

TỔNG QUAN VỀ QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1. Vị trí chi ngân sách Nhà nước trong hoạt động quản lý kinh tế, nguyên tắc và cơ sở pháp lý cho quản lý chi ngân sách Nhà nước

1.1. Vị trí chi ngân sách nhà nước trong hoạt động quản lý kinh tế

Trong tất cả mọi lĩnh vực của hoạt động kinh tế xã hội nói chung, để đảm bảo hoạt động bình thường, đều phải có vai trò của con người tác động vào. Những tác động mang tính tất yếu đó gọi là quản lý. Hay thực chất của quản lý là thiết lập và tổ chức thực hiện hệ thống các phương pháp và biện pháp, tác động một cách có chủ định tới các đối tượng quan tâm nhằm đạt được kết quả nhất định.

Quản lý chi ngân sách nhà nước (NSNN) là một bộ phận trong công tác quản lý NSNN và cũng là một bộ phận trong công tác quản lý nói chung. Xét theo nghĩa rộng, quản lý chi NSNN là việc sử dụng NSNN làm công cụ quản lý hệ thống xã hội thông qua các chức năng vốn có; theo nghĩa hẹp, quản lý chi NSNN là quản lý các đầu ra của NSNN thông qua các công cụ và quy định cụ thể.

Quản lý chi NSNN giữ một vị trí đặc biệt quan trọng bởi NSNN luôn giữ vai trò chủ đạo trong hệ thống các khâu tài chính, bảo đảm thực hiện các chức năng nhiệm vụ của Nhà nước, điều tiết vĩ mô nền kinh tế để thực hiện các mục tiêu chiến lược của quốc gia. Quản lý chi NSNN góp phần quan trọng để NSNN phát huy được vai trò chủ đạo đó và NSNN thực sự trở thành công cụ hữu hiệu hướng tới mục tiêu đã định...

Vị trí quan trọng của công tác quản lý chi NSNN được thể hiện rõ nét thông qua quá trình định hướng, hoạch định chính sách, ban hành cơ chế, tiêu chuẩn, định mức để thực hiện chức năng vốn có của ngân sách.

Với chức năng NSNN đảm bảo kinh phí cho bộ máy nhà nước hoạt động thì công tác quản lý chi NSNN cần hướng tới và phải đạt được, đó là, chính sách chi cho bộ máy đáp ứng cải cách hành chính, góp phần làm trong sạch bộ máy, đặt quyền và trách nhiệm trong mối quan hệ ràng buộc nhau. Quản lý chi NSNN

giúp cho ngân sách được sử dụng minh bạch, tiền tệ hoá các khoản chi chủ yếu gắn với lương, đảm bảo tái sản xuất sức lao động, đủ nuôi sống bản thân và gia đình, tạo cơ sở để xây dựng hệ thống bộ máy hành chính trong sạch đang được đón nhận rộng rãi ở nhiều quốc gia trên thế giới. Việc tính toán lương là một khoản lớn trong chi hành chính gắn với năng lực, hiệu suất làm việc, khuyến khích người có tài, đặc biệt ở những lĩnh vực đòi hỏi trình độ chuyên môn cao và trách nhiệm xã hội lớn, các lĩnh vực liên quan đến dân, nhạy cảm, có thể nảy sinh tham nhũng. Hệ thống chi hành chính trong cơ chế thị trường được kiểm soát chặt chẽ thông qua các công cụ quản lý như công cụ quản lý sản phẩm đầu ra đối với dịch vụ công do bộ máy nhà nước cung cấp các kế hoạch trung hạn cũng được huy động để xác định gói ngân quỹ cho phép dự báo khả năng đáp ứng chi bộ máy hành chính và trong đó yếu tố tiền lương được coi là quan trọng nhất.

