

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ T.P HỒ CHÍ MINH**



NGUYỄN MẬU HẦU



**CÁC GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN KIỂM SOÁT CHI TIÊU
CÔNG QUA HỆ THỐNG KHO BẠC NHÀ NƯỚC
VIỆT NAM**

**Chuyên ngành : KINH TẾ TÀI CHÍNH NGÂN HÀNG
Mã số : 60.31.12**

LUẬN VĂN THẠC SĨ KINH TẾ

**Giáo viên hướng dẫn khoa học:
TS. Sử Đình Thành**

TP. Hồ Chí Minh - năm 2005

MỤC LỤC

	Trang
Lời mở đầu	
Chương 1: Tổng quan về Kho bạc nhà nước và chi tiêu công	01
<i>1.1. Những vấn đề cơ bản về Kho bạc nhà nước.....</i>	<i>01</i>
1.1.1. Khái niệm về Kho Bạc nhà nước (KBNN)	01
1.1.2. Đặc điểm của KBNN trong nền kinh tế thị trường	01
1.1.3. Chức năng của hệ thống KBNN Việt Nam.....	02
<i>1.2. Những vấn đề cơ bản về chi tiêu công</i>	<i>04</i>
1.2.1. Khái niệm về chi tiêu công và quản lý chi tiêu công	04
1.2.2. Vai trò của chi tiêu công	05
1.2.3. Những đặc điểm của chi tiêu công	06
1.2.4. Nội dung chi tiêu công	07
<i>1.3. Những vấn đề cơ bản về kiểm soát chi tiêu công</i>	<i>10</i>
1.3.1. Khái niệm kiểm soát chi tiêu công	10
1.3.2. Những vấn đề cơ bản về kiểm soát chi tiêu công qua KBNN	10
Chương 2: Thực trạng về kiểm soát chi tiêu công qua hệ thống KBNN ở Việt Nam trong thời gian qua	18
<i>2.1. Quá trình hình thành và phát triển KBNN Việt Nam</i>	<i>18</i>
2.1.1. Giai đoạn trước cách mạng tháng tám năm 1945.....	18
2.1.2. Giai đoạn từ năm 1945 đến sau năm 1990	18
2.1.3. Giai đoạn từ năm 1990 đến nay	19
<i>2.2. Thực trạng về kiểm soát chi tiêu công qua KBNN ở Việt Nam</i>	<i>21</i>
2.2.1. Từ năm 1996 trở về trước.....	21
2.2.2. Từ năm 1997 đến năm 2003	22
2.2.3. Từ năm 2004 đến nay	23
<i>2.3. Đánh giá ưu điểm và những tồn tại về kiểm soát chi tiêu công qua hệ thống KBNN</i>	<i>33</i>
2.3.1. Những ưu điểm	33
2.3.2. Những tồn tại và hạn chế	35

Chương 3: Các giải pháp hoàn thiện kiểm soát chi tiêu công qua hệ thống KBNN	38
3.1. Mục tiêu và định hướng kiểm soát chi tiêu công	38
3.1.1. Mục tiêu	38
3.1.2. Những định hướng cơ bản hoàn thiện kiểm soát chi tiêu công qua KBNN	38
3.2. Một số giải pháp hoàn thiện kiểm soát chi tiêu công qua hệ thống KBNN	39
3.2.1. Xây dựng dự toán NS theo đầu ra gắn với khuôn khổ chi tiêu trung hạn	39
3.2.2. Hoàn thiện cơ chế kiểm soát chi tiêu công qua KBNN	44
3.2.3. Các giải pháp hỗ trợ khác	53
Kết luận	59
Phụ lục	
Tài liệu tham khảo	

LỜI MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài:

Kiểm soát chi tiêu công là một trong những công cụ trọng yếu của công tác quản lý chi tiêu công nhằm thực hiện việc phân bổ và sử dụng nguồn lực đúng mục đích có hiệu quả trong điều kiện nguồn lực tài chính còn hạn hẹp, góp phần đảm bảo nền kinh tế tăng trưởng nhanh, ổn định và bền vững. Từ khi có Luật NSNN ra đời (1996) việc kiểm soát chi tiêu công qua hệ thống KBNN đã từng bước tạo điều kiện cho các đơn vị dự toán chấp hành việc sử dụng vốn NSNN đúng định mức, tiêu chuẩn, chế độ nhà nước góp phần nâng dần hiệu quả chi tiêu công. Mặc dù cơ chế quản lý và kiểm soát chi tiêu công hiện hành đã được bổ sung, sửa đổi nhưng vẫn còn nhiều tồn tại làm hạn chế đến kết quả hoạt động của NSNN, nguồn lực bị phân bổ dàn trải, sử dụng còn lãng phí, chất lượng hàng hoá công cung cấp cho xã hội kém, người quản lý chi tiêu thiếu trách nhiệm về kết quả hoạt động ... đã tạo ra tình trạng lỏng lẻo, phá vỡ kỷ luật, kỷ cương tài chính và phát sinh nhiều tiêu cực, lãng phí và tham nhũng... Do đó, việc đổi mới cơ chế kiểm soát chi tiêu công là cấp thiết trước yêu cầu phát triển kinh tế thị trường ở nước ta hiện nay .

Đề tài “**Các giải pháp hoàn thiện kiểm soát chi tiêu công qua hệ thống Kho bạc nhà nước Việt Nam**” nhằm góp phần thiết thực đổi mới cơ chế kiểm soát chi tiêu công để ứng dụng vào thực tiễn một cách có hiệu quả hơn, phù hợp với hệ thống lý luận và cả trong thực tiễn mà nền kinh tế thị trường Việt Nam đang vận hành để phục vụ cho sự nghiệp công nghiệp hoá và hiện đại hoá đất nước.

2. Mục tiêu đề tài

Nhận thức được yêu cầu trên, người thực hiện đề tài mong muốn đạt được những mục tiêu sau đây :

- ✓ Hệ thống hoá một phần và phát triển lý luận về quản lý chi tiêu công và kiểm soát chi tiêu công trong nền kinh tế thị trường.
- ✓ Phân tích, đánh giá thực trạng kiểm soát chi tiêu công từ khi có luật NSNN ra đời
- ✓ Đề xuất những giải pháp hoàn thiện cơ chế kiểm soát chi tiêu công qua hệ thống KBNN, nhằm khắc phục những hạn chế và tồn tại hiện nay trong điều kiện cải cách nền tài chính công Việt Nam .

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đề tài lấy thực trạng việc quản lý chi tiêu công và kiểm soát chi tiêu công từ khi có luật NSNN (1996) đến nay làm đối tượng và giới hạn phạm vi nghiên cứu.

4. Phương pháp nghiên cứu

Trong quá trình nghiên cứu, người viết chủ yếu dựa vào phương pháp chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử, đồng thời kết hợp các phương pháp tổng hợp, phân tích và phương pháp tiếp cận nguyên nhân và kết quả để đưa ra giải pháp khắc phục những yếu kém, hạn chế còn tồn tại và hướng hoàn thiện mà đề tài đã đặt ra.

5. Kết cấu của đề tài

Đề tài được kết cấu với ba chương

- Chương 1 : Tổng quan về Kho bạc nhà nước và chi tiêu công
- Chương 2 :Thực trạng về kiểm soát chi tiêu công qua hệ thống KBNN ở Việt Nam trong thời gian qua.
- Chương 3 : Các giải pháp hoàn thiện kiểm soát chi tiêu công qua hệ thống KBNN.

CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN VỀ KHO BẠC NHÀ NƯỚC VÀ CHI TIÊU CÔNG

1.1 – Những vấn đề cơ bản về Kho Bạc Nhà Nước

1.1.1- Khái niệm về Kho Bạc Nhà Nước

Kho Bạc Nhà Nước (KBNN) là cơ quan tài chính thực hiện việc quản lý ngân quỹ nhà nước. Trong điều kiện của nền kinh tế thị trường, ngân sách nhà nước (NSNN) không chỉ đóng vai trò là nguồn vốn tài chính đảm bảo các nhu cầu chi tiêu cho bộ máy nhà nước, an ninh quốc phòng và các mục đích khác để củng cố chính quyền nhà nước, mà còn có vai trò to lớn trong điều tiết vĩ mô nền kinh tế - xã hội. Do đó, KBNN ngày nay được hiểu là một hệ thống tổ chức có nhiệm vụ chấp hành, đôn đốc việc chấp hành các hoạt động tài chính của nhà nước, giúp chính quyền quản lý quỹ tiền tệ, tài sản của nhà nước; chịu trách nhiệm giải quyết các khoản chi tiêu công, tập trung các khoản thu thuế và thu khác về quỹ NSNN; huy động vốn dưới hình thức phát hành công trái, trái phiếu chính phủ nhằm bù đắp các khoản bội chi NSNN và cho đầu tư phát triển.

1.1.2- Đặc điểm của Kho bạc nhà nước trong nền kinh tế thị trường

- *Thứ nhất, KBNN là kho ngân quỹ nhà nước.*

Mọi khoản tiền, tài sản của nhà nước đều được tập trung vào Kho bạc. Với đặc điểm này, KBNN thực hiện việc phản ánh các nguồn thu thông qua thuế, phí, lệ phí và các khoản thu khác vào NSNN và thực hiện điều tiết các khoản thu cho các cấp ngân sách theo luật định; thực hiện quản lý các khoản chi NSNN, là người kiểm soát cuối cùng trước khi tiền ra khỏi NSNN để thực hiện chi tiêu của nhà nước đúng mục đích; đồng thời tổ chức hạch toán NSNN, hạch toán kế toán các quỹ và tài sản của nhà nước giao cho KBNN quản lý.

- *Thứ hai, KBNN là công cụ quản lý quỹ tiền tệ của nhà nước nhằm phục vụ cho lợi ích cộng đồng.*

Trên cơ sở nguồn lực tài chính được tập trung, KBNN kiểm tra, kiểm soát việc phân phối và sử dụng các nguồn thu từ thuế và các nguồn thu khác để cung cấp tài chính đối với các loại hàng hoá, dịch vụ cho nhu cầu cơ bản phục vụ lợi ích cộng đồng .

- *Thứ ba, hoạt động của KBNN gắn liền với việc thực hiện dự toán thu chi NSNN.* Dự toán thu - chi của nhà nước là đặc trưng cơ bản của NSNN. KBNN dựa vào dự toán NSNN để kiểm soát quá trình chấp hành NSNN; đảm bảo quá trình phân phối và sử dụng vốn tiền tệ của ngân sách có hiệu quả.

1.1.3- Chức năng của hệ thống KBNN Việt Nam

1.1.3.1- Chức năng quản lý nhà nước về quỹ NSNN và các quỹ tài chính khác của nhà nước

Quản lý quỹ NSNN và các quỹ tài chính khác của nhà nước là chức năng cơ bản của KBNN. KBNN quản lý và điều hành quỹ NSNN bằng luật, chính sách tài chính và các công cụ nghiệp vụ. Quản lý và điều hành NSNN phải tuân thủ nghiêm ngặt các giai đoạn kế hoạch hoá NSNN: từ khâu lập, chấp hành và quyết toán ngân sách.

Ở khâu lập dự toán NSNN, với tư cách là cơ quan tham gia quản lý nhà nước về quỹ NSNN, KBNN cung cấp thông tin về tình hình thực hiện dự toán NSNN năm trước, giúp cho Chính phủ và các cấp chính quyền có thêm cơ sở cùng với các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo quốc phòng, an ninh để lập và phân phối nguồn lực tài chính có hiệu quả.

Ở khâu chấp hành NSNN, KBNN đóng vai trò quan trọng trong cả khâu hạch toán kế toán, kiểm soát và thanh toán. Đối với các khoản thu NSNN, KBNN có nhiệm vụ phối hợp chặt chẽ với cơ quan Thuế, Hải quan và các Bộ, Ngành tập trung nhanh và kịp thời mọi nguồn thu vào KBNN cho NSNN, đồng thời KBNN kiểm tra, kiểm soát việc chấp hành kỷ luật thu nộp và phân chia các khoản thu theo tỷ lệ % giữa các cấp ngân sách theo đúng qui định của pháp luật. Đối với các khoản chi NSNN, KBNN vừa làm nhiệm vụ phục vụ cho việc chi tiêu của đơn vị thụ hưởng NSNN vừa là người kiểm tra, kiểm soát nhằm làm cho mọi khoản chi tiêu công đúng mục đích, đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức và có hiệu quả nhằm thực hành tiết kiệm, chống lãng phí.

Ở khâu quyết toán NSNN, KBNN thực hiện hạch toán kế toán NSNN, định kỳ báo cáo việc thực hiện dự toán thu, chi NSNN cho cơ quan tài chính và cơ quan nhà nước hữu quan. Các số liệu báo cáo thu, chi về NSNN được KBNN đối chiếu xác nhận. Như vậy, KBNN là đơn vị thực hiện báo cáo quyết toán NSNN nhằm giúp cho chính phủ điều hành NSNN.

Bên cạnh nhiệm vụ trọng tâm là quản lý nhà nước về quỹ NSNN, KBNN được giao nhiệm vụ tổ chức quản lý quỹ ngoại tệ tập trung và các quỹ dự trữ tài chính nhà nước. Thông qua nghiệp vụ quản lý đề xuất những biện pháp, chính sách quản lý và sử dụng có hiệu quả quỹ dự trữ, phục vụ mục đích chính trị, kinh tế, xã hội và an ninh quốc gia. Ngoài ra KBNN còn quản lý tiền gửi, tài sản của các đơn vị, cơ quan nhà nước, các tổ chức kinh tế, cá nhân trong nước có tài khoản giao dịch tại kho bạc, tiền, tài sản thế chấp, ký cược của các đơn vị, tổ chức kinh tế và cá nhân trong nước...

1.1.3.2- Chức năng huy động vốn để cân đối NSNN và phục vụ cho đầu tư phát triển

Trên cơ sở mức bội chi đã được Quốc hội thông qua hàng năm, KBNN thực hiện việc huy động vốn thông qua đấu thầu tín phiếu kho bạc ngắn hạn qua ngân hàng nhà nước để cân đối và bù đắp thiếu hụt tạm thời của NSNN trong năm tài chính khi các nguồn thu NSNN chưa tập trung về kịp thời. Mặt khác, KBNN thông qua hình thức phát hành công trái, trái phiếu Chính phủ để huy động vốn trung và dài hạn nhằm bù đắp sự mất cân đối của NSNN, vừa bổ sung nguồn vốn cho các chương trình mục tiêu của Chính phủ phục vụ đầu tư phát triển kinh tế – xã hội. Ngoài ra, KBNN thực hiện phát hành trái phiếu cho các công trình, dự án thuộc diện được Nhà nước đầu tư nhưng chưa bố trí vốn trong năm kế hoạch. Nguồn vốn này tạo điều kiện phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội của đất nước thuộc phạm vi quản lý của các Bộ ngành, địa phương.

Trong cơ chế kinh tế thị trường có sự điều tiết của nhà nước, để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, hoạt động cho vay của nhà nước phải trên cơ sở chiến lược phát triển kinh tế - xã hội. Nguồn vốn cho vay tài trợ của nhà nước phải được tập trung cho các dự án có ý nghĩa then chốt tạo động lực phát triển ngành, vùng hoặc giải quyết các vấn đề xã hội cấp bách. Nguồn vốn cho vay tài trợ của nhà nước là một bộ phận của quỹ NSNN và các quỹ tài chính khác của nhà nước.

1.1.3.3- Chức năng kế toán công

Thực hiện chức năng này, nhiệm vụ kế toán công của KBNN bao gồm :

- Kế toán quỹ NSNN: Phản ánh, tổng hợp và kiểm tra từng khoản thu và chi NSNN bằng tiền .

- Kế toán tài sản công và các quỹ nhà nước: phản ánh sự tăng giảm các tài sản quốc gia cả về mặt giá trị và hiện vật, phản ánh sự tăng, giảm và các nguồn hình thành quỹ tài chính nhà nước trong các tài khoản tương ứng.

- Kế toán công nợ của nhà nước: KBNN có nhiệm vụ hạch toán đầy đủ các khoản nợ của nhà nước, bao gồm nợ trong nước dưới các hình thức vay bằng công trái, trái phiếu... và nợ nước ngoài.

Trong điều kiện hiện nay, cần xác định chức năng đúng đắn kế toán công của KBNN. Phải tách chức năng kế toán khỏi chức năng chuẩn chi. Nâng cao khả năng thu thập, xử lý và tổng hợp thông tin tại chỗ theo hệ thống dọc. KBNN đảm bảo công việc lập và thuyết trình báo cáo kế toán về NSNN và quỹ NSNN. Thông qua kế toán, KBNN phản ánh đầy đủ, trung thực tình hình thu - chi, biến động các nguồn vốn tài chính; thu thập, xử lý và cung cấp các thông tin cần thiết về tình hình tài chính quốc gia giúp cho Chính phủ và Hội đồng nhân dân các cấp điều hành ngân sách.

1.2 - Những vấn đề cơ bản về chi tiêu công

1.2.1- Khái niệm về chi tiêu công và quản lý chi tiêu công

1.2.1.1- Khái niệm chi tiêu công

Khái niệm chi tiêu công, về cả lý thuyết lẫn thực tế, có quan hệ trực tiếp và không thể tách rời các hoạt động của nhà nước nhằm hai mục đích: cải thiện phân phối thu nhập trong xã hội, hoặc tạo điều kiện nâng cao hiệu quả nền kinh tế.

Xét về phương diện pháp lý, chi tiêu công là những khoản chi tiêu do các pháp nhân hành chính nhà nước thực hiện nhằm đạt được mục tiêu kinh tế – xã hội đặt ra.

Xét về bản chất, chi tiêu công là quá trình phân phối và sử dụng các nguồn lực tài chính đã được tập trung trong các quỹ của nhà nước theo mục đích sử dụng của các quỹ. Dựa vào mục đích sử dụng của các quỹ và các mục tiêu quản lý khác nhau để

xem xét, đánh giá tính đúng đắn, tính hợp lý của việc phân phối vốn và tính tiết kiệm, tính hiệu quả của việc sử dụng vốn thuộc các quỹ đó.

Xét một cách tổng quát, một hệ thống chi tiêu công phải đảm bảo nguyên tắc:

- Phân bổ nguồn lực phải phù hợp với các chiến lược được ưu tiên.
- Sử dụng nguồn lực một cách hiệu quả trong quá trình thực hiện các chiến lược ưu tiên đó.
- Thông tin trung thực, có cơ sở để cấp có thẩm quyền ra quyết định chính xác và đúng đắn.
- Công khai ngân sách và có trách nhiệm giải trình các khoản chi tiêu công.

1.2.1.2- Khái niệm về quản lý chi tiêu công

Quản lý chi tiêu công là sự phản ánh hoạt động tổ chức điều khiển và đưa ra quyết định của nhà nước đối với quá trình phân phối và sử dụng nguồn lực tài chính công nhằm thực hiện tốt các chức năng kinh tế-xã hội của nhà nước.

Chi tiêu công trực tiếp trả lời câu hỏi nhà nước chi cho cái gì. Còn quản lý chi tiêu công trả lời cho câu hỏi nhà nước chi như thế nào.

Nội dung quản lý chi tiêu công bao gồm những nội dung sau:

- Phân cấp chi giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương.
- Soạn lập ngân sách dựa trên cơ sở dự báo thu nhập và kế hoạch phân bổ nguồn lực, gắn kết ngân sách với việc đưa ra chính sách.
- Cấp phát, thanh toán và kiểm soát chi.
- Kế toán, báo cáo và đánh giá thực hiện.
- Kiểm toán và giám sát của cơ quan lập pháp và các cơ quan khác.

1.2.2- Vai trò của chi tiêu công

- Trước hết, chi tiêu công có vai trò rất quan trọng trong việc thu hút vốn đầu tư của khu vực tư và chuyển dịch cơ cấu kinh tế.

Vai trò này được thể hiện rõ nét thông qua các khoản chi cho đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng như: đường sá, trường học, bệnh viện, viễn thông, thủy lợi, nước sạch, bảo vệ môi trường,... Bên cạnh đó, nhà nước còn có những chính sách hỗ trợ trực tiếp cho các doanh nghiệp bằng nhiều hình thức khác nhau như: trợ giá, hỗ trợ vốn, góp vốn

liên doanh, cổ phần, ... sự hỗ trợ của nhà nước thường tập trung vào các lĩnh vực quan trọng với mục đích bình ổn thị trường và bù đắp những thua thiệt của các doanh nghiệp phải hoạt động theo chính sách điều chỉnh cơ cấu kinh tế. Đó là chưa kể chính sách hỗ trợ vô cùng quan trọng và thiết thực của nhà nước về nguồn nhân lực thông qua các chính sách phát triển hoạt động sự nghiệp giáo dục, đào tạo, nghiên cứu khoa học, y tế ... Tất cả điều đó khẳng định vai trò quan trọng của nhà nước trong việc thu hút vốn đầu tư từ khu vực tư nhân và chuyển dịch cơ cấu kinh tế trong nền kinh tế thị trường.

- Chi tiêu công góp phần điều chỉnh chu kỳ kinh tế.

Vai trò này biểu hiện ở chỗ, với một khối lượng lớn hàng hoá do nhà nước tiêu thụ trên thị trường đã làm cho tổng cầu của xã hội được mở rộng. Từ đó tác động trở lại làm nâng cao khả năng sản xuất phát triển hơn nữa. Với góc độ này, chi tiêu công đã trở thành công cụ kinh tế quan trọng của nhà nước góp phần tái tạo lại cân bằng của thị trường hàng hoá khi bị mất cân đối bằng cách tác động vào các quan hệ cung cầu thông qua tăng hay giảm mức độ chi tiêu công ở thị trường này.

- Chi tiêu công góp phần tái phân phối thu nhập xã hội giữa các tầng lớp dân cư, thực hiện công bằng xã hội.

Về mặt xã hội, nhà nước sử dụng công cụ thuế để động viên nguồn thu cho nhà nước, thì chi tiêu công lại mang tính chất chuyển giao thu nhập đó đến những người có thu nhập thấp thông qua các khoản chi an sinh xã hội, chi cho các chương trình mục tiêu xoá đói giảm nghèo...

1.2.3- Những đặc điểm của chi tiêu công

Trước hết, chi tiêu công nhằm phục vụ cho lợi ích chung của cộng đồng dân cư ở các vùng hay ở phạm vi quốc gia. Đặc điểm này xuất phát từ chức năng quản lý toàn diện nền kinh tế – xã hội của nhà nước. Quá trình thực hiện chức năng này, nhà nước đã cung cấp một lượng hàng hoá dịch vụ khá lớn cho nền kinh tế nhằm đáp ứng nhu cầu của xã hội về hàng hoá công cộng.

Thứ hai, chi tiêu công luôn luôn gắn liền với bộ máy nhà nước và những nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội mà nhà nước thực hiện. Chính quyền thực hiện chi ngân sách theo nội dung đã được quy định trong phân cấp quản lý NSNN nhằm đảm bảo cho

các cấp chính quyền thực hiện chức năng quản lý, phát triển kinh tế – xã hội. Đồng thời các cấp của cơ quan quyền lực nhà nước là chủ thể duy nhất quyết định cơ cấu, nội dung, mức độ của các khoản chi tiêu công.

Thứ ba, chi tiêu công mang tính chất công. Tất cả những khoản chi ngân sách tương ứng cho những đơn đặt hàng của Chính phủ về mua hàng hoá dịch vụ nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của nhà nước. Đồng thời đó cũng là những khoản chi cần thiết, phát sinh tương đối ổn định như: chi lương cho viên chức nhà nước, chi hàng hoá dịch vụ công đáp ứng nhu cầu tiêu dùng công cộng của các tầng lớp dân cư...

1.2.4- Nội dung chi tiêu công

Chi tiêu công được diễn ra trên phạm vi rộng, dưới nhiều hình thức và có ảnh hưởng rất lớn đến đời sống kinh tế, chính trị, xã hội của một quốc gia. Có nhiều cách phân loại các khoản chi, nhưng nhìn chung thường chia nội dung chi tiêu công theo một cơ cấu phù hợp hơn với thông lệ quốc tế là chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển.

