị trực tiếp sử dụng NS – TSNN (Văn phòng Cục, Chi cục) [12]. Do Nhà nước chưa có quy định nên Bộ Tài chính cũng chưa quy định trong Quy chế KSNB của Bộ Tài chính về việc gắn hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính với công tác xét duyệt, thẩm định quyết toán ngân sách hàng năm của các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính.

Công tác xét duyệt, thẩm định quyết toán ngân sách hàng năm của Bộ Tài chính còn hạn chế: (i) Chưa đi sâu xem xét các hồ sơ, chứng từ, nội dung chi, chỉ quan tâm đến việc sử dụng kinh phí thừa hay thiếu, chấp hành theo các chính sách, chế độ, định mức quy định. (ii) Các cơ quan HCSN cấp trên chưa có căn cứ để đánh giá kết quả, hiệu quả sử dụng NS – TSNN của cơ quan HCSN gắn với kết quả thực hiện nhiệm vụ chuyên môn. (iii) Các cơ quan quản lý các cấp đồng chịu trách nhiệm với các cơ quan HCSN trực tiếp sử dụng NS – TSNN khi có sai sót, vi phạm trong sử dụng NS – TSNN.

(7) Phối hợp của công tác ngoại kiểm đối với hoạt động KSNB chưa thường xuyên, chưa đồng bộ.

Trong giai đoạn 2006 – 2014 công tác ngoại kiểm tổ chức thực hiện đối với các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính: Thanh tra Chính phủ, Kiểm toán Nhà nước, Thanh tra Bộ Tài chính thực hiện công tác ngoại kiểm (thanh tra, kiểm toán) đối với các đơn vị, dự án ĐTXD thuộc Bộ Tài chính được 617/16.561 đơn vị dự toán và 184/6.778 dự án ĐTXD, bình quân hàng năm chỉ đạt 3,7% tổng số các đơn vị dự toán, đạt 2,7% tổng số các dự án ĐTXD. Tuy nhiên, xuất phát từ mục tiêu, yêu cầu nhiệm vụ của ngoại kiểm nên còn một số hạn chế như sau: (i) Chưa có cơ chế hướng dẫn, hỗ trợ, phối hợp giữa các cơ quan thực hiện công tác ngoại kiểm với KSNB, nên hoạt động kiểm soát nói chung vừa trùng lặp, vừa bỏ trống, nên khó đánh giá chính xác hiệu quả sử dụng NS-TSNN. (ii) Nội dung,

phương pháp, cách nhìn của ngoại kiểm thiên về việc chấp hành chính sách, tiêu chuẩn, định mức của Nhà nước ban hành, xem xét các số liệu tổng quát trong một khoảng thời gian và thời điểm kiểm tra (tĩnh), đây cũng là hạn chế chung của công tác ngoại kiểm “việc thực hiện giám sát trên cơ sở rủi ro, giám sát an toàn vĩ mô vẫn còn yếu kém, chủ yếu thiên về giám sát tuân thủ” [106, tr.153].

(8) Tổ chức bộ máy làm nhiệm vụ KSNB của Bộ Tài chính còn chưa hoàn thiện, hoạt động chưa có tính chuyên nghiệp cao, hiệu suất, hiệu quả chưa cao.

Từ năm 2008 về trước, Bộ Tài chính chưa có bộ phận độc lập thực hiện hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN, cán bộ được giao nhiệm vụ KSNB kiêm nhiệm. Từ năm 2009, Bộ Tài chính bắt đầu có bộ phận KSNB độc lập với bộ phận sử dụng NS – TSNN bằng việc thành lập Phòng Kiểm tra, kiểm toán nội bộ thuộc Vụ Kế hoạch – Tài chính (nay là Ban Kiểm tra, kiểm toán nội bộ thuộc Cục Kế hoạch – Tài chính). Tuy nhiên tổ chức bộ máy thực hiện KSNB còn một số bất cập:

Thứ nhất, số lượng cán bộ được giao nhiệm vụ KSNB chuyên trách (biên chế thuộc Ban Kiểm tra, kiểm toán nội bộ thuộc Cục Kế hoạch – Tài chính) còn ít (đầu năm 2009 là 05 cán bộ, năm 2014 là 12 cán bộ), trong khi nhiệm vụ sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính năm 2014 là 1.869 đơn vị dự toán, 700 dự án ĐTXD.

Thứ hai, cơ cấu tổ chức thực hiện nhiệm vụ KSNB trong các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính (trừ Cục Kế hoạch – Tài chính) chưa hợp lý và còn manh mún, cụ thể: (i) Chưa có bộ phận KSNB độc lập với bộ phận sử dụng NS – TSNN, khi có kế hoạch thì cử cán bộ kiêm nhiệm tham gia KSNB. Khi cán bộ được cử tham gia hoạt động KSNB mới được phổ biến, tập huấn, nên làm giảm tính chuyên nghiệp. (ii) Chưa giao cho một bộ phận trực thuộc cơ quan HCSN chịu trách nhiệm chính về hoạt động KSNB tại cơ quan và tại các cơ quan HCSN trực thuộc, nên không có bộ phận chỉ đạo, chịu trách nhiệm chung, thiếu thống nhất, cán bộ được giao nhiệm vụ theo dõi cũng thường thay đổi. (iii) Đối với hoạt động giám sát nội bộ do Ban Thanh tra Nhân dân thực hiện nhưng chỉ khi có kiến nghị, khiếu nại mới xem xét.

Thứ ba, chưa đảm bảo tính nhất quán giữa các quy định về chức năng, nhiệm vụ KSNB với thanh tra chuyên ngành Tài chính. Theo quy định chức năng, nhiệm vụ của tổ chức thanh tra thuộc các Tổng cục, thuộc các Cục thuộc

Tổng cục thuộc Bộ Tài chính (trừ KBNN) hiện nay kiêm nhiệm cả hoạt động thanh tra, KSNB về sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN trực thuộc là chưa đảm bảo theo quy định về thanh tra chuyên ngành Tài chính. Bởi lẽ thanh tra chuyên ngành chỉ thực hiện thanh tra trong các lĩnh vực thuộc phạm vi QLNN, không thực hiện nhiệm vụ thanh tra, kiểm tra về sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN trực thuộc [70].

Thứ tư, hạn chế trong hoạt động giám sát nội bộ tại cơ quan HCSN. Hiện nay đang giao Ban Thanh tra Nhân dân của cơ quan tổ chức thực hiện. Tuy nhiên, đối với các cơ quan HCSN cấp trên có các cơ quan HCSN trực thuộc, theo quy định tại Nghị định số 99/2005/NĐ-CP ngày 28/7/2005 của Chính phủ: Ban Thanh tra Nhân dân của cơ quan HCSN cấp trên chưa có nhiệm vụ, thẩm quyền chỉ đạo, hướng dẫn nghiệp vụ, tổng hợp báo cáo về hoạt động giám sát nội bộ đối với Ban Thanh tra Nhân dân của các cơ quan HCSN trực thuộc.

(9) Hoạt động xây dựng và phê duyệt kế hoạch KSNB trung hạn, hàng năm còn chậm, hiệu suất thấp.

Hàng năm, Bộ Tài chính đều căn cứ chương trình công tác để xây dựng, ban hành kế hoạch KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính để làm căn cứ tổ chức thực hiện. Tuy nhiên, công tác này còn một số bất cập, hạn chế:

Thứ nhất, hạn chế về kế hoạch KSNB hàng năm của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc: (i) Kế hoạch KSNB chỉ thực hiện KSNB đối với số lượng rất nhỏ các cơ quan HCSN trực thuộc (cả giai đoạn 2006-2014 hoạt động KSNB của các cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc chỉ đạt 3% tổng số đơn vị, và 2% tổng số dự án ĐTXD) so với quy mô các đơn vị dự toán, dự án đầu tư xây dựng, quy mô sử dụng NS – TSNN của Bộ Tài chính, chưa đưa vào kế hoạch KSNB các cơ quan HCSN cấp chi cục, tuy nhiên hoạt động KSNB đã có kết quả tích cực (đã nêu tại điểm (6) mục 2.3.1 nêu trên), nên nếu kế hoạch tăng về số lượng đơn vị được KSNB thì kết quả KSNB hàng năm sẽ tích cực hơn. (ii) nội dung KSNB trong kế hoạch mới chủ yếu là hậu kiểm, chưa có các chuyên đề KSNB xuyên suốt một thời kỳ, chưa KSNB một dự án có liên quan đến nhiều cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính, chưa KSNB từ giai đoạn thẩm định dự án để có thể đánh giá toàn diện công tác tổ chức thực hiện của một dự án hoặc kiến nghị chấn chỉnh từ giai đoạn chuẩn bị dự

án. Do đó việc kiến nghị qua kết quả KSNB để điều chỉnh mục tiêu, yêu cầu, kết quả đầu ra của đề án, kế hoạch; kết quả KSNB để phục vụ mục tiêu cải tiến quy trình nghiệp vụ, định hướng xây dựng cơ chế, chính sách còn chưa có tác dụng rõ rệt.

Thứ hai, hạn chế về kế hoạch KSNB hàng năm của cơ quan HCSN: Hoạt động tự kiểm tra nội bộ và hoạt động giám sát nội bộ thường chưa rõ ràng về nội dung, thiếu giải pháp tổ chức thực hiện, chất lượng báo cáo kết quả chưa cao.

Thứ ba, hạn chế về kế hoạch KSNB trung hạn: Hiện nay Bộ Tài chính đã có Chương trình hành động thực hiện Chiến lược Tài chính đến năm 2020 [51], Chương trình hành động về quản lý, sử dụng NS-TSNN của Bộ Tài chính giai đoạn 2011 -2015 [46] và đang dự thảo Chương trình hành động về quản lý, sử dụng NS-TSNN của Bộ Tài chính giai đoạn 2016 -2020. Tuy nhiên, Bộ Tài chính chưa xây dựng, ban hành kế hoạch trung hạn về KSNB tương ứng với các chương trình hành động nêu trên và làm căn cứ để xây dựng kế hoạch KSNB hàng năm.

(10) Công tác tổ chức thực hiện KSNB còn bất cập, chưa có chiều sâu.

Công tác tổ chức thực hiện KSNB của Bộ Tài chính đã được thực hiện đảm bảo theo trình tự quy định tại Quy chế KSNB của Bộ Tài chính, tuy nhiên một số nội dung thực hiện trong giai đoạn vừa qua còn hạn chế:

Thứ nhất, hạn chế trong công tác tổ chức khảo sát, thu thập thông tin và xác định nội dung KSNB chi tiết đối với đối tượng được KSNB. Cơ sở dữ liệu của Bộ Tài chính phục vụ khảo sát được dùng chung nhưng chưa tập hợp đầy đủ các tài liệu lập, phê duyệt dự toán; tổ chức mua sắm, quản lý, sử dụng tài sản... ; KSNB đối với Cục tại địa phương mới chủ yếu khảo sát nắm tình hình quản lý đến cấp Cục, chưa khảo sát đến cấp Chi cục trực thuộc, nên ảnh hưởng đến chất lượng đề xuất nội dung KSNB chi tiết.

Thứ hai, hạn chế trong tổ chức đoàn KSNB. Bộ Tài chính và các cơ quan HCSN thuộc Bộ đều tổ chức Đoàn KSNB của cơ quan HCSN cấp trên để thực hiện KSNB đối với các cơ quan HCSN trực thuộc, vì vậy thủ tục thành lập đoàn KSNB thường phải qua nhiều thủ tục, mất nhiều thời gian, trong khi hoạt động KSNB phải đảm bảo thường xuyên, liên tục.

Thứ ba, còn một số hạn chế trong tổ chức thực hiện KSNB: (i) Trong KSNB về các lĩnh vực nhưng chưa đánh giá đầy đủ, toàn diện, thường mới đánh

giá được những nội dung cụ thể, ví dụ như KSNB công tác quản lý ĐTXD mới đạt được những dự án cụ thể mà chưa KSNB toàn bộ công tác lập, tổng hợp kế hoạch, thực hiện kế hoạch của cấp Cục và cấp Tổng cục, hoặc chỉ kiểm soát trong một giai đoạn đối với dự án phức tạp có thời gian thực hiện nhiều năm. (ii) Chất lượng tổ chức thực hiện KSNB chưa cao, mới chỉ rà soát đối chiếu quy trình thủ tục; chưa phân tích, đánh giá hiệu quả trong công tác quản lý, sử dụng NS – TSNN. (iii) Kết quả KSNB chưa đánh giá được 8 chỉ tiêu về tổ chức quản lý hoạt động KSNB (đã nêu tại mục 1.2.3 chương 1) của cơ quan HCSN là đối tượng được KSNB. Nên kết quả hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN đóng góp chung trong kết quả công tác của cơ quan HCSN còn hạn chế.

(11) Khâu kết thúc hoạt động KSNB chưa được chú trọng đúng mức, hiệu suất chưa cao.

Theo quy định, hoạt động KSNB khi kết thúc đều phải được ban hành biên bản, kết luận, kết quả KSNB. Các cơ quan HCSN, bộ phận được KSNB và các cơ quan, bộ phận có liên quan đều phải nghiêm túc thực hiện kết luận, kiến nghị. Tuy nhiên, công tác này còn một số hạn chế:

Thứ nhất, hạn chế trong khâu dự thảo, ban hành biên bản, kết luận KSNB: (i) Trong một số trường hợp dự thảo chưa đảm bảo tiến độ, nội dung phải chỉnh sửa; các đơn vị tham gia ý kiến chưa tích cực, chưa bảo đảm tiến độ. Chưa có bộ phận, cán bộ được giao nhiệm vụ thẩm định báo cáo, kết luận, kiến nghị KSNB trước khi trình người có thẩm quyền phê duyệt ban hành, dẫn đến chất lượng một số kết luận, kiến nghị KSNB chưa cao.

Thứ hai, hạn chế trong khâu theo dõi, đôn đốc thực hiện kết luận, kiến nghị KSNB. Công tác này thường được giao cho các cán bộ, bộ phận trực tiếp thực hiện KSNB thực hiện, nên chưa kiểm tra triệt để việc thực hiện kết luận tại cơ quan HCSN hoặc bộ phận trực thuộc có kết luận, kiến nghị phải thực hiện; tổng hợp, đánh giá thực hiện kết luận, kiến nghị chưa đảm bảo tiến độ.

Thứ ba, chưa tổ chức kịp thời tổng kết kinh nghiệm, tổng hợp các tồn tại theo hệ thống, theo lĩnh vực quản lý, theo quy trình nghiệp vụ; chưa tổng kết nâng lên thành lý luận khoa học, có hình thức nhân rộng, phổ biến kết quả KSNB để chấn chỉnh, rút kinh nghiệm, tăng cường công tác quản lý trong toàn bộ các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính.

(12) Công tác báo cáo và công khai kết quả KSNB theo định kỳ chưa được

coi trọng, thực hiện chậm và chưa đầy đủ, chưa thường xuyên.

Do số lượng các cơ quan HCSN thuộc các Tổng cục (KBNN, Tổng cục Thuế...) tương đương số đơn vị hành chính cấp tỉnh, cấp huyện trong cả nước, nên mặc dù công tác ứng dụng CNTT trong sử dụng NS – TSNN đã được triển khai, nhưng việc tổng hợp, hợp nhất báo cáo KSNB và công khai kết quả KSNB ở bốn cấp (Chi cục, Cục, Tổng cục, Bộ) còn hạn chế trên các mặt chủ yếu sau:

Thứ nhất, hạn chế trong khâu tổng hợp báo cáo: Bộ Tài chính có nhiều cơ quan HCSN, nhiều cấp, mỗi cơ quan HCSN có đặc thù riêng về nguồn kinh phí, nội dung hoạt động, nên khó khăn về thiết kế biểu mẫu, kết nối hệ thống, dẫn đến ảnh hưởng đến tiến độ, chất lượng tổng hợp báo cáo kết quả và công khai kết quả KSNB hàng năm. Một số cơ quan HCSN, nhất là các cơ quan HCSN đóng tại địa phương chưa thực hiện tổng hợp báo cáo đầy đủ theo định kỳ; tiến độ, nội dung, chất lượng báo cáo chưa đảm bảo yêu cầu, chưa sát thực tế thực hiện của đơn vị, dẫn đến việc Thủ trưởng các cấp chưa nắm được đầy đủ thông tin, kết quả, tình hình triển khai nhiệm vụ KSNB của các cơ quan HCSN trực thuộc để đôn đốc, chỉ đạo cũng như tổng hợp báo cáo cấp có thẩm quyền khi được yêu cầu.

Thứ hai, hạn chế trong việc công khai kết quả KSNB. Hiện nay, việc thực hiện công khai kết quả KSNB thường chỉ do cơ quan HCSN trực tiếp chủ trì thực hiện. Các đơn vị cấp Cục thuộc Tổng cục chưa tổng hợp để công khai kết quả KSNB của cả cấp Chi cục trực thuộc thực hiện, các đơn vị cấp Tổng cục có hệ thống dọc chưa tổng hợp để công khai kết quả KSNB của toàn bộ hệ thống, Bộ Tài chính cũng chưa tổng hợp để công khai kết quả KSNB của toàn ngành Tài chính. Qua kết quả khảo sát từ 355 cán bộ cho thấy, mặc dù có đến 93,2% số phiếu khảo sát “đồng ý” phải công khai kết quả KSNB nhưng về đối tượng và phương thức công khai lại có xu hướng chỉ công khai trong phạm vi nội bộ cán bộ có trách nhiệm cao. Kết quả khảo sát cụ thể: (i) Hoạt động KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc: Tỷ lệ ý kiến đồng ý công khai trong các cán bộ có liên quan trực tiếp đến hoạt động KSNB qua quán triệt trong hợp hành chỉ là 29,9%; tỷ lệ ý kiến đồng ý công khai trong lãnh đạo chủ chốt các cơ quan HCSN qua quán triệt trong hợp hành là 30,4%; tỷ lệ ý kiến đồng ý công khai trong nội dung báo cáo sơ kết, tổng kết hằng năm của cơ quan HCSN là 27,0%; tỷ lệ ý kiến đồng ý đưa lên Website hoặc niêm yết tại cơ quan chỉ là 12,7%. (ii) Hoạt động KSNB tại các cơ quan HCSN: Đối với tự kiểm tra nội bộ,

các tỷ lệ tương ứng là 30,6%, 27,1%, 31,9% và 10,5%; đối với giám sát nội bộ, các tỷ lệ tương ứng là 26,1%, 21,3%, 35,0% và 17,6% (chi tiết xem Phụ lục 2, bảng 10).

2.3.3 Nguyên nhân chủ yếu của những hạn chế

2.3.3.1 Nguyên nhân khách quan

Thứ nhất, chưa có sự hướng dẫn, cụ thể hóa các cơ chế, chính sách về KSNB một cách kịp thời, đầy đủ: Mặc dù Điều 6 Luật Kiểm toán Nhà nước có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2006, trong đó quy định rõ trách nhiệm của cơ quan, tổ chức quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước là: Căn cứ vào các quy định của pháp luật, xây dựng và duy trì hoạt động hệ thống KSNB thích hợp và có hiệu quả. Tuy nhiên, đến nay Chính phủ chưa ban hành Nghị định quy định chi tiết về KSNB để phù hợp với xu hướng công khai, minh bạch hoạt động của cơ quan HCSN giúp xã hội, dư luận biết rõ việc sử dụng NS-TSNN như thế nào; chưa quy định công tác phối hợp hoạt động KSNB theo Điều 6 Luật Kiểm toán Nhà nước với hoạt động của Ban Thanh tra Nhân dân theo Nghị định số 71/1998/NĐ-CP ngày 08/9/1998 của Chính phủ ban hành Quy chế dân chủ trong hoạt động của cơ quan.

Thực tế hoạt động KSNB của Bộ Tài chính giai đoạn 2006 – 2014 cũng cho thấy, Nhà nước chưa giao các cơ quan QLNN có liên quan đến sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN tiến hành rà soát các văn bản pháp luật, các quy định chi tiết, hướng dẫn các luật có liên quan đến hoạt động sử dụng NS-TSNN và chế tài xử lý vi phạm để sớm bổ sung, ban hành đồng bộ, ví dụ như tách bạch nhiệm vụ và các khoản chi từ nguồn NSNN, từ các nguồn thu khác của nhiệm vụ hành chính, từ nguồn thu sự nghiệp, quy định rõ quyền hạn gắn với trách nhiệm của chủ đầu tư, thủ trưởng cơ quan HCSN... để làm căn cứ cho hoạt động KSNB.

Thứ hai, đặc thù tổ chức bộ máy của Bộ Tài chính trải rộng từ Trung ương đến cấp huyện trong phạm vi toàn quốc với nhiều cấp Tổng cục, dẫn đến khối lượng hoạt động sử dụng NS – TSNN rất lớn và phức tạp. Do yêu cầu cải cách hành chính, nên việc thành lập thêm tổ chức bộ máy, tuyển dụng thêm cán bộ mới là hết sức hạn chế. Hiện nay, các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính được giao quản lý, sử dụng NS - TSNN (Cục Kế hoạch - Tài chính quản lý toàn ngành; các Tổng cục quản lý trong hệ thống dọc từ Trung ương đến địa phương) vừa phải tổ chức thực hiện hoạt động sử dụng NS – TSNN, vừa phải tổ chức thực

hiện hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN được giao quản lý, nhưng không thể tăng biên chế làm nhiệm vụ KSNB được, do vậy tình trạng kiêm nhiệm làm hạn chế chất lượng KSNB.

Thứ ba, cán bộ làm nhiệm vụ KSNB của Bộ Tài chính mặc dù đã được tăng cường, đào tạo tập huấn, nhưng lực lượng cán bộ được giao nhiệm vụ quản lý, sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính (trừ Cục Kế hoạch – Tài chính) hiện nay vẫn phải kiêm nhiệm hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN, nên chưa thực sự ổn định, tính chuyên môn hoá không cao, chưa có kinh nghiệm trong hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN, dẫn đến chưa đáp ứng nhiệm vụ, chưa đảm đương đầy đủ yêu cầu nhiệm vụ được giao. Công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ làm nhiệm vụ KSNB cũng chưa tương xứng với yêu cầu nhiệm vụ, nguyên nhân từ tổ chức bộ máy KSNB chưa được chuyên môn hóa, các chương trình giảng dạy chủ yếu ở ngoại kiểm; mặt khác thiếu mã ngạch công chức KSNB, đúng ra là những cán bộ này phải được sát hạch cấp chứng chỉ, bổ nhiệm và được hưởng các phụ cấp như kiểm toán viên nhà nước, thanh tra viên chuyên ngành.

Thứ tư, do Nhà nước chưa có quy định về hệ thống các chỉ số, chỉ tiêu đánh giá, lượng hóa hiệu quả công tác sử dụng NS – TSNN, hiệu quả công tác chuyên môn của các cơ quan HCSN, hiệu quả của các đề án, dự án... Nên khó khăn trong việc thực hiện tiền kiểm, chưa đầy đủ căn cứ đưa ra nhận xét đối với kết quả, hiệu quả hoạt động của các cơ quan HCSN là đối tượng KSNB.

Thứ năm, mặc dù các cơ quan ngoại kiểm (Kiểm toán Nhà nước, Thanh tra Chính phủ, Thanh tra Bộ Tài chính) đều ban hành kế hoạch ngoại kiểm hàng năm ngay từ đầu năm, tuy nhiên đây chỉ là kế hoạch khung, chưa có kế hoạch chi tiết ngoại kiểm đối với các đơn vị cụ thể (việc phê duyệt đơn vị cụ thể được thực hiện trước khi tổ chức thực hiện ngoại kiểm tại các cơ quan, tổ chức, đơn vị). Theo quy định hiện hành các cơ quan ngoại kiểm phải xây dựng kế hoạch trong phạm vi cả nước, trong khi đó ngay từ cuối năm trước, Bộ Tài chính đã phải xây dựng kế hoạch KSNB năm sau có chi tiết đến từng cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính được KSNB, nên việc đảm bảo tránh chồng chéo hoàn toàn về đối tượng được KSNB với kế hoạch ngoại kiểm là khó khăn. Mặt khác, trên thực tế số lượng các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính được ngoại kiểm hàng năm rất thấp, trong khi số lượng các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính rất lớn. Đến nay,

cũng chưa có cơ chế, quy định lồng ghép, hợp nhất kế hoạch ngoại kiểm và kế hoạch KSNB để bảo đảm tất cả các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính đều được ngoại kiểm hoặc được KSNB về sử dụng NS-TSNN ít nhất một lần trong 1-2 năm. Chỉ có như vậy mới có thể tránh được chồng chéo, bỏ sót, tránh ý chí chủ quan khi chọn đối tượng kiểm soát, tránh bị động kiểu “có vấn đề, có dư luận” mới tiến hành kiểm soát.

Thứ sáu, nguồn lực của ngoại kiểm có hạn, nên hiện nay các cơ quan ngoại kiểm không đủ nguồn lực để thanh tra, kiểm toán đối với toàn bộ các cơ quan HCSN trong cả nước. Thực tế qua 8 năm thực hiện Luật Kiểm toán Nhà nước trung bình mỗi năm Kiểm toán Nhà nước chỉ thực hiện kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN của 60% tỉnh, thành phố, báo cáo tài chính của 60% số Bộ, ngành Trung ương; hầu hết các đơn vị dự toán cấp I thuộc ngân sách Trung ương, các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đều mới chỉ được kiểm toán 2 – 3 năm/lần/đơn vị [88, Mục 5 phần thứ nhất].

2.3.3.2 Nguyên nhân chủ quan

Thứ nhất, Bộ Tài chính chưa kịp thời hướng dẫn cơ chế, chính sách về KSNB để áp dụng đối với các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính, cụ thể:

(i) Trong Quy chế KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính ban hành kèm theo Quyết định số 791/QĐ-BTC ngày 30/3/2012 của Bộ trưởng Bộ Tài chính còn một số nội dung chưa phù hợp thực tế, một số nội dung về sử dụng NS - TSNN thực tế các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính có phát sinh nhưng chưa được hướng dẫn về KSNB (đã nêu tại mục 2.3.2 chương 2).

(ii) Mặc dù Nhà nước đã có quy định về hoạt động giám sát nội bộ của Ban Thanh tra nhân dân tại Nghị định số 99/2005/NĐ-CP ngày 28/7/2005 của Chính phủ[66]. Tuy nhiên, Bộ Tài chính chưa xây dựng, ban hành Quy chế, quy trình thống nhất tổ chức thực hiện giám sát nội bộ của Ban Thanh tra nhân dân tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính đảm bảo phù hợp với mô hình đặc thù của Bộ Tài chính (nhiều cấp, một Tổng cục gồm nhiều cơ quan HCSN trên phạm vi cả nước; một cơ quan HCSN đóng trụ sở tại một địa bàn nhưng có tài sản như tàu biển, vùng kho dự trữ nhà nước... hoạt động trên các địa bàn khác).

Điều này đã gây hạn chế hoạt động KSNB, chưa thống nhất giữa các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính trong chỉ đạo, tổ chức thực hiện hoạt động

KSNB; đây cũng là một trong các nguyên nhân dẫn đến một số thủ trưởng cơ quan HCSN chưa có ý thức củng cố, tăng cường tổ chức bộ máy hoạt động KSNB của đơn vị, chưa tập trung tổ chức thực hiện KSNB theo trách nhiệm, phạm vi quản lý.

Thứ hai, Bộ Tài chính chưa tập trung kiện toàn tổ chức làm nhiệm vụ KSNB, nên dẫn đến hiện nay tại một số cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính giao nhiệm vụ KSNB về sử dụng NS - TSNN cho nhiều đầu mối tham gia, không có đầu mối chịu trách nhiệm chính; các Tổng cục đều không tổ chức bộ phận KSNB độc lập một cách tương đối với bộ phận sử dụng NS – TSNN. Đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến hiện tượng một số đối tượng, một số địa bàn bị bỏ ngỏ về hoạt động KSNB; nhìn nhận không thật sự tách bạch giữa công tác sử dụng NS-TSNN với hoạt động KSNB về sử dụng NS-TSNN; hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN chưa chủ động yêu cầu các bộ phận có liên quan cung cấp thông tin, tài liệu về sử dụng NS-TSNN của cơ quan để nghiên cứu phục vụ hoạt động KSNB theo đúng quy định của Bộ Tài chính và yêu cầu được Hội nghị cán bộ cơ quan thông qua; chưa có bộ phận giám sát, đôn đốc tổ chức thực hiện. Tình trạng đó đã làm cho hoạt động KSNB hiệu quả chưa cao, nhất là hoạt động tự kiểm tra nội bộ và hoạt động giám sát nội bộ thường mờ nhạt, thiếu phản biện, chất vấn và giải trình.

Thứ ba, một số cán bộ được giao nhiệm vụ KSNB chưa thực sự chủ động; khả năng thích ứng với sự thay đổi chưa cao, chưa linh hoạt trong thực thi công vụ.

Thứ tư, công tác chỉ đạo, phối hợp giữa các cơ quan, các bộ phận trong xây dựng kế hoạch, tổ chức thực hiện hoạt động KSNB còn chưa thực sự nhuần nhuyễn. Để xây dựng kế hoạch, lựa chọn nội dung KSNB hiệu quả cần dựa nhiều vào các thông tin đầy đủ, kịp thời, tổ chức hoạt động KSNB đạt kết quả cao cần có sự phối hợp đồng bộ giữa các cơ quan. Tuy nhiên hiện nay hệ thống dữ liệu của Bộ Tài chính (sử dụng NS – TSNN, ngoại kiểm, quản lý cán bộ...) đang do các cơ quan khác nhau thuộc Bộ Tài chính quản lý, chưa được tổng hợp chung trong một hệ thống hoàn chỉnh, đồng bộ có mối quan hệ chặt chẽ, liên thông với nhau, chưa thường xuyên được cập nhật, đây là một trong các nguyên nhân dẫn đến bất cập của các cơ quan thanh tra, giám sát tài chính, đến nay công nghệ thu thập, xử lý thông tin để phục vụ cho hoạt động giám sát từ xa vẫn còn lạc hậu

[106, tr.155]. Mặt khác, thủ trưởng một số cơ quan HCSN chưa chú trọng phối hợp trong tổ chức thực hiện, giải trình kết quả KSNB, vẫn còn có tình trạng đẩy trách nhiệm lên cấp trên; có nội dung sai sót thuộc cấp mình xử lý nhưng vẫn đề nghị cấp trên xử lý; có nhiệm vụ đã phân cấp cho cấp dưới, nhưng cấp trên vẫn can thiệp. Đồng thời cũng chưa thực sự phối hợp chặt chẽ giữa cơ quan HCSN cấp trên với các cơ quan HCSN trực thuộc trong xây dựng kế hoạch và tổ chức thực hiện KSNB, dẫn đến kéo dài thời gian tổ chức thực hiện, xử lý kết quả KSNB, chưa thường xuyên trao đổi, phổ biến các chính sách, chế độ mới phục vụ hoạt động KSNB.

Thứ năm, tổ chức thực hiện kế hoạch KSNB hàng năm vẫn còn có cơ quan HCSN chưa thực sự chủ động. Một số cơ quan HCSN trực tiếp sử dụng NS – TSNN chưa xây dựng kế hoạch KSNB, một số cơ quan có xây dựng kế hoạch KSNB nhưng chưa chi tiết, cụ thể về nội dung, chưa đề ra các giải pháp tổ chức thực hiện. Quá trình tổ chức thực hiện kế hoạch KSNB còn hạn chế như khảo sát sơ sài, chưa tập trung KSNB theo chuyên đề, thiếu các giải trình dẫn đến dự thảo biên bản, kết quả KSNB chưa đảm bảo tiến độ, chất lượng...

Thứ sáu, công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ làm nhiệm vụ KSNB chưa được coi trọng. Yêu cầu đối với cán bộ làm nhiệm vụ KSNB ngoài chuyên môn về tài chính, kế toán, còn bao gồm cả kiểm soát về hiệu quả chiến lược, đề án; đánh giá tác động, hiệu quả của hoạt động sử dụng NS-TSNN đối với hoạt động QLNN của cơ quan HCSN. Tuy nhiên, công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ làm nhiệm vụ KSNB của Bộ Tài chính còn hạn chế. Đến nay chưa có quy định về việc xây dựng chương trình đào tạo, tập huấn, chưa bắt buộc đào tạo đối với cán bộ các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính làm nhiệm vụ KSN; chưa có quy định về chế độ bồi dưỡng, hỗ trợ kinh phí đối với cán bộ làm nhiệm vụ KSNB như công chức ngạch thanh tra viên hoặc như công chức được giao nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành Tài chính. Các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính cũng chưa quan tâm mở lớp đào tạo, mời các chuyên gia về trao đổi, hướng dẫn nghiệp vụ đối với cán bộ được giao nhiệm vụ KSNB.

2.3.4 Những vấn đề đặt ra cần giải quyết đối với hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính

Qua các kết quả, hạn chế và nguyên nhân của các hạn chế trong hoạt động

KSNB về sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính, vấn đề đặt ra là cần thiết phải thực hiện đổi mới hoạt động KSNB trên nhiều phương diện. Các quan điểm, mục tiêu đổi mới cần đạt được và các giải pháp quan trọng cần tập trung vào giải quyết các vấn đề lớn đặt ra như sau:

(1) Vấn đề đổi mới, hoàn thiện thể chế quản lý đối với hoạt động KSNB.

Đến nay, về cơ bản hoạt động KSNB về sử dụng NS-TSNN đã được định hướng bằng văn bản của Đảng, pháp luật của Nhà nước, vấn đề chủ yếu còn lại trong thời kỳ tới là tổ chức thực hiện, cụ thể hóa bằng các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật, các quyết định của thủ trưởng cơ quan có thẩm quyền, trách nhiệm; bằng hành động của cán bộ, công chức, viên chức được giao nhiệm vụ.

(2) Vấn đề hiện đại hóa hoạt động KSNB phải gắn với việc tiếp tục cải cách hành chính. Yêu cầu hiện đại hóa hoạt động KSNB và thích ứng với lộ trình hội nhập kinh tế quốc tế đòi hỏi một nền hành chính, chỉ tiêu công phải minh bạch và hiện đại, bảo đảm tương đương với các nền hành chính phát triển ở các quốc gia tiên tiến, trước hết là các quốc gia là đối tác chiến lược của Việt Nam. Mặt khác, hoạt động KSNB chỉ có hiệu quả khi đáp ứng được yêu cầu cải cách hành chính, tăng cường phân cấp cho các cơ quan HCSN, nhất là các cơ quan HCSN trực tiếp sử dụng NS-TSNN để đảm bảo hoàn thành nhiệm vụ của đơn vị, thực hiện thành công Chiến lược Tài chính đến năm 2020 và phục vụ có hiệu quả chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Do đó, có thể coi hoạt động KSNB là một bộ công cụ để phát hiện, điều chỉnh các “lỗi” của hệ thống “công cụ” là bộ máy hành chính nói chung và của riêng cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính. Muốn vậy, phải hiện đại hóa bộ công cụ này.

(3) Vấn đề công khai hóa kết quả hoạt động KSNB phải được giải quyết gắn với đẩy mạnh chuyên nghiệp hóa đội ngũ cán bộ được giao nhiệm vụ KSNB. Hoạt động KSNB công khai, dân chủ, góp phần thực hiện nghiêm các luật liên quan đến sử dụng NS-TSNN như Luật NSNN, Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; Luật phòng, chống tham nhũng, Luật Đầu tư công, Luật quản lý nợ công... Điều này đòi hỏi tính chuyên nghiệp của cán bộ làm công tác KSNB và cơ chế phối hợp hành động trong các cơ quan HCSN của Bộ Tài chính và của cả nước.

Để thực hiện được đồng thời hai mục tiêu này, Bộ Tài chính cần phải sớm hoàn thiện mô hình tổ chức bộ máy KSNB phù hợp cơ cấu tổ chức của Bộ Tài

chính từ Trung ương đến địa phương, phù hợp chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính và độc lập một cách tương đối với bộ máy sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính. Mặt khác, để công khai hóa hoạt động KSNB và chuyên nghiệp hóa đội ngũ cán bộ làm công tác KSNB cần phải xây dựng và thực hiện các chuẩn mực và trách nhiệm giải trình, dự báo các rủi ro và phương pháp phòng chống.