Với chức năng đảm bảo kinh phí cho quản lý xã hội, thoả mãn nhu cầu phát triển y tế, văn hoá, giáo dục..., bằng hệ thống các chính sách, giải pháp, Nhà nước có thể thực hiện ý chí của mình ở chỗ quyết định quy mô đầu tư, chỉ ra lĩnh vực cần tập trung chỉ đạo, ưu tiên đầu tư, nâng cao chất lượng và hiệu quả của khoản chi đó thông qua cơ cấu chi NSNN, có thể thấy chính sách của Nhà nước ưu tiên cho lĩnh vực nào, ngành nào, nhìn chung Nhà nước ngày càng can thiệp sâu vào các lĩnh vực Thông qua công cụ chi NSNN, tạo nên ảnh hưởng và tác động sâu sắc tới sự phát triển từng ngành, lĩnh vực và góp phần tạo môi trường cạnh tranh cho các thành phần kinh tế cùng cung cấp dịch vụ, tạo nguồn dịch vụ phong phú đa dạng, đáp ứng đầy đủ mọi thu cầu ngày càng đa dạng cho phép người dân tự do lựa chọn.

Với chức năng chi ngân sách đóng vai trò là công cụ điều tiết vĩ mô nền kinh tế thị trường, thông thường, Nhà nước sử dụng chi NSNN như công cụ tác động vào phát triển kinh tế khi cần thiết, đối với ngành, lĩnh vực chiến lược cần ưu tiên song các tổ chức kinh tế tư nhân không muốn làm thì xuất hiện Nhà nước với vai trò nhà tài trợ nhằm đảm bảo sự phát triển cân đối, hài hoà.

Trong nền kinh tế thị trường, khi kinh tế càng phát triển, nguồn ngân sách càng dồi dào hơn thì càng được Chính phủ sử dụng như một công cụ linh hoạt, có hiệu quả đối với điều tiết vĩ mô về tăng trưởng, lạm phát, thất nghiệp, việc làm, khắc phục tình trạng chênh lệch giữa các vùng miền, xoá đói giảm nghèo, tăng phúc lợi xã hội và giải quyết các vấn đề quan trọng trong tiến trình toàn cầu hoá. Việc tác động vào nền kinh tế nhằm đạt được mục tiêu của Nhà nước dựa trên chức năng vốn có ngân sách thể hiện rõ vị trí và vai trò của chủ thể hay còn gọi là hiệu quả của công tác quản lý chi NSNN.

1.2. Nguyên tắc quản lý chi NSNN.

Trong bất kỳ nền kinh tế nào, chi ngân sách phải tuân thủ những nguyên lý nhất định, những đòi hỏi đó càng trở thành yêu cầu bắt buộc bởi tính đa dạng phong phú cũng như mục tiêu hiệu quả là những đặc trưng cơ bản đối với nền kinh tế thị trường.

Chi ngân sách phải đảm bảo kỷ luật tài chính tổng thể.

Điều đó có nghĩa là chi ngân sách phải được tính toán trong khả năng nguồn lực huy động được từ nền kinh tế và các nguồn khác. Khả năng này không chỉ tính trong một năm mà phải được tính trong trung hạn (3-5 năm), kết hợp với dự báo xảy ra rủi ro, chỉ có như vậy mới đảm bảo tính ổn định và bền vững của ngân sách trong trung hạn. Nhìn chung các nhà quản lý phải dự tính được rủi ro về thu và sự biến động về chi để có chính sách đối ứng với những tình huống có thể xảy ra và dự tính nhiều phương án. Hàng năm trên cơ sở đánh giá và xây dựng ngân sách năm rồi soát lại kế hoạch trung hạn để điều chỉnh sát với thực tiễn và cập nhật thêm một năm những biến động tăng giảm nguồn và những chính sách bổ sung hoặc thay đổi, như vậy lúc nào cũng đảm bảo có kế hoạch trung hạn để xác định ngân quỹ trong 3-5 năm, đáp ứng được yêu cầu chi ngân sách trong khuôn khổ nguồn lực cho phép và thể hiện tính bền vững. Đây là yêu cầu đầu tiên cần tôn trọng trong cân đối ngân sách.

Ngân sách nói chung và chi ngân sách nói riêng phải gắn với chính sách kinh tế gắn với mục tiêu phát triển kinh tế trung và dài hạn.