1.2.4.1- Chi thường xuyên

Chi thường xuyên là quá trình phân phối, sử dụng nguồn lực tài chính của nhà nước để đáp ứng các nhu cầu chi như: chi lương, phụ cấp lương, chi nghiệp vụ quản lý

- Chi thường xuyên mang những đặc trưng cơ bản sau:

+ *Chi thường xuyên mang tính ổn định*: Đặc trưng này xuất phát từ sự tồn tại của bộ máy nhà nước, đòi hỏi phải có nguồn lực tài chính ổn định duy trì sự hoạt động của bộ máy nhà nước. Tính ổn định còn bắt nguồn từ sự ổn định trong từng hoạt động cụ thể của mỗi bộ phận thuộc bộ máy nhà nước.

+ *Là các khoản chi mang tính chất tiêu dùng xã hội*: Các khoản chi thường xuyên chủ yếu nhằm trang trải cho các nhu cầu về quản lý hành chính nhà nước, về quốc phòng, an ninh, về các hoạt động sự nghiệp và các hoạt động xã hội khác do nhà nước tổ chức. Các khoản chi này gắn với tiêu dùng của nhà nước và xã hội mà kết quả của chúng là tạo ra các hàng hoá và dịch vụ công cho hoạt động của nhà nước và yêu cầu phát triển của xã hội.

+ *Phạm vi, mức độ chi thường xuyên gắn chặt với cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước*: Các khoản chi thường xuyên luôn hướng vào việc đảm bảo sự hoạt động bình

thường của bộ máy nhà nước, do đó nếu bộ máy nhà nước gọn nhẹ, hoạt động có hiệu quả thì số chi thường xuyên sẽ giảm.

- Các khoản chi thường xuyên thường được chia theo từng lĩnh vực :

+ *Chi quản lý hành chính nhà nước*: Bao gồm các lĩnh vực cơ bản sau: Chi về hoạt động của các cơ quan quyền lực nhà nước; chi về hoạt động của hệ thống các cơ quan pháp luật; chi về hoạt động của hệ thống các cơ quan quản lý kinh tế - xã hội và chính quyền các cấp; chi về hoạt động của các cơ quan Đảng Cộng sản Việt Nam các cấp; chi về hoạt động của các tổ chức chính trị xã hội...

+ *Chi cho an ninh quốc phòng và trật tự an toàn xã hội*: Chi an ninh quốc phòng được tính vào khoản chi thường xuyên đặc biệt quan trọng nhằm đảm bảo sự tồn tại của nhà nước và hệ thống chính trị, ổn định trật tự xã hội và sự toàn vẹn lãnh thổ. Khoản chi này gồm hai bộ phận chi lớn là: chi cho quốc phòng và chi cho an ninh .

+ *Chi sự nghiệp văn hoá – xã hội* : Là các khoản chi mang tính chất tiêu dùng xã hội, liên quan đến sự phát triển đời sống tinh thần của các tầng lớp dân cư. Chi văn hoá- xã hội gắn liền với quá trình đầu tư phát triển nhân tố con người. Chi văn hoá xã hội bao gồm các khoản chi: sự nghiệp khoa học – công nghệ, sự nghiệp giáo dục-đào tạo, y tế, văn hoá, nghệ thuật, thể dục – thể thao, thông tấn, báo chí, phát thanh, truyền hình và các hoạt động khác về văn hoá xã hội...

+ *Chi sự nghiệp kinh tế của nhà nước*: Việc thành lập các đơn vị sự nghiệp kinh tế để phục vụ cho hoạt động của mỗi ngành và phục vụ chung cho toàn bộ nền kinh tế quốc dân là hết sức cần thiết. Các hoạt động sự nghiệp kinh tế do nhà nước thực hiện để tạo điều kiện thuận lợi cho các hoạt động của các thành phần kinh tế.

+ *Chi khác* : Ngoài các khoản chi thường xuyên lớn thuộc những lĩnh vực chi trên còn có các khoản chi khác cũng xếp vào cơ cấu chi thường xuyên như: chi trợ giá theo chính sách của nhà nước, chi trả lãi tiền vay của chính phủ, chi hỗ trợ quỹ BHXH

1.2.4.2 – Chi đầu tư phát triển

Chi đầu tư phát triển là quá trình nhà nước sử dụng một phần vốn tiền tệ của NSNN để đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế – xã hội, phát triển sản xuất và để dự

trữ vật tư hàng hoá, nhằm đảm bảo thực hiện các mục tiêu ổn định và tăng trưởng của nền kinh tế.

- Xét theo mục đích, chi đầu tư phát triển bao gồm:

+ *Chi xây dựng các công trình thuộc kết cấu hạ tầng kinh tế – xã hội không có khả năng hoàn vốn*: Đây là khoản chi lớn của nhà nước nhằm phát triển kết cấu hạ tầng đảm bảo các điều kiện cần thiết ban đầu cho nhiệm vụ phát triển kinh tế – xã hội. Do đó tính khả năng hoàn vốn rất thấp, thậm chí có những công trình không có khả năng hoàn vốn. Trong điều kiện NSNN có hạn, Chính phủ chỉ tập trung ưu tiên những công trình thiết yếu về giao thông, bưu chính viễn thông, điện lực năng lượng, các ngành công nghiệp cơ bản, các công trình trọng điểm phát triển văn hoá - xã hội...

+ *Chi đầu tư hỗ trợ vốn cho các doanh nghiệp nhà nước, góp vốn cổ phần, góp vốn liên doanh vào các doanh nghiệp thuộc các lĩnh vực cần thiết có sự tham gia của nhà nước*: Là các khoản chi NSNN để đầu tư hỗ trợ cho sản xuất dưới các hình thức: Đầu tư hỗ trợ vốn cho các doanh nghiệp nhà nước; góp vốn cổ phần hoặc liên doanh. Trong nền kinh tế thị trường, thông qua khoản chi này nhà nước can thiệp vào nền kinh tế bằng việc nắm những ngành quan trọng, chủ yếu, quy mô lớn để định hình nền kinh tế theo mục tiêu phát triển kinh tế của đất nước, đảm bảo vai trò chủ đạo của thành phần kinh tế nhà nước.

+ *Chi thực hiện các chương trình mục tiêu*: Là những khoản chi nhằm hỗ trợ vốn cho các dự án đầu tư phát triển thuộc các ngành nghề ưu đãi và các vùng khó khăn theo quy định của Chính phủ. Thông qua việc thực hiện các chương trình mục tiêu để góp phần từng bước phát triển những vùng khó khăn nhằm tạo ra việc làm và rút ngắn khoảng cách về chênh lệch phát triển kinh tế – xã hội giữa các vùng, các địa phương.

+ *Chi hỗ trợ các quỹ hỗ trợ phát triển*: Nhằm tạo lập quỹ hỗ trợ phát triển để thực hiện kế hoạch tín dụng đầu tư của Nhà nước.

+ *Chi dự trữ nhà nước*: là khoản chi hình thành nên quỹ dự trữ nhà nước nhằm mục đích dự trữ cho những rủi ro, thiên tai địch hoạ... đảm bảo cho nền kinh tế – chính trị ổn định.

- Chi đầu tư phát triển từ NSNN có những đặc trưng cơ bản sau:

+ *Chi đầu tư phát triển mang tính chất tích lũy*: Khoản chi đầu tư phát triển của NSNN hàng năm góp phần tạo ra của cải vật chất xã hội làm cơ sở cho nền kinh tế phát triển ổn định và tăng trưởng, từ đó góp phần tăng thu cho NSNN.

+ *Phạm vi và mức độ chi đầu tư phát triển gắn chặt với việc thực hiện mục tiêu, yêu cầu phát triển kinh tế – xã hội của đất nước trong từng thời kỳ và sự lựa chọn phương pháp cấp phát của nhà nước*: Chi đầu tư phát triển phải đảm bảo các điều kiện cơ sở vật chất cho việc thực hiện các mục tiêu, yêu cầu phát triển kinh tế – xã hội. Phạm vi và mức độ chi đầu tư phát triển phụ thuộc vào việc lựa chọn phương thức cung cấp vốn đầu tư của nhà nước. Trong kinh tế thị trường hiện nay, ngoài nguồn vốn đầu tư trực tiếp từ NSNN, sự hỗ trợ vốn đầu tư từ các quỹ hỗ trợ phát triển nhà nước còn thực hiện chính sách xã hội hoá trong chi đầu tư để từ đó làm tăng tổng mức vốn đầu tư phát triển cho toàn xã hội.

1.3 – Những vấn đề cơ bản về kiểm soát chi tiêu công

1.3.1 - Khái niệm kiểm soát chi tiêu công

Kiểm soát chi tiêu công là việc kiểm tra, kiểm soát, xem xét, đối chiếu các nội dung chi tiêu theo đúng các chính sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu do nhà nước quy định. Kiểm soát chi được thực hiện chủ yếu trong giai đoạn chấp hành ngân sách ở thời điểm trước, trong và sau khi khoản chi được thực hiện bởi nhiều chủ thể như bản thân đơn vị sử dụng ngân sách, cơ quan quản lý cấp trên của đơn vị sử dụng ngân sách, cơ quan kho bạc và cơ quan tài chính.

1.3.2- Những vấn đề cơ bản về kiểm soát chi tiêu công qua KBNN

1.3.2.1- Ý nghĩa của việc lập dự toán chi tiêu công

Chu trình NSNN là một chuỗi nối tiếp các giai đoạn từ lập dự toán đến chấp hành ngân sách và quyết toán NSNN. Chi NSNN chỉ được thực hiện khi có đủ các điều kiện: đã có trong dự toán ngân sách được giao; đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định; đã được thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách hoặc người được uỷ quyền quyết định chi. Trong 3 điều kiện trên thì lập dự toán là điều kiện tiên quyết :

- *Trước hết, dự toán ngân sách thể hiện tính khoa học trong quản lý chi tiêu công.*

Lập dự toán chi ngân sách phải dựa vào kế hoạch – nhiệm vụ phát triển kinh tế – xã hội của năm ngân sách, nhu cầu chi tiêu cho các hoạt động cần thiết để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của nhà nước; căn cứ vào các chế độ, tiêu chuẩn và định mức chi tiêu được các cấp thẩm quyền phê duyệt; những phân tích đánh giá tình hình thực hiện nhiệm vụ chi ngân sách của năm hiện hành và những dự báo về chiến lược phát triển những năm tiếp theo. Ngược lại, việc định vị chính xác nội dung chi trong dự toán là việc rất quan trọng bởi nó ảnh hưởng đến việc phân cấp ngân sách thông qua phân cấp nguồn thu của từng cấp ngân sách, ảnh hưởng đến việc quản lý và thực hiện dự toán của từng cơ quan đơn vị sử dụng ngân sách, ảnh hưởng đến việc phân tích đánh giá chính xác tình hình kinh tế – tài chính – ngân sách trong niên độ để qua đó hoạch định chính sách tài chính – ngân sách nhằm phát triển kinh tế – xã hội trong giai đoạn tới.

- *Thứ hai, lập dự toán chi tiêu công là thực hiện phân bổ nguồn lực nhằm thực hiện các chức năng nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước.*

Lập dự toán là cơ sở phân bổ nguồn lực đảm bảo việc sử dụng hiệu quả các nguồn lực đó nhằm đạt được kết quả theo chiến lược mong muốn của Chính phủ. Một khi dự toán ngân sách phản ánh được đầy đủ các chương trình, dự án và hành động của Chính phủ, gắn kết chi tiêu với kết quả đầu ra của các chương trình dự án sẽ góp phần không nhỏ để làm tăng hiệu quả hoạt động ở khu vực công.

- *Thứ ba, dự toán chi ngân sách là cơ sở để thực hiện chi tiêu công.*

Dự toán tạo khuôn khổ cho việc chấp hành ngân sách. Nó được xem như là một hướng dẫn về mặt tài chính cho hoạt động của nhà nước và nó giúp cho nhà nước đảm bảo các hoạt động theo đúng các mục tiêu đã đề ra.

Kiểm soát chi theo dự toán có ý nghĩa rất quan trọng, trước hết là nhằm thiết lập kỷ luật tài chính trong quá trình quản lý và hoạt động của nhà nước theo định hướng các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội ở từng thời kỳ đã định ra. Thông qua kiểm soát chi theo dự toán để xác lập rõ nhiệm vụ, trách nhiệm và quyền hạn của các cấp các ngành trong quản lý ngân sách. Kiểm soát chi theo dự toán là cơ sở để đánh giá hiệu quả của hoạt động khu vực công. Qua đó điều chỉnh, thiết lập có hiệu quả các yếu tố thuộc về quản lý như: tổ chức, xây dựng thể chế, cung cấp thông tin, sử dụng các công

cụ để phân bổ nguồn lực tối ưu và sử dụng nguồn lực ấy có hiệu quả cao hơn, tránh làm lãng phí nguồn lực .

1.3.2.2- Đặc điểm của kiểm soát chi tiêu công qua KBNN

- *Trước hết, dự toán là cơ sở pháp lý để thực hiện kiểm soát chi tiêu công.*

Lập dự toán NSNN là cơ sở ban đầu để thực hiện chấp hành ngân sách. KBNN căn cứ vào dự toán được duyệt – là cơ sở pháp lý đầu tiên để thực hiện quá trình kiểm soát chi. Nếu dự toán không được duyệt thì quá trình kiểm soát chi không thực hiện.

_Thứ hai, kiểm soát chi tiêu công là một quá trình bao gồm nhiều chủ thể tham gia.

+ *Đối với cơ quan tài chính:* Có trách nhiệm thẩm tra việc phân bổ dự toán ngân sách cho các đơn vị sử dụng ngân sách đảm bảo tổng số dự toán giao cho các đơn vị trực thuộc không vượt quá dự toán được cấp có thẩm quyền giao cả về tổng mức và chi tiết; kiểm tra thẩm định việc điều chỉnh dự toán trong quá trình thực hiện dự toán.

+ *Đối với cơ quan KBNN:* Thực hiện nhiệm vụ thanh toán chi trả và kiểm soát chi theo các nội dung đã được duyệt trong dự toán; có quyền từ chối những khoản chi ngoài dự toán hoặc vượt dự toán và không đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức quy định.

+ *Đối với cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương:* Có trách nhiệm hướng dẫn, theo dõi, kiểm tra việc thực hiện chi tiêu của chính đơn vị mình và các đơn vị trực thuộc mình quản lý để điều chỉnh cho phù hợp trong quá trình thực hiện dự toán chi đã được duyệt.

+ *Đối với thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách:* Ra quyết định chi đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức và trong phạm vi dự toán được cấp có thẩm quyền giao; Quản lý, sử dụng ngân sách và tài sản nhà nước theo đúng mục đích, tiết kiệm và có hiệu quả.

- *Thứ ba, kiểm soát chi tiêu công được thực hiện theo mục lục ngân sách.*

Hiện nay, quá trình kiểm soát chi NSNN là quá trình phân loại nội dung chi theo tiêu thức nhất định và hạch toán kế toán theo mục lục NSNN nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý qua lập, chấp hành, quyết toán ngân sách và trợ giúp phân tích ngân sách.

1.3.2.3-Những nguyên tắc kiểm soát chi tiêu công qua KBNN

- Các khoản chi phải có trong dự toán NSNN được duyệt, đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức do cơ quan nhà nước có thẩm quyền qui định và đã được thủ trưởng đơn vị sử dụng kinh phí NSNN hoặc người được uỷ quyền quyết định chi.

- Tất cả các đơn vị sử dụng NSNN phải mở tài khoản tại KBNN; chịu sự kiểm tra, kiểm soát của cơ quan tài chính và KBNN trong quá trình lập dự toán, phân bổ dự toán, cấp phát, thanh toán, hạch toán và quyết toán NSNN.

- Mọi khoản chi tiêu công được hạch toán bằng đồng Việt Nam theo niên độ ngân sách, cấp ngân sách và mục lục NSNN. Các khoản chi bằng ngoại tệ, hiện vật, ngày công lao động được quy đổi và hạch toán bằng đồng Việt Nam theo tỷ giá ngoại tệ, giá hiện vật, ngày công lao động do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định.

- KBNN có trách nhiệm kiểm soát các hồ sơ, chứng từ, điều kiện chi và thực hiện cấp phát, thanh toán kịp thời các khoản chi tiêu công theo đúng quy định. KBNN có quyền từ chối, thanh toán các khoản chi không đúng mục đích, đối tượng; không đúng chế độ, định mức chi tiêu tài chính và không đủ các điều kiện chi theo quy định.

1.3.2.4- Những điều kiện để kiểm soát chi tiêu công qua KBNN

- *Đã có trong dự toán chi NSNN năm được duyệt*

+ Nội dung dự toán chi NSNN của các đơn vị sử dụng ngân sách phải phản ánh đầy đủ các khoản chi theo đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức do cơ quan có thẩm quyền ban hành, kể cả các khoản chi từ nguồn viện trợ và các khoản vay. Đối với các đơn vị có thu được phép để lại, các đơn vị được NSNN hỗ trợ một phần kinh phí cũng phải lập dự toán đầy đủ các khoản chi của đơn vị theo nguồn tự thu và nguồn NSNN hỗ trợ. Dự toán chi phải chi tiết theo nhóm mục NSNN.

+ Cơ quan tài chính cùng cấp có trách nhiệm kiểm tra kết quả giao dự toán ngân sách của các đơn vị, nếu có sự sai lệch với nội dung dự toán được cấp có thẩm quyền giao thì yêu cầu điều chỉnh lại. Sau 15 ngày nhận được báo cáo kết quả giao dự toán của đơn vị, nếu cơ quan tài chính không có ý kiến thì kết quả giao dự toán của đơn vị coi như được chấp nhận.

- *Đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức*

+ Định mức tiêu chuẩn là giới hạn tối đa các mức chi tiêu cho một mục đích cụ thể của đơn vị sử dụng NSNN được cơ quan chức năng có thẩm quyền ban hành. Định mức tiêu chuẩn chi là căn cứ quan trọng để lập dự toán chi tiêu công hàng năm và là căn cứ để kiểm soát chi. Có hai loại định mức: định mức chung và định mức cho ngành và địa phương.

+ Định mức tiêu chuẩn sử dụng chung trong phạm vi toàn quốc là những định mức do cơ quan chức năng có thẩm quyền ban hành áp dụng cho tất cả các tỉnh, thành phố trong cả nước.

+ Định mức tiêu chuẩn sử dụng trong phạm vi ngành, địa phương (nếu được Chính phủ cho phép hoặc có sự thoả thuận của Bộ chức năng) thì loại định mức tiêu chuẩn này được cơ quan có thẩm quyền của ngành, địa phương ban hành để đảm bảo phù hợp với tính chất đặc thù của ngành kinh tế hoặc địa phương.

Tất cả những khoản chi đã có định mức, tiêu chuẩn thì dự toán ngân sách của các đơn vị phải tuân theo định mức tiêu chuẩn đó và KBNN căn cứ vào tiêu chuẩn định mức để kiểm soát khi cấp phát thanh toán cho đơn vị sử dụng NSNN.

Những khoản chi chưa có tiêu chuẩn định mức được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt thì KBNN căn cứ vào dự toán được cơ quan cấp trên trực tiếp của đơn vị sử dụng ngân sách phê duyệt làm căn cứ để kiểm soát.

- Đã được chuẩn chi

+ Chuẩn chi là cho phép chi hoặc quyết định chi trong quản lý và điều hành NSNN. Khi thẩm định hồ sơ thanh toán, KBNN phải kiểm soát việc quyết định chi của chủ tài khoản đối với bất kỳ khoản chi nào hay còn gọi là kiểm tra lệnh chuẩn chi. Thẩm quyền chuẩn chi phải là người đứng đầu các cơ quan, đơn vị hoặc người được uỷ quyền (gọi chung là chủ tài khoản) đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Tất cả các chủ tài khoản phải đăng ký chữ ký và mẫu dấu đơn vị với cơ quan KBNN nơi giao dịch.

+ Đối với các khoản chi có trong dự toán được duyệt, lệnh chuẩn chi là “*Giấy rút dự toán ngân sách nhà nước*” của đơn vị sử dụng NSNN. Đối với các khoản chi ngoài dự toán được cơ quan tài chính cấp trực tiếp bằng “*lệnh chi tiền*”, cơ quan tài chính có

nhiệm vụ kiểm tra, kiểm soát nội dung, tính chất của từng khoản chi bảo đảm các điều kiện cấp phát NSNN theo qui định. KBNN có trách nhiệm thanh toán, chi trả cho đơn vị sử dụng NSNN theo nội dung ghi trong “*lệnh chi tiền*” của cơ quan tài chính.

- *Có đầy đủ hồ sơ chứng từ*

Mỗi khoản chi đều phải lập theo đúng mẫu chứng từ đã được qui định và phải được cấp có thẩm quyền duyệt. KBNN có trách nhiệm kiểm tra tính hợp pháp, hợp lệ trước khi thanh toán, chi trả kinh phí NSNN cho đơn vị sử dụng.

1.3.2.5- Nội dung kiểm soát chi tiêu công qua hệ thống KBNN

Có thể phân tích quá trình kiểm soát chi tiêu công qua hệ thống KBNN theo 3 nội dung sau :

- *Kiểm soát điều kiện có trong dự toán được giao*

+ Điều kiện có trong dự toán được giao là điều kiện đầu tiên của luật NSNN quy định cho các khoản chi NSNN. Dự toán ngân sách sau khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao, cơ quan tài chính thẩm tra phương án phân bổ dự toán chi tiết theo 4 nhóm mục gồm: nhóm mục thanh toán cho cá nhân; nhóm mục chi nghiệp vụ chuyên môn; nhóm mục chi mua sắm sửa chữa và nhóm mục chi khác. Việc quản lý dự toán theo 4 nhóm mục là phù hợp với trình độ lập dự toán, quản lý dự toán và sử dụng dự toán ở nước ta hiện nay, đồng thời thể hiện tính chủ động cho các đơn vị sử dụng ngân sách được quyền điều phối các mục chi trong cùng một nhóm mục, thậm chí được chủ động điều phối nhóm mục chi khác cho các nhóm mục còn lại.

+ KBNN căn cứ vào các nội dung chi của đơn vị sử dụng NSNN để đối chiếu các khoản chi trên các chứng từ so với dự toán NSNN được phê duyệt để định vị đúng mục lục NSNN nhằm hạch toán kế toán NSNN đúng quy định theo nguyên tắc quản lý dự toán không được vượt nhóm mục; không sử dụng nhóm mục này để chi cho nhóm mục kia ngoại trừ nhóm mục chi khác (được sử dụng để chi cho các nhóm mục kia trong trường hợp các nhóm mục đó không đủ dự toán để sử dụng); và toàn bộ các khoản chi trong năm của đơn vị không được vượt dự toán được giao.

- *Kiểm soát các định mức chi tiêu*

Kiểm soát các định mức chi tiêu là kiểm soát dựa vào các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi của nhà nước đã quy định. Đây là việc KBNN căn cứ vào hồ sơ, tài liệu, chứng từ của đơn vị sử dụng ngân sách đã quyết định chi để đối chiếu, kiểm soát có đúng chế độ quy định không nhằm thực hiện thanh toán hay từ chối thanh toán khoản chi mà đơn vị yêu cầu. Nội dung của công việc kiểm soát chi các định mức chi tiêu bao gồm :

- ✓ Kiểm tra, kiểm soát tính đầy đủ của chứng từ, hồ sơ thanh toán.
- ✓ Kiểm tra, kiểm soát tính hợp pháp, hợp lệ của chứng từ, hồ sơ thanh toán. Qua đó kiểm tra, kiểm soát các khoản chi có tuân theo chế độ nhà nước quy định không.

Phương pháp thực hiện kiểm soát định mức chi tiêu là KBNN thực hiện kiểm soát trên từng hồ sơ, tài liệu, chứng từ của đơn vị sử dụng ngân sách khi phát sinh thanh toán qua kho bạc.

