

KIỂM SOÁT NỘI BỘ VÀ KHẢ NĂNG ỨNG DỤNG VÀO HOẠT ĐỘNG THANH TRA ĐỐI VỚI CÁC TRƯỜNG ĐẠI HỌC HIỆN NAY

ThS. NGUYỄN THỊ LÊ

Bộ Giáo dục và Đào tạo

1. Đặt vấn đề

Nghị quyết số 50/2010/QH12 của Quốc hội khẳng định “Đổi mới căn bản và toàn diện công tác quản lý giáo dục đại học: Giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm mạnh mẽ hơn cho các cơ sở giáo dục đại học; Xác định rõ trách nhiệm của các bộ, cơ quan, tổ chức và địa phương trong quản lý các cơ sở giáo dục đại học, tiến tới xóa bỏ cơ chế cơ quan chủ quản đối với các cơ sở giáo dục đại học; Bộ Giáo dục và Đào tạo làm đúng chức năng quản lý nhà nước của mình” (Mục 6). Bộ Giáo dục và Đào tạo đã ban hành Quyết định số 2653/QĐ-BGDĐT ngày 25/7/2014 triển khai Nghị quyết số 29-NQ/TW ban hành Kế hoạch hành động của ngành Giáo dục trong đó chỉ rõ: “...Nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động thanh tra hành chính và chuyên ngành ở các cấp học và trình độ đào tạo; đẩy mạnh công tác thanh tra, kiểm tra đối với hoạt động giáo dục...”. Thực tế, đã tồn tại đội ngũ thanh tra nội bộ trong các trường đại học nhưng thực sự vai trò cũng như tác động của đội ngũ này mới chỉ ở giai đoạn bắt đầu. Việc nâng cao chất lượng của hoạt động thanh tra nội bộ thông qua hoạt động kiểm soát nội bộ trong các trường đại học sẽ là động lực cơ bản giúp chất lượng giáo dục đại học được cải thiện, tác động trực tiếp đến chất lượng và hiệu quả của công tác thanh tra hành chính và chuyên ngành của thanh tra giáo dục đang được đổi mới hiện nay.

2. Một số khái niệm cơ bản

2.1. Thanh tra và hoạt động thanh tra

- Thanh tra: Thanh tra là kiểm soát, xem xét việc làm của địa phương, cơ quan, xí nghiệp (Từ điển tiếng Việt).
- Hoạt động thanh tra: Là hoạt động xem xét, đánh giá, xử lý theo trình tự, thủ tục do pháp luật quy định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, cá nhân (Luật Thanh tra năm 2010).

2.2. Hệ thống kiểm soát nội bộ

- *Kiểm soát nội bộ*: Kiểm soát nội bộ là một quá trình do con người quản lý, hội đồng quản trị nhân viên của đơn vị chỉ phối, nó được thiết lập để cung cấp một sự đảm bảo hợp lý nhằm thực hiện mục tiêu: Báo cáo tài chính đáng tin cậy, các luật lệ và quy định được tuân thủ; hoạt động hữu hiệu và hiệu quả (theo COSO¹).

- *Hệ thống kiểm soát nội bộ*: Theo COSO, hệ thống kiểm soát nội bộ bao gồm các hoạt động, biện pháp, kế hoạch, quan điểm, nội quy chính sách và nỗ lực của mọi thành viên trong tổ chức để đảm bảo cho tổ chức đó hoạt động hiệu quả và đạt được những mục tiêu đặt ra một cách hợp lý. Hệ thống kiểm soát nội bộ không chỉ là thủ tục hay chính sách được thực hiện ở một vài thời điểm nhất định mà được vận hành liên tục ở tất cả mọi cấp độ trong tổ chức. Hệ thống kiểm soát nội bộ cấu thành bởi các yếu tố: Môi trường kiểm soát, đánh giá rủi ro, hoạt động kiểm soát, thông tin và truyền thông, giám sát.