CHƯƠNG 3

PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI

HOẠT ĐỘNG KIỂM SOÁT NỘI BỘ VỀ SỬ DỤNG NGÂN SÁCH,

TÀI SẢN NHÀ NƯỚC TẠI CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH,

SỰ NGHIỆP THUỘC BỘ TÀI CHÍNH ĐẾN NĂM 2025

3.1 Bối cảnh và những yêu cầu đặt ra đối với đổi mới hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính đến năm 2025

3.1.1 Bối cảnh quốc tế và trong nước ảnh hưởng đến hoạt động sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước của các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính

Trong phạm vi toàn cầu, Đại hội đồng Liên hiệp quốc đã ban hành Nghị quyết số A/66/209 ngày 22/12/2011, trong đó quy định “nhằm nhấn mạnh rằng nền hành chính công hiệu quả, trách nhiệm, hiệu lực và minh bạch đóng vai trò then chốt trong việc thực hiện các mục tiêu phát triển đã được quốc tế thống nhất, gồm cả các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ” [90].

Đối với Việt Nam từ nay đến năm 2025 sẽ chịu tác động trực tiếp của xu thế toàn cầu thông qua thành lập cộng đồng kinh tế ASEAN năm 2015, Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương TPP, trở thành nền kinh tế thị trường vào năm 2018 theo cam kết gia nhập WTO... tiếp tục phát triển kinh tế phát triển bền vững, phấn đấu đến năm 2020 cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại, điều này ảnh hưởng sâu sắc đến nền hành chính và nền tài chính quốc gia. Mục tiêu chiến lược đến năm 2020 đã chỉ rõ là “huy động, quản lý, phân phối và sử dụng các nguồn lực tài chính trong xã hội hiệu quả, công bằng; cải cách hành chính đồng bộ, toàn diện; đảm bảo tính hiệu quả và hiệu lực của công tác quản lý, giám sát tài chính; phát triển bộ máy giám sát tài chính đồng bộ, có khả năng phân tích, đánh giá, cảnh báo trung thực mức độ rủi ro của toàn bộ hệ thống tài chính và từng phân đoạn trong hệ thống tài chính.” [123].

3.1.2 Dự báo về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính

Trong thời kỳ tới, các cơ quan hành chính tiếp tục thực hiện Nghị định số 117/2013/NĐ-CP ngày 07/10/2013 của Chính phủ quy định chế độ tự chủ, tự chịu

trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính. Trong đó quy định “Xác định kinh phí giao gắn với vị trí việc làm, cơ cấu ngạch công chức, khối lượng công việc và tiêu chuẩn; các cơ quan hành chính được giao khoán toàn bộ hoặc một phần kinh phí thường xuyên và kinh phí thực hiện các hoạt động nghiệp vụ đặc thù” [128, tr.14 - 15]; các Trường đại học, cao đẳng thực hiện theo Nghị quyết số 77/NĐ - CP ngày 24/10/2014 của Chính phủ về thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với các cơ sở giáo dục đại học công lập giai đoạn 2014 – 2017. Trong đó, khoản 3 Điều 1 quy định “Chịu trách nhiệm toàn diện quyết định sử dụng nguồn thu của đơn vị để chi cho các hoạt động thường xuyên” [72]. Từ năm 2016 trở đi, Bộ Tài chính đang đề nghị “Kinh phí đảm bảo hoạt động (bao gồm chi hoạt động thường xuyên, chi đầu tư phát triển và hiện đại hóa ngành) của Tổng cục Thuế được ổn định là 1,8% trên dự toán thu NSNN được Quốc hội giao cho Tổng cục Thuế thực hiện, của Tổng cục Hải quan được ổn định là 2,1% trên dự toán thu NSNN được Quốc hội giao cho Tổng cục Hải quan thực hiện” [62, tr. 46 - 47], như vậy quy mô kinh phí giai đoạn 2016 – 2020 so với giai đoạn 2011 - 2015 của Tổng cục Thuế sẽ tăng khoảng 1,6 lần, của Tổng cục Hải quan sẽ tăng khoảng 1,75 lần. Trong giai đoạn 2016 – 2020 vốn ĐTXD của các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính là 38.083,4 tỷ đồng, so với giai đoạn 2011 – 2015 sẽ tăng khoảng 1,9 lần, với 288 dự án ĐTXD tổng mức đầu tư 39.073 tỷ đồng hoàn thành tăng tài sản [61, tr. 11 và các phụ lục].

3.1.3 Những thuận lợi, khó khăn, cơ hội và thách thức đối với hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính

Trên cơ sở nghiên cứu lý luận, thực tiễn và định hướng chiến lược ngành Tài chính, Luận án lựa chọn mô hình SWOT với bốn điểm nhấn thuận lợi, khó khăn, cơ hội, thách thức để nhận diện rõ hơn, cụ thể như sau:

3.1.3.1 Thuận lợi

Thứ nhất, Nhà nước đã quy định về hoạt động KSNB tại các Luật như quy định về tổ chức bộ máy KSNB của các Bộ, ngành tại Khoản 3 Điều 6 Luật Kiểm toán Nhà nước; quy định về KSNB sử dụng NS-TSNN tại Điều 24 Luật NSNN, Điều 20 Luật phòng chống tham nhũng, khoản 4 Điều 9 Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước... Kết quả công tác ngoại kiểm đã giúp các cơ quan HCSN thuộc

Bộ Tài chính có những bài học kinh nghiệm cho hoạt động KSNB.

Thứ hai, Bộ Tài chính sớm ban hành quy chế KSNB trong phạm vi các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính từ năm 2005 tại Quyết định số 1871/QĐ-BTC ngày 06/6/2005, đến nay đã qua 3 lần bổ sung, hoàn thiện năm 2009 (tại Quyết định số 2269/QĐ-BTC ngày 18/9/2009), năm 2012 (tại Quyết định số 791/QĐ-BTC ngày 30/3/2012 và Quyết định số 298/QĐ-BTC ngày 18/02/2012), đến nay Quy chế KSNB của Bộ Tài chính đã đảm bảo phù hợp với chủ trương, chính sách pháp luật của Đảng và Nhà nước và tương đối phù hợp với mô hình tổ chức bộ máy của Bộ Tài chính.

Thứ ba, Lãnh đạo Bộ Tài chính, Lãnh đạo các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính, đặc biệt là cấp Tổng cục đều nhận thức tích cực và chỉ đạo sâu sát đối với hoạt động KSNB hàng năm. Kết quả hoạt động KSNB đã có nhiều kinh nghiệm quý báu cho các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính về chấp hành chính sách, pháp luật và giải quyết các vướng mắc, khó khăn.

Thứ tư, hoạt động KSNB của Bộ Tài chính đã được đưa vào Kế hoạch hành động trung hạn triển khai thực hiện Chiến lược tài chính đến năm 2020 với mục tiêu nâng cao năng lực, chất lượng hoạt động của hệ thống giám sát nội bộ trong tất cả các lĩnh vực. Hoàn thiện cơ chế phối hợp thanh tra, giám sát giữa các cơ quan chức năng” [57].

Thứ năm, Bộ Tài chính đang sử dụng các nguồn lực NSNN, tài trợ, viện trợ của quốc tế để thực hiện đầu tư cơ sở vật chất (hệ thống máy soi container, thiết bị kiểm tra hàng xuất nhập khẩu lắp đặt tại các cảng hàng không, cảng biển quốc tế...) và đào tạo nguồn nhân lực phục vụ cải cách hành chính, phục vụ các cam kết của Việt Nam với quốc tế. Hoạt động KSNB để đảm bảo tiết kiệm, hiệu quả, công khai, minh bạch, đáp ứng cam kết, yêu cầu với quốc tế.

Thứ sáu, cơ chế quản lý, sử dụng NS-TSNN khá hoàn chỉnh từ lập kế hoạch, dự toán, chấp hành dự toán, quyết toán hàng năm, quy định về ĐTXD, quản lý và sử dụng tài sản đã tạo thuận lợi cho các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính trong sử dụng và KSNB về sử dụng NS – TSNN. Tổ chức bộ máy làm công tác sử dụng NS-TSNN của Bộ Tài chính từ Trung ương đến địa phương đã thống nhất và hoạt động ổn định từ năm 1990 (thành lập Tổng cục Thuế, KBNN) đến nay. Hệ thống này hình thành “khung” cho bố trí bộ máy, nhân sự hoạt động KSNB. Đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức làm công tác sử dụng NS – TSNN

chuyên nghiệp, theo hệ thống từ Trung ương đến địa phương cấp huyện và thường xuyên được đào tạo, tập huấn, đây cũng là lực lượng cán bộ đảm nhiệm hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN và là nòng cốt khi thành lập bộ phận KSNB độc lập trong tương lai.

Thứ bảy, các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính, đặc biệt là các cơ quan HCSN trực tiếp sử dụng NS – TSNN đã được phân cấp và gắn trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan: Điểm a khoản 1 Điều 6 Thông tư liên tịch số 71/2014/TTLT-BTC-BNV ngày 30/5/2014 “Thủ trưởng cơ quan thực hiện chế độ tự chịu trách nhiệm trước pháp luật về các quyết định của mình trong việc quản lý, sử dụng kinh phí quản lý hành chính được giao” [63]; Khoản 1 Điều 17 Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 “Thủ trưởng đơn vị sự nghiệp được quyết định một số mức chi quản lý, chi hoạt động nghiệp vụ cao hoặc thấp hơn mức chi do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định” [67]; khoản 1 Điều 43 Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 “Thủ trưởng đơn vị chịu trách nhiệm trước cơ quan quản lý cấp trên trực tiếp và chịu trách nhiệm trước pháp luật về các quyết định của mình” [67]. Trong thẩm quyền Bộ trưởng Bộ Tài chính đã phân cấp cho các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính đảm bảo theo quy định của Luật NSNN, Luật Đầu tư công: Khoản 2.1 điều 4, khoản 3.3 điều 5 Quyết định số 2298/QĐ-BTC ngày 06/9/2014 “Thủ trưởng các Tổng cục quyết định đầu tư và phê duyệt quyết toán vốn đầu tư hoàn thành đối với các dự án nhóm B, quyết định thu hồi tài sản (trừ nhà, đất, xe ô tô) có nguyên giá tại thời điểm thu hồi dưới 5 tỷ đồng/đơn vị tài sản” [58]; khoản 3.1 điều 4 Quyết định số 2298/QĐ-BTC ngày 06/9/2014 “Hiệu trưởng các trường đại học, cao đẳng thuộc Bộ Tài chính quyết định đầu tư và phê duyệt quyết toán vốn đầu tư hoàn thành đối với các dự án nhóm c” [58]. Do đó Thủ trưởng các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính ngoài là đối tượng của cơ quan ngoại kiểm và giám sát cộng đồng còn là đối tượng KSNB trong sử dụng NS – TSNN được giao, để đảm bảo thực thi quyền hạn, tránh sai sót đều có ý thức và tăng cường tổ chức thực hiện hoạt động KSNB đối với các đối tượng trong phạm vi quản lý.

Thứ tám, ngoài ra còn nhiều thuận lợi khác quan khác như yêu cầu cải cách hành chính, công khai, minh bạch; giám sát của đại biểu nhân dân, công dân và cán bộ trong cơ quan HCSN về quản lý, sử dụng NS-TSNN.

3.1.3.2 Khó khăn

Thứ nhất, những khó khăn chung:

(i) Chủ trương KSNB luôn được nhắc tới, tuy nhiên việc xây dựng hệ thống lý luận, phương pháp luận vẫn chưa được quan tâm, chưa được đề cập trong các viện nghiên cứu, các trường đại học, cao đẳng. Nhận thức về KSNB chưa sâu sắc, vẫn còn một số cơ quan HCSN cho rằng KSNB không phát hiện ra sai phạm thì không có tác dụng, trong khi bản chất của KSNB không chỉ ở phát hiện sai phạm mà phải ngăn chặn sai phạm và đề xuất giải pháp.

(ii) Hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN đã quy định trong Điều 6 Luật Kiểm toán Nhà nước, Điều 64 Luật NSNN, Điều 35 Luật Kế toán..., tuy nhiên đến nay Chính phủ chưa có Nghị định về KSNB (đã dự thảo từ năm 2009), chỉ có một bộ phận của hoạt động KSNB mới được quy định tại Quy chế về tự kiểm tra tài chính, kế toán tại các cơ quan, đơn vị có sử dụng kinh phí NSNN kèm theo Quyết định số 67/2004/QĐ-BTC ngày 13/8/2004 [3], nên chưa đầy đủ căn cứ pháp lý để các Bộ, ngành, địa phương tổ chức thực hiện. Dẫn đến thực tế hoạt động KSNB của Việt Nam hiện nay các cơ quan QLNN đã đánh giá “làn sóng đầu tư nước ngoài vào Việt Nam đang dâng cao trong khi KSNB đang bỏ ngõ” [86, tr.136].

(iii) Công tác ngoại kiểm và hoạt động giám sát của Nhà nước (Quốc hội, HĐND...) có giới hạn, hàng năm có một số lượng lớn các cơ quan HCSN không được ngoại kiểm (Bộ Tài chính giai đoạn 2006 -2014 công tác ngoại kiểm bình quân hàng năm chỉ đạt 3,7% tổng số các đơn vị dự toán, đạt 2,7% tổng số các dự án ĐTXD, theo nội dung chương 2).

Thứ hai, khó khăn ở Bộ Tài chính:

(i) Công tác hướng dẫn hoạt động KSNB của Bộ Tài chính vẫn chưa được hoàn thiện do chưa kịp thời sửa đổi, bổ sung, cụ thể: Quy chế KSNB của Bộ Tài chính vẫn còn những nội dung chưa phù hợp như quy định Thủ trưởng cơ quan HCSN được chủ động điều chỉnh kế hoạch KSNB được Bộ trưởng phê duyệt giao đơn vị chủ trì thực hiện, chưa quy định cụ thể quy trình KSNB đặc thù phục vụ các nội dung riêng có của từng cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính, chưa có Sổ tay hoạt động KSNB.

(ii) Cán bộ được giao nhiệm vụ KSNB chuyên trách còn mỏng (năm 2014 Ban kiểm tra, kiểm toán nội bộ thuộc Cục Kế hoạch- Tài chính mới chỉ có 12 cán bộ) và chưa chuyên nghiệp như tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính, cán

bộ làm công tác quản lý, sử dụng NS – TSNN kiêm nhiệm hoạt động KSNB; chưa có đầu mối chịu trách nhiệm chính về hoạt động KSNB như Tổng cục Thuế giao bộ phận Tài vụ quản trị và bộ phận kiểm tra nội bộ thực hiện kiêm nhiệm, các Tổng cục (Hải quan, Dự trữ Nhà nước, Ủy ban Chứng khoán Nhà nước) giao bộ phận Tài vụ quản trị và bộ phận thanh tra chuyên ngành kiêm nhiệm...

(iii) Kế hoạch KSNB hàng năm đề ra số lượng rất nhỏ đối tượng KSNB là các cơ quan HCSN trực thuộc; chưa thực sự chủ động tổ chức thực hiện hoạt động tự kiểm tra nội bộ và giám sát nội bộ tại các cơ quan HCSN (giai đoạn 2006-2014 hoạt động KSNB của các cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc bình quân hàng năm chỉ đạt 3% tổng số đơn vị dự toán, và 2% tổng số dự án ĐTXD, theo nội dung tại chương 2).

(iv) Kết luận, kiến nghị KSNB chưa tính toán được tương quan giữa số NS-TSNN sử dụng với chất lượng hành chính nhà nước, nhất là chất lượng hành chính phục vụ người dân, doanh nghiệp của các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính theo yêu cầu của công tác cải cách hành chính “chỉ số cải cách hành chính cấp Bộ được xác định trên 7 lĩnh vực, 31 tiêu chí, 89 tiêu chí thành phần cụ thể là: cải cách thủ tục hành chính 3 tiêu chí và 11 tiêu chí thành phần...” [1].

(v) Hệ thống dữ liệu của Bộ Tài chính (sử dụng NS – TSNN, ngoại kiểm, quản lý cán bộ...) đang do các cơ quan khác nhau thuộc Bộ Tài chính quản lý, chưa kết nối toàn ngành và có xu hướng khép kín trong từng Tổng cục.

3.1.3.3 Cơ hội

Thứ nhất, quy định tại các văn bản pháp lý cao nhất và yêu cầu của dân chủ hóa xã hội là cơ hội để Bộ Tài chính đổi mới hoạt động KSNB, cụ thể: Điều 25, Điều 56 Hiến pháp quy định “cơ quan, tổ chức, cá nhân phải thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, phòng, chống tham nhũng trong hoạt động kinh tế - xã hội và QLNN; công dân có quyền tiếp cận thông tin” [115]; Khoản 2 Điều 2 Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí quy định “Đối tượng áp dụng: Cơ quan, tổ chức, cá nhân quản lý, sử dụng NSNN, vốn nhà nước, tài sản nhà nước” [116].

Các cơ quan HCSN chú trọng hoạt động KSNB kết hợp với công tác ngoại kiểm sẽ tạo ra kết quả tốt cho công tác sử dụng NS – TSNN nói chung và sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN nói riêng, sẽ hình thành một khung khổ mới ngày càng chặt chẽ hơn, phù hợp với thông lệ quốc tế, từ đó sẽ có tác động tích cực đến công tác cải cách hành chính, hội nhập quốc tế.

Thứ hai, theo Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 – 2020 tại điểm a khoản 5 Điều 2 Nghị quyết 30c/NQ-CP ngày 08/11/2011 quy định Bộ Tài chính có nhiệm vụ “chủ trì đổi mới cơ chế phân bổ ngân sách cho cơ quan hành chính nhà nước dựa trên kết quả hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước” [69]. Đây là cơ hội để Bộ Tài chính tổ chức hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính, qua thực tế tổ chức thực hiện hoạt động KSNB từ năm 2005 đến nay đã tạo nền tảng để Bộ Tài chính thực hiện hoàn thành nhiệm vụ này.

Thứ ba, kinh nghiệm KSNB của Bộ Tài chính từ năm 2005 đến nay là cơ hội để Bộ Tài chính tiếp tục hoàn thiện bộ máy, quy trình, chất lượng KSNB, qua đó Bộ Tài chính có thêm kinh nghiệm đề xuất đổi mới hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại tất cả các cơ quan HCSN trong cả nước. Nếu Bộ Tài chính vẫn duy trì hoạt động KSNB như thời gian qua, không tích cực đổi mới hoạt động KSNB thì cơ hội này sẽ giảm dần.

Thứ tư, Bộ Tài chính đã được các tổ chức quốc tế hỗ trợ về việc nâng cao năng lực hoạt động KSNB của Bộ Tài chính qua thực hiện Dự án Xây dựng năng lực kiểm toán nội bộ cho Thanh tra Bộ Tài chính, đến năm 2014 Dự án này đã kết thúc, Dự án đã đề xuất một số giải pháp đổi mới, nâng cao năng lực kiểm toán nội bộ về quản lý, sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN theo nhiệm vụ QLNN của Bộ Tài chính[43]. Đây là tiền đề hỗ trợ đổi mới hoạt động KSNB về sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính.

3.1.3.4 Thách thức

Thứ nhất, nhận thức của các cơ quan HCSN phải chuyển sang công khai, minh bạch” để mỗi cơ quan HCSN tự thấy được việc sử dụng NN-TSNN đã đúng chưa, và làm như thế nào để có hiệu quả trong sử dụng NN-TSNN...; thay đổi tư duy đối phó với ngoại kiểm bằng chủ động tổ chức thực hiện hoạt động KSNB để công khai, minh bạch với Nhà nước và nhân dân.

Thứ hai, Bộ Tài chính theo Điều 1 Nghị định số 215/2013/NĐ-CP ngày 23/12/2013 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài chính có chức năng “QLNN về Tài chính” [71], trong đó có quản lý hoạt động sử dụng NS – TSNN của chính các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính. Theo đó Bộ Tài chính phải đảm bảo công bằng giữa các cơ quan HCSN của cả nước với các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính.

Thứ ba, hiện nay Chính phủ đã ban hành Nghị định số 108/2014/NĐ-CP ngày 20/11/2014 về chính sách tinh giản biên chế [73]. Theo đó Bộ Tài chính phải đề xuất và bảo vệ biên chế bộ máy KSNB của Bộ Tài chính, nên điều chỉnh biên chế trong nội bộ các bộ phận, các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính.

Thứ tư, về nguyên tắc hoạt động KSNB sẽ không có vùng cấm, nhưng sẽ phải vượt qua những thách thức ở nhiều tầng nấc trong hệ thống từ cơ quan Bộ Tài chính đến cấp Chi cục, đặc biệt ở những nhiệm vụ đặc thù như chi phí chống buôn lậu, mua sắm, bảo dưỡng tàu, thuyền... ; trong nội bộ đó là đồng thuận của Thủ trưởng các cấp, các bộ phận, cán bộ trong cơ quan HCSN...

Như vậy có thể nhận định rằng, những thuận lợi và cơ hội vẫn là căn bản cho đổi mới hoạt động KSNB, bởi đó là xu thế khách quan phải nắm bắt, là yêu cầu tự thân của mỗi cơ quan HCSN, lợi ích thật sự của hoạt động KSNB đã có tính thuyết phục. Mặt khác, những khó khăn, thách thức nên đổi diện để đánh giá, nhận thức đầy đủ, vượt qua khó khăn sẽ giúp thực hiện thành công đổi mới hoạt động KSNB về sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính. Bối cảnh đó đặt ra yêu cầu đổi mới hoạt động KSNB phải đặt trong sự tương quan với đổi mới công tác quản lý NS – TSNN, đồng thời phải khắc phục được những hạn chế của hoạt động của KSNB hiện nay.

3.2 Quan điểm, mục tiêu và phương hướng đổi mới hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính đến năm 2025

3.2.1 Quan điểm chỉ đạo

(1) Đổi mới hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính trên cơ sở tăng cường nhận thức và đổi mới tư duy lý luận về KSNB

Thứ nhất, tăng cường nhận thức. Cần phải thay đổi nhận thức cũ cho rằng hoạt động sử dụng NS-TSNN không cần KSNB nếu như không có ai thắc mắc, khiếu nại sang tư duy mới tự kiểm soát và chấp nhận KSNB, sẵn sàng hợp tác với ngoại kiểm; thay đổi nhận thức kiểm soát là việc của cơ quan ngoại kiểm, của cấp trên, chuyển sang nhận thức chủ động, coi KSNB là thường xuyên, là nhiệm vụ của cơ quan HCSN.

Hoạt động sử dụng NS-TSNN diễn ra hàng ngày, hàng giờ trong một hệ thống nhiều cấp, nhiều **cơ quan, tổ chức**, đơn vị và nhiều lĩnh vực, với số lượng lớn NS – TSNN luân chuyển, dù có những quy định chặt chẽ, nhưng khi thực

hiện vẫn không tránh khỏi nhầm lẫn, thiếu sót, vi phạm do lỗi khách quan, chủ quan. Do vậy cần nhận thức hoạt động KSNB là thường xuyên, trở thành thói quen. Trước yêu cầu đòi hỏi trách nhiệm của thủ trưởng các cơ quan HCSN trong công tác sử dụng NS-TSNN, phải coi KSNB là công cụ để đảm bảo minh bạch công khai, là yêu cầu tất yếu khách quan, là đòi hỏi của xã hội và của công chúng.

Việc tuyên truyền, đánh giá kết quả tích cực của KSNB ở những **cơ quan, tổ chức**, đơn vị điển hình sẽ được các nhà quản lý các cấp quan tâm, cán bộ, người lao động nhìn nhận tin cậy thì công cụ KSNB mới thực sự phát huy được tác dụng và điều đó lại chính là tiền đề thúc đẩy hoạt động KSNB phát triển. Đề nghị các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính, nhất là các cơ quan HCSN trực tiếp sử dụng NS-TSNN trực thuộc cần tăng cường nhận thức về hoạt động KSNB; một năm mỗi cán bộ cần có ít nhất một lần tập huấn, trao đổi nghiệp vụ KSNB và vận dụng trong hoạt động KSNB ở cơ quan mình.

Kết quả khảo sát từ 355 cán bộ cho thấy: Việc Bộ Tài chính “quy định cụ thể trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan HCSN trong sử dụng NS – TSNN trong thời gian 2012 -2014” được đánh giá là tốt chiếm tỷ lệ cao nhất 59%, đánh giá rất tốt chiếm 36,4%, trung bình 4,5%, không có kém và rất kém; “quy định cụ thể trách nhiệm của cán bộ làm công tác quản lý tài chính, tài sản của cơ quan HCSN” được đánh giá là tốt 64,4%, rất tốt 31,1%, trung bình 2,3%, kém 1,7%, rất kém 0,6%” (chi tiết xem Phụ lục 2, Bảng 8).

Thứ hai, đổi mới tư duy lý luận. Báo cáo thường kỳ của COSO quy định: Các giám đốc, thủ trưởng đơn vị phải đưa ra báo cáo về hệ thống KSNB đối với công tác quản lý tài chính đơn vị [140]. Về mặt lý luận, đó là sự dịch chuyển của cơ chế kiểm soát từ ngoại kiểm sang KSNB, đó là một bước tiến quan trọng của hoạt động KSNB của thế giới, chống lại các gian lận, không công khai, không hợp tác giải trình trách nhiệm.

Thống nhất cách tiếp cận, xây dựng hệ thống lý luận KSNB trong các cơ quan HCSN bằng việc nghiên cứu, phổ biến các đề tài lý luận và thực tiễn về KSNB phù hợp với các mô hình cơ quan HCSN ở Việt Nam.

(2) Đổi mới hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính phải thực hiện theo đúng đường lối của Đảng và pháp luật của Nhà nước

Văn kiện Đại hội XI Đảng đã xác định “Hoàn thiện cơ chế để tăng cường kiểm tra, giám sát hoạt động của các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp. Công khai các chuẩn mực, các quy định hành chính để nhân dân giám sát việc thực hiện. Tăng cường công tác giám sát, thực hiện dân chủ, tạo cơ chế để nhân dân giám sát các công việc có liên quan đến ngân sách, tài sản của Nhà nước” [136]. Tại Điều 4 Quy chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội kèm theo Quyết định số 127/QĐ-TW ngày 12/12/2013 “đối tượng là các cơ quan, tổ chức từ Trung ương đến cơ sở, cán bộ, đảng viên, đại biểu dân cử, công chức, viên chức nhà nước” [77].

Đổi mới hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính trong giai đoạn tới phải phù hợp và góp phần thực hiện các chủ trương, đường lối đã được xác định nêu trên.

Đổi mới hoạt động KSNB đảm bảo theo đúng quy định và cụ thể hóa các Luật về thanh tra, kiểm toán, kiểm soát, giám sát và phản biện của Nhà nước. Trách nhiệm của cơ quan, tổ chức là phải xây dựng và duy trì hoạt động hệ thống KSNB thích hợp và có hiệu quả; Thủ trưởng các đơn vị dự toán cấp trên phải có trách nhiệm kiểm tra và duyệt quyết toán thu, chi ngân sách của các đơn vị trực thuộc, kiểm tra việc mua sắm, quản lý, sử dụng tài sản của Nhà nước của các đơn vị trực thuộc; đơn vị kế toán phải chịu sự kiểm tra kế toán của cơ quan có thẩm quyền; Công dân có quyền giám sát việc thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; công khai các hoạt động quản lý và sử dụng NSNN, tài sản nhà nước [109, 110, 111, 116].

(3) Đổi mới hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính phải phục vụ thực hiện Chiến lược tài chính đến năm 2020

Để đảm bảo thực hiện thành công Chiến lược Tài chính đến năm 2020 tại Quyết định số 450/QĐ-TTg ngày 18/4/2012 của Thủ tướng Chính phủ [123], đòi hỏi Bộ Tài chính phải đầu tư nguồn lực NS – TSNN, do đó song hành cùng công tác sử dụng NS – TSNN là kiểm soát sử dụng nguồn lực đầu tư thường xuyên, liên tục từ hoạt động KSNB tại mỗi cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính. Theo đó phải đảm bảo phát triển bộ máy giám sát tài chính đồng bộ, có khả năng phân tích, đánh giá, cảnh báo trung thực mức độ rủi ro của toàn bộ hệ thống tài chính và từng phân đoạn trong hệ thống tài chính như Chiến lược Tài chính đến

năm 2020 đã đề ra.

(4) Đối mới hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính phải đáp ứng yêu cầu quản lý, sử dụng NS – TSNN công khai, minh bạch và phù hợp với lộ trình hội nhập quốc tế của đất nước

Trong điều kiện hiện nay “xu thế phát triển kinh tế - tài chính quốc tế đang thúc đẩy các quốc gia chú trọng hơn đến việc áp dụng các chuẩn mực quốc tế trong thanh tra giám sát tài chính” [82, tr.270]. Do đó, trong hợp tác và hội nhập quốc tế về tài chính đến năm 2020 phải đảm bảo phù hợp với Chiến lược Tài chính đến năm 2020. Phải mở rộng các kênh khai thác và nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn hỗ trợ tài chính và kỹ thuật trong lĩnh vực tài chính; tăng cường theo dõi, giám sát thực hiện quá trình hội nhập.

Hoạt động KSNB phải đảm bảo phù hợp với lộ trình hội nhập quốc tế của đất nước. Trong điều kiện hội nhập quốc tế phải công khai, minh bạch, loại bỏ các thủ tục hành chính không phù hợp, qua đó đảm bảo tạo niềm tin với quốc tế, tạo điều kiện sử dụng nguồn kinh phí viện trợ, tài trợ hiệu quả hơn; góp phần thực hành tiết kiệm, chống tham nhũng trong đầu tư công, sử dụng nguồn lực cơ sở vật chất hiệu quả hơn, qua đó có tác động tích cực, thúc đẩy quá trình hợp tác quốc tế thông qua đảm bảo cơ sở vật chất phục vụ hoạt động xuất nhập khẩu, phục vụ các cam kết của Việt Nam với quốc tế.

Hiện đại hoá và hội nhập kinh tế quốc tế là thống nhất, tạo tiền đề, tác động lẫn nhau làm cho nền kinh tế phát triển. Trong môi trường đó, hoạt động KSNB phải đáp ứng cả hai yêu cầu hiện đại hoá và hội nhập của đất nước.

(5) Đối mới, hoàn thiện mô hình tổ chức bộ máy KSNB phải phù hợp với tổ chức bộ máy của Bộ Tài chính và của các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính

Tuyên bố Lima về hướng dẫn các nguyên tắc kiểm toán, mô hình tổ chức bộ máy KSNB phải đảm bảo trực thuộc thủ trưởng của Bộ, ngành mà chúng được xác lập, tuy nhiên chúng phải càng độc lập về chức năng và tổ chức càng tốt trong phạm vi cơ cấu tổ chức của mình. Vì thế, mô hình tổ chức bộ máy KSNB phải phù hợp cơ cấu tổ chức bộ máy các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính từ Trung ương đến địa phương, phù hợp chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính và độc lập một cách tương đối với bộ máy sử dụng NS – TSNN. Phải đảm bảo thực hiện đúng nguyên tắc tập trung, thống nhất, bảo đảm tính độc lập của KSNB, do Thủ trưởng cơ quan HCSN trực tiếp chỉ đạo và phục

vụ có hiệu quả nhiệm vụ chuyên môn của cơ quan HCSN. Phải xác định rõ mục tiêu và phương hướng phát triển cơ bản của hệ thống tổ chức của KSNB; nâng cao vai trò hoạt động KSNB của các cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc và củng cố, phát huy vai trò KSNB tại cơ quan HCSN; phải quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quy trình KSNB ở từng cơ quan HCSN (cấp Tổng cục, cấp Cục...) thuộc Bộ Tài chính. Đồng thời phải xác định rõ mối quan hệ với các cơ quan ngoại kiểm và các cơ quan bảo vệ pháp luật có liên quan.

(6) Đổi mới hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính phải theo các nguyên tắc phù hợp, thường xuyên – liên tục, đồng bộ, chặt chẽ giữa các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính và với các cơ quan ngoại kiểm

Phải thực hiện đổi mới hoạt động KSNB theo nguyên tắc cơ bản: Thường xuyên – liên tục; luôn luôn đổi mới; vì lợi ích của đối tượng được KSNB; đảm bảo tính hệ thống để vừa tránh chồng chéo, vừa không bỏ sót đối tượng; hoạt động hiệu quả trên nền tảng hệ thống pháp lý ổn định. Phải tăng cường quản lý tập trung thống nhất, hoàn thiện quy trình quản lý; tăng cường công khai, dân chủ; góp phần thực hiện tiết kiệm, chống lãng phí, phòng, chống tham nhũng. Phải cung cấp thông tin đầy đủ, kịp thời cho Lãnh đạo Bộ Tài chính, Thủ trưởng các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính về kết quả KSNB để kịp thời quyết định điều chỉnh, bổ sung quy chế nội bộ, kế hoạch ngân sách năm, xử lý tồn tại... Phải tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính và với các cơ quan ngoại kiểm, nhất là trong trao đổi kinh nghiệm, xây dựng kế hoạch hàng năm, tổ chức thực hiện KSNB, xử lý kết quả KSNB.

3.2.2 Mục tiêu của đổi mới hoạt động kiểm soát nội bộ

Mục tiêu tổng quát: Là một trong các công cụ hỗ trợ theo dõi, đánh giá và **kiến nghị để đảm bảo** phân phối hợp lý và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực cho phát triển kinh tế - xã hội; phân phối lợi ích công bằng; huy động, quản lý, phân phối và sử dụng các nguồn lực tài chính trong xã hội hiệu quả, công bằng; cải cách hành chính đồng bộ, toàn diện; đảm bảo tính hiệu quả và hiệu lực của công tác quản lý, giám sát tài chính.

Để đảm bảo đạt được mục tiêu tổng quát nêu trên, hoạt động KSNB đến năm 2025 cần đáp ứng mục tiêu cụ thể như sau:

(i) Hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ, mô hình tổ chức KSNB phù hợp với chức năng, nhiệm vụ và mô hình tổ chức của các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính và hoàn thiện, chuẩn hóa các quy trình, chuẩn mực, hướng dẫn nghiệp vụ KSNB.

(ii) Thực hiện đồng bộ hoạt động KSNB và tăng cường số lượng, chất lượng hoạt động KSNB trong toàn bộ các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính theo các hình thức KSNB đa dạng như tiền kiểm, hậu kiểm, kiểm soát thường xuyên, kiểm soát theo chuyên đề.

(iii) Tăng cường số lượng, chất lượng cán bộ được giao nhiệm vụ KSNB về trình độ chuyên môn, phẩm chất đạo đức thông qua tuyển dụng, đào tạo bồi dưỡng và hướng tới đội ngũ cán bộ làm nhiệm vụ KSNB chuyên nghiệp.

3.2.3 Phương hướng đổi mới hoạt động kiểm soát nội bộ

(1) Tiếp tục xây dựng, hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về hoạt động KSNB

Phương hướng cụ thể: (i) Giai đoạn 2016 – 2017 tiếp tục hoàn thiện dự thảo, ban hành Nghị định về hoạt động KSNB hướng dẫn Điều 6 Luật Kiểm toán Nhà nước và các văn bản quy phạm pháp luật quy định về quy chế thành lập, cơ chế hoạt động KSNB tại các cơ quan HCSN, hệ thống chỉ số đánh giá hiệu quả công tác sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN. (ii) Đến năm 2020 ban hành hệ thống kiểm soát chất lượng hoạt động KSNB của cơ quan HCSN. (iii) Trong giai đoạn 2020 – 2025 tiếp tục nghiên cứu sửa đổi nội dung thanh tra nhân dân trong Luật Thanh tra và sửa đổi Nghị định số 99/2005/NĐ-CP ngày 28/7/2005 của Chính phủ quy định chi tiết về tổ chức và hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân.

(2) Tăng cường nhận thức và xây dựng hệ thống lý luận về KSNB

Phương hướng cụ thể: (i) Giai đoạn 2016 - 2017 các cơ quan thông tin đại chúng của Bộ Tài chính (Công thông tin điện tử Bộ Tài chính, Thời báo Tài chính...) bắt đầu mở và đăng tải thông tin trên chuyên mục tuyên truyền, giới thiệu về KSNB và các cơ quan nghiên cứu khoa học của Bộ Tài chính phê duyệt, thực hiện các đề tài nghiên cứu khoa học về KSNB. (ii) Đến năm 2020 Bộ Tài chính xuất bản tài liệu lý luận về KSNB; các cơ quan thông tin đại chúng của Nhà nước mở chuyên mục tuyên truyền, giới thiệu về KSNB và các viện nghiên cứu, trường đại học khối kinh tế phê duyệt, thực hiện các công trình nghiên cứu

khoa học về KSNB.

(3) Triển khai toàn diện hoạt động KSNB trong các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính, cụ thể

- Đến năm 2016 hoàn thiện Quy chế KSNB, ban hành Sổ tay hoạt động KSNB, ban hành mẫu chuẩn về kế hoạch KSNB hàng năm và xây dựng kế hoạch KSNB trung hạn giai đoạn 2016 – 2020, khuyến khích các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính công khai hoạt động KSNB trên trang thông tin điện tử của cơ quan.

