

Giải pháp nâng cao chất lượng quản lý ngân sách địa phương

NGUYỄN HỮU HIẾU*

Ngân sách địa phương giữ vị trí quan trọng trong hệ thống ngân sách nhà nước của Việt Nam. Thời gian qua, công tác quản lý ngân sách địa phương đạt nhiều kết quả, góp phần tích cực tạo lập ngân sách nhà nước bền vững, minh bạch và hiệu quả. Tuy vậy, quản lý ngân sách địa phương vẫn bộc lộ nhiều hạn chế liên quan đến cả 3 khâu trong chu trình quản lý ngân sách nhà nước. Nâng cao chất lượng quản lý ngân sách địa phương có ý nghĩa thiết thực, cần được quan tâm và thực hiện thường xuyên.

TÌNH HÌNH QUẢN LÝ NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG THỜI GIAN QUA

Ngân sách nhà nước Việt Nam được quản lý thống nhất, gồm ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Ngân sách địa phương gồm ngân sách của các cấp chính quyền địa phương. Ngân sách địa phương được phân cấp nguồn thu đảm bảo chủ động thực hiện những nhiệm vụ chi được giao. Quản lý ngân sách địa phương gắn với các cấp chính quyền địa phương, nhưng có mối liên hệ chặt chẽ với ngân sách trung ương và ngân sách nhà nước. Công tác quản lý ngân sách địa phương thời gian qua luôn được cải tiến và đạt nhiều kết quả tích cực góp phần lành mạnh tài chính quốc gia. Các nguồn thu ngân sách về cơ bản được huy động đầy đủ, kịp thời đáp ứng nhu cầu chi của chính quyền địa phương và đóng góp chung vào ngân sách nhà nước. Các nhiệm vụ chi được sắp xếp, bố trí theo thứ tự ưu tiên và thực hiện theo kế hoạch ngân sách đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Cân đối ngân sách địa phương cơ bản được đảm bảo. Chính quyền địa phương các cấp chủ động, linh hoạt trong quản lý, điều hành ngân sách, hỗ trợ tích cực phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

Tuy vậy, thực tiễn quản lý, điều hành ngân sách địa phương cũng bộc lộ một số hạn chế trên cả 3 khâu của chu trình quản lý ngân sách: lập dự toán, chấp hành ngân sách và quyết toán ngân sách nhà nước.

Thứ nhất, về công tác lập và giao dự toán

Về cơ bản các địa phương thực hiện công tác lập và giao dự toán tuân thủ quy định của Luật Ngân sách nhà nước, các văn bản hướng dẫn thi hành, đặc biệt là Nghị định 103/2014/NĐ-CP của Chính phủ về việc xây dựng kế

hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách nhà nước, thông tư của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính hướng dẫn xây dựng dự toán ngân sách nhà nước hằng năm. Tuy nhiên, công tác lập dự toán của một số địa phương chưa đảm bảo đúng quy trình; còn thiếu mẫu biểu, thuyết minh báo cáo theo quy định của pháp luật.

Về nguyên tắc, dự toán phải được lập trên cơ sở tổng hợp từ các đơn vị dự toán, các đơn vị trực thuộc, tuy vậy dự toán ngân sách của một số địa phương hoặc đơn vị dự toán không được xây dựng theo nguyên tắc này, mà chủ yếu dựa trên số ước thực hiện của năm trước và điều chỉnh theo tỷ lệ nhất định. Thực tiễn cho thấy, nhiều địa phương lập dự toán còn bỏ sót nguồn thu, "dự kiến chưa đầy đủ, chưa bao quát hết nguồn thu trên địa bàn". Nhiều dự toán được xây dựng thiếu cơ sở hoặc dựa trên cơ sở chưa vững chắc, ảnh hưởng đến tính đúng đắn và sát thực của số thu. Một số địa phương "lập dự toán thu nội địa thấp hơn ước thực hiện năm trước". Công tác lập dự toán chi cũng còn nhiều lỗi, sai sót, như: phân bổ khoản chi không thường xuyên cho chi thường xuyên hoặc ngược lại; giao kinh phí không thuộc nhiệm vụ chi... Nhiều địa phương không "phân bổ hoặc phân bổ chưa chi tiết danh mục ngay từ đầu năm" (kiểm