3. Một số đặc điểm của kiểm soát nội bộ và khả năng ứng dụng vào hoạt động thanh tra

Với hệ thống tổ chức chặt chẽ thông qua các phương thức, quy trình tiến hành quy định trong Luật Thanh tra, hoạt động thanh tra trong khu vực công ở Việt Nam hiện nay gần giống với hoạt động kiểm soát nội bộ trong khu vực công của một số nước trên thế giới. Nếu một số nước quản lý theo hệ thống Anglo-Saxon như Phần Lan, Thụy Điển... việc kiểm soát nội bộ trong các trường do đơn vị tự đánh giá và kiểm soát thì ở Việt Nam, dù các trường đại học đã được thực hiện cơ chế tự chủ theo quy định của Chính phủ (phần nào chịu ảnh hưởng của trường phái Anglo-Saxon) nhưng các trường vẫn phải chịu sự giám sát, kiểm soát nhất định của cơ quan cấp trên thông qua hệ thống thanh tra (phần nào chịu ảnh hưởng của trường phái Napoleonian).

Kiểm soát nội bộ là một khái niệm quen thuộc trong hoạt động của các đơn vị kinh doanh ở Việt Nam. Trong hoạt động của các công ty cổ phần, tác giả Phạm Anh Tuấn có bài nghiên cứu trên tạp chí Quản lý Nhà nước năm 2011 khẳng định rằng xây dựng hệ thống kiểm soát nội bộ trong một tổ chức là điều rất cần thiết. Đó thực chất là sự tích hợp một loạt hoạt động, biện pháp, kế hoạch, quan điểm, nội quy chính sách và nỗ lực của mọi thành viên trong tổ chức để đảm bảo tổ chức đó hoạt động hiệu quả, đạt được mục tiêu đặt ra một cách hợp lý. Có thể hiểu đơn giản, hệ thống kiểm soát nội bộ là hệ thống của tất cả những gì mà một tổ chức cần làm để có được những điều muốn có và tránh những điều muốn tránh. Một hệ thống kiểm soát nội bộ vững mạnh sẽ đem lại cho tổ chức các lợi ích như: Giảm bớt nguy cơ rủi ro tiềm ẩn trong sản xuất kinh doanh, bảo vệ tài sản khỏi bị hư hỏng, mất mát bởi hao hụt, gian lận, lừa gạt, trộm cắp. Đảm bảo tính chính xác của các số liệu kế toán và báo cáo tài chính. Đảm bảo mọi thành viên tuân thủ nội quy, quy chế, quy trình hoạt động của tổ chức cũng như các quy định của luật pháp. Đảm bảo tổ chức hoạt động hiệu quả, sử dụng tối ưu các nguồn lực và đạt được mục tiêu đặt ra.

Khung COSO (the Committee Sponsoring Organization of the Treadway Commission) là bộ kiểm soát nội bộ được ban hành bởi Ủy ban Treadway. Đó là tổ hợp những nguyên tắc và tiêu chí giúp cho một tổ chức hoạt động hiệu quả và đạt được những mục tiêu đặt ra. Nếu trong hoạt động quản lý nhà nước đã có ISO thì COSO đáp ứng mọi tiêu chí để trở thành bộ công cụ hữu hiệu cho các nhà quản lý đạt được hiệu quả, đặc biệt trong giám sát hoạt động tài chính. COSO bao gồm 5 yếu tố: Đánh giá rủi ro, môi trường kiểm soát, các hoạt động kiểm soát, thông tin và cộng đồng. Với những ưu điểm là xác định kiểm soát nội bộ như một quá trình chịu ảnh hưởng của con người và đưa ra sự bảo đảm tương đối về việc đạt được ba mục tiêu: Hiệu lực và hiệu quả trong hoạt động; độ tin cậy của các số liệu tài chính và báo cáo tài chính; tuân thủ pháp luật và quy chế. Đây là những điểm mà hoạt động thanh tra bộ, ngành hiện luôn hướng tới khi thực hiện hoạt động thanh tra hành

1. COSO (Committee of Sponsoring Organization): Năm 1985 Ủy ban COSO được thành lập tại Hoa Kỳ. Năm 1992 COSO ban hành lần đầu chuẩn mực lĩnh vực kiểm soát nội bộ (ban hành lần thứ hai năm 2013). COSO đóng vai trò như một bước khởi đầu làm nền tảng cho các tổ chức, doanh nghiệp khi xây dựng hệ thống kiểm soát nội bộ.