- Kiểm soát về quyết định chi của đơn vị sử dụng NSNN

Quyết định chi là một trong 3 nội dung mà KBNN phải kiểm soát trong mỗi lần thanh toán. Quyết định chi về phương diện pháp lý thể hiện ý chí của người thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách trong việc sử dụng ngân sách để cấp phát hoặc thanh toán nhằm đáp ứng yêu cầu hoạt động quản lý nhà nước của đơn vị.

+ Xét về hình thức thì quyết định chi là loại văn bản được quy định để qua đó thể hiện ý chí của người có thẩm quyền ký phát hành nhằm rút ngân sách đã được giao để cấp phát hoặc thanh toán một khoản chi cụ thể nào đó.

+ Xét về phương diện chứng từ, quyết định chi là loại chứng từ trong thanh toán ngân sách theo mẫu qui định của Bộ Tài Chính do thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách ký phát hành yêu cầu KBNN xuất quỹ ngân sách để thanh toán, chi trả cho người thụ hưởng được chỉ định trên chứng từ.

Trong phương thức cấp phát theo dự toán qua KBNN thì quyết định chi là giấy rút dự toán của đơn vị sử dụng ngân sách, KBNN kiểm tra, kiểm soát các yếu tố ghi trên chứng từ để đảm bảo tính hợp pháp, hợp lý của chứng từ. Nội dung kiểm tra, kiểm soát điều kiện quyết định chi bao gồm:

- ✓ Số chứng từ, ngày tháng lập chứng từ.

- ✓ Tên gọi chứng từ: được sử dụng trên mẫu in sẵn. Hiện nay có 2 loại giấy rút dự toán: giấy rút dự toán ngân sách bằng tiền mặt và giấy rút dự toán ngân sách bằng chuyển khoản.
- ✓ Tên và tài khoản của đơn vị nhận: là căn cứ để KBNN thực hiện chuyển tiền trực tiếp vào tài khoản của đơn vị thụ hưởng được chỉ định trên chứng từ.
- ✓ Nội dung chi: KBNN kiểm soát nội dung chi của đơn vị ghi có đúng với mục lục ngân sách định vị trên chứng từ và có phù hợp với các hồ sơ, chứng từ có liên quan khác. Kiểm tra số tiền bằng số và bằng chữ trên chứng từ .
- ✓ Chữ ký và mẫu dấu đã đăng ký với KBNN.

Các nội dung nêu trên, sau khi KBNN kiểm soát đúng thì thực hiện việc xuất quỹ ngân sách chi trả trực tiếp cho đơn vị thụ hưởng (đơn vị thụ hưởng có thể là chính đơn vị, có thể là một đơn vị, cá nhân khác).

Tóm lại, Hệ thống KBNN hình thành với chức năng cơ bản là quản lý quỹ NSNN, các quỹ tài chính khác của nhà nước; thực hiện nhiệm vụ huy động vốn cho cân đối NSNN và cho đầu tư phát triển; đảm nhận vai trò kế toán công đã đánh dấu một bước thay đổi lớn trong quá trình đổi mới cơ chế quản lý chi tiêu công thông qua việc tách biệt giữa chức năng kinh doanh tiền tệ của hệ thống ngân hàng với chức năng quản lý NSNN của cơ quan tài chính. Từ khi Luật NSNN ra đời đã quy định rõ về quá trình phân cấp, lập, chấp hành và quyết toán NSNN, trong đó kiểm soát chi tiêu công được thống nhất giao cho hệ thống KBNN đảm nhận. Mục tiêu kiểm soát chi tiêu công qua KBNN là nhằm đảm bảo việc sử dụng kinh phí NSNN đúng mục đích, tiết kiệm và có hiệu quả. Kiểm soát chi tiêu công có ý nghĩa quan trọng trong việc phân phối và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực tài chính của đất nước; tạo điều kiện giải quyết tốt mối quan hệ giữa tích lũy và tiêu dùng; tăng cường kỷ luật tài chính; nâng cao niềm tin của nhân dân vào vai trò quản lý, điều hành của cơ quan chính quyền các cấp. Đồng thời qua quá trình đó, nhà nước sử dụng nó như một công cụ để thực hiện quản lý vĩ mô nền kinh tế, điều tiết định hướng phát triển thông qua xác định cơ cấu chi cho từng mục đích trong những giai đoạn nhất định và thực hiện các mục tiêu công bằng xã hội.

CHƯƠNG 2: THỰC TRẠNG VỀ KIỂM SOÁT CHI TIÊU CÔNG QUA HỆ THỐNG KBNN Ở VIỆT NAM THỜI GIAN QUA

2.1- Quá trình hình thành và phát triển KBNN Việt Nam

Ở Việt Nam, quá trình hình thành và phát triển Kho bạc nhà nước có thể khái quát qua các giai đoạn sau :

2.1.1 – Giai đoạn trước cách mạng tháng Tám năm 1945

Thời Pháp thuộc, Ngân khố Đông Dương là một công cụ trong tay chính quyền thực dân. Ngân khố Đông Dương được giao nhiệm vụ quản lý tiền, chứng khoán, in và phát hành xổ số và các tài sản khác của chính quyền. Ngân khố Đông Dương có mạng lưới tổ chức gồm trụ sở cơ quan chính và các chi nhánh đặt khắp 5 xứ: Bắc kỳ, Trung kỳ, Nam kỳ, Ai Lao và Cao Miên.

2.1.2 – Giai đoạn từ năm 1945 đến sau năm 1990

Giai đoạn này việc hình thành KBNN có những thay đổi chính sau:

- *Nha Ngân khố trực thuộc Bộ Tài Chính* (thời kỳ 1945 – 1951)

Cách mạng tháng Tám năm 1945 thành công, cùng với sự ra đời của Chính phủ cách mạng nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, ngày 28-8-1945, ngành Tài chính Việt Nam chính thức được thành lập. KBNN Việt Nam cũng đồng thời xuất hiện trên cơ sở tiếp quản, chiếm đoạt cơ quan ngân khố của chính quyền thực dân. Bằng sắc lệnh 75SL ngày 29/05/1946 do Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hoà ký, Nha ngân khố thuộc Bộ Tài chính đã chính thức đi vào hoạt động với chức năng nhiệm vụ chủ yếu:

- ✓ Tập trung quản lý các khoản thu về thuế, đảm phụ quốc phòng và công phiếu kháng chiến;
- ✓ Quản lý và giám sát các khoản cấp phát theo dự toán được duyệt; làm thủ tục quyết toán với cơ quan tài chính;
- ✓ Tổ chức phát hành giấy bạc Việt Nam (tiền tài chính) trong phạm vi cả nước;
- ✓ Đấu tranh trên mặt trận tiền tệ, thu hẹp và loại bỏ dần phạm vi lưu hành của tiền Đông Dương và các loại tiền khác của địch;

- ✓ Thực hiện các nguyên tắc cơ bản về thể lệ thu, chi và kế toán đại cương nhằm tăng cường công tác quản lý tài chính ngay trong điều kiện chiến tranh.

- Kho bạc nhà nước trực thuộc Ngân hàng quốc gia Việt Nam (thời kỳ 1951-1963)

Ngày 6/5/1951, Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà ký sắc lệnh 15SL thành lập ngân hàng quốc gia Việt Nam thay cho Ngân khố quốc gia và nha tín dụng. Ngày 20/07/1951, Thủ tướng Chính phủ quyết định số 107/TTg thành lập KBNN đặt trong Ngân hàng quốc gia nhưng thuộc quyền quản trị của Bộ Tài chính. Theo quyết định này, KBNN là hệ thống tổ chức từ trung ương tới cấp tỉnh, trưởng ngân hàng quốc gia cấp nào thì kiêm chức chủ nhiệm cơ quan kho bạc cấp ấy.

Ngày 26/10/1961, Hội đồng Chính phủ ra nghị định số 171/CP qui định nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam trong đó nhà nước giao cho hệ thống ngân hàng: tổ chức và thực hiện việc thu chi tiền theo dự toán NSNN; thực hiện việc thu nộp và cấp phát tiền theo yêu cầu của cơ quan tài chính; kiểm tra các cơ quan xí nghiệp và các tổ chức kinh tế khác trong việc thực hiện các công tác trên.

- Thành lập Vụ quản lý quỹ NSNN trực thuộc Ngân hàng nhà nước Việt Nam (thời kỳ 1964 – 1989)

Ngày 27/07/1964, Hội đồng Chính phủ ra quyết định số 113/CP thành lập Vụ Quản lý quỹ NSNN thuộc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Nhiệm vụ của Vụ quản lý quỹ NSNN được qui định như sau:

- ✓ Đôn đốc việc thu ngân sách nhà nước theo kế hoạch và chế độ của nhà nước;
- ✓ Giám đốc việc cấp phát các loại vốn theo chế độ, định mức các khoản chi của NSNN;
- ✓ Tổ chức việc theo dõi tình hình thu, chi và làm thống kê các khoản thu, chi của NSNN để báo cáo với Bộ Tài chính và cơ quan tài chính các cấp;
- ✓ Thông qua việc theo dõi thu, chi, giám đốc các cơ quan nhà nước và các tổ chức kinh tế trong việc chấp hành các chế độ thu, chi NSNN.

2.1.3 – Giai đoạn từ năm 1990 đến nay

Trước yêu cầu đổi mới cơ chế quản lý kinh tế theo cơ chế thị trường cần thiết phải tách hoạt động quản lý quỹ NSNN ra khỏi hệ thống Ngân hàng để lành mạnh hoá nền Tài chính quốc gia. Sau khi nghiên cứu kinh nghiệm hoạt động của KBNN Cộng hoà Pháp và kết quả thực hiện mô hình thí điểm KBNN ở hai tỉnh Kiên Giang và An Giang vào những năm 1988-1989, ngày 01/04/1990, Hội đồng Bộ trưởng đã ký quyết định số 07/HĐBT thành lập hệ thống Kho Bạc nhà nước trực thuộc Bộ Tài chính. Sau 5 năm hoạt động, cần phải hoàn thiện các quy trình và phương thức quản lý cho phù hợp với quá trình đổi mới của đất nước; đồng thời tạo môi trường pháp lý thuận lợi cho KBNN hoạt động, ngày 5-4-1995 Chính phủ đã ban hành nghị định 25/CP. Và sau 9 năm hoạt động theo những quy định của nghị định 25/CP, cùng với việc đẩy mạnh cải cách nền hành chính Nhà nước, hệ thống KBNN tiếp tục được hoàn thiện, phát triển về chức năng, nhiệm vụ và bộ máy. Quyết định số 235/TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 13/11/2003 đã quy định những nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của KBNN:

- ✓ Tập trung quản lý các khoản thu NSNN; thực hiện hạch toán số thu NSNN cho các cấp ngân sách theo qui định của pháp luật;
- ✓ Tổ chức thực hiện chi NSNN, kiểm soát, thanh toán, chi trả các khoản chi từ NSNN theo qui định của pháp luật;
- ✓ Quản lý, kiểm soát và thực hiện nhập, xuất các quỹ tài chính nhà nước, quản lý các khoản tạm thu, tạm giữ, tịch thu, ký cược, ký quỹ, thế chấp theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền;
- ✓ Quản lý các tài sản Quốc gia quý hiếm theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; quản lý tiền, tài sản, các chứng chỉ có giá của nhà nước và của các đơn vị, cá nhân gửi tại Kho bạc;
- ✓ Tổ chức hạch toán kế toán NSNN, hạch toán kế toán các quỹ và tài sản của nhà nước giao cho KBNN quản lý;

- ✓ Tổ chức huy động vốn trong nước và nước ngoài cho đầu tư phát triển thông qua phát hành công trái, trái phiếu;
- ✓ Thực hiện nhiệm vụ hợp tác quốc tế thuộc lĩnh vực KBNN.

Hệ thống Kho bạc nhà nước được tổ chức thống nhất từ Trung ương đến huyện, quận và cấp tương đương.

- Ở Trung ương có Kho bạc nhà nước
- Ở tỉnh, thành phố có Kho bạc nhà nước tỉnh (thành phố).
- Ở huyện, quận có Kho bạc nhà nước huyện (quận).

Thực tế hoạt động của KBNN đã khẳng định việc thành lập hệ thống KBNN trực thuộc Bộ Tài chính là một tất yếu khách quan, phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế – xã hội trong thời kỳ đổi mới, đặc biệt trong lĩnh vực quản lý và điều hành NSNN.

2.2- Thực trạng về kiểm soát chi tiêu công qua KBNN ở Việt Nam

2.2.1 Từ năm 1996 trở về trước

Trong giai đoạn này, cơ chế quản lý NSNN được thực hiện theo tinh thần Nghị định 168/CP của Hội đồng Chính phủ được ban hành từ năm 1961 – thời kỳ quản lý kinh tế theo cơ chế kế hoạch hoá tập trung, bao cấp. Do đó công tác kiểm soát chi tiêu công chưa được chú trọng và còn nhiều bất cập:

- KBNN thực hiện việc xuất quỹ NSNN theo lệnh cấp phát của cơ quan Tài chính, đơn vị thụ hưởng thực hiện việc chi tiêu. Do đó, thực chất việc cấp phát qua KBNN là xuất quỹ NSNN. Việc kiểm tra, kiểm soát chứng từ chi tiêu của KBNN rất hạn chế (gần như không thực hiện), đặc biệt đối với những khoản chi mua sắm trang thiết bị, sửa chữa lớn, sửa chữa thường xuyên của các đơn vị thụ hưởng không được kiểm tra, kiểm soát chặt chẽ. Hơn nữa trong thời kỳ này chưa có cơ chế đấu thầu nên trình trạng sử dụng NSNN còn lãng phí và thất thoát nhiều.

- Trách nhiệm, quyền hạn của cơ quan tài chính, KBNN, các Bộ, ngành, đơn vị thụ hưởng NSNN chưa được phân định cụ thể, rõ ràng, còn chồng chéo, song lại bị phân tán, chia cắt ở nhiều đầu mối (KBNN, Cơ quan tài chính, Ngân hàng đầu tư phát triển, cơ quan lao động và thương binh xã hội...)

- Việc cấp phát NSNN bằng lệnh chi tiền được sử dụng khá phổ biến ở các cấp ngân sách, đặc biệt là ngân sách địa phương. Trong trường hợp này, tiền của NSNN được chuyển thẳng vào tài khoản tiền gửi của đơn vị dự toán, làm tồn quỹ NSNN giảm đi, trong khi đó đơn vị lại chưa sử dụng ngay số tiền được cấp đó. Điều này một mặt gây căng thẳng giả tạo cho quỹ NSNN; mặt khác, KBNN rất khó kiểm tra, kiểm soát quá trình chi tiêu của đơn vị dự toán.

Chính phủ đã có nhiều biện pháp để cải thiện tình hình quản lý tài chính nói chung và quản lý NSNN nói riêng như: thành lập cơ quan bảo hiểm xã hội, thành lập hệ thống đầu tư phát triển trực thuộc Bộ tài chính... đặc biệt, Thủ tướng đã có quyết định 861/TTg ngày 30/12/1995 nhấn mạnh vai trò kiểm soát chi NSNN qua KBNN. Bộ Tài chính tổ chức thực hiện thí điểm công tác kiểm soát chi lương hưu và bảo hiểm xã hội tại KBNN Nam Hà (cũ) và khảo sát kinh nghiệm chi NSNN ở một số nước trên thế giới; đồng thời Bộ Tài chính đã ban hành quy chế đấu thầu mua sắm đồ dùng, trang thiết bị, phương tiện làm việc đối với các cơ quan nhà nước, lực lượng vũ trang, đoàn thể và các doanh nghiệp nhà nước ... Thông qua đó, công tác quản lý NSNN nói chung và kiểm soát chi NSNN nói riêng đã từng bước được cải thiện.

2.2.2 Từ năm 1997 đến năm 2003

Tại kỳ họp thứ 9, Quốc Hội khoá IX đã thông qua Luật NSNN (năm 1996). Đây là lần đầu tiên Việt Nam có một bộ luật điều chỉnh các mối quan hệ việc phân cấp quản lý, lập, chấp hành và quyết toán NSNN. Trong quản lý chi NSNN, Luật NSNN đã quy định rõ các điều kiện để một khoản chi được thực hiện cũng như quy trình cấp phát NSNN qua KBNN.

- Thực hiện cơ chế kiểm soát chi tiêu công theo Luật NSNN, KBNN đã kiểm tra, kiểm soát tương đối chặt chẽ các khoản chi tiêu của đơn vị bằng việc yêu cầu các đơn vị dự toán phải chấp hành đầy đủ các điều kiện chi theo Luật NSNN. Bước đầu dự toán được phân bổ theo 11 mục chi chủ yếu đã giúp các đơn vị dự toán, cơ quan Tài chính, KBNN có căn cứ để quản lý và kiểm soát chi NSNN. Việc mua sắm, sửa chữa của các đơn vị đã được quản lý bằng cơ chế đấu thầu (đối với những tài sản, hợp đồng có giá trị trên 100 triệu đồng) và việc kiểm tra, kiểm soát chứng từ chi của KBNN; các

khoản chi thường xuyên khác KBNN chỉ kiểm tra và thanh toán theo bảng kê chứng từ, đã tạo ra tính chủ động cho đơn vị thụ hưởng NSNN.

- Qua kiểm soát chi của KBNN, kinh phí NSNN được sử dụng đúng mục đích, đúng đối tượng, chấp hành chế độ về hoá đơn, chứng từ, định mức, tiêu chuẩn chi tiêu... Tình trạng chi chạy kinh phí cuối năm, toạ chi tiền mặt,... đã dần được hạn chế.

- Bước đầu thực hiện việc quản lý thu – chi ngân sách xã qua KBNN. Từ chỗ toàn bộ các khoản thu – chi ngân sách xã do các xã tự quản lý, không phản ánh qua tài khoản KBNN, sau khi có Luật NSNN, xã trở thành một cấp ngân sách hoàn chỉnh. Đã đưa đại bộ phận các khoản thu – chi của xã qua KBNN để kiểm tra, kiểm soát. Điều này đã góp phần nâng cao kỷ luật tài chính, đồng thời từng bước ổn định tình hình tài chính và nâng cao chất lượng quản lý ngân sách xã.

Tuy nhiên, trong giai đoạn này, kiểm soát chi tiêu công qua hệ thống KBNN vẫn còn những tồn tại, đó là:

- Mặc dù việc lập, duyệt, phân bổ dự toán đã có nhiều tiến bộ so với trước khi có luật NSNN, nhưng thực tế điều này vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu quản lý. Việc phân bổ và duyệt dự toán chi tiết của các đơn vị thường rất chậm so với qui định. Bên cạnh đó, chất lượng dự toán chưa cao; việc phân bổ chi phí thường xuyên chưa sát với nhu cầu chi thực tế của đơn vị; tình trạng khá phổ biến là có mục chi thì thừa, song có mục chi lại thiếu, nên việc điều chỉnh, gây khó khăn cho hoạt động của đơn vị.

- Một số tiêu chuẩn, định mức chi đã được sửa đổi, bổ sung, nhưng xét về tổng thể thì hệ thống tiêu chuẩn, định mức chi NSNN còn chưa đồng bộ, nhiều định mức đã quá lạc hậu, thậm chí có các lĩnh vực chi chưa xác định được định mức chi tiêu. Tình trạng này dẫn đến việc lập, duyệt dự toán không có căn cứ chắc chắn; tình trạng chi ngoài dự toán diễn ra khá phổ biến; KBNN thiếu căn cứ để kiểm soát chi; đơn vị dự toán thường phải tìm cách để hợp pháp hoá các khoản chi cho phù hợp ...

- Nhiều cơ quan, đơn vị cùng tham gia vào quá trình quản lý và kiểm soát chi, nhưng việc phân định phạm vi quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị đó chưa thực sự rõ ràng, đặc biệt là quy định trách nhiệm của người chuẩn chi đến đâu,

của người kiểm soát chi đến đâu trước mỗi khoản chi tiêu của đơn vị. Điều này dễ dẫn đến tình trạng giành quyền và đẩy trách nhiệm, quan liêu, cửa quyền,... trong quản lý.

- Trình độ cán bộ làm công tác quản lý tài chính nói chung và kiểm soát chi tiêu công nói riêng còn bộc lộ nhiều bất cập, đặc biệt là đối với xã, phường và các đơn vị sự nghiệp như trường, trạm y tế,... phần lớn cán bộ chưa qua đào tạo cơ bản về chuyên môn tài chính – kế toán.

2.2.3 Từ năm 2004 đến nay

2.2.3.1 Nhận định chung

Để quản lý thống nhất nền tài chính quốc gia, nâng cao tính chủ động và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc quản lý và sử dụng NSNN, củng cố kỷ luật tài chính, sử dụng tiết kiệm, có hiệu quả ngân sách và tài sản nhà nước, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế – xã hội, Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam khóa XI, kỳ họp thứ 2 đã thông qua luật NSNN ngày 16/12/2002. Luật được áp dụng từ năm ngân sách 2004.

Thực hiện Luật NSNN sửa đổi, Chính phủ đã ban hành Nghị định 60/NĐ-CP ngày 06/06/2003 và Bộ Tài Chính đã ban hành Thông tư 59/2003/TT-BTC, Thông tư 79/2003/TT-BTC hướng dẫn thực hiện Luật NSNN và kiểm soát chi qua KBNN. So với cơ chế kiểm soát chi trong giai đoạn trước, thì cơ chế kiểm soát chi mới có một số điểm thay đổi cơ bản, cụ thể là :

- Dự toán chi thường xuyên của đơn vị sử dụng NSNN được giao theo 4 nhóm mục chi chủ yếu là: chi thanh toán cho cá nhân; chi nghiệp vụ chuyên môn; chi mua sắm, sửa chữa và nhóm mục chi khác thay cho việc quy định chi tiết theo các mục chi như trước đây. Điều này đã tạo tính chủ động cho các đơn vị dự toán trong quá trình sử dụng nguồn kinh phí NSNN cấp; cơ bản hạn chế được tình trạng xin bổ sung, điều chỉnh dự toán nhiều lần; đồng thời, cũng tạo thuận lợi cho KBNN kiểm soát chi theo dự toán.

- Chuyển đổi hình thức cấp phát theo hạn mức kinh phí bằng hình thức chi trả, thanh toán theo dự toán. Đây là một bước chuyển biến mang tính đột phá của Luật NSNN sửa đổi. Thông qua việc giảm bớt các thủ tục hành chính rườm rà không cần

thiết và đáp ứng kịp thời nhu cầu chi của các đơn vị sử dụng NSNN; đồng thời, việc kiểm soát chi của KBNN cũng được thông thoáng hơn, KBNN không phải theo dõi hạn mức kinh phí của đơn vị mà chỉ căn cứ dự toán được duyệt để kiểm soát.

- Bổ sung phương thức tạm cấp kinh phí NSNN vào đầu năm ngân sách khi dự toán NSNN và phương án phân bổ NSNN chưa được cơ quan có thẩm quyền quyết định hoặc phải điều chỉnh dự toán NSNN và chi ứng trước cho dự toán năm sau (được thực hiện cho một số nhiệm vụ quan trọng cấp bách theo chế độ do Chính phủ quy định, nhưng chưa được bố trí trong dự toán và nguồn dự phòng không đáp ứng được) .

- Đơn vị được KBNN cấp phát tạm ứng bằng tiền mặt thuộc nguồn kinh phí năm sau để chi cho một số khoản như chi lương, chi nghiệp vụ, công vụ phí và một số khoản chi cần thiết khác để đảm bảo hoạt động của bộ máy.

- Đối với các khoản chi về mua sắm đồ dùng, trang thiết bị, sửa chữa lớn tài sản cố định, ngoài việc tuân thủ theo nhu cầu chi quý và dự toán chi năm được duyệt, còn phải tuân thủ theo dự toán chi quý do cơ quan có thẩm quyền duyệt (cùng với dự toán năm); đồng thời, khi thực hiện mua sắm, sửa chữa, đơn vị phải dự trù chi tiết cho công việc mua sắm, sửa chữa trình cơ quan chủ quản cấp trên phê duyệt và gửi KBNN để làm căn cứ kiểm soát, thanh toán.