- Đến năm 2018 hoàn chỉnh mô hình bộ máy KSNB của Bộ Tài chính; hoàn thành hợp nhất và phân cấp, phân quyền khai thác, sử dụng hệ thống cơ sở dữ liệu liên quan đến sử dụng NS – TSNN của Bộ Tài chính; các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính trực tiếp sử dụng NS - TSNN thực hiện KSNB trước khi phê duyệt báo cáo quyết toán ngân sách hàng năm.

- Đến năm 2020 hoàn thành thu gọn đầu mối các đơn vị dự toán thuộc Bộ Tài chính với yêu cầu các cơ quan HCSN cấp chi cục không là đơn vị dự toán; quy định các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính thực hiện công khai trên trang thông tin điện tử của cơ quan về kết quả, kết luận, kiến nghị KSNB và kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị KSNB.

- Công tác tổ chức thực hiện kế hoạch KSNB hàng năm phải triển khai hướng đến:

+ Đến năm 2016, hoạt động KSNB phải thực hiện đầy đủ các nội dung: Xây dựng và phê duyệt kế hoạch KSNB; thực hiện khảo sát, thu thập thông tin về đối tượng được KSNB, lập báo cáo khảo sát; xây dựng và phê duyệt chi tiết kế hoạch KSNB về thời gian, nội dung, cán bộ thực hiện; công bố và tổ chức triển khai thực hiện KSNB; lập biên bản xác nhận nội dung KSNB; lập báo cáo và kết luận, kiến nghị KSNB; xử lý kết luận, kiến nghị KSNB; tổng hợp báo cáo kết quả KSNB; đảm bảo không bố trí cán bộ chịu trách nhiệm chính về hoạt động KSNB liên tục trong 03 năm liên tục đối với một đơn vị, hệ thống.

+ Giai đoạn 2017 – 2018, từng bước củng cố để đảm bảo đến năm 2018 hoạt động KSNB của các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính phải đảm bảo việc xây dựng kế hoạch tự kiểm tra nội bộ hàng năm; tất cả cán bộ, công chức, viên chức trước, trong và sau quá trình thực hiện nhiệm vụ chuyên môn phải thường xuyên thực hiện rà soát, tự kiểm tra trong công tác quản lý theo nhiệm vụ chuyên

môn được giao; phải thực hiện tự kiểm tra nội bộ theo kế hoạch hàng năm đối với tất cả các bộ phận có liên quan và nhân rộng kết quả KSNB trong các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính.

+ Đến năm 2020, hoạt động KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc sẽ giao trực tiếp cho từng cán bộ, công chức, viên chức thực hiện. Việc thành lập Đoàn, Tổ KSNB chỉ áp dụng đối với KSNB theo chuyên đề, đối tượng kiểm soát có quy mô lớn. Tập trung KSNB về hiệu quả sử dụng NS – TSNN (KSNB đối với các đề án, kế hoạch, dự án đang trong giai đoạn lập dự án hoặc đang trong giai đoạn tổ chức thực hiện); có cơ chế thẩm định đối với dự thảo báo cáo kết quả, kết luận, kiến nghị KSNB trước khi trình người có thẩm quyền ký ban hành.

3.3 Các giải pháp đổi mới hoạt động kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính

3.3.1 Những giải pháp đổi mới tổng thể kiểm soát nội bộ ở Việt Nam

3.3.1.1 Hoàn thiện luật pháp, cơ chế, chính sách của Nhà nước về kiểm soát nội bộ, nhất là kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp

Thứ nhất, ban hành các quy chế thành lập, chế độ, chính sách, cơ chế hoạt động KSNB tại các cơ quan HCSN. Tại các cơ quan HCSN có Ban Thanh tra Nhân dân kết hợp với tổ chức Công đoàn thực hiện giám sát nội bộ, tuy nhiên chủ yếu là bảo vệ quyền lợi của người lao động, hệ thống giám sát nội bộ với bộ công cụ là các luật nhưng không thể đủ nhân lực, thời gian và chuyên môn nghiệp vụ để thực hiện KSNB đối với toàn bộ các đối tượng và các hoạt động có liên quan tại cơ quan HCSN. Việt Nam đang hoàn chỉnh thể chế kinh tế thị trường, kinh nghiệm quản lý còn hạn chế, nhận thức về KSNB chưa đầy đủ, nếu vẫn theo nếp kiểm soát một chiều chúng ta sẽ bị động theo vụ việc.

Nền tảng pháp luật quan trọng của hoạt động KSNB đó là Luật Kiểm toán Nhà nước, Bộ Tài chính đã ban hành "Quy chế về tự kiểm tra tài chính, kế toán tại các cơ quan, đơn vị có sử dụng kinh phí NSNN" làm cơ sở quan trọng phát triển cơ chế KSNB tại các cơ quan HCSN. Trên cơ sở nền tảng pháp luật và các bước đi tiên phong trong hoạt động KSNB nêu trên, Nhà nước cần có định hướng, hướng dẫn các cơ quan HCSN thiết lập và bảo đảm hoạt động KSNB bằng các văn bản pháp quy phù hợp, trong đó xác định rõ vị trí, vai trò, mô hình

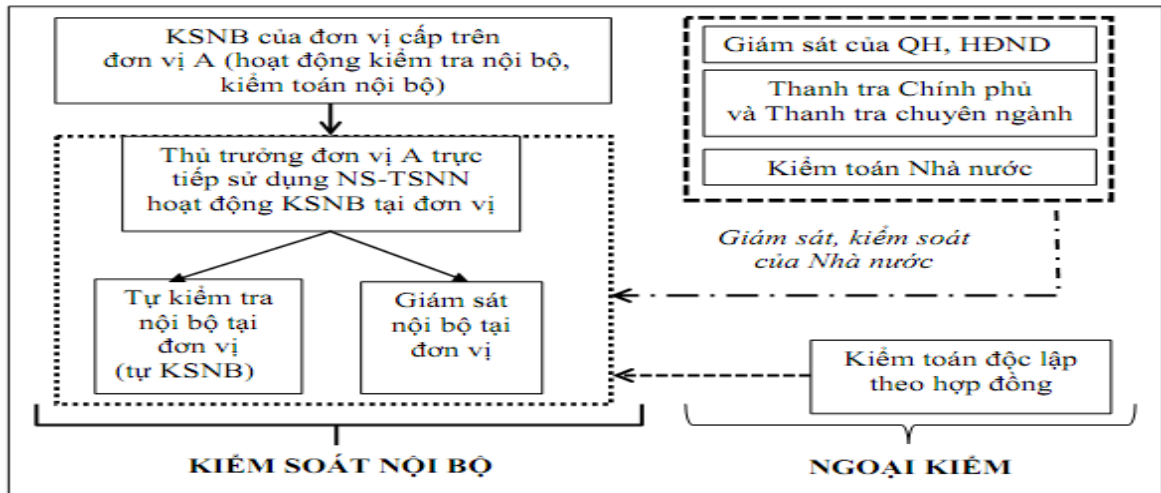
tổ chức của bộ phận KSNB trong từng loại hình cơ quan HCSN từng cấp dựa trên nguyên tắc đảm bảo tính độc lập cần thiết của hoạt động KSNB trong phạm vi tổ chức. Từ đó khuyến khích các cơ quan HCSN từ tự nguyện sử dụng KSNB phục vụ cho hoạt động quản lý chuyển sang bắt buộc phải tổ chức và hoạt động KSNB bằng việc có báo cáo KSNB định kỳ (như ở Hoa Kỳ, Đức, Hàn Quốc), có biện pháp cảnh báo để các cơ quan HCSN phải tự giác KSNB nhằm phòng chống rủi ro, gian lận, góp phần tích cực phục vụ công tác ngoại kiểm của Nhà nước.

Trước hết từ nay đến năm 2018, cần ban hành hệ thống chuẩn mực, quy trình KSNB, đây là căn cứ pháp lý về nghiệp vụ KSNB, góp phần quan trọng đưa hoạt động KSNB hướng dần vào nề nếp và chuyên nghiệp; Bộ Tài chính là cơ quan QLNN có thể đặt hàng; Hội Kế toán, Kiểm toán Việt Nam là một trong những tổ chức nghề nghiệp có khả năng đề xuất, xây dựng và vận động thực hiện công việc này; những chuẩn mực được các cơ quan QLNN ban hành là văn bản pháp luật bắt buộc, được Hội công nhận có ý nghĩa tích cực và thành đạo đức nghề nghiệp.

Tiếp đến đến năm 2020 cần quy định nhiệm vụ, tổ chức bộ máy KSNB tại các cơ quan HCSN theo hướng trước hết bắt buộc các cơ quan HCSN phải thực hiện, khuyến khích các tổ chức khác áp dụng. Đồng thời hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật quy định về KSNB với các nội dung như trách nhiệm, nghĩa vụ của người có thẩm quyền, của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan; các hình thức xử lý hành chính, kinh tế đối với các sai sót, vi phạm, không thực hiện kiến nghị KSNB... Kết quả khảo sát từ 355 cán bộ cho tỷ lệ 96,9 % phiếu đồng ý việc Nhà nước có nên ban hành quy trình KSNB (chi tiết xem Phụ lục 2, Bảng 6).

Về tổ chức bộ máy KSNB tại các cơ quan HCSN phải thoả mãn những nội dung cơ bản để đảm bảo được tính độc lập tương đối trong cơ quan; có quyền truy cập không giới hạn các thông tin trong nội bộ cơ quan để phục vụ hoạt động KSNB; đảm bảo quyền độc lập trao đổi chuyên môn nghiệp vụ với các cơ quan ngoại kiểm; đảm bảo quyền tham dự các cuộc họp nội bộ cơ quan để thông qua kế hoạch, báo cáo kết quả hoạt động KSNB... Đề xuất mô hình tổ chức KSNB ở một cơ quan HCSN theo Sơ đồ 3.1, dưới đây là mô hình cơ bản cho thấy KSNB thường xuyên thể hiện rõ vai trò, trách nhiệm của thủ trưởng và cán bộ của cơ quan HCSN, ngoại kiểm khá đa dạng nhưng không thường xuyên mà theo chương trình, theo hợp đồng. Kết quả khảo sát từ 355 cán bộ về giải pháp “Bộ

Tài chính nên tổ chức bộ máy thực hiện hoạt động KSNB đảm bảo độc lập với bộ máy làm công tác quản lý” có 92,4% đồng ý, 7,6% không đồng ý (chi tiết xem Phụ lục 2, mục 5.2.5).



Nguồn: Tổng hợp của tác giả

Sơ đồ 3.1: Tổ chức bộ máy KSNB với ngoại kiểm

Căn cứ chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan, căn cứ Điều 6 Luật Kiểm toán Nhà nước, từ nay đến năm 2018 Chính phủ nên giao Kiểm toán Nhà nước chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan tiếp tục xây dựng Nghị định về KSNB trình Chính phủ ban hành; Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan xây dựng, ban hành hệ thống chuẩn mực, quy trình KSNB; hệ thống văn bản pháp luật quy định về KSNB với các nội dung như trách nhiệm, nghĩa vụ của người có thẩm quyền, của các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan; quy định bảo đảm thực hiện kết luận, kiến nghị KSNB; các hình thức xử lý hành chính, kinh tế đối với các sai sót, vi phạm, không thực hiện kiến nghị KSNB.

Thứ hai, xây dựng cơ chế QLNN về KSNB; cơ chế phối hợp giữa các cơ quan ngoại kiểm với hoạt động KSNB của các cơ quan HCSN: (i) Quy định thống nhất một cơ quan thực hiện QLNN về hoạt động KSNB để đảm bảo tính thống nhất trong chỉ đạo, phát huy vai trò của Nhà nước đối với hoạt động KSNB của cơ quan HCSN. Luận án đồng thuận và mong muốn hoạt động tích cực hơn của Bộ Tài chính với nhiệm vụ quy định tại khoản 12 Điều 2 Nghị định số 215/2013/NĐ-CP ngày 23/12/2013 của Chính phủ “xây dựng, trình cấp có thẩm quyền ban hành chính sách phát triển, các quy định về kế toán, kiểm toán (bao gồm kiểm toán độc lập và kiểm toán nội bộ); ban hành quy định về nguyên tắc,

chuẩn mực, phương pháp chuyên môn, nghiệp vụ kế toán, kiểm toán” [71]. (ii) Khuyến khích, tạo điều kiện thành lập Hiệp hội KSNB để phát triển nghề nghiệp. (iii) Các Bộ, ngành nghiên cứu bổ sung nhiệm vụ nghiên cứu lý luận, chuyển giao kết quả lĩnh vực KSNB ở Viện nghiên cứu, Viện Khoa học trực thuộc. (iv) Các Bộ, ngành, địa phương, các cơ quan Kiểm toán Nhà nước, Thanh tra Chính phủ và Hội Kiểm toán viên hành nghề (đại diện cho các công ty kiểm toán độc lập) thường xuyên trao đổi về kế hoạch, kết quả công tác, định hướng, đề xuất thông qua việc định kỳ quý, năm các Bộ, ngành, địa phương có báo cáo kết quả hoạt động KSNB, Hội Kiểm toán viên hành nghề có báo cáo tổng hợp kết quả các công ty kiểm toán độc lập đã tham gia kiểm toán công tác sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN gửi Bộ Tài chính; Bộ Tài chính tổng hợp kết quả, có ý kiến chỉ đạo, định hướng đối với hoạt động KSNB.

Với cơ chế phối hợp này sẽ đảm bảo khắc phục được hạn chế hoạt động biệt lập của ngoại kiểm và KSNB, đơn vị nào biết việc đơn vị đó với cùng một đối tượng kiểm soát, giảm bớt lãng phí thời gian, nhân lực, tránh xung đột do thiếu thông tin, do cách hiểu khác nhau về một vấn đề. Vì vậy, căn cứ chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan có thể giao cho các cơ quan đến năm 2018:

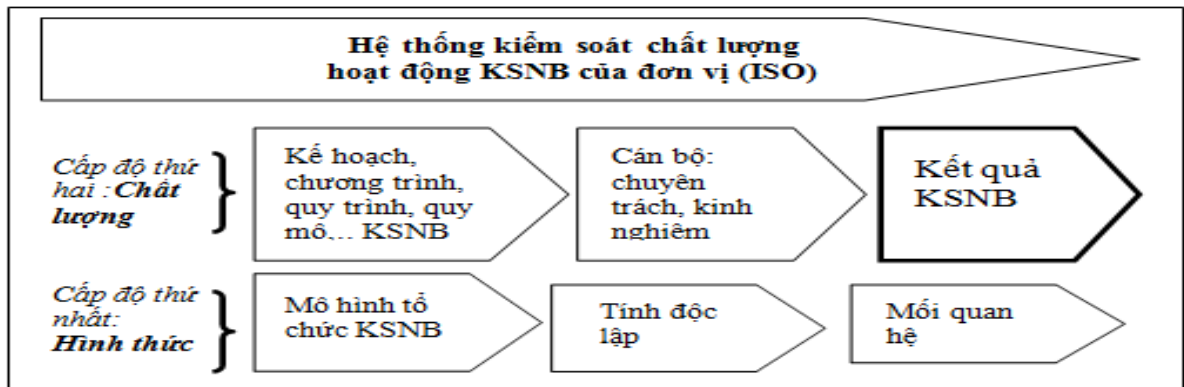
(i) Bộ Tài chính: Xây dựng cơ chế QLNN về KSNB; cơ chế phối hợp giữa các cơ quan thanh tra, kiểm tra, kiểm toán của nhà nước và cơ quan kiểm toán độc lập với hoạt động KSNB của các cơ quan HCSN.

(ii) Các Bộ, ngành nghiên cứu bổ sung nhiệm vụ nghiên cứu lý luận, chuyển giao kết quả lĩnh vực KSNB ở các Viện nghiên cứu trực thuộc; định kỳ quý, năm có báo cáo tổng hợp gửi Bộ Tài chính về kết quả hoạt động KSNB của các cơ quan HCSN trực thuộc.

(iii) Hội Kiểm toán viên hành nghề định kỳ quý, năm có báo cáo Bộ Tài chính về tổng hợp kết quả các công ty kiểm toán độc lập đã thực hiện kiểm toán công tác sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN.

Thứ ba, xây dựng hệ thống kiểm soát chất lượng hoạt động KSNB của cơ quan HCSN. Chất lượng hoạt động KSNB phụ thuộc vào nhiều yếu tố trong bản thân bộ phận KSNB, các nguyên nhân khách quan. Chuẩn mực kiểm toán của Hiệp hội kiểm toán viên nội bộ Hoa Kỳ yêu cầu phải có đánh giá độc lập bên ngoài định kỳ 5 năm về việc KSNB thực sự đem lại hiệu quả cho đơn vị thông qua các hoạt động đánh giá và hoàn thiện tính hiệu quả của quản lý rủi ro, tính

hiệu lực của các quy trình kiểm soát. Như vậy có thể hiểu: Nếu KSNB là chiếc thước đo thì phải đánh giá bản thân chiếc thước đó phải làm bằng vật liệu gì, tiêu chuẩn gì, phương thức sử dụng, người sử dụng thước đó như thế nào... Luận án đề xuất hai cấp độ kiểm soát chất lượng hoạt động KSNB theo sơ đồ 3.2.



Nguồn: Tổng hợp của tác giả

Sơ đồ 3.2: Xây dựng hệ thống kiểm soát chất lượng KSNB

(i) Cấp độ thứ nhất, kiểm soát chất lượng của bộ phận KSNB về các nội dung như mô hình tổ chức của bộ phận, vị trí độc lập của nó trong cơ quan HCSN, mối quan hệ với lãnh đạo và các bộ phận khác trong cơ quan HCSN.

(ii) Cấp độ thứ hai, kiểm soát chất lượng hoạt động KSNB về các nội dung như kế hoạch hoặc chương trình KSNB; số lượng và chất lượng cán bộ được giao nhiệm vụ KSNB; phương pháp, phạm vi, đối tượng thực hiện KSNB; báo cáo kết quả, kết luận, kiến nghị; thực hiện kết luận, kiến nghị...

Để xây dựng được hai cấp độ này, có thể tham khảo kinh nghiệm kiểm soát chất lượng của các tổ chức quốc tế cùng lĩnh vực để thiết lập hệ thống kiểm soát chất lượng hoạt động KSNB của cơ quan HCSN, trên cơ sở đó để các tổ chức kiểm định độc lập uy tín có ý kiến đánh giá đối với hệ thống kiểm soát chất lượng hoạt động KSNB của cơ quan HCSN. Căn cứ chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan QLNN, có thể giao cho Bộ Tài chính trong giai đoạn từ nay đến năm 2018 thực hiện xây dựng hệ thống kiểm soát chất lượng hoạt động KSNB của các cơ quan HCSN.

Kết quả khảo sát: Câu hỏi đặt ra “Bộ Tài chính nên xây dựng hệ thống kiểm soát chất lượng hoạt động KSNB đối với các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính theo hai nội dung cơ bản sau: Kiểm soát chất lượng KSNB trong toàn bộ đơn vị, hệ thống; kiểm soát chất lượng cho từng cuộc KSNB”. Điều tra từ 355 cán bộ, cho thấy 93,1% đồng ý, 6,9% không đồng ý, câu hỏi này là một trong 10

giải pháp đồng thuận “tập trung ưu tiên xử lý” trong đổi mới hoạt động KSNB của Bộ Tài chính (chi tiết xem Phụ lục 2, mục 5.2.3). Trong giai đoạn từ nay đến năm 2016 Bộ Tài chính sẽ thí điểm xây dựng hệ thống kiểm soát chất lượng hoạt động KSNB đối với các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính, trên cơ sở đó sẽ tiếp tục hoàn thiện để áp dụng đối với các cơ quan HCSN trong cả nước.

Thứ tư, đổi mới hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN thông qua hoàn thiện bộ máy giám sát nội bộ của các đoàn thể. Căn cứ quyền công dân trong Hiến pháp, đặc điểm và tính chất của thanh tra nhân dân và xu hướng dân chủ hóa nên sửa đổi:

(i) Sửa đổi Luật Thanh tra theo hướng đổi tên gọi từ Ban Thanh tra nhân dân thành Ủy ban giám sát của nhân dân và sửa đổi chức năng, nhiệm vụ theo hướng giám sát việc tuân theo pháp luật của các tổ chức, cá nhân; phát hiện và thông báo cho cơ quan Nhà nước có thẩm quyền về những hành vi vi phạm pháp luật xảy ra để có những biện pháp xử lý thích hợp, kịp thời và công tác tổng hợp báo cáo kết quả hoạt động của Ủy ban giám sát nhân dân thuộc các Bộ, cơ quan Trung ương và UBND cấp Tỉnh.

(ii) Sửa đổi Nghị định số 99/2005/NĐ-CP ngày 28/7/2005 của Chính phủ quy định chi tiết về tổ chức và hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân theo hướng tiếp tục đổi mới, tăng cường hiệu quả, chất lượng và hoạt động giám sát nội bộ của tổ chức này đảm bảo phù hợp với tên gọi mới (Ủy ban giám sát của nhân dân) với việc bổ sung một số nhiệm vụ: Quy định cụ thể trách nhiệm, nghĩa vụ, quy trình tổ chức thực hiện giám sát nội bộ, trong đó có quy định việc chỉ đạo tổ chức thực hiện, tổng hợp báo cáo kết quả giám sát nội bộ trong cơ quan HCSN là một hệ thống dọc gồm nhiều đơn vị trực thuộc gắn liền với các cấp chính quyền từ Trung ương đến địa phương. Tổ chức thực hiện giám sát nội bộ thường xuyên tại đơn vị và tại từng bộ phận, cá nhân trong đơn vị có trách nhiệm; định kỳ quý, năm báo cáo công khai kết quả giám sát nội bộ tại đơn vị và gửi đơn vị quản lý cấp trên trực tiếp; các cơ quan, tổ chức, đơn vị tổng hợp kết quả báo cáo Bộ, cơ quan Trung ương, UBND cấp tỉnh để các cơ quan này tổng hợp báo cáo Thanh tra Chính phủ và Tổng liên đoàn Lao động Việt Nam; đồng thời bổ sung trách nhiệm liên đới đối với các tồn tại, vi phạm xảy ra tại cơ quan, tổ chức, đơn vị. Kết quả khảo sát giải pháp “Hoàn thiện bộ máy giám sát của các đoàn thể” từ 355 cán bộ, có 84,7% đồng ý, 15,3% không đồng ý (chi tiết xem Phụ lục 2, mục

5.13). Vì vậy

(i) Có thể giao: Trong giai đoạn từ nay đến năm 2020, Thanh tra Chính phủ chủ trì dự thảo sửa đổi Luật Thanh tra, phối hợp với Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam dự thảo sửa đổi Nghị định số 99/2005/NĐ-CP ngày 28/7/2005 của Chính phủ.

(ii) Trước mắt từ nay đến năm 2016, Bộ Tài chính nên Ban hành Quy chế giám sát nội bộ của Ban Thanh tra nhân dân các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính về sử dụng NS – TSNN tại cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính với sự hỗ trợ về nghiệp vụ của các cơ quan liên quan như Thanh tra Chính phủ, Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam.

3.3.1.2 Xây dựng hệ thống chỉ số theo dõi, đánh giá hiệu quả công tác sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp

Hệ thống chỉ số theo dõi, đánh giá hiệu quả công tác sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN là căn cứ quan trọng phục vụ hoạt động KSNB như lựa chọn đối tượng, phạm vi, nội dung KSNB... Thực tế mỗi lĩnh vực có những chỉ tiêu đánh giá khác nhau, mỗi chỉ số chỉ đánh giá được một số chỉ tiêu, một hoặc một số lĩnh vực, nên mỗi lĩnh vực cần xây dựng hệ thống chỉ số đánh giá khác nhau. Do đó Nhà nước chỉ nên xây dựng hệ thống chỉ số khung đối với từng lĩnh vực hoạt động, các Bộ, ngành căn cứ hệ thống chỉ số khung của ngành, lĩnh vực để xây dựng hệ thống chỉ số theo dõi, đánh giá hiệu quả công tác sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ, ngành, theo đó đảm bảo phù hợp quy định tại khoản 2 Điều 5 Thông tư số 188/2014/TT-BTC ngày 10/12/2014 hướng dẫn công tác thực hành tiết kiệm, chống lãng phí các cơ quan HCSN “xác định chỉ tiêu tiết kiệm: Các chỉ tiêu tiết kiệm phải cụ thể, rõ ràng, được thể hiện bằng số tuyệt đối hoặc tỉ lệ phần trăm, cụ thể hóa bằng các chỉ tiêu tiết kiệm trong việc tổ chức hội nghị, hội thảo; sử dụng điện, nước...” [60].

Nhà nước nên xây dựng hệ thống chỉ số này trên cơ sở sau: (i) Các tiêu chuẩn, thông lệ quốc tế, tiêu chuẩn của các quốc gia tương đồng; (ii) Hệ thống tiêu chuẩn, định mức trang cấp, sử dụng NS-TSNN đối với từng ngành, từng lĩnh vực; (iii) Hệ thống tiêu chuẩn, số lượng đối tượng chịu sự QLNN của cơ quan, tổ chức, đơn vị, của ngành như số lượng đối tượng nộp thuế, số lượng doanh nghiệp xuất nhập khẩu, số lượng cơ quan, tổ chức, đơn vị sử dụng NSNN...; (iv) Cơ sở dữ liệu của cơ quan thống kê trong giai đoạn trước, dự kiến trong thời gian tới...

Khái quát ở mức định tên, định hướng nội dung chính của các chỉ số như sau:

Thứ nhất, hệ thống chỉ số đánh giá tác động của công tác sử dụng NS-TSNN tại cơ quan, tổ chức, đơn vị đối với kết quả hoạt động chuyên môn, bao gồm: (i) Chỉ số về lĩnh vực quản lý: Phản ánh môi trường, lĩnh vực quản lý của cơ quan HCSN để có những điều chỉnh cơ chế, chính sách cho phù hợp. (ii) Chỉ số về tác động của công tác sử dụng NS – TSNN để đánh giá tác động của công tác sử dụng NS – TSNN của cơ quan HCSN đối với hiệu quả hoạt động chuyên môn, qua đó có cơ sở thiết lập các ưu tiên trong sử dụng NS – TSNN. (iii) Chỉ số về tác động của cán bộ cơ quan HCSN để đánh giá tác động của cán bộ đối với hiệu quả hoạt động chuyên môn, sử dụng NS – TSNN.

Thứ hai, hệ thống chỉ số về các giải pháp nâng cao hiệu quả sử dụng NS-TSNN tại cơ quan, tổ chức, đơn vị, bao gồm: (i) Chỉ số về quy định trách nhiệm, nghĩa vụ của từng cấp, từng bộ phận, từng cán bộ; (ii) Chỉ số đánh giá về khả năng lập, tổ chức thực hiện kế hoạch; (iii) Chỉ số đánh giá về mức độ ưu tiên trong bố trí NS – TSNN; (iv) Chỉ số đánh giá về hiệu quả đạt được trong sử dụng NS – TSNN.

Thứ ba, hệ thống chỉ số đánh giá thực hiện Luật Thực hành tiết kiệm chống lãng phí, Luật Phòng, chống tham nhũng tại cơ quan, tổ chức, đơn vị, bao gồm: (i) Công cụ ngăn chặn, phòng ngừa lãng phí, tham nhũng; (ii) So sánh NS – TSNN đã sử dụng, công suất sử dụng tài sản... với kỳ trước, với các cơ quan, tổ chức, đơn vị tương đồng; (iii) Mức độ công khai các công cụ, biện pháp phòng ngừa lãng phí, tham nhũng tại cơ quan, tổ chức, đơn vị.

Kết quả khảo sát từ 355 cán bộ về nội dung “Xây dựng hệ thống chỉ số theo dõi, đánh giá hiệu quả công tác sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN”: 93,5% đồng ý; 6,5% không đồng ý (chi tiết xem Phụ lục 2, Mục 5.2.4). Vì vậy, căn cứ chức năng, nhiệm vụ của các Bộ, trong giai đoạn từ nay đến năm 2020 có thể giao Bộ Tài chính chủ trì xây dựng hệ thống chỉ số theo dõi, đánh giá hiệu quả công tác sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN.

3.3.2. Những giải pháp đổi mới tổ chức thực hiện kiểm soát nội bộ của Bộ Tài chính

3.3.2.1 Đổi mới, hoàn thiện các quy định cụ thể có liên quan đến kiểm soát nội bộ về sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính

Thứ nhất, tiếp tục hoàn thiện Quy chế KSNB trong điều kiện chưa có Nghị định về KSNB. Để thực hiện tốt hơn Quy chế KSNB của Bộ Tài chính nên tiếp tục bổ sung các nội dung như sau: (i) Các đoàn KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc: Quy định cụ thể và chi tiết hơn việc xây dựng, trình duyệt đề cương, kế hoạch một cuộc KSNB; việc thực hiện quyền và nghĩa vụ giải trình; thủ tục xem xét, xử lý giải trình. (ii) Cán bộ được giao phụ trách Đoàn KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với cơ quan HCSN trực thuộc: Quy định nhận xét kết quả thực hiện nhiệm vụ của thành viên Đoàn KSNB, tổ chức rút kinh nghiệm khi Đoàn kết thúc nhiệm vụ KSNB. (iii) Trình tự, thủ tục, quy trình tổ chức thực hiện giám sát nội bộ về sử dụng NS-TSNN tại cơ quan HCSN. (iv) Mỗi quan hệ giữa các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính, thuộc Tổng cục trong chỉ đạo, hướng dẫn nghiệp vụ.... (v) Hướng dẫn cụ thể về tổ chức hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN.

Trả lời câu hỏi “Bộ Tài chính nên điều chỉnh, bổ sung nội dung Quy chế kiểm tra, kiểm toán nội bộ kèm theo Quyết định số 791/QĐ-BTC ngày 30/3/2012” của 355 cán bộ, nhận được kết quả đồng ý 98,3%, không đồng ý 1,7% (chi tiết xem Phụ lục 2 Mục 5.2.1). Vì vậy có thể kiến nghị: Bộ Tài chính năm 2016 đối với Quy chế kiểm tra, kiểm toán nội bộ kèm theo Quyết định số 791/QĐ-BTC ngày 30/3/2012 nên rút gọn tên gọi là Quy chế KSNB và bổ sung, sửa đổi theo các nội dung theo kiến nghị nêu trên.

Thứ hai, xây dựng Sổ tay hoạt động KSNB: Việt Nam chưa có chuẩn mực riêng cho hoạt động KSNB, trong điều kiện hầu hết các cơ quan HCSN chưa có nhiều kinh nghiệm KSNB, các văn bản pháp lý có liên quan tới KSNB còn thiếu, việc xây dựng Sổ tay hoạt động KSNB để đảm bảo “các tổ chức kiểm toán cần có quy ước cụ thể về vận dụng chuẩn mực và xây dựng các quy trình kiểm toán cho từng đối tượng cụ thể” [86, tr.141]. Theo đó Bộ Tài chính cần xây dựng “Sổ tay hoạt động KSNB” căn cứ các yếu tố cơ bản sau: (i) Quy chế KSNB hiện tại của Bộ Tài chính đã ban hành; (ii) Đặc điểm tổ chức hoạt động, nhân sự, chuyên môn của các cơ quan HCSN, đặc biệt là các cơ quan HCSN hệ thống dọc; (iii) Đánh giá thực trạng hoạt động, hạn chế trong quản lý; (vi) Mô hình tổ chức và chuẩn mực KSNB áp dụng.

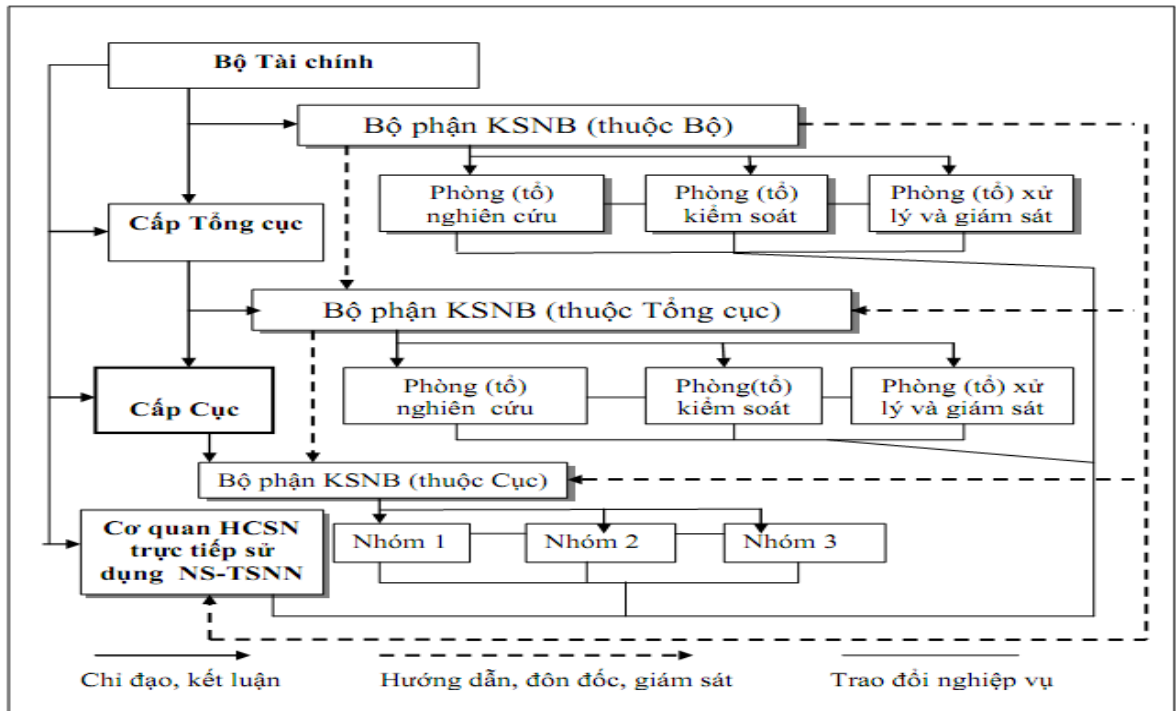
Sổ tay hoạt động KSNB bao gồm các nội dung sau: (i) Quyền hạn và trách nhiệm của bộ phận KSNB trong từng cơ quan HCSN. (ii) Tiêu chuẩn đối với cán

bộ được giao nhiệm vụ KSNB. (iii) Những nội dung cơ bản cần ưu tiên, trong đó cần qui định rõ những lĩnh vực bắt buộc phải thực hiện KSNB theo định kỳ. (iv) Các phương pháp KSNB nên áp dụng đối với cơ quan hành chính, các phương pháp KSNB nên áp dụng đối với các đơn vị sự nghiệp. (v) Mối liên hệ giữa các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính với các cơ quan ngoại kiểm. (vi) Hệ thống tiêu chuẩn lựa chọn đối tượng, nội dung KSNB. (vii) Bộ câu hỏi, đáp về các trường hợp, vướng mắc thường gặp trong KSNB.

Kết quả khảo sát từ 355 cán bộ cho thấy việc áp dụng quy trình KSNB trong “Sổ tay hoạt động KSNB” rất được cán bộ cơ quan HCSN đề cao (chi tiết xem Phụ lục 2, bảng 15], cụ thể: (i) Đối với hoạt động KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc: Kết quả tốt chiếm 71,7%, rất tốt 24,1%, trung bình chỉ chiếm 4,2% và không có kém, rất kém. (ii) Đối với hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN: Tự kiểm tra nội bộ tỷ lệ tốt 79,5%, rất tốt 12,2%, trung bình 6,8%, kém 1,4%; giám sát nội bộ tỷ lệ tốt 75,9%, rất tốt 12,4%, trung bình 6,3%, kém 4%, rất kém 1,4%. Vì vậy có thể kiến nghị Bộ Tài chính năm 2016 nên xây dựng Sổ tay hoạt động KSNB.