chính hoặc thanh tra chuyên ngành, đặc biệt là yếu tố tuân thủ pháp luật và quy chế luôn được coi là yếu tố “định vị” khi thanh tra tại các cơ sở. Chúng tôi căn cứ vào việc phân tích tình hình của Việt Nam và đưa ra khuôn khổ COSO như một công cụ hữu ích cho các nhà quản lý khi muốn duy trì một hệ thống kiểm soát nội bộ hữu hiệu trong môi trường hiện đại.

Tồn tại độc lập bên cạnh hệ thống Kiểm toán Nhà nước, hệ thống thanh tra Việt Nam, cụ thể là thanh tra giáo dục đang thực hiện nhiều hoạt động chuyên môn theo quy trình của khung tích hợp COSO của Ủy ban Treadway về kiểm soát nội bộ. Tuy nhiên, rất nhiều cán bộ làm công tác thanh tra giáo dục khi được tham khảo về mô hình COSO đều chưa biết đến khung lý thuyết này. Ngân hàng Thế giới năm 2001 đã thực hiện một nghiên cứu đánh giá trách nhiệm tài chính quốc gia ở Việt Nam trong đó có nhấn mạnh đến khía cạnh quan trọng của hệ thống kiểm soát nội bộ trong khu vực nhà nước. Qua nghiên cứu, chúng tôi nhận định Kiểm toán Nhà nước ở Việt Nam có vai trò tương tự như vai trò của cơ quan kiểm toán tối cao ở các nước khác.

Thanh tra của mỗi bộ, cơ quan ngang bộ thực hiện chức năng kiểm toán hoạt động chuyên ngành, tức là kiểm toán kết quả hoạt động nhưng lại tham gia chủ yếu vào việc kiểm toán sự tuân thủ; Thanh tra Nhà nước thực hiện chức năng điều tra, một phần tương tự như cơ quan thanh tra hòa giải (Ombudsman) ở các nước khác. Đánh giá của Ngân hàng Thế giới, khuôn khổ COSO xác định kiểm soát nội bộ là một quá trình chịu ảnh hưởng của con người và đưa ra sự bảo đảm tương đối về việc đạt được ba mục tiêu. Xem xét hiệu lực và hiệu quả hoạt động khuôn khổ COSO bao gồm tuân theo các chính sách, thủ tục và kế hoạch, bảo vệ tài sản, sử dụng tiết kiệm và hiệu quả các nguồn lực, các số liệu và báo cáo hoạt động phải đáng tin cậy, đạt được các mục đích và mục tiêu.

Ngân hàng Thế giới cũng đưa ra các tiêu chí thông qua việc đặt câu hỏi để đánh giá xem một nước (hay một tổ chức) có cần khuôn khổ này không và sẽ có lợi gì khi áp dụng khuôn khổ kiểm soát như COSO. Những câu hỏi đó có thể tập trung vào môi trường kiểm soát như thế nào, đánh giá rủi ro ra sao, các hoạt động kiểm soát vận hành và thông tin, truyền thông liên lạc được thực hiện như thế nào. Đặc biệt, rất gần với Việt Nam là việc đưa ra các câu hỏi liên quan tới giám sát: “Toàn bộ hệ thống kiểm soát có được giám sát để đánh giá chất lượng kết quả hoạt động của hệ thống theo thời gian hay không? với sự hỗ trợ của những chỉ tiêu, kết quả hoạt động có thể đo đếm được, nếu có thể; những khiếm khuyết nội bộ có được báo cáo lên trên không? những vấn đề nghiêm trọng có được trực tiếp báo cáo tới cấp cao nhất không? có những đánh giá riêng, độc lập về hệ thống kiểm soát nội bộ không?”. Hoặc trong đánh giá các hoạt động kiểm soát vận hành, Ngân hàng Thế giới khuyến nghị nhấn mạnh câu hỏi: Liệu ban quản lý có đặt ra và thực hiện được các chính sách, quy trình nhằm bảo đảm thực hiện hữu hiệu những hoạt động mà mình đã xác định là cần thiết để khắc phục rủi ro và trở ngại đối với việc đạt được mục tiêu hay không? Đây là những điểm rất sát với hoạt động thanh tra ở Việt Nam khi kiểm tra việc thực hiện thanh tra theo kế hoạch đối với các đơn vị trực thuộc và nó sẽ được xem xét đối chiếu khi thực hiện đánh giá hoạt động thanh tra trong các trường đại học.

