

TÓM TẮT LUẬN VĂN

Huyện Quỳnh Lưu là một trong 20 huyện của tỉnh Nghệ An, là huyện lớn thứ 4 về quy mô ngân sách nhà nước cấp huyện trên địa bàn tỉnh. Huyện Quỳnh Lưu được trải rộng trên diện tích 58.507 ha được chia thành 43 xã thị trấn với dân số ước tính đến 31/12/2012 là 39 vạn dân. Tốc độ tăng trưởng kinh tế bình quân trong giai đoạn 2009 – 2012 là 10-12%. Công tác điều hành chi ngân sách của huyện tương đối ổn định, hoàn thành tốt các nhiệm vụ trọng tâm của năm ngân sách. Tổng chi ngân sách cho các ngành các lĩnh vực được đáp ứng kịp thời đảm bảo nguồn lực tài chính phục vụ cho các nhiệm vụ kinh tế xã hội, an ninh – quốc phòng trên địa bàn huyện.

Tuy nhiên thực trạng quản lý chi ngân sách nhà nước của huyện Quỳnh Lưu còn nhiều hạn chế. Hoạt động chi ở các đơn vị cấp cơ sở còn xảy ra nhiều sai phạm, từ năm 2010-2012 tổng giá trị chi sai nguyên tắc hơn 5 tỷ đồng.

“ Hoàn thiện quản lý chi ngân sách nhà nước cấp huyện của huyện Quỳnh Lưu ” là đề tài mang tính thực tiễn cao góp phần làm rõ hơn thực trạng quản lý quản lý chi ngân sách nhà nước của huyện và làm cơ sở để có giải pháp hoàn thiện quản lý chi ngân sách nhà nước cấp huyện hiện nay.

Chương 1: Cơ sở lý luận về quản lý chi ngân sách nhà nước cấp huyện

1. Khái niệm quản lý chi ngân sách nhà nước cấp huyện

Quản lý chi NSNN cấp huyện là quá trình lập dự toán, chấp hành dự toán và kiểm soát mọi hoạt động chi tiêu từ NSNN cấp huyện theo đúng quy định của pháp luật và phân cấp NSNN nhằm sử dụng NSNN đúng mục đích, có hiệu quả, góp phần thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn huyện.

2. Mục tiêu và tiêu chí đánh giá quản lý chi ngân sách nhà nước cấp huyện

2.1. Mục tiêu

Mục tiêu của quản lý chi NSNN cấp huyện là thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn huyện, gồm các mục tiêu cụ thể sau:

- Phân bổ nguồn lực tài chính theo hướng ưu tiên chiến lược, chính sách phát triển của huyện và các nhiệm vụ chi đã được phê duyệt.
- Bảo đảm sử dụng ngân sách đúng mục đích.
- Sử dụng NSNN có hiệu quả, tiết kiệm.
- Đảm bảo chi đủ, kịp thời cho các nhiệm vụ, cân đối thu chi NS trên địa bàn.
- Hạn chế chi tiêu bằng tiền mặt.

2.2. Tiêu chí đánh giá quản lý chi ngân sách nhà nước cấp huyện

- Tính hiệu lực: Thực hiện nghiêm túc và kịp thời các nhiệm vụ chi, bảo đảm chi đúng mục đích, đúng kế hoạch, chi đủ. Tính hiệu lực của quản lý chi ngân sách cấp huyện có thể đo lường bằng (Kết quả chi đã thực hiện/Kế hoạch chi).

- Tính bền vững: Cân bằng lợi ích giữa các đơn vị dự toán ngân sách, không có xung đột giữa nhà nước với các đơn vị sử dụng ngân sách.

- Tính phù hợp: Phù hợp với đường lối chủ trương chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, phù hợp với thực tiễn tình hình đặc thù của huyện nhằm đáp ứng được nhiệm vụ chính trị phát triển kinh tế xã hội trên địa.

3. Nguyên tắc quản lý chi ngân sách nhà nước cấp huyện

- Cân đối thu chi ngân sách cấp huyện: Chi dựa trên cơ sở nguồn thu.