Chi ngân sách phải dựa trên nguồn thu có được, nhưng nguồn thu lại được hình thành chủ yếu từ hoạt động kinh tế và gắn với chính sách kinh tế, gắn với mục tiêu vĩ mô. Mặt khác trong bất kể nền kinh tế nào và đặc biệt là kinh tế thị trường, trách nhiệm của Nhà nước là phải tập trung giải quyết vấn đề về phát triển kinh tế xã hội, giáo dục, y tế, xoá đói giảm nghèo, trợ cấp xã hội, bảo vệ môi trường, phòng chống dịch bệnh, khắc phục chênh lệch giữa các vùng, miền... NSNN chính là công cụ để Nhà nước thực hiện trách nhiệm xã hội to lớn đó. Điều đó thể hiện chỉ có gắn chi ngân sách với chính sách kinh tế thường niên, mục tiêu kinh tế trung và dài hạn thì mới tạo được sự nhất quán, đảm bảo chi ngân sách đạt được tính khả thi cao và dự báo ngân sách chuẩn xác hơn.

Chi ngân sách phải đảm bảo tính minh bạch, công khai trong cả quy trình từ khâu lập, tổ chức thực hiện, quyết toán, báo cáo và kiểm toán.

Chi ngân sách thực chất là chi chủ yếu từ nguồn thuế, phí do dân đóng góp nên phải đảm bảo rõ ràng, công khai để các tổ chức cá nhân giám sát và tham gia.

Thực hiện nguyên tắc này vừa nâng cao trách nhiệm của các tổ chức cá nhân có liên quan đến ngân sách, vừa đảm bảo sử dụng ngân sách có hiệu quả, vừa giúp cho phát hiện chỉnh sửa để thông tin về ngân sách sát đúng thực tiễn hơn.

Chi ngân sách phải cân đối hài hoà giữa ngành, địa phương, giữa trung ương địa phương, kết hợp giải quyết ưu tiên chiến lược trong trung và dài hạn.

Giải quyết mối quan hệ giữa phát triển ngành - địa phương, giữa các ngành, giữa các địa phương để xây dựng ngân sách, thúc đẩy phát triển cân đối, toàn diện, tạo ra mối quan hệ tương tác hỗ trợ lẫn nhau giữa các ngành các địa phương.

Giải quyết mối quan hệ giữa trung ương- địa phương theo hướng phân cấp mạnh cho địa phương để khuyến khích địa phương khai thác tiềm năng thế mạnh, gán trách nhiệm với quyền lợi địa phương, đồng thời tạo chủ động cao nhất cho địa phương, phân cấp ngân sách trên cơ sở phân cấp kinh tế xã hội giúp

địa phương điều hành nhất quán và thuận lợi hơn. Song với những chính sách quan trọng, những nội dung chỉ ảnh hưởng lớn trong phạm vi quốc gia cần tập trung nguồn lực để điều hành thì Chính phủ cần nắm để điều phối thống nhất trong phạm vi quốc gia.

Cần tập trung giải quyết ưu tiên chiến lược, bởi thực tiễn cho thấy nhu cầu cung cấp hàng hoá dịch vụ công trong kinh tế thị trường rất đa dạng phong phú. Chưa có một quốc gia phát triển nào lại có nguồn lực tài chính dồi dào để đáp ứng đủ mọi nhu cầu chi tiêu. Vì vậy phải sắp xếp thứ tự ưu tiên chiến lược để tập trung giải quyết những vấn đề quan trọng của đất nước, những vấn đề có tác động tích cực đến các lĩnh vực khác, tạo động lực cho sự phát triển, hoặc giải quyết những vấn đề bức xúc về đời sống xã hội. Nguyên tắc này tạo cho chi ngân sách trở thành công cụ hữu hiệu để điều hành có hiệu quả, gắn ngân sách với chính sách kinh tế và đảm bảo cho ngân sách được cân đối vững chắc, chủ động khi có biến động về nguồn thu.

Việc điều hành chi ngân sách cần tập trung nguồn lực giải quyết được những ưu tiên bắt buộc, những ưu tiên ở cấp độ thấp hơn được giải quyết tùy khả năng cân đối ở từng thời điểm.

Chi ngân sách phải gắn kết giữa chi đầu tư và chi thường xuyên.

Bố trí cơ cấu chi hợp lý để vừa giải quyết vấn đề tăng trưởng và đáp ứng dịch vụ mang tính thường xuyên. Đồng thời chi ngân sách phải tạo được động lực khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia cùng với Nhà nước cung cấp dịch vụ thoả mãn nhu cầu ngày càng đa dạng, phong phú của mọi người dân.

