

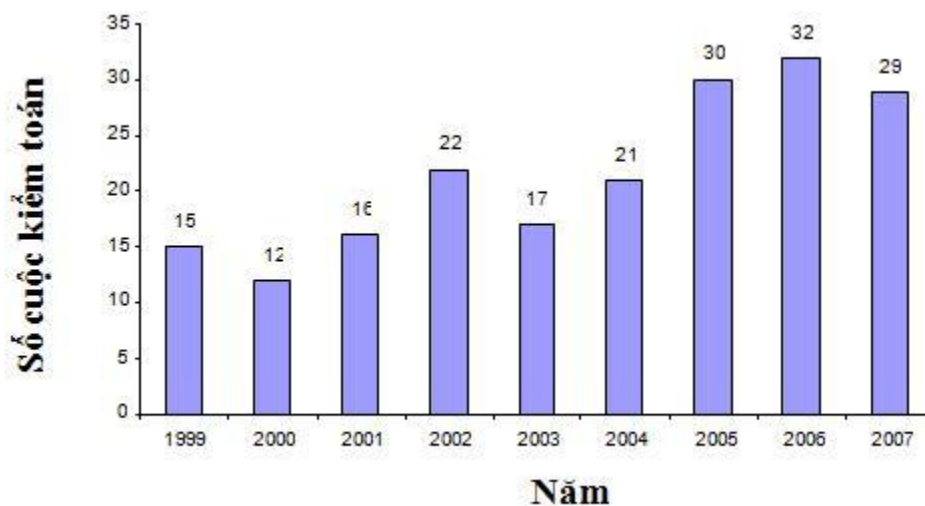
Đánh giá, nghiên cứu hệ thống kiểm soát nội bộ ngân hàng cấp tỉnh

Hiện nay ở Việt Nam, Kiểm toán Nhà nước (KTNN) là chủ thể duy nhất tiến hành kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước và báo cáo quyết toán ngân sách các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Từ khi được thành lập, KTNN đã triển khai thực hiện các cuộc kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ngay từ năm 1995 đến nay. Số lượng các cuộc kiểm toán thực hiện hàng năm có xu hướng tăng lên nhằm đáp ứng công tác giám sát, phê chuẩn quyết toán ngân sách hàng năm của Quốc hội, hội đồng nhân dân các cấp và điều hành ngân sách của các cấp chính quyền địa phương. Trong giai đoạn từ 1999 đến 2007, KTNN đã thực hiện 194 lượt các cuộc kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách cấp tỉnh, chi tiết các năm theo biểu đồ dưới đây:

Số lượng các cuộc kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách các tỉnh, thành phố

trực thuộc trung ương do KTNN thực hiện giai đoạn 1999 - 2007



Để kiểm toán ngân sách, kiểm toán viên phải nghiên cứu và đánh giá hệ thống kiểm soát nội bộ, giúp kiểm toán viên (KTV) nhà nước đánh giá được mức độ của rủi ro kiểm soát để từ đó lựa chọn các phương pháp kiểm toán thích hợp khi lập kế hoạch kiểm toán. Chất lượng của việc nghiên cứu và đánh giá hệ thống kiểm soát nội bộ ảnh hưởng trực tiếp

đến thời gian, chi phí kiểm toán, từ đó ảnh hưởng đến hiệu quả của cuộc kiểm toán. Thời gian qua, việc nghiên cứu và đánh giá hệ thống kiểm soát nội bộ của đoàn KTNN trong quá trình khảo sát lập kế hoạch kiểm toán khi kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách tỉnh, thành phố đã được chú ý và đạt những **kết quả** nhất định:

- KTV đã chú trọng tập hợp các văn bản của Hội đồng nhân dân (HĐND) tỉnh về phân bổ dự toán, của Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh và các sở chuyên ngành về quản lý kinh tế, tài chính, kế toán và phân cấp quản lý ngân sách, cũng như các văn bản pháp luật chi phối hoạt động ngân sách. Các văn bản này, một mặt là nền tảng pháp lý chi phối toàn bộ hoạt động kiểm soát nội bộ, mặt khác là cơ sở để KTV đánh giá tính hữu hiệu của hệ thống kiểm soát nội bộ;

- KTV đã thu thập thông tin về hoạt động thanh tra của các ban ngành có liên quan đối với tỉnh được kiểm toán. Từ đó, tạo thuận lợi cho đoàn kiểm toán trong việc chọn mẫu đơn vị được kiểm toán;

- Trên cơ sở các thông tin thu thập được về hệ thống kiểm soát nội bộ, KTV đã đưa ra các lĩnh vực có khả năng có rủi ro kiểm soát và rủi ro tiềm tàng cao, làm cơ sở cho lập kế hoạch kiểm toán.