Khuôn khổ COSO còn bổ sung khái niệm quan trọng là kiểm soát nội bộ phải là một quá trình chịu tác động bởi con người. Để áp dụng được nó vào quá trình quản lý, Bộ Giáo dục và Đào tạo phải tính đến kế hoạch bồi dưỡng

đội ngũ cán bộ làm công tác thanh tra ở Bộ, ở các cơ sở giáo dục đại học, trong đó cần chú trọng xây dựng đội ngũ chuyên gia vừa am hiểu lĩnh vực quản lý vừa hiểu biết pháp luật về thanh tra giáo dục để họ có thể nghiên cứu, ứng dụng những lý thuyết hay, hữu ích của thế giới về kiểm soát nội bộ (như COSO) vào tình hình của Việt Nam. Hoạt động thanh tra về tài chính đối với các trường đại học được thanh tra Bộ Giáo dục thực hiện thông qua thanh tra hành chính. Hoạt động này đang được chú ý tăng về chất lượng và quy mô tổ chức để quản lý nhà nước đạt hiệu quả nhất.

Dù chưa biết đến mô hình quản lý theo COSO của Ủy ban Treadway, song phạm vi, hiệu quả hoạt động của hệ thống thanh tra tác động tới các trường đại học nói riêng và hệ thống giáo dục nói chung là đáng kể. Công tác thanh tra nói chung và thanh tra đào tạo đại học nói riêng hiện nay đã đáp ứng được một số yêu cầu mới quản lý giáo dục, có đóng góp vào thành tựu phát triển, chất lượng đào tạo đại học. Tuy nhiên, trước yêu cầu của sự phát triển giáo dục và đào tạo, công tác quản lý hoạt động thanh tra nội bộ trong các trường đại học còn hạn chế về nhiều mặt: Số lượng, chất lượng đội ngũ và cơ chế, phương thức hoạt động, tinh thần làm việc, hiệu lực của các kết luận thanh tra.

Nguyên nhân là do nguồn nhân lực cho công tác này còn hạn chế. Theo thống kê từ Bộ Giáo dục và Đào tạo, hiện tại, đội ngũ làm công việc kiểm soát nội bộ gồm 30 thanh tra viên/33 tổng số cán bộ. Số thanh tra viên và những người kiêm nhiệm công tác thanh tra trong ngành khoảng gần 1000 người (tính cả số làm công tác thanh tra kiêm nhiệm tại các trường đại học, cao đẳng, trung cấp chuyên nghiệp) trên toàn quốc. Trình độ chuyên ngành thanh tra còn hạn hẹp, chủ yếu đi lên từ công việc của giáo viên và những người có thâm niên công tác trong ngành.

Việc kiểm tra tài chính của các đơn vị trực thuộc là một trong những nội dung mà hoạt động thanh tra hành chính cần chú trọng. Thực tế nghiệp vụ của thanh tra viên trong kiểm tra tài chính còn rất hạn chế. Bên cạnh đó, chúng ta chưa có hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về giáo dục và đào tạo hoàn chỉnh. Điều này cũng đã được Quốc hội phân tích và nhận định trong Điều 1, Nghị quyết số 50/2010 về việc Thực hiện chính sách, pháp luật về thành lập trường, đầu tư và bảo đảm chất lượng đào tạo đối với giáo dục đại học: “Những hạn chế, bất cập trong giáo dục đại học là do hệ thống pháp luật về giáo dục đại học chưa hoàn thiện, việc hướng dẫn thi hành Luật Giáo dục còn chậm; một số chính sách về giáo dục đại học ban hành chậm, chưa đồng bộ và chưa được sửa đổi, bổ sung kịp thời để phù hợp với thực tiễn; nguồn lực tài chính của đất nước còn hạn hẹp, các điều kiện phục vụ đào tạo chưa đáp ứng yêu cầu ngày càng cao đối với chất lượng nguồn nhân lực... Quốc hội yêu cầu Chính phủ tiếp tục tổ chức phân tích, đánh giá cụ thể các hạn chế, bất cập nêu trên để rút kinh nghiệm, kịp thời có những giải pháp nâng cao chất lượng, hiệu quả giáo dục đại học”. Ngày 01/01/2013, Luật Giáo dục Đại học có hiệu lực đã mang đến tín hiệu mới tích cực cho hoạt động của các cơ sở giáo dục đại học trong toàn quốc.