Với những thay đổi như trên, khung pháp lý về kiểm soát chi cơ bản đã phát huy những mặt tích cực và khắc phục những hạn chế của cơ chế kiểm soát chi trong giai đoạn trước đây.

2.2.3.2 Thực trạng kiểm soát chi thường xuyên

2.2.3.2.1 Khuôn khổ pháp lý về ban hành chế độ kiểm soát chi thường xuyên

Trên cơ sở Luật NSNN và nghị định, Bộ Tài chính ban hành các thông tư nhằm tạo ra khuôn khổ kiểm soát chi thường xuyên:

- Thông tư số 20TC/KBNN ngày 25/04/1997;
- Thông tư số 40/1998/TT-BTC ngày 31/03/1998;
- Thông tư 79/2003/TT-BTC ngày 13/08/2003 hướng dẫn chế độ quản lý cấp phát, thanh toán các khoản chi NSNN qua KBNN;

- Thông tư số 33/2000/TT-BTC ngày 27/04/2000 về khoán biên chế và chi phí quản lý hành chính;
- Thông tư số 25/2002/TT-BTC ngày 21/03/2002 về cơ chế quản lý tài chính đối với đơn vị sự nghiệp có thu ...

2.2.3.2.2 Nội dung kiểm soát chi thường xuyên

- Trường hợp cấp phát NSNN theo dự toán :

Từ năm 2003 trở về trước thực hiện hình thức cấp phát NSNN bằng hạn mức kinh phí. Hình thức này áp dụng cho các khoản chi thường xuyên của các đơn vị sử dụng NSNN, bao gồm: các cơ quan hành chính nhà nước, các đơn vị sự nghiệp, các cơ quan, đoàn thể thường xuyên được NSNN đảm bảo kinh phí hoạt động. KBNN căn cứ vào hạn mức kinh phí được cơ quan tài chính hoặc cơ quan quản lý cấp trên phân phối cho đơn vị, tiến hành kiểm tra tính hợp pháp của hồ sơ và thanh toán. Hạn mức của tháng nào chỉ được sử dụng trong tháng đó, nếu không sử dụng hết thì có thể chuyển sang tháng sau để tiếp tục sử dụng, nhưng không được chuyển sang năm sau. Hạn mức kinh phí NSNN thuộc mục chi nào chỉ được cấp phát và thanh toán cho mục chi đó.

Từ năm 2004, thực hiện theo Luật NSNN sửa đổi (năm 2002), hình thức cấp phát bằng hạn mức kinh phí được thay bởi hình thức chi NSNN theo dự toán. KBNN căn cứ vào dự toán năm có chia ra quý đã được duyệt của các cấp có thẩm quyền cho đơn vị sử dụng NSNN để làm cơ sở kiểm soát chi. Đơn vị sử dụng NSNN lập nhu cầu chi quý chia ra từng tháng, gửi KBNN nơi giao dịch và gửi các hồ sơ liên quan, KBNN tiến hành kiểm tra tính hợp lý, hợp lệ của các chứng từ để cấp phát và thanh toán. Dự toán NSNN được sử dụng trong năm ngân sách, cuối năm không sử dụng hết được hủy bỏ (trừ các đơn vị khoán chi).

Nội dung kiểm soát chi đối với 4 nhóm mục chi thường xuyên theo dự toán:

+ Nhóm mục chi thanh toán cho cá nhân:

Các khoản tiền lương, có tính chất lương, học bổng, sinh hoạt phí: căn cứ vào dự toán năm được cấp có thẩm quyền giao; bảng đăng ký biên chế – quỹ lương, học bổng, sinh hoạt phí năm hoặc điều chỉnh (nếu có) đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt và

giấy rút dự toán NSNN của đơn vị sử dụng ngân sách, KBNN kiểm soát chứng từ, làm thủ tục cấp phát thanh toán cho đơn vị để chi trả cho người được hưởng.

Đối với các khoản thanh toán cho các cá nhân thuê ngoài, căn cứ vào dự toán NSNN được duyệt, nhu cầu chi quý do đơn vị sử dụng NSNN đăng ký, nội dung thanh toán theo hợp đồng kinh tế và giấy rút dự toán NSNN của đơn vị, KBNN kiểm soát cấp phát thanh toán trực tiếp cho người được hưởng hoặc cấp qua đơn vị để thanh toán cho người được hưởng.

+ Nhóm mục chi nghiệp vụ chuyên môn:

Căn cứ vào dự toán NSNN được cấp có thẩm quyền giao; nhu cầu chi quý do đơn vị đăng ký; các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi nghiệp vụ chuyên môn cho từng lĩnh vực; giấy rút dự toán NSNN của đơn vị sử dụng NSNN và các hồ sơ, chứng từ liên quan khác (tùy theo tính chất từng khoản chi), KBNN thực hiện kiểm soát và thanh toán cho đơn vị sử dụng NSNN.

+ Nhóm mục chi mua sắm, sửa chữa trong dự toán chi thường xuyên:

Căn cứ vào dự toán quý, năm được cấp có thẩm quyền giao; các biên bản đấu thầu kèm theo quyết định phê duyệt kết quả đấu thầu (đối với các khoản chi có giá trị từ 100 triệu đồng trở lên); hợp đồng kinh tế; biên bản nghiệm thu hoàn thành giữa A và B; phiếu giá do bên A lập; giấy rút dự toán NSNN và các chứng từ gốc như hoá đơn bán hàng hoặc các chứng từ gốc khác có liên quan của đơn vị cung cấp hàng hoá dịch vụ ..., KBNN tiến hành kiểm soát hồ sơ, chứng từ, nếu đủ điều kiện thì làm thủ tục thanh toán trực tiếp bằng chuyển khoản (hoặc thanh toán bằng tiền mặt qua đơn vị sử dụng NSNN) để chi trả cho đơn vị cung cấp hàng hoá dịch vụ. Trường hợp các khoản chi chưa đủ điều kiện thanh toán trực tiếp, KBNN thực hiện tạm ứng cho đơn vị sử dụng NSNN để trả cho đơn vị cung cấp hàng hoá, dịch vụ. Đơn vị sử dụng NSNN có trách nhiệm thanh toán số đã chi tạm ứng theo quy định.

+ Nhóm mục chi khác

Chi khác trong dự toán được giao cho đơn vị sử dụng NSNN bao gồm các mục của mục lục NSNN không nằm trong 3 nhóm mục chi trên. Khi thanh toán, đơn vị sử

dụng NSNN chỉ gửi KBNN bảng kê chứng từ gốc của các khoản chi này theo mẫu quy định, KBNN kiểm tra tính pháp lý của bảng kê chứng từ thanh toán như mẫu dấu, chữ ký, khoản chi so với dự toán được duyệt và làm thủ tục cấp phát thanh toán cho đơn vị sử dụng NSNN, đồng thời lưu 1 bảng kê chứng từ thanh toán vào hồ sơ kế toán KBNN. Đơn vị sử dụng NSNN chịu trách nhiệm trước pháp luật về các khoản chi đã kê khai trong bảng kê.

- Trường hợp cấp phát NSNN theo lệnh chi tiền:

Hình thức này, áp dụng cho các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, xã hội không quan hệ thường xuyên với NSNN; các khoản giao dịch của Chính phủ với các tổ chức và cá nhân nước ngoài; các khoản bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới và một số khoản chi đặc biệt khác. Đối với lệnh chi tiền, KBNN chỉ kiểm tra về tính hợp pháp của lệnh chi tiền và dự toán do cấp có thẩm quyền đã phê duyệt, thực hiện xuất quỹ NSNN để thanh toán theo yêu cầu ghi trên lệnh chi tiền cho tổ chức, cá nhân được hưởng NSNN.

Trong thực tế, việc tổ chức kiểm soát chi của KBNN phụ thuộc vào hình thức cấp phát. Hiện nay, đang áp dụng 2 hình thức cấp phát: bằng dự toán và bằng lệnh chi tiền. Hệ thống KBNN chỉ mới thực hiện kiểm soát chi NSNN theo dự toán. Nhưng thực tế lệnh chi tiền được áp dụng khá phổ biến, do đó tiền sau khi chi cho đơn vị được nằm trong tài khoản tiền gửi tại KBNN, còn việc chi như thế nào ở tài khoản tiền gửi thì hiện nay chưa có cơ chế kiểm soát chi các tài khoản tiền gửi tại KBNN.

2.2.3.3 – Thực trạng kiểm soát chi đầu tư phát triển qua KBNN

Kể từ năm 1999, trên cơ sở tổ chức lại Tổng cục đầu tư phát triển, ngày 26/11/1999 Bộ Tài chính ban hành quyết định 145/1999/QĐ-BTC về nhiệm vụ và tổ chức bộ máy thanh toán vốn đầu tư thuộc hệ thống KBNN. Theo đó, từ 1/1/2000 KBNN thực hiện nhiệm vụ kiểm soát thanh toán, kế toán, quyết toán vốn đầu tư, vốn sự nghiệp có tính chất đầu tư và xây dựng thuộc nguồn vốn NSNN.

Vốn NSNN chỉ thanh toán cho các dự án đầu tư thuộc đối tượng được sử dụng vốn NSNN theo quy định của luật NSNN và luật Xây dựng. Hàng năm, sau khi kế hoạch vốn đầu tư đã phân bổ, cơ quan chức năng giao chỉ tiêu cho các cơ quan chủ đầu

tư đồng thời chuyển KBNN nơi dự án mở tài khoản để theo dõi, làm căn cứ kiểm soát, thanh toán vốn. KBNN có trách nhiệm kiểm tra, kiểm soát chặt chẽ trong quá trình thanh toán, đảm bảo thanh toán vốn kịp thời, đầy đủ, đúng chế độ cho các dự án đã có đủ điều kiện thanh toán theo tiến độ thực hiện dự án.

- *Cơ sở kiểm soát thanh toán vốn đầu tư gồm :*

+ Chủ đầu tư gửi hồ sơ tài liệu đến KBNN, bao gồm tài liệu ban đầu (gửi một lần cho toàn bộ dự án); tài liệu gửi hàng năm và tài liệu gửi từng lần tạm ứng, thanh toán.

+ KBNN thanh toán khi có khối lượng XD/CB hoàn thành đã được nghiệm thu, có trên phiếu giá, bảng kê. Đối với khối lượng xây lắp hoàn thành theo hình thức chỉ định thầu được thanh toán là khối lượng thực hiện đã được nghiệm thu hàng tháng, theo hợp đồng, có trong kế hoạch đầu tư được giao, có trong thiết kế dự toán được duyệt theo đúng định mức, đơn giá của nhà nước. Đối với khối lượng thiết bị thì khối lượng thiết bị hoàn thành được thanh toán là khối lượng thiết bị đã nhập kho chủ đầu tư (đối với thiết bị không cần lắp) hoặc đã lắp đặt xong và được nghiệm thu (đối với thiết bị cần lắp). Đối với khối lượng công tác tư vấn hoàn thành được thanh toán là khối lượng thực hiện nghiệm thu theo hợp đồng kinh tế, có trong kế hoạch đầu tư được giao.

+ Về giá thanh toán, đối với dự án chỉ định thầu được thanh toán theo đúng định mức, đơn giá của Nhà nước. Đối với dự án đấu thầu thanh toán theo đơn giá trúng thầu.

- *Kiểm soát thanh toán vốn đầu tư trong nước :*

+ Khi nhận được tài liệu từ chủ đầu tư gửi đến KBNN, cán bộ thanh toán phải kiểm tra ngay sự đầy đủ, tính pháp lý của tài liệu và trả lời cho chủ đầu tư kèm theo phiếu giao nhận tài liệu, nếu thiếu thì yêu cầu một lần để chủ đầu tư bổ sung, hoàn thiện hồ sơ.

+ Trong thời hạn 5 ngày làm việc kể từ khi nhận được hồ sơ của chủ đầu tư và sau khi có kết luận kiểm tra, cán bộ thanh toán báo cáo trưởng phòng thanh toán vốn đầu tư để trình giám đốc ký thông báo cho chủ đầu tư về kết quả kiểm tra.

+ Sau khi Giám đốc KBNN duyệt hồ sơ thanh toán, cán bộ thanh toán chuyển chứng từ thanh toán sang phòng kế toán. Nhận được chứng từ thanh toán từ phòng thanh toán vốn đầu tư, kế toán kiểm tra và trình Giám đốc KBNN ký chứng từ thanh toán.

+ Khi nhận được chứng từ thanh toán đã được Giám đốc ký duyệt thanh toán, phòng kế toán tiến hành thanh toán cho đơn vị thụ hưởng.

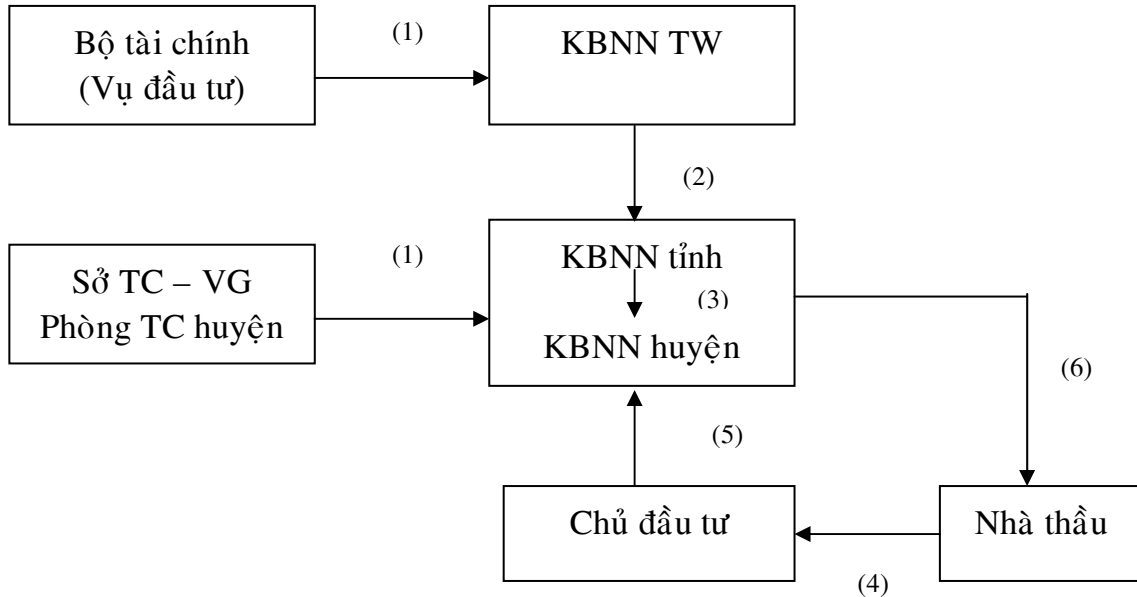
- *Kiểm soát thanh toán vốn đầu tư nước ngoài :*

Vốn đầu tư nước ngoài là vốn vay nợ nước ngoài của Chính phủ và vốn viện trợ của nước ngoài cho Chính phủ, các cấp chính quyền Nhà nước trong đó vốn hỗ trợ chính thức (ODA), nguồn vốn viện trợ không hoàn lại là chủ yếu. Việc kiểm soát thanh toán nguồn vốn này thực hiện theo quyết định số 167/2000/QĐ-KB-TTVĐT của KBNN TW. Quy trình kiểm tra hồ sơ, thời gian kiểm tra hồ sơ đối với các dự án đầu tư bằng vốn nước ngoài tương tự như vốn trong nước, nhưng phương thức quản lý, rút vốn thanh toán của các dự án này được thực hiện theo các điều kiện đã cam kết trong hiệp định tín dụng. Điều này là chưa phù hợp với quy định của luật NSNN, vì theo luật các khoản tài trợ nước ngoài được coi như khoản thu NSNN và như vậy lẽ ra nhiệm vụ quản lý, cấp phát nguồn vốn này phải được thực hiện đúng theo quy trình kiểm soát chi qua KBNN.

Hàng năm hệ thống KBNN đã kiểm soát thanh toán cho hơn 3 vạn dự án, công trình của cả Trung ương và địa phương (bao gồm cả dự án do huyện, xã quản lý); số vốn thanh toán giai đoạn 2000-2004 là 192.102 tỷ đồng. Đến nay đã có 64.252 công trình, hạng mục công trình đã hoàn thành đưa vào sử dụng⁽¹⁾. Với số vốn trên đã góp phần làm tăng đáng kể năng lực của ngành kinh tế như đã góp phần hình thành và hoàn thiện các mạng lưới giao thông, thủy lợi, mạng lưới y tế, các cụm cảng hàng không, hàng hải, đầu tư cải tạo giống mới, các cơ sở hạ tầng nông thôn (điện, đường, trường, trạm)... những kết quả trên đã và đang góp phần vào sự thành công chung của sự nghiệp đổi mới đất nước, tạo sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế, tạo công ăn việc làm, nhiều cơ sở kinh tế – văn hoá – xã hội được hình thành, kinh tế tăng trưởng với nhịp độ cao và ổn định.

Trong quá trình kiểm soát, thanh toán vốn đầu tư KBNN đã góp phần đáng kể vào việc chống thất thoát, lãng phí trong đầu tư XDCB. Giai đoạn 2000 – 2004 KBNN đã từ chối thanh toán các khoản chi do áp sai định mức, đơn giá, không có khối lượng thực hiện, vượt dự toán với giá trị là 1.963 tỷ đồng⁽¹⁾

Sơ đồ trình tự thanh toán vốn đầu tư :



- (1) Bộ Tài chính (Vụ đầu tư) thông báo kế hoạch vốn (đối với dự án trung ương).
Sở TC – VG thông báo kế hoạch vốn (đối với dự án tỉnh quản lý)
Phòng Tài chính thông báo kế hoạch vốn (đối với dự án huyện quản lý).
- (2) KBNN TW thông báo kế hoạch vốn (dự án TW) gửi KBNN tỉnh
- (3) KBNN tỉnh thông báo kế hoạch vốn một số dự án TW, tỉnh gửi KBNN huyện.
- (4) Nhà thầu lập phiếu giá (bảng kê) đề nghị chủ đầu tư thanh toán.
- (5) Chủ đầu tư gửi hồ sơ đề nghị KBNN tỉnh (KBNN huyện) thanh toán .
- (6) KBNN tỉnh (huyện) thanh toán cho dự án, đồng thời chuyển tiền cho nhà thầu.

2.2.3.4 Thực trạng kiểm soát chi tài khoản tiền gửi

Theo công văn 1037KB/KT ngày 13/11/1997 của KBNN TW hướng dẫn thực hiện quyết định 430/QĐ-BTC có quy định: đối với các tài khoản tiền gửi (TKTG) dự toán, tiền gửi ngân sách xã, KBNN yêu cầu đơn vị xuất trình chứng từ, hoá đơn hợp lệ, những nội dung này phải phù hợp với nội dung trên chứng từ thanh toán. Nhưng thực tế

⁽¹⁾ Nguồn từ báo cáo tổng kết 5 năm công tác kiểm soát vốn đầu tư của KBNN (2000-2004)

từ trước đến nay việc kiểm soát chi TKTG có nguồn gốc từ NSNN tại KBNN thì gần như không được kiểm soát, còn nhiều bất cập như: quy định mang tính pháp lý, nguồn vốn bắt buộc và được phép kiểm soát chi; thủ tục, hồ sơ chứng từ cần thực hiện; phương pháp kiểm soát đầu vào liên quan đến quy định về mở và sử dụng TKTG chưa được thống nhất... Từ đó dẫn đến nhiều vấn đề phức tạp ảnh hưởng đến mục tiêu quản lý nguồn lực tài chính nói chung và ảnh hưởng đến việc thực hiện kiểm soát chi tiêu công của KBNN nói riêng.

Thực trạng việc chưa thực hiện kiểm soát chi TKTG có nguồn gốc từ NSNN tại KBNN do những nguyên nhân chính sau:

+ Chưa có một quy định riêng mang tính pháp lý cao về kiểm soát chi TKTG có nguồn gốc từ NSNN cho cơ quan quản lý tài chính nói chung và cho KBNN nói riêng.

+ Nguồn cấp vào TKTG do cơ quan tài chính cấp bằng lệnh chi nên việc kiểm soát chi của KBNN là chồng chéo, trùng lặp... nhưng đồng thời đây cũng là kẽ hở để vượt ra ngoài sự kiểm soát của Kho bạc trong tình trạng cơ quan tài chính thực hiện cấp phát bằng lệnh chi tiền phổ biến như hiện nay. Nguồn kinh phí chi thường xuyên do cơ quan cấp trên chuyển từ dự toán cho đơn vị cấp dưới vào TKTG thì cũng tương tự như việc cấp bằng lệnh chi tiền. Ngoài ra, hiện nay việc xã hội hoá một số lĩnh vực như: giáo dục, y tế ... Nhà nước có quy định đơn vị sự nghiệp có thể thu một phần phí vào TKTG, nguồn hình thành này có được xem “có nguồn gốc từ ngân sách” để kiểm soát?

+ Đối với cấp NSX hiện nay mở nhiều TKTG từ nhiều nguồn khác nhau như: TKTG dự toán NSX, các TKTG thu lệ phí, đóng góp ... dẫn đến KBNN không thể kiểm soát các nguồn nộp vào TKTG...

+ Đối với một số trường hợp chi đầu tư từ nguồn vốn sự nghiệp của cấp trên do cơ quan tài chính cùng cấp thực hiện cấp phát bằng lệnh chi tiền qua TKTG cũng tạo khó khăn cho việc thực hiện kiểm soát thanh toán vốn đầu tư XDCB.

Việc xác định được nguồn hình thành đầu vào ở các TKTG nêu trên sẽ cho phép KBNN xác định rõ việc kiểm soát chi hoặc kiểm soát nội dung nghiệp vụ khi nào cho

thật phù hợp. Đây là vấn đề có ý nghĩa liên quan đến quản lý chi tiêu công nhằm: khắc phục tính chồng chéo trong kiểm soát chi; cải cách thủ tục hành chính; giảm áp lực trong điều hành... Còn ý nghĩa kinh tế xã hội liên quan đến quản lý nguồn tài chính quốc gia, đó là việc tập trung nguồn lực tài chính vào tay nhà nước qua cơ quan KBNN để góp phần cho công cuộc đầu tư phát triển nhờ từ việc tăng nguồn tồn ngân; quản lý được tiền mặt; hạn chế những tiêu cực... Những ý nghĩa đó sẽ càng tăng thêm khi các đối tượng giao dịch cảm nhận được việc gửi tiền vào KBNN thuận lợi, khi rút ra, thanh toán là dễ dàng thay hiện tượng “né tránh” khi nộp các nguồn thu khác vào TKTG nói chung như hiện nay.

2.2.3.5 Kiểm soát chi đối với đơn vị xã, phường, thị trấn

Ngân sách xã, phường, thị trấn (gọi chung là ngân sách xã - NSX) là một bộ phận của NSNN. NSX có những đặc điểm riêng:

- NSX là một cấp ngân sách chưa hoàn chỉnh, NSX do UBND xã xây dựng và quản lý, HĐND xã quyết định và giám sát. Tuy nhiên, cấp xã lại phụ thuộc vào sự quyết định của HĐND và UBND cấp tỉnh và huyện như : việc quy định về nguồn thu và nhiệm vụ chi; quy định về tỷ lệ điều tiết cho cấp NSX; quy định về phân cấp đầu tư; quy định về đào tạo, bố trí cán bộ công tác ở Ban tài chính; về chuyên môn phụ thuộc vào việc hướng dẫn, kiểm tra, thẩm tra các báo cáo của Phòng Tài chính huyện...

- Kế toán NSX vừa là kế toán quỹ NSX vừa là kế toán chi tiêu của đơn vị dự toán, kể cả việc quản lý, kế toán các hoạt động tài chính khác ở xã đồng thời quỹ NSX lại do KBNN huyện quản lý. Hiện nay, việc quản lý tài chính đối với cấp NSX vừa theo tài khoản thu - chi, vừa theo tài khoản tiền gửi dự toán.