3.3.2.2 Đối mới, kiện toàn mô hình tổ chức bộ máy kiểm soát nội bộ của Bộ Tài chính

Trên cơ sở kinh nghiệm tổ chức bộ máy KSNB của một số nước (Pháp, Anh, Hoa Kỳ, Hàn Quốc, Đức, Latvia, Anbani), căn cứ tổ chức bộ của Bộ Tài chính và trong khuôn khổ pháp luật cho phép, xây dựng mô hình bộ máy KSNB của Bộ Tài chính như sau:



Nguồn: Tổng hợp của tác giả

Sơ đồ 3.3: Xây dựng mô hình bộ máy KSNB của Bộ Tài chính

Bộ Tài chính nên thành lập mới bộ phận KSNB ở Bộ Tài chính là bộ phận độc lập thuộc Bộ (độc lập với các Vụ, Cục thuộc Bộ Tài chính) để bảo đảm tính độc lập; tổ chức KSNB ở các Tổng cục có hệ thống dọc tương tự (là bộ phận KSNB thuộc Tổng cục, độc lập với các Vụ, Cục thuộc Tổng cục) và có mối quan hệ công tác nghiệp vụ chuyên môn trong hệ thống KSNB của Bộ Tài chính. Như vậy các bộ phận KSNB đều trực thuộc Thủ trưởng cơ quan HCSN, có vị trí độc lập khi thực hiện nhiệm vụ, thống nhất về nghiệp vụ trong hệ thống KSNB của Bộ Tài chính. Cấu trúc này bảo đảm các nguyên tắc (i) Độc lập kiểm soát; (ii) Thống nhất nghiệp vụ; (iii) Lãnh đạo tập trung; (iv) Cấp dưới chịu sự quản lý của cấp trên. Theo đó bộ phận KSNB ở Bộ Tài chính, các Tổng cục và các Cục thuộc Tổng cục với cơ cấu tổ chức gồm 03 bộ phận nghiệp vụ độc lập (có thể thành lập cấp phòng hoặc tổ, nhóm), bao gồm:

Thứ nhất, bộ phận nghiên cứu phân tích: (i) Căn cứ các thông tin, báo cáo của các cơ quan HCSN trực thuộc, kết quả KSNB để giám sát sử dụng NS-TSNN của các cơ quan HCSN trực thuộc, trong đó căn cứ hệ thống chỉ số đánh giá kết quả công tác sử dụng NS-TSNN đối với các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính để đánh giá hiệu quả, kết quả sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ

Tài chính, đề xuất lựa chọn đối tượng, nội dung, phạm vi KSNB. (ii) Xây dựng đề cương, chương trình, kế hoạch KSNB.

Thứ hai, bộ phận trực tiếp kiểm soát: Trực tiếp tổ chức thực hiện hoạt động KSNB theo kế hoạch KSNB, dự thảo biên bản, kết quả KSNB.

Thứ ba, bộ phận xử lý và giám sát: (i) Thực hiện rà soát, kiểm định các biên bản, kết luận KSNB, giám sát thực hiện kết luận, kiến nghị KSNB; (ii) Đánh giá chất lượng hoạt động KSNB của các đơn vị, bộ phận trực thuộc.

Trong giai đoạn hiện nay các cơ quan nhà nước đang thực hiện tinh giản biên chế theo Nghị định số 108/2014/NĐ-CP ngày 20/11/2013 của Chính phủ, Bộ Tài chính nên cân đối sắp xếp cán bộ trong phạm vi số biên chế được giao. Trường hợp không thể cân đối được biên chế cho bộ phận KSNB mới thành lập, nên có giải trình cụ thể về đề nghị tăng biên chế, vì thực tế việc cải cách hành chính là đảm bảo mục tiêu bộ máy hoạt động hiệu quả hơn, nên trường hợp cần thiết để đáp ứng mục tiêu này vẫn có thể đề nghị bổ sung biên chế.

Đối với hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN (như cơ quan Tổng cục, cơ quan Cục, đơn vị dự toán cấp III thực hiện tự kiểm tra nội bộ, giám sát nội bộ): Tùy thuộc quy mô, tổ chức bộ máy có thể giao cho một nhóm chuyên trách hoặc kiêm nhiệm nhiệm vụ KSNB để phối hợp với Ban Thanh tra Nhân dân, các cán bộ cơ quan thực hiện hoạt động KSNB.

Kết quả khảo sát từ 355 cán bộ về giải pháp “Bộ Tài chính nên tổ chức bộ máy thực hiện hoạt động KSNB đảm bảo độc lập với bộ máy làm công tác quản lý”: 92,4% đồng ý, 7,6% không đồng ý (chi tiết xem Phụ lục 2, mục 5.2.5). Vì vậy có thể kiến nghị:

(i) Bộ Tài chính trong giai đoạn 2016 - 2020 nên quyết định thành lập bộ máy KSNB tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính.

(ii) Qua mô hình hoạt động KSNB của Bộ Tài chính có tổng kết, đánh giá, trên cơ sở đó Bộ Nội vụ hướng dẫn xây dựng mô hình bộ máy KSNB tại các cơ quan HCSN theo hướng độc lập với bộ phận làm công tác sử dụng NS-TSNN.

3.3.2.3 Hợp nhất, kiện toàn và công khai hệ thống cơ sở dữ liệu liên quan đến sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước của Bộ Tài chính

Hệ thống cơ sở dữ liệu liên quan đến sử dụng NS – TSNN của Bộ Tài chính bao gồm các cơ sở dữ liệu về sử dụng NS-TSNN, công tác ngoại kiểm, KSNB, trên cơ sở hệ thống dữ liệu đã có, cần bổ sung một số nội dung: (i) Cơ sở

dữ liệu về sử dụng NS-TSNN của Bộ Tài chính được thu thập hoàn thiện và phân loại theo loại hình cơ quan HCSN, theo từng Tổng cục; số kinh phí được sử dụng, quyết toán hàng năm; (ii) Các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính được được ngoại kiểm hàng năm; (iii) Các hệ thống được kết nối, phân cấp, phân quyền khai thác, bảo mật.

Do điều kiện kinh phí và trình độ cán bộ, trước mắt cần ưu tiên hoàn thiện, phân loại dữ liệu trên cơ sở hệ thống dữ liệu có sẵn và hồ sơ, thông tin lưu trữ tại cơ quan Bộ và tại cơ quan các Tổng cục, mở rộng phân quyền, phân cấp khai thác dữ liệu đối với các cán bộ được giao nhiệm vụ KSNB và Ban Thanh tra nhân dân của Bộ, của Tổng cục. Sau khoảng 2 năm qua tổng kết, đánh giá kết quả thực hiện để tiếp tục hoàn thiện hệ thống cơ sở dữ liệu, mở rộng phạm vi, đối tượng sử dụng và xác định mức độ công khai phù hợp.

Kết quả khảo sát từ 355 cán bộ đối với kiến nghị “Bộ Tài chính nên xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu thống nhất về quản lý, sử dụng NS – TSNN, ngoại kiểm, KSNB và công khai trong Bộ Tài chính để phục vụ chung cho công tác quản lý và hoạt động KSNB” có 95,8% đồng ý, 4,2% không đồng ý (chi tiết xem Phụ lục 2, mục 5.2.6). Vì vậy có thể kiến nghị Bộ Tài chính:

(i) Năm 2016 nên hợp nhất các cơ sở dữ liệu hiện có thành một hệ thống cơ sở dữ liệu thống nhất; xây dựng quy chế quản lý, sử dụng cơ sở dữ liệu và giao nhiệm vụ cho đơn vị thuộc Bộ Tài chính trực tiếp quản lý hệ thống cơ sở dữ liệu này; phân quyền khai thác cho các cán bộ làm công tác sử dụng NS-TSNN, cán bộ KSNB, Ban Thanh tra nhân dân của cấp Bộ, cấp Tổng cục.

(ii) Sau khoảng 2 năm có tổng kết, đánh giá kết quả thực hiện để có đề xuất hoàn thiện hệ thống cơ sở dữ liệu; mở rộng đối tượng và phạm vi công khai; kiến nghị với Chính phủ yêu cầu các Bộ, ngành, địa phương xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu của các cơ quan HCSN trực thuộc.

3.3.2.4 Xây dựng, hoàn thiện kế hoạch kiểm soát nội bộ của Bộ Tài chính

Đề kế hoạch KSNB hàng năm của Bộ Tài chính khắc phục được các hạn chế như trong thời gian vừa qua và Bộ Tài chính có kế hoạch KSNB trung hạn phù hợp với lộ trình trong Chiến lược tài chính đến năm 2020 [123] và xác định lộ trình phát triển của KSNB đến năm 2025, nên xây dựng kế hoạch như sau:

Thứ nhất, kế hoạch KSNB trung hạn giai đoạn 2016 – 2020 được xây dựng trên cơ sở các yếu tố: (i) Nhiệm vụ KSNB; (ii) Qui mô, đặc điểm QLNN

của Bộ Tài chính, của các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính hiện nay và đến năm 2020; (iii) Chiến lược phát triển của các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính đến năm 2020; (v) Công tác ngoại kiểm đến năm 2020; quy mô và công tác sử dụng NS – TSNN của các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính. Kết quả khảo sát từ 355 cán bộ đối với kiến nghị xây dựng kế hoạch trung hạn 3-5 năm về KSNB nhận được tỷ lệ đồng ý là 92,9% (chi tiết xem Phụ lục 2 mục 5.2.7).

Thứ hai, kế hoạch KSNB hàng năm từ năm 2016 được xây dựng trên cơ sở: (i) Dự toán thu, chi NSNN, kế hoạch ĐTXD hàng năm, trong đó lưu ý các cơ quan HCSN tại vùng sâu, các dự án ĐTXD thực hiện kéo dài...; (ii) Nguồn nhân lực thực hiện KSNB; (iii) Kết quả KSNB, kết quả công tác ngoại kiểm và kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị KSNB, ngoại kiểm các năm trước. Kế hoạch hàng năm phải xác định được các nội dung định lượng: (i) Khối lượng công việc KSNB theo nội dung, phạm vi KSNB, trong đó lưu ý cấp Chi cục do từ năm 2015 về trước chưa được tập trung KSNB; (ii) Số lượng, chất lượng cán bộ được giao thực hiện kế hoạch KSNB; (iii) Chi phí (tiền lương, công tác phí...) thực hiện kế hoạch; (iv) Công tác chỉ đạo, phối hợp trong tổ chức thực hiện kế hoạch, Bộ Tài chính nên chủ trì xây dựng kế hoạch và tổ chức thực hiện KSNB với các cán bộ được giao nhiệm vụ KSNB chéo giữa các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính (cán bộ của Tổng cục Thuế tham gia đoàn KSNB đối với KBNN, cán bộ của KBNN tham gia đoàn KSNB đối với Tổng cục Hải quan...). Kết quả khảo sát từ 355 cán bộ đối với kiến nghị hoàn thiện kế hoạch KSNB hàng năm, nhận được tỷ lệ đồng ý là 94% (chi tiết xem Phụ lục 2 mục 5.2.8).

Vì vậy có thể kiến nghị với Bộ Tài chính năm 2016:

(i) Kế hoạch KSNB hàng năm: (i) Xây dựng, ban hành mẫu chuẩn về kế hoạch KSNB hàng năm với đầy đủ nội dung, thông tin nêu trên và quy định các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính lập kế hoạch KSNB theo mẫu chuẩn; (ii) Bộ Tài chính tổng hợp, phê duyệt kế hoạch KSNB theo mẫu chuẩn bắt đầu từ kế hoạch năm 2016.

(ii) Kế hoạch KSNB trung hạn giai đoạn 2016 – 2020: (i) Xây dựng, ban hành đề cương kế hoạch KSNB và quy định các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính lập kế hoạch KSNB trung hạn theo đề cương; (ii) Đầu năm 2016 Bộ Tài chính tổng hợp, phê duyệt kế hoạch KSNB trung hạn của Bộ Tài chính.

3.3.2.5 *Đổi mới, hoàn thiện công tác tổ chức thực hiện kiểm soát nội bộ*

Tổ chức thực hiện hoạt động KSNB tại đối tượng được KSNB (cơ quan HCSN trực thuộc, bộ phận trong cơ quan HCSN...) là giai đoạn cán bộ được giao nhiệm vụ KSNB tiếp xúc trực tiếp với các cán bộ, công chức, viên chức của cơ quan HCSN, bộ phận trong cơ quan HCSN, là đối tượng được KSNB, do đó cần đổi mới, hoàn thiện như sau:

Thứ nhất, thành lập Đoàn, Tổ KSNB để thực hiện nhiệm vụ: Hiện nay hoạt động KSNB thường được thành lập các Đoàn, Tổ KSNB để trực tiếp thực hiện nhiệm vụ tại đối tượng được KSNB. Tuy nhiên, thủ tục hành chính để thành lập Đoàn, Tổ KSNB thường kéo dài (thủ tục hành chính...), trong điều kiện hoạt động KSNB thường xuyên và nên giảm thiểu thủ tục hành chính không thực sự cần thiết. Vì vậy để đảm bảo gọn nhẹ, linh hoạt, hoạt động KSNB có thể giao trực tiếp cho từng cán bộ, công chức, viên chức thực hiện, việc thành lập Đoàn, Tổ KSNB chỉ áp dụng đối với hoạt động KSNB theo chuyên đề, đối tượng kiểm soát có quy mô lớn.

Thứ hai, công tác khảo sát, thu thập số liệu trước khi tổ chức thực hiện KSNB: Nên căn cứ hệ thống cơ sở dữ liệu thống nhất, chế độ thông tin báo cáo chính thống; phải thực hiện theo các phương pháp cơ bản, hiện đại như phỏng vấn, điều tra, phân tích thông tin, qua đó mới có cái nhìn toàn diện và lựa chọn đúng trọng tâm, trọng điểm, đối tượng, thời kỳ cần KSNB.

Thứ ba, tập trung chuyển đổi trọng tâm KSNB từ tuân thủ chế độ, chính sách sang đánh giá về hiệu quả, tập trung “tiền kiểm”. Vì KSNB có tầm bao quát lớn các hoạt động để có thể mang lại những trợ giúp và tư vấn có giá trị đối với mọi bộ phận [127, tr.748] và phù hợp với kinh nghiệm của một số nước Pháp, Hoa Kỳ, Hàn Quốc, Đức (tại bài học 6 chương 1). Qua số liệu khảo sát hoạt động KSNB giai đoạn 2012- 2014, hoạt động KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc thực hiện trong giai đoạn tổ chức thực hiện công việc là 35,8% và sau khi kết thúc quá trình tổ chức thực hiện công việc là 50%; hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN: Tự kiểm tra nội bộ tỉ lệ trong các giai đoạn nêu trên tương ứng là 41,9% và 40,8%, giám sát nội bộ tỉ lệ trong các giai đoạn tương ứng là 49,9% và 32,3% (chi tiết tại Phụ lục 2, mục 4.3), do đó cần tập trung:

(i) KSNB đối với hoạt động sử dụng NS – TSNN sắp diễn ra; các đề án, kế hoạch, dự án hiện đại hóa, tăng cường cơ sở vật chất đang trong giai đoạn lập dự

án, dự toán; KSNB song hành cùng quá trình dự thảo hợp đồng kinh tế, để qua kết quả KSNB phát hiện những bất hợp lý, kịp thời có kiến nghị ngăn chặn.

(ii) KSNB việc thực hiện các chiến lược, đề án, chương trình hành động. Hiện nay hoạt động KSNB chưa kiểm soát, dự báo hướng đích, lộ trình. Do vậy KSNB phải phát hiện ra những công việc không còn phù hợp trong các chiến lược, chương trình hành động đã được phê duyệt để kiến nghị điều chỉnh chiến lược, chương trình, tránh sai định hướng, tránh lãng phí trong đầu tư để có thể đưa ra giải pháp thấu đáo, toàn diện, hiệu quả nhất.

(iii) KSNB đối với các cơ quan hành chính: Do điều kiện nội dung, mức chi kinh phí của các cơ quan hành chính được quy định rất đầy đủ, chi tiết. Do đó nên kết hợp với KSNB tuân thủ, chấp hành cơ chế, chính sách.

(iv) KSNB đối với các đơn vị sự nghiệp: Do điều kiện chế độ Nhà nước quy định đối với các đơn vị sự nghiệp tại Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 của Chính phủ [67], Nghị quyết số 77/NQ-CP ngày 24/10/2014 của Chính phủ [72] thường chỉ quy định một vài nội dung, mức chi (sử dụng điện thoại, ô tô...), Nhà nước tạo điều kiện cao nhất để đơn vị khai thác nguồn thu, không khống chế các nội dung, mức chi phục vụ nhiệm vụ chuyên môn. Do đó KSNB nên tập trung chủ yếu KSNB hiệu quả hoạt động, hiệu quả khai thác nguồn thu.

Thứ tư, kiện toàn và củng cố hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN. Mặc dù trong giai đoạn 2006 – 2014 hoạt động tự kiểm tra nội bộ theo kế hoạch, đột xuất (có thực hiện lập kế hoạch) hầu như chưa thực hiện, hoạt động giám sát nội bộ vẫn mang tính hình thức, ít sử dụng. Tuy nhiên, do đặc điểm công tác ngoại kiểm và hoạt động KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc không thể bao trùm được các lĩnh vực hoạt động, không thể thường xuyên theo sát hoạt động của cơ quan HCSN trực thuộc và không thể thay thế hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN được. Do đó: (i) Mỗi bộ phận, từng cán bộ có liên quan đến công tác sử dụng NS – TSNN phải tự nhận thức và hành động tự kiểm soát tất cả các nhiệm vụ, các tác nghiệp trong ngày do mình và bộ phận của mình thực hiện; Lãnh đạo và mỗi bộ phận có liên quan đến sử dụng NS – TSNN tại cơ quan HCSN xây dựng kế hoạch để thực hiện tự kiểm tra nội bộ, trong đó có thực hiện tự kiểm tra chéo giữa các bộ phận có liên quan trong cơ quan HCSN. (ii) Ban Thanh tra nhân dân và bản thân từng cán bộ phải thường xuyên thực hiện giám

sát đối với các hoạt động sử dụng NS-TSNN tại cơ quan, tại bộ phận của mình.

(iii) Lãnh đạo và mỗi bộ phận có liên quan của cơ quan HCSN nên nhìn nhận hoạt động này là kênh phản hồi trực tiếp từ cán bộ và từ đối tác để tự điều chỉnh công tác sử dụng NS – TSNN đảm bảo dân chủ trong cơ quan, quyền lợi chính đáng của cán bộ và hạn chế tối đa sai sót. Kết quả khảo sát từ 355 cán bộ về việc Bộ Tài chính nên quy định tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính: Các tổ chức đoàn thể, cán bộ, công chức, viên chức phải thường xuyên thực hiện giám sát nội bộ về sử dụng NS - TSNN tại cơ quan thông qua hệ thống chỉ số theo dõi, đánh giá công tác sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính, nhận được kết quả tích cực với 89,8% đồng ý, 10,2% không đồng ý (chi tiết tại Phụ lục 2, mục 5.2.12).

Thứ năm, báo cáo kết quả, kết luận, kiến nghị KSNB. Đây là sản phẩm của KSNB, thể hiện thẩm quyền trong hoạt động KSNB, nên phải đảm bảo chính xác, có hiệu lực thực hiện, tránh các giải trình, khiếu nại. Do đó cần đổi mới như sau: (i) Quy định rõ trách nhiệm của Đoàn KSNB, cán bộ được giao nhiệm vụ KSNB trong từng quy trình KSNB, đối với nội dung, kết quả KSNB đã thực hiện; đề xuất kết luận, kiến nghị qua kết quả KSNB. (ii) Có cơ chế thẩm định trong hoạt động KSNB thông qua việc người có thẩm quyền (không trực tiếp thực hiện hoạt động KSNB, nhưng có trách nhiệm duyệt kết quả KSNB) giao nhiệm vụ cho các cán bộ có chuyên môn, độc lập với các cán bộ được giao nhiệm vụ KSNB thực hiện thẩm định báo cáo kết quả KSNB, qua đó giúp kết luận, kiến nghị KSNB đảm bảo theo đúng quy định.

Thứ sáu, thực hiện kết luận, kiến nghị KSNB: Nên quy định trách nhiệm trong việc theo dõi, đôn đốc thực hiện kết luận, kiến nghị dứt điểm như sau: (i) Hoạt động KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc: Các cơ quan HCSN có bộ phận KSNB độc lập, giao bộ phận này thực hiện theo dõi, đôn đốc; các cơ quan HCSN không có bộ phận KSNB độc lập, giao cán bộ thực hiện nhiệm vụ KSNB thực hiện theo dõi, đôn đốc. (ii) Hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN: Các cơ quan HCSN có bộ phận KSNB độc lập, giao bộ phận này thực hiện theo dõi, đôn đốc; các cơ quan HCSN không có bộ phận KSNB độc lập, Ban thanh tra Nhân dân của cơ quan theo dõi, đôn đốc.

Các bộ phận, cá nhân được giao nhiệm vụ theo dõi, đôn đốc thực hiện kết luận, kiến nghị có trách nhiệm kiểm tra, đôn đốc các đối tượng có liên quan thực

hiện, cụ thể: (i) Kết luận xử lý đối với các tồn tại, sai phạm của đơn vị, bộ phận, cá nhân được KSNB phải được chấp hành, xử lý dứt điểm. (ii) Khuyến nghị, đề xuất đối với các cơ quan cấp trên, cơ quan QLNN các cấp phải nhận được phản hồi, trao đổi và phải tiếp tục theo dõi đến khi các cơ quan này thực hiện sửa đổi, bổ sung cơ chế, chính sách, xử lý tồn tại. (iii) Định kỳ hàng quý thực hiện chế độ báo cáo và đề xuất biện pháp xử lý cần thiết.

Thứ bảy, nhân rộng kết quả KSNB trong các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính để có tác dụng chấn chỉnh, rút kinh nghiệm chung đối với toàn bộ các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính. Do vậy đây là giải pháp quan trọng, có ý nghĩa quyết định trong việc phòng ngừa, hạn chế tồn tại và khuyến khích các điển hình tiên tiến. Tuy nhiên, do nguồn lực cán bộ, thời gian KSNB có hạn, nên phải lựa chọn những điểm xung yếu nhất, những chỗ dễ xảy ra tồn tại nhất; đồng thời phải lựa chọn phương pháp KSNB phù hợp đối với mỗi đối tượng, đối với mỗi hoạt động quản lý. Do đó qua kết quả KSNB phải có tổng kết, rút kinh nghiệm, chấn chỉnh chung đối với toàn bộ các cơ quan HCSN trực thuộc.

Vì vậy, đối với 7 nội dung đổi mới trong tổ chức thực hiện hoạt động KSNB nêu trên, có thể kiến nghị với Bộ Tài chính: Từ năm 2016 nên có hướng dẫn đề nghị các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính tự nguyện thực hiện để tạo lập, củng cố nề nếp; sau đó khoảng 2 năm có tổng kết, đánh giá và quy định thành chế tài cho các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính thống nhất thực hiện.

3.3.2.6 Thực hiện công khai hoạt động kiểm soát nội bộ

Để phát huy lợi thế và tác dụng của việc công khai hoạt động KSNB “dân chủ thực sự về ngân quỹ, NSNN cũng như nâng cao tính hiệu quả trong quản lý tài chính thì hệ thống tài chính phải công khai, minh bạch” [86, tr.369], theo đúng quy định tại Mục 3 phần III Chương trình tổng thể về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí của Chính phủ năm 2015 tại Quyết định số 365/2015/QĐ-TTg ngày 17/3/2015 của Thủ tướng Chính phủ “Người đứng đầu cơ quan, đơn vị sử dụng NSNN phải thực hiện công khai theo đúng quy định của pháp luật, khuyến khích thực hiện hình thức công khai trên trang thông tin điện tử “ [124]. Thực hiện nghiêm túc việc công khai hoạt động KSNB sẽ nhận được sự ủng hộ, đồng thuận từ dư luận, mặt khác công khai còn là cơ sở để người dân, xã hội giám sát, tạo sức ép dư luận. Do đó cần thống nhất nhận thức về công khai:

Thứ nhất, về hình thức công khai hoạt động KSNB: Bằng văn bản hành

chính, bằng các dữ liệu thông tin, hoặc bằng các hình thức khác như công bố trên báo chí, website, bằng miệng trong các cuộc họp chuyên đề, giao ban...

Thứ hai, về địa điểm công khai: Mọi hoạt động KSNB được thực hiện trên cơ sở quy định của pháp luật và diễn ra công khai tại trụ sở của cơ quan HCSN. Do vậy việc công khai cũng phải được thực hiện nghiêm túc, minh bạch bằng niêm yết tại công sở, văn bản trình bày tại cuộc họp, trên website...

Thứ ba, về nội dung công khai: Những thông tin, văn bản liên quan đến hoạt động KSNB phải được công khai, trừ những thông tin thuộc danh mục bí mật Nhà nước. Việc công khai nên thực hiện trong suốt quá trình hoạt động KSNB, đồng nghĩa với việc mọi hoạt động của cán bộ được giao nhiệm vụ KSNB đều chịu sự giám sát của người dân, cơ quan có thẩm quyền và toàn xã hội.

Thứ tư, đối với mỗi cơ quan HCSN nên thiết lập một đường dây điện thoại, mail, fax trực tuyến phản ánh, thu thập thông tin về hoạt động KSNB, thực hiện công khai rộng rãi trên Website của cơ quan, đồng thời giao nhiệm vụ cho bộ phận, cán bộ của cơ quan thường xuyên theo dõi.

Kết quả khảo sát từ 355 cán bộ về công khai hoạt động KSNB: (i) Về mức độ quan trọng của quy định về công khai hoạt động KSNB trong thời gian 2012-2014: Hoạt động KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc; tự kiểm tra nội bộ; giám sát nội bộ: Mức độ quan trọng chiếm tỷ lệ cao nhất tương ứng là 67,3%, 60,6%, 56,8%; mức độ rất quan trọng chiếm tỷ lệ 32,1%, 38,2%, 37,8%; mức độ không quan trọng đều chiếm 0,6%; mức độ ít quan trọng thì chỉ có 2 hình thức tự kiểm tra nội bộ, giám sát nội bộ với tỷ lệ lần lượt là 0,6% và 4,8% (chi tiết xem Phụ lục 2, mục 4.10). (ii) Việc thực hiện công khai hoạt động KSNB trong thời gian 2012-2014 của các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính: Hoạt động KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc kết quả: (1) Công khai trong cán bộ có liên quan trực tiếp đến hoạt động KSNB trong hợp hành chiếm tỷ lệ cao nhất 34,8%; (2) công khai trong lãnh đạo chủ chốt của cơ quan qua quán triệt trong hợp hành 33,1%; (3) công khai trong nội dung báo cáo sơ kết, tổng kết hàng năm của cơ quan 24,6% và cuối cùng là (4) công khai trên website, niêm yết tại cơ quan chiếm 7,5%. Hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN: Tự kiểm tra nội bộ kết quả tương ứng: (1) 29,4%, (2) 34,7%, (3) 27,9%, (4) 8%; giám sát nội bộ kết quả tương ứng: (1) 29,4%, (2) 28%, (3) 34%, (4) 8,6% (chi tiết xem Phụ lục 2, mục 3.7 và 4.9) cho

thấy sự phân tán của nội dung, phạm vi, hình thức công khai, trong đó công khai trên website, niêm yết tại cơ quan có số ý kiến đồng ý thấp hơn cả.

Vì vậy có thể kiến nghị Bộ Tài chính: Từ năm 2016 nên có hướng dẫn đề nghị các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính tự nguyện công khai hoạt động KSNB, trong đó khuyến khích công khai trên các cơ quan thông tin đại chúng thuộc Bộ Tài chính (Cổng Thông tin điện tử của Bộ Tài chính, website của đơn vị...) và yêu cầu các cơ quan này tạo thuận lợi tối đa cho hoạt động công khai để tạo lập nề nếp; sau đó khoảng 2 năm có tổng kết, đánh giá và quy định thành chế tài thống nhất thực hiện.

3.3.2.7 Một số giải pháp khác

Do điều kiện thực hiện được các giải pháp này phải có sự quan tâm, phối hợp của các cơ quan QLNN thuộc các lĩnh vực khác nhau (tài chính, tổ chức cán bộ..., Trung ương với địa phương), phải có lộ trình nhất định, mặt khác tổ chức thực hiện thành công các giải pháp này không chỉ có tác dụng đổi mới đối với hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN mà còn có tác dụng đổi mới đối với các lĩnh vực quản lý khác của Nhà nước. Do đó đối với các giải pháp này Luận án chỉ mang tính gợi mở để các Đề tài, Luận án khác tiếp tục nghiên cứu, cụ thể các giải pháp này như sau:

Thứ nhất, cán bộ được giao nhiệm vụ KSNB. Hoạt động KSNB ngoài chuyên môn về tài chính, kế toán, còn bao gồm cả kiểm soát đối với hoạt động chuyên môn đặc thù, tài sản đặc thù của các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính như sửa chữa, mua sắm tàu thuyền, máy soi container, hiệu quả các đề án CNTT của Bộ Tài chính, đề án mua sắm thiết bị chống buôn lậu của Hải quan... (đã nêu tại điểm 2.1.2.1 chương 2), Nhà nước cũng chưa có quy định về tiêu chuẩn chuyên môn đối với cán bộ KSNB. Do vị trí công tác, môi trường, phạm vi hoạt động nên không thể đòi hỏi cán bộ được giao nhiệm vụ KSNB và các cơ quan HCSN là đối tượng được KSNB không có bất kỳ mối quan hệ. Vì vậy cần có quy định luân chuyển cán bộ được giao nhiệm vụ KSNB sang làm công tác khác.

Để từng bước củng cố kiến thức, tránh mối quan hệ cá nhân ảnh hưởng đối với cán bộ được giao nhiệm vụ KSNB. Vì vậy có thể kiến nghị Bộ Tài chính: (i) Sớm nghiên cứu, xây dựng chương trình tập huấn cho các cán bộ được giao nhiệm vụ KSNB về sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính và tổ chức tập huấn cho các đối tượng này; (ii) Quy định yêu cầu từng cán

bộ được giao nhiệm vụ KSNB phải tự đào tạo ngay trong quá trình thực thi nhiệm vụ được giao, học hỏi và rút kinh nghiệm nhằm không ngừng nâng cao trình độ; (iii) Quy định thực hiện luân chuyển đối với các cán bộ thuộc Bộ Tài chính được giao nhiệm vụ KSNB. Sau khi thực hiện được một thời gian nhất định nên có tổng kết, đánh giá, trên cơ sở đó đề nghị Bộ Nội vụ nghiên cứu, quy định về đào tạo bồi dưỡng, luân chuyển đối với cán bộ, công chức, viên chức các cơ quan HCSN được giao nhiệm vụ KSNB về sử dụng NS – TSNN.

Thứ hai, các cơ quan HCSN trực tiếp sử dụng NS - TSNN thực hiện KSNB trước khi phê duyệt báo cáo quyết toán ngân sách hàng năm. Mặc dù quy định hiện hành của Nhà nước không yêu cầu các cơ quan HCSN phải thực hiện KSNB trước khi phê duyệt báo cáo quyết toán ngân sách hàng năm. Tuy nhiên, Bộ Tài chính có thể yêu cầu các đơn vị dự toán cấp III thuộc Bộ Tài chính trước khi lập báo cáo quyết toán ngân sách hàng năm phải thực hiện KSNB toàn diện các nội dung sử dụng NS-TSNN thông qua tự kiểm tra nội bộ, Thủ trưởng cơ quan HCSN phải ký duyệt Báo cáo KSNB trước khi ký duyệt báo cáo quyết toán ngân sách hàng năm của cơ quan, Báo cáo KSNB là một trong các báo cáo cấu thành hệ thống báo cáo chính thức hàng năm của cơ quan HCSN.

Có thể kiến nghị Bộ Tài chính nên đề nghị các cơ quan HCSN trực tiếp sử dụng NS - TSNN thuộc Bộ Tài chính tự nguyện thực hiện hoạt động KSNB (tự kiểm tra nội bộ) trước khi ký duyệt báo cáo quyết toán ngân sách hàng năm của cơ quan mình; sau một thời gian nhất định có tổng kết, đánh giá và đề nghị Nhà nước có cơ chế, chính sách quy định các đối tượng sử dụng NSNN phải thực hiện KSNB trước khi ký duyệt báo cáo quyết toán ngân sách hàng năm và quy định lộ trình thực hiện đối với từng cấp, từng loại hình (Trung ương, tỉnh, huyện; cơ quan Trung ương, tỉnh...).

Thứ ba, thu gọn đầu mối các đơn vị dự toán thuộc Bộ Tài chính. Quy định hiện nay các cơ quan HCSN cấp Chi cục thuộc Bộ Tài chính đóng trên địa bàn cấp huyện đều là đơn vị dự toán, là đối tượng của hoạt động KSNB về sử dụng NS-TSNN. Thực tế các đơn vị dự toán cấp chi cục có số lượng lớn (như chi cục Thuế và KBNN cấp huyện gắn với từng địa bàn cấp huyện), trong khi đó công tác sử dụng NS – TSNN của mỗi cơ quan này không lớn và trải rộng trên phạm vi toàn quốc. Trong hoạt động KSNB của Bộ Tài chính để bao quát hết các chi cục thì phải dành một nguồn lực (con người, kinh phí, thời gian) rất lớn. Trong

khi đó với sự phát triển của CNTT, công tác quản lý của Bộ Tài chính hoàn toàn có thể thu gọn đầu mỗi đơn vị dự toán cấp chi cục. Nên các chi cục không phải là đơn vị dự toán mà là bộ phận phụ thuộc cấp Cục thì phù hợp hơn với công tác cải cách hành chính, giảm chi phí và giảm khối lượng hoạt động KSNB.

Có thể kiến nghị Bộ Tài chính nên đề nghị các Tổng cục thuộc Bộ Tài chính tự nguyện thu gọn đầu mỗi các đơn vị dự toán là cấp chi cục trực thuộc; sau đó có tổng kết, đánh giá để quy định chung cho các Tổng cục thuộc Bộ Tài chính thống nhất thực hiện và đề nghị Nhà nước có cơ chế, chính sách, lộ trình thực hiện thu gọn đầu mỗi đơn vị dự toán trong cả nước.

Tóm lại, các giải pháp và kiến nghị nêu trên được thực nghiệm bằng “Mô hình phân tích phương pháp nhân tố (Factor Analysis, FA)” mà Luận án đã xử lý số liệu khảo sát từ 355 phiếu hợp lệ của các cán bộ, công chức, viên chức của các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính, Thanh tra Bộ Tài chính, Kiểm toán Nhà nước có liên quan đến hoạt động sử dụng và KSNB về sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN (chi tiết xem tại Phụ lục 2).

3.4 Các điều kiện để thực hiện thành công các giải pháp đề xuất

3.4.1 Nhận thức mới về hoạt động kiểm soát nội bộ

Một là, hoạt động KSNB là khách quan, xu thế quản trị quốc gia hiện đại, các nền hành chính công ngày càng phải hoạt động hiệu quả mà không được lãng phí NS-TSNN. Các nghiệp vụ quản lý phải được kiểm soát công khai như “đá bóng phải có trọng tài vào sân”.

Hai là, hoạt động KSNB là hoạt động tự thân, tự nguyện đến khi có sự bắt buộc sẽ cảm thấy phù hợp.

Ba là, Thủ trưởng đơn vị cấp trên và thủ trưởng từng cơ quan, tổ chức, đơn vị phải cương quyết, đặc biệt là các cơ quan HCSN có quy mô lớn thì hoạt động KSNB chính là cánh tay nối dài cho Thủ trưởng cơ quan nhìn nhận khách quan, trung thực về việc sử dụng NS-TSNN diễn ra hàng ngày trong phạm vi, trách nhiệm quản lý của mình. Một số có suy nghĩ, hành động, thói quen xấu, lãng phí sẽ phải được kiểm soát, uốn nắn, nhắc nhở, giám sát để thay đổi dần theo hướng tích cực, giảm dần dần đến xóa bỏ hoàn toàn suy nghĩ tiêu cực, hành động lãng phí...

3.4.2 Đối với các cơ quan quản lý nhà nước

Một là, tuyên truyền rộng rãi về hoạt động KSNB. Việc tuyên truyền trước

hết đến với mỗi cán bộ, công chức, viên chức các cơ quan HCSN, sau đó đến các đối tượng khác trong xã hội để tạo dư luận và áp lực.

Hai là, thiết lập bộ phận KSNB chuyên nghiệp theo hướng chuyên nghiệp hóa hoạt động KSNB. Bộ trưởng các Bộ chủ quản có thể thành lập bộ phận chuyên trách đặt tại Bộ, đảm bảo độc lập với các đơn vị cấp Vụ, Cục thuộc Bộ; các cơ quan HCSN trực thuộc Bộ có qui mô lớn có thể thành lập bộ phận độc lập với các bộ phận thuộc cơ quan HCSN. Tiến tới đề xuất Chính phủ ban hành Nghị định về KSNB để tất cả các cơ quan HCSN đều có bộ máy KSNB đảm bảo độc lập với bộ phận sử dụng NS – TSNN của cơ quan.