Như trên đã phân tích, nguồn lực huy động vào ngân sách có hạn trong khi nhu cầu lớn đòi hỏi phải cân nhắc dành cho đầu tư bao nhiêu, dành cho chi thường xuyên bao nhiêu để vừa giải quyết vấn đề trước mắt vừa gia quyết tăng trưởng trong tương lai; Mặt khác trước đây với ngân sách truyền thống thì giữa chi đầu tư và chi thường xuyên ít gắn kết với nhau vì vậy sự phối hợp giữa hai khoản chi để phát huy hiệu quả của chi ngân sách còn hạn chế. Có thể khắc phục tình trạng này bằng cách phối hợp giữa hai khoản chi trong từng chương trình

dự án. Như vậy vừa đảm bảo sự kết hợp để xác định cơ cấu từng khoản chi lại có thể xem xét ở góc độ hiệu quả.

Quản lý chi NSNN phải là tác động đòn bẩy để thúc đẩy các thành phần khác tham gia cung cấp dịch vụ công, đáp ứng nhu cầu hưởng thụ đa dạng, phong phú của mọi đối tượng.

Cơ chế thị trường cần nhiều hàng hoá dịch vụ công chất lượng cao, trong đó nhiều dịch vụ người dân có thể bỏ tiền một phần hoặc toàn bộ để được hưởng thụ, đồng thời những người cung cấp dịch vụ muốn tham gia và tổ chức thu tiền từ người dân được hưởng trực tiếp là không cần nhà nước phải bỏ toàn bộ tiền để mua dịch vụ đó. Thực tế đó làm giảm áp lực đối với NSNN, chi ngân sách chỉ dành cho những dịch vụ công mà tư nhân không muốn làm hoặc không thể làm mà không có sự tham gia từ Nhà nước. Vai trò của chi ngân sách ở đây như đòn bẩy tác động, Nhà nước đảm nhận một phần trách nhiệm, tạo sức hấp dẫn để các thành phần kinh tế có thể tham gia cung cấp hàng hoá dịch vụ công.

Đây là điểm khác cơ bản giữa chi ngân sách trong cơ chế thị trường với chi ngân sách ở các nền kinh tế khác, ngân sách không là nguồn cung cấp duy nhất cho những dịch vụ công, vai trò tư nhân ngày càng được nhìn nhận như một lực lượng quan trọng để nâng cao chất lượng dịch vụ công cả về mức độ thoả mãn và tính đa dạng của dịch vụ công.

Nhìn chung, kinh tế thị trường đưa ra những yêu cầu nghiêm ngặt trong quản lý chi ngân sách, đó vừa là đòi hỏi để thích ứng, đồng thời bản thân cơ chế thị trường cũng tạo ra chứng nhân tố thuận lợi giúp cho thực hiện những nguyên tắc đó.

1.2.1. Cơ sở pháp lý cho việc quản lý chi NSNN.

Song song với việc phân cấp, phân quyền và tăng cường nguồn lực tài chính để mỗi cấp ngân sách thực hiện quyền và trách nhiệm của mình là nhưng ràng buộc về mặt pháp lý. Đó chính là cơ sở để thực hiện phân cấp ngân sách, làm căn cứ để các cấp ngân sách thực hiện quyền của mình đồng thời cũng yêu cầu các cấp ngân sách từ trung ương đến địa phương phải tuân thủ. Việc tuân thủ nghiêm ngặt quy định được ấn định trong hệ thống các văn bản luật thay thế

cho việc quản lý, thanh kiểm tra mang nặng tính hành chính trước đây giữa cấp trên và cấp dưới, tạo ra tính không minh bạch trong quản lý ngân sách cũng như tính y lại của cấp dưới với cấp trên.

Trước hết cơ sở pháp lý cơ bản và chung nhất cho mọi hoạt động ngân sách là hiến pháp, mỗi đất nước đều có hiến pháp là đạo luật gốc, đạo luật cơ bản quy định những vấn đề chung về chủ quyền quốc gia, về tổ chức bộ máy, phân cấp phân quyền... những vấn đề chi phối và liên quan đến hoạt động ngân sách. Ví dụ hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam quy định bộ máy nhà nước ta gồm 4 cấp chính quyền, mỗi cấp được quản lý toàn diện các lĩnh vực kinh tế xã hội và cơ quan quyết định những vấn đề thuộc địa phương trong đó có quyết định ngân sách là Hội đồng nhân dân (HĐND) cùng cấp. Điều đó chi phối hoạt động ngân sách ở chỗ ngân sách cũng phải hình thành 4 cấp tương ứng và nếu muốn quyết định có tồn tại hay không một cấp ngân sách nhất định thì trước hết phải sửa đổi hiến pháp. Nhìn chung hiến pháp của một đất nước bao giờ cũng quy định những vấn đề chung nhất liên quan đến ngân sách.