Bên cạnh những kết quả đã đạt được, quá trình nghiên cứu và đánh giá hệ thống kiểm soát nội bộ của ngân sách cấp tỉnh vẫn còn những **hạn chế** cần được khắc phục:

Thứ nhất, Trong thời gian khảo sát, hầu hết thời gian KTV tập trung vào việc tập hợp số liệu và các văn bản quản lý. Việc tham chiếu kết quả thanh tra mới chỉ dừng lại với mục đích chọn đơn vị kiểm toán tránh chồng chéo. Kết quả tham chiếu cũng chỉ dừng ở việc liệt kê các con số và các hành vi vi phạm, mà chưa được coi là một trong những điểm yếu trong hoạt động kiểm soát nội bộ của đơn vị được kiểm toán;

Thứ hai, Các thông tin về môi trường kiểm soát nội bộ chủ yếu được tập hợp dựa trên các văn bản yêu cầu đơn vị cung cấp. Rất ít KTV sử dụng phỏng vấn như một phương pháp hữu hiệu trong khi tìm hiểu nhân sự và chính sách nhân sự của đơn vị được kiểm toán, đặc biệt là tìm hiểu về các mối quan hệ (gia đình, họ hàng, bạn bè v.v.) giữa các nhà quản lý, kế toán của đơn vị cấp trên và cấp dưới phụ thuộc;

Thứ ba, KTV chưa thu thập thông tin về năng lực và trình độ của đội ngũ cán bộ, công nhân viên chức nhà nước cũng như chính sách tuyển dụng, đào tạo, sắp xếp, đề bạt, bồi dưỡng và chế độ đãi ngộ cán bộ, công nhân viên chức của tỉnh;

Thứ tư, Công tác khảo sát chưa thu thập thông tin về quá trình lập và luân chuyển chứng từ cũng như việc ghi chép vào sổ kế toán và lập các báo cáo kế toán. KTV chưa thu thập thông tin về cơ cấu, tổ chức bộ máy kế toán tại các đơn vị dự toán;

Thứ năm, KTV chưa thực hiện đánh giá tính hiệu lực của hệ thống kiểm soát nội bộ. Hầu như trong kế hoạch kiểm toán ngân sách cấp tỉnh, ở phần đánh giá hệ thống kiểm soát nội bộ đều ghi một cách chung chung là “hoạt động có hiệu quả”. Tuy nhiên, mức độ hiệu quả như thế nào thì không được ghi cụ thể.

Sở dĩ có các hạn chế nêu trên khi nghiên cứu và đánh giá hệ thống kiểm soát nội bộ là do các **nguyên nhân** sau:

Thứ nhất, Thời gian khảo sát ngắn: Trong một năm, thời gian kiểm toán được chia thành 3 đợt, mỗi đợt kéo dài từ 60 ngày đến 90 ngày. Thường thời gian khảo sát của đợt 2 và đợt 3 KTV vừa thực hiện khảo sát, vừa lập báo cáo kiểm toán của đợt trước, nên không giành thời gian hợp lý để thu thập thông tin nhằm đánh giá tính hiệu quả, hiệu lực của hệ thống kiểm soát nội bộ của ngân sách cấp tỉnh;

Thứ hai, Chưa xây dựng được hệ thống tiêu chí đánh giá hệ thống kiểm soát nội bộ: Chuẩn mực và quy trình kiểm toán ngân sách nhà nước của KTNN hiện nay chưa có bất kỳ hướng dẫn nào về hệ thống tiêu chí này nên các ý kiến của KTV về tính hiệu lực, hiệu quả của hệ thống kiểm soát nội bộ còn mang tính chủ quan, chủ yếu dựa vào kinh nghiệm cá nhân và theo lối mòn của các đánh giá trong các kế hoạch kiểm toán của các cuộc kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách của tỉnh đã thực hiện trước đó. Chưa có hệ thống tiêu chí đánh giá nên KTV không có căn cứ để xác định giới hạn và nội dung các thông tin cần thu thập mà thường dựa vào giới hạn và phạm vi của cả cuộc kiểm toán;