Với đặc điểm trên nên việc kiểm soát chi NSX qua KBNN thực hiện cơ chế riêng theo thông tư 60/2003/TT-BTC ngày 23/06/2003 của Bộ Tài chính “quy định về quản lý NSX và các hoạt động tài chính khác của xã, phường, thị trấn”. Theo thông tư này, căn cứ vào dự toán chi cả năm, dự toán quý có chia ra tháng và tiến độ công việc, Ban tài chính xã làm thủ tục chi trình Chủ tịch xã hoặc người uỷ quyền quyết định gửi KBNN nơi giao dịch và kèm theo các tài liệu cần thiết theo quy định. Việc thanh toán các khoản chi của NSX bằng Lệnh chi NSX, kèm theo bảng kê chứng từ chi. KBNN

kiểm tra, nếu đủ điều kiện thì thực hiện thanh toán cho khách hàng hoặc người được sử dụng. Đối với những khoản chi từ các nguồn thu được giữ lại tại xã, Ban tài chính phối hợp với KBNN định kỳ làm thủ tục hạch toán thu - chi vào NSX.

2.3- Đánh giá ưu điểm và những tồn tại về kiểm soát chi tiêu công qua hệ thống KBNN

2.3.1- Những ưu điểm

- *Trước hết* là việc xây dựng khung pháp lý trong kiểm soát chi tiêu công. Luật NSNN năm 1996 và các lần sửa đổi vào năm 1998 và 2002 đã tạo ra một khuôn khổ pháp lý tương đối hoàn chỉnh về lập, chấp hành và quyết toán NSNN, đã góp phần thực hiện quản lý chi tiêu công ngày càng tốt hơn.

- *Thứ hai*, Việc phân cấp tài chính (thu-chi) giữa trung ương và địa phương đã góp phần nâng cao tính tự chủ của chính quyền địa phương, qua đó tạo điều kiện cho địa phương xây dựng các chính sách chi tiêu. Đặc biệt các địa phương, các ngành và các đơn vị sử dụng NSNN đã chú ý đến chất lượng lập dự toán, coi dự toán là cơ sở ban đầu để điều hành chi tiêu tại địa phương, ngành và đơn vị.

- *Thứ ba*, quá trình thực hiện kiểm soát chi tiêu công đã góp phần nâng cao quản lý tài chính công, cụ thể:

+ Công tác lập, duyệt và phân bổ dự toán đã dần đi vào ổn định. Chất lượng phân bổ và giao dự toán cũng đã được các đơn vị chủ quản chú trọng hơn; đặc biệt dự toán chi thường xuyên của các đơn vị sử dụng NSNN đã được giao theo 4 nhóm mục. Điều này đã tạo tính chủ động cho các đơn vị dự toán trong việc sử dụng kinh phí NSNN cấp, hạn chế tình trạng bổ sung, điều chỉnh như thời gian trước đây; đồng thời tạo điều kiện cho KBNN kiểm soát chi được thuận lợi và thông thoáng hơn.

+ Kiểm soát chi theo dự toán là một trong những nội dung đổi mới cải cách hành chính. Việc thay đổi hình thức cấp phát theo hạn mức kinh phí bằng cấp phát thanh toán theo dự toán đã góp phần làm giảm thủ tục hành chính, cơ quan tài chính và cơ quan chủ quản được giải phóng nhiều thủ tục hành chính không cần thiết; gắn trách nhiệm của thủ trưởng đơn vị sử dụng NSNN trong quá trình quản lý chi tiêu; góp phần

tăng cường kỷ cương, kỷ luật trong quản lý sử dụng ngân sách. Hiện nay, khi dự toán được cấp có thẩm quyền phê duyệt thì đơn vị chủ động lập kế hoạch chi tiêu của mình và đăng ký với cơ quan KBNN để được phục vụ. Hơn nữa khi chi tiêu, đơn vị cũng không mất nhiều thời gian đề nghị cơ quan tài chính điều chỉnh từ mục này sang mục khác như trước đây, mà đơn vị tự chủ động điều chỉnh trong nhóm mục và giữa các nhóm mục rất thuận tiện và linh hoạt.

+ Nhiệm vụ, quyền hạn của các đơn vị trong quản lý chi tiêu công cũng được quy định rõ ràng hơn và vì vậy, góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực. Cụ thể, cơ quan tài chính đã tăng cường được tính chủ động trong điều hành NSNN; KBNN kiểm soát theo dự toán đã được phân bổ đúng theo chế độ; còn đơn vị dự toán được tăng cường tính chủ động, tự chịu trách nhiệm của kế toán trưởng và thủ trưởng đơn vị trong việc chi tiêu.

+ Thông qua kiểm soát chi NSNN theo dự toán, một mặt đã tạo điều kiện cho các đơn vị dự toán chấp hành việc sử dụng vốn NSNN theo đúng dự toán được duyệt, đúng định mức, tiêu chuẩn, chế độ nhà nước quy định.

+ Riêng về kiểm soát chi vốn đầu tư phát triển, bước đầu đã giúp cho các ngành, địa phương xử lý điều chỉnh kế hoạch vốn đầu tư được giao hàng năm kịp thời sát với tiến độ thực hiện dự án; giải quyết những vướng mắc phát sinh trong quá trình thực hiện như: xử lý những trường hợp thủ tục đầu tư thiếu, chậm, vướng mắc về đơn giá, định mức, chỉ định thầu, đấu thầu, giải phóng mặt bằng, ... Thông qua kiểm soát chi, Chính phủ đã tập trung chỉ đạo ưu tiên vốn cho những mục tiêu quan trọng, cấp bách cần triển khai như các công trình thuộc nguồn vốn công trái giáo dục, trái phiếu Chính phủ ...

2.3.2- Những tồn tại và hạn chế

- Thứ nhất, việc lập dự toán ngân sách, kiểm soát chi theo các khoản mục đầu vào được coi trọng hơn là việc cải thiện kết quả hoạt động của ngành thông qua thực thi các mục tiêu và nhiệm vụ. Các thông số về đầu ra cũng như kết quả thường ít được quan tâm, nên dự toán thiếu thực tế, dễ bị điều chỉnh và tạo ra kết quả ngoại ý. Việc phân bổ ngân sách theo các khoản mục đầu vào đã tạo nên điểm yếu cơ bản là không

khuyến khích đơn vị tiết kiệm ngân sách, vì nó không đặt ra yêu cầu ràng buộc chặt chẽ giữa số kinh phí được phân bổ với kết quả đạt được ở đầu ra do sử dụng ngân sách đó.

Trong thời gian qua, Chính phủ đã có nhiều cố gắng đổi mới chính sách quản lý chi tiêu công theo hướng gắn kết quả đầu ra như: xây dựng chương trình đầu tư công giai đoạn 1996-2000; xây dựng chiến lược phát triển kinh tế – xã hội giai đoạn 2001-2010; Thực hiện mở rộng thí điểm khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với cơ quan hành chính nhằm tăng cường kỷ luật tài chính và mở rộng quyền tự chủ cho các cơ quan, đơn vị nhà nước trong phân bổ nguồn lực (QĐ 192/2001 ngày 17/12/2002). Tuy nhiên, những nỗ lực của Chính phủ chỉ mới dừng lại bước đi ban đầu của quá trình chuyển đổi phương thức quản lý ngân sách theo đầu vào sang quản lý ngân sách theo đầu ra. Cần thiết phải thiết lập hoàn chỉnh một quy trình quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra bao gồm cách thức lập ngân sách để gắn giữa đầu vào với đầu ra và đầu ra với kết quả, hệ thống và phương pháp tính toán các chỉ tiêu báo cáo tài chính, chỉ tiêu đánh giá và thông tin quản lý ...

- *Thứ hai*, Ngân sách soạn lập theo chu kỳ hàng năm, do đó nó không được đánh giá, xem xét sự phân bổ nguồn lực gắn kết với những chương trình phát triển kinh tế - xã hội dài hạn. Nguồn lực của ngân sách phân bổ mang tính dàn trải; thiếu hệ thống các tiêu chí thích hợp để xác định thứ tự ưu tiên chi tiêu. Việc xây dựng dự toán năm sau thường dựa trên cơ sở dự toán năm trước mà không xét tới việc có nên tiếp tục duy trì hoạt động đang được cung cấp tài chính hay không; Ngân sách chi thường xuyên và ngân sách chi đầu tư phát triển được soạn lập một cách riêng rẽ làm giảm hiệu quả sử dụng nguồn lực, khái niệm trung hạn chỉ dành riêng cho ngân sách chi đầu tư phát triển.

Hơn nữa, việc lập dự toán NSNN hàng năm vừa tốn kém thời gian, nhân lực và tiền bạc vừa không tiên đoán hết mọi biến cố trung hạn có thể ảnh hưởng đến dự toán; Việc quyết định và phân bổ dự toán còn chậm về thời gian theo chế độ quy định, có đơn vị, địa phương kéo dài thời gian phân bổ, giao dự toán đến gần giữa năm ngân

sách. Quy trình lập dự toán, phân bổ, giao dự toán kể cả thẩm tra, điều chỉnh dự toán, nhóm mục chi còn nhiều điểm chưa phù hợp, còn qua nhiều khâu, chưa giảm nhiều về thủ tục hành chính. Ngoài ra, tính minh bạch và trách nhiệm chưa thực hiện nghiêm túc, một số khoản mục chi được đưa vào thực hiện nhưng không công bố, đồng thời hạn chế sự tham gia của xã hội trong quy trình ngân sách.

- *Thứ ba*, Trong điều kiện nguồn lực tài chính còn giới hạn, thì định mức chi tiêu là căn cứ tốt để phân bổ nguồn lực tài chính. Tuy nhiên, cơ chế phân bổ nguồn lực tài chính dựa vào định mức đã bộc lộ những bất cập sau:

+ Các định mức hiện dùng đều dựa trên phương pháp phân bổ chi tiêu theo các khoản mục đầu vào, do đó không tạo ra cầu nối ràng buộc giữa việc sử dụng ngân sách và kết quả chi tiêu.

+ Chính phủ can thiệp quá sâu vào quy định các định mức chi tiêu của địa phương. Điều này dẫn đến tình trạng là hệ thống định mức quy định không mang tính thực tế, thiếu linh hoạt, không khuyến khích tính chủ động sáng tạo của các đơn vị sử dụng ngân sách đồng thời chưa ràng buộc về trách nhiệm chi tiêu với kết quả đầu ra.

+ Về định mức, tiêu chuẩn, chế độ chi tiêu tài chính hiện nay còn thiếu hoặc chưa phù hợp với thực tế từng địa phương hoặc từng lĩnh vực hoạt động chuyên ngành, nhưng chưa được sửa đổi, bổ sung phù hợp. Một số định mức còn mâu thuẫn với nhau và lạc hậu; hơn nữa, các định mức chi này, dù thích hợp hay không cũng chỉ được sử dụng để xây dựng dự toán ngân sách theo các khoản mục. Còn việc phân bổ ngân sách cuối cùng thì phụ thuộc quá nhiều vào kết quả “thương lượng”.

- *Thứ tư*, Sự kiểm soát chi tiêu công đã được thiết lập theo hướng tập trung hoá với nhiều quy định rất chi tiết về định mức chi tiêu, mua sắm tài sản ... nhưng trên thực tế sự kiểm soát không được thực hiện có hiệu quả. Cách thức quản lý không chính thức tồn tại song song cùng với những quy định chính thức. Chẳng hạn, chi tiêu mua sắm, đấu thầu... mặc dù pháp luật quy định rất chặt chẽ nhưng trên thực tế dường như lại được thực hiện theo những quy định không chính thức. Và điều đó dẫn đến nạn tham nhũng có xu hướng gia tăng, gây phương hại đến nguồn lực tài chính quốc gia.

- *Thứ năm*, về các văn bản pháp luật từ Luật, Nghị định, Thông tư và các văn bản hướng dẫn ... chưa được hệ thống hoá một cách thống nhất theo đúng trình tự, thể thức và thẩm quyền, tuân thủ quy tắc của luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Hiện nay qua thực tiễn tại địa phương cho thấy, có rất nhiều văn bản cấp trên ban hành nhưng còn chồng chéo nội dung, đôi khi chưa đúng thẩm quyền... làm cho những người thực hiện lúng túng ... Hơn nữa, có văn bản do Ngành hướng dẫn chưa phù hợp với nội dung của Bộ chủ quản hoặc việc hướng dẫn văn bản quy phạm pháp luật chưa rõ ràng hoặc còn thiếu nội dung điều chỉnh cũng là một trong những nguyên nhân làm cho cấp dưới khó triển khai thực hiện.

- *Thứ sáu*, vấn đề công khai tài chính – ngân sách cũng là mục tiêu cần xúc tiến, nhằm tăng cường vai trò kiểm tra, giám sát của các cơ quan, đoàn thể, các tổ chức xã hội và quyền làm chủ của nhân dân đảm bảo việc quản lý, chi tiêu công được rõ ràng, minh bạch; vốn, tài sản nhà nước và các khoản đóng góp của nhân dân được sử dụng đúng nơi, đúng chỗ, tiết kiệm, từ đó nâng cao hiệu suất sử dụng, đảm bảo đúng quy định của pháp luật. Tuy nhiên, hiện công tác này chưa được triển khai đều khắp; nội dung, đối tượng công khai chưa đầy đủ, để đáp ứng được yêu cầu thực tế. Hình thức công khai cũng như thời gian công khai chưa được thực hiện thống nhất và kịp thời, tính tích cực của chế độ công khai tài chính chưa được phát huy rõ nét.

CHƯƠNG 3: CÁC GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN KIỂM SOÁT CHI TIÊU CÔNG QUA HỆ THỐNG KHO BẠC NHÀ NƯỚC

3.1- Mục tiêu và định hướng kiểm soát chi tiêu công

3.1.1- Mục tiêu

Cơ chế quản lý và kiểm soát chi tiêu công hiện hành tuy đã được bổ sung, sửa đổi, nhưng vẫn còn những tồn tại làm hạn chế kết quả hoạt động của NSNN và tạo ra tình trạng lỏng lẻo, phá vỡ kỷ luật, kỷ cương tài chính. Do đó, cơ chế quản lý chi tiêu công, đặc biệt là cơ chế kiểm soát chi tiêu công nhất thiết phải được đổi mới để phù hợp với yêu cầu đặt ra trong giai đoạn hiện nay. Việc đổi mới và hoàn thiện cơ chế kiểm soát chi tiêu công phải đạt được các mục tiêu cơ bản sau:

Thứ nhất, phải đảm bảo tính bao quát về phạm vi, đối tượng và mức độ kiểm soát chi theo Luật NSNN, đảm bảo tất cả các khoản chi của NSNN đều được kiểm tra, kiểm soát một cách chặt chẽ qua hệ thống KBNN. Ngoài ra, cơ chế kiểm soát chi tiêu công phải phù hợp với xu hướng cải cách hành chính trong quản lý chi tiêu và phù hợp với các phương thức cấp phát ngân sách mới như khoán chi hành chính, cơ chế tài chính áp dụng đối với các đơn vị sự nghiệp có thu ...

Hai là, bảo đảm sử dụng tiết kiệm và có hiệu quả tiền của nhà nước. Vì vậy, hoàn thiện kiểm soát chi tiêu công phải đạt được mục tiêu cấp đúng, cấp đủ, kiểm soát chặt chẽ việc sử dụng để góp phần loại bỏ tiêu cực, chống tham ô, tham nhũng, chống phiền hà, nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực được phân bổ.

Ba là, cần làm cho các cơ quan, đơn vị sử dụng NSNN thấy được quyền và nghĩa vụ trong việc quản lý, sử dụng ngân sách theo đúng mục đích, đúng pháp luật và có hiệu quả. Đặc biệt là phân rõ trách nhiệm quyền hạn của người chuẩn chi và KBNN.

Bốn là, quy trình thủ tục kiểm soát chi tiêu công phải đảm bảo tính khoa học, đơn giản, rõ ràng, công khai và minh bạch, thuận lợi cho người kiểm soát, người được kiểm soát; đồng thời phải đảm bảo các yêu cầu quản lý.

3.1.2- Những định hướng cơ bản hoàn thiện kiểm soát chi tiêu công qua KBNN

Thứ nhất, triệt để thực hiện phương thức cấp phát theo dự toán được duyệt, tiến tới tất cả các khoản chi của NSNN đều được cấp phát theo dự toán. Đồng thời mở rộng phạm vi, đối tượng thực hiện phương thức cấp phát NSNN theo dự toán đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt; phương thức quản lý và kiểm soát chi tiêu đối với các đơn vị thực hiện khoán biên chế và chi phí quản lý hành chính; đơn vị sự nghiệp có thu, ... Sự kết hợp giữa cấp phát, kiểm soát chi theo dự toán và khoán chi sẽ ngày càng hiệu quả hơn, tạo cơ chế quản lý theo kết quả đầu ra, thay vì quản lý theo đầu vào như hiện nay.

Thứ hai, cải tiến quy trình kiểm soát chi tiêu công đảm bảo nguyên tắc, mọi khoản chi của NSNN đều phải được cấp phát trực tiếp từ KBNN cho chủ nợ thực sự. Bên cạnh đó, cần xác định rõ phương thức thanh toán, chi trả áp dụng đối với từng khoản chi NSNN theo hướng: mở rộng phương thức xuất quỹ NSNN mà KBNN thay đơn vị thụ hưởng thanh toán trực tiếp cho đơn vị cung cấp hàng hoá, lao vụ bằng chuyển khoản qua hệ thống ngân hàng (trừ những trường hợp có quy định khác về chuyển nợ); hạn chế tối đa việc xuất quỹ NSNN để cấp tạm ứng qua khâu trung gian. Do vậy, cần đổi mới mạnh mẽ phương thức thanh toán trong nền kinh tế, mở rộng và áp dụng các phương thức thanh toán không dùng tiền mặt, thanh toán điện tử, có quy định chặt chẽ và hạn chế thanh toán bằng tiền mặt.

Thứ ba, hoàn thiện chức năng, luật hoá hoạt động và nâng cao chất lượng hoạt động KBNN với tư cách là cơ quan quản lý, điều hành ngân quỹ quốc gia, là tổng kế toán công. Để làm được điều này, cần phải đổi mới công tác và tổ chức bộ máy kế toán ngân sách theo hướng: kế toán viên tại các đơn vị dự toán chịu sự chỉ đạo nghiệp vụ trực tiếp của KBNN, thực hiện kiểm tra, kiểm soát các nghiệp vụ thu, chi NSNN một cách khách quan, độc lập với người chuẩn chi. Công tác hạch toán kế toán quỹ NSNN được tập trung vào một đầu mối và do KBNN đảm nhiệm theo luật NSNN quy định. Quá trình hình thành tổng kế toán công sẽ chia làm 2 giai đoạn: giai đoạn hợp nhất kế toán NSNN và giai đoạn thiết lập tổng kế toán công.

3.2- Một số giải pháp hoàn thiện kiểm soát chi tiêu công qua hệ thống KBNN

3.2.1- Xây dựng dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với khuôn khổ chi tiêu trung hạn

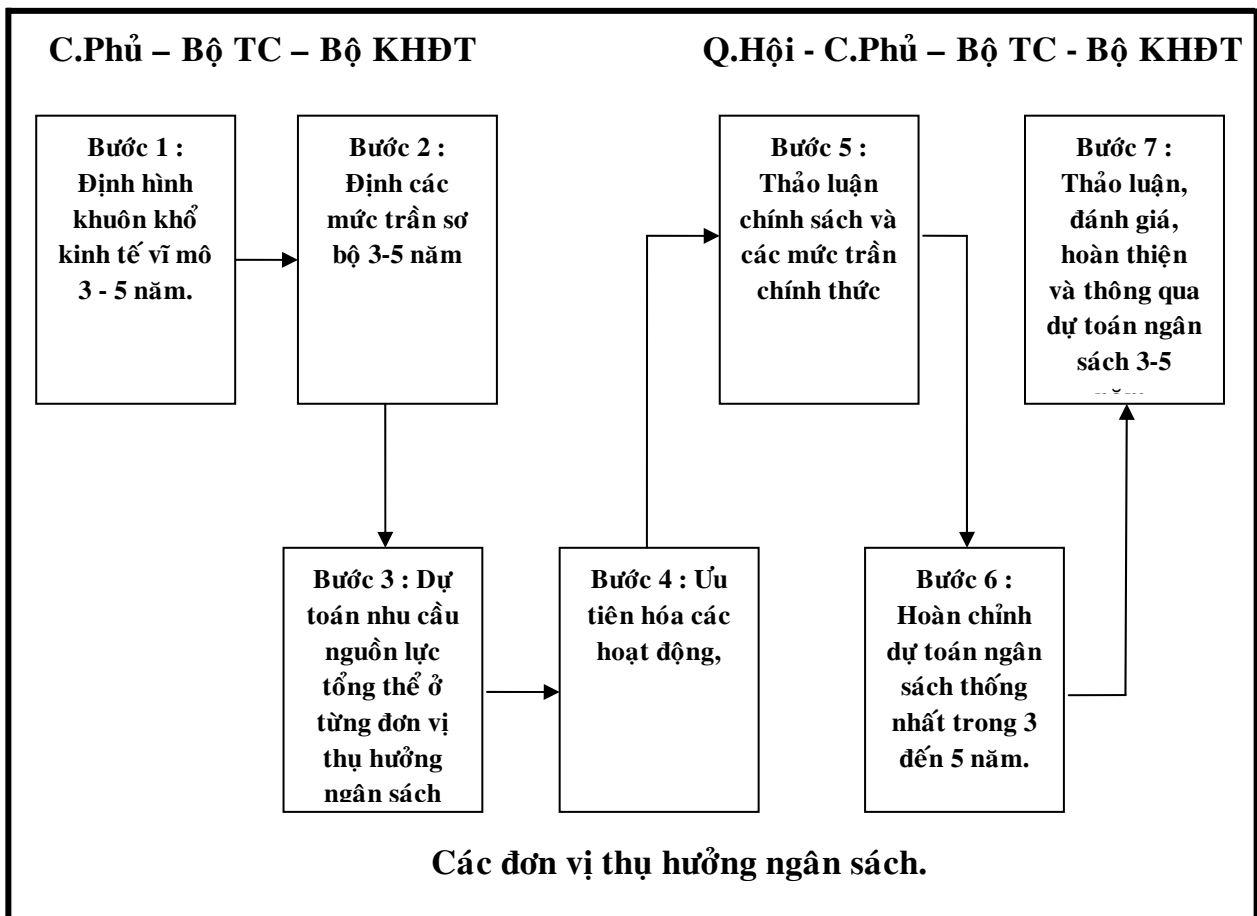
Một trong những yếu tố cơ bản tác động đến hiệu quả kiểm soát chi tiêu công là dự toán ngân sách. Vì vậy, cần thay đổi phương thức thực hiện lập dự toán để khắc phục những yếu kém, hạn chế còn tồn tại được xem là một giải pháp hoàn thiện kiểm soát chi tiêu công. Đó là lập dự toán theo *khuôn khổ chi tiêu trung hạn (Medium Term Expenditure Framework – MTEF)*.

Khuôn khổ chi tiêu trung hạn là một giới hạn ngân sách từ 3 đến 5 năm trong đó các nguồn lực công được phân bổ theo những ưu tiên chiến lược của Chính phủ mà vẫn tôn trọng kỷ luật tài chính tổng thể.

Quy trình lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF :

Lập dự toán theo MTEF gồm bảy bước công việc được thực hiện từ trung ương xuống và từ cơ sở lên được thể hiện qua sơ đồ sau:

Quy trình lập dự toán ngân sách theo MTEF



Bước một : Định hình khuôn khổ kinh tế vĩ mô từ 3 đến 5 năm.

Bước này nhằm phân tích đánh giá được những tác động của chiến lược, chính sách trong hiện tại của Chính phủ thông qua các chỉ số; sử dụng các mô hình dự báo kinh tế vĩ mô, định ra khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn thể hiện đường hướng phát triển, những mục tiêu tổng quát và nhiệm vụ chủ yếu, cùng với các phương thức cơ bản để thực hiện những mục tiêu đó của một quốc gia trong khoảng thời gian từ 3 đến 5 năm.