- Đảm bảo yêu cầu cần tiết kiệm và hiệu quả trong việc bố trí các khoản chi tiêu của NSNN.

- Cấp phát ngân sách và sử dụng nguồn vốn NSNN phải có dự toán: Nhằm tạo tiền đề cần thiết cho việc bảo đảm tính cân đối trong quá trình phát triển kinh tế, xã hội và là cơ sở để thực hiện nguyên tắc tiết kiệm trong chi NSNN.

- Chi ngân sách nhà nước theo những mục tiêu quy định: Đảm bảo ngân sách được sử dụng một cách hiệu quả, không tùy tiện, lãng phí.

- Đảm bảo yêu cầu cân đối giữa khả năng và nhu cầu trong quản lý và điều

hành ngân sách.

- Nguyên tắc chi trả trực tiếp qua KBNN.

4. Nội dung quản lý chi ngân sách nhà nước cấp huyện

- Lập dự toán chi ngân sách nhà nước cấp huyện: là quá trình lập Kế hoạch chi tiêu ngân sách cấp huyện, bao gồm chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên. Trong đó xác định các khoản chi và kế hoạch phân bổ cho các đơn vị dự toán.

- Tổ chức thực hiện chi ngân sách nhà nước cấp huyện: Trên cơ sở dự toán được duyệt, các chủ thể quản lý tiến hành tổ chức thực hiện chi ngân sách nhà nước, nội dung quản lý gồm: cấp phát, tổng hợp theo dõi, truyền thông tư vấn.

- Quyết toán chi ngân sách nhà nước cấp huyện: Là quá trình đối chiếu, đánh giá, xác định các khoản chi ở đơn vị sử dụng ngân sách so với dự toán được duyệt và đánh giá tính hiệu quả của các nội dung chi ngân sách.

- Kiểm soát chi ngân sách nhà nước cấp huyện: Là quá trình kiểm tra, giám sát, đánh giá việc thực hiện chi ngân sách từ đó có thể điều chỉnh nhằm đảm bảo thực hiện các nội dung chi theo đúng quy định.

5. Các yếu tố ảnh hưởng đến quản lý chi NSNN cấp huyện

- *Yếu tố khách quan*: Thực trạng kinh tế, chính sách pháp luật nhà nước, phân cấp quản lý chi ngân sách huyện, cơ sở vật chất, các tổ chức kinh tế xã hội của huyện, sự quan tâm của chính quyền trung ương và chính quyền tỉnh đối với huyện.

- *Yếu tố chủ quan*: Trình độ quản lý ngân sách của cán bộ quản lý, cơ chế phối hợp trong bộ máy quản lý, ý thức kỷ luật trong quản lý ngân sách của cán bộ quản lý và các đơn vị sử dụng ngân sách.

Chương 2: Thực trạng quản lý chi ngân sách nhà nước cấp huyện của huyện Quỳnh Lưu – tỉnh Nghệ An

2.1. Những điểm yếu trong quản lý chi ngân sách nhà nước cấp huyện của huyện Quỳnh Lưu

* Lập dự toán chi ngân sách nhà nước cấp huyện chưa hợp lý, cụ thể là:

Thứ nhất, Chưa dự báo đầy đủ chính xác các yếu tố tác động lên quá trình chi ngân sách nhà nước cấp huyện.

Thứ hai, Phân bổ vốn đầu tư phân tán, dàn trải, thời gian xây dựng kéo dài.

Thứ ba, Phương án phân bổ ngân sách chi thường xuyên chưa hợp lý giữa các đơn vị và các lĩnh vực (đơn vị nhiều, ít chưa căn cứ vào nhu cầu thực tế).

Thứ tư, Phòng Tài chính – Kế hoạch huyện Quỳnh Lưu chưa chủ động trong việc thẩm định lại dự toán của các đơn vị sau khi UBND huyện giao dự toán của cho các đơn vị sử dụng ngân sách.

Thứ năm, Kết quả các đợt tập huấn về xây dựng dự toán ngân sách hàng năm do phòng Tài chính – Kế hoạch tổ chức vào thời kỳ đầu của giai đoạn bình ổn ngân sách đạt kết quả chưa cao.