Mặt khác, hoạt động ngân sách cũng giống như những hoạt động ở các lĩnh vực khác cũng cần những quy định cơ bản, chuyên biệt và mang tính đặc thù riêng. Thông thường những luật chuyên biệt này bao gồm luật Ngân sách nói chung, luật Thuế luật Cân đối ngân sách, luật Ngân sách hàng năm, luật Ngân sách trung hạn... Tùy theo từng quốc gia quyết định những vấn đề nào cần có luật riêng và thời hạn luật có hiệu lực, nhưng nhìn chung hoạt động ngân sách ở bất kỳ quốc gia nào cũng đều được chi phối bằng luật chuyên biệt.

Ngoài luật chuyên biệt, hoạt động ngân sách còn liên quan đến rất nhiều lĩnh vực vì vậy có thể nói cơ sở pháp lý cho hoạt động ngân sách còn được thể hiện trong một số luật khác có liên quan hay nói cách khác, hoạt động ngân sách còn chịu sự chi phối của nhiều luật khác có liên quan. Ví dụ như luật Tổ chức Quốc hội, Chính phủ, HĐND quyết định quyền, trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền về kinh tế xã hội, từ đó liên quan đến thẩm quyền về ngân sách cũng như ảnh hưởng đến phân cấp ngân sách. Luật Đầu tư liên quan đến công tác quản lý tài chính về đầu tư như đấu thầu,.. quyền quyết định dự án đầu tư liên quan đến

phân cấp quản lý vốn. đầu tư cũng như quy trình quản lý. Luật Doanh nghiệp liên quan đến cơ chế quản lý tài chính doanh nghiệp. Một số nước quy định những luật riêng nhưng liên quan mật thiết đến hoạt động ngân sách như luật khuyến khích ổn định và tăng trưởng kinh tế.. Tóm lại, hoạt động ngân sách, xuất phát từ phạm vi tác động và ảnh hưởng của nó tới toàn bộ nền kinh tế và mọi tổ chức cá nhân, nên xét cả về lý luận và thực tiễn đều phải căn cứ vào cơ sở pháp lý vững chắc, không chỉ ở hành lang hiến pháp chung, mà còn dựa trên hệ thống luật pháp gồm luật chuyên biệt và các luật có liên quan. Đó là cơ sở pháp lý chung cho hoạt động ngân sách của bất kỳ quốc gia nào.

1.3. Các nhân tố ảnh hưởng đến quản lý chi NSNN

Các yếu tố vĩ mô.

Như trên đã phân tích, quản lý chi NSNN là một bộ phận trong quản lý: xét theo nghĩa rộng, quản lý chi NSNN là việc sử dụng NSNN làm công cụ quản lý hệ thống xã hội. Điều đó nói lên, quản lý phải luôn phù hợp với hệ thống xã hội đó, tức là xã hội phát triển như thế nào, thì hệ thống quản lý phải phù hợp với trình độ phát triển, đặc thù của xã hội đó. Quản lý không thể tách rời hạ tầng kinh tế xã hội, các yếu tố chính trị, đặc thù văn hoá...

Ở một đất nước mà trình độ phát triển kinh tế thấp thì không thể áp dụng hệ thống quản lý tiên tiến bởi bản thân nền kinh tế đó không thể tạo ra và đòi hỏi những yếu tố vượt quá bản thân mình, cụ thể là khó tạo ra được cả một bộ máy có năng lực vượt trội để tạo ra và vận hành hệ thống quản lý cao hơn hẳn trình độ phát triển của xã hội đó, và nếu có thì cũng không phù hợp với nền kinh tế vốn không có nhu cầu áp dụng bởi phương pháp quản lý đó không khả thi.