Dựa trên khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn, Chính phủ cùng với Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch – đầu tư tính toán các cân đối lớn của nền kinh tế trong đó có việc dự toán các nguồn lực sẵn có, từ đó đặt ra các mức giới hạn về mặt tài chính hình thành nên kỷ luật tổng thể của ngân sách.

Bước hai : Xây dựng các mức trần sơ bộ từ 3 đến 5 năm.

Ở bước này, các ưu tiên quốc gia trong 3 đến 5 năm được xác định dựa trên khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn đã định hình. Cụ thể đó là những ngành, lĩnh vực được lựa chọn để phát triển nhằm đạt đến các mục tiêu được đặt ra trong khuôn khổ trung hạn.

Sau khi xác định được các ưu tiên quốc gia, Chính phủ cùng với Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch – Đầu tư xây dựng các chính sách, chương trình tổng thể liên quan đến nhiều Bộ, Ngành và địa phương để phục vụ cho các ưu tiên quốc gia đã lựa chọn và tính toán chi phí cho các chính sách, chương trình được chấp thuận. Tiếp đến tiến hành cân đối chi phí với nguồn lực sẵn có được dự toán trong khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn từ đó định ra mức trần sơ bộ cho các ưu tiên.

Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch - Đầu tư căn cứ trên mức tổng trần sơ bộ của từng ưu tiên quốc gia sẽ phân bổ và thông báo mức trần sơ bộ riêng cho các đơn vị thụ hưởng ngân sách có liên quan và các mức trần này sẽ được áp dụng trong 3 đến 5 năm.

Bước ba : Dự toán nhu cầu nguồn lực tổng thể ở từng đơn vị thụ hưởng ngân sách.

Đây là bước quan trọng được thực hiện bởi các đơn vị thụ hưởng ngân sách (dưới đây gọi tắt là đơn vị). Công việc ở bước này, trên cơ sở các ưu tiên quốc gia các đơn vị xác định nhiệm vụ, mục tiêu, đầu ra, hoạt động và đầu vào của mình sao cho đảm bảo rằng nguồn lực mà đơn vị thụ hưởng sẽ được sử dụng để phục vụ cho các ưu tiên đó.

Trong MTEF, ngân sách được lập dựa trên kế hoạch thực hiện các hoạt động này trong 3 đến 5 năm và để đảm bảo tất cả các hoạt động đều được lập kế hoạch (cũng là đảm bảo cho việc tính đúng, tính đủ nhu cầu tổng thể của đơn vị) thì cần phải tính đến cả bốn loại hoạt động sau:

- ✓ *Hoạt động hành chính* – là các hoạt động liên quan đến việc điều hành đơn vị như hoạt động của các phòng ban chức năng, hoạt động bảo dưỡng xe, thiết bị ... Các chi phí liên quan đến hoạt động này được xem là chi phí quản lý.
- ✓ *Hoạt động dịch vụ* – là những hoạt động liên quan đến việc cung cấp dịch vụ cho công chúng hay cho phần còn lại của Chính phủ. Đây là hoạt động chủ chốt quyết định sự tồn tại của một đơn vị.
- ✓ *Hoạt động đầu tư* – là các hoạt động liên quan đến việc phát triển các cơ sở hạ tầng hay các trang thiết bị mới. Các hoạt động đầu tư thường được thể hiện dưới dạng các dự án.
- ✓ *Hoạt động hành chính hay dịch vụ bổ sung* – là những hoạt động phát sinh do có thêm cơ sở hạ tầng hay trang thiết bị mới.

Ngoài việc xác định các hoạt động cần thiết tiến hành, khi lập kế hoạch MTEF còn đòi hỏi phải đánh giá và kiểm nghiệm tính khả thi của các hoạt động này và gắn kết được các hoạt động đã – đang – sẽ tiến hành lại với nhau. Cuối cùng là đạt được sự thống nhất về trách nhiệm thực hiện các hoạt động trong đơn vị. Tổng chi phí tất cả các hoạt động cũng chính là nhu cầu tổng thể về nguồn lực của đơn vị.

Có thể nói nội dung trọng tâm của bước ba là dự toán nhu cầu nguồn lực tổng thể của đơn vị theo các đầu ra được gắn với những mục tiêu mong đợi. Qua đó, đơn vị hoàn thành được nhiệm vụ đề ra và góp phần vào việc thực hiện thành công các ưu tiên quốc gia trong khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn được thiết lập.

Bước bốn : Ưu tiên hóa các hoạt động.

Đơn vị đánh giá và sắp xếp thứ tự ưu tiên các hoạt động và chỉ duy trì những hoạt động có mức độ ưu tiên cao còn những hoạt động có mức độ ưu tiên thấp có thể sẽ được thu hẹp hoặc ngừng thực hiện để phù hợp với mức trần sơ bộ mà Bộ Tài chính đã phân bổ.

Bởi tổng chi phí dự toán cho tất cả các hoạt động có khả năng sẽ lớn hơn rất nhiều so với mức trần sơ bộ này.

Yêu cầu đặt ra khi sắp xếp thứ tự ưu tiên các hoạt động là phải khách quan và có tính khoa học. Có một số nguyên tắc được đưa ra để làm căn cứ đánh giá như:

- ✓ *Tác động trực tiếp*: những hoạt động trực tiếp giải quyết được vấn đề hoặc cải thiện tình hình phải được ưu tiên nhiều hơn.
- ✓ *Khung thời gian*: những hoạt động giải quyết được vấn đề một cách mau chóng nhất và có tác động lâu dài nhất sẽ được ưu tiên nhiều hơn.
- ✓ *Hiệu suất chi phí*: những hoạt động có thể đạt được mục tiêu với mức chi phí thấp nhất phải được ưu tiên nhiều hơn.
- ✓ v.v...

Đối với các hoạt động cần thu hẹp quy mô hoặc ngừng thực hiện, đơn vị phải đánh giá những tác động của việc thay đổi này, đồng thời tìm ra giải pháp để đối phó với những tác động tiêu cực có thể xảy ra.

Như vậy, bằng việc lựa chọn hoạt động theo thứ tự ưu tiên, đơn vị không còn lập dự toán ngân sách theo thông lệ cũ là chỉ đơn thuần tăng giảm dự toán theo một tỉ lệ phần trăm nhất định mà dựa trên sự cân đối giữa nhu cầu với khả năng đáp ứng nhu cầu về nguồn lực. Song điều quan trọng hơn cả là nó đảm bảo cho nguồn lực hạn chế sẽ được sử dụng với hiệu quả cao nhất.

Bước năm : Thảo luận chính sách và các mức trần chính thức.

Sau khi dự toán nhu cầu nguồn lực tổng thể, các đơn vị sẽ trình bày phần dự toán của mình tại các cuộc thảo luận chính sách dưới dự chủ trì của Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch – Đầu tư với mục tiêu:

- Đảm bảo tính thống nhất giữa nhiệm vụ, mục tiêu, đầu ra và những hoạt động của đơn vị với các ưu tiên quốc gia.
- Xác định những vấn đề chồng chéo và trùng lặp về đầu ra và hoạt động sẽ được tiến hành giữa các đơn vị khác nhau.
- Xác lập những lĩnh vực cần có sự điều phối và phối hợp giữa các đơn vị trong quá trình lập kế hoạch và thực thi các hoạt động.

- Ghi nhận những ý kiến nhận xét và phản hồi về việc sắp xếp thứ tự ưu tiên các hoạt động giữa các đơn vị trong cùng một ngành, lĩnh vực.

Các điều chỉnh sẽ được trình Chính phủ để thảo luận, thông qua các mức trần chính thức và thông báo đến các đơn vị để các đơn vị hoàn chỉnh dự toán ngân sách.

Bước sáu : Hoàn chỉnh dự toán ngân sách thống nhất trong 3 – 5 năm.

Căn cứ vào mức trần chính thức được phân bổ, đơn vị tiến hành hoàn chỉnh dự toán ngân sách thống nhất trong 3 – 5 năm. Việc hoàn chỉnh dự toán được tiến hành trên cơ sở giảm hoặc hoãn thực hiện các hoạt động cụ thể cho phù hợp với tình hình chung và mức trần chính thức mà không cần phải làm lại từ đầu (tức bước ba của quy trình).

Bước bảy: Thảo luận, đánh giá, hoàn thiện và thông qua dự toán ngân sách 3-5 năm.

Bộ Tài chính đánh giá lần cuối và tổng hợp dự toán ngân sách của các đơn vị để trình Chính phủ, Chính phủ trình Quốc hội, Quốc hội thảo luận và phê chuẩn dự toán ngân sách.

3.2.2- Hoàn thiện cơ chế kiểm soát chi tiêu công qua KBNN

3.2.2.1- Kiểm soát chi thường xuyên

- *Đổi mới cơ chế quản lý, kiểm soát chi NSNN*

Trước hết, phải khẩn trương nghiên cứu sửa đổi bổ sung hoàn chỉnh cơ chế quản lý kiểm soát chi NSNN cho phù hợp với yêu cầu cải cách hành chính nhà nước và sự phát triển kinh tế – xã hội của đất nước. Bởi vì thực tế trong những năm qua vẫn còn tình trạng chưa có một cơ chế thống nhất và đồng bộ về kiểm soát thanh toán các khoản chi từ NSNN. Có những khoản chi vẫn nằm trong mục chi thường xuyên như chi sự nghiệp kinh tế nông lâm thuỷ lợi; giao thông; điều tra cơ bản... lại có các cơ chế quản lý riêng. Thực trạng đó một mặt tạo ra sự phân tán trong cơ chế quản lý của nhà nước là không cần thiết; mặt khác gây khó khăn cho cả các đơn vị sử dụng NSNN và KBNN trong quá trình kiểm tra, kiểm soát, thanh toán vốn.

+ Công khai quy trình kiểm soát chi NSNN. Điều này cho phép xác định rõ trách nhiệm và quyền hạn của cơ quan tài chính, KBNN, đơn vị thụ hưởng NSNN.

+ Thực hiện nguyên tắc chi trả trực tiếp qua KBNN. Nguyên tắc này khẳng định 2 nội dung: (i) KBNN là cơ quan tài chính được nhà nước giao nhiệm vụ quản lý chi tiêu công, có nhiệm vụ thanh toán trực tiếp đến đúng đối tượng thụ hưởng, hạn chế tối đa thanh toán qua trung gian; (ii) KBNN có quyền từ chối thanh toán đối với các khoản chi sai chế độ hoặc không đủ các điều kiện và chịu trách nhiệm về quyết định của mình.

- *Phân định rõ trách nhiệm kiểm soát chi trong nội bộ ngành tài chính.* Đặc biệt là mối quan hệ giữa cơ quan tài chính, KBNN và cơ quan chủ quản cấp trên để tránh sự trùng lặp trong kiểm tra mục đích, tính chất, nội dung, đối tượng và các điều kiện chi tiêu đối với các khoản chi ngân sách. Xét về bản chất của tài chính trong mối quan hệ biện chứng với chức năng phân phối thì chức năng giám đốc (kiểm tra) là thuộc tính vốn có của tài chính và như vậy, tài chính phải kiểm tra (giám đốc) trước, trong và sau khi thực hiện chức năng phân phối. KBNN là cơ quan tài chính (cơ quan tài chính chuyên ngành nằm trong hệ thống tài chính và trực thuộc Bộ Tài chính), do đó, nếu như nhiệm vụ kiểm soát chi đã giao cho KBNN thì không nên có thêm sự kiểm soát nữa của cơ quan tài chính (Phòng tài chính, Sở tài chính). Cơ quan tài chính (Phòng tài chính, Sở Tài chính, các vụ thuộc Bộ tài chính) chỉ thực hiện sự kiểm tra khi có dấu hiệu vi phạm, hoặc kiểm tra theo chuyên đề có như thế hiệu quả công tác quản lý chi tiêu công sẽ tốt hơn. Do vậy, cần xoá bỏ sự trùng lặp trong một nội dung kiểm soát giữa cơ quan tài chính và KBNN.

Đối với đơn vị sử dụng NSNN, với trách nhiệm là người được giao dự toán và quyết định chi thì thủ trưởng đơn vị phải chịu trách nhiệm toàn diện về quyết định của mình cho dù quyết định đó đã được KBNN chấp nhận thanh toán. Hơn nữa, cần có chế tài quy định cụ thể quyền hạn đi đôi với trách nhiệm của thủ trưởng các đơn vị sử dụng NSNN, bởi vì suy cho cùng họ mới chính là người quyết định việc chi tiêu của đơn vị mình có đúng mục đích, hiệu quả hay không?; cần có những ràng buộc pháp lý mạnh hơn đối với những đơn vị và cá nhân đã quyết định chi tiêu không đúng chế độ quy định, không hiệu quả bằng cả biện pháp hành chính và hình sự nếu xét thấy cần thiết ...

Mặt khác, cần phân định mức độ kiểm soát của từng nội dung chi hoặc từng nhóm mục chi. Điều này sẽ phù hợp đối với các đơn vị khoán chi hành chính. Đứng về luật pháp thì KBNN là người được nhà nước giao trách nhiệm kiểm soát chi, tức là tất cả các khoản chi ngân sách của đơn vị phải được Kho bạc kiểm soát trước khi thanh toán, nhưng điều đó không có nghĩa KBNN là người kế toán của đơn vị sử dụng ngân sách. Do vậy, việc kiểm soát của KBNN phải được xác định phạm vi, mức độ cụ thể có như vậy mới thấy rõ trách nhiệm và tính chủ động, tính quyết định của đơn vị trong sử dụng ngân sách.

- *Xây dựng quy trình cấp phát NSNN trực tiếp từ KBNN đến người cung cấp hàng hoá dịch vụ :*

Việc xem xét chấp thuận và cấp phát kinh phí hàng quý của KBNN là việc kiểm soát trước những khoản chi tiêu công, đảm bảo cho NSNN được thẳng bằng và ngăn chặn ngay từ đầu những khoản chi tiêu lãng phí. Trước khi trả tiền cho người cung cấp hàng hoá, dịch vụ, KBNN tiến hành kiểm tra, kiểm soát tính hợp pháp của các tài liệu và lệnh xuất quỹ NSNN của các chủ tài khoản, nếu thấy hợp pháp, hợp lệ, KBNN xuất quỹ NSNN để chi trả trực tiếp cho người thụ hưởng là chủ nợ thực sự của quốc gia theo một trong hai phương thức: cấp phát tạm ứng hoặc cấp phát thanh toán.

+ Đối với phương thức cấp phát, thanh toán trực tiếp các khoản chi NSNN qua KBNN cho “công việc hoàn thành”: Việc thanh toán những khoản nợ của Nhà nước đòi hỏi phải xác định chính xác số tiền phải trả cho từng đối tượng cụ thể. Tức là, nội dung các khoản chi phù hợp với dự toán NSNN đã được phê duyệt; hàng hoá, dịch vụ cung cấp phải đảm bảo đúng theo số lượng và chất lượng đã cam kết trong hợp đồng; hồ sơ, chứng từ phải đầy đủ, hợp lệ và hợp pháp; chiết tính và kết toán số tiền chính xác.

Đối với những khoản chi có giá trị lớn và thời gian tiến hành công việc kéo dài, việc thanh toán cho công việc hoàn thành gặp khó khăn, có thể thanh toán theo từng giai đoạn công việc hoàn thành. Song phải đảm bảo nguyên tắc, số tiền thanh toán của từng giai đoạn luôn nhỏ hơn giá trị của phần công việc đã thực hiện và được khấu trừ vào số tiền thanh toán cho giai đoạn công việc tiếp theo.

+ Đối với phương thức cấp phát tạm ứng: Một số khoản chi hầu như không thể áp dụng theo phương thức chi trả NSNN trực tiếp từ KBNN cho công việc hoàn thành được như mua sắm dụng cụ, thiết bị có giá trị rất lớn hoặc phải nhập từ nước ngoài hoặc có những khoản chi tuy nhỏ, song lại thường xuyên xảy ra,... thì áp dụng phương thức thanh toán ứng trước. KBNN chỉ cấp tạm ứng cho lần tiếp theo nếu đơn vị đã thanh toán tạm ứng của lần trước. Trường hợp đặc biệt, khoản tạm ứng chưa được thanh toán thì có thể được thanh toán trong tháng sau, quý sau, song chỉ trong thời gian chính lý quyết toán.

- Hoàn thiện phương thức cấp phát NSNN :

+ Tiếp tục thực hiện và hoàn thiện phương thức cấp phát NSNN theo dự toán. Bởi lẽ, phương thức này đã thể hiện rõ tính ưu việt ở chỗ: thực hiện kiểm soát khá chặt chẽ, toàn diện với trách nhiệm rõ ràng của các chủ thể quản lý, sử dụng, từ đó nâng cao hiệu quả của các khoản chi tiêu công; giúp cho thủ trưởng đơn vị sử dụng NSNN chủ động trong việc tổ chức sử dụng nguồn lực được giao; và đây cũng là bước quan trọng đột phá trong cải cách về quản lý chi tiêu công.

+ Về phương thức cấp phát bằng lệnh chi tiền. Trong thực tế đã xảy ra tình trạng “lạm phát” hình thức chi bằng lệnh chi tiền cho một số khoản chi khác, từ việc mua xe ô tô cho đến cấp kinh phí trợ cấp, hỗ trợ, ủng hộ ... dẫn đến những trường hợp hiện nay cấp bằng lệnh chi tiền không có cơ quan kiểm soát hoặc cơ quan tài chính kiểm soát trước mà không kiểm soát quá trình xuất quỹ NSNN. Do đó, cần quy định rõ phạm vi và đối tượng áp dụng; đồng thời, từng bước nghiên cứu chuyển các khoản chi hiện được cấp phát bằng lệnh chi tiền sang cấp phát theo dự toán được duyệt. Mặt khác, cũng cần phân biệt rõ việc cơ quan sử dụng lệnh chi tiền trong việc cấp phát kinh phí trực tiếp hay gián tiếp. Nếu sử dụng lệnh chi tiền để cấp phát kinh phí trực tiếp cho đối tượng thụ hưởng NSNN thì KBNN sẽ không thực hiện kiểm soát chi theo quy định của pháp luật. Nếu lệnh chi tiền chỉ đơn thuần thực hiện chuyển nguồn từ đơn vị cấp trên cho đơn vị cấp dưới trực tiếp chi tiêu thì KBNN sẽ thực hiện kiểm soát chi khi đơn vị cấp dưới có nhu cầu thanh toán.

+ Việc ghi thu - ghi chi phải được hạn chế và đi đến xoá bỏ, chỉ áp dụng đối với các khoản thu – chi bằng ngày công lao động và bằng hiện vật. Thực hiện điều này nhằm phản ánh kịp thời các khoản thu – chi vào NSNN; cơ quan KBNN kiểm soát chi tiêu trước khi xuất quỹ NSNN, tránh tình trạng “buộc ghi thu – chi” cho hợp thức hoá.

- Xây dựng quy trình cấp phát NSNN theo kết quả đầu ra:

Cấp phát NSNN theo kết quả đầu ra là việc nhà nước bỏ ra một khoản tiền nhất định để mua các dịch vụ công cộng do một Bộ, ngành hoặc một đơn vị nào đó cung ứng cho xã hội. Căn cứ vào dự toán năm được duyệt, KBNN thực hiện trích chuyển kinh phí theo đề nghị chi của đơn vị. Thủ trưởng đơn vị được quyền chủ động và tự chịu trách nhiệm về việc sử dụng kinh phí được cấp, thực hiện công việc theo đúng những cam kết ban đầu. Định kỳ, cơ quan tài chính phối hợp với cơ quan quản lý cấp trên của đơn vị theo dõi, kiểm tra tình hình thực hiện nhiệm vụ của đơn vị. Trường hợp phát hiện đơn vị không đảm bảo thực hiện công việc theo đúng cam kết, yêu cầu KBNN tạm thời ngừng cấp phát kinh phí cho đơn vị hoặc có biện pháp để thu hồi phần kinh phí đã cấp.

- Hoàn thiện hệ thống các định mức chi tiêu công :

Hệ thống các tiêu chuẩn và định mức là điều kiện cần và là một trong bốn yếu tố làm cơ sở cho KBNN thực hiện kiểm soát chi NSNN. Do đó việc hoàn thiện hệ thống các định mức chi tiêu công là cần thiết theo hướng sau đây:

+ Hệ thống định mức chi tiêu phải được thiết lập cho phù hợp với xu hướng cải cách phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra. Hệ thống tiêu chuẩn, định mức cần mang tính hướng dẫn để cho đơn vị sử dụng ngân sách có thể tự quyết định trong chi tiêu, sao cho đạt hiệu quả, hiệu lực trong phân bổ và sử dụng nguồn lực, không vi phạm tính kỷ luật tài chính tổng thể.

+ Hệ thống các định mức cần cập nhật thường xuyên cho phù hợp với thực tiễn và linh hoạt với sự khác biệt giữa các vùng, địa phương. Đồng thời, hệ thống định mức chi tiêu cũng cần được xây dựng dựa trên nguồn lực tài chính toàn diện, không phân biệt nguồn trong ngân sách và ngoài ngân sách. Điều này làm cho tính thống nhất cao

trong quản lý nguồn lực và tạo điều kiện thuận lợi cho việc kiểm soát chi tiêu công có nguồn gốc từ NSNN...

+ Định mức chi hành chính (đối với khu vực hành chính sự nghiệp) cần được chi tiết hoá hơn để tăng thêm giá trị thực tiễn trong quá trình lập dự toán theo kết quả đầu ra. Theo đó, định mức chi hành chính nên bao gồm:

- ✓ Về nhóm mục chi lương và có tính chất lương, cần xem xét dựa vào 2 định mức chung: xu hướng phát triển số lượng công chức và chính sách việc làm.
- ✓ Về các khoản chi thường xuyên khác, định mức phân bổ cần căn cứ vào các tiêu thức: (i) các khoản chi liên quan đến trụ sở hành chính; (ii) các khoản chi mua sắm trang thiết bị và đồ dùng; (iii) các khoản chi thuộc về nghiệp vụ văn phòng; (iv) các khoản chi khác liên quan đến hoạt động thường xuyên của đơn vị.

Muốn hoàn thiện cơ chế kiểm soát chi thường xuyên, ngoài việc xây dựng dự toán theo MTEF, hoàn thiện phương thức cấp phát và định mức chi tiêu... cần phải quy định các tiêu chuẩn hiệu quả trong các đơn vị sử dụng ngân sách. Những khoản chi tiêu thường xuyên của NSNN là những khoản chi gắn liền với việc thực hiện các chức năng của Nhà nước, tức là gắn liền với việc đáp ứng các nhu cầu chung, nhu cầu có tính chất toàn xã hội. Vì thế, hiệu quả của các khoản chi đó phải được xem xét dựa trên cơ sở đánh giá mức độ hoàn thành các mục tiêu kinh tế – xã hội chung của toàn xã hội.

3.2.2.2- Kiểm soát chi đầu tư XD CB

- *Tiếp tục hoàn thiện cơ chế chính sách:*

+ Luật NSNN sửa đổi năm 2002 áp dụng từ 1/1/2004 và Luật Xây dựng ban hành ngày 26/11/2003 áp dụng từ ngày 01/07/2004, do vậy, cần tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện chính sách, chế độ về quản lý, thanh toán vốn đầu tư theo luật đã được sửa đổi, ban hành. Hoàn thiện quy trình kiểm soát thanh toán vốn đầu tư qua KBNN phù hợp với luật Xây dựng và trên nguyên tắc: xác định rõ phạm vi, đối tượng, nội dung kiểm tra và chu trình luân chuyển chứng từ một cách nhanh gọn, tránh qua nhiều khâu trung gian không cần thiết. Kết hợp kiểm tra hồ sơ thanh toán với khảo sát, nắm tình hình thực tế tại hiện trường. Điều hành một cách linh hoạt và nhanh chóng nguồn vốn đầu tư trong toàn hệ thống Kho bạc được thông suốt.