* TS., Viện...

toán nhà nước, 2018). Điều này trái với quy định của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015: “Việc phân bổ và giao dự toán ngân sách cho các đơn vị sử dụng ngân sách phải đảm bảo đúng với dự toán ngân sách được giao cả về tổng mức và chi tiết theo từng lĩnh vực, nhiệm vụ thu, chi được giao và hoàn thành trước ngày 31 tháng 12 năm trước”. Cá biệt có địa phương chưa tuân thủ đúng quy định về thời gian, lịch trình lập dự toán ngân sách nhà nước, “lập và gửi dự toán về Bộ Tài chính chậm” (Kiểm toán nhà nước, 2018).

Thứ hai, về công tác chấp hành thu, chi ngân sách

Về thu ngân sách nhà nước

Mặc dù đã áp dụng nhiều biện pháp tích cực, nhưng tình trạng nợ thuế vẫn còn khá phức tạp. Kết quả kiểm toán của Kiểm toán nhà nước cho thấy, tiền thuế nợ chưa có biểu hiện giảm. Tính đến ngày 31/12/2017, nợ thuế do ngành Thuế quản lý là 82.659 tỷ đồng, tăng 0,8% (681 tỷ đồng) so với cùng kỳ năm 2016. Tuy tỷ trọng nợ thuế so với thu nội địa (trừ đầu thô) có xu hướng giảm (năm 2017: 8,5%; năm 2016: 9,66%; năm 2015: 10,75%), nhưng “hầu hết các địa phương có dự nợ khó thu tăng” (Kiểm toán nhà nước, 2018). Tình trạng nợ thuế do ngành Hải quan quản lý tuy có xu hướng giảm trong những năm gần đây (năm 2017: 6.836 tỷ đồng, giảm 7,8% so với năm 2016 (578,08 tỷ đồng)), nhưng vẫn ở mức cao. Tỷ trọng nợ thuế của ngành Hải quan so với tổng thu ngành Hải quan năm 2017 là 2,3%.

Bên cạnh đó, nhiều địa phương cũng phát sinh các khoản thu không được lập dự toán. Thực tiễn này phản ánh chất lượng lập dự toán chưa cao, do chưa phân tích, đánh giá chính xác tình hình kinh tế của địa phương làm cơ sở cho việc lập dự toán thu.

Về chi ngân sách nhà nước

Nhiều khoản chi ngân sách được thực hiện, nhưng không đúng nội dung chi hoặc nội dung chi không phù hợp, nội dung chi “ảo” hoặc có căn cứ chi không phù hợp. Nhiều khoản không có trong chế độ, như: chi lễ tết, hiếu hỉ, chi hỗ trợ sai quy định, chi vượt định mức được chi; chi tham quan, nghỉ mát dưới hình thức học tập kinh nghiệm; chứng từ chi không đầy đủ...

Chi chuyển nguồn ngân sách năm trước sang năm sau hiện vẫn ở mức cao

BẢNG: KẾT QUẢ KIẾN NGHỊ KIỂM TOÁN THU, CHI NGÂN SÁCH TẠI CÁC ĐỊA PHƯƠNG ĐƯỢC KIỂM TOÁN (NIÊN ĐỘ NGÂN SÁCH NĂM 2015, 2016, 2017)

Nội dung	Số tiền (đồng)		
	Niên độ 2015	Niên độ 2016	Niên độ 2017
Kiến nghị tăng thu ngân sách nhà nước	1.118.821.413.010	4.248.959.758.698	3.343.648.707.922
Kiến nghị giảm chi thường xuyên	1.771.894.276.677	6.438.597.989.458	8.911.809.217.619
Kiến nghị giảm chi đầu tư phát triển	678.330.825.559	4.685.733.340.410	3.236.433.571.414
Kiến nghị xử lý tài chính khác	4.673.382.304.608	26.543.455.836.915	19.829.652.189.893