Ba là, xây dựng hệ thống kiểm soát chất lượng hoạt động KSNB đối với các cơ quan HCSN với quan điểm nếu KSNB là cái thước đo thì bản thân thước đo đó cũng phải có “tiêu chuẩn vật liệu, chế tạo, sử dụng, các sai lệch cho phép, thay đổi và hủy bỏ khi cần thiết”.

Bốn là, xây dựng cơ chế KSNB có tính bắt buộc. Phải có hoạt động KSNB về sử dụng NS - TSNN tại các cơ quan HCSN trong kết quả công tác định kỳ. Ví dụ như bắt buộc các cơ quan HCSN phải có xác nhận về hoạt động KSNB trong báo cáo định kỳ và báo cáo dự toán, quyết toán NSNN hàng năm, đây vừa là mệnh lệnh hành chính mà nó là những điều kiện trong các chuẩn mực KSNB mà nhiều nước áp dụng, thực chất là sự giải trình trách nhiệm.

Năm là, xây dựng hệ thống kiểm soát chất lượng hoạt động KSNB của cơ quan HCSN và xây dựng hệ thống chỉ số theo dõi, đánh giá hiệu quả công tác sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN. Thực chất đó là các “thước vạch chuẩn” theo dõi, đánh giá hoạt động KSNB của cơ quan HCSN và công tác quản lý, sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN.

Sáu là, hoàn thiện bộ máy giám sát nội bộ tại cơ quan HCSN với yêu cầu Ban Thanh tra Nhân dân của cơ quan phải là trung tâm của cán bộ, công chức, viên chức trong cơ quan, là thành viên tích cực và có trách nhiệm trong hoạt động giám sát nội bộ, có quyền chất vấn, phản biện; Ban Thanh tra nhân dân phải thường xuyên tổ chức thực hiện giám sát nội bộ, chỉ đạo Ban Thanh tra nhân dân các đơn vị trực thuộc tổ chức thực hiện giám sát nội bộ tại cơ quan.

3.4.3 Đối với Bộ Tài chính

Một là, thiết lập bộ phận KSNB độc lập. Đây là điều kiện ưu tiên khi triển khai những công việc mới phải có tổ chức, nhân lực, thực tế Bộ đang có bộ máy

kiêm nhiệm. Bộ trưởng và người đứng đầu các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính chỉ đạo bộ phận tổ chức cán bộ chuẩn bị các quyết định về tổ chức và nhân sự KSNB mới, độc lập.

Hai là, bổ sung văn bản của Bộ quy định về KSNB. Trước hết là sửa đổi, bổ sung Quy chế KSNB kèm theo Quyết định số 791/QĐ-BTC ngày 30/3/2012, điều kiện này như là công cụ cân cân chỉnh; đồng thời ban hành Sổ tay nghiệp vụ KSNB. Tiếp đến là có quyết định về tổ chức bộ máy và nhân sự KSNB.

Ba là, đào tạo nguồn nhân lực. Đối tượng đào tạo trước hết là các cán bộ, công chức, viên chức các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính đang thực hiện hoạt động KSNB, thực hiện công tác sử dụng NS-TSNN, tiếp đến là hệ thống các trường bồi dưỡng cán bộ của Bộ Tài chính xây dựng chương trình, tổ chức đào tạo nâng cao trình độ nghiệp vụ về KSNB, về sử dụng NS – TSNN hướng dẫn tới các chuẩn mực quốc tế.

Bốn là, hợp tác quốc tế. Thế giới có nhiều kinh nghiệm và tiếp tục đổi mới, để hội nhập với thế giới Bộ Tài chính cần có sự hợp tác với một số quốc gia như Hoa Kỳ, Hàn Quốc, Châu Âu để nhận được sự chuyển giao kinh nghiệm, tài liệu KSNB và cả sự góp ý của chuyên gia quốc tế về lĩnh vực này.

Năm là, hợp nhất hệ thống cơ sở dữ liệu hiện có. Đó là những phần mềm mạnh, các kho dữ liệu về quản lý, sử dụng NS-TSNN, kết quả KSNB, công tác ngoại kiểm hiện do các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính đang trực tiếp quản lý, đồng thời tiếp tục hoàn thiện kho dữ liệu hiện có và phân cấp, phân quyền truy cập.

Sáu là, xây dựng kế hoạch KSNB giai đoạn 2016 -2020. Cần phải hoạch định dài hơn để các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính biết rằng sẽ được KSNB, chủ động sửa lỗi tự phát hiện, rút kinh nghiệm.

Bảy là, tiếp tục hoàn thiện, củng cố kế hoạch KSNB hàng năm. Điều kiện này rất cần thiết để đổi mới liên tục giữa các năm về đối tượng, phạm vi, phương thức KSNB theo hướng trọng tâm, trọng điểm có tác dụng lan tỏa trong toàn bộ các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính; đồng thời kế hoạch phải bám sát các chiến lược, chương trình, kế hoạch theo nguyên tắc “áp sát các dòng tiền, NS - TSNN”.

KẾT LUẬN

Hoạt động KSNB có bề dày lịch sử, gắn với hoạt động có tổ chức, tự giác của con người. Do vậy, mỗi cơ quan, tổ chức, đơn vị phải thiết lập và tổ chức hoạt động KSNB để bảo vệ, bảo đảm thực thi pháp luật và nâng cao hiệu quả hoạt động của chính mình. Với tầm quan trọng của NS - TSNN tại các cơ quan HCSN, nên đổi mới hoạt động KSNB về sử dụng NS - TSNN tại các cơ quan HCSN để góp phần quản lý, sử dụng có hiệu quả nguồn lực NS - TSNN tại các cơ quan HCSN nói chung và tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính nói riêng là nội dung Luận án này.

Qua 3 chương của Luận án đã nghiên cứu, phân tích, đánh giá đầy đủ và toàn diện những vấn đề lý luận về hoạt động KSNB về sử dụng NS - TSNN tại các cơ quan HCSN; mô hình, hoạt động KSNB và hoạt động KSNB về sử dụng NS - TSNN tại các cơ quan HCSN của một số nước trên thế giới để rút ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam, thực trạng hoạt động KSNB về sử dụng NS - TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính trong giai đoạn 2006 – 2014 và qua kết quả khảo sát bằng 355 phiếu phỏng vấn đối với các đối tượng có liên quan trực tiếp đến hoạt động sử dụng NS - TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính để thấy rõ hơn sự cần thiết phải đổi mới hoạt động KSNB về sử dụng NS - TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính.

Luận án đã đề xuất những phương hướng và giải pháp đổi mới hoạt động KSNB về sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính và tại các cơ quan HCSN ở Việt Nam đến năm 2025; có những kiến nghị cụ thể đối với từng đối tượng như các cơ quan QLNN, Bộ Tài chính, các Hội nghề nghiệp và một số giải pháp đã đưa ra lộ trình trong tổ chức thực hiện giải pháp, đồng thời đã đề cập đến các điều kiện để thực hiện thành công các giải pháp đề xuất.

Trong đó Luận án đã có các điểm mới chủ yếu như sau:

Thứ nhất, hệ thống hoá những vấn đề lý luận về hoạt động KSNB, phát triển mở rộng và từng bước góp phần hoàn thiện nhận thức về mặt lý luận của hoạt động KSNB, đặc biệt lần đầu tiên Luận án đưa ra vấn đề lý luận về các hoạt động cấu thành hoạt động KSNB, xây dựng hệ thống kiểm soát chất lượng hoạt động KSNB của các cơ quan HCSN, và các bước đi của quy trình KSNB.

Thứ hai, nghiên cứu mô hình, hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại

các cơ quan HCSN của một số nước trên thế giới để hệ thống hóa theo 3 mô hình cơ bản (mô hình tập trung, mô hình phi tập trung, mô hình hỗn hợp giữa mô hình tập trung và mô hình phi tập trung) và chỉ ra điểm chung của các mô hình là các bộ phận độc lập nhưng đều có mối quan hệ giải trình trách nhiệm về những vấn đề liên quan, giúp cho quá trình KSNB công khai, minh bạch, chống lại các ý chí chủ quan của một bộ phận, trên cơ sở đó rút ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.

Thứ ba, khẳng định sự cần thiết khách quan của hoạt động KSNB, nhận thức đúng đắn và kết quả KSNB đối với công tác quản lý, sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN.

Thứ tư, khẳng định Bộ Tài chính đã sớm ban hành Quy chế KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính và tiến hành tổ chức thực hiện KSNB gần 10 năm qua đã thu được kết quả ban đầu tích cực. Khẳng định hoạt động KSNB là cần thiết để đưa công tác sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính vào nền nếp, góp phần củng cố, nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực của Bộ Tài chính.

Thứ năm, khẳng định thực tế hiện nay cho thấy mức độ quan tâm của thủ trưởng các cấp, thủ trưởng các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính đối với hoạt động KSNB về sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN là rất khác nhau. Tuy nhiên, để hoạt động KSNB về sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính trở nên thiết thực hơn cần có bộ máy thực thi nhiệm vụ KSNB trực thuộc thủ trưởng đơn vị, hoạt động độc lập, thực hiện hoạt động KSNB toàn diện, thúc đẩy cấp dưới tổ chức thực hiện hoạt động KSNB, giúp thủ trưởng các đơn vị, các cấp đảm bảo chỉ đạo hoạt động chuyên môn theo đúng chính sách, pháp luật, đồng thời có khuyến nghị, tham vấn góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, sử dụng các nguồn lực.

Thứ sáu, Luận án cũng chỉ ra các hạn chế, thách thức ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động KSNB, trong đó: Hạn chế lớn nhất của hoạt động KSNB tập trung ở cơ chế, chính sách quy định của Nhà nước về KSNB chưa đầy đủ; Bộ Tài chính chưa có bộ phận KSNB độc lập với các bộ phận sử dụng NS - TSNN; cán bộ làm công tác quản lý, sử dụng NS - TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính được giao nhiệm vụ kiêm nhiệm hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN. Tiếp đến chưa có chế phối hợp giữa công tác ngoại kiểm với hoạt động KSNB của Bộ Tài chính; chưa có sự chỉ đạo chặt chẽ, thường xuyên giữa cơ quan HCSN cấp

trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc về hoạt động KSNB; chưa có mối quan hệ thường xuyên, xuyên suốt trong hoạt động KSNB giữa cơ quan HCSN cấp trên với các cơ quan HCSN trực thuộc; đồng thời cũng chưa có chế tài bắt buộc và trách nhiệm rõ ràng trong tổng hợp, báo cáo kết quả, công khai hoạt động KSNB hàng năm...

Thứ bảy, đề ra nhóm giải pháp đổi mới tổng thể của Nhà nước, bao gồm: Xây dựng hệ thống lý luận KSNB của Việt Nam và tăng cường nhận thức về KSNB.

Thứ tám, đề ra nhóm giải pháp hoàn thiện cơ chế, chính sách của Nhà nước, bao gồm: Hoàn thiện cơ chế, chính sách của Nhà nước về KSNB (ban hành các quy chế thành lập, chế độ, chính sách, cơ chế hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN, cơ chế QLNN về KSNB, hệ thống kiểm soát chất lượng hoạt động KSNB của cơ quan HCSN; hoàn thiện bộ máy giám sát nội bộ của các đoàn thể); xây dựng hệ thống chỉ số theo dõi, đánh giá hiệu quả công tác sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN.

Thứ chín, đề ra nhóm giải pháp tổ chức thực hiện KSNB của Bộ Tài chính, bao gồm các giải pháp về hoàn thiện hướng dẫn cơ chế, chính sách về KSNB (Quy chế KSNB, Sổ tay hoạt động KSNB); xây dựng mô hình bộ máy KSNB; hợp nhất hệ thống cơ sở dữ liệu liên quan đến sử dụng NS – TSNN; xây dựng, hoàn thiện kế hoạch KSNB hàng năm, trung hạn; tổ chức thực hiện hoạt động KSNB; công khai hoạt động KSNB (hình thức, địa điểm, nội dung). Trong đó có những giải pháp mang tính xuyên suốt như mô hình tổ chức bộ máy phù hợp cơ cấu tổ chức của Bộ Tài chính từ Trung ương đến địa phương, phù hợp chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan HCSN và độc lập với bộ máy sử dụng NS - TSNN; hoạt động KSNB phải thực hiện dưới nhiều hình thức, kết hợp nhiều loại hình, kiểm soát đầy đủ các đơn vị, các quy trình quản lý; kết quả KSNB phải tăng cường nguyên tắc quản lý tập trung thống nhất, hoàn thiện quy trình quản lý; tăng cường công khai, minh bạch, dân chủ và trách nhiệm giải trình...

Đồng thời có một số giải pháp cần phải có sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý thuộc các lĩnh vực khác nhau, giữa các cơ quan Trung ương và các địa phương như giải pháp về cán bộ được giao nhiệm vụ KSNB, thực hiện KSNB trước khi phê duyệt báo cáo quyết toán ngân sách hàng năm, thu gọn đầu mối các đơn vị dự toán thuộc Bộ Tài chính, Luận án đề cập mang tính gợi mở để các Đề

tài, Luận án khác tiếp tục nghiên cứu.

Với các giải pháp và điều kiện thực hiện thành công các giải pháp, Luận án đã hướng hoạt động KSNB về sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính đảm bảo phù hợp với thông lệ quốc tế; xu hướng đổi mới; mở rộng, nâng cao trách nhiệm của mỗi cá nhân, tổ chức, trong đó chú trọng đến tạo lập nền tảng pháp lý của hoạt động KSNB, tính chuyên nghiệp của hoạt động KSNB, thống nhất về quy trình nghiệp vụ, cách thức tiếp cận hoạt động KSNB, mô hình tổ chức hoạt động của KSNB tại các cơ quan HCSN, phù hợp với tổ chức bộ máy và công tác quản lý, sử dụng NS-TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính và tại các cơ quan HCSN của Việt Nam, hỗ trợ nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý của các cơ quan QLNN các cấp.

Trong quá trình nghiên cứu, do hạn chế về nguồn lực và thời gian, nên Luận án chưa đảm bảo bao quát đầy đủ, toàn diện các nội dung của hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN, nên không thể tránh được các hạn chế, thiếu sót nhất định. Tác giả rất mong muốn nhận được ý kiến góp ý của các nhà khoa học, nhà quản lý và đồng nghiệp để tiếp tục hoàn thiện Luận án này./.

DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

1. Nguyễn Đức Thọ (2007), “Nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng kinh phí NSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính”, *Luận văn thạc sĩ kinh tế*, Trường Đại học Kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội;
2. Nguyễn Đức Thọ (2010), “Bàn về chế độ tự chủ trong sử dụng kinh phí hành chính”, *Tạp chí Tài chính*, 544(2);
3. Nguyễn Đức Thọ (2010), “Quy chế chi tiêu nội bộ của các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp”, *Tạp chí Nghiên cứu Tài chính Kế toán*, 81(4);
4. Nguyễn Đức Thọ (2010), “Hạn chế và giải pháp khắc phục công tác kiểm tra, kiểm toán nội bộ”, *Tạp chí Thanh tra Tài chính*, (95);
5. Nguyễn Đức Thọ (2014), “Quyết định 791/QĐ-BTC ngày 30/3/2012 của Bộ trưởng Bộ Tài chính: Kết quả, những hạn chế và kiến nghị điều chỉnh, bổ sung”, *Tạp chí Thanh tra Tài chính*, (146);
6. Nguyễn Đức Thọ (2014), “Nâng cao hiệu quả giám sát nội bộ trong việc quản lý, sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN”, *Tạp chí Thị trường Giá cả*, (8/2014);
7. Nguyễn Đức Thọ (2014), “Bàn về hệ thống KSNB trong các cơ quan nhà nước”, *Tạp chí Thanh tra Tài chính*, (150);
8. Nguyễn Đức Thọ (2014), “Giám sát nội bộ quản lý và sử dụng ngân sách tại cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính”, *Tạp chí Kinh tế và Dự báo*, (24).

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Tài liệu tiếng Việt:

- [1] Bộ Nội vụ (2012), Quyết định số 1294/QĐ-BNV ngày 03/12/2012 phê duyệt Đề án “Xác định Chỉ số cải cách hành chính của các bộ, cơ quan ngang bộ, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương”.
- [2] Bộ Tài chính (2001), Quyết định số 143/2001/QĐ-BTC ngày 21/12/2001 ban hành Chuẩn mực Kiểm toán Việt Nam (VAS).
- [3] Bộ Tài chính (2004), Quyết định số 67/2004/QĐ-BTC ngày 13/08/2004 ban hành Quy chế tự kiểm tra tài chính, kế toán tại các cơ quan, đơn vị có sử dụng kinh phí NSNN.
- [4] Bộ Tài chính (2005), Quyết định số 1871/QĐ-BTC ngày 06/6/2005 ban hành Quy chế kiểm tra, tự kiểm tra nội bộ công tác quản lý tài chính, kế toán, tài sản nhà nước, ĐTXD trong các đơn vị thuộc Bộ Tài chính.
- [5] Bộ Tài chính (2006), *Báo cáo dự toán thu, chi NSNN năm 2007*.
- [6] Bộ Tài chính (2006), *Báo cáo đề nghị thẩm tra phương án phân bổ dự toán thu, chi NSNN năm 2007*.
- [7] Bộ Tài chính (2006), *Báo cáo quyết toán thu, chi NSNN năm 2005*.
- [8] Bộ Tài chính (2006), Thông tư số 71/2006/TT-BTC ngày 09/8/2006 hướng dẫn thực hiện quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập.
- [9] Bộ Tài chính (2007), *Báo cáo dự toán thu, chi NSNN năm 2008*.
- [10] Bộ Tài chính (2007), *Báo cáo đề nghị thẩm tra phương án phân bổ dự toán thu, chi NSNN năm 2008*.
- [11] Bộ Tài chính (2007), *Báo cáo quyết toán thu, chi NSNN năm 2006*.
- [12] Bộ Tài chính (2007), Thông tư số 01/2007/TT-BTC hướng dẫn xét duyệt, thẩm định và thông báo quyết toán năm đối với các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp, tổ chức được NSNN hỗ trợ và ngân sách các cấp.
- [13] Bộ Tài chính (2008), *Báo cáo dự toán thu, chi NSNN năm 2009*.
- [14] Bộ Tài chính (2008), *Báo cáo đề nghị thẩm tra phương án phân bổ dự toán thu, chi NSNN năm 2009*.

- [15] Bộ Tài chính (2008), *Báo cáo quyết toán thu, chi NSNN năm 2007*.
- [16] Bộ Tài chính (2009), *Báo cáo dự toán thu, chi NSNN năm 2010*.
- [17] Bộ Tài chính (2009), *Báo cáo đề nghị thẩm tra phương án phân bổ dự toán thu, chi NSNN năm 2010*.
- [18] Bộ Tài chính (2009), *Báo cáo quyết toán thu, chi NSNN năm 2008*.
- [19] Bộ Tài chính (2009), Quyết định số 2269/QĐ-BTC ngày 18/9/2009 ban hành Quy chế kiểm tra, kiểm toán nội bộ công tác quản lý tài chính, kế toán, tài sản nhà nước, ĐTXD và đầu tư ứng dụng CNTT trong các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính.
- [20] Bộ Tài chính (2009), Quyết định số 2448/QĐ-BTC ngày 05/10/2009 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các Vụ thuộc Tổng cục Dự trữ Nhà nước.
- [21] Bộ Tài chính (2009), Quyết định số 3122/QĐ-BTC ngày 10/12/2009 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Thanh tra Tổng cục Dự trữ Nhà nước.
- [22] Bộ Tài chính (2010), *Báo cáo dự toán thu, chi NSNN năm 2011*.
- [23] Bộ Tài chính (2010), *Báo cáo đề nghị thẩm tra phương án phân bổ dự toán thu, chi NSNN năm 2011*.
- [24] Bộ Tài chính (2010), *Báo cáo kiểm kê tài sản năm 2009*.
- [25] Bộ Tài chính (2010), *Báo cáo quyết toán thu, chi NSNN năm 2009*.
- [26] Bộ Tài chính (2010), Quyết định số 1014/QĐ-BTC ngày 11/5/2010 quy định nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Thanh tra Tổng cục Hải quan.
- [27] Bộ Tài chính (2010), Quyết định số 1018/QĐ-BTC ngày 11/5/2010 quy định nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các Vụ và Văn phòng thuộc Tổng cục Hải quan.
- [28] Bộ Tài chính (2010), Quyết định số 106/QĐ-BTC ngày 14/01/2010 quy định nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các Vụ và Văn phòng thuộc Tổng cục Thuế.
- [29] Bộ Tài chính (2010), Quyết định số 357/QĐ-BTC ngày 11/2/2010 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các Vụ thuộc KBNN.

- [30] Bộ Tài chính (2010), Quyết định số 389/QĐ-BTC ngày 23/02/2010 quy định nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Thanh tra Ủy ban Chứng khoán Nhà nước.
- [31] Bộ Tài chính (2011), *Báo cáo công tác xây dựng cơ sở vật chất và phân cấp quản lý tài chính của ngành Tài chính tại Hội nghị ngành Tài chính ngày 24/12/2011*.
- [32] Bộ Tài chính (2011), *Báo cáo dự toán thu, chi NSNN năm 2012*.
- [33] Bộ Tài chính (2011), *Báo cáo đề nghị thẩm tra phương án phân bổ dự toán thu, chi NSNN năm 2012*.
- [34] Bộ Tài chính (2011), *Báo cáo kiểm kê tài sản năm 2010*.
- [35] Bộ Tài chính (2011), *Báo cáo quyết toán thu, chi NSNN năm 2010*.
- [36] Bộ Tài chính (2011), Quyết định số 1692/QĐ-BTC ngày 18/07/2011 ban hành Quy trình thanh tra tài chính tại các cơ quan hành chính thuộc ngành Tài chính.
- [37] Bộ Tài chính (2012), *Báo cáo dự toán thu, chi NSNN năm 2013*.
- [38] Bộ Tài chính (2012), *Báo cáo đề nghị thẩm tra phương án phân bổ dự toán thu, chi NSNN năm 2013*.
- [39] Bộ Tài chính (2012), *Báo cáo kiểm kê tài sản năm 2011*.
- [40] Bộ Tài chính (2012), *Báo cáo khảo sát tháng 11/2012 của Dự án Xây dựng năng lực Kiểm toán nội bộ cho Thanh tra Bộ Tài chính*.
- [41] Bộ Tài chính (2012), *Báo cáo quyết toán thu, chi NSNN năm 2011*.
- [42] Bộ Tài chính (2012), *Báo cáo tập huấn kiểm tra, kiểm toán nội bộ về quản lý, sử dụng NS -TSNN của Bộ Tài chính tháng 4/2012*.
- [43] Bộ Tài chính (2012), Dự án Xây dựng năng lực kiểm toán nội bộ cho Thanh tra Bộ Tài chính (Dự án ODA của Bộ Tài chính do Ngân hàng Thế giới tài trợ).
- [44] Bộ Tài chính (2012), Quyết định số 315/QĐ-BTC ngày 17/02/2012 phê duyệt Đề án Mô hình quản lý ĐTXD trong nội bộ ngành Tài chính.
- [45] Bộ Tài chính (2012), Quyết định số 791/QĐ-BTC ngày 30/3/2012 ban hành Quy chế kiểm tra, kiểm toán nội bộ công tác quản lý tài chính, kế toán, tài sản

nhà nước, ĐTXD và đầu tư ứng dụng CNTT trong các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính.

[46] Bộ Tài chính (2012), Quyết định số 9293/QĐ-BTC ngày 30/9/2012 ban hành Chương trình hành động về công tác quản lý tài chính, ĐTXD, tài sản và kiểm tra, kiểm toán nội bộ của Bộ Tài chính giai đoạn 2011 -2015.

[47] Bộ Tài chính (2013), *Báo cáo dự toán thu, chi NSNN năm 2014*.

[48] Bộ Tài chính (2013), *Báo cáo đề nghị thẩm tra phương án phân bổ dự toán thu, chi NSNN năm 2014*.

[49] Bộ Tài chính (2013), *Báo cáo kiểm kê tài sản năm 2012*.

[50] Bộ Tài chính (2013), *Báo cáo quyết toán thu, chi NSNN năm 2012*.

[51] Bộ Tài chính (2013), Quyết định số 224/QĐ-BTC ngày 30/01/2013 ban hành Chương trình hành động của ngành Tài chính triển khai thực hiện Chiến lược Tài chính đến năm 2020.

[52] Bộ Tài chính (2014), *Báo cáo dự toán thu, chi NSNN năm 2015*.

[53] Bộ Tài chính (2014), *Báo cáo đề nghị thẩm tra phương án phân bổ dự toán thu, chi NSNN năm 2015*.

[54] Bộ Tài chính (2014), *Báo cáo kiểm kê tài sản năm 2013*.

[55] Bộ Tài chính (2014), *Báo cáo quyết toán thu, chi NSNN năm 2013*.

[56] Bộ Tài chính (2014), *Báo cáo tập huấn Thanh tra nhân dân ngày 03/10/2014*.

[57] Bộ Tài chính (2014), Quyết định số 304/QĐ-BTC ngày 17/02/2014 phê duyệt Kế hoạch hành động trung hạn giai đoạn 2014-2016 triển khai thực hiện Chiến lược tài [chính đến năm 2020](#).

[58] Bộ Tài chính (2014), Quyết định số 2298/QĐ-BTC ngày 06/9/2014 Quy định phân cấp, ủy quyền và tổ chức thực hiện đối với lĩnh vực tài chính, tài sản, ĐTXD, kiểm tra, kiểm toán nội bộ, ứng dụng CNTT, mua sắm tập trung trong các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính.

[59] Bộ Tài chính (2014), Quyết định số 299/QĐ-BTC ngày 17/02/2014 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Cục Kế hoạch - Tài chính.

- [60] Bộ Tài chính (2014), Thông tư số 188/2014/TT-BTC ngày 10/12/2014 hướng dẫn một số điều của Nghị định số 84/2014/NĐ-CP ngày 08/9/2014 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí.
- [61] Bộ Tài chính (2015), *Báo cáo số 2569/BTC-KHTC ngày 14/02/2015 về việc kế hoạch đầu tư công trung hạn 5 năm 2016 – 2020 của Bộ Tài chính.*
- [62] Bộ Tài chính (2015), *Báo cáo số 4270/BTC-KHTC ngày 03/4/2015 về việc thực hiện Cơ chế quản lý tài chính và biên chế đối với Tổng cục Thuế, Tổng cục Hải quan giai đoạn từ năm 2016.*
- [63] Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ (2014), Thông tư liên tịch số 71/2014/TTLT-BTC-BNV ngày 31/5/2014 về chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng kinh phí quản lý hành chính đối với các cơ quan nhà nước.
- [64] Chính phủ (1998), Nghị định số 71/1998/NĐ-CP ngày 08/9/1998 ban hành Quy chế thực hiện dân chủ trong hoạt động của cơ quan.
- [65] Chính phủ (2003), Nghị định số 60/2003/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật NSNN.
- [66] Chính phủ (2005), Nghị định số 99/2005/NĐ-CP ngày 28/7/2005 quy định chi tiết về tổ chức và hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân.
- [67] Chính phủ (2006), Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập.
- [68] Chính phủ (2009), Nghị định số 12/2009/NĐ-CP ngày 10/2/2009 quy định về quản lý ĐTXD.
- [69] Chính phủ (2011), Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 08/11/2011 ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính Nhà nước giai đoạn 2011-2020.
- [70] Chính phủ (2012), Nghị định số 82/2012/NĐ-CP ngày 09/10/2012 quy định về tổ chức và hoạt động thanh tra ngành Tài chính.
- [71] Chính phủ (2013), Nghị định số 215/2013/NĐ-CP ngày 23/12/2013 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài chính.

- [72] Chính phủ (2014) Nghị quyết số 77/NQ - CP ngày 24/10/2014 thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với các cơ sở giáo dục đại học công lập giai đoạn 2014 – 2017.
- [73] Chính phủ (2014), Nghị định số 108/2014/NĐ-CP ngày 20/11/2014 về chính sách tinh giản biên chế.
- [74] Chính phủ (2015), Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 quy định chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập.
- [75] Chủ tịch nước (1945), Sắc lệnh số 64-SL ngày 23/11/1945 thành lập Ban Thanh tra đặc biệt.
- [76] Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), Điều lệ Đảng Khóa XI.
- [77] Đảng Cộng sản Việt Nam (2013), Quyết định số 127/QĐ-TW ngày 12/12/2013 ban hành Quy chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội.
- [78] Farrukh Iqbal và Jong-il-you (2002), *Dân chủ Kinh tế thị trường và phát triển từ góc nhìn châu Á*, Nhà xuất bản Thế giới, Hà Nội.
- [79] Học viện Hành chính (2011), *Tài liệu bồi dưỡng về quản lý hành chính nhà nước, phần III quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực*, Nhà xuất bản Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội.
- [80] Hồ Chí Minh toàn tập, Tập 5 (2000), *Một việc và các cơ quan lãnh đạo cần thực hành ngay kiểm tra*, Nhà Xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [81] Trần Quang Huy, Tổ chức và hoạt động kiểm toán nội bộ trong các Bộ, ngành Hàn Quốc, Tạp chí Kiểm toán Nhà nước số 3/2012.
- [82] Tô Ngọc Hưng (2011), *Hệ thống giám sát tài chính Việt Nam*, Nhà Xuất bản Tài chính, Hà Nội.
- [83] Nguyễn Chí Hường (2005), *Hoàn thiện quản lý tài sản nhà nước trong các cơ quan HCSN qua khảo sát thực tế tại Bộ Tài chính*, Luận văn thạc sĩ kinh tế, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.
- [84] Kiểm toán Nhà nước (2010), *Báo cáo kết quả khảo sát tháng 8/2010 của Tổ công tác thực hiện Dự án Quỹ tín thác đa biên về kinh nghiệm xây dựng và phát triển kiểm toán nội bộ tại một số nước OECD*.

- [85] Kiểm toán Nhà nước (2010), *Báo cáo năm 2010 của Tổ công tác thực hiện Dự án Quỹ tín thác đa biên*.
- [86] Kiểm toán Nhà nước (2012), *Kiểm toán Nhà nước từ nhận thức đến tổ chức hoạt động*, Nhà xuất bản Lao động, Hà Nội.
- [87] Kiểm toán Nhà nước (2014), *Báo cáo kiểm toán ngân sách, tiền và tài sản nhà nước năm 2014 của Bộ Tài chính kèm theo Công văn số 329/KTNN – CNII ngày 27/11/2014*.
- [88] Kiểm toán Nhà nước (2014), *Báo cáo số 879/BC-KTNN ngày 16/7/2014 về tổng kết 8 năm thi hành Luật Kiểm toán Nhà nước*.
- [89] Kiểm toán Nhà nước (2014), Quyết định số 146/QĐ-KTNN ngày 18/2/2014 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của Vụ Chế độ và Kiểm soát chất lượng kiểm toán.
- [90] Kiểm toán Nhà nước (2014), *Tuyên bố Lima về hướng dẫn các nguyên tắc kiểm toán, Nghị quyết số A/66/209 ngày 22/12/2011 của Đại hội đồng Liên hiệp quốc về sự độc lập của các cơ quan kiểm toán tối cao*, Hồ sơ trình Quốc hội Dự án Luật Kiểm toán Nhà nước sửa đổi.
- [91] Mai Hữu Khê, Bùi Văn Nhơn (2002), *Từ điển Giải thích thuật ngữ hành chính*, Nhà Xuất bản Lao động, Hà Nội.
- [92] Kho bạc Nhà nước (2010), Quyết định số 164/QĐ-KBNN ngày 17/3/2010 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các Phòng thuộc thuộc KBNN tỉnh.
- [93] Lê nin toàn tập, Tập VI, Nhà xuất bản Sự Thật, Hà Nội.
- [94] Nguyễn Phú Giang, Nguyễn Trúc Lê (2014), *Kiểm toán nội bộ*, Nhà xuất bản Tài chính, Hà Nội.
- [95] Nguyễn Quang Quynh, Ngô Trí Tuệ, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân chủ biên (2012) *Kiểm toán tài chính*, Nhà xuất bản Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.
- [96] Nguyễn Viết Lợi, Đâu Ngọc Châu, Học viện Tài chính chủ biên (2007) *Giáo trình Lý thuyết kiểm toán*, Nhà xuất bản Tài chính, Hà Nội.
- [97] Martin Grimwood (2008), *Sổ tay kiểm toán nội bộ*, Nhà Xuất bản Giao thông vận tải, Hà Nội.

- [98] Bùi Tuấn Minh (2013), *Phân tích hiệu quả quản lý và sử dụng nguồn kinh phí trong các đơn vị sự nghiệp đào tạo trực thuộc Bộ Tài chính*, Luận án Tiến sĩ kinh tế, Học viện Tài chính.
- [99] Dương Đức Minh (2012), *Thực trạng và giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động thanh tra nhân dân trong các tổ chức cơ quan Bộ Tài chính*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ Tài chính.
- [100] Ngân hàng Nhà nước (2011), Thông tư số 16/2011/TT-NHNN ngày 17/8/2011 quy định về KSNB, kiểm toán nội bộ Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.
- [101] Ngân hàng Nhà nước (2011), Thông tư số 44/2011/TT-NHNN ngày 29/11/2011 quy định về hệ thống KSNB tại các tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài.
- [102] Toán Chí Nghiêm (2009), *Nâng cao hiệu quả quản lý NS-TSNN tại Cơ quan Bộ Tài chính*, Luận văn thạc sĩ kinh tế, Học viện Tài chính.
- [103] Nguyễn Hồng Hà (2014), *Đổi mới công tác quản lý tài chính đối với các đơn vị dự toán thuộc Bộ Tài chính trong tiến trình hội nhập quốc tế*, Luận án Tiến sĩ kinh tế, Học viện Tài chính.
- [104] Nguyễn Thị Hồng Hải (2009), *Nâng cao hiệu quả quản lý tài chính của các đơn vị khối đào tạo thuộc Bộ Tài chính*, Luận văn thạc sĩ kinh tế, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân Hà Nội.
- [105] Nhà xuất bản Tài chính (2004), *Tài chính Việt Nam qua các thời kỳ lịch sử*, Hà Nội.
- [106] Nhà xuất bản Trí thức (2013), *Giám sát hệ thống tài chính: Chỉ tiêu và mô hình định lượng* (Nghiên cứu được thực hiện trong khuôn khổ Dự án hỗ trợ nâng cao năng lực tham mưu, thẩm tra và giám sát chính sách kinh tế vĩ mô do Ủy ban Kinh tế của Quốc hội chủ trì với sự tài trợ của UNDP), Hà Nội.
- [107] Hoàng Phê, Viện Ngôn ngữ học chủ biên (1998), *Từ điển Tiếng Việt*, Nhà Xuất bản Đà Nẵng.
- [108] Quốc hội (2001), Luật tổ chức và hoạt động của Chính phủ số 32/2001/QH10 ngày 25/12/2001, Khóa X.
- [109] Quốc hội (2002), Luật NSNN số 01/2002/QH11 ngày 16/12/2002, Khóa XI.

- [110] Quốc hội (2003), Luật Kế toán số 03/2003/QH11, ngày 17/6/2003, Khóa XI.
- [111] Quốc hội (2005), Luật Kiểm toán nhà nước số 37/2005/QH 11 ngày 14/6/2005, Khóa XI.
- [112] Quốc hội (2005), Luật Phòng, chống tham nhũng số 55/2005/QH11 ngày 29/11/2005, Khóa XI.
- [113] Quốc hội (2008), Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước số 09/2008/QH12 ngày 03/6/2008, Khóa XII.
- [114] Quốc hội (2010), Luật Thanh tra số 56/2010/QH12 ngày 15/11/2010, Khóa XII.
- [115] Quốc hội (2013), Hiến pháp, Khóa XIII.
- [116] Quốc hội (2013), Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí số 44/2013/QH13 ngày 26/11/2013, Khóa XIII.
- [117] Từ Kiến Quốc (1998), *Đại từ điển kinh tế thị trường*, Viện nghiên cứu và phổ biến tri thức bách khoa, Hà Nội.
- [118] Tập đoàn Điện lực Việt Nam (2013), Quyết định số 486/QĐ-EVN ngày 10/7/2013 ban hành Quy chế về công tác KSNB của Tập đoàn điện lực Việt Nam.
- [119] Tổng cục Dự trữ Nhà nước (2009), Quyết định số 173/QĐ-TCDDT ngày 10/12/2009 quy định nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức các phòng nghiệp vụ thuộc Cục Dự trữ Nhà nước khu vực.
- [120] Tổng cục Hải quan (2010), Quyết định số 1170/QĐ-TCHQ ngày 09/6/2010 quy định nhiệm vụ, quyền hạn và mối quan hệ công tác của các đơn vị tham mưu giúp Cục trưởng Cục Hải quan.
- [121] Tổng cục Thuế (2010), Quyết định số 502/QĐ-TCT ngày 29/3/2010 quy định chức năng, nhiệm vụ của các phòng thuộc Cục Thuế.
- [122] Thủ tướng Chính phủ (1976), Quyết định số 25/TTg ngày 09/01/1976 thành lập Ban Thanh tra nhân dân ở cơ quan HCSN, doanh nghiệp và địa phương.
- [123] Thủ tướng Chính phủ (2012), Quyết định số 450/QĐ-TTg ngày 18/4/2012 phê duyệt Chiến lược Tài chính Việt Nam đến năm 2020.