Thứ ba, Phương pháp thu thập thông tin về hệ thống kiểm soát nội bộ chưa đa dạng và mang tính đơn lẻ: Thông tin về thiết kế và vận hành hệ thống kiểm soát nội bộ chủ yếu được khai thác qua tài liệu do KTNN yêu cầu. KTV dựa vào các tài liệu này để phân tích, tổng hợp để rút ra các nhận xét về hoạt động của cơ cấu kiểm soát nội bộ. Do vậy, các nhận xét phần nhiều mang tính chủ quan và thiên về kinh nghiệm. Phương pháp trực tiếp (phỏng vấn) rất ít KTV sử dụng, phương pháp khảo sát tác nghiệp hầu như không sử dụng;

Thứ tư, Trình độ chuyên môn nghiệp vụ và kinh nghiệm của KTV thực hiện khảo sát, đánh giá hệ thống kiểm soát nội bộ còn hạn chế: KTNN còn thiếu các KTV có năng

lực và kinh nghiệm trong kiểm toán ngân sách. Do vậy, nhân sự trong đoàn khảo sát chưa đủ khả năng thực hiện tốt việc nghiên cứu và đánh giá hệ thống kiểm soát nội bộ;

Thứ năm, Đơn vị được kiểm toán chưa cung cấp đầy đủ và kịp thời các thông tin theo yêu cầu trong quá trình khảo sát, đánh giá hệ thống kiểm soát nội bộ và sự nhận thức chưa đầy đủ về tầm quan trọng của kế hoạch kiểm toán của đơn vị được kiểm toán đã ảnh hưởng đáng kể đến quá trình khảo sát, thu thập thông tin để nghiên cứu và đánh giá hệ thống kiểm soát nội bộ.

Từ những vấn đề nêu trên, hoàn thiện việc nghiên cứu và đánh giá hệ thống kiểm soát nội bộ trong kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách cấp tỉnh là yêu cầu cấp thiết nhằm nâng cao chất lượng kiểm toán.

Các giải pháp hoàn thiện việc nghiên cứu và đánh giá hệ thống kiểm soát nội bộ cần hướng tới nâng cao chất lượng kiểm toán, đồng thời đảm bảo tính kinh tế, tính hiệu quả của hoạt động kiểm toán.

Thứ nhất, Xác định các thông tin cần thu thập về hệ thống kiểm soát nội bộ. Trên cơ sở có được sự hiểu biết đầy đủ về hệ thống kiểm soát nội bộ, KTV mới có thể đánh giá được hiệu quả hoạt động của hệ thống kiểm soát nội bộ trong việc ngăn ngừa và phát hiện các sai phạm trong hoạt động kinh tế. Để đánh giá được hiệu quả hoạt động của hệ thống kiểm soát nội bộ, KTV cần thu thập thông tin để hiểu biết cơ cấu kiểm soát nội bộ cả về cách thiết kế và sự hoạt động.

Để tìm hiểu môi trường kiểm soát của ngân sách cấp tỉnh, KTV cần thu thập các thông tin sau:

- Thông tin khái quát về tình hình kinh tế - xã hội của tỉnh, thông tin có thể ảnh hưởng trực tiếp đến thu chi ngân sách của niên độ kiểm toán như: dịch bệnh, thiên tai, diễn biến giá cả một số loại vật tư, hàng hoá chính trên thế giới có ảnh hưởng đến tình hình sản xuất kinh doanh, phát triển kinh tế của tỉnh, có đối chiếu với tình hình trong nước để thu thập các văn bản mới ban hành về quản lý kinh tế, tài chính, ngân sách;

- Đối với HĐND tỉnh, thành phố: Nghị quyết của HĐND tỉnh, thành phố về phê chuẩn quyết toán ngân sách tỉnh trước niên độ kiểm toán; xây dựng và triển khai thực hiện dự toán; Nghị quyết về việc thu phí, lệ phí và các khoản đóng góp của nhân dân, các định mức phân bổ ngân sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi;