Nguồn: Báo cáo tổng hợp kết quả kiểm toán năm 2016, 2017, 2018

và tiếp tục gia tăng qua các năm. Mặc dù Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 với những quy định khá cụ thể về điều kiện chuyển nguồn ngân sách đã có hiệu lực thực thi từ năm ngân sách 2017, song số kinh phí của các địa phương năm 2017 chuyển sang năm 2018 là 245.165 tỷ đồng, tương ứng 75% tổng chi chuyển nguồn của ngân sách nhà nước (245.165/326.380 tỷ đồng). Trong số 49 địa phương được Kiểm toán nhà nước kiểm toán niên độ ngân sách năm 2017, có 03 địa phương vẫn có các khoản chi chuyển nguồn qua nhiều năm nhưng chưa thực hiện 701,7 tỷ đồng (Kiểm toán nhà nước, 2018).

Tình hình thu, chi ngân sách nhà nước tại các địa phương có thể được phản ánh tổng hợp thông qua các số liệu kiểm toán do Kiểm toán nhà nước cung cấp tại các báo cáo tổng hợp kết quả kiểm toán năm 2016, 2017, 2018 (Bảng).

Các số liệu cho thấy quy mô xử lý tài chính tại các địa phương được kiểm toán tăng cao. Tại niên độ tài chính 2017, Kiểm toán nhà nước kiến nghị tăng thu ngân sách nhà nước (tại các địa phương được kiểm toán) là 3.343,6 tỷ đồng tăng gần gấp 3 lần so với niên độ tài chính 2015 (1.118,8 tỷ đồng). Số kiến nghị giảm chi thường xuyên cũng tăng hơn 5 lần (8.911,8 tỷ đồng của niên độ 2017 so với 1.771,9 tỷ đồng của niên độ 2015). Số chi đầu tư phát triển được Kiểm toán nhà nước kiến nghị giảm cũng tăng rất cao, khoảng 4,8 lần (3.236 tỷ đồng niên độ năm 2017 so với 678 tỷ đồng niên độ 2015). Kết quả xử lý tài chính gia tăng không phản ánh được toàn bộ thực trạng quản lý ngân sách địa phương, nhưng là một tín hiệu quan trọng phản ánh khách quan những bất cập trong công tác quản lý, điều hành ngân sách của các địa phương. Theo đó, cần có giải pháp tích cực để nâng cao tính hiệu lực, hiệu quả trong quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước nói chung và ngân sách địa phương nói riêng.

Thứ ba, về công tác quyết toán ngân sách nhà nước

Thực tiễn cho thấy, công tác xử lý thu, chi ngân sách nhà nước cuối năm được các địa phương, các đơn vị sử dụng ngân sách thực hiện theo đúng quy định của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 và các văn bản



Nhiệm vụ chi ngân sách được thực hiện, nhưng không đúng nội dung chi hoặc nội dung chi không phù hợp, nội dung chi "ảo" hoặc có căn cứ chi không phù hợp

hướng dẫn thi hành. Trình tự, thủ tục và các mẫu biểu báo cáo tuân thủ quy định, đảm bảo tính pháp lý của báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước. Tuy vậy, vẫn còn một số địa phương xử lý số kết dư chưa đúng theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, như không thực hiện trích 50% số kết dư ngân sách cấp tỉnh để bổ sung Quỹ Dự trữ tài chính, hay hạch toán toàn bộ kết dư vào thu ngân sách năm sau, hoặc để lại phân bổ sử dụng hết. Một số địa phương chậm triển khai việc thẩm định, xét duyệt quyết toán ngân sách của đơn vị dự toán cấp dưới trực thuộc.

GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG QUẢN LÝ NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG

Để khắc phục những hạn chế trên, một số giải pháp cơ bản nhằm nâng cao chất lượng quản lý ngân sách địa phương được đề xuất như sau.

Một là, tăng cường kỷ luật tài khóa

Không tuân thủ kỷ luật tài khóa được xem là nguyên nhân cơ bản dẫn đến hầu hết các hạn chế, bất cập trong công tác quản lý, sử dụng ngân sách địa phương. Đánh giá một cách khách quan, hiện nay, hệ thống pháp luật về tài chính - ngân sách của Việt Nam khá đầy đủ; các quy định, chế độ, tiêu chuẩn về cơ bản đều đã được ban hành làm công cụ cho công tác quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, tình trạng không tuân thủ kỷ luật tài chính tại không ít địa phương đã khiến cho hiệu lực quản lý ngân sách địa phương bị giảm thấp. Giải pháp có tính mẫu chốt và xuyên suốt là tăng cường kỷ luật tài khóa; áp dụng những chế tài mạnh đủ sức răn đe và ngăn chặn các hành vi vi phạm kỷ luật ngân sách; gắn kỷ luật tài chính với trách nhiệm của người đứng đầu cấp ngân sách và đơn vị sử dụng ngân sách.