+ Phân định rõ trách nhiệm của các cơ quan liên quan từ khâu lập và trình duyệt dự án đầu tư, thiết kế dự án, từ tổ chức thực hiện đầu tư đến khâu thanh quyết toán vốn đầu tư; quy định các biện pháp chế tài thật cụ thể đối với các trường hợp vi phạm quy chế quản lý. Điều này sẽ khắc phục sự ỷ lại của các cơ quan như: khảo sát thiết kế, thẩm định dự án, thẩm định thiết kế kỹ thuật, thẩm định dự toán... vào KBNN; công khai quy trình nghiệp vụ của KBNN để khách hàng biết thực hiện. Thông qua công khai quy trình để giám sát việc thực hiện nhiệm vụ của cán bộ thanh toán vốn đầu tư XDCB, hạn chế tình trạng gây phiền hà cho khách hàng, nâng cao hiệu quả kiểm soát chi.

- Thống nhất quản lý nguồn vốn XDCB vào một đầu mối.

Cần có quy định thống nhất việc tập trung quản lý nguồn vốn vào một đầu mối đó là NSNN ở mỗi cấp và tôn trọng việc chuyển vốn qua KBNN quản lý, kiểm soát thanh toán cho đơn vị nhận thầu, tránh việc chuyển vốn cho chủ đầu tư. Thực hiện điều này nhằm tăng cường trách nhiệm và vai trò của KBNN cũng như tính nhất quán, chặt chẽ trong quá trình kiểm soát, cấp phát thanh toán vốn đầu tư vừa thuận lợi hơn trong việc xác nhận nguồn vốn đầu tư với từng công trình, dự án và tạo thuận lợi trong việc quyết toán nhanh công trình khi hoàn thành đưa vào sử dụng.

Mặt khác, việc bổ sung ngân sách cấp trên cho cấp dưới để thực hiện đầu tư phải tôn trọng việc chuyển vốn cho KBNN và phải nhất quán ở vấn đề có trong dự toán ngân sách của cấp ngân sách đó. Riêng đối với NSX cũng cần thống nhất quy định mọi nguồn vốn đầu tư XDCB phải được tập trung vào NSX đồng thời thực hiện một cơ chế chuyển vốn và kiểm soát chi qua KBNN gắn với tính chất, quy mô công trình.

- Kiểm tra đầu ra đối với vốn đầu tư XDCB.

Đây là việc làm cần thiết mà lâu nay, trong kiểm soát chi vốn đầu tư XDCB chưa thực hiện tốt. Kiểm soát đầu ra vốn đầu tư XDCB chủ yếu ở các vấn đề sau:

+ Kiểm tra dự toán: thực tế đã thực hiện trong thời gian qua là việc kiểm tra, đối chiếu định mức đơn giá dự toán với chế độ quy định, các lỗi sai số học ... trong khi đó hệ thống chế độ định mức, đơn giá đã thiếu lại không được cập nhật thường xuyên, đặc biệt là các đơn giá xây dựng chuyên ngành nên đã tạo nhiều khó khăn cho công tác

kiểm tra dự toán. Do vậy, việc kiểm tra dự toán đối với KBNN chỉ thực hiện kiểm soát việc áp dụng định mức chi tiêu tài chính, đơn giá XDCCB theo đúng quy định. Còn việc kiểm tra định mức, đơn giá (kể cả định mức vật tư, vật liệu...) do tổ thẩm tra dự toán chuyên ngành thực hiện.

+ Kiểm soát trong thanh toán, đây là nhiệm vụ chính trong công tác kiểm soát thanh toán vốn đầu tư XDCCB qua KBNN. Trên thực tế công tác kiểm soát trong thanh toán chủ yếu ở hồ sơ, trên cơ sở đối chiếu khối lượng, đơn giá nghiệm thu do A-B lập với dự toán được duyệt, chưa thực hiện đồng bộ giữa kiểm tra hồ sơ với kiểm tra thực tế hiện trường xây lắp. Trong hồ sơ thì không có biên bản kiểm tra chất lượng công trình. Từ đó, đã xảy ra tình trạng những phần ẩn khuất không thi công hay thi công không đúng thiết kế dự toán được duyệt nhưng A-B vẫn nghiệm thu đưa vào giá trị để đề nghị thanh toán; một số công trình, hạng mục công trình lại không thực hiện đúng những vật tư, vật liệu đúng chủng loại mà thiết kế dự toán đã phê duyệt, làm ảnh hưởng đến chất lượng công trình và làm thất thoát, lãng phí vốn đầu tư. Do đó, nên thực hiện kiểm tra hồ sơ với thực tế xây lắp và phải có ngành chức năng kiểm tra chất lượng công trình để bổ sung hồ sơ kiểm soát thanh toán vốn đầu tư XDCCB.

+ Kiểm soát sau khi đã tạm ứng, thanh toán: Đây là việc làm không thể thiếu được trong quá trình kiểm soát đầu ra vốn đầu tư XDCCB, nhưng lâu nay lại xem nhẹ. Nhất là các khoản chi khác như chi quản lý dự án, chi phí đền bù giải phóng mặt bằng v.v... Đối với vốn xây lắp cần kiểm tra, kiểm soát việc sử dụng vốn đúng mục đích sau khi tạm ứng, Đặc biệt là các dự án, công trình thực hiện vốn nước ngoài ... Do vậy cần tăng cường kiểm tra sau thanh toán để sử dụng vốn đúng mục đích mang lại hiệu quả trong việc sử dụng vốn đồng thời hạn chế thất thoát, chống lãng phí vốn đầu tư XDCCB.

- Nâng cao trình độ nghiệp vụ cho cán bộ làm công tác kiểm soát vốn XDCCB.

Rà soát lại lực lượng cán bộ làm công tác kiểm soát vốn XDCCB, trên cơ sở đó có kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng nâng cao cả về số lượng và chất lượng. Thường xuyên tổ chức các buổi học tập theo chuyên đề trong phạm vi từng đơn vị KBNN, nhằm trao đổi, bổ sung lẫn nhau, nâng cao kỹ năng phân tích đánh giá kinh tế đầu tư, kỹ năng kiểm soát thanh toán vốn đầu tư; tăng cường giáo dục ý thức, phẩm chất đạo đức cho cán bộ

KBNN làm công tác thanh toán vốn đầu tư XDDB, từng bước nâng cao chất lượng và hiệu quả chung của công tác thanh toán vốn qua KBNN. Tạo ra một sự ảnh hưởng tích cực để tác động ngược lại quá trình đầu tư thông qua việc kiểm soát của mình nhằm hoàn thiện cơ chế, chính sách.

- Rà soát chế độ thông tin báo cáo thanh toán vốn đầu tư, cải tiến mẫu biểu báo cáo tránh trùng lặp, không cần thiết hoặc khả năng khai thác ít.

Bổ sung, sửa đổi để hoàn thiện chế độ thông tin báo cáo thanh toán vốn đầu tư trên phạm vi tổng thể và đặt trong mối quan hệ về chế độ báo cáo chung của toàn hệ thống KBNN, nâng cao hiệu quả của việc cung cấp và khai thác thông tin. (kèm theo phụ lục số 3 - cải tiến biểu *Giấy rút vốn đầu tư*).

3.2.2.3- Kiểm soát chi ngân sách xã và các tài khoản tiền gửi

- Ngân sách xã là một cấp ngân sách, việc kiểm soát chi đối với NSX là một tất yếu và cần thiết nhằm: (i) tăng cường hiệu quả trong việc phân bổ và sử dụng nguồn lực ở cấp xã, phường, thị trấn; (ii) thống nhất quy trình kiểm soát chi cho các cấp ngân sách từ trung ương đến xã; (iii) nâng dần trình độ quản lý chi tiêu công ở cấp xã. Song hiện nay trên phạm vi toàn quốc thực hiện quản lý NSX vừa theo tài khoản thu - chi, vừa theo tài khoản tiền gửi dự toán; tính bất cập trong đội ngũ cán bộ xã và hoạt động thu chi ở cấp xã khá phức tạp và nhạy cảm ... Do vậy, cần có lộ trình chung từng bước thực hiện thống nhất kiểm soát chi đối với cấp xã. Để thực hiện được điều đó cần phải:

+ Áp dụng kiểm soát chi NSX theo dự toán cho nhóm chương – mục. Nên xem xét cho mở theo nhóm chương và việc thẩm tra dự toán do ban tài chính xã thực hiện sau đó chỉ gửi dự toán cho Phòng tài chính huyện để thẩm tra tổng mức chi so với mức được giao. Làm như vậy sẽ tăng cường tính tự chủ của cấp NSX đồng thời phù hợp với trình độ của cán bộ quản lý NSX hiện nay, giảm bớt khối lượng công việc cho ban tài chính xã.

+ Việc sử dụng mục lục NSX hiện nay có quá nhiều chương, mà mỗi chương chỉ phát sinh ít mục chi và số tiền không lớn, do vậy nên nhóm từ 6 đến 8 chương theo hướng:

- ✓ Một chương cho khối chính quyền do Văn phòng HĐND và UBND quản lý.

- ✓ Một chương cho khối đảng, mặt trận và thành viên mặt trận.
- ✓ Một chương phản ánh các khoản chi cho các chức danh chuyên môn.
- ✓ Một chương phản ánh khoản chi cho xã đội và công an xã.
- ✓ Một chương mở để phản ánh cho các đơn vị khác
- ✓ Và một chương dùng phản ánh các quan hệ khác thuộc NSX.

+ Trong giai đoạn hiện nay, do trình độ cán bộ kế toán NSX còn bất cập, nên cho tồn tại song song 2 hình thức: kiểm soát chi theo dự toán và kiểm soát chi từ tài khoản tiền gửi dự toán. Đối với các xã vùng cao, miền núi hải đảo thì thực hiện kiểm soát chi theo TKTG dự toán (vì những xã này hoạt động thu – chi ngân sách không lớn, cán bộ quản lý yếu ...); các xã còn lại thực hiện hình thức kiểm soát chi theo dự toán ... từng bước tiến tới thực hiện thống nhất kiểm soát chi theo dự toán.

- *Đối với kiểm soát chi tiêu từ TKTG tại KBNN*: cần tăng cường các biện pháp thực hiện kiểm soát trước – kiểm soát đầu vào thông qua việc mở, sử dụng TKTG của khách hàng qua Kho bạc. Trong đó chú trọng việc kiểm soát việc chuyển hoá nguồn vốn từ NSNN qua TKTG và từ TKTG này sang TKTG khác, đồng thời cần cảnh giác với những hoạt động tài chính liên quan đến việc lợi dụng tài khoản, sử dụng kinh phí hiện có để thực hiện các hành vi phạm pháp...

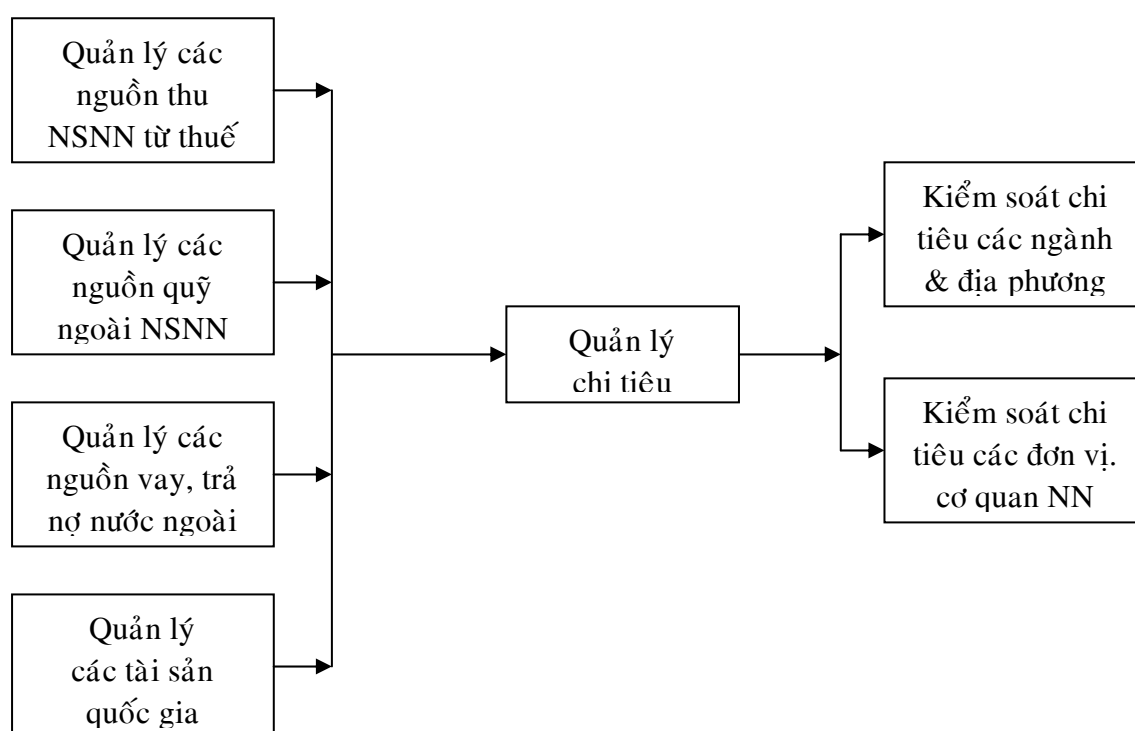
+ Cần nghiên cứu thay đổi, bổ sung quy trình, thủ tục kiểm soát chi đối với TKTG. Hiện nay việc kiểm soát chi TKTG chưa được hướng dẫn thấu đáo, nhất là khối Đảng, lực lượng vũ trang và một số TKTG của các đơn vị hưởng kinh phí do NSNN cấp. Chẳng hạn, đối với TKTG của lực lượng vũ trang thì mục 147 (XDCB) nằm trong kinh phí thường xuyên (thuộc nhóm mục 3): Nếu áp dụng hình thức chi theo thông tư 79 thì hồ sơ kiểm soát chi có dạng chi thường xuyên; ngược lại nếu căn cứ tính chất chi là XDCB thì hồ sơ kiểm soát chi theo trình tự XDCB... bên cạnh đó, ngoài việc xử lý hồ sơ kiểm soát chi đối với TKTG còn liên quan đến chế độ hạch toán kế toán. Theo quy định thì việc chi tiêu từ TKTG vẫn phải có dự toán, phân chia theo nhóm mục chi ... nhưng trong chế độ kế toán không được theo dõi nhóm mục. Mặt khác, đối với tiền gửi không có “khái niệm tạm ứng”. Do đó, khi thực hiện thanh toán thì “coi như đã thực

chi”, mặc dù hồ sơ chưa đảm bảo theo yêu cầu thanh toán. Chính vì vậy, cần có quy trình kiểm soát chi TKTG nhằm tạo điều kiện quản lý chặt chẽ các khoản chi tiêu vừa tạo điều kiện thuận lợi cho cán bộ trực tiếp thực hiện kiểm soát chi. Bên cạnh đó cần quy định rõ cả về định tính lẫn định lượng đối với những khoản chi mang tính nhạy cảm. Chẳng hạn, phân biệt thế nào là sửa chữa lớn, sửa chữa nhỏ hiện ranh giới giữa hai mục này không rõ ràng, vì thế việc xác định hồ sơ kiểm soát chi theo mục sửa chữa nhỏ (117) hay sửa chữa lớn (118) là điều không dễ dàng, do tính chất kiểm soát của hai mục này là hoàn toàn khác nhau. Chính vì vậy trong thực tiễn công tác cho thấy, các đơn vị thụ hưởng NSNN thường “tránh né” mục 118 mà vận dụng vào mục 117 để dễ dàng vượt qua “rào chắn” kiểm soát chi của KBNN.

3.2.3. Các giải pháp hỗ trợ khác

3.2.3.1- Quản lý nguồn lực tài chính công

Đổi mới chính sách quản lý chi tiêu công phải gắn liền với đổi mới chính sách quản lý các nguồn lực của khu vực công nhằm đáp ứng tốt nhất nhu cầu chi tiêu công. Mối liên hệ giữa quản lý các nguồn lực và quản lý chi tiêu công biểu hiện qua sơ đồ sau:



+ Thiết lập một hệ thống thuế công bằng và hiệu quả, có khả năng tài trợ nhu cầu chi cần thiết của khu vực công.

+ Đối với quản lý các quỹ ngoài NSNN: Hiện nay, việc hình thành các quỹ ngoài ngân sách ngày càng nhiều đã ảnh hưởng đến việc phản ánh nguồn lực vào ngân sách không kịp thời và tác động đến việc quản lý nguồn lực trong quá trình phân bổ và sử dụng nguồn lực cho nhu cầu chi tiêu của nhà nước. Để tránh tình trạng làm biến tướng nguồn vốn NSNN sang một dạng khác với cơ chế quản lý lỏng lẻo, gây thất thoát lãng phí, nhà nước cần thiết lập một cơ chế quản lý hiệu quả hơn, cụ thể:

- ✓ Thiết lập một khuôn khổ pháp lý quản lý các quỹ thật minh bạch và tăng cường tính trách nhiệm của người quản lý quỹ.
- ✓ Xây dựng cơ chế tài chính của các quỹ bao gồm cơ chế huy động và phân bổ nguồn lực cũng như các đòn bẩy kích thích.
- ✓ Định hướng chiến lược hoạt động của các quỹ nhằm thực hiện chức năng quản lý vĩ mô của nhà nước.

+ Hoàn thiện cơ chế tổ chức quản lý vay và trả nợ nước ngoài theo hướng: việc quản lý, theo dõi, đánh giá nguồn vốn ODA giao cho Bộ Tài chính quản lý mà KBNN là người trực tiếp quản lý, còn các khoản vay của các doanh nghiệp do NHNN theo dõi, quản lý. Suy cho cùng thì ODA là một bộ phận nguồn thu của NSNN, tập trung vào một đầu mối quản lý sẽ giúp cho Bộ Tài Chính xây dựng tốt khuôn khổ tài chính vĩ mô trung hạn dựa trên chiến lược phát triển kinh tế – xã hội trung dài hạn, qua đó củng cố và khai thác tốt các nguồn lực tài chính, tăng cường quản lý chi tiêu công để đáp ứng mục tiêu chiến lược có tính ưu tiên của đất nước.

+ Tăng cường quản lý công sản, đặc biệt là tài nguyên đất thông qua việc hình thành và phát triển thị trường công về bất động sản để khai thác tốt nguồn lực tài chính phục vụ đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, phục vụ chiến lược tăng trưởng.

3.2.3.2- Công tác kế toán, kiểm toán

- Tiếp tục hoàn thiện chế độ kế toán NSNN và hoạt động nghiệp vụ KBNN theo hướng đơn giản, gọn nhẹ, tiết kiệm thời gian lao động mà trọng tâm là rà soát lại hệ

thống báo cáo, giảm bớt số lượng báo cáo, lược bỏ các chỉ tiêu trùng lặp, xác định công thức xây dựng báo cáo hợp lý.

- *Tập trung xây dựng hệ thống kế toán nhà nước lấy kế toán KBNN làm trung tâm.* Hệ thống kế toán Nhà nước sẽ được áp dụng chung cho các đơn vị quản lý và thụ hưởng NSNN, các đơn vị quản lý các loại vốn, quỹ của Nhà nước ... Theo xu hướng này, KBNN giữ vai trò hạch toán tổng hợp về thu, chi NSNN (ở hai khâu xuất quỹ NSNN và thực chi ngân sách tại đơn vị thụ hưởng), các loại vốn, quỹ, công sản Nhà nước nằm ở bất kỳ đơn vị nào thuộc các cấp chính quyền và các thành phần kinh tế. Các đơn vị kế toán khác vận dụng hệ thống kế toán Nhà nước, tổ chức theo dõi, hạch toán các đối tượng kế toán thuộc phạm vi mình quản lý.

- *Về công tác thanh toán:* Giảm thiểu việc thanh toán bằng tiền mặt qua KBNN, mọi phương thức thu, chi NSNN qua KBNN được thực hiện theo thông báo và dự toán được duyệt và sẽ được tiến hành giao dịch, thanh toán qua kênh thanh toán điện tử là chủ yếu. Trong giai đoạn này, KBNN thành lập Trung tâm thanh toán KBNN có nhiệm vụ chỉ huy, điều phối toàn bộ công tác thanh toán có liên quan đến KBNN, bao gồm các đơn vị trong và ngoài ngành, cả trong nước và ngoài nước.

- *Việc phản ánh chi tiêu trên tài khoản.* Tất cả các khoản chi tiêu công, đơn vị sử dụng NSNN phải thực hiện báo cáo và phản ánh trên hệ thống tài khoản thống nhất, tạo điều kiện để các cơ quan chức năng kiểm tra, kiểm toán việc sử dụng vốn NSNN của đơn vị, tổ chức kinh tế đúng theo những khoản mục và nội dung chi đã được phê duyệt.

- *Về phương diện kỹ thuật kế toán dự toán được giao trong hệ thống KBNN.* Trong thời gian qua, KBNN nơi giao dịch với đơn vị nhận dự toán chỉ căn cứ vào quyết định giao dự toán do đơn vị gửi đến để nhập dự toán và vào sổ kế toán là một việc làm thiếu tính kiểm soát chặt chẽ tính pháp lý ban đầu của việc giao dự toán, đồng thời cũng không đúng quy tắc trong giao dịch thanh toán, điều đó dẫn đến khả năng tiềm ẩn về rủi ro trong thanh toán lớn. KBNN hiện nay là một hệ thống thống nhất từ Trung ương đến địa phương, quan hệ kiểm soát chứng từ thanh toán cho các đơn vị mở tại kho

bạc khác theo mô hình của một hệ thống ngân hàng. Do vậy, hệ thống KBNN cần tổ chức quy trình luân chuyển và kiểm soát chứng từ dự toán được giao của đơn vị dự toán cấp trên giao cho đơn vị dự toán cấp dưới khác địa bàn một cách chặt chẽ tránh mọi sơ hở dẫn đến những rủi ro không đáng có. Từ đó cần thiết kế mẫu chứng từ dự toán được giao cũng như việc tổ chức quản lý dự toán và quy trình kiểm soát, luân chuyển chứng từ dự toán đảm bảo chặt chẽ và thực hiện nhất quán trong toàn hệ thống KBNN.

- Về mục lục NSNN. Mặc dù hệ thống mục lục NSNN đã có nhiều sửa đổi bổ sung, song hiện nay đã có sự thay đổi về cơ cấu bộ máy, cơ chế quản lý và các nghiệp vụ kinh tế, tài chính phát sinh ngày càng phong phú và đa dạng. Vì thế hệ thống mục lục NSNN cũng cần được nghiên cứu sửa đổi, bổ sung cho phù hợp. Ngoài việc quy định đầy đủ danh mục mã chương – loại – khoản – mục – tiểu mục, thì cần chú ý giải thích rõ nội dung, nhất là mục chi để các đơn vị thụ hưởng NSNN tránh nhầm lẫn khi thực hiện mục lục NSNN trong quá trình lập hồ sơ thanh toán gửi cơ quan KBNN.

3.2.3.3- Hoàn thiện môi trường pháp lý tài chính

- Quản lý chi tiêu công nói chung và kiểm soát chi tiêu công nói riêng có liên quan đến quá trình sử dụng nguồn lực tài chính phục vụ cho tăng trưởng kinh tế. Do đó hoàn thiện pháp luật tài chính đầy đủ đồng bộ là điều cần để sử dụng hiệu quả các công cụ tài chính trong quản lý kinh tế vĩ mô. Luật tài chính đặt nền móng pháp lý cho quá trình phân phối và sử dụng các nguồn lực tài chính công. Hoàn thiện Luật tài chính được xem xét dưới hai góc độ: xây dựng đồng bộ hệ thống luật tài chính và tăng cường pháp chế tài chính trong đời sống kinh tế – xã hội.

- Trong hệ thống luật tài chính, cần quan tâm hoàn thiện Luật ngân NSNN. Mặc dù đến nay đã ban hành luật NSNN năm 1996 và qua 2 lần sửa đổi bổ sung (1998 và 2002), song cần phải thường xuyên chỉnh sửa Luật bởi thực tiễn kinh tế – xã hội ở nước ta đang trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường.