Thứ sáu, Theo Luật Ngân sách nhà nước ngày 16/12/2002 thì Hệ thống ngân sách nhà nước được tổ chức theo mô hình phân cấp tuy nhiên thực tế tại các cấp ngân sách thì được tổ chức theo mô hình tương đối lồng ghép dẫn đến sự chồng chéo về thẩm quyền, hạn chế tính độc lập và quyền hạn của các cấp ngân sách.

Thứ bảy, Trong hệ thống các định mức sử dụng ngân sách hiện hành một số đã chế độ đã lỗi thời không phù hợp với thực tế.

* Tổ chức thực hiện chi ngân sách nhà nước cấp huyện:

Thứ nhất, Sự phối hợp giữa các đơn vị chức năng có liên quan chưa đảm bảo, phải qua nhiều bước nhưng lại mang tính hình thức. Trình độ chuyên môn nghiệp vụ không cao, không thường xuyên nắm bắt được các quy định mới trong quản lý chi ngân sách.

Thứ hai, Đa phần các đơn vị dự toán chưa xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ tại đơn vị.

Thứ ba, Cơ sở hạ tầng phục vụ cho công tác tổ chức thực hiện chưa đồng

bộ, máy móc thiết bị chưa đáp ứng yêu cầu. Chưa có kho lưu trữ hồ sơ.

Thứ tư, Truyền thông, tư vấn, giải quyết xung đột đạt hiệu quả chưa cao.

* Quyết toán chi ngân sách:

Thứ nhất, Chưa phản ánh đầy đủ số liệu chi ngân sách.

Thứ hai, Đơn vị sử dụng ngân sách chưa giải trình được khoản chi đó có được thực hiện trên cơ sở luật định hay không, có tuân theo các chế độ, cơ chế quản lý ngân sách hay không.

Thứ ba, Quyết toán chi NSNN chưa báo cáo được tính hiệu lực, hiệu quả của các khoản chi ngân sách.

Thứ tư, Công tác xử lý đối với những cá nhân, tập thể lập báo cáo sai nội dung, mẫu biểu quy định, đặc biệt là việc sai khối lượng, đơn giá làm tăng giá trị công trình, dự án mang tính chất chung chung.

* Kiểm soát chi ngân sách nhà nước cấp huyện:

Thứ nhất, Cơ chế kiểm soát chi ngân sách đang còn chông chéo.

Thứ hai, Các chủ thể kiểm soát chưa thực hiện đầy đủ các nội dung trong kiểm soát chi ngân sách cấp huyện.

Thứ ba, Các hình thức kiểm soát chưa đảm bảo yêu cầu:

- Kiểm soát thường xuyên: Phòng Tài chính – Kế hoạch và các phòng ban có liên quan tiến hành kiểm soát thường xuyên thông qua các nghiệp vụ trong quá trình tổ chức thực hiện chi ngân sách nhưng do còn mang tính chất nể nả nên vẫn chấp nhận thanh toán cho một số khoản chi chưa đảm bảo thủ tục.

- Kiểm soát định kỳ: Công tác kiểm soát định kỳ đang còn mỏng dẫn đến tình trạng các đơn vị sử dụng ngân sách sai phạm còn nhiều.

- Kiểm soát đột xuất: Kiểm soát đột xuất ít được thực hiện trong năm.

2.2. Nguyên nhân những điểm yếu

a. Nguyên nhân khách quan

Thứ nhất, về thực trạng kinh tế: Giai đoạn từ 2009÷2012 thế giới rơi vào

khủng hoảng kinh tế. Ngân sách bổ sung từ cấp trên cho huyện Quỳnh Lưu giảm. Nguồn thu từ các tổ chức và đơn vị kinh doanh trên địa bàn giảm, chi ngân sách huyện giảm. Gây khó khăn trong việc quản lý chi ngân sách.