4. Một số kiến nghị

- Đối với Bộ Giáo dục và Đào tạo

Phối hợp với các bộ, ngành khác có văn bản hướng dẫn về định mức cán bộ, chế độ tài chính cho hoạt động thanh tra trong các cơ sở đào tạo đại học. Tăng cường kiểm tra, thanh tra hành chính các cơ sở giáo dục đại học trực thuộc để đảm bảo hoạt động quản lý được chặt chẽ và liên tục.

Cố gắng áp dụng những đặc tính nổi bật của kiểm soát nội bộ, định hướng đưa khung quản lý nội bộ COSO vào các trường đại học. Có thể thấy ngay một viễn cảnh hết sức thuận lợi khi đưa hệ thống thanh tra nội bộ trong các trường. Theo cách này, thay vì phải tiến hành thanh tra theo nhiều bước, khi tiến hành thanh tra, thanh tra Bộ Giáo dục và Đào tạo sẽ chỉ kiểm tra thông qua hệ thống thanh tra nội bộ tại các trường. Điều đó vừa đáp ứng yêu cầu cải cách thủ tục hành chính vừa tiết kiệm thời gian, tiền bạc.

Áp dụng khung COSO là điều rất mới mẻ đối với lĩnh vực giáo dục. Để phát huy được những nhân tố trong COSO, Bộ Giáo dục và Đào tạo cần rất nhiều thời gian, kinh phí đào tạo lại nguồn nhân lực trong việc tăng cường và phát triển hệ thống kiểm soát nội bộ ngành.

- Đối với các cơ sở đào tạo đại học

Nhanh chóng kiện toàn đội ngũ làm công tác thanh tra theo các văn bản hướng dẫn của Chính phủ, Bộ Giáo dục và Đào tạo. Để đáp ứng được yêu cầu của việc thanh tra thì phải tăng cường đội ngũ thanh tra về số lượng. Với khối lượng công việc lớn như vậy, số lượng thanh tra viên có thể còn thiếu và họ sẽ gặp khó khăn khi thực thi nhiệm vụ. Thành lập tổ chức thanh tra nội bộ theo quy định của Thông tư số 51/2012/TT-BGDĐT quy định về Tổ chức và hoạt động thanh tra của cơ sở giáo dục đại học, trường trung cấp chuyên nghiệp và quản lý tổ chức này dưới sự hướng dẫn của thanh tra Bộ Giáo dục để tăng hiệu quả quản lý, trách nhiệm của từng cá nhân đối với công việc.

PHÁT TRIỂN CHƯƠNG TRÌNH ĐÀO TẠO ĐẠI HỌC... (Tiếp theo trang 8)

tiến trình học tập của hai giai đoạn trong cấu trúc CTĐT. Có 3 kiểu cấu trúc chương trình theo giai đoạn, đó là [4]:

- Cấu trúc cắt ngang: Học hết các môn thuộc khối giáo dục đại cương rồi chuyển sang khối giáo dục chuyên nghiệp.

- Cấu trúc cắt chéo: Giai đoạn đầu chủ yếu học các môn thuộc khối giáo dục đại cương, kết hợp với một số ít các môn khối giáo dục chuyên nghiệp. Càng về sau, càng giảm dần số môn đại cương và tăng dần số môn giáo dục chuyên nghiệp.