[124] Thủ tướng Chính phủ (2015), Quyết định số 365/2015/QĐ-TTg ngày 17/3/2015 ban hành Chương trình tổng thể về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí của Chính phủ năm 2015.

[125] Trường Đại học Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh(2012), *Kiểm soát nội bộ*, Nhà xuất bản Phương Đông, Thành phố Hồ Chí Minh.

[126] Trường Đại học Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh (2011), *Kiểm toán*, Nhà xuất bản Lao động xã hội, Hà Nội.

[127] Victor Z.Brink and Herbert Witt (2000), *Kiểm toán nội bộ hiện đại*, Nhà Xuất bản Tài chính, Hà Nội.

[128] Viện Chiến lược và chính sách tài chính (2015), *Thông tin phục vụ lãnh đạo số 6*.

[129] Viện Ngôn ngữ (1997), *Từ điển tiếng Việt*, Nhà xuất bản Đà Nẵng – Trung tâm từ điển học.

[130] Bob Tricker (2012), *Kiểm soát quản trị*, Nhà xuất bản Thời đại, thành phố Hồ Chí Minh.

2. Tài liệu tiếng Anh:

[131] Alvin A. Arens, James K. Loebbecke (2010) *Auditing: An Integrated Approach*, Prentice Hall.

[132] Dan M.Guy, C. Wayne Alderman, Alan J. Winters (1999) *Auditing* Fifth Edition, The Dryden Press – Harcourt Brace College Publishers.

[133] Larry E. Rettenberg, Bradley J. Shwieger (2001), *Aditing: Concept for a changing Environment*, *Hardcourt College Publisher*, International Edition.

[134] Lawrence B. Sawyer (1998), *Sawyer's Internal auditing*, *The Institute of Internal Auditor*, Florida.

3. Các trang websites:

[136] Ban chấp hành trung ương Đảng (2011). *Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020*. Địa chỉ:
http://123.30.190.43/tiengviet/tulieuvankien/vankiendang/details.asp?topic=191&subtopic=8&leader_topic=989&id=BT_531160686, truy cập 21h 10 ngày 02/01/2015.

[137] Ban chấp hành trung ương Đảng khóa IX (2006). *Nâng cao năng lực lãnh đạo và sức chiến đấu của Đảng, phát huy sức mạnh toàn dân tộc, đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, sớm đưa nước ta ra khỏi tình trạng kém phát triển*). Địa chỉ:

http://123.30.190.43/tiengviet/tulieuvankien/vankiendang/details.asp?topic=191&subtopic=8&leader_topic=699&id=BT1960657802, truy cập 21h30 ngày 02/01/2015.

[138] Đặng Văn Thanh (2012). *DNNN cần 3 vòng kiểm soát*. Địa chỉ: <http://tinnhanhchungkhoan.vn/dau-tu/dnnn-can-3-vong-kiem-soat-24610.html>, truy cập 14 h ngày 14/9/2012.

[139] International Federation of Accountants (June 2012). *Evaluating and Improving Internal Control in Organizations*. Địa chỉ: [http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/Evaluating and Improving Internal Control in Organizations](http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/Evaluating_and_Improving_Internal_Control_in_Organizations), truy cập 21h ngày 23/7/2012.

[140] The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission(COSO). *Guidance on Internal Control*. Địa chỉ: <http://www.coso.org/IC.htm>, truy cập 20h ngày 16/02/2012.

[141] The Parliament of the Republic of Latvia (2010). *Internal Audit Law* . Địa chỉ: http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/Internal_Audit_Law.doc, truy cập 12h30 ngày 19/6/2013.

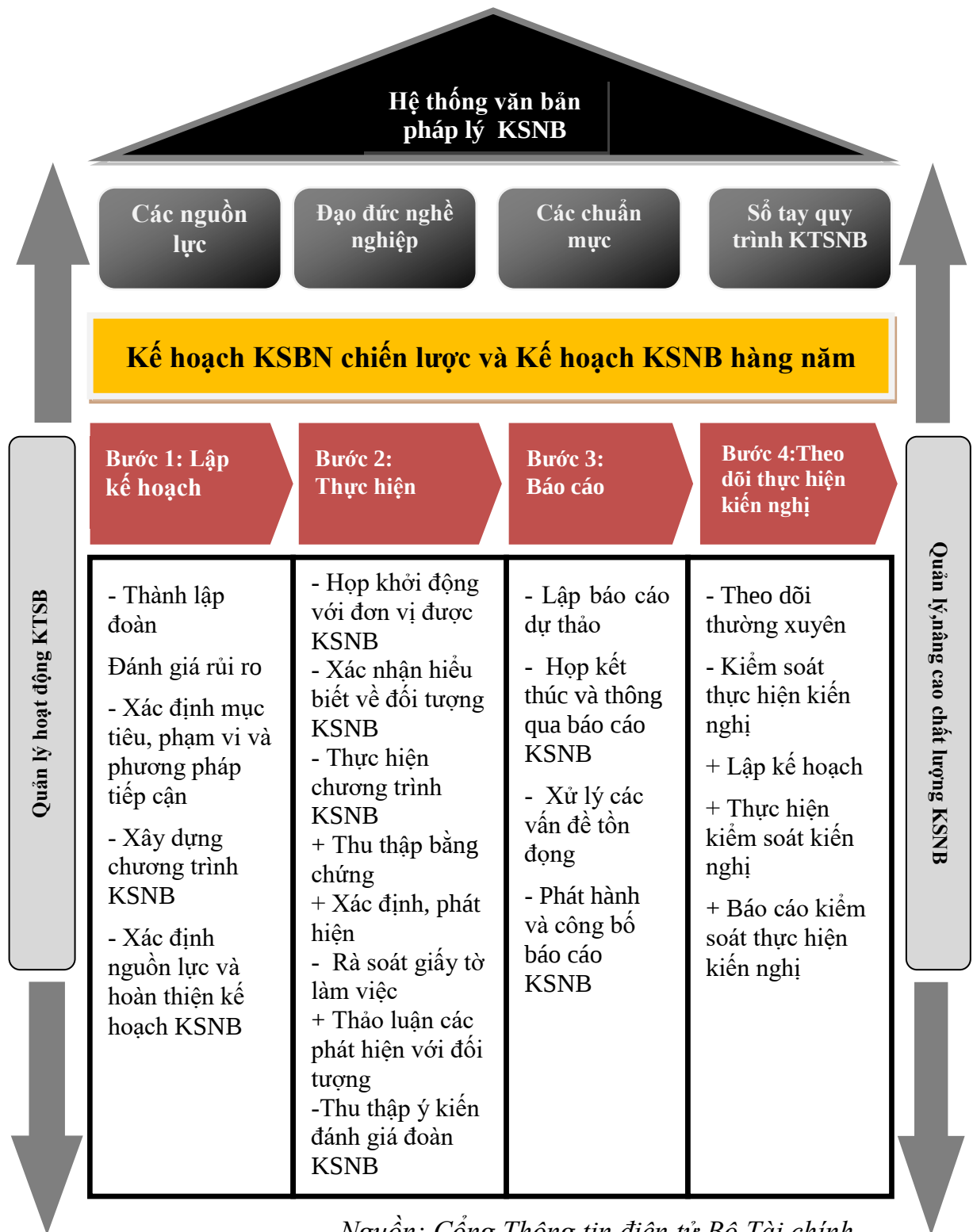
[142] Wikipedia. *Đạo luật Sarbanes – Oxley* . Địa chỉ: http://vi.wikipedia.org/wiki/%C4%90%E1%BA%A1o_lu%E1%BA%ADt_Sarbanes-Oxley, truy cập 21 h ngày 23/7/2012.

[143] Wikipedia. *Hawthorneeffect*. Địa chỉ: http://en.wikipedia.org/wiki/Hawthorne_effect, truy cập 22h ngày 16/12/2014.

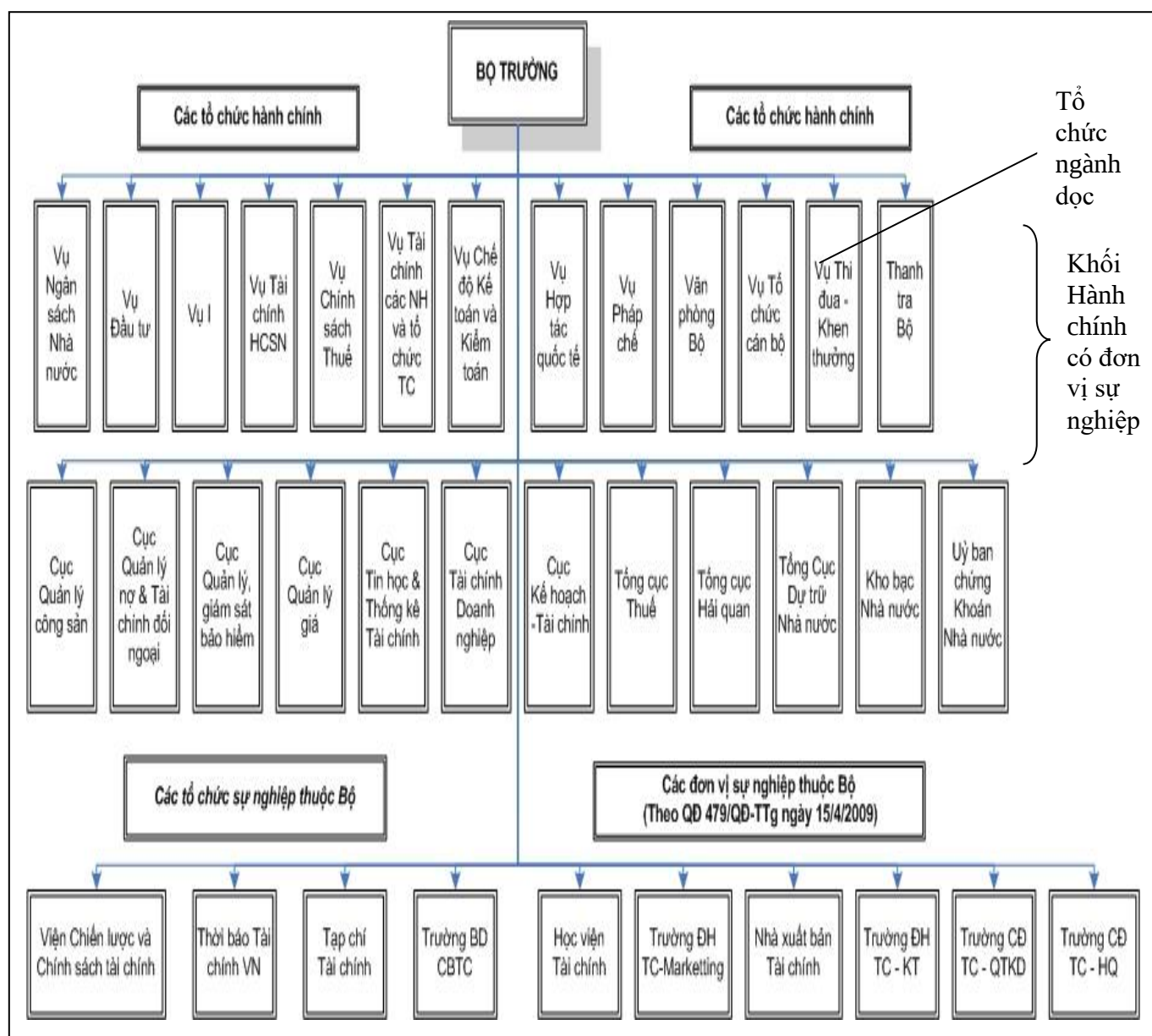
[144] Wikipedia. *Tam quyền phân lập*. Địa chỉ: http://vi.wikipedia.org/wiki/Tam_quy%E1%BB%81n_ph%C3%A2n_l%E1%BA%ADp, truy cập ngày 21h 10/8/2014.

PHỤ LỤC

PHỤ LỤC 1: CÁC SƠ ĐỒ, BẢNG, BIỂU KÈM THEO LUẬN ÁN



Nguồn: Cổng Thông tin điện tử Bộ Tài chính
Sơ đồ 1: Hướng dẫn quy trình KSNB



Nguồn: Cổng Thông tin điện tử Bộ Tài chính

Sơ đồ 2: Tổ chức bộ máy của Bộ Tài chính

**Bảng 1: Số lượng đơn vị dự toán thuộc Bộ Tài chính
giai đoạn 2006 – 2014**

Đơn vị: đơn vị dự toán

STT	Số lượng đơn vị dự toán	Năm								
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	Cộng	1.785	1.794	1.831	1.843	1.851	1.856	1.863	1.869	1.869
1	Đơn vị dự toán cấp I	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2	Đơn vị dự toán cấp II	164	161	161	161	161	161	161	161	161
2.1	Trực tiếp thuộc Bộ và thuộc các hệ thống dọc tại Trung ương	12	12	12	12	12	12	12	12	12
2.2	Thuộc các hệ thống dọc tại cấp tỉnh	152	149	149	149	149	149	149	149	149
3	Đơn vị dự toán cấp III	1.620	1.632	1.669	1.681	1.689	1.694	1.701	1.707	1.707
3.1	Trực tiếp thuộc Bộ và thuộc các hệ thống dọc tại Trung ương	63	67	74	76	74	74	74	74	74
3.2	Thuộc các hệ thống dọc tại cấp tỉnh	190	187	189	189	190	190	190	190	190
3.3	Thuộc các hệ thống dọc tại cấp huyện	1.367	1.378	1.406	1.416	1.425	1.430	1.437	1.443	1.443

Nguồn: Cục Kế hoạch – Tài chính, Bộ Tài chính

Bảng 2: Số lượng các dự án ĐTXD và số lượng các chủ đầu tư thuộc Bộ Tài chính thực hiện giai đoạn 2006 – 2014

Đơn vị: Dự án có tổng mức đầu tư từ 300 triệu đồng trở lên

STT	Số lượng dự án, chủ đầu tư	Năm								
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	Số lượng dự án	820	852	595	736	683	728	889	775	700
1	Chuyển tiếp	340	409	358	185	250	260	403	308	263
2	Khởi công mới	150	160	111	211	191	226	229	199	153
3	Chuẩn bị đầu tư	330	283	126	340	242	242	257	268	284
	Số lượng chủ đầu tư	820	852	595	736	683	728	889	775	700

Nguồn: Cục Kế hoạch – Tài chính, Bộ Tài chính

**Bảng 3: Nguồn kinh phí được sử dụng của Bộ Tài chính
thực hiện giai đoạn 2006 - 2014**

Đơn vị: Tỷ đồng

STT	Nguồn kinh phí	Tổng cộng	Chi thanh toán cá nhân	Chi quản lý hành chính	Chi nghiệp vụ đặc thù	Chi mua sắm tài sản	Chi đầu tư xây dựng
1	Giai đoạn 2006 - 2010						
1.1	Cả GD 2006 - 2010	57.992,34	21.495,30	8.123,22	3.750,93	12.738,34	11.884,55
a	Dự toán chi NSNN	42.443,89	18.436,90	4.704,92	2.625,80	9.741,10	6.935,18
b	Nguồn khác	15.548,45	3.058,40	3.418,30	1.125,13	2.997,25	4.949,37
1.2	Bình quân 01 năm	11.598,47	4.299,06	1.624,64	750,19	2.547,67	2.376,91
a	Dự toán chi NSNN	8.488,78	3.687,38	940,98	525,16	1.948,22	1.387,04
b	Nguồn khác	3.109,69	611,68	683,66	225,03	599,45	989,87
1	Giai đoạn 2011 - 2014						
1.1	Cả GD 2011 - 2014	83.602,27	35.724,26	10.875,53	8.878,10	19.052,90	9.071,48
a	Dự toán chi NSNN	70.092,47	32.242,35	7.467,19	7.316,73	15.784,93	7.281,27
b	Nguồn khác	13.509,80	3.481,91	3.408,34	1.561,37	3.267,97	1.790,21
1.2	Bình quân 01 năm	20.900,57	8.931,06	2.718,88	2.219,52	4.763,22	2.267,87
a	Dự toán chi NSNN	17.523,12	8.060,59	1.866,80	1.829,18	3.946,23	1.820,32
b	Nguồn khác	3.377,45	870,48	852,09	390,34	816,99	447,55

Nguồn: Cục Kế hoạch – Tài chính, Bộ Tài chính

**Bảng 4: Tổng hợp tài sản và xử lý tài sản của Bộ Tài chính
giai đoạn 2006 – 2013**

S T T	Chỉ tiêu	Đơn vị tính	Năm							
			2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	TSCĐ thời điểm 31/12 hàng năm									
1. 1	Đất	Khuôn viên	4.569	4.667	4.705	4.595	4.354	4.288	3.979	4.297
1. 2	Nhà, vật kiến trúc, kho dự trữ	Chiếc	15.817	15.974	16.143	16.049	15.836	16.019	15.513	16.754
1. 3	TSCĐ khác	Chiếc	144.350	185.325	214.543	232.688	257.203	276.203	295.305	318.92 9
1. 4	Nguyên giá	Tỷ đồng	10.965	15.637	19.778	21.890	23.276	25.869	28.417	30.690
1. 5	Giá trị còn lại	Tỷ đồng	8.407	12.486	15.861	16.985	17.107	18.607	19.955	21.551
2	Xử lý (điều chuyển, bán, thanh lý)									
2. 1	Đất	m²	52.964	92.896	79.584	26.712	47.463	21.586	22.665	23.799
2. 2	Nhà, vật kiến trúc, kho dự trữ	Chiếc	297	1.400	397	527	3.897	386	406	426
2. 3	TSCĐ khác	Chiếc	4.871	5.012	5.963	6.345	9.223	9.684	10.169	9.141
2. 4	Nguyên giá	Tỷ đồng	243	733	1.721	2.309	1.215	911	955	763

Nguồn: Cục Kế hoạch – Tài chính, Bộ Tài chính

PHỤ LỤC 2

BÁO CÁO PHÂN TÍCH KẾT QUẢ PHIẾU KHẢO SÁT

CÁC CÁN BỘ VỀ HOẠT ĐỘNG KIỂM SOÁT NỘI BỘ VỀ SỬ DỤNG

NGÂN SÁCH, TÀI SẢN NHÀ NƯỚC TẠI CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH

SỰ NGHIỆP THUỘC BỘ TÀI CHÍNH

1. Lời dẫn:

Căn cứ nội dung Đề tài Luận án Tiến sĩ: Đổi mới hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính, tác giả xây dựng Phiếu khảo sát và thực hiện cuộc khảo sát đối với các cán bộ, công chức, viên chức công tác tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính và một số công chức thuộc các cơ quan Kiểm toán Nhà nước, Thanh tra Bộ Tài chính về hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN.

2. Nội dung khảo sát

2.1. Đối tượng thực hiện khảo sát

Số lượng cán bộ, công chức, viên chức thực hiện khảo sát là 355 người, bao gồm: Cán bộ được giao nhiệm vụ có liên quan đến sử dụng NS – TSNN, được giao nhiệm vụ KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính (Lãnh đạo cấp Tổng cục, Vụ, Phòng ở Trung ương; Lãnh đạo cấp Cục, Chi cục, Phòng ở địa phương; chuyên viên các cơ quan HCSN ở Trung ương, địa phương); một số cán bộ thuộc các cơ quan Kiểm toán Nhà nước, Thanh tra Bộ Tài chính, cụ thể như sau:

Bảng 1: Số lượng và đơn vị công tác của các cán bộ, công chức, viên chức thực hiện khảo sát

STT	Đơn vị	Chức vụ			Cơ quan HCSN		
		Cộng	Lãnh đạo (từ cấp Vụ, Cục trở lên)	Chuyên viên	Cộng	Tại Trung ương	Tại địa phương
1	Tổng cục Thuế	125	0	125	125	0	125
2	Tổng cục Hải quan	49	3	46	49	19	30
3	KBNN	68	4	64	68	31	37
4	Tổng cục Dự trữ Nhà nước	37	14	23	37	10	27
5	Kiểm toán Nhà nước	41	3	38	41	18	23
6	Thanh tra Bộ Tài chính	21	0	21	21	21	0
7	Các đơn vị khác thuộc Bộ Tài chính	14	3	11	14	14	0
	TỔNG SỐ	355	27	328	355	113	242

Nguồn: Kết quả khảo sát và tính toán của tác giả

2.2. Phạm vi KSNB bao gồm

- Công tác quản lý, sử dụng kinh phí NSNN, các nguồn thu được để lại theo chế độ và các nguồn kinh phí hợp pháp khác của các cơ quan HCSN.
- Công tác quản lý ĐTXD.
- Công tác quản lý đầu tư ứng dụng CNTT.
- Công tác quản lý và sử dụng tài sản nhà nước.

2.3. Nội dung, loại hình hoạt động KSNB bao gồm

- Hoạt động KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc: Kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ của các cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc.
- Hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN, bao gồm:
 - + Tự kiểm tra nội bộ do thủ trưởng đơn vị và cán bộ, công chức, viên chức được giao nhiệm vụ liên quan đến sử dụng NS - TSNN thực hiện tại đơn vị.
 - + Giám sát nội bộ của các tổ chức và của cán bộ, công chức, viên chức thực hiện tại đơn vị

2.4. Mẫu và nội dung chi tiết của phiếu khảo sát (tại mục 7).

2.5. Thời gian thực hiện khảo sát: Quý 3/2014.

2.6. Phương pháp sử dụng để tổng hợp, phân tích kết quả khảo sát

Phương pháp sử dụng để tổng hợp, phân tích kết quả khảo sát là phương pháp phân tích nhân tố khám phá (EFA). Đây là một phương pháp phân tích định lượng dùng để rút gọn một tập gồm nhiều biến đo lường phụ thuộc lẫn nhau thành một tập biến ít hơn (gọi là các nhân tố) để chúng có ý nghĩa hơn nhưng vẫn chứa đựng hầu hết nội dung thông tin của tập biến ban đầu, trong đó: Hai mục tiêu chính của EFA phải xác định là số lượng các nhân tố ảnh hưởng đến một tập các biến đo lường và cường độ về mối quan hệ giữa mỗi nhân tố với từng biến đo lường.

Qua khảo sát, tác giả đã thu được 355 mẫu hợp lệ, từ đó tổng hợp được 10 biến đo lường thuộc về 01 nhóm nhân tố đánh giá “Đổi mới hoạt động KSNB” đã được mã hóa và nhập vào phần mềm SPSS.

Trên cơ sở đó để thực hiện các bước chạy kiểm định kết quả mô hình EFA như sau:

- Bước 1: Kiểm định điều kiện để thực hiện EFA.
- Bước 2: Rút trích các nhân tố.

Bước 3: Phân tích kết quả rút trích nhân tố.

Bước 4: Đặt tên và diễn giải các nhân tố.

Bước 5: Kiểm tra độ tin cậy của các nhân tố sử dụng.

Bước 6: Phân tích từng biến quan sát ảnh hưởng, tác động mạnh yếu, cùng chiều hay ngược chiều đối với nhân tố Factor (Đổi mới hoạt động KSNB).

Qua các phân tích ảnh hưởng của từng biến quan sát tới nhân tố Factor (Đổi mới hoạt động KSNB), thì tất cả các hệ số của các biến quan sát đều lớn hơn 0, chứng tỏ các biến đều có tác động thuận đối với nhân tố phân tích. Vì vậy bất cứ một sự tác động nào tích cực đến biến quan sát đều làm tăng giá trị của nhân tố phân tích; hay bất kỳ một tác động tích cực nào liên quan đến việc đổi mới hoạt động KSNB cũng đều có tác động tích cực đến việc “Đổi mới hoạt động KSNB”.

Qua kết quả khảo sát, ngoài việc đánh giá thực trạng, tác giả đã đề xuất một số giải pháp thiết thực, góp phần đổi mới hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN trong phạm vi cả nước cũng như tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính. Sau đây là kết quả chủ yếu:

3. Kết quả khảo sát, đánh giá về các quy định của Nhà nước và của Bộ Tài chính về hoạt động KSNB

3.1. Mức độ quan trọng của các quy định bắt buộc phải thực hiện hoạt động KSNB

Qua khảo sát 355 cán bộ, công chức, viên chức về mức độ quan trọng của các quy định bắt buộc phải thực hiện hoạt động KSNB cho kết quả như bảng sau:

Bảng 2: Mức độ đánh giá tầm quan trọng của việc thực hiện KSNB

Đơn vị tính: %

Nội dung	Không quan trọng	Ít quan trọng	Quan trọng	Rất quan trọng
Kiểm tra, kiểm toán nội bộ của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc	0,0	0,8	59,2	40,0
Tự kiểm tra nội bộ tại cơ quan HCSN	1,1	1,4	46,5	51,0
Giám sát nội bộ tại cơ quan HCSN	0,3	11,0	45,6	43,1

Nguồn: Kết quả khảo sát và tính toán của tác giả

Tóm lại, những đánh giá của cán bộ, công chức, viên chức đối với các quy định bắt buộc phải thực hiện hoạt động KSNB đã cho thấy tổng chung của mức

độ quan trọng và rất quan trọng của hoạt động này 99,2%, 97,5% và thấp nhất là 88,7%.

3.2. Đánh giá các phương pháp thực hiện trong hoạt động KSNB

Kết quả khảo sát các phương pháp thực hiện trong hoạt động KSNB cho thấy phương pháp đối chiếu là phương pháp được đề xuất áp dụng nhiều nhất (19,8%); tiếp đến là phương pháp chọn mẫu (17,6%); phương pháp phân tích (17,0%); phương pháp kiểm kê (15,0%); phương pháp điều tra (12,8%); phương pháp cân đối (12%); cuối cùng là phương pháp trắc nghiệm (5,7%).

Bảng 3: Các phương pháp thực hiện trong hoạt động KSNB

Phương pháp	Cân đối	Đối chiếu	Kiểm kê	Điều tra	Thực nghiệm	Chọn mẫu	Phân tích
Ý kiến	180	297	225	191	85	264	255
Tỷ lệ (%)	12,0	19,8	15,0	12,8	5,7	17,6	17,0

Nguồn: Kết quả khảo sát và tính toán của tác giả

3.3. Tần suất thực hiện hoạt động KSNB của các cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc

Đối với việc thực hiện hoạt động KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc có 54,5% ý kiến cho rằng nên thực hiện theo kế hoạch hằng năm; còn lại 45,5% ý kiến cho rằng thực hiện đột xuất khi có sự việc phát sinh, theo chỉ đạo của cấp trên.

Bảng 4: Số lượng, tỷ lệ trả lời đánh giá việc thực hiện hoạt động KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc

Nội dung	Số ý kiến		Tỷ lệ (%)	
	Theo kế hoạch hằng năm	Đột xuất khi có sự việc phát sinh, theo chỉ đạo của cấp trên	Theo kế hoạch hằng năm	Đột xuất khi có sự việc phát sinh, theo chỉ đạo của cấp trên
Kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ của cơ quan HCSN cấp trên đối với mỗi cơ quan HCSN trực thuộc	313	261	54,5	45,5

Nguồn: Kết quả khảo sát và tính toán của tác giả

3.4. Tần suất thực hiện hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN

Đối với hoạt động tự kiểm tra nội bộ: 57,5% số ý kiến cũng cho rằng nên thực hiện theo kế hoạch hằng năm; còn lại là 42,5% đánh giá nên thực hiện thường xuyên, hằng ngày cùng công tác quản lý.

Bảng 5: Số lượng và tỷ lệ trả lời đánh giá việc thực hiện hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN

Nội dung	Số ý kiến		Tỷ lệ (%)	
	Theo kế hoạch hằng năm	Đột xuất khi có sự việc phát sinh, theo chỉ đạo của cấp trên	Theo kế hoạch hằng năm	Đột xuất khi có sự việc phát sinh, theo chỉ đạo của cấp trên
Hoạt động tự kiểm tra nội bộ tại cơ quan HCSN	320	237	57,5	42,5

Nguồn: Kết quả khảo sát và tính toán của tác giả

Đối với hoạt động giám sát nội bộ: Phần lớn các cán bộ, công chức, viên chức được khảo sát cho rằng việc thực hiện giám sát nội bộ nên thực hiện thường xuyên, hằng ngày cùng công tác quản lý (38,8%); tiếp đến là các ý kiến cho rằng nên được thực hiện theo kế hoạch hằng năm (33,9%); và cuối cùng là nên thực hiện đột xuất khi có sự phát sinh, theo chỉ đạo của cấp trên (27,3%).

Tựu chung lại các ý kiến đánh giá hoạt động tự kiểm tra nội bộ có xu hướng nên thực hiện theo kế hoạch hằng năm; hoạt động giám sát nội bộ có xu hướng nên thực hiện thường xuyên, hằng ngày cùng công tác quản lý.

3.5. Đánh giá về việc ban hành quy trình KSNB của Nhà nước

Khảo sát lấy ý kiến của cán bộ, công chức, viên chức đối với việc Nhà nước có nên ban hành quy trình KSNB hay không, kết quả cho thấy có đến 96,9% số người được hỏi đã đồng ý với ý kiến này; chỉ có 3,1% ý kiến không đồng ý. Điều này cho thấy các cán bộ, công chức, viên chức đã có sự nhận thức rất cao đối với việc phải ban hành và áp dụng một quy trình KSNB thống nhất trong các cơ quan HCSN.

Bảng 6: Số lượng và tỷ lệ trả lời việc Nhà nước nên ban hành quy trình KSNB

Nội dung	Đồng ý	Không đồng ý
Ý kiến	344	11
Tỷ lệ (%)	96,9	3,1

Nguồn: Kết quả khảo sát và tính toán của tác giả

3.6. Đánh giá việc cần có báo cáo kết quả KSNB khi kết thúc mỗi năm

Kết quả khảo sát cũng cho thấy tầm quan trọng của việc cần có báo cáo kết quả KSNB khi kết thúc mỗi năm (93,2% đồng ý). Khi đã có được một quy trình KSNB và đi vào thực hiện đồng bộ, thì yêu cầu phải có báo cáo kết quả cũng là điều hiển nhiên. Tuy nhiên, vẫn còn một số lượng cán bộ, công chức, viên chức cho rằng không cần thiết (6,8% không đồng ý).

Bảng 7: Số lượng và tỷ lệ trả lời đánh giá việc nên có báo cáo kết quả KSNB khi kết thúc mỗi năm

Nội dung	Đồng ý	Không đồng ý
Ý kiến	331	24
Tỷ lệ (%)	93,2	6,8

Nguồn: Kết quả khảo sát và tính toán của tác giả

3.7. Đánh giá về phạm vi công khai báo cáo kết quả KSNB

Kết quả đánh giá về phạm vi công khai báo cáo kết quả KSNB như sau:

(i) Đối với hoạt động KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc (kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ): (1) Công khai trong các cán bộ có liên quan trực tiếp đến hoạt động KSNB qua quán triệt trong họp hành; (2) Công khai trong lãnh đạo chủ chốt qua quán triệt trong họp hành; (3) Công khai trong nội dung báo cáo sơ kết, tổng kết hằng năm của đơn vị là được đánh giá cao nhất, tương ứng là 29,9%; 30,4% và 27,0%. Riêng đối với việc (4) Công khai trên website, niêm yết tại cơ quan thì chỉ có 12,7% số ý kiến đồng ý.

(ii) Đối với hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN:

- Hoạt động tự kiểm tra nội bộ: Kết quả cũng cho thấy sự tương đồng nhất định như đối với hoạt động KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc về đánh giá của cán bộ, công chức, viên chức. Tương ứng tỷ lệ đánh giá trả lời là (1) 30,6%; (2) 27,1%; (3) 31,9% và (4) 10,5%.

- Hoạt động giám sát nội bộ, kết quả khảo sát cho thấy 26,1% số ý kiến cho rằng nên công khai trong các cán bộ có liên quan trực tiếp đến hoạt động KSNB qua quán triệt trong họp hành; 21,3% số ý kiến cho rằng nên công khai trong lãnh đạo chủ chốt qua quán triệt trong họp hành; 35% số ý kiến cho rằng nên công khai trong nội dung báo cáo sơ kết, tổng kết hằng năm; 17,6% số ý kiến cho rằng nên công khai trên website, niêm yết tại cơ quan.

Tựu chung lại các ý kiến đánh giá về phạm vi công khai báo cáo kết quả KSNB nên công khai trong các cán bộ có liên quan trực tiếp đến hoạt động KSNB, cán bộ chủ chốt của cơ quan qua quán triệt trong họp hành và công khai trong nội dung báo cáo sơ kết, tổng kết hằng năm của cơ quan; không nên công khai trên website, niêm yết tại cơ quan.

4. Kết quả khảo sát, đánh giá thực tế tổ chức thực hiện hoạt động KSNB tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính

4.1. Nhận xét chung về kết quả hoạt động KSNB trong thời gian 3 năm 2012-2014

Về đánh giá chung, có thể thấy việc tổ chức thực hiện hoạt động KSNB tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính trong 3 năm qua là khá tốt. Có đến 95,5% số ý kiến cho rằng hoạt động KSNB của các cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc là tốt và rất tốt. Tiếp đến về hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN: Tự kiểm tra nội bộ (89,9%) và cuối cùng là 83,9% số ý kiến cho rằng giám sát nội bộ là tốt và rất tốt.

4.2. Đánh giá loại hình KSNB trong thời gian 3 năm 2012-2014

4.2.1. Hoạt động KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc và tự kiểm tra nội bộ tại cơ quan HCSN

Đối với cả hai hình thức: Hình thức các cuộc KSNB của các cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc (kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ); hình thức tự kiểm tra nội bộ thực hiện tại cơ quan HCSN: Có tới 72,2% thực hiện theo kế hoạch hàng năm và 27,8% thực hiện đột xuất khi có sự việc phát sinh.

4.2.2. Giám sát nội bộ tại cơ quan HCSN

Các cuộc giám sát nội bộ được thực hiện thường xuyên, hàng ngày cùng công tác quản lý của cơ quan HCSN chiếm tới 82,5%, thực hiện đột xuất khi có sự việc phát sinh chiếm 14,7% và tỷ lệ không thực hiện rất thấp 2,8%.

4.3. Đánh giá hoạt động KSNB thời gian 2012 - 2014 tại các cơ quan HCSN tổ chức thực hiện trong từng giai đoạn của công tác quản lý

(i) KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc (kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ), kết quả cho thấy (1) Trước quá trình tổ chức thực hiện công việc là 14,2%, (2) Trong quá trình tổ chức thực hiện công

việc là 35,8% và (3) giai đoạn sau khi kết thúc quá trình tổ chức thực hiện công việc chiếm tỷ lệ cao nhất là 50%.

(ii) KSNB tại cơ quan HCSN:

- Tự kiểm tra nội bộ: Tỷ lệ trong các giai đoạn nêu trên tương ứng là: 17,3%; 41,9%; 40,8%.

- Giám sát nội bộ: Tỷ lệ trong các giai đoạn tương ứng là: 17,8%; 49,9% và 32,3%.

4.4. Khảo sát phương pháp thực hiện (một phương pháp, hoặc một số phương pháp, hoặc toàn bộ các phương pháp) trong hoạt động KSNB trong thời gian 2012-2014

(i) Đối với các hoạt động KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc (kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ): Phương pháp đối chiếu chiếm tỷ lệ cao nhất 21,7%, tiếp theo là phương pháp chọn mẫu 18,2%, phương pháp phân tích 18%, phương pháp kiểm kê 14,5%, phương pháp cân đối 12,3%, phương pháp điều tra 12,1% và thấp nhất là phương pháp trắc nghiệm chỉ chiếm 3,2%.

(ii) Đối với hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN:

- Tự kiểm tra nội bộ: Phương pháp đối chiếu chiếm tỷ lệ cao nhất 23,8%, kế tiếp là phương pháp kiểm kê 18%, phương pháp chọn mẫu 16,3%, phương pháp phân tích 15,3%, phương pháp cân đối 14,8%, phương pháp điều tra 8,4%, thấp nhất là phương pháp trắc nghiệm 3,4%.