- Đối với UBND tỉnh, thành phố: Quyết định về tỷ lệ điều tiết, phân cấp nguồn thu giữa các cấp ngân sách, định mức phân bổ dự toán, cơ chế điều hành ngân sách, thưởng vượt thu, phân cấp quản lý vốn đầu tư xây dựng cơ bản, thẩm quyền phê duyệt dự án đầu tư xây dựng cơ bản; Các quy định khác liên quan đến quản lý tài chính, ngân sách;

- Đối với Sở Tài chính, Cục Thuế, cục Hải quan, Kho bạc Nhà nước: Các văn bản hướng dẫn về quản lý tài chính, kế toán, định mức chi tiêu, quản lý thu thuế, xử lý nợ đọng thuế, kiểm soát chi, khóa sổ v.v., và một số văn bản hướng dẫn của các cơ quan khác;

Đi sâu tìm hiểu môi trường kiểm soát đối với các đơn vị dự toán thuộc ngân sách cấp tỉnh, cần thu thập thông tin về quy chế tài chính chi phối hoạt động của đơn vị. Chính cơ chế hoạt động tài chính vừa là một bộ phận, vừa chi phối đến thiết kế và vận hành hệ thống kiểm soát nội bộ tại đơn vị dự toán. Thông tin về chính sách nhân sự tại tỉnh, thành được kiểm toán. KTV phải nhận thấy rằng chất lượng của hệ thống kiểm soát có thể thay đổi trong kỳ kiểm toán bởi rất nhiều nhân tố liên quan đến nhân sự.

- Thu thập thông tin từ các cơ quan thanh, kiểm tra: Kết quả thanh, kiểm tra năm trước niên độ kiểm toán, kết quả xử lý đối với từng đơn vị, từng dự án; cần nắm tổng hợp các khoản chi không hợp lý, không đủ điều kiện quyết toán đã bị kho bạc từ chối thanh toán, chi trả.

Để hiểu được hệ thống kế toán của đơn vị, KTV cần thu thập thông tin về tính đầy đủ của hệ thống chứng từ, sổ sách kế toán, thu thập thông tin về các hoạt động kiểm soát đối với quá trình luân chuyển chứng từ và ghi chép kế toán. Ngoài ra, quan hệ nhân thân của người làm công tác kế toán tại các đơn vị dự toán cũng cần được KTV lưu ý.

Các KTV có được hiểu biết về môi trường kiểm soát và về hệ thống kế toán theo một cách tương tự nhau ở hầu hết các cuộc kiểm toán, nhưng việc có được một sự hiểu biết về các thể thức kiểm soát thì khác nhau đáng kể [1, 210].

Để có thông tin về các nguyên tắc phân công, phân nhiệm; nguyên tắc bất kiêm nhiệm; nguyên tắc ủy quyền và phê chuẩn, KTV cần phải “có trong tay” các văn bản của các cơ quan có thẩm quyền của tỉnh về phân cấp quản lý thu, chi ngân sách.

Thông tin về các loại kiểm soát và thủ tục kiểm soát cần được thu thập:

- Tần suất và tính đúng kỳ của việc đối chiếu, xác nhận số thu, chi ngân sách giữa các cơ quan có liên quan, như: sở Tài chính, sở Kế hoạch và Đầu tư, cục Thuế, cục Hải quan với Kho bạc nhà nước tỉnh;

- Các hoạt động kiểm tra và biện pháp tích cực trong việc thu hồi nợ đọng tiền thuế, tổng hợp và báo cáo đầy đủ số thuế tồn đọng;

- Tính thống nhất giữa các thông tin, báo cáo chi ngân sách được công khai và các nguồn thông tin khác mà đơn vị cung cấp;

- Kế hoạch và thực hiện đối chiếu, xác nhận số cấp, đối tượng được cấp phát ngân sách giữa cơ quan tài chính với Kho bạc nhà nước tỉnh;

- Những thay đổi (nếu có) trong Quy chế làm việc của Thanh tra tỉnh. Quy trình lập và thực hiện kế hoạch và hoạt động thanh tra, kiểm tra;

- Trong niên độ ngân sách kiểm toán, những thay đổi về nhân sự trong bộ máy lãnh đạo của Thanh tra tỉnh, sở Tài chính, cục Thuế, cục Hải quan và Kho bạc nhà nước tỉnh;

- Sự tồn tại của các phòng thanh tra, kiểm tra nội bộ trong cơ cấu tổ chức của các đơn vị dự toán cấp I. Quy chế làm việc và kế hoạch, kết quả hoạt động của các phòng ban này.