- Pháp luật tài chính phải được hoàn thiện theo xu hướng chi tiết, cụ thể hoá và ổn định dần. Tránh tình trạng thời gian triển khai luật chậm; các văn bản dưới luật hướng dẫn thi hành thoát ly ra khỏi luật và trên thực tế dường như là nó lại có giá trị

pháp lý cao hơn luật. Do đó, hoàn thiện môi trường pháp lý còn bao gồm việc nâng cao năng lực ban hành văn bản pháp lý của bộ máy hành pháp; đồng thời tăng cường vai trò kiểm tra, kiểm soát của các cơ quan lập pháp để sao cho các văn bản pháp luật đảm bảo được tính hệ thống, tính nhất quán và sự phối hợp chặt chẽ để tạo môi trường pháp lý tài chính minh bạch và kiểm tra việc chấp hành các luật lệ về tài chính.

3.2.3.4- Đào tạo đội ngũ cán bộ quản lý

- Đào tạo đội ngũ cán bộ là yếu tố then chốt cho việc thực hiện nhiệm vụ đổi mới quản lý chi tiêu công. Tăng cường đào tạo và bồi dưỡng đội ngũ cán bộ là yếu tố quan trọng làm thay đổi văn hoá quản lý. Qua đào tạo, những người quản lý và cán bộ công chức sẽ được trang bị những kiến thức, kỹ năng cần thiết để xử lý dữ liệu, hiểu và sử dụng nó để minh chứng tính hiệu quả và hiệu lực. Đặc biệt là đào tạo bồi dưỡng cán bộ quản lý tài chính cấp cơ sở huyện và xã nhằm thực hiện đồng bộ các quy trình kiểm soát chi ở các cấp ngân sách làm cho tính thống nhất cao trong quá trình kiểm soát chi.

- Đào tạo nâng cao trình độ cho đội ngũ cán bộ và các đơn vị sử dụng NSNN bằng nhiều hình thức ngắn hạn, dài hạn, tập huấn theo chuyên đề, thường xuyên cập nhật các kiến thức mới về quản lý kinh tế tài chính cho đội ngũ cán bộ này. Việc đào tạo về chuyên môn nghiệp vụ là rất cần thiết, song cũng cần đi đôi với việc giáo dục về trách nhiệm nghề nghiệp và ý thức tự giác cho từng cán bộ công chức nhà nước, vì đây là vấn đề có ý nghĩa hết sức quan trọng trực tiếp quyết định đến chất lượng công tác quản lý, hiệu quả sử dụng NSNN.

3.2.3.5- Phát triển hệ thống thông tin

- *Thiết lập hệ thống thu thập và báo cáo thông tin kịp thời* về tình hình thực hiện cho người quản lý để phục vụ cho việc ra quyết định. Hiện đại hoá từng bước công nghệ tài chính, máy tính hoá công việc kế toán, thống kê, công tác truyền tin, số liệu... tập trung chính cho việc triển khai xây dựng hệ thống thông tin quản lý điều hành ngân sách và kho bạc. Qua việc cung cấp thông tin kịp thời sẽ làm cho người quản lý định hướng mọi hoạt động theo kết quả hơn.

- *Đẩy nhanh và mở rộng ứng dụng công nghệ thông tin trong tất cả các lĩnh vực quản lý điều hành NSNN.* Trước hết cần phải triển khai và hiện đại hoá mạng thanh

toán điện tử giữa các đơn vị KBNN với các ngân hàng để phục vụ kịp thời các nhu cầu thanh toán chi trả cho các đơn vị thụ hưởng NSNN; hoàn thiện hệ thống thông tin giữa các cấp chính quyền với cơ quan tài chính, thuế, KBNN và các đơn vị sử dụng NSNN. Khẩn trương triển khai đề án thanh toán điện tử trong hệ thống KBNN thay thế cho hình thức thanh toán liên kho bạc hiện nay, cơ quan KBNN trung ương sẽ là trung tâm thanh toán và đối chiếu thanh toán cho toàn bộ hệ thống; tham gia vào hệ thống thanh toán điện tử liên ngân hàng nhằm giảm thiểu quy trình, xoá bỏ các thủ tục trung gian, trùng lặp.

- *Xây dựng chiến lược công nghệ kho bạc định hướng “khách hàng”*. “Khách hàng” của KBNN bao gồm: các đơn vị sử dụng NSNN, các chủ dự án XD CB, cá nhân công chức nhà nước, các tổ chức và cá nhân khác, doanh nghiệp và các đối tượng nộp thuế. Công nghệ kho bạc hiện đại định hướng khách hàng trước hết phải mang đến cho khách hàng những dịch vụ hiện đại thông qua các kênh giao dịch đa dạng và thuận tiện; có khả năng cung cấp những dịch vụ mới như: dịch vụ truy vấn thông tin qua Internet, thu-chi trực tiếp như thanh toán trực tiếp cho các nhà cung cấp hàng hoá dịch vụ...

KẾT LUẬN

Việc đổi mới cơ chế quản lý tài chính không chỉ là đòi hỏi tất yếu, khách quan của tiến trình phát triển mà nó còn là điều kiện tiên quyết cho sự phát triển kinh tế-xã hội của đất nước. Nằm trong tổng thể đổi mới cơ chế quản lý tài chính; đổi mới cơ chế kiểm soát chi tiêu công qua KBNN là một yếu tố không thể thiếu được để góp phần quan trọng làm lành mạnh hoá nền tài chính quốc gia. Tuy nhiên mức độ tác động của chi tiêu công đến nền kinh tế - xã hội nhiều hay ít còn phụ thuộc vào tính hợp lý từ khâu bố trí cơ cấu chi đến các mục đích và mục tiêu sử dụng kinh phí của các đơn vị thụ hưởng NSNN, đến cơ chế vận hành có phù hợp hay không mới mang lại hiệu quả thiết thực.

Sau 8 năm (1997-2004) thực hiện cơ chế kiểm soát chi NSNN qua KBNN theo luật NSNN đã đạt được những kết quả rất cơ bản; đã giúp cơ quan tài chính chủ động trong việc điều hành NSNN giảm bớt sự căng thẳng giả tạo cho NSNN. Quỹ NSNN luôn đảm bảo các nhu cầu chi thường xuyên cũng như đột xuất, ý thức trách nhiệm và tinh thần tự giác của các đơn vị sử dụng NSNN được đề cao và nâng lên, không còn tình trạng tự do rút tiền về chi tiêu như trước đây mà chỉ rút tiền khi có nhu cầu chi và đủ điều kiện theo quy định của luật NSNN. Mặt khác đã hạn chế việc chạy vốn cuối năm của các đơn vị sử dụng NSNN. Thông qua kiểm soát chi, KBNN đã ngăn chặn được kịp thời các khoản chi không đủ điều kiện, không đúng chế độ quy định.

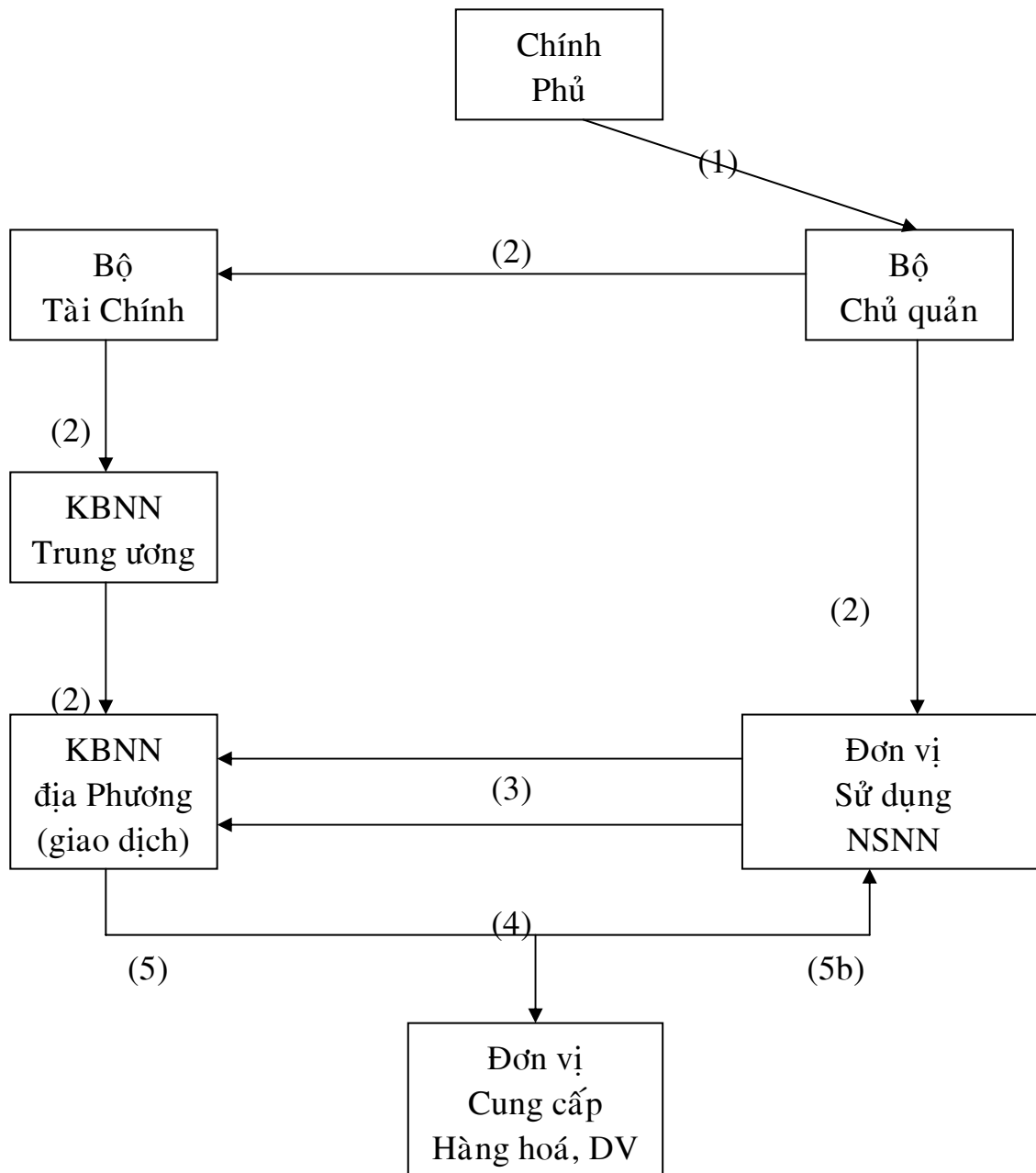
Tuy nhiên trong quá trình thực hiện cơ chế kiểm soát chi NSNN qua KBNN theo luật NSNN đã bộc lộ những tồn tại và bất cập. Cơ chế quản lý chưa động bộ và đầy đủ để có căn cứ kiểm soát các khoản chi thuộc NSNN được thuận lợi, đặc biệt là hệ thống tiêu chuẩn, định mức chi tiêu của NSNN không những thiếu mà nhiều định mức đã quá lạc hậu và thiếu linh hoạt không phù hợp với thực tế cuộc sống đang ngày một phát triển... Chất lượng dự toán thấp, việc phân bổ và thông báo dự toán chi NSNN hàng năm của các bộ, ngành và địa phương còn rất chậm ...

Để khắc phục những tồn tại này và đáp ứng yêu cầu triển khai thực hiện chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 theo tinh thần quyết

định 136/TTg ngày 17/09/2001 của Thủ tướng chính phủ thì việc hoàn thiện và nâng cao chất lượng kiểm soát chi tiêu công qua KBNN là hết sức cần thiết và cấp bách. Trước mắt, chúng ta tiếp tục thực hiện tốt Luật NSNN sửa đổi năm 2002, mở rộng việc thực hiện chính sách khoán chi cho các đơn vị hành chính nhà nước; tăng cường quyền tự chủ tài chính cho các đơn vị sự nghiệp có thu... Song song với đó, quản lý chi tiêu công của Việt Nam cần được cải cách một cách triệt để trong tất cả các khâu của quá trình ngân sách, từ lập ngân sách (bao gồm cả kế hoạch chi tiêu và dự toán ngân sách theo khuôn khổ trung hạn); thực hiện ngân sách bao gồm hoàn thiện quy trình kiểm soát chi tiêu; và thực hiện kế toán, quyết toán, kiểm toán NSNN. Đồng thời nâng cao năng lực đánh giá, dự báo và lập ngân sách; xây dựng hệ thống định mức phân bổ, định mức tiêu chuẩn chi tiêu; thống nhất hệ thống kế toán NSNN nhà nước; tăng cường kỷ luật tài chính ... cho phù hợp với xu thế cải cách chung của các nước trên thế giới và phù hợp với các nước đang phát triển như Việt Nam. Thực hiện chiến lược này đòi hỏi phải có đầy đủ nguồn lực và thời gian, đặc biệt là phải có sự hỗ trợ và cam kết từ phía các nhà lãnh đạo cao cấp đối với tiến trình cải cách ngân sách.

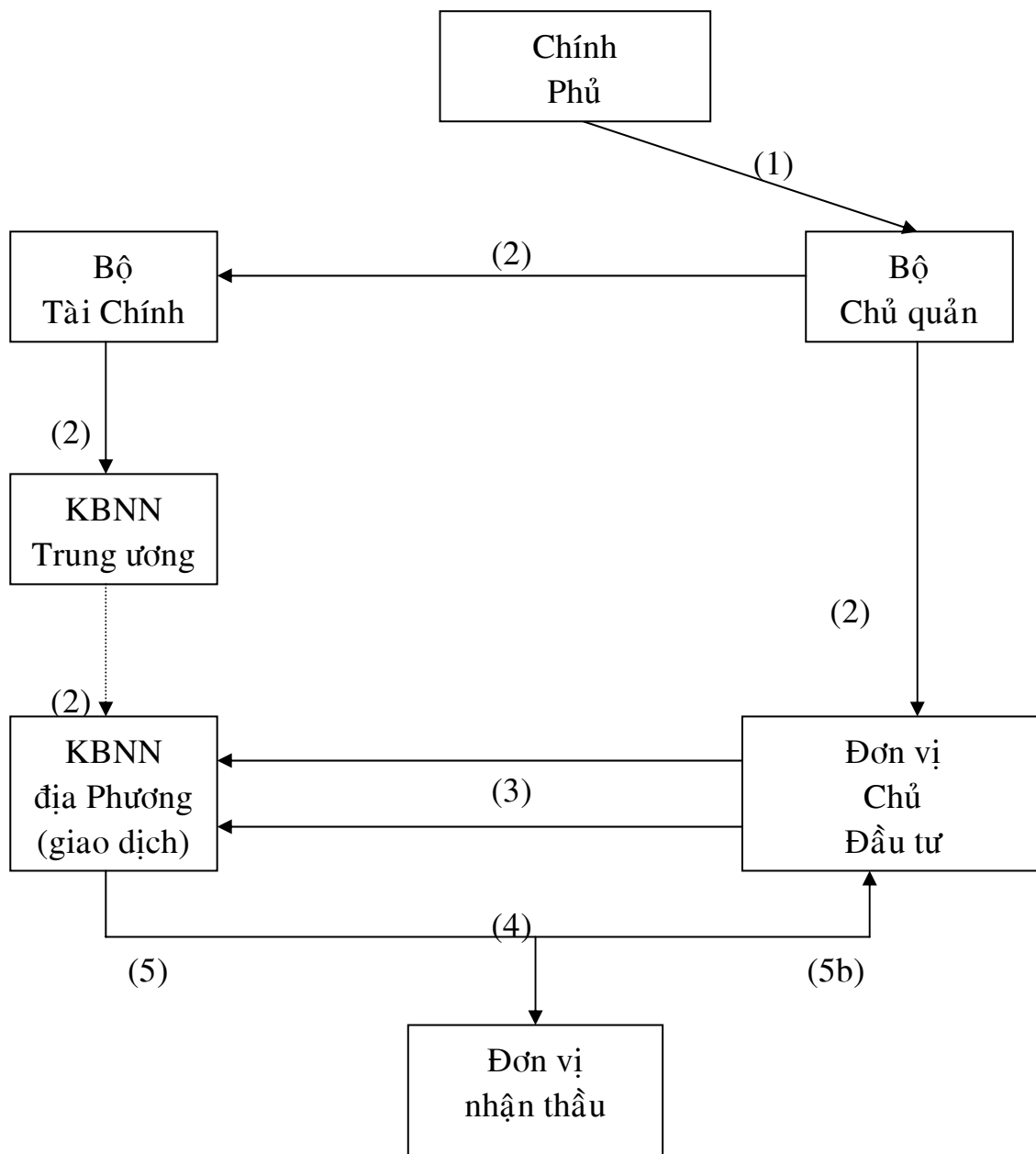
Riêng KBNN với vai trò và chức năng của mình, cần hoàn thiện nhiệm vụ thông qua việc nâng cao năng lực và phẩm chất của cán bộ trong toàn hệ thống, đổi mới cách suy nghĩ và cách làm để cải cách toàn diện nhằm làm cho hoạt động của KBNN thông thoáng, chặt chẽ để phục vụ tốt các đối tượng thông qua nhiều giải pháp liên quan. Quản lý tốt thu – chi NSNN góp phần nâng cao hiệu quả chi tiêu công, hạn chế thất thoát, lãng phí và chống tham nhũng là những vấn đề mà xã hội đang đặt ra cho những đơn vị quản lý chi tiêu công, từ đó sẽ mang lại rất nhiều ý nghĩa về kinh tế, xã hội và qua đó cũng đặt ra cho hệ thống KBNN chúng ta cách nghĩ, cách làm, cách phục vụ mới hơn.

PHỤ LỤC 1
SƠ ĐỒ CẢI TIẾN
QUY TRÌNH CẤP PHÁT NSNN CHO CÁC ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH SỰ
NGHIỆP



- (1): Giao dự toán
 (2): Phân bổ dự toán gửi đơn vị sử dụng NS, Tài chính, KBNN .
 (3): Kế hoạch chi tiêu quý
 (4): Hồ sơ thanh toán
 (5): (5a) Thanh toán cho đơn vị cung ứng hàng hoá, DV
 (5b) Rút tiền mặt về quỹ đơn vị để thanh toán cho cá nhân .

PHỤ LỤC 2
SƠ ĐỒ CẢI TIẾN
QUY TRÌNH CẤP PHÁT VỐN ĐẦU TƯ XDCB



- (1): Giao dự toán XDCB
 (2): Phân bổ dự toán gửi đơn vị sử dụng NS, Tài chính, KBNN .
 (3): Kế hoạch XDCB được phê duyệt.
 (4): Hồ sơ thanh toán vốn XDCB
 (5): (5a) Thanh toán cho đơn vị nhận thầu
 (5b) thanh toán chi phí đơn vị chủ đầu tư .

ĐỀ NGHỊ CẢI TIẾN

PHỤ LỤC 3

GIẤY RÚT VỐN ĐẦU TƯ
KIÊM CHUYỂN KHOẢN, CHUYỂN TIỀN THỦ-ĐIỆN, CẤP SÉC BẢO CHI

Ngân sáchNiên độ

Lập ngày tháng năm

Tạm ứng

Thanh toán

(khung nào không sử dụng thì gạch chéo

X

Tên dự ánMã địa bàn.....
Chủ đầu tư.....Mã số ĐVSDNS.....
Tên CTMT.....Mã CTMT.....
Tài khoản Tại KBNN.....
Căn cứ HĐ kinh tế (phiếu giá) số:.....ngày/...../..... giá trị HĐ
Thuộc nguồn vốn đầu tưNăm

Phần do KBNN ghi

Nợ TK:.....

Có TK:.....

Đơn vị nhận tiền:.....

Địa chỉ :

Tài khoản : Tại KBNN, NH

Phần đề nghị rút vốn của đơn vị								Số tiền duyệt của KBNN	
Nội dung	Mã nguồn	C	L	K	M	TM	Số tiền		
Cộng									

Tổng số tiền đơn vị đề nghị , ghi bằng chữ :

.....

.....

BỘ PHẬN THANH TOÁN VẾT CỦA KBNN GHI

Số tiền chấp nhận thanh toán, ghi bằng chữ :.....

vi

.....

Ngày..... tháng năm

Kiểm soát

phụ trách

ĐƠN VỊ CHỦ ĐẦU TƯ

Kế toán trưởng

Thủ trưởng đơn

KBNN A ghi sổ ngày

KBNN B, NH B ghi sổ ngày

.....

Kế toán kế toán trưởng Giám đốc KBNN kế toán trưởng

Giám đốc

MẪU ĐANG SỬ DỤNG

GIẤY RÚT VỐN ĐẦU TƯ
KIÊM CHUYỂN KHOẢN, CHUYỂN TIỀN THỦ-ĐIỆN, CẤP SÉC BẢO CHI

Ngân sáchNiên độ

Lập ngày tháng năm

Tạm ứng	Thanh toán
---------	------------

(khung nào không sử dụng thì gạch chéo X)

Tên dự án	Mã địa bàn.....	Phần do KBNN ghi _____ Nợ TK:..... Có TK:.....
Chủ đầu tư.....	Mã số ĐVSDNS.....	
Tên CTMT.....	Mã CTMT.....	
Tài khoản	Tại KBNN.....	
Căn cứ HĐ kinh tế (phiếu giá) số:.....ngày/...../.....	giá trị HĐ	
Thuộc nguồn vốn đầu tư	Năm	

Đơn vị nhận tiền:.....
 Địa chỉ :
 Tài khoản : Tại KBNN, NH

NỘI DUNG	Mã nguồn	C	L	K	M	TM	SỐ TIỀN
Cộng							

Tổng số tiền ghi bằng chữ :

BỘ PHẬN THANH TOÁN VẾT CỦA KBNN GHI
 Ngày..... tháng năm
 vị Kiểm soát phụ trách

ĐƠN VỊ CHỦ ĐẦU TƯ
 Kế toán trưởng Thủ trưởng đơn

KBNN A ghi sổ ngày
 Kế toán KT trưởng Giám đốc KBNN

KBNN B, NH B ghi sổ ngày
 kế toán KT trưởng Giám đốc

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Tài chính (2003), *Thông tư 79/2003/TT-BTC*
2. Bộ Tài chính (2002), *Thông tư 81/2002/TT-BTC*
3. Bộ Tài chính (2003), *Thông tư 60/2003/TT-BTC*
4. Bộ Tài chính, *Luật Ngân sách nhà nước và các văn bản hướng dẫn thực hiện*, NXB Tài chính, Hà nội 2003.
5. Kho bạc Nhà nước – *Kho bạc nhà nước Việt Nam quá trình xây dựng và phát triển*, NXB Tài chính, Hà nội 2005.
6. Võ Đình Hảo – Nguyễn Công Nghiệp, *Tài chính trong nền kinh tế thị trường và xu hướng phát triển ở Việt Nam*, Nxb Pháp lý, Hà Nội – 1991.
7. TS. Nguyễn Ngọc Hùng, *Lý thuyết Tài chính – tiền tệ*, Nxb thống kê, 1998.
8. PGS.TS. Dương Thị Bình Minh, *Lý thuyết tài chính – tiền tệ*, Nxb ĐH quốc gia TP.HCM – 2001.
9. PGS.TS. Dương Thị Bình Minh – Th.S. Sử Đình Thành, *Kho bạc nhà nước*, Nxb Giáo dục – 1998.
10. TS. Sử Đình Thành, *Vận dụng phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra trong quản lý chi tiêu công của Việt Nam*, Nxb Tài chính – 2005.
11. GS.TS. Dương Thị Bình Minh (2003), *Nâng cao hiệu quả quản lý chi tiêu công phục vụ chiến lược phát triển kinh tế – xã hội Việt Nam giai đoạn 2001 – 2010*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ, Trường Đại học kinh tế, TP. HCM.
12. Các tạp chí, *Quản lý ngân quỹ quốc gia*, Kho bạc nhà nước, các năm 2004, 2005.
13. Các báo cáo tổng kết công tác kiểm soát chi NSNN của KBNN trong năm 2004.