- Cấu trúc cắt dọc: Các môn khối giáo dục đại cương và khối giáo dục chuyên nghiệp cùng được bố trí song song trong suốt quá trình đào tạo.

5. Kết luận

Phát triển chương trình đáp ứng CĐR là một bước hoàn thiện cách tiếp cận lâu nay đã áp dụng cho khoa học phát triển chương trình nhằm đáp ứng yêu cầu đào tạo nguồn nhân lực chất lượng trong bối cảnh nền kinh tế tri thức và hội nhập quốc tế. Giải pháp phát triển chương trình theo CĐR môn học và CĐR năm học được coi là một giải pháp hữu hiệu, có nhiều ưu việt, đảm bảo cho người học đạt được mục tiêu rõ ràng trong từng giai đoạn học tập. Phát triển CTĐT đại học đáp ứng CĐR là xu thế tất yếu nhằm thực hiện việc đổi mới căn bản toàn diện nội dung và chương trình giáo dục đại học ở nước ta, góp phần thiết thực thực hiện Nghị quyết về đổi mới căn bản và toàn diện giáo dục và đào tạo..

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. Trần Hữu Hoan, (2011), Luận án Tiến sĩ Quản lý Giáo dục, *Quản lý xây dựng và đánh giá chương trình môn học trình độ đại học trong học chế tín chỉ*.
- [2]. Quốc hội Nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, (2012), *Luật Giáo dục Đại học*, NXB Chính trị Quốc

- Đối với bản thân cán bộ thanh tra đào tạo đại học

Cán bộ thanh tra cần được đào tạo thêm về chuyên ngành thanh tra, lĩnh hội những kiến thức mới về kiểm soát hoạt động của tổ chức trên thế giới để nâng cao ý thức về nghĩa vụ và trách nhiệm, quyền hạn trong công tác thanh tra để tiến hành hoạt động thanh tra có hiệu quả, chất lượng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. *COSO framework*, 1992.
- [2]. World Bank, (2010), *Việt Nam - đánh giá trách nhiệm tài chính quốc gia*.
- [3]. *Nghị quyết số 50/2010/QH12 của Quốc hội*.

SUMMARY

The article addresses the renewal of inspection activity at universities through internal control system. Many professional activities were carried out by the educational inspection according to the process of COSO framework (the Committee Sponsoring Organization of the Treadway Commission) - the internal control issued by the Treadway Commission. The application of COSO framework is new in education. To promote factors of COSO, the Vietnam Ministry of Education and Training (MOET) takes much time and funding to retraining human resources in terms of strengthening and developing its internal control system.

Keywords: Renewal; inspection activity; universities; internal control.

gia, Hà Nội.

[3]. Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, (2005), *Luật Giáo dục*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

[4]. Lê Viết Khuyến, (2006), *Thiết kế và triển khai chương trình đào tạo đại học*, Kỷ yếu Hội thảo Quản lý trường đại học: những nhận thức mới, kinh nghiệm của Việt Nam và thế giới, Học viện Quản lý Giáo dục, Hà Nội.

[5]. Nguyễn Hữu Châu, (2005), *Những vấn đề cơ bản về chương trình và quá trình dạy học*, NXB Giáo dục, Hà Nội.

[6]. Lê Đức Ngọc, (2005), *Giáo dục đại học: Chất lượng và đánh giá*, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội.

[7]. Allan C. Ornstein and Francis P. Hunkins, (1998), *Curriculum: Foundations, Principles and Issues*, Allyn and Bacon.

[8]. Collin J.Marsh, George Willis, (2003), *Cirriculum Alternative Approaches, Ongoing Issues*, New Jersey, Columbus, Ohio.

SUMMARY

Program is one of the core elements in teaching activity, has direct and decisive impact on the training quality of a major or course. Therefore, the development, implementation, evaluation and development of program plays an important role at universities. In particular, it is an urgent requirement to develop program towards competence development, learning with practice, theory with practice to meet the learning outcomes in context of renewing the basic and comprehensive education and training and the development programs. The article focuses on analyzing development process of program at university, then proposes solutions to develop training program.

Keywords: Program; training; university; outcome ouput.