Để đánh giá hoạt động kiểm toán nội bộ trong đơn vị, xem xét độ tin cậy của kiểm toán nội bộ, về cơ bản, KTV cần thu thập thông tin về: quy chế hoạt động của kiểm toán nội bộ, chủ thể nhận báo cáo kiểm toán nội bộ, tổ chức hoạt động kiểm toán nội bộ, tiêu chuẩn (quy định và thực tế) KTV nội bộ, tính độc lập của KTV nội bộ, kết quả và tác động của kiểm toán nội bộ.

Thứ hai, Xây dựng hệ thống tiêu chí

Tiêu chí đánh giá sự tồn tại: Yêu cầu của phân cấp quản lý hành chính và phân cấp quản lý ngân sách theo địa giới hành chính đã hình thành nên môi trường kiểm soát, hệ thống kế toán và các thủ tục kiểm soát ở tất cả các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, chỉ khác nhau giữa các tỉnh, thành về hoạt động của từng yếu tố. Do vậy, tiêu chí đánh giá sự tồn tại của hệ thống kiểm soát nội bộ của ngân sách cấp tỉnh chính là đánh giá sự tồn tại của kiểm toán nội bộ. Sự tồn tại này được xác định bằng văn bản thành lập bộ

phận, phòng ban kiểm toán nội bộ hoặc văn bản bổ sung chức năng, nhiệm vụ kiểm toán nội bộ cho phòng hiện có của cấp có thẩm quyền.

Tiêu chí đánh giá sự đầy đủ của môi trường kiểm soát: Xác định rõ các phương pháp truyền đạt và phản hồi thông tin giữa các cấp lãnh đạo cho đến người thực hiện;

- Các nội quy và quy chế hoạt động, có quy chế chi tiêu nội bộ đối với các đơn vị dự toán; Có các chính sách công khai, rõ ràng về nhân sự: tuyển dụng, sử dụng, đào tạo, đề bạt, khen thưởng và kỷ luật;

Sự đầy đủ của hệ thống kế toán được đáp ứng khi: Có sự đầy đủ về chứng từ, tài khoản và sổ kế toán và các báo kế toán bắt buộc theo quy định; Có các điều kiện vật chất thích hợp để lưu trữ, bảo quản chứng từ, sổ sách và báo cáo kế toán; Đội ngũ nhân viên kế toán tương xứng với khối lượng công việc.

Tính đầy đủ của hệ thống kiểm soát nội bộ, đó là: Có sự phân chia trách nhiệm tương thích với mục tiêu kiểm soát; Có quy định rõ ràng về các thủ tục kiểm soát đối với mỗi hoạt động và trách nhiệm của các cá nhân, phòng ban có liên quan; tài sản có sự bảo quản phù hợp; Có các văn bản xác định rõ sự cách ly thích hợp về trách nhiệm.

Sự đầy đủ của kiểm toán nội bộ được đáp ứng khi các KTV nội bộ của đơn vị tương xứng với khối lượng công việc và lập được các báo cáo theo yêu cầu quản lý.

Các tiêu chí đánh giá sự hoạt động liên tục của hệ thống kiểm soát nội bộ bao gồm: Có các báo cáo hoặc các biên bản họp giao ban định kỳ; tính kịp thời của các văn bản chỉ đạo, điều hành, hướng dẫn trong lĩnh vực ngân sách của Ủy ban nhân dân tỉnh và các sở, ban, ngành ở tỉnh; Phát hiện kịp thời tài sản bị mất mát, hư hại hay biến thủ; Có dấu vết kiểm tra, kiểm soát thường xuyên, liên tục của người có trách nhiệm trong phạm vi thẩm quyền được giao trên các giấy tờ.