Về điểm này, rất cần tăng cường hoạt động thanh tra, kiểm tra và kiểm toán để cung cấp thông tin cho

các cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền, từ đó có biện pháp xử lý phù hợp, đồng thời cần công khai, minh bạch thông tin để thực thi giám sát. Tại đây, hoạt động giám sát của công đồng đối với việc quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước sẽ phát huy hiệu quả cao, do có nhiều thông tin hữu ích hơn. Trong dài hạn, Nhà nước cần thiết phải luật hóa việc tuân thủ kỷ luật tài khóa. Cụ thể là nghiên cứu ban hành Luật về trách nhiệm tài chính nhà nước để điều chỉnh các vấn đề về trách nhiệm, nghĩa vụ quản lý và chấp hành kỷ luật tài chính - ngân sách.

Hai là, nâng cao chất lượng xây dựng dự toán ngân sách nhà nước

Lập dự toán là khâu đầu tiên, quan trọng của chu trình quản lý ngân sách. Dự toán được lập chính xác, bao quát hết nguồn thu, phân ánh chính xác các nhiệm vụ chi tạo tiền đề, cơ sở tốt cho khâu chấp hành và quyết toán ngân sách, tránh bị động trong điều hành ngân sách. Ngược lại, dự toán được lập không dựa trên cơ sở có đầy đủ căn cứ khoa học và phù hợp với thực tiễn, tuân thủ quy trình, thời gian quy định, thì khi thực hiện ngân sách địa phương sẽ thiếu minh bạch, kém hiệu quả; đồng thời, làm cho quá trình quyết toán ngân sách địa phương gặp nhiều khó khăn, phức tạp. Trong bối cảnh hiện nay, để nâng cao chất lượng lập dự toán ngân sách nhà nước cần:

- Sớm xây dựng pháp luật cơ sở dữ liệu quốc gia tập trung, đồng nhất, phân ánh

đầy đủ, chính xác, kịp thời diễn biến nền kinh tế của cả nước và từng địa phương làm cơ sở cho công tác xây dựng dự toán ngân sách địa phương.

- Nâng cao năng lực của cán bộ xây dựng dự toán ngân sách địa phương. Hiện đây là khâu còn yếu và chưa được quan tâm, chú trọng đúng mức. Ngoài đáp ứng yêu cầu chuyên môn về ngân sách nhà nước, cán bộ xây dựng dự toán còn cần có khả năng phân tích, dự đoán tình hình phát triển kinh tế - xã hội của năm kế hoạch, những diễn biến có ảnh hưởng đến thực hiện ngân sách địa phương, từ đó đưa ra nhận định đúng đắn khi xây dựng kế hoạch tài chính - ngân sách.

- Bên cạnh tăng cường năng lực chuyên môn, còn cần có các biện pháp thiết thực nâng cao trách nhiệm, tinh kỷ luật của cán bộ lập dự toán, cũng như những đơn vị, cá nhân có liên quan. Thực tế cho thấy, chất lượng dự toán ngân sách trong thời gian qua còn nhiều bất cập. Nguyên nhân chủ yếu do ý thức chấp hành pháp luật tài chính - ngân sách của một bộ phận không nhỏ cán bộ xây dựng dự toán chưa cao. Nhiều trường hợp làm méo mó dự toán ngân sách. Vì vậy, cần áp dụng các biện pháp thiết thực tăng cường trách nhiệm của cán bộ lập dự toán và người đứng đầu đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước.