- Giám sát nội bộ: Phương pháp đối chiếu chiếm tỷ lệ cao nhất 23,4%, phương pháp kiểm kê 16,4%, phương pháp chọn mẫu 16,3%, phương pháp phân tích 16,1%, phương pháp cân đối 13,2% và cuối cùng là phương pháp trắc nghiệm 2,6%.

Như vậy hoạt động KSNB trong thời gian 2012-2014 tại các cơ quan HCSN thì phương pháp lựa chọn nhiều nhất là phương pháp đối chiếu và phương pháp lựa chọn ít nhất là phương pháp trắc nghiệm.

4.5. Đánh giá kết quả áp dụng quy trình KSNB trong tổ chức thực hiện hoạt động KSNB thời gian 2012-2014 tại các cơ quan HCSN

(i) Đối với việc áp dụng quy trình trong KSNB của các cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc (kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ)

cho kết quả tốt chiếm 71,7%, rất tốt 24,1%, trung bình chỉ chiếm 4,2% và không có kém, rất kém.

(ii) Đối với việc áp dụng quy trình trong KSNB tại cơ quan HCSN:

- Tự kiểm tra nội bộ: Kết quả tốt 79,5%, rất tốt 12,2%, trung bình 6,8%, kém 1,4%.

- Giám sát nội bộ: Kết quả tốt 75,9%, rất tốt 12,4%, trung bình 6,3%, kém 4%, rất kém 1,4%.

4.6. Khảo sát về mức độ đồng ý của đối tượng (đơn vị, bộ phận) được KSNB đối với kiến nghị, kết luận KSNB trong thời gian 2012-2014

(i) Kiến nghị, kết luận KSNB của cơ quan HCSN cấp trên (kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ) được các cơ quan HCSN trực thuộc được KSNB nội bộ đồng ý (1) 100% chiếm 46,4%; đồng ý (2) từ 75%-99% chiếm 50%, đồng ý (3) từ 51%-74% chiếm 3,6%, đồng ý (4) dưới 50% là 0%.

(ii) Kiến nghị, kết luận qua hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN:

- Kiến nghị, kết luận tự kiểm tra nội bộ được các bộ phận trực thuộc được tự kiểm tra nội bộ đồng ý tương ứng là: (1): 47,6%; (2): 47,3%; (3): 5,1%, (4): 0%.

(iii) Kiến nghị, kết luận giám sát nội bộ được đơn vị đồng ý tương ứng (1) và (2): 45,3%; (3): 6,8%; (4): 2,6%.

4.7. Khảo sát về báo cáo thực hiện kiến nghị, kết luận KSNB trong thời gian 2012-2014 của đối tượng (đơn vị, bộ phận) được KSNB

(i) Đối với các cuộc KSNB của cơ quan HCSN cấp trên (kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ) được các cơ quan HCSN trực thuộc được KSNB báo cáo kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị: 100% báo cáo chiếm 68,1%, từ 75% - 99% chiếm 28,9%, từ 51% - 74% và dưới 50% chiếm tỷ lệ thấp tương ứng là 2,1%, 0,9%.

(ii) Đối với hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN:

- Tự kiểm tra nội bộ được các bộ phận trực thuộc được tự kiểm tra nội bộ báo cáo kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị: 100% báo cáo chiếm 66,9%, từ 75% - 99% chiếm 27,8%, từ 51% - 74% và dưới 50% chiếm tỷ lệ thấp tương ứng là 2,8%, 2,5%.

- Giám sát nội bộ được báo cáo kết quả thực hiện kiến nghị, kết luận: 100% báo cáo chiếm 65,9%, từ 75% - 99% chiếm 26,5%, từ 51% - 74% và dưới 50% cùng chiếm tỷ lệ thấp tương ứng là 3,8%.

4.8. Khảo sát kết quả thực hiện kiến nghị, kết luận KSNB trong thời gian 2012-2014 của đối tượng (đơn vị, bộ phận) được KSNB

(i) Đối với kết quả thực hiện kiến nghị, kết luận của các cuộc KSNB của cơ quan HCSN cấp trên (kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ): Tỷ lệ kiến nghị, kết luận được đối tượng thực hiện 100% chiếm 47,1%, từ 75% đến 99% chiếm 51,4%, từ 51% đến 74% và dưới 50% chiếm tỷ lệ thấp tương ứng là 12% và 0,3%.

(ii) Đối với kết quả thực hiện kiến nghị, kết luận KSNB tại cơ quan HCSN

- Tự kiểm tra nội bộ: Tỷ lệ kiến nghị, kết luận được đối tượng thực hiện 100% chiếm 48,7%, từ 75% đến 99% chiếm 47,3%, từ 51% đến 74% và dưới 50% chiếm tỷ lệ thấp tương ứng là 3,1% và 0,8%.

- Giám sát nội bộ: Tỷ lệ kiến nghị, kết luận được đối tượng thực hiện 100% chiếm 47,4%, từ 75% đến 99% chiếm 45,1%, từ 51% đến 74% và dưới 50% chiếm tỷ lệ thấp tương ứng là 4,6% và 2,9%.

4.9. Khảo sát việc công khai hoạt động KSNB trong thời gian 2012-2014 của các cơ quan HCSN

(i) Hoạt động KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc (kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ) kết quả: (1) Công khai trong cán bộ có liên quan trực tiếp đến hoạt động KSNB trong hợp hành chiếm tỷ lệ cao nhất 34,8%, (2) công khai trong lãnh đạo chủ chốt của cơ quan qua quán triệt trong hợp hành 33,1%, (3) công khai trong nội dung báo cáo sơ kết, tổng kết hàng năm của đơn vị 24,6% và cuối cùng là (4) công khai trên website, niêm yết tại cơ quan chiếm 7,5%.

(ii) Hoạt động KSNB tại cơ quan HCSN:

- Tự kiểm tra nội bộ kết quả tương ứng: (1) 29,4%; (2) 34,7%; (3) 27,9%; (4) 8%.

- Giám sát nội bộ kết quả tương ứng: (1) 29,4%; (2) 28%; (3) 34%; (4) 8,6%.

4.10. Khảo sát về tầm quan trọng của quy định về công khai hoạt động KSNB tại các đơn vị trong thời gian 2012-2014

Đối với hoạt động KSNB của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc (kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ); tự kiểm tra nội bộ tại cơ quan HCSN; giám sát nội bộ tại cơ quan HCSN: Mức độ quan trọng chiếm tỷ lệ cao nhất tương ứng là 67,3%, 60,6%, 56,8%; mức độ rất quan trọng chiếm tỷ lệ 32,1%, 38,2%, 37,8%; mức độ không quan trọng đều chiếm 0,6%; mức độ ít quan trọng thì chỉ có 2 hình thức tự kiểm tra nội bộ, giám sát nội bộ với tỷ lệ lần lượt là 0,6% và 4,8%.

4.11. Khảo sát kết quả về việc thực hiện quy định trách nhiệm cá nhân trong quản lý, sử dụng NS – TSNN thời gian 2012-2014 tại các cơ quan HCSN

(i) Quy định cụ thể trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan HCSN được đánh giá là tốt chiếm tỷ lệ cao nhất 59%, đánh giá rất tốt chiếm 36,4%, trung bình 4,5% và không có kém, rất kém.

(ii) Quy định cụ thể trách nhiệm của cán bộ được giao nhiệm vụ sử dụng NS – TSNN tại cơ quan HCSN được đánh giá là tốt 64,4%, rất tốt 31,1%, trung bình 2,3%, kém 1,7%, rất kém 0,6%.

Bảng 8: Kết quả khảo sát về việc thực hiện quy định trách nhiệm cá nhân trong quản lý, sử dụng NS – TSNN trong thời gian 2012-2014 tại các cơ quan HCSN

Nội dung	Rất tốt	Tốt	Trung bình	Kém	Rất kém
I. Đánh giá					
Quy định cụ thể trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan HCSN	129	209	16	0	0
Quy định cụ thể trách nhiệm của cán bộ được giao nhiệm vụ sử dụng NS – TSNN của cơ quan HCSN	110	228	8	6	2
II. Tỷ lệ (%)					
Quy định cụ thể trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan HCSN	36,4	59,0	4,5	0,0	0,0
Quy định cụ thể trách nhiệm của cán bộ được giao nhiệm vụ sử dụng NS – TSNN của cơ quan HCSN	31,1	64,4	2,3	1,7	0,6

Nguồn: Kết quả khảo sát và tính toán của tác giả

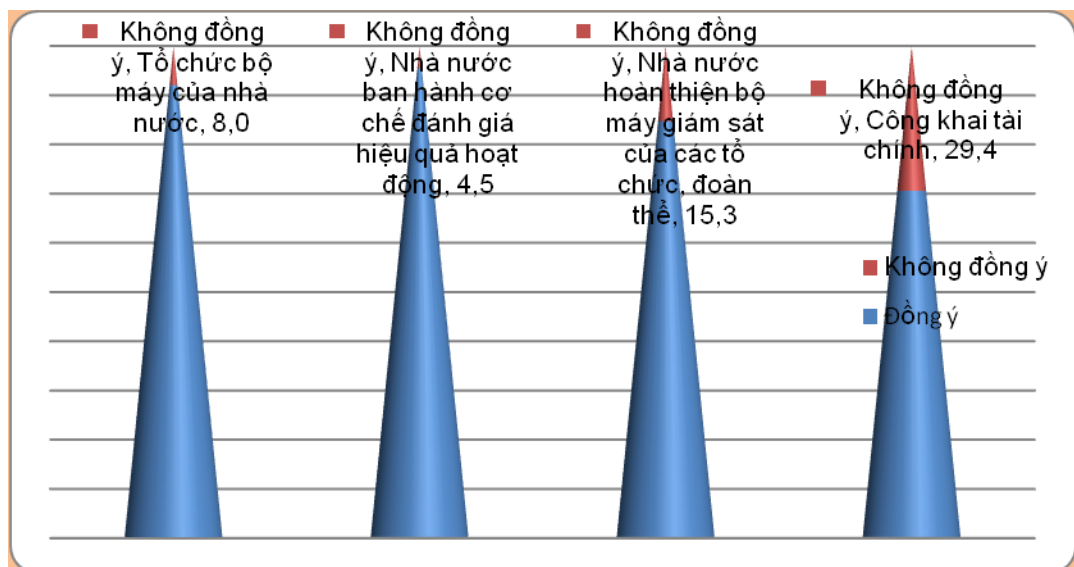
4.12. Khảo sát kết quả thực tế tổ chức thực hiện hoạt động giám sát nội bộ đối với việc sử dụng NS – TSNN trong thời gian 2012-2014 tại các cơ quan HCSN

Kết quả thực tế tổ chức thực hiện hoạt động giám sát nội bộ đối với việc sử dụng NS – TSNN trong thời gian 2012-2014 tại các cơ quan HCSN được đánh giá là tốt chiếm tỷ lệ cao nhất 72,3%, rất tốt 16,4%, trung bình 7,6%, kém 1,1%, rất kém 2,5%.

5. Kết quả khảo sát, đánh giá về các đề xuất, kiến nghị đổi mới hoạt động KSNB

5.1. Khảo sát kiến nghị với Nhà nước

Biểu đồ 1: Kết quả khảo sát về các kiến nghị với Nhà nước



Nguồn: Kết quả khảo sát và tính toán của tác giả

5.1.1. Nhà nước nên quy định về tổ chức bộ máy

(i) Một số cơ quan HCSN có quy mô lớn, ngành dọc từ Trung ương đến địa phương, sử dụng NS – TSNN lớn: Thành lập bộ máy KSNB độc lập với bộ máy sử dụng NS – TSNN của cơ quan.

(ii) Tại các cơ quan HCSN: Giao nhiệm vụ KSNB cho một bộ phận độc lập với bộ phận sử dụng NS – TSNN của cơ quan.

Kết quả khảo sát kiến nghị với Nhà nước về quy định tổ chức bộ máy có 324 phiếu đồng ý chiếm tỷ lệ 92%, 28 phiếu không đồng ý chiếm tỷ lệ 8%.

5.1.2. Nhà nước nên xây dựng, ban hành cơ chế đánh giá hiệu quả hoạt động của các cơ quan HCSN để phục vụ hoạt động KSNB, trong đó: Tập trung xây dựng

hệ thống chỉ số theo dõi, đánh giá công tác sử dụng NS – TSNN của cơ quan, kết quả khảo sát đồng ý 338 phiếu chiếm tỷ lệ 95,5%, không đồng ý 16 phiếu chiếm tỷ lệ 4,5%.

5.1.3. Nhà nước nên hoàn thiện bộ máy giám sát nội bộ của các tổ chức đoàn thể, của cán bộ, công chức, viên chức tại cơ quan HCSN: Đổi tên Ban thanh tra nhân dân thành Ban giám sát của cán bộ; thanh tra nhân dân tập trung hướng dẫn cán bộ, công chức, viên chức cơ quan thực hiện giám sát nội bộ thường xuyên tại cơ quan, kết quả đồng ý có 229 phiếu chiếm 84,7%, không đồng ý có 54 phiếu chiếm 15,3%.

5.1.4. Về công khai tài chính: Nhà nước nên có quy định công khai toàn bộ hoạt động sử dụng NS – TSNN của cơ quan HCSN trên website của đơn vị theo định kỳ hàng tháng, trong đó: Các khoản chi từ 5 triệu đồng/lần trở lên phải công khai nội dung chi; so sánh với chế độ, định mức quy định của Nhà nước, của cơ quan; đối tượng thụ hưởng. Kết quả đồng ý có 242 phiếu chiếm tỷ lệ 70,6%; không đồng ý có 101 phiếu chiếm tỷ lệ 29,4%.

5.2. Khảo sát kiến nghị với Bộ Tài chính (quản lý nội bộ ngành)

5.2.1. Bộ Tài chính nên điều chỉnh, bổ sung nội dung Quy chế KSNB kèm theo Quyết định số 791/QĐ-BTC ngày 30/3/2012 đảm bảo quy định KSNB cho từng loại hình cơ quan HCSN theo đặc điểm hoạt động của cơ quan HCSN (các cơ quan hành chính có hệ thống dọc, các đơn vị sự nghiệp...), phù hợp với mô hình tổ chức bộ máy KSNB của cơ quan (các hệ thống dọc có bộ phận KSNB, các hệ thống dọc không có bộ phận KSNB...) và bổ sung hướng dẫn hoạt động giám sát nội bộ tại cơ quan HCSN: Kết quả đồng ý 348 phiếu chiếm 98,3%, không đồng ý 6 phiếu chiếm 1,7%.

5.2.2. Bộ Tài chính nên xây dựng, ban hành Quy chế giám sát nội bộ (của các tổ chức đoàn thể, của cán bộ...) đối với hoạt động sử dụng NS – TSNN tại cơ quan HCSN: Kết quả có 347 phiếu đồng ý chiếm 97,7%, không đồng ý 8 phiếu chiếm 2,3%.

5.2.3. Bộ Tài chính nên xây dựng hệ thống kiểm soát chất lượng hoạt động KSNB đối với các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính theo hai nội dung cơ bản sau:

- (i) Kiểm soát chất lượng KSNB trong toàn bộ cơ quan.
- (ii) Kiểm soát chất lượng KSNB cho từng cuộc KSNB.

Kết quả có 326 phiếu đồng ý chiếm 93,1%; 24 phiếu không đồng ý chiếm 6,9%.

5.2.4. Bộ Tài chính nên xây dựng hệ thống chỉ số theo dõi, đánh giá công tác sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính phù hợp với mô hình, quy mô, nhiệm vụ của từng cơ quan để phục vụ cho hoạt động KSNB: Kết quả có 332 phiếu đồng ý chiếm 93,5% và 23 phiếu không đồng ý chiếm 6,5%.

5.2.5. Bộ Tài chính nên tổ chức bộ máy thực hiện hoạt động KSNB đảm bảo độc lập với bộ máy làm công tác sử dụng NS – TSNN: Kết quả có 328 phiếu đồng ý chiếm 92,4%; 27 phiếu không đồng ý chiếm 7,6%.

5.2.6. Bộ Tài chính nên xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu thống nhất về quản lý, sử dụng NS – TSNN; thanh tra, kiểm tra, kiểm toán của Nhà nước; KSNB và công khai hệ thống dữ liệu này trong ngành Tài chính để phục vụ chung cho công tác quản lý và hoạt động KSNB: Kết quả 340 phiếu đồng ý chiếm 95,8%; 15 phiếu không đồng ý chiếm 4,2%.

5.2.7. Bộ Tài chính nên xây dựng kế hoạch KSNB từ 3 năm đến 5 năm: Kế hoạch này phản ánh hoạt động KSNB trong giai đoạn 3 – 5 năm tiếp theo, chủ yếu mang ý nghĩa hành chính (lựa chọn đơn vị, lựa chọn nội dung KSNB...): Kết quả 329 phiếu đồng ý chiếm 92,9%, 25 phiếu không đồng ý chiếm 7,1%.

5.2.8. Bộ Tài chính nên xây dựng kế hoạch KSNB hàng năm: Phù hợp với kế hoạch KSNB từ 3 năm đến 5 năm; hàng năm nên tập trung KSNB cả giai đoạn trước khi tổ chức thực hiện nhiệm vụ, trong quá trình tổ chức thực hiện nhiệm vụ và sau khi nhiệm vụ đã hoàn thành: Kết quả 329 phiếu đồng ý chiếm 94%; 21 phiếu không đồng ý chiếm 6%.

5.2.9. Bộ Tài chính nên đổi mới việc khảo sát, thu thập số liệu trước khi thực hiện KSNB theo hướng nắm chi tiết từng nội dung hoạt động của cơ quan HCSN để đề xuất, phê duyệt nội dung KSNB cụ thể trước khi tổ chức thực hiện KSNB và công bố công khai trước khi bắt đầu tổ chức thực hiện KSNB tại cơ quan HCSN: Kết quả 349 phiếu đồng ý chiếm 98,6% và 5 phiếu không đồng ý chiếm 1,4%.

5.2.10. Bộ Tài chính nên quy định các cơ quan HCSN cấp trên phải thường xuyên theo dõi, giám sát đối với các cơ quan HCSN trực thuộc thông qua hệ thống chỉ số theo dõi, đánh giá công tác sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan

HCSN thuộc Bộ Tài chính: Kết quả 331 phiếu đồng ý chiếm 93,2%; 24 phiếu không đồng ý chiếm 6,8%.

5.2.11. Bộ Tài chính nên quy định tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính: Các tổ chức (Tổ chức Đảng, Ban Thanh tra nhân dân...) được giao nhiệm vụ giám sát nội bộ tại cơ quan: Hàng năm phải xây dựng kế hoạch giám sát nội bộ về sử dụng NS - TSNN tại cơ quan để xin ý kiến Đảng viên, cán bộ, công chức, viên chức để thông qua, ban hành; cuối năm phải báo cáo trước toàn thể Đảng viên, cán bộ, công chức, viên chức (qua hội nghị tổng kết công tác Đảng, hội nghị cán bộ về kết quả tổ chức thực hiện hoạt động giám sát nội bộ, trong đó báo cáo rõ kết quả đạt được, các nội dung chưa làm được theo kế hoạch, lý do, đề xuất, kiến nghị...): Kết quả 305 phiếu đồng ý chiếm 86,4%, 48 phiếu không đồng ý chiếm 13,6%.

5.2.12. Bộ Tài chính nên quy định tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính: Các tổ chức đoàn thể, cán bộ, công chức, viên chức phải thường xuyên thực hiện nhiệm vụ giám sát nội bộ về sử dụng NS - TSNN tại cơ quan thông qua hệ thống chỉ số theo dõi, đánh giá công tác sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính: Kết quả 318 phiếu đồng ý chiếm 89,8%; 36 phiếu không đồng ý chiếm 10,2%.

5.2.13. Bộ Tài chính nên quy định đối với báo cáo quyết toán thu, chi ngân sách hàng năm của các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính: Thủ trưởng cơ quan HCSN phải thực hiện hoạt động KSNB (tự kiểm tra nội bộ) đối với báo cáo quyết toán của cơ quan; các cơ quan HCSN cấp trên phải thực hiện KSNB (kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ) đối với báo cáo quyết toán của các cơ quan HCSN trực thuộc; các cơ quan HCSN cấp trên không thực hiện thẩm định, xét duyệt quyết toán ngân sách hàng năm đối với các cơ quan HCSN trực thuộc (như quy định hiện hành): Kết quả 295 phiếu đồng ý chiếm 83,1%; 60 phiếu không đồng ý chiếm 16,9%.

5.2.14. Bộ Tài chính nên quy định về công khai hoạt động KSNB và xử lý kết quả hoạt động KSNB: Hình thức công khai đa dạng; thời điểm công khai kịp thời; công khai toàn bộ nội dung, số liệu, kết quả và xử lý kết quả KSNB cho toàn bộ các đối tượng có nhu cầu khai thác, sử dụng: Kết quả 332 phiếu đồng ý chiếm 94,6%; 19 phiếu không đồng ý chiếm 5,4%.

Kết luận chung:

Thứ nhất: Các giải pháp cần được “tập trung ưu tiên xử lý” trong đổi mới hoạt động KSNB của nội ngành Tài chính gồm những vấn đề sau:

Câu hỏi	Kiến nghị
Vấn đề 1 (Câu 21)	Nhà nước nên xây dựng, ban hành cơ chế đánh giá hiệu quả hoạt động của các cơ quan HCSN để phục vụ hoạt động KSNB
Vấn đề 2 (Câu 26)	Bộ Tài chính nên xây dựng hệ thống kiểm soát chất lượng hoạt động KSNB đối với các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính
Vấn đề 3 (Câu 27)	Bộ Tài chính nên xây dựng hệ thống chỉ số theo dõi, đánh giá công tác sử dụng NS – TSNN của các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính (để làm cơ sở cho hoạt động KSNB)
Vấn đề 4 (Câu 29)	Bộ Tài chính nên xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu thống nhất về quản lý, sử dụng NS – TSNN; thanh tra, kiểm tra, kiểm toán của Nhà nước và hoạt động KSNB
Vấn đề 5 (Câu 30)	Bộ Tài chính nên xây dựng kế hoạch KSNB từ 3 năm đến 5 năm
Vấn đề 6 (Câu 31)	Bộ Tài chính nên xây dựng kế hoạch KSNB hàng năm
Vấn đề 7 (Câu 33)	Bộ Tài chính nên quy định các cơ quan HCSN cấp trên phải thường xuyên theo dõi, giám sát đối với các cơ quan HCSN trực thuộc thông qua hệ thống chỉ số theo dõi, đánh giá công tác sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính
Vấn đề 8 (Câu 22)	Nhà nước nên hoàn thiện bộ máy giám sát nội bộ của các tổ chức đoàn thể tại cơ quan HCSN
Vấn đề 9 (Câu 34)	Bộ Tài chính nên quy định tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính: Các tổ chức (Tổ chức Đảng, Ban Thanh tra nhân dân...) được giao nhiệm vụ giám sát nội bộ về sử dụng NS – TSNN tại cơ quan HCSN
Vấn đề 10 (Câu 35)	Bộ Tài chính nên quy định tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính: Các tổ chức đoàn thể, cán bộ phải thường xuyên thực hiện hoạt động giám sát nội bộ về sử dụng NS – TSNN tại cơ quan thông qua hệ thống chỉ số theo dõi, đánh giá công tác sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính

Thứ hai: Qua kết quả khảo sát sẽ góp phần củng cố cho các nhận xét, đánh giá về các quy định hiện hành của Nhà nước, thực trạng hoạt động cũng như các kiến nghị, giải pháp đổi mới hoạt động KSNB về sử dụng NS – TSNN tại các cơ quan HCSN nói chung và tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính, trong đó:

(i) Góp phần tiếp tục làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và nhận thức về hoạt động KSNB.

(ii) Đánh giá kết quả đạt được, hạn chế và nguyên nhân dẫn đến hạn chế trong hoạt động KSNB của Bộ Tài chính và của các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài

chính đối với các cơ quan HCSN trực thuộc và tại từng cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính.

(iii) Đề xuất những quan điểm, giải pháp đổi mới, hoàn thiện hoạt động KSNB, có các kiến nghị và lộ trình tổ chức thực hiện các giải pháp đã đề ra.

6. Các bảng, biểu kèm theo báo cáo phân tích kết quả khảo sát

Bảng 9: Số lượng và tỷ lệ trả lời đánh giá việc thực hiện KSNB trong cơ quan HCSN

Nội dung	Số ý kiến		
	Thực hiện theo kế hoạch hàng năm	Thực hiện đột xuất khi có sự việc phát sinh, theo chỉ đạo của cấp trên	Thực hiện thường xuyên, hàng ngày cùng công tác quản lý
Ý kiến	239	192	273
Tỷ lệ (%)	33,9	27,3	38,8

Nguồn: Kết quả khảo sát và tính toán của tác giả

Bảng 10: Số lượng và tỷ lệ trả lời đánh giá về phạm vi công khai kết quả KSNB

Nội dung	Công khai trong các cán bộ có liên quan trực tiếp đến KSNB qua quán triệt trong họp hành	Công khai trong lãnh đạo chủ chốt các đơn vị qua quán triệt trong họp hành	Công khai trong nội dung báo cáo sơ kết, tổng kết hàng năm của đơn vị	Công khai trên website, niêm yết tại cơ quan
I. Đánh giá				
Kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc	223	227	202	95
Tự kiểm tra nội bộ	216	191	225	74
Giám sát nội bộ	180	147	241	121
II. Tỷ lệ (%)				
Kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc	29,9	30,4	27,0	12,7
Tự kiểm tra nội bộ	30,6	27,1	31,9	10,5
Giám sát nội bộ	26,1	21,3	35,0	17,6

Nguồn: Kết quả khảo sát và tính toán của tác giả

**Bảng 11: Kết quả về hình thức KSNB thực hiện
trong 3 năm 2012-2014 tại các cơ quan HCSN**

Nội dung	Thực hiện theo kế hoạch hàng năm (% các cuộc/100% các cuộc đã thực hiện)	Thực hiện đột xuất khi có sự việc phát sinh (% các cuộc/100% các cuộc đã thực hiện)
I. Đánh giá		
Các cuộc kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc	325	125
Các cuộc tự kiểm tra nội bộ	320	123
II. Tỷ lệ (%)		
Các cuộc kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc	72,2	27,8
Các cuộc tự kiểm tra nội bộ	72,2	27,8

Nguồn: Kết quả khảo sát và tính toán của tác giả

Bảng 12: Kết quả về tần suất thực hiện của các cuộc giám sát nội bộ

Nội dung	Thực hiện thường xuyên, hàng ngày cùng công tác quản lý của đơn vị	Thực hiện đột xuất khi có sự việc phát sinh	Không thực hiện
Giám sát nội bộ	293	52	10
Tỷ lệ (%)	82,5	14,7	2,8

Nguồn: Kết quả khảo sát và tính toán của tác giả

Bảng 13: Kết quả hoạt động KSNB trong thời gian 2012-2014 tại các cơ quan HCSN tổ chức thực hiện trong từng giai đoạn của công tác quản lý

Nội dung	Trước quá trình tổ chức thực hiện công việc	Trong quá trình tổ chức thực hiện công việc	Sau khi kết thúc quá trình tổ chức thực hiện công việc
I. Đánh giá			
Kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ của cơ quan HCSN cấp trên	78	196	274
Tự kiểm tra nội bộ	113	273	266
Giám sát nội bộ	106	298	193
II. Tỷ lệ (%)			
Kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ của cơ quan HCSN cấp trên	14,2	35,8	50,0
Tự kiểm tra nội bộ	17,3	41,9	40,8
Giám sát nội bộ	17,8	49,9	32,3

Nguồn: Kết quả khảo sát và tính toán của tác giả

Bảng 14: Kết quả khảo sát phương pháp thực hiện trong hoạt động KSNB trong thời gian 2012-2014 tại các cơ quan HCSN

Phương pháp	Cân đối	Đối chiếu	Kiểm kê	Điều tra	Trắc nghiệm	Chọn mẫu	Phân tích
I. Đánh giá							
Đối với các cuộc kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ	155	273	183	152	40	229	227
Đối với các cuộc tự kiểm tra nội bộ	176	283	214	100	40	194	182
Đối với giám sát nội bộ	145	256	180	131	29	178	176
II. Tỷ lệ (%)							
Đối với các cuộc kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ	12,3	21,7	14,5	12,1	3,2	18,2	18,0
Đối với các cuộc tự kiểm tra nội bộ	14,8	23,8	18,0	8,4	3,4	16,3	15,3
Đối với giám sát nội bộ	13,2	23,4	16,4	12,0	2,6	16,3	16,1

Nguồn: Kết quả khảo sát và tính toán của tác giả

Bảng 15: Kết quả áp dụng quy trình KSNB trong tổ chức thực hiện hoạt động KSNB thời gian 2012-2014 tại các cơ quan HCSN

Nội dung	Rất tốt	Tốt	Trung bình	Kém	Rất kém
I. Đánh giá					
Áp dụng quy trình trong kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc	80	238	14	0	0
Áp dụng quy trình trong tự kiểm tra nội bộ	43	280	24	5	0
Áp dụng quy trình trong giám sát nội bộ	43	264	22	14	5
II. Tỷ lệ (%)					
Áp dụng quy trình trong kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc	24,1	71,7	4,2	0,0	0,0
Áp dụng quy trình trong tự kiểm tra nội bộ	12,2	79,5	6,8	1,4	0,0
Áp dụng quy trình trong giám sát nội bộ	12,4	75,9	6,3	4,0	1,4

Nguồn: Kết quả khảo sát và tính toán của tác giả

**Bảng 16: Kết quả khảo sát về mức độ đồng ý của đối tượng được KSNB
đối với kiến nghị, kết luận KSNB trong thời gian 2012-2014**

Tỉ lệ kiến nghị, kết luận được đối tượng đồng ý	100%	Từ 75% đến 99%	Từ 51% đến 74%	Dưới 50%
I. Đánh giá				
Kiến nghị, kết luận kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ của cơ quan HCSN cấp trên được các cơ quan HCSN trực thuộc được kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ đồng ý	154	166	12	0
Kiến nghị, kết luận tự kiểm tra nội bộ của cơ quan HCSN được các bộ phận trực thuộc được tự kiểm tra nội bộ đồng ý	168	167	18	0
Kiến nghị, kết luận trong báo cáo kết quả giám sát nội bộ hàng năm được cơ quan HCSN đồng ý	159	159	24	9
II. Tỷ lệ (%)				
Kiến nghị, kết luận kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ của cơ quan HCSN cấp trên được các cơ quan HCSN trực thuộc được kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ đồng ý	46,4	50,0	3,6	0,0
Kiến nghị, kết luận tự kiểm tra nội bộ của cơ quan HCSN được các bộ phận trực thuộc được tự kiểm tra nội bộ đồng ý	47,6	47,3	5,1	0,0
Kiến nghị, kết luận trong báo cáo kết quả giám sát nội bộ hàng năm được cơ quan HCSN đồng ý	45,3	45,3	6,8	2,6

Nguồn: Kết quả khảo sát và tính toán của tác giả

Bảng 17: Kết quả khảo sát về báo cáo thực hiện kiến nghị, kết luận KSNB trong thời gian 2012-2014 của đối tượng được KSNB

Tỉ lệ đối tượng có báo cáo thực hiện kiến nghị, kết luận	100%	Từ 75% đến 99%	Từ 51% đến 74%	Dưới 50%
I. Đánh giá				
Các cuộc kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ của cơ quan HCSN cấp trên được các cơ quan HCSN trực thuộc được kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ có báo cáo kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị	226	96	7	3
Các cuộc tự kiểm tra nội bộ tại cơ quan HCSN được các bộ phận trực thuộc được tự kiểm tra nội bộ có báo cáo kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị	236	98	10	9
Các kiến nghị, kết luận trong báo cáo kết quả giám sát nội bộ hàng năm được cơ quan HCSN có báo cáo kết quả thực hiện kiến nghị, kết luận	226	91	13	13
II. Tỷ lệ (%)				
Các cuộc kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ của cơ quan HCSN cấp trên được các cơ quan HCSN trực thuộc được kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ có báo cáo kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị	68,1	28,9	2,1	0,9
Các cuộc tự kiểm tra nội bộ tại cơ quan HCSN được các bộ phận trực thuộc được tự kiểm tra nội bộ có báo cáo kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị	66,9	27,8	2,8	2,5
Các kiến nghị, kết luận trong báo cáo kết quả giám sát nội bộ hàng năm được cơ quan HCSN có báo cáo kết quả thực hiện kiến nghị, kết luận	65,9	26,5	3,8	3,8

Nguồn: Kết quả khảo sát và tính toán của tác giả

Bảng 18: Kết quả thực hiện kiến nghị, kết luận KSNB trong thời gian 2012-2014 của đối tượng được KSNB

Tỉ lệ kiến nghị, kết luận được đối tượng thực hiện	100%	Từ 75% đến 99%	Từ 51% đến 74%	Dưới 50%
I. Đánh giá				
Kết quả thực hiện kiến nghị, kết luận của các cuộc kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ của các cơ quan HCSN cấp trên	155	169	4	1
Kết quả thực hiện kiến nghị, kết luận tự kiểm tra nội bộ	172	167	11	3
Kết quả thực hiện kiến nghị, kết luận giám sát nội bộ	164	156	16	10
II. Tỷ lệ (%)				
Kết quả thực hiện kiến nghị, kết luận của các cuộc kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ của các cơ quan HCSN cấp trên	47,1	51,4	1,2	0,3
Kết quả thực hiện kiến nghị, kết luận tự kiểm tra nội bộ	48,7	47,3	3,1	0,8
Kết quả thực hiện kiến nghị, kết luận giám sát nội bộ	47,4	45,1	4,6	2,9

Nguồn: Kết quả khảo sát và tính toán của tác giả

**Bảng 19: Kết quả khảo sát việc công khai hoạt động KSNB
trong thời gian 2012-2014 của các cơ quan HCSN**

Nội dung	Công khai trong các cán bộ có liên quan trực tiếp đến hoạt động KSNB trong hợp hành	Công khai trong lãnh đạo chủ chốt các đơn vị qua quán triệt trong hợp hành	Công khai trong nội dung báo cáo sơ kết, tổng kết hàng năm của đơn vị	Công khai trên website, niêm yết tại cơ quan
I. Đánh giá				
Kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc	250	238	177	54
Tự kiểm tra nội bộ tại cơ quan HCSN	233	275	221	63
Giám sát nội bộ tại cơ quan HCSN	206	196	238	60
II. Tỷ lệ (%)				
Kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc	34,8	33,1	24,6	7,5
Tự kiểm tra nội bộ tại cơ quan HCSN	29,4	34,7	27,9	8,0
Giám sát nội bộ tại cơ quan HCSN	29,4	28,0	34,0	8,6

Nguồn: Kết quả khảo sát và tính toán của tác giả

**Bảng 20: Kết quả khảo sát về tầm quan trọng của quy định về công khai
hoạt động KSNB tại các cơ quan HCSN trong thời gian 2012-2014**

Nội dung	Không quan trọng	ít quan trọng	Quan trọng	Rất quan trọng
I. Đánh giá				
Kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc	2	0	237	113
Tự kiểm tra nội bộ tại cơ quan HCSN	2	2	214	135
Giám sát nội bộ tại cơ quan HCSN	2	17	200	133
II. Tỷ lệ (%)				
Kiểm tra nội bộ, kiểm toán nội bộ của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc	0,6	0,0	67,3	32,1
Tự kiểm tra nội bộ tại cơ quan HCSN	0,6	0,6	60,6	38,2
Giám sát nội bộ tại cơ quan HCSN	0,6	4,8	56,8	37,8

Nguồn: Kết quả khảo sát và tính toán của tác giả

**Bảng 21: Kết quả khảo sát về kết quả thực hiện quy định
trách nhiệm cá nhân trong sử dụng NS – TSNN
thời gian 2012-2014 tại các cơ quan HCSN**

Nội dung	Rất tốt	Tốt	Trung bình	Kém	Rất kém
I. Đánh giá					
Quy định cụ thể trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan HCSN	129	209	16	0	0
Quy định cụ thể trách nhiệm của cán bộ làm công tác quản lý tài chính, tài sản của cơ quan HCSN	110	228	8	6	2
II. Tỷ lệ (%)					
Quy định cụ thể trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan HCSN	36,4	59,0	4,5	0,0	0,0
Quy định cụ thể trách nhiệm của cán bộ làm công tác quản lý tài chính, tài sản của cơ quan HCSN	31,1	64,4	2,3	1,7	0,6

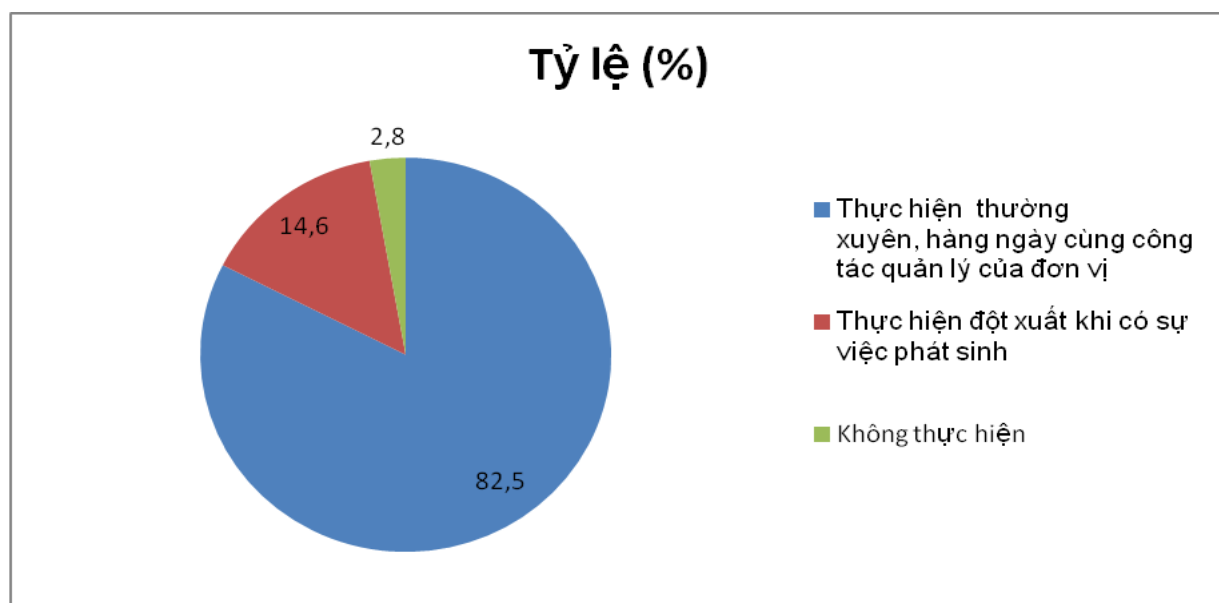
Nguồn: Kết quả khảo sát và tính toán của tác giả

Bảng 22: Kết quả thực tế tổ chức thực hiện hoạt động giám sát nội bộ (của các tổ chức đoàn thể, của cán bộ...) đối với công tác sử dụng NS – TSNN trong thời gian 2012-2014 tại các cơ quan HCSN

Nội dung	Rất tốt	Tốt	Trung bình	Kém	Rất kém
Ý kiến	58	256	27	4	9

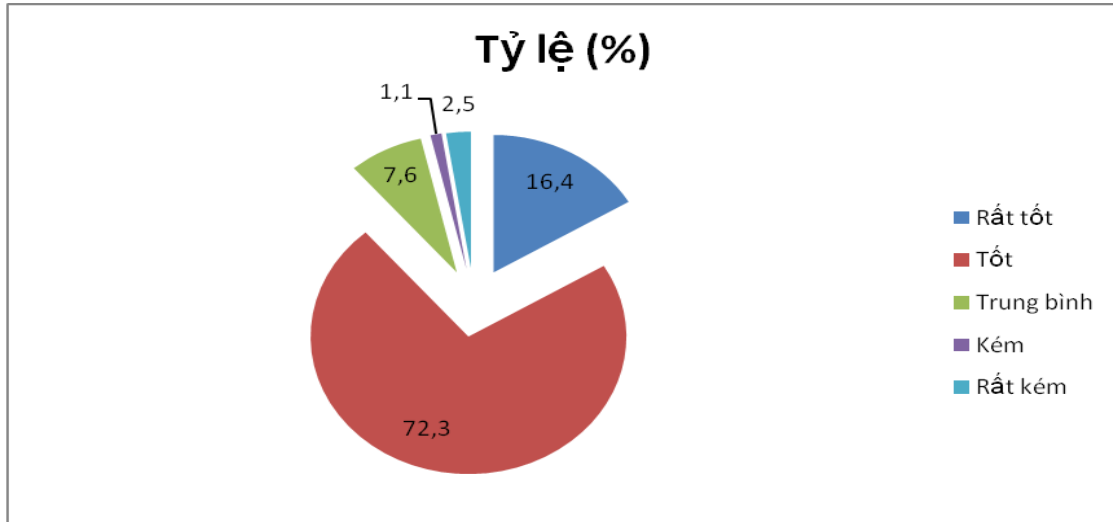
Nguồn: Kết quả khảo sát và tính toán của tác giả

Biểu đồ 2: Tần suất thực hiện của các cuộc giám sát nội bộ



Nguồn: Kết quả khảo sát và tính toán của tác giả

Biểu đồ 3: Tỷ lệ tổ chức thực hiện hoạt động giám sát nội bộ (của các tổ chức đoàn thể, của cán bộ,...) đối với công tác sử dụng NS – TSNN trong thời gian 2012-2014 tại các cơ quan HCSN



Nguồn: Kết quả khảo sát và tính toán của tác giả

7. Mẫu và nội dung chi tiết của phiếu khảo sát

PHIẾU KHẢO SÁT Ý KIẾN CỦA CÁC CÁN BỘ

(Đối tượng khảo sát: *Cán bộ các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính làm công tác quản lý nội ngành, quản lý nhà nước; cán bộ thanh tra, kiểm toán của Nhà nước)*

Họ và tên công chức, viên chức xin ý kiến:.....