Thứ hai, về chính sách pháp luật nhà nước: Hàng năm Chính phủ, Bộ Tài chính, UBND tỉnh Nghệ An ban hành các chính sách quản lý phù hợp với tình hiện tại để điều hành chi ngân sách. Trong khi đó trình độ nhận thức của cán bộ quản lý chi ngân sách cấp huyện và các đơn vị sử dụng ngân sách còn hạn chế nên khả năng tiếp nhận được những thay đổi chế độ chính sách chế độ của nhà nước còn khó khăn, ảnh hưởng đến việc điều hành ngân sách.

Thứ ba, về phân cấp quản lý ngân sách huyện: Phân cấp quản lý ngân sách nói chung và chi ngân sách huyện nói riêng tương đối chông chéo.

Thứ tư, về hệ thống cơ sở vật chất: Hạ tầng kỹ thuật công nghệ kém, kho lưu trữ chưa có nên thời gian xử lý một đầu công việc mất nhiều thời gian.

b. Nguyên nhân chủ quan

Thứ nhất, Trình độ quản lý ngân sách của một số cán bộ còn hạn chế. Chưa tự giác trong việc học hỏi nâng cao trình độ quản lý. Tham gia đào tạo, tập huấn nâng cao năng chuyên môn nghiệp vụ mang tính chính hình thức.

Thứ hai, Ý thức chấp hành kỷ luật trong việc quản lý ngân sách của một số cán bộ quản lý và đơn vị sử dụng ngân sách còn hạn chế. Các phòng ban, bộ phận, cán bộ quản lý chưa thực hiện hết chức năng nhiệm vụ của mình.

Thứ ba, Chưa xây dựng cơ chế phối hợp giữa các phòng ban, các bộ phận có liên quan trong việc quản lý ngân sách. Mỗi phòng ban, mỗi bộ phận, mỗi cá nhân thực hiện theo ý riêng của mình, gây ra sự chông chéo trong công tác quản lý.

Thứ tư, Chế độ thông tin báo cáo đã được quan tâm tuy nhiên vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu về chất lượng và tiến độ, dẫn đến các thông tin trong quản lý chậm và thiếu chính xác, gây khó khăn trong việc điều hành ngân sách.

Chương 3: Một số giải pháp hoàn thiện quản lý chi ngân sách nhà nước cấp huyện tại huyện Quỳnh Lưu – tỉnh Nghệ An

3.1. Giải pháp hoàn thiện lập dự toán chi NSNN cấp huyện

Thứ nhất, Nâng cao chất lượng công tác dự báo nhằm dự báo đầy đủ chính xác các yếu tố tác động lên quá trình chi ngân sách nhà nước cấp huyện gồm:

- Vào đầu kỳ của thời điểm lập dự toán ngân sách các đơn vị sử dụng ngân sách phải nắm bắt hết các chính sách nhà nước về quản lý ngân sách nhằm xây dựng dự toán chi ngân sách phù hợp với quy định hiện hành chung và phù hợp với những quy định riêng của từng địa phương.

- Khai thác tối đa mỗi nguồn lực từ nhân dân để đầu tư vào giáo dục, hạ tầng khu dân cư, hạ tầng phát triển kinh tế xã hội nhằm giảm thiểu chi ngân sách cho những lĩnh vực này.

- Xây dựng cơ chế phối hợp trong bộ máy quản lý, xác định rõ vai trò trách nhiệm của từng bộ phận, từng cán bộ về từng nhiệm vụ trong lập dự toán chi ngân sách. Tổ chức học tập, nghiên cứu về công tác dự báo các yếu tố ảnh hưởng tới lập dự toán chi ngân sách hàng năm cho từng bộ phận, từng cán bộ quản lý.

- Xây dựng phương pháp dự báo tình hình kinh doanh của các doanh nghiệp, hộ kinh doanh trên địa bàn nhằm xác định rõ tình hình thu ngân sách trên địa bàn để có cơ sở lập dự toán chi ngân sách.

- Phối hợp với các ngành chức năng nhằm dự báo chính xác về thay đổi quy mô của các đơn vị sử dụng ngân sách.

Thứ hai, Phân bổ vốn đầu tư tập trung cho một số công trình trọng điểm của huyện, đối với công trình mang tính chất hỗ trợ thì hỗ trợ thành nhiều đợt, nhiều năm. Phối hợp với các phòng ban chỉ cho khởi công các công trình đã xác định rõ nguồn vốn, ưu tiên cho các công trình trả nợ nhằm tránh nợ đọng lớn trong xây dựng cơ bản.

Thứ ba, Phương án phân bổ ngân sách chi thường xuyên phải căn cứ vào nhu cầu thực tế của đơn vị và các lĩnh vực, không nên chỉ ưu tiên cho đơn vị này

mà không bố trí cho đơn vị khác.

Thứ tư, Phòng Tài chính – Kế hoạch bố trí thời gian thẩm định dự toán của các đơn vị sau khi UBND huyện giao dự toán chi ngân sách cho các đơn vị sử dụng ngân sách nhằm đảm bảo dự toán được điều chỉnh đảm bảo đúng chính sách chế độ theo quy định.

Thứ năm, Triển khai thực hiện xã hội hoá các hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá, thể dục thể thao ở những khu vực những địa bàn có điều kiện để huy động cao nhất nguồn lực trong dân, vừa đảm bảo tăng đầu tư xã hội cho lĩnh vực này, vừa tiết kiệm chi Ngân sách, giành vốn cho đầu tư phát triển.

Thứ sáu, Định kỳ, vào thời kỳ đầu của giai đoạn bình ổn ngân sách, Phòng Tài chính – Kế hoạch tổ chức tập huấn về xây dựng dự toán ngân sách hàng năm. Hàng năm trong quá trình lập dự toán nếu thấy cần thiết thì phòng Tài chính – Kế hoạch phối hợp với các phòng ban liên quan tổ chức tập huấn cho các đơn vị dự toán.

Thứ bảy, Trong năm nếu đơn vị nào phải bổ sung ngân sách nếu do nguyên nhân chủ quan của đơn vị thì đề nghị kiểm điểm cụ thể, năm đó không được xếp hoàn thành nhiệm vụ, tạo nề nếp trong lập dự toán.

Thứ tám, Thực hiện nghiêm túc mô hình phân cấp ngân sách nhằm phân định rõ thẩm quyền, tăng tính độc lập và quyền hạn của các cấp ngân sách; tăng tính hiệu quả, công khai, minh bạch trong việc lập, quyết định, giao dự toán ngân sách. Đồng thời sẽ giảm thời gian lập, giao dự toán ngân sách.

Thứ chín, UBND huyện cần phải tiến hành soát xét lại hệ thống các định mức sử dụng ngân sách hiện hành, kiến nghị tới các cấp ngành xóa bỏ những văn bản chế độ đã lỗi thời không phù hợp với thực tế, ban hành các định mức, chế độ tài chính mới.

3.2. Giải pháp về chấp hành dự toán chi NSNN cấp huyện

Thứ nhất, Xây dựng cơ chế phối hợp trong bộ máy quản lý, xác định rõ vai trò trách nhiệm của từng bộ phận, từng cán bộ về từng nội dung chấp hành chi ngân sách. Tổ chức học tập, nghiên cứu về chấp hành chi ngân sách hàng năm cho

từng bộ phận, từng cán bộ quản lý. Xây dựng quy trình tổ chức chấp hành chi ngân sách tạo cơ sở cho quản lý điều hành cho từng cán bộ quản lý chấp hành chi ngân sách.

Thứ hai, Xây dựng cơ chế chi tiêu nội bộ tại các đơn vị.

Thứ ba, Nâng cao cơ sở hạ tầng phục vụ cho công tác tổ chức thực hiện, cải thiện máy móc thiết bị đáp ứng yêu cầu. Xây dựng kho lưu trữ hồ sơ tạo cơ sở cho công tác quản lý tốt hơn. Tiếp tục ứng dụng công nghệ thông tin vào công tác chấp hành chi ngân sách.

Thứ tư, Nâng cao chất lượng tổ chức truyền thông, tư vấn, giải quyết xung đột về chấp hành chi ngân sách cho các đơn vị. Chú trọng chất lượng của các đợt tập huấn.

Thứ năm, Triển khai Nghị định 130/2005/NĐ-CP của Thủ tướng Chính phủ về “Quy định chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với các cơ quan nhà nước” đối với tất cả các đơn vị trực thuộc huyện, kể cả các đơn vị thuộc khối Đảng, Đoàn thể.

Thứ sáu, Triển khai tốt việc thực hiện quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm theo Nghị định 43/2006/NĐ-CP của Thủ tướng Chính phủ đối với các đơn vị sự nghiệp công lập thuộc huyện.

Thứ bảy, Quản lý cấp phát phải đúng nội dung công việc, theo tiến độ hoàn thành có lưu ý đến tính mùa vụ của một số khoản chi như chống lụt bão, hỗ trợ giống cây trồng, vật nuôi... Mọi khoản chi Ngân sách chỉ được thực hiện khi có đủ 3 điều kiện: đã có trong dự toán Ngân sách được duyệt; 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 chuẩn chi.

Thứ tám, Cải thiện tính công khai minh bạch trong chi NSNN

3.2.3. Giải pháp về quyết toán chi ngân sách nhà nước cấp huyện

Thứ nhất, Các đơn vị lập báo cáo quyết toán chi ngân sách phải thể hiện đầy đủ các nội dung sau: số liệu chi ngân sách, cơ sở pháp lý để thực hiện các khoản chi ngân sách, tính hiệu lực, hiệu quả của các khoản chi ngân sách. Để từ đó

cơ quan thẩm tra quyết toán có cơ sở xem xét các nội dung có liên quan, nó là cơ sở để đánh giá tính hiệu lực, tính phù hợp, tính bền vững trong việc quản lý ngân sách. Là cơ sở để xây dựng dự toán cho năm sau.

Thứ hai, Phòng Tài chính – Kế hoạch và các đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước cần chủ động trong quá trình quyết toán về cả thời gian và báo cáo quyết toán nhằm tránh bị chậm thời gian quyết toán ngân sách ảnh hưởng tới việc xây dựng dự toán năm sau.

Thứ ba, Phòng Tài chính – Kế hoạch xây dựng quy trình chuẩn về thời gian, các thủ tục, các văn bản, các bước thực hiện có liên quan làm cơ sở cho các đơn vị sử dụng ngân sách xây dựng các bước và lập hồ sơ quyết toán.

Thứ tư, Xử lý nghiêm đối với những cá nhân, tập thể lập báo cáo sai nội dung, mẫu biểu quy định, đặc biệt là việc sai khối lượng, đơn giá, định mức. Tham mưu UBND huyện xuất toán các khoản chi không đúng nguồn ngân sách trong dự toán được giao. Yêu cầu các đơn vị chưa tự chủ ngân sách mà còn tồn quỹ trong khi đã hết nhiệm vụ chi thì phải nộp trả ngân sách nhà nước. Thực hiện nghiêm kỷ luật quản lý ngân sách nhà nước.

3.2.4. Giải pháp về kiểm soát chi ngân sách nhà nước cấp huyện

Thứ nhất, Xây dựng cơ chế phối hợp trong bộ máy và quy trình kiểm soát chi ngân sách. Nâng cao vai trò, xác định rõ chức năng nhiệm vụ của: Hội đồng nhân dân huyện, UBND huyện, Phòng Tài chính – Kế hoạch, các phòng ban có liên quan, Kho bạc nhà nước, các thành viên trực tiếp tham gia vào quy trình kiểm soát chi ngân sách. Xây dựng cụ thể quy trình kiểm soát cho từng bộ phận, từng cán bộ tham gia kiểm soát. Có chế tài và xử lý ngay từng bộ phận, cán bộ không làm tròn hết trách nhiệm của mình trong công tác kiểm soát chi ngân sách.

Thứ hai, Các chủ thể kiểm soát phải thực hiện đầy đủ các nội dung trong kiểm soát chi ngân sách cấp huyện như: Kiểm soát hết các nội dung chi ngân sách có nằm trong tiêu chuẩn, định mức hay không, hồ sơ đã đầy đủ theo quy định chưa.

Thứ ba, Hoàn thiện cơ chế kiểm soát gồm: Kiểm soát thường xuyên, Kiểm soát định kỳ, Kiểm soát đột xuất.