- Tăng cường sự tham gia của Kiểm toán nhà nước trong công tác lập dự toán ngân sách nhà nước nhằm cung cấp thông tin để hội đồng nhân dân xem xét quyết định dự toán ngân sách địa phương cũng như phương án phân bổ dự toán. Cùng với đó là tăng cường công tác và năng lực thẩm tra dự toán ngân sách nhà nước của các cơ quan chức năng của hội đồng nhân dân.

Ba là, tăng cường và nâng cao chất lượng giám sát ngân sách địa phương của hội đồng nhân dân

Kỷ luật tài chính được thực hiện tốt khi có chế tài đủ mạnh và cơ chế giám

sát chặt chẽ để ngăn ngừa và phát hiện những sai sót. Theo quy định hiện hành, ngân sách địa phương được giám sát bởi hội đồng nhân dân. Tuy vậy, hoạt động giám sát trên thực tế nhiều khi có hiệu quả chưa cao. Các đại biểu hội đồng nhân dân dường như thiếu thông tin hữu ích để thực hiện quyền hạn của mình.

Hơn nữa, do ngân sách nhà nước là lĩnh vực có tính kỹ thuật và chuyên môn cao, không phải đại biểu dân cử nào cũng có thể hiểu và thực thi tốt nhiệm vụ giám sát tài chính - ngân sách của mình. Hội đồng nhân dân cần tăng cường sử dụng kết quả kiểm toán trong quá trình xem xét, quyết định dự toán và phân bổ ngân sách địa phương; phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương. Với nhiệm vụ, quyền hạn giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương, việc thực hiện nghị quyết của hội đồng nhân dân, hội đồng nhân dân các cấp cần tăng cường giám sát uỷ ban nhân dân các cấp, các đơn vị được kiểm toán thực hiện đầy đủ kiến nghị của Kiểm toán nhà nước trong quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công.

Bốn là, nâng cao năng lực và trách nhiệm của các đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước

Hiệu lực quản lý ngân sách địa phương phụ thuộc phần lớn vào năng lực và trách nhiệm của đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước, bởi đơn vị sử dụng ngân sách là cơ quan, tổ chức, đơn vị trực tiếp quản lý, sử dụng ngân sách. Thực tế cho thấy, nhiều đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước vi phạm kỷ luật tài chính do yếu kém về năng lực, không hiểu và thực thi đúng quy định của Nhà nước. Nhưng, cũng không ít đơn vị hiểu và nắm vững quy định của Nhà nước, song vẫn cố ý vi phạm hoặc không tuân thủ quy định của Nhà nước, vì lợi ích của cá nhân hoặc nhóm lợi ích. Điều này liên quan đến trách nhiệm của đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước. Để khắc phục những hạn chế này, các đơn vị sử dụng ngân sách cần nâng cao năng lực xây dựng dự toán ngân sách nhà nước, đảm bảo dự toán ngân sách nhà nước bám sát tình hình thực tế của đơn vị, bao quát các nguồn thu và nhiệm vụ chi; công tác triển khai ngân sách nhà nước đảm bảo đúng chế độ, chính sách, đúng mục đích, đối tượng, đảm bảo tiết kiệm, hiệu quả. Năng lực của đội ngũ cán bộ tài chính của đơn vị cũng cần được không ngừng nâng cao cả về chuyên môn và đạo đức. Tại đây, cần đề cao hơn nữa trách nhiệm cá nhân trong xử lý các vấn đề về tài chính và trách nhiệm của người đứng đầu đơn vị, với phạm vi sai phạm thuộc phạm vi quản lý theo quy định của pháp luật. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quốc hội (2015). *Luật Kiểm toán nhà nước*, số 81/2015/QH13, ngày 24/06/2015
2. Quốc hội (2015). *Luật Ngân sách nhà nước*, số 83/2015/QH13, ngày 25/06/2015
3. Kiểm toán nhà nước (2016). *Báo cáo tổng hợp kết quả kiểm toán năm 2015*
4. Kiểm toán nhà nước (2017). *Báo cáo tổng hợp kết quả kiểm toán năm 2016*
5. Kiểm toán nhà nước (2018). *Báo cáo tổng hợp kết quả kiểm toán năm 2017*
6. Kiểm toán nhà nước (2019). *Kiểm toán nhà nước - 25 năm vì nền tài chính quốc gia minh bạch, bền vững*