Các nước phát triển nền kinh tế thị trường, sản xuất hàng hoá phát triển, hội nhập kinh tế quốc tế, phân công lao động xã hội ở mức cao thì để cho nền kinh tế phát triển nhịp nhàng, đúng mục đích, đòi hỏi phải có công cụ quản lý mới hiện đại thích ứng với nền kinh tế thị trường nhiều biến động, nhất là yếu tố bên ngoài do hội nhập tác động thì công cụ dự báo cần dài hơi hơn, chính xác và liên tục cập nhật, đáp ứng được yếu tố động của nền kinh tế. Ví dụ không thể sử dụng kế hoạch cố định 5 năm của nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung trước kia

mà cần sử dụng công cụ kế hoạch trượt để thường xuyên cập nhật những biến động, giúp cho kế hoạch có tính khả thi, sống động hơn.

Tương tự như vậy, mục tiêu của kinh tế thị trường là hiệu quả, điều đó tác động và đòi hỏi chọn công cụ quản lý đánh giá được hiệu quả và đặt hiệu quả là mục tiêu của quản lý.

Mặt khác, tính chất của nền kinh tế thị trường là cạnh tranh, đòi hỏi phương pháp quản lý phải đưa ra được những phương tiện đo lường để so sánh lựa chọn sản phẩm dịch vụ tốt hơn để đáp ứng cho xã hội.

Như vậy, có thể thấy rằng tính chất, trình độ phát triển kinh tế xã hội, mục tiêu phát triển nền kinh tế là những nhân tố hết sức quan trọng tác động đến quản lý nói chung và quản lý chi NSNN nói riêng.

Nhân tố chính trị cũng có tác động lớn, ví dụ các nước có mô hình tổ chức bộ máy khác nhau thì việc lựa chọn phương pháp quản lý như phân cấp NSNN cũng khác nhau. Các nước tổ chức bộ máy nhà nước TW, địa phương thì NSNN được tổ chức thống nhất. Các nước tổ chức bộ máy Bang và liên Bang thì NSNN được tổ chức tương ứng và tính độc lập cao hơn giữa NS liên Bang và NS Bang. Thể chế chính trị ảnh hưởng đến hệ thống pháp luật trong đó có luật quản lý NS, vai trò quyết định NSNN thuộc về việc tổ chức bộ máy chính trị và thuộc về những người có thẩm quyền trong bộ máy đó.

Ngoài ra yếu tố văn hoá, đặc thù chính trị cũng ảnh hưởng nhất định đến lựa chọn phương pháp, công cụ quản lý.

Đặc thù các khoản chi ngân sách.

NSNN đảm bảo kinh phí hoạt động cho các ngành, lĩnh vực với phạm vi rộng lớn từ bộ máy nhà nước các cấp đến phát triển kinh tế, y tế, giáo dục, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng... Mỗi lĩnh vực lại có những đặc thù khác nhau đòi hỏi công tác quản lý chi phải có phương pháp và hình thức quản lý khác nhau, có như vậy mới đạt được mục tiêu quản lý.

Đặc điểm thứ hai của chi NSNN là kết thúc một khoản chi được quyết toán mà không phải hoàn trả khoản đã quyết toán. Nói một cách khác là người được sử dụng khoản chi NSNN không phải hoàn trả trực tiếp, việc hoàn trả diễn

ra gián tiếp dưới dạng thuế, phí và tương đối độc lập với quá trình trên. Đặc điểm này tạo tâm lý phía người hưởng lợi do khoản chi mang lại chỉ biết tiếp nhận và không cần xem xét trách nhiệm của mình đối với khoản chi đó, điều có thể xảy ra là khoản chi sẽ được sử dụng mà không cần tính toán đến hiệu quả. Đặc điểm này đặt ra yêu cầu đối với công tác quản lý NSNN là cần có công cụ đánh giá hiệu quả sử dụng NSNN, hạn chế tối đa thất thoát, lãng phí.

Chi NSNN khác với các khoản chi ngoài NSNN là luôn gắn với quyền lực bởi quỹ NSNN là của Nhà nước, được Nhà nước sử dụng để đảm bảo hoạt động của bộ máy thực hiện chức năng nhiệm vụ và là công cụ điều tiết nền kinh tế theo mục đích của mình. Điều đó thể hiện quyền năng của Nhà nước đối với NSNN, ngân sách thực sự là của Nhà nước để giải quyết công việc Nhà nước cần tham gia mà không một tổ chức cá nhân nào có thể làm được. Để thực sự là công cụ hữu hiệu thì NSNN phải bám sát chủ trương chính sách kinh tế ngân sách của Nhà nước trong từng thời kỳ, NSNN phải chuyển những chính sách đó thành hiện thực thông qua nguồn đầu tư đã được bố trí, đồng thời NSNN phải hướng chính sách kinh tế ngân sách vào mục tiêu phát triển theo đúng quy luật khách quan. Môi áp đặt chủ quan có thể dẫn đến sự ra đời của những chính sách phi kinh tế, thậm chí đi ngược lại quy luật; việc tổ chức thực hiện ngân sách nếu không được đảm bảo bằng bộ máy và cơ chế vận hành tốt dẫn đến lãng phí, kém hiệu quả bởi vì ngân sách phụ thuộc hoàn toàn vào ý chí chủ quan của người ban hành chính sách và quyết định, tổ chức thực hiện ngân sách.

Cơ chế quản lý tài chính.

Cơ chế quản lý nói chung là tổng thể phương pháp, hình thức tác động lên một hệ thống, liên kết phối hợp hành động giữa các thành viên trong hệ thống nhằm đạt mục tiêu của quản lý.

Tương tự như vậy, cơ chế quản lý tài chính được hiểu là hệ thống các hình thức, phương pháp quản lý tài chính trong một giai đoạn nhất định.

Cơ chế quản lý tài chính bao gồm những nội dung chủ yếu như sau:

- Các hình thức là phương pháp tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ, phân phối các nguồn tài chính.

- Bộ máy quản lý tài chính.
- Hệ thống các văn bản về chính sách pháp qui tài chính:

Tác động của cơ chế tài chính đến công tác quản lý chi NSNN được thể hiện như sau:

- Cơ chế quản lý tài chính tạo hành lang pháp lý, giúp cho quá trình hình thành, tạo lập, sử dụng các nguồn lực tài chính phục vụ tất cả các lĩnh vực NSNN phải đảm bảo.

- Cơ chế quản lý tài chính là công cụ điều phối các nguồn lực, đảm bảo hài hoà, cân đối và công bằng hợp lý trong chi NSNN.

- Cơ chế quản lý tài chính giúp thực hiện nguyên tắc tiết kiệm, hạn chế tình trạng sử dụng NSNN lãng phí, thất thoát, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý chi NSNN.

- Cơ chế quản lý tài chính giúp việc tổ chức bộ máy, đào tạo, nâng cao nghiệp vụ cho bộ máy đó hoàn thành tốt nhiệm vụ.

Công tác kiểm tra, kiểm toán.

Công tác kiểm tra là hoạt động không thể thiếu trong quản lý, là một bộ phận cấu thành của quy trình quản lý.

Yêu cầu và cơ sở khách quan của công tác kiểm tra là chức năng giám đốc tài chính, chức năng vốn có của phạm trù tài chính. Thực hiện công tác kiểm tra chính luận dụng chức năng giám đốc tài chính thông qua hoạt động của chủ thể quản lý để thực hiện mục tiêu quản lý.

Tuy nhiên, công tác kiểm tra muốn đạt hiệu quả thì phải tuân thủ những nguyên tắc:

Nguyên tắc tuân thủ pháp luật: Hệ thống pháp luật đầy đủ, cụ thể là môi trường pháp lý cho hoạt động kinh tế xã hội nói chung và ngân sách nói riêng, đồng thời là căn cứ quan trọng nhất để thông qua công tác kiểm tra, có thể đánh giá chất lượng, hiệu quả, và những vi phạm trong hoạt động ngân sách. Việc tuân thủ pháp luật nhằm đảm bảo tính độc lập, phát huy hiệu lực của công tác kiểm tra.

Nguyên tắc công khai, khách quan, chính xác: Thực hiện nguyên tắc này cho phép đánh giá đúng thực trạng của công tác quản lý, xử lý vi phạm đúng người, đúng việc và làm cho công tác kiểm tra có tác dụng thiết thực.