Các tiêu chí để đánh giá tính hiệu lực của hệ thống kiểm soát nội bộ là: Tuân thủ luật, quy chế chi tiêu nội bộ; Quản lý, điều hành thu, chi ngân sách theo đúng quy định; Thu, chi ngân sách được ghi chép theo Mục lục ngân sách nhà nước; Bảo vệ tài sản nhà nước, cơ quan an toàn và sử dụng có hiệu quả.

Dựa trên các tiêu chí trên, KTV nhà nước có thể soạn thảo các câu hỏi và lượng hóa các câu trả lời bằng những số điểm nhất định. Căn cứ vào điểm số thu được để đánh giá mức độ hiệu quả của hệ thống kiểm soát nội bộ, từ đó xác định rủi ro kiểm soát là cao hay thấp để có các bước tiếp theo cho phù hợp.

Thứ ba, Đa dạng hóa và phối hợp các phương pháp thu thập thông tin về hệ thống kiểm soát nội bộ

KTV thực hiện công việc khảo sát cần hiểu rõ nội dung, điều kiện áp dụng, ưu điểm cũng như hạn chế của mỗi phương pháp thu thập thông tin để từ đó sử dụng và phối hợp linh hoạt các phương pháp. Phương pháp khai thác tài liệu bao giờ cũng được chú trọng nhưng không phải duy nhất và chi phối. KTV nên đọc kỹ các tài liệu được cung cấp, nhận diện các quá trình kiểm soát hiện có, đặc biệt là các quá trình kiểm soát đặc thù để từ đó nhận diện sự vắng mặt của các quá trình kiểm soát chủ yếu. Những thắc mắc, nghi ngờ sẽ được làm rõ hơn khi KTV trao đổi trực tiếp với đơn vị được kiểm toán. Khi đó phương pháp trực tiếp cần được triệt để sử dụng. Nếu thời gian và các điều kiện khác cho phép KTV có thể sử dụng phương pháp khảo sát tác nghiệp để giải tỏ các nghi ngờ ban đầu, đồng thời giúp họ hiểu sâu hơn cả về thiết kế và vận hành của hoạt động kiểm soát nội bộ. Trước mỗi cuộc kiểm toán, các KTNN chuyên ngành và khu vực cần tổ chức các buổi tọa đàm, hội thảo nhằm trao đổi, chia sẻ kinh nghiệm giữa các KTV đã có thời gian kiểm toán tại tỉnh, thành phố thuộc kế hoạch kiểm toán sắp tới.

Phương pháp sử dụng bảng hỏi để thu thập thông tin cần được sử dụng trong thực tế. KTV có kinh nghiệm trong kiểm toán ngân sách cần quan tâm đến việc hình thành bảng câu hỏi về thu thập thông tin và đánh giá hệ thống kiểm soát nội bộ trong một cuộc kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách tỉnh.

Để nâng cao chất lượng nghiên cứu, đánh giá hệ thống kiểm soát nội bộ thì: Việc nghiên cứu và đánh giá hệ thống kiểm soát nội bộ phải giao cho các KTV nhà nước ở ngành KTV, Đặc biệt cần chú ý sử dụng những KTV có kinh nghiệm kiểm toán tại tỉnh, thành phố đó; Cần tăng cường vai trò của KTNN đối với việc thành lập và hoạt động của kiểm toán nội bộ trong các đơn vị dự toán thuộc ngân sách cấp tỉnh thông qua việc KTNN mở các lớp tập huấn tuyên truyền, phổ biến về kiểm toán nội bộ và hướng dẫn về chuyên môn, nghiệp vụ kiểm toán nội bộ; và KTNN cần tin học hóa quá trình quản lý, lưu trữ hồ sơ kiểm toán./.

Tài liệu tham khảo:

1. Alvin A.Arens, James K. Loebbecke, *Kiểm toán - Auditing*, Đặng Kim Cương, Phan Văn Dược, NXB Thống kê.

2. Nguyễn Đình Tùng (2006), “Một số vấn đề cần chú ý trong quá trình khảo sát thu thập thông tin về hệ thống kiểm soát nội bộ đối với kiểm toán ngân sách địa phương”, *Tạp chí Kiểm toán*, (8), tr. 37 - 38.
3. TS. Mai Vinh (2003), *Kiểm toán Ngân sách nhà nước*, NXB Đại học quốc gia, TP. Hồ Chí Minh.
4. Các báo cáo kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước.