

KIỂM SOÁT CHI CHƯƠNG TRÌNH MỤC TIÊU QUỐC GIA QUA KHO BẠC NHÀ NƯỚC HÀ NỘI - NHỮNG VƯỚNG MẮC VÀ GIẢI PHÁP THÁO GỖ

Nguyễn Thị Thùy Dương*, Nguyễn Nhật Linh**

Ngày nhận: 9/9/2014

Ngày nhận bản sửa: 10/12/2014

Ngày duyệt đăng: 12/01/2015

Tóm tắt:

Bài viết đi sâu phân tích những vướng mắc cơ bản trong kiểm soát chi chương trình mục tiêu quốc gia tại Kho bạc Nhà nước Hà Nội. Các phân tích chỉ rõ cơ chế kiểm soát chi còn nhiều vướng mắc, Kho bạc Nhà nước Hà Nội mới chỉ kiểm soát chi trên giấy tờ mà chưa gắn công tác kiểm soát chi với hiệu quả thực tế hay kết quả cuối cùng của chương trình dự án. Phân cấp quản lý các dự án đầu tư không được thực hiện thống nhất trong toàn thành phố. Các tác giả đã đề xuất 2 nhóm giải pháp trong đó giải pháp chủ yếu được tập trung luận giải là phối kết hợp giữa kiểm soát chi chương trình mục tiêu với áp dụng hệ thống TABMIS và triển khai thực hiện cam kết chi hiệu quả.

Từ khóa: Chương trình mục tiêu quốc gia, kiểm soát chi chương trình mục tiêu quốc gia, chi thường xuyên, chi đầu tư phát triển.

The control of the expenditure for the National Strategies Program through the National Treasury in Hanoi – Problems and Solutions

Abstract:

This paper focuses on the basic problems in the control of the expenditure for the National Strategies Program through the National Treasury in Hanoi. The results of analyses show that managing mechanism of the expenditure is somewhat inappropriate. The control of the expenditure has just been carried out only by examining profiles. It is not based on analyzing the outcome and the effectiveness of the projects. The decentralized administration on investment projects has not been implemented consistently. The paper provides two recommendations including the main solution of increasing the linkage between controlling the expenditure for The National Strategies Program, applying TABMIS and effectively performing spending commitments.

Keywords: The National Strategies Program, the control of the expenditure for the National Strategies Program, recurrent expenditure, investment and development spending

1. Đặt vấn đề

Chương trình mục tiêu quốc gia có một vai trò hết sức quan trọng trong nền kinh tế. Quản lý và sử dụng có hiệu quả nguồn vốn các chương trình mục tiêu quốc gia là yêu cầu tất yếu. Quản lý nhằm đảm bảo các chương trình mục tiêu quốc gia được thực hiện thống nhất, đúng mục tiêu, đúng tiến độ, có chất lượng, sử dụng kinh phí của các dự án công khai minh bạch, đúng mục đích, tiết kiệm hiệu quả. Quản lý nhằm nâng cao hiệu quả của các chương

trình mục tiêu quốc gia, phát huy tối đa vai trò của Nhà nước trong hoạt động giám sát, điều tiết nền kinh tế, đảm bảo sự tuân thủ luật pháp của nhà nước. Để đáp ứng yêu cầu này, vai trò của Kho bạc Nhà nước trong việc kiểm soát chặt chẽ các khoản chi ngân sách nhà nước cho các chương trình mục tiêu quốc gia được đặt lên hàng đầu.

Tuy nhiên, hoạt động kiểm soát chi chương trình mục tiêu quốc gia mang tính chất đặc thù, rất phức tạp bởi chương trình mục tiêu quốc gia đa dạng,

phong phú được triển khai ở nhiều lĩnh vực, mỗi chương trình lại có phạm vi, quy mô, mục tiêu, cách thức tổ chức thực hiện khác nhau, tính chất nguồn vốn phức tạp. Có chương trình sử dụng hoàn toàn vốn của ngân sách địa phương, có chương trình sử dụng hoàn toàn vốn của ngân sách trung ương. Có chương trình tập trung vào phát triển kinh tế. Có chương trình thiên về mục đích xã hội. Do đó, công tác kiểm soát chi chương trình mục tiêu quốc gia qua Kho bạc Nhà nước Hà Nội không tránh khỏi những vướng mắc, hạn chế nhất định. Nhận biết và xử lý các vướng mắc này không chỉ giúp Kho bạc Nhà nước Hà Nội hoàn thiện các nghiệp vụ của mình mà qua đó nó góp phần nâng cao hiệu quả thực của các chương trình mục tiêu quốc gia. Đồng thời, nó có tác dụng lan tỏa đến việc thực thi chương trình mục tiêu quốc gia ở các địa phương khác trên cả nước.

2. Cơ sở lý thuyết về kiểm soát chi chương trình mục tiêu quốc gia qua Kho bạc Nhà nước

Kiểm soát chi ngân sách nhà nước là việc các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền thực hiện thẩm định, kiểm tra, xem xét và đánh giá tính hợp pháp, hợp lý của các khoản chi ngân sách nhà nước do các chủ thể thực hiện trên cơ sở đối chiếu với các chính sách, chế độ, định mức chi tiêu do Nhà nước quy định và trên cơ sở những nguyên tắc, hình thức, phương pháp quản lý tài chính trong từng giai đoạn. Kiểm soát chi diễn ra ở tất cả các khâu, từ lập dự toán, chấp hành dự toán đến quyết toán ngân sách nhà nước nhằm đảm bảo mỗi khoản chi ra đều được dự toán từ trước, thực hiện đúng dự toán được duyệt, đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức quy định và mang lại hiệu quả kinh tế-xã hội (Lê Hùng Sơn, 2012).

Kiểm soát chi ngân sách nhà nước qua Kho bạc Nhà nước là quá trình xem xét các khoản chi ngân sách nhà nước đã được thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước quyết định chi gửi đến cơ quan kho bạc nhằm đảm bảo chi đúng theo quy định, đồng thời để phát hiện và ngăn chặn các khoản chi không hợp lý, hợp pháp. Kiểm soát chi ngân sách nhà nước qua Kho bạc Nhà nước bao gồm: kiểm soát chi thường xuyên, kiểm soát chi đầu tư từ nguồn vốn trong nước và ngoài nước, kiểm soát chi chương trình mục tiêu... (Bộ Tài chính, 2008). Hoạt động kiểm soát chi của Kho bạc Nhà nước chủ yếu được thực hiện thông qua việc kiểm soát các hồ sơ, chứng từ chi, phối hợp với các cơ quan hữu quan (cơ quan tài chính, cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền) kiểm tra tình hình sử dụng ngân sách

nhà nước và xác nhận số thực chi ngân sách nhà nước qua Kho bạc Nhà nước của các đơn vị sử dụng ngân sách. Vai trò kiểm soát chi ngân sách nhà nước của Kho bạc Nhà nước được thể hiện rõ nét thông qua việc kho bạc kiểm tra hồ sơ chi của đơn vị sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước, cụ thể:

Thứ nhất, Kho bạc Nhà nước thực hiện kiểm tra các khoản chi để thỏa mãn các điều kiện cấp phát, thanh toán được quy định trong luật ngân sách nhà nước.

Thứ hai, Kho bạc Nhà nước kiểm tra, đối chiếu các khoản chi với dự toán để bảo đảm các khoản chi phải có trong dự toán được cấp có thẩm quyền duyệt.

Thứ ba, Kho bạc Nhà nước kiểm tra, kiểm soát các hồ sơ, chứng từ theo quy định đối với từng khoản chi, đồng thời kiểm tra, kiểm soát các khoản chi bảo đảm chấp hành đúng định mức, chế độ chi tiêu tài chính nhà nước. Đối với các khoản chi chưa có định mức, chế độ chi tiêu tài chính nhà nước, Kho bạc Nhà nước kiểm tra, kiểm soát theo dự toán chi tiêu của đơn vị được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt.

Như vậy, với tư cách là cơ quan quản lý, là “trạm kiểm soát cuối cùng” trước khi tiền ra khỏi quỹ ngân sách nhà nước, Kho bạc Nhà nước phải đảm bảo kiểm soát chi ngân sách nhà nước theo quy định của luật và tuyệt đối an toàn.

Hoạt động kiểm soát chi chương trình mục tiêu quốc gia qua Kho bạc Nhà nước ngoài những nội dung của kiểm soát chi ngân sách nhà nước nói chung còn có những nét đặc thù riêng. Bởi các khoản chi cho các chương trình mục tiêu quốc gia diễn ra trên phạm vi rộng, liên quan đến các đối tượng ở nhiều lĩnh vực khác nhau, liên quan đến nhiều ngành nhiều cấp. Trong mỗi chương trình lại có quy mô, mục tiêu, cách thức tổ chức thực hiện khác nhau, tính chất nguồn vốn phức tạp, bao gồm cả vốn đầu tư xây dựng cơ bản, vốn sự nghiệp, kinh phí thường xuyên. Phân cấp quản lý chương trình mục tiêu quốc gia cũng rất khác nhau... Bên cạnh những quy định chung về quản lý vốn đầu tư, quản lý chi thường xuyên, hầu hết các chương trình mục tiêu quốc gia đều xây dựng cơ chế quản lý và định mức chi riêng để đáp ứng các yêu cầu đặc thù.

3. Tổng quan về chi chương trình mục tiêu quốc gia qua Kho bạc Nhà nước Hà Nội

Giai đoạn 2006-2011, Chính phủ đã thực hiện 12 chương trình mục tiêu quốc gia (Quốc hội, 2011). Đây là những chương trình được lựa chọn xây dựng xuất phát từ những vấn đề nổi cộm nhất của từng ngành, từng lĩnh vực. Thông qua chương trình mục tiêu quốc gia, những vấn đề bức xúc nhất đã được

kiểm soát và giải quyết cơ bản trên phạm vi toàn quốc như vấn đề đổi mới chương trình giáo dục, sách giáo khoa và tài liệu giảng dạy, vấn đề hỗ trợ giáo dục miền núi, vùng dân tộc thiểu số và vùng có nhiều khó khăn, phòng chống một số bệnh xã hội, bệnh dịch nguy hiểm, vấn đề về vệ sinh an toàn thực phẩm, về dân số và kế hoạch hóa gia đình, về ngăn chặn nguy cơ xuống cấp các di tích và sự hủy hoại văn hóa phi vật thể, vấn đề về nước sạch và vệ sinh môi trường, về hạn chế sự gia tăng tội phạm nguy hiểm, tội phạm ma túy... Không chỉ mang lại hiệu quả kinh tế, các chương trình mục tiêu quốc gia còn mang lại những hiệu quả xã hội đáng kể, tạo điều kiện phát triển công bằng giữa các vùng trong cả nước, giảm sự chênh lệch giữa thành thị và nông thôn. Chất lượng cuộc sống của người dân được nâng lên nhờ có sự cải thiện về dịch vụ y tế, văn hóa giáo dục, chất lượng nước sinh hoạt... Nhận thức của người dân cũng tốt hơn trong các vấn đề như phát huy các giá trị văn hóa vật thể và phi vật thể, trong công tác phòng bệnh, tự bảo vệ sức khỏe cho bản thân và gia đình, trong việc giữ gìn vệ sinh môi trường, đấu tranh phòng chống tội phạm.

Giai đoạn 2012 đến 2015, Chính phủ tiếp tục bổ sung 4 chương trình, nâng tổng số chương trình mục tiêu quốc gia lên 16 (Chính phủ, 2011). Các chương trình mục tiêu quốc gia triển khai ở thành phố Hà Nội đã có những tác động rất tích cực tới phát triển kinh tế-xã hội trên địa bàn thành phố.

Xét trong 3 năm 2011-2013, số vốn thực hiện của 16 chương trình là 3.342.504 triệu đồng, trong đó nguồn vốn trung ương giao là 427.863 triệu đồng, vốn ngân sách thành phố là 2.914.641 triệu đồng (Kho bạc Nhà nước Hà Nội, 2013). Như vậy, vốn ngân sách thành phố dành cho thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia chiếm tỷ trọng lớn. Có những chương trình mà ngân sách thành phố phải đảm nhiệm hoàn toàn như chương trình giảm nghèo bền vững, chương trình cải thiện ô nhiễm môi trường. Nhiều chương trình đạt 100% kế hoạch về giải ngân vốn. Nhờ có sự đầu tư từ nguồn vốn của chương trình mà Hà Nội đã có những thay đổi tích cực trong 3 năm qua như số lao động được giải quyết việc làm là gần 432.000 người, tỷ lệ hộ nghèo giảm xuống 1%, số dân nông thôn trên địa bàn Hà Nội được sử dụng nước hợp vệ sinh là 86%, tăng 2% sau 3 năm, từng bước hoàn thành phổ cập giáo dục cho trẻ em 5 tuổi, tiết kiệm điện năng 317 triệu kWh, tương đương 11.000 tỷ đồng, tỷ lệ đường giao thông nông thôn được bê tông hóa đạt trên 75%... (Kho bạc Nhà nước Hà Nội, 2013)

Những thay đổi này tạo nền tảng cơ sở cho thủ đô Hà Nội phát triển nhanh và bền vững. Tuy nhiên, để phát huy hơn nữa hiệu quả của các chương trình mục tiêu quốc gia, đảm bảo cho nguồn vốn được sử dụng đúng mục đích, có hiệu quả, công khai, minh bạch, hạn chế được các hiện tượng tiêu cực thì công tác kiểm soát chi qua Kho bạc Nhà nước cần đặc

Bảng 1: Tổng hợp chi CTMT qua Kho bạc Nhà nước Hà Nội giai đoạn 2011-2013

Đơn vị: triệu đồng

Chương trình mục tiêu quốc gia	Vốn kế hoạch	Vốn thực hiện	Trong đó		% thực hiện so với KH
			Trung ương	Thành phố	
1. Việc làm và dạy nghề	368.140	244.406	51.417	192.989	66,39
2. Giảm nghèo bền vững	241.350	206.999	0	206.999	85,77
3. Nước sạch và vệ sinh môi trường	119.040	118.140	1.640	116.500	99,24
4. Y tế	145.016	145.016	69.058	75.958	100
5. Dân số và Kế hoạch hóa GD	123.474	123.474	81.974	41.500	100
6. Vệ sinh an toàn thực phẩm	89.230	83.150	13.150	70.000	93,19
7. Phòng chống HIV/AIDS	36.352	36.352	18.852	17.500	100
8. Văn hóa	453.106	441.955	19.330	422.625	97,53
9. Giáo dục và đào tạo	749.547	722.887	92.228	630.659	96,44
10. Phòng chống ma túy	167.608	139.786	51.660	88.126	83,40
11. Phòng chống tội phạm	28.320	22.670	12.370	10.300	80,04
12. Sử dụng năng lượng tiết kiệm	32.921	25.350	7.500	17.850	77,0
13. Ứng phó với biến đổi khí hậu	4.832	4.832	1.684	3.148	100
14. Xây dựng nông thôn mới	1.017.749	1.017.749	6.000	1.011.749	100
15. Đưa thông tin về miền núi	5.384	4.738	1.000	3.738	91,4
16. Cải thiện ô nhiễm môi trường	5.000	5.000	0	5.000	100

Nguồn: Kho bạc Nhà nước Hà Nội, 2013

biệt chú trọng.

4. Kiểm soát chi chương trình mục tiêu quốc gia qua Kho bạc Nhà nước Hà Nội

Hiện Kho bạc Nhà nước Hà Nội đang thực hiện kiểm soát chi chương trình mục tiêu quốc gia với hai nguồn vốn khác nhau. Đó là phần vốn sự nghiệp có tính chất thường xuyên và phần vốn đầu tư và vốn sự nghiệp có tính chất đầu tư. Hai nguồn vốn có đặc điểm khác nhau nhưng về quy trình kiểm soát chi cũng có những nét giống nhau nhất định. Kho bạc Nhà nước Hà Nội sẽ thực hiện kiểm tra tính hợp pháp, hợp lệ của các chứng từ chi chương trình mục tiêu, kiểm tra các điều kiện chi theo chế độ quy định. Chương trình mục tiêu đó phải có trong dự toán được cấp có thẩm quyền giao, phải đúng tiêu chuẩn định mức do cơ quan có thẩm quyền quy định, có đầy đủ các hồ sơ, chứng từ liên quan. Ngoài ra, trong kiểm soát chi chương trình mục tiêu quốc gia, Kho bạc Nhà nước Hà Nội còn phải kiểm tra việc thực hiện đúng loại vốn (vốn đầu tư XDCB, vốn sự nghiệp), tính chất nguồn vốn (vốn trung ương, vốn địa phương, vốn năm kế hoạch, vốn kéo dài, vốn ứng trước, vốn đối ứng...), danh mục, mã CTMT, mã dự án công trình, mục lục ngân sách nhà nước... Đồng thời, Kho bạc Nhà nước còn có trách nhiệm xác nhận số thực chi, số tạm ứng, số dư kinh phí cuối năm của các chương trình mục tiêu tại Kho bạc Nhà nước.

4.1. Những kết quả đạt được

4.1.1. Đối với kiểm soát các khoản chi chương trình mục tiêu quốc gia có tính chất thường xuyên

Về cơ bản Kho bạc Nhà nước Hà Nội đã kiểm soát chặt chẽ các khoản chi tiêu mang tính chất thường xuyên của từng chương trình mục tiêu. Bằng việc yêu cầu các đơn vị phải chấp hành đầy đủ các điều kiện chi ngân sách đã giúp cho công tác quản lý, điều hành vốn chương trình mục tiêu ngày càng hiệu quả hơn. Việc chấp hành quy định về thời gian

phân bổ vốn qua các năm đều có sự chuyển biến tiến bộ. Chi tiêu của các đơn vị đặc biệt là các khoản chi lớn như: sửa chữa, mua sắm vật tư, trang thiết bị... đã được kiểm soát chặt chẽ thông qua cơ chế lựa chọn nhà thầu và việc chấp hành chế độ hóa đơn chứng từ.

Bên cạnh đó, thông qua công tác kiểm soát các điều kiện chi bằng tiền mặt đã tăng cường nguyên tắc thanh toán trực tiếp từ Kho bạc Nhà nước và hạn chế được tình trạng rút tiền về quỹ của đơn vị để chi tiêu, ngăn ngừa những sai phạm có thể xảy ra. Từ đó, hiệu quả sử dụng vốn chương trình mục tiêu ngày càng được nâng cao. Qua 3 năm, Kho bạc Nhà nước Hà Nội đã kiểm soát thanh toán 1.213.371 triệu đồng kinh phí chi thường xuyên của các chương trình mục tiêu, qua đó phát hiện 620 khoản chi của đơn vị chưa chấp hành đúng thủ tục, chế độ quy định; từ chối thanh toán số tiền hơn 9 tỷ đồng và hướng dẫn hoàn thiện hồ sơ, chứng từ của hàng ngàn món thanh toán (Kho bạc Nhà nước Hà Nội, 2013).

4.1.2. Đối với kiểm soát các khoản chi chương trình mục tiêu có tính chất đầu tư xây dựng cơ bản

Giai đoạn 2011-2013, Kho bạc Nhà nước Hà Nội đã thực hiện cấp phát, thanh toán cho 5.454 dự án, công trình thuộc nguồn vốn chương trình mục tiêu, với tổng số vốn là 2.137.460 triệu đồng. Trong quá trình kiểm soát đã từ chối hơn 600 món chi do áp dụng sai định mức, đơn giá, khối lượng vượt dự toán được duyệt, không có trong hợp đồng, chủ đầu tư đề nghị thanh toán cao hơn giá trúng thầu, không đủ hồ sơ theo quy định... với số tiền hơn 38 tỷ đồng (Kho bạc Nhà nước Hà Nội, 2013).

Cùng với công tác tổ chức kiểm soát thanh toán, Kho bạc Nhà nước Hà Nội cũng chủ động nắm tiến độ thực hiện các chương trình, dự án, đơn đốc chủ đầu tư và nhà thầu thực hiện dự án theo kế hoạch vốn đã phân bổ, đảm bảo đáp ứng mọi nhu cầu chi tiêu của các dự án, công trình, thúc đẩy giải ngân vốn đầu tư nhanh để các dự án, công trình sớm phát

Bảng 2: Số tiết kiệm chi cho ngân sách nhà nước thông qua kiểm soát chi chương trình mục tiêu quốc gia có tính chất thường xuyên

Năm	Giá trị đề nghị thanh toán (triệu đồng)	Giá trị sau kiểm tra (triệu đồng)	Chênh lệch (triệu đồng)	Tỷ lệ (%)
2011	342.768	340.153	2.615	0,76
2012	386.139	382.753	3.386	0,88
2013	484.464	481.138	3.326	0,69

Nguồn: Kho bạc Nhà nước Hà Nội, 2013

Bảng 3: Số tiết kiệm chi cho ngân sách nhà nước thông qua kiểm soát chi chương trình mục tiêu quốc gia có tính chất đầu tư xây dựng cơ bản tại Kho bạc Nhà nước Hà Nội giai đoạn 2011-2013

Lĩnh vực	2011	2012	2013	Tỷ trọng
Lĩnh vực linh kiện phụ tùng	30.777,7	121.791,0	132.983,0	46,7%
Công nghiệp hỗ trợ ngành dệt may - da giày	32.852,3	114.422,9	132.730,6	49,8%
Công nghiệp hỗ trợ cho công nghiệp công nghệ cao	2.310,0	10.516,4	12.830,0	3,5%

Nguồn: Kho bạc Nhà nước Hà Nội, 2013

huy hiệu quả kinh tế xã hội, nhất là đối với các mục tiêu quan trọng, công trình trọng điểm, cấp bách. Thực hiện báo cáo tình hình sử dụng vốn đầu tư kịp thời, chính xác, phục vụ cho công tác quản lý và điều hành nguồn vốn chương trình mục tiêu quốc gia của các cơ quan quản lý.

4.2. Những hạn chế, vướng mắc

4.2.1. Về cơ chế kiểm soát chi

Hiện nay, công tác kiểm soát chi của Kho bạc được thực hiện theo hình thức kiểm soát hồ sơ chứng từ, do đơn vị sử dụng ngân sách cung cấp, hoặc đơn vị sử dụng ngân sách có thể tạm ứng sau đó chỉ cần lập bảng kê các chứng từ đề nghị chuyển từ tạm ứng sang thực chi... về thực chất là kho bạc mới chỉ kiểm soát chi trên giấy tờ mà chưa gắn công tác kiểm soát chi với hiệu quả thực tế hay kết quả cuối cùng của chương trình dự án. Hơn nữa, cơ chế tạm ứng chi đầu tư với tỷ lệ tạm ứng lớn so với kế hoạch vốn, trong khi đó các đơn vị thường chưa chú trọng đến việc thu hồi, thanh toán tạm ứng nên còn tình trạng số dư tạm ứng cao và kéo dài.

4.2.2. Về quyết toán chi chương trình mục tiêu quốc gia

Việc quyết toán số chi chương trình mục tiêu thực hiện cùng với việc quyết toán ngân sách hàng năm. Kho bạc chưa quan tâm đến việc tổng hợp quyết toán chi riêng theo từng chương trình mục tiêu có thời gian thực hiện kéo dài qua nhiều năm hoặc tổng hợp quyết toán theo giai đoạn 5-10 năm để phục vụ cho cơ quan quản lý điều hành.

4.2.3. Về phân cấp quản lý các dự án đầu tư thuộc chương trình mục tiêu quốc gia

Việc phân cấp không được thực hiện thống nhất trong toàn thành phố. Cùng một chương trình mục tiêu nhưng có nơi thì giao cho cấp phường làm chủ đầu tư, có nơi thì giao cho cấp quận. Từ đó việc phân cấp kiểm soát giữa Kho bạc Nhà nước thành phố và Kho bạc Nhà nước cấp quận cũng như việc chỉ đạo của Kho bạc Nhà nước thành phố đối với công tác kiểm soát chi gặp nhiều khó khăn.

4.3. Nguyên nhân của hạn chế

4.3.1. Đặc điểm của các chương trình mục tiêu quốc gia

Hầu hết các chương trình mục tiêu quốc gia vừa có nguồn vốn đầu tư, vừa có nguồn vốn sự nghiệp, ngoài việc thực hiện theo cơ chế chung lại còn thực hiện theo cơ chế riêng nên rất khó kiểm soát thanh toán. Hệ thống chế độ, định mức tiêu chuẩn chi nhìn chung còn chưa đầy đủ, thiếu đồng bộ và chưa phù hợp với điều kiện thực tế. Bên cạnh đó, mỗi chương trình lại ban hành cơ chế quản lý cùng với những chế độ, định mức chi tiêu riêng càng làm tăng tính chất phức tạp của công tác kiểm soát chi.

Trong cùng một chương trình mục tiêu quốc gia tồn tại cả hai hình thức chi: chi thường xuyên và chi đầu tư, có những chương trình được cấp vốn đầu tư, có chương trình được cấp vốn sự nghiệp (quản lý theo cơ chế chi thường xuyên), có chương trình được cấp cả vốn đầu tư và vốn sự nghiệp. Trong khi quy trình lập, phân bổ, chấp hành ngân sách và kiểm soát chi tại Kho bạc Nhà nước với hai hình thức chi này là khác nhau. Từ đó phát sinh thêm nhiều thủ tục rườm rà, phức tạp. Kho bạc rất khó phân công nhiệm vụ kiểm soát chi, theo dõi, tổng hợp số liệu.

Nội dung, nhiệm vụ chi của các chương trình mục tiêu còn chồng chéo, trùng lặp. Ví dụ chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới được coi là một “chương trình khung”, trong đó bao hàm nhiều nội dung của các chương trình khác như giảm nghèo, việc làm, nước sạch và vệ sinh môi trường, văn hóa, giáo dục và đào tạo, phát triển giao thông nông thôn... Trong khi đó, chưa có hướng dẫn cụ thể về cơ chế lồng ghép nên quá trình triển khai còn nhiều lúng túng, bất cập. Nếu không thực hiện lồng ghép thì đầu tư bị manh mún, dàn trải, hiệu quả thấp. Song nếu thực hiện lồng ghép thì xuất hiện tình trạng một nội dung công việc có nhiều nguồn vốn cùng đầu tư, trong khi mỗi chương trình lại có một quy định quản lý riêng.

4.3.2. Công tác xây dựng dự toán và quyết toán

chương trình mục tiêu quốc gia của các bộ, ngành

Công tác lập dự toán của một số chương trình dự án chưa cao. Việc lập dự toán chưa sát với nhu cầu đầu tư thực tế của chương trình, xây dựng dự toán thiếu cơ sở, không phù hợp với khả năng thực hiện. Việc phân bổ vốn còn thực hiện bình quân theo mức hỗ trợ của trung ương hoặc hồ sơ thủ tục không đầy đủ vẫn bố trí vốn, thậm chí một số công trình chưa được phê duyệt dự án, phê duyệt tổng mức đầu tư vẫn được giao vốn. Vì vậy quá trình tổ chức thực hiện còn nhiều khó khăn, vướng mắc, phải điều chỉnh bổ sung dự toán nhiều, kéo theo việc thực hiện hợp đồng của nhà thầu không đúng thời hạn, gây khó khăn cho kho bạc trong việc cấp tạm ứng và thanh toán vốn.

Tình trạng phân khai, giao dự toán các chương trình mục tiêu hàng năm đều chậm so với quy định của Luật ngân sách nhà nước, dẫn đến việc triển khai thực hiện chậm, chi tiêu thường dồn vào cuối năm hoặc phải chi chuyển nguồn sang năm sau lớn, làm ảnh hưởng đến kết quả thực hiện chương trình và gia tăng áp lực công việc kiểm soát chi lên cơ quan kho bạc vào thời điểm cuối năm hoặc thời điểm nguồn vốn chương trình mục tiêu hết thời hạn giải ngân. Đây cũng là một trong những nguyên nhân gây lãng phí vốn, giảm hiệu quả đầu tư của chương trình, đặc biệt trong điều kiện nhu cầu đầu tư của chương trình rất lớn và ngân sách nhà nước rất khó khăn về vốn đầu tư.

Công tác lập báo cáo quyết toán, thẩm tra và phê duyệt quyết toán vốn đầu tư công trình hoàn thành còn chưa được chú trọng thực hiện nên quyết toán công trình hoàn thành thường rất chậm hoặc có nhiều công trình đã được phê duyệt quyết toán nhưng vẫn chưa được bố trí vốn để thanh toán dứt điểm. Tình trạng này kéo dài gây khó khăn cho kho bạc khi phải theo dõi hồ sơ và tất toán tài khoản của chủ đầu tư và kho bạc.

5. Một số đề xuất

4.1. Với Kho bạc Nhà nước Hà Nội

Phân cấp nhiệm vụ kiểm soát chi hợp lý. Kho bạc Nhà nước Hà Nội cần phân cấp mạnh công tác kiểm soát chi cho Kho bạc Nhà nước cấp dưới để đảm bảo tính tự chủ và năng lực sáng tạo. Việc phân cấp tiến hành căn cứ vào cấp ngân sách, quy mô của dự án, cấp quản lý của dự án địa giới hành chính nơi chủ đầu tư có trụ sở hoặc đang có giao dịch chi đầu tư, chi thường xuyên, số lượng dự án theo hướng: Dự án đầu tư bằng nguồn vốn ngân sách cấp trung ương và tỉnh thì giao cho Kho bạc Nhà nước cấp tỉnh

kiểm soát thanh toán, dự án đầu tư bằng nguồn vốn ngân sách cấp huyện thì giao cho ngân sách cấp huyện thanh toán, dự án đầu tư từ nhiều nguồn thuộc nhiều cấp ngân sách thì giao cho ngân sách cấp nào chiếm tỷ trọng lớn quản lý kiểm soát. Tổ chức kiểm soát chi cần đặc biệt lưu ý đến những chương trình dự án được bố trí cả chi thường xuyên và chi đầu tư xây dựng cơ bản hoặc được lồng ghép nhiều nguồn vốn, hoặc được phân cấp thực hiện chi ở cả 3 cấp địa phương. Đối với những chương trình dự án loại này cần phân công cụ thể trách nhiệm chính trong kiểm soát chi thuộc về bộ phận kế toán hay bộ phận kiểm soát chi, quy định rõ cách thức phối hợp trong việc theo dõi nguồn vốn, quản lý hồ sơ, theo dõi báo cáo. Phân cấp nhiệm vụ kiểm soát chi cho Kho bạc Nhà nước quận phù hợp với phân cấp quản lý chương trình mục tiêu của địa phương. Đảm bảo sự phối hợp chặt chẽ giữa kho bạc thành phố và kho bạc quận, giữa cơ quan kho bạc và cơ quan tài chính trong việc phân bổ dự toán trên TABMIS, kiểm soát chi...

Phối kết hợp giữa kiểm soát chi chương trình mục tiêu với áp dụng hệ thống TABMIS và triển khai thực hiện cam kết chi hiệu quả. Thực hiện quản lý và kiểm soát cam kết chi là một trong những cơ sở đầu tiên để thực hiện kế toán dồn tích (tức là theo dõi khoản chi từ khi nó được phân bổ, ký kết hợp đồng mua sắm hàng hóa, dịch vụ với nhà cung cấp cho đến khi thực hiện thanh toán cho hợp đồng mua sắm hàng hóa dịch vụ đó). Cam kết chi sẽ hỗ trợ kiểm soát chi tiêu ngân sách nhà nước đặc biệt trong chi đầu tư xây dựng cơ bản. Đối với các công trình, dự án thuộc chương trình mục tiêu quốc gia mà hợp đồng có nhiều nguồn vốn (cả chi thường xuyên và chi đầu tư), cần đặc biệt lưu ý trong phân công quản lý cam kết chi để đảm bảo tính thống nhất và giảm thủ tục phiền hà cho khách hàng. Theo đó, bộ phận nào quản lý hồ sơ dự án thì bộ phận đó quản lý và nhập cam kết chi. Dữ liệu cam kết chi trên TABMIS sẽ phục vụ chung cho các bộ phận khác khi thực hiện kiểm soát chi mà không yêu cầu khách hàng phải lập cam kết chi nhiều lần.

Từng bước thực hiện kiểm soát chi ngân sách nhà nước theo kết quả đầu ra. Việc chuyển từ kiểm soát theo yếu tố đầu vào sang kiểm soát theo yếu tố đầu ra và kết quả hoạt động là một nội dung đổi mới quan trọng trong quản lý cấp phát ngân sách hiện nay. Nhà nước sẽ căn cứ vào kết quả và hiệu quả đầu ra của các chương trình để cấp ngân sách. Các mục tiêu kết quả về số lượng, chất lượng, thời gian và địa điểm... đã được cơ quan có thẩm quyền xây dựng

và phê duyệt sẵn. Việc chi tiêu ra sao hoàn toàn do các đơn vị chủ động thực hiện vì vậy phát huy được tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm, tính sáng tạo. Trước mắt nên áp dụng phương thức cấp phát ngân sách nhà nước theo kết quả đầu ra trên một số đơn vị cung cấp các hàng hóa công hoặc các khoản chi cho các dịch vụ công cộng. Sau khi áp dụng một thời gian sẽ tổng kết đánh giá để có cơ sở triển khai rộng rãi hơn.

5.2. Với Chính phủ và các bộ ngành

Chính phủ cần rà soát lại danh mục chương trình mục tiêu quốc gia, sắp xếp lại theo tiêu chí cụ thể khoa học. Ví dụ nếu lấy đối tượng nông thôn làm tiêu chí thì các mục tiêu xóa đói giảm nghèo, vệ sinh môi trường, nước sạch... nên đưa vào một chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới, không để rải rác ở nhiều chương trình. Như vậy, sẽ tập trung được nguồn lực và đầu mối quản lý, tạo điều kiện thuận lợi cho việc quản lý, sử dụng, kiểm soát chi và quyết toán kinh phí. Mặt khác, trong mỗi chương trình mục tiêu cũng cần đánh giá lại và xác định thứ tự ưu tiên các dự án thành phần, tránh cào bằng dẫn đến sự phân tán nguồn lực tài chính. Có thể

loại bỏ các dự án thành phần không hiệu quả hoặc trùng lặp với nhiệm vụ thường xuyên của Bộ, ngành.

Chính phủ và các bộ ngành cần có định hướng về cơ cấu giữa chi thường xuyên và chi đầu tư hợp lý, đảm bảo hiệu quả và tính bền vững của các mục tiêu, cần ưu tiên cho chi đầu tư phát triển hơn nữa, không nên tập trung quá nhiều cho chi thường xuyên (chiếm trên 70%) như hiện nay ở các chương trình mục tiêu. Mặt khác cần có quy trình cụ thể đánh giá hiệu quả, tác động của chính sách, so sánh kết quả với mục tiêu đề ra ban đầu, từ đó đánh giá hiệu quả quản lý, sử dụng vốn chương trình mục tiêu. Cần hoàn thiện quy trình lập, duyệt, phân bổ dự toán chương trình mục tiêu một cách khoa học với thời gian hợp lý, đảm bảo dự toán các chương trình mục tiêu được chính xác, đáp ứng các nhiệm vụ chi của chương trình và được giao ngay từ đầu năm. Thống nhất quy trình lập, phân bổ dự toán chi thường xuyên và chi đầu tư về cùng một đầu mối, thực hiện giao dự toán cùng một lúc, tạo điều kiện thuận lợi cho việc tổ chức thực hiện chương trình và công tác quản lý, kiểm soát thanh toán nguồn vốn được thống nhất. □

Tài liệu tham khảo

Bộ Tài chính (2008), Thông tư 113/2008/TT-BTC, *hướng dẫn quản lý và kiểm soát cam kết chi ngân sách nhà nước qua Kho bạc Nhà nước*, ban hành ngày 27 tháng 11 năm 2008.

Kho bạc Nhà nước Hà Nội (2013), *Báo cáo sơ kết 3 năm thực hiện chương trình mục tiêu*. Hà Nội.

Lê Hùng Sơn (2012), *Nghiệp vụ của Kho bạc Nhà nước*, nhà xuất bản Thống kê.

Quốc hội (2011), Nghị quyết số 13/2011/QH13, *về chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2011-2015*, ban hành ngày 09 tháng 11 năm 2011.

Thủ tướng Chính phủ (2011), Quyết định số 2406/QĐ-TTg, *về Ban hành danh mục các chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2012-2015*, ban hành ngày 18 tháng 12 năm 2011.

Thông tin tác giả:

***Nguyễn Thị Thùy Dương, Tiến sĩ**

- Tổ chức tác giả công tác: Viện Ngân hàng-Tài chính, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

- Lĩnh vực nghiên cứu chính: chính sách thuế và quản lý thuế, quản lý Ngân sách nhà nước, Nợ công và quản lý nợ công

- Một số tạp chí đã từng đăng tải công trình: *Tạp chí Kinh tế và Phát triển*, *Tạp chí Nghiên cứu Tài chính kế toán*, *Tạp chí Khoa học và đào tạo Ngân hàng*.

- Địa chỉ liên hệ: Địa chỉ email: duongnt2009@yahoo.com

****Nguyễn Nhật Linh**

- Tổ chức tác giả công tác: Viện Ngân hàng-Tài chính, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

- Lĩnh vực nghiên cứu chính: Tài chính công, Quản lý Thuế, Ngân hàng Thương mại, Tài chính quốc tế.

- Một số tạp chí đã từng đăng tải công trình: *Tạp chí Kinh tế Phát triển*.

- Địa chỉ liên hệ: Địa chỉ email: nhatlinhkss@gmail.com