Đơn vị công tác:.....

Điện thoại liên hệ:.....

Ngày trả lời ý kiến:.....

(Ghi chú: *Những thông tin do ông (bà) cung cấp chỉ phục vụ mục đích khảo sát, nghiên cứu, ngoài ra không sử dụng cho bất kỳ mục đích nào khác, thông tin được lưu trữ duy nhất trong hồ sơ khảo sát).*

A. PHẦN THỨ NHẤT: CÁC NỘI DUNG LƯU Ý CẦN ĐỌC VÀ THỐNG NHẤT TRƯỚC KHI TRẢ LỜI:

I. Nội dung khảo sát: Công tác kiểm soát nội bộ về quản lý tài chính, kế toán, đầu tư xây dựng, đầu tư ứng dụng công nghệ thông tin, quản lý và sử dụng tài sản nhà nước nội ngành Tài chính.

II. Đối tượng được kiểm soát nội bộ: Toàn bộ các cơ quan HCSN thuộc nội ngành Tài chính.

III. Phạm vi kiểm soát nội bộ bao gồm:

- Công tác quản lý, sử dụng kinh phí NSNN, các nguồn thu được để lại theo chế độ và các nguồn kinh phí hợp pháp khác của đơn vị.
- Công tác quản lý đầu tư xây dựng.
- Công tác quản lý đầu tư ứng dụng công nghệ thông tin.
- Công tác quản lý và sử dụng tài sản nhà nước.

IV. Nội dung công tác kiểm soát nội bộ bao gồm:

- Kiểm tra, kiểm toán nội bộ của các đơn vị quản lý cấp trên đối với các đơn vị trực thuộc.
- Tự kiểm tra nội bộ do thủ trưởng đơn vị thực hiện tại đơn vị.
- Giám sát nội bộ của các tổ chức (Công đoàn và của cán bộ trong đơn vị).

V. Mục tiêu, yêu cầu và kết quả khảo sát: Góp phần đổi mới công tác kiểm soát nội bộ quản lý, sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước tại các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính.

B. PHẦN THỨ HAI: CÁC CÂU HỎI KHẢO SÁT:**I. QUY ĐỊNH CỦA NHÀ NƯỚC VÀ CỦA BỘ TÀI CHÍNH VỀ CÔNG TÁC KIỂM SOÁT NỘI BỘ.**

Câu 1. Xin ông (bà) cho biết quy định bắt buộc phải thực hiện công tác kiểm soát nội bộ có tác dụng:

Nội dung	Không quan trọng	ít quan trọng	Quan trọng	Rất quan trọng
Kiểm tra, kiểm toán nội bộ của các đơn vị quản lý cấp trên đối với các đơn vị trực thuộc				
Tự kiểm tra nội bộ do thủ trưởng đơn vị thực hiện tại đơn vị				
Giám sát nội bộ của công chức, viên chức trong đơn vị				

* Ghi chú: Mỗi nội dung nêu đồng ý (quan trọng, rất quan trọng...) tích vào cột tương ứng (chỉ được tích vào 1 trong các ô).

Câu 2. Xin ông (bà) cho biết trong công tác kiểm soát nội bộ nên thực hiện theo một phương pháp, hoặc một số phương pháp, hoặc toàn bộ các phương pháp sau:

Phương pháp	Phương pháp cân đối	Phương pháp đối chiếu	Phương pháp kiểm kê	Phương pháp điều tra:	Phương pháp thực nghiệm (trắc nghiệm):	Phương pháp chọn mẫu	Phương pháp phân tích
Ý kiến							

* Ghi chú:

- Nội dung từng phương pháp: Theo quy định tại Điều 11 Quy chế kiểm tra, kiểm toán nội bộ kèm theo Quyết định số 791/QĐ-BTC ngày 30/3/2012 của Bộ trưởng Bộ Tài chính.

* Ghi chú: Đồng ý tích vào cột tương ứng (có thể tích vào tất cả các ô).

Câu 3. Xin ông (bà) cho biết về thực hiện công tác kiểm tra, kiểm toán nội bộ của đơn vị quản lý cấp trên đối với mỗi đơn vị trực thuộc và công tác tự kiểm tra nội bộ do thủ trưởng đơn vị thực hiện tại đơn vị hàng năm nên:

Nội dung	Thực hiện theo kế hoạch hàng năm	Thực hiện đột xuất khi có sự việc phát sinh, theo chỉ đạo của cấp trên
- Công tác kiểm tra, kiểm toán nội bộ của đơn vị quản lý cấp trên đối với mỗi đơn vị trực thuộc		
- Công tác tự kiểm tra nội bộ do thủ trưởng đơn vị thực hiện tại đơn vị		

* Ghi chú: Đồng ý tích vào cột tương ứng (có thể tích vào tất cả các ô).

Câu 4. Xin ông (bà) cho biết về thực hiện công tác giám sát nội bộ của công chức, viên chức trong đơn vị hàng năm nên:

Nội dung	Thực hiện theo kế hoạch hàng năm	Thực hiện đột xuất khi có sự việc phát sinh, theo chỉ đạo của cấp trên	Thực hiện thường xuyên, hàng ngày cùng công tác quản lý
Ý kiến			

* Ghi chú: Đồng ý thì tích vào cột tương ứng (có thể tích vào tất cả các ô).

Câu 5. Xin ông (bà) cho biết Nhà nước có nên quy định quy trình kiểm soát nội bộ hay không:

Nhà nước nên ban hành quy trình kiểm soát nội bộ:

Đồng ý ☐

Không đồng ý ☐

Ý kiến khác (đề nghị cho ý kiến cụ thể):.....

.....

...

* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột đồng ý; không đồng ý tích vào cột không đồng ý; có ý kiến khác ghi cụ thể vào dòng ý kiến khác (chỉ được sử dụng 1 trong 3 ô).

Câu 6. Xin ông (bà) cho biết đối với công tác giám sát nội bộ: Kết thúc mỗi năm cần có báo cáo kết quả giám sát nội bộ.

Đồng ý ☐Không đồng ý ☐

Ý kiến khác (đề nghị cho ý kiến cụ thể):.....

.....

* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột đồng ý; không đồng ý tích vào cột không đồng ý; có ý kiến khác ghi cụ thể vào dòng ý kiến khác (chỉ được sử dụng 1 trong 3 ô).

Câu 7. Xin ông (bà) cho quy định về phạm vi công khai:

Nội dung	Công khai trong các cán bộ có liên quan trực tiếp đến công tác kiểm soát nội bộ qua quán triệt trong hợp hành	Công khai trong lãnh đạo chủ chốt các đơn vị qua quán triệt trong hợp hành	Công khai trong nội dung báo cáo sơ kết, tổng kết hàng năm của đơn vị	Công khai trên website, niêm yết tại cơ quan
Kiểm tra, kiểm toán nội bộ của đơn vị cấp trên đối với các đơn vị trực thuộc				
Tự kiểm tra nội bộ của thủ trưởng đơn vị				
Giám sát nội bộ của công chức, viên chức trong đơn vị				

* Ghi chú: Đồng ý tích vào cột tương ứng (có thể tích vào tất cả các ô).

II. THỰC TẾ TỔ CHỨC THỰC HIỆN CÔNG TÁC KIỂM SOÁT NỘI BỘ TRONG NỘI NGÀNH TÀI CHÍNH.

Câu 8. Xin ông (bà) cho biết nhận xét chung về kết quả công tác kiểm soát nội bộ trong thời gian 03 năm 2012-2014 tại đơn vị:

Nội dung	Rất tốt	Tốt	Trung bình	Kém	Rất kém
Kiểm tra, kiểm toán nội bộ của các đơn vị quản lý cấp trên đối với các đơn vị trực thuộc					
Tự kiểm tra nội bộ do thủ trưởng đơn vị thực hiện tại đơn vị					
Giám sát nội bộ của công chức, viên chức trong đơn vị					

* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột tương ứng (chỉ được tích vào một trong các ô).

Câu 9.

a. Xin ông (bà) cho biết về hình thức kiểm soát nội bộ đã thực hiện trong thời gian 2012 – 2014 tại đơn vị:

Nội dung	Thực hiện theo kế hoạch hàng năm (% các cuộc/100% các cuộc đã thực hiện)	Thực hiện đột xuất khi có sự việc phát sinh (% các cuộc/100% các cuộc đã thực hiện)
Các cuộc kiểm tra, kiểm toán nội bộ của các đơn vị quản lý cấp trên đối với các đơn vị trực thuộc		
Các cuộc tự kiểm tra nội bộ do thủ trưởng đơn vị thực hiện tại đơn vị		

b. Các cuộc giám sát này được thực hiện như thế nào

Nội dung	Thực hiện thường xuyên, hàng ngày cùng công tác quản lý của đơn vị	Thực hiện đột xuất khi có sự việc phát sinh	Không thực hiện
Giám sát nội bộ của công chức, viên chức trong đơn vị			

* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột tương ứng (chỉ được tích vào một trong các ô).

Câu 10. Xin ông (bà) cho biết công tác kiểm soát nội bộ trong thời gian 2012 – 2014 tại đơn vị thường tổ chức thực hiện trong giai đoạn nào của công tác quản lý:

Nội dung	Trước quá trình tổ chức thực hiện công việc	Trong quá trình tổ chức thực hiện công việc	Sau khi kết thúc quá trình tổ chức thực hiện công việc
Kiểm tra, kiểm toán nội bộ của các đơn vị quản lý cấp trên đối với các đơn vị trực thuộc			
Tự kiểm tra nội bộ do thủ trưởng đơn vị thực hiện tại đơn vị			
Giám sát nội bộ của công chức, viên chức trong đơn vị			

* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột tương ứng (có thể tích tất cả các ô).

Câu 11. Xin ông (bà) cho biết tổ chức thực hiện công tác kiểm soát nội bộ trong thời gian 2012 – 2014 tại đơn vị thường sử dụng phương pháp nào (một phương pháp, hoặc một số phương pháp, hoặc toàn bộ các phương pháp sau):

Phương pháp	Phương pháp cân đối	Phương pháp đối chiếu	Phương pháp kiểm kê	Phương pháp điều tra	Phương pháp trắc nghiệm	Phương pháp chọn mẫu	Phương pháp phân tích
Đối với các cuộc kiểm tra, kiểm toán nội bộ							
Đối với các cuộc tự kiểm tra nội bộ							
Đối với công tác giám sát nội bộ:							

* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột tương ứng (có thể tích vào tất cả các ô).

Câu 12. Xin ông (bà) cho biết về việc áp dụng quy trình kiểm soát nội bộ trong tổ chức thực hiện công tác kiểm soát nội bộ thời gian 2012 – 2014 tại đơn vị đã có kết quả:

Nội dung	Rất tốt	Tốt	Trung bình	Kém	Rất kém
Áp dụng quy trình trong kiểm tra, kiểm toán nội bộ của các đơn vị quản lý cấp trên đối với các đơn vị trực thuộc					
Áp dụng quy trình trong tự kiểm tra nội bộ do thủ trưởng đơn vị thực hiện tại đơn vị					
Áp dụng quy trình trong giám sát nội bộ của công chức, viên chức trong đơn vị					

* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột tương ứng (có thể tích vào một trong các ô).

Câu 13. Xin ông (bà) cho biết về kiến nghị, kết luận kiểm soát nội bộ trong thời gian 2012 – 2014 được đối tượng (đơn vị được kiểm tra, kiểm toán nội bộ; bộ phận được tự kiểm tra nội bộ) đồng ý:

Tỉ lệ kiến nghị, kết luận được đối tượng đồng ý	100%	Từ 75% đến 99%	Từ 51% đến 74%	Dưới 50%
Kiến nghị, kết luận kiểm tra, kiểm toán nội bộ của các đơn vị quản lý cấp trên được các đơn vị trực thuộc được kiểm tra, kiểm toán nội bộ đồng ý				
Kiến nghị, kết luận tự kiểm tra nội bộ của đơn vị được các bộ phận trực thuộc được tự kiểm tra nội bộ đồng ý				
Kiến nghị, kết luận trong báo cáo kết quả giám sát nội bộ hàng năm được đơn vị đồng ý				

* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột tương ứng (chỉ được tích vào một trong các ô).

Câu 14. Xin ông (bà) cho biết việc đối tượng (đơn vị được kiểm tra, kiểm toán nội bộ, bộ phận được tự kiểm tra nội bộ) có báo cáo kết quả thực hiện kiến nghị, kết luận kiểm soát nội bộ trong thời gian 2012 – 2014:

Tỉ lệ đối tượng có báo cáo thực hiện kiến nghị, kết luận	100%	Từ 75% đến 99%	Từ 51% đến 74%	Dưới 50%
Các cuộc kiểm tra, kiểm toán nội bộ của các đơn vị quản lý cấp trên được các đơn vị trực thuộc được kiểm tra, kiểm toán nội bộ báo cáo kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị				
Các cuộc tự kiểm tra nội bộ của đơn vị được các bộ phận trực thuộc được tự kiểm tra nội bộ báo cáo kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị				
Các kiến nghị, kết luận trong báo cáo kết quả giám sát nội bộ hàng năm được đơn vị báo cáo kết quả thực hiện kiến nghị, kết luận				

* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột tương ứng (chỉ được tích vào một trong các ô).

Câu 15. Xin ông (bà) cho biết kết quả thực hiện kiến nghị, kết luận kiểm soát nội bộ trong thời gian 2012 - 2014 của đối tượng (đơn vị được kiểm tra, kiểm toán nội bộ, bộ phận được tự kiểm tra nội bộ):

Tỉ lệ kiến nghị, kết luận được đối tượng thực hiện	100%	Từ 75% đến 99%	Từ 51% đến 74%	Dưới 50%
Kết quả thực hiện kiến nghị, kết luận của các cuộc kiểm tra, kiểm toán nội bộ của các đơn vị quản lý cấp trên				
Kết quả thực hiện kiến nghị, kết luận của các cuộc tự kiểm tra nội bộ của đơn vị				
Kết quả thực hiện kiến nghị, kết luận của công tác giám sát nội bộ hàng năm				

* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột tương ứng (chỉ được tích vào một trong các ô).

Câu 16. Xin ông (bà) cho biết việc công khai công tác kiểm soát nội bộ trong thời gian 2012 - 2014 của đơn vị:

Nội dung	Công khai trong các cán bộ có liên quan trực tiếp đến công tác kiểm soát nội bộ trong hợp hành	Công khai trong lãnh đạo chủ chốt các đơn vị qua quán triệt trong hợp hành	Công khai trong nội dung báo cáo sơ kết, tổng kết hàng năm của đơn vị	Công khai trên website, niêm yết tại cơ quan
Kiểm tra, kiểm toán nội bộ của đơn vị cấp trên đối với các đơn vị trực thuộc				
Tự kiểm tra nội bộ của thủ trưởng đơn vị				
Giám sát nội bộ của công chức, viên chức trong đơn vị				

* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột tương ứng (có thể tích vào tất cả các ô).

Câu 17. Xin ông (bà) cho biết tầm quan trọng của quy định về công khai công tác kiểm soát nội bộ tại đơn vị trong thời gian 2012 – 2014:

Nội dung	Không quan trọng	ít quan trọng	Quan trọng	Rất quan trọng
Kiểm tra, kiểm toán nội bộ của các đơn vị quản lý cấp trên đối với các đơn vị trực thuộc				
Tự kiểm tra nội bộ do thủ trưởng đơn vị thực hiện tại đơn vị				
Giám sát nội bộ của công chức, viên chức trong đơn vị				

* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột tương ứng (chỉ được tích vào một trong các ô).

Câu 18. Xin ông (bà) cho biết về việc quy định trách nhiệm cá nhân trong công tác quản lý, sử dụng ngân sách, tài sản trong thời gian 2012 – 2014 tại đơn vị đã có kết quả:

Nội dung	Rất tốt	Tốt	Trung bình	Kém	Rất kém
Quy định cụ thể trách nhiệm của Thủ trưởng đơn vị HCSN					
Quy định cụ thể trách nhiệm của cán bộ làm công tác quản lý tài chính, tài sản của đơn vị HCSN					

* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột tương ứng (chỉ được tích vào một trong các ô).

Câu 19. Xin ông (bà) cho biết về thực tế kết quả tổ chức thực hiện công tác giám sát nội bộ (của các tổ chức đoàn thể, của cán bộ...) đối với công tác quản lý, sử dụng ngân sách, tài sản trong thời gian 2012 – 2014 tại đơn vị:

Nội dung	Rất tốt	Tốt	Trung bình	Kém	Rất kém
Ý kiến					

* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột tương ứng (chỉ được tích vào một trong các ô).

III. ĐỀ XUẤT, KIẾN NGHỊ ĐỔI MỚI CÔNG TÁC KIỂM SOÁT NỘI BỘ.

1. KIẾN NGHỊ VỚI NHÀ NƯỚC:

Câu 20. Nhà nước nên quy định về tổ chức bộ máy:

- Một số đơn vị HCSN có quy mô lớn, ngành dọc từ Trung ương đến địa phương, quản lý và kinh phí và tài sản lớn: Thành lập bộ máy làm công tác kiểm tra, kiểm toán nội bộ độc lập với bộ máy quản lý tài chính, tài sản của đơn vị.
- Các đơn vị HCSN còn lại: Giao nhiệm vụ kiểm tra, kiểm toán nội bộ cho một bộ phận độc lập với bộ phận quản lý tài chính, tài sản của đơn vị

Đồng ý ☐

Không đồng ý ☐

Ý kiến khác (đề nghị cho ý kiến cụ thể):.....

.....

* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột đồng ý; không đồng ý tích vào cột không đồng ý; có ý kiến khác ghi cụ thể vào dòng ý kiến khác (chỉ được sử dụng 1 trong 3 ô).

Câu 21. Nhà nước nên xây dựng, ban hành cơ chế đánh giá hiệu quả hoạt động của các cơ quan HCSN để phục vụ công tác kiểm soát nội bộ, trong đó:

Tập trung xây dựng hệ thống chỉ số theo dõi, đánh giá công tác quản lý, sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước của đơn vị

Đồng ý ☐

Không đồng ý ☐

Ý kiến khác (đề nghị cho ý kiến cụ thể):.....

.....
* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột đồng ý; không đồng ý tích vào cột không đồng ý; có ý kiến khác ghi cụ thể vào dòng ý kiến khác (chỉ được sử dụng 1 trong 3 ô).

Câu 22. Nhà nước nên hoàn thiện bộ máy giám sát của các tổ chức đoàn thể tại đơn vị: Đổi tên ban thanh tra nhân dân thành ban giám sát của cán bộ; thanh tra nhân dân tập trung hướng dẫn cán bộ, công chức đơn vị thực hiện giám sát nội bộ thường xuyên tại đơn vị

Đồng ý ☐

Không đồng ý ☐

Ý kiến khác (đề nghị cho ý kiến cụ thể):.....

.....
* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột đồng ý; không đồng ý tích vào cột không đồng ý; có ý kiến khác ghi cụ thể vào dòng ý kiến khác (chỉ được sử dụng 1 trong 3 ô).

Câu 23. Về công khai tài chính: Nhà nước nên có quy định công khai toàn bộ việc quản lý, sử dụng kinh phí, tài sản của đơn vị HCSN trên website của đơn vị theo định kỳ hàng tháng, trong đó: Các khoản chi từ 5 triệu đồng/lần trở lên phải công khai nội dung chi; so sánh với chế độ, định mức quy định của Nhà nước, của đơn vị; đối tượng thụ hưởng.

Đồng ý ☐

Không đồng ý ☐

Ý kiến khác (đề nghị cho ý kiến cụ thể):.....

.....
* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột đồng ý; không đồng ý tích vào cột không đồng ý; có ý kiến khác ghi cụ thể vào dòng ý kiến khác (chỉ được sử dụng 1 trong 3 ô).

2. KIẾN NGHỊ VỚI BỘ TÀI CHÍNH (QUẢN LÝ NỘI BỘ NGÀNH):

Câu 24. Bộ Tài chính nên điều chỉnh, bổ sung nội dung Quy chế kiểm tra, kiểm toán nội bộ ban hành kèm theo Quyết định số 791/QĐ-BTC đảm bảo quy định

kiểm tra, kiểm toán nội bộ cho từng loại hình đơn vị theo đặc điểm hoạt động của đơn vị (các đơn vị hành chính có hệ thống dọc, các đơn vị sự nghiệp...), phù hợp với mô hình tổ chức bộ máy kiểm soát nội bộ của đơn vị (các hệ thống dọc có bộ phận kiểm tra nội bộ, các hệ thống dọc không có bộ phận kiểm tra nội bộ...) và bổ sung hướng dẫn công tác giám sát nội bộ tại đơn vị

Đồng ý ☐

Không đồng ý ☐

Ý kiến khác (đề nghị cho ý kiến cụ thể):.....

* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột đồng ý; không đồng ý tích vào cột không đồng ý; có ý kiến khác ghi cụ thể vào dòng ý kiến khác (chỉ được sử dụng 1 trong 3 ô).

Câu 25. Bộ Tài chính nên xây dựng, ban hành Quy chế giám sát nội bộ (của các tổ chức đoàn thể, của cán bộ...) đối với công tác quản lý, sử dụng ngân sách, tài sản của đơn vị.

Đồng ý ☐

Không đồng ý ☐

Ý kiến khác (đề nghị cho ý kiến cụ thể):.....

* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột đồng ý; không đồng ý tích vào cột không đồng ý; có ý kiến khác ghi cụ thể vào dòng ý kiến khác (chỉ được sử dụng 1 trong 3 ô).

Câu 26. Bộ Tài chính nên xây dựng hệ thống kiểm soát chất lượng công tác kiểm soát nội bộ đối với các cơ quan HCSN trong ngành Tài chính theo hai nội dung cơ bản sau:

- Kiểm soát chất lượng kiểm soát nội bộ trong toàn bộ đơn vị, hệ thống.
- Kiểm soát chất lượng cho từng cuộc kiểm tra, kiểm toán nội bộ.

Đồng ý ☐

Không đồng ý ☐

Ý kiến khác (đề nghị cho ý kiến cụ thể):.....

* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột đồng ý; không đồng ý tích vào cột không đồng ý; có ý kiến khác ghi cụ thể vào dòng ý kiến khác (chỉ được sử dụng 1 trong 3 ô).

Câu 27. Bộ Tài chính nên xây dựng hệ thống chỉ số theo dõi, đánh giá công tác quản lý, sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước của các cơ quan HCSN trong ngành Tài chính phù hợp với mô hình, quy mô, nhiệm vụ của từng đơn vị để phục vụ cho công tác kiểm soát nội bộ.

Đồng ý ☐

Không đồng ý ☐

Ý kiến khác (đề nghị cho ý kiến cụ thể):.....

* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột đồng ý; không đồng ý tích vào cột không đồng ý; có ý kiến khác ghi cụ thể vào dòng ý kiến khác (chỉ được sử dụng 1 trong 3 ô).

Câu 28. Bộ Tài chính nên tổ chức bộ máy làm công tác kiểm soát nội bộ đảm bảo độc lập với bộ máy làm công tác quản lý (tài chính, đầu tư xây dựng, đầu tư ứng dụng công nghệ thông tin, tài sản).

Đồng ý ☐

Không đồng ý ☐

Ý kiến khác (đề nghị cho ý kiến cụ thể):.....

* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột đồng ý; không đồng ý tích vào cột không đồng ý; có ý kiến khác ghi cụ thể vào dòng ý kiến khác (chỉ được sử dụng 1 trong 3 ô).

Câu 29. Bộ Tài chính nên xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu thống nhất về quản lý, sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước; thanh tra, kiểm tra, kiểm toán của nhà nước; kiểm soát nội bộ và công khai hệ thống dữ liệu này trong ngành Tài chính để phục vụ chung cho công tác quản lý và công tác giám sát nội bộ.

Đồng ý ☐

Không đồng ý ☐

Ý kiến khác (đề nghị cho ý kiến cụ thể):.....

* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột đồng ý; không đồng ý tích vào cột không đồng ý; có ý kiến khác ghi cụ thể vào dòng ý kiến khác (chỉ được sử dụng 1 trong 3 ô).

Câu 30. Bộ Tài chính nên xây dựng kế hoạch kiểm soát nội bộ (kiểm tra, kiểm toán nội bộ của đơn vị cấp trên đối với các đơn vị trực thuộc; tự kiểm tra nội bộ

của thủ trưởng đơn vị; giám sát nội bộ của các tổ chức đoàn thể, của cán bộ đối với hoạt động quản lý tài chính, tài sản của đơn vị) từ 03 năm đến 05 năm: Kế hoạch này phản ánh những bước đi của kiểm soát nội bộ trong giai đoạn 03 – 05 năm tiếp theo, mang ý nghĩa hành chính (lựa chọn đơn vị, lựa chọn nội dung kiểm soát nội bộ) là chủ yếu.

Đồng ý ☐

Không đồng ý ☐

Ý kiến khác (đề nghị cho ý kiến cụ thể):.....

* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột đồng ý; không đồng ý tích vào cột không đồng ý; có ý kiến khác ghi cụ thể vào dòng ý kiến khác (chỉ được sử dụng 1 trong 3 ô).

Câu 31. Bộ Tài chính nên xây dựng kế hoạch kiểm soát nội bộ (kiểm tra, kiểm toán nội bộ của đơn vị cấp trên đối với các đơn vị trực thuộc; tự kiểm tra nội bộ của thủ trưởng đơn vị; giám sát nội bộ của các tổ chức đoàn thể, của cán bộ đối với hoạt động quản lý tài chính, tài sản của đơn vị) hàng năm: Phù hợp với kế hoạch kiểm soát nội bộ từ 03 năm đến 05 năm, hàng năm nên tập trung kiểm soát nội bộ cả giai đoạn trước khi tổ chức thực hiện nhiệm vụ, trong quá trình tổ chức thực hiện nhiệm vụ và sau khi nhiệm vụ đã hoàn thành.

Đồng ý ☐

Không đồng ý ☐

Ý kiến khác (đề nghị cho ý kiến cụ thể):.....

* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột đồng ý; không đồng ý tích vào cột không đồng ý; có ý kiến khác ghi cụ thể vào dòng ý kiến khác (chỉ được sử dụng 1 trong 3 ô).

Câu 32. Bộ Tài chính nên đổi mới công tác khảo sát, thu thập số liệu trước khi kiểm tra, kiểm toán nội bộ theo hướng nắm chi tiết từng nội dung hoạt động của đơn vị để đề xuất, phê duyệt nội dung kiểm tra, kiểm toán nội bộ cụ thể trước khi tổ chức thực hiện kiểm tra, kiểm toán và công bố công khai trước khi bắt đầu tổ chức kiểm tra, kiểm toán tại đơn vị

Đồng ý ☐

Không đồng ý ☐

Ý kiến khác (đề nghị cho ý kiến cụ thể):.....

* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột đồng ý; không đồng ý tích vào cột không đồng ý; có ý kiến khác ghi cụ thể vào dòng ý kiến khác (chỉ được sử dụng 1 trong 3 ô).

Câu 33. Bộ Tài chính nên quy định các cơ quan quản lý cấp trên phải thường xuyên theo dõi, giám sát đối với các cơ quan HCSN trực thuộc thông qua hệ thống chỉ số theo dõi, đánh giá công tác quản lý, sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước trong ngành Tài chính.

Đồng ý ☐

Không đồng ý ☐

Ý kiến khác (đề nghị cho ý kiến cụ thể):.....

.....

* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột đồng ý; không đồng ý tích vào cột không đồng ý; có ý kiến khác ghi cụ thể vào dòng ý kiến khác (chỉ được sử dụng 1 trong 3 ô).

Câu 34. Bộ Tài chính nên quy định tại các cơ quan HCSN trong ngành Tài chính: Các tổ chức (Tổ chức Đảng, Ban Thanh tra nhân dân...) được giao nhiệm vụ giám sát nội bộ tại đơn vị: Hàng năm phải xây dựng kế hoạch giám sát công tác quản lý, sử dụng ngân sách, tài sản của đơn vị xin ý kiến Đảng viên, cán bộ để thông qua, ban hành; cuối năm phải báo cáo trước toàn thể Đảng viên, cán bộ (qua hội nghị tổng kết công tác Đảng, hội nghị cán bộ về kết quả tổ chức thực hiện giám sát, trong đó báo cáo rõ kết quả đạt được, các nội dung chưa làm theo kế hoạch, lý do, đề xuất, kiến nghị...).

Đồng ý ☐

Không đồng ý ☐

Ý kiến khác (đề nghị cho ý kiến cụ thể):.....

.....

* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột đồng ý; không đồng ý tích vào cột không đồng ý; có ý kiến khác ghi cụ thể vào dòng ý kiến khác (chỉ được sử dụng 1 trong 3 ô).

Câu 35. Bộ Tài chính nên quy định tại các cơ quan HCSN trong ngành Tài chính: Các tổ chức đoàn thể, cán bộ phải thường xuyên thực hiện nhiệm vụ giám sát nội bộ về công tác quản lý, sử dụng ngân sách, tài sản tại đơn vị thông qua hệ thống chỉ số theo dõi, đánh giá công tác quản lý, sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước của ngành Tài chính.

Đồng ý ☐Không đồng ý ☐

Ý kiến khác (đề nghị cho ý kiến cụ thể):.....

.....

* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột đồng ý; không đồng ý tích vào cột không đồng ý; có ý kiến khác ghi cụ thể vào dòng ý kiến khác (chỉ được sử dụng 1 trong 3 ô).

Câu 36. Bộ Tài chính nên quy định đối với báo cáo quyết toán thu, chi ngân sách hàng năm của các cơ quan HCSN trong ngành Tài chính: Thủ trưởng đơn vị phải thực hiện tự kiểm tra nội bộ đối với báo cáo quyết toán của đơn vị; các đơn vị quản lý cấp trên phải thực hiện kiểm tra, kiểm toán nội bộ đối với báo cáo quyết toán của các cơ quan HCSN trực thuộc; các đơn vị quản lý cấp trên không thực hiện thẩm định, xét duyệt quyết toán đối với các cơ quan HCSN trực thuộc (như quy định hiện hành).

Đồng ý ☐Không đồng ý ☐

Ý kiến khác (đề nghị cho ý kiến cụ thể):.....

.....

* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột đồng ý; không đồng ý tích vào cột không đồng ý; có ý kiến khác ghi cụ thể vào dòng ý kiến khác (chỉ được sử dụng 1 trong 3 ô).

Câu 37. Bộ Tài chính nên quy định về công khai công tác kiểm soát nội bộ và xử lý kết quả: Hình thức công khai đa dạng; thời điểm công khai kịp thời; công khai toàn bộ nội dung, số liệu, kết quả và xử lý kết quả kiểm soát nội bộ cho toàn bộ các đối tượng có nhu cầu khai thác, sử dụng.

Đồng ý ☐Không đồng ý ☐

Ý kiến khác (đề nghị cho ý kiến cụ thể):.....

.....

* Ghi chú: Mỗi nội dung nếu đồng ý tích vào cột đồng ý; không đồng ý tích vào cột không đồng ý; có ý kiến khác ghi cụ thể vào dòng ý kiến khác (chỉ được sử dụng 1 trong 3 ô).

Xin chân thành cảm ơn sự hợp tác của Ông/Bà./.