Nguyên tắc toàn diện, thường xuyên và động viên đông đảo quần chúng tham gia: Tính toàn diện thể hiện ở chỗ kiểm tra tài chính tất cả các hoạt động liên quan đến ngân sách, mọi nơi, mọi lĩnh vực, mọi đơn vị sử dụng ngân sách. Tính thường xuyên thể hiện ở chỗ công tác kiểm tra được thực hiện định kỳ sau từng khoảng thời gian nhất định và kể cả kiểm tra đột xuất khi cần thiết. Mặt khác công tác kiểm tra muốn đạt hiệu quả thì cần động viên đông đảo quần chúng tham gia nhằm phát huy quyền làm chủ của người dân trong quản lý tài chính, thực hiện công khai hoạt động tài chính.

Nguyên tắc hiệu lực và hiệu quả trong công tác kiểm tra tài chính: kết luận sau kiểm tra phải được xử lý kịp thời và kiểm tra vừa có tác dụng phòng ngừa, vừa giúp sửa chữa thiếu sót, khuyết điểm nhằm nâng cao chất lượng công tác quản lý. Tính hiệu quả thể hiện ở chỗ, sau kiểm tra, tình hình ở đơn vị trở nên tốt hơn, ngân sách được sử dụng tiết kiệm, hiệu quả và pháp luật được tuân thủ.

Trình độ của cán bộ quản lý: Có thể nói quản lý là sản phẩm của con người, do con người tạo ra nhằm hướng hoạt động đến mục tiêu định sẵn, cũng chính con người là nhân tố trung tâm của quản lý, vì vậy con người quyết định sự thành công cũng như quyết định chất lượng của công tác quản lý. Trình độ của bộ máy quản lý ảnh hưởng trực tiếp đến việc đề ra biện pháp quản lý, tổ chức thực hiện công tác quản lý xử lý thông tin và cuối cùng là ra quyết định quản lý. Như vậy, không ai khác chính là con người được giao nhiệm vụ quản lý, được trang bị kiến thức quản lý tiên tiến sẽ là nhân tố quan trọng, quyết định chất lượng của công tác quản lý ngân sách.

Tóm lại, công tác quản lý chi ngân sách chịu ảnh hưởng của nhiều nhân tố, với mức độ khác nhau. Điều cơ bản là thấy được mức độ ảnh hưởng của từng nhân tố để có thể lựa chọn giải pháp thích hợp để đạt mục tiêu.

1.4. Mô hình tổ chức hệ thống ngân sách nhà nước và phân cấp nhiệm vụ chi ngân sách

1.4.1. Các mô hình tổ chức hệ thống ngân sách nhà nước

NSNN là một khâu trong hệ thống tài chính nói chung và tài chính nhà nước nói riêng. NSNN là khâu quan trọng nhất, giữ vị trí chủ đạo trong tài chính nhà nước với đặc tính chủ yếu là sự phân phối không có tính hoàn trả trực tiếp: NSNN là thống nhất nhưng thực tế nó được tổ chức thành một hệ thống của nhiều bộ phận hợp thành.

Từ trước đến nay ở các nước trên thế giới có hai mô hình phổ biến về tổ chức NSNN. Đó là:

Thứ nhất: Mô hình NSNN thống nhất và duy nhất. Ở mô hình này người ta không phân chia cấp ngân sách, ngân sách chỉ là một thực thể do Chính phủ trung ương duy nhất điều hành. Các cấp chính quyền địa phương được hưởng từng phần ngân sách, tuy nhiên chính quyền địa phương không có quyền quyết định việc thu chi của cấp mình, mà đơn thuần là chỉ thực hiện theo quyết định của Chính phủ trung ương. Lúc này chính quyền địa phương với tư cách như một đơn vị dự toán của NSNN.

Đặc điểm của mô hình này là tính thống nhất cao độ và tập trung quyền quyết định về ngân sách cho Chính phủ trung ương. Vì vậy nó rất thích hợp với ngân sách nhỏ bé hoặc trong thời chiến. Hạn chế của mô hình này là không phân quyền cho địa phương, tất cả mọi việc do trung ương đảm nhiệm nên không phát huy được tính sáng tạo cũng như không phù hợp với từng địa phương, chính vì vậy mô hình này không thật sự có hiệu quả.

Thứ hai: Mô hình NSNN được tổ chức thành hệ thống gồm một số cấp hợp thành. Mỗi cấp ngân sách là một bộ phận trong NSNN nói chung nhưng lại trực thuộc một cấp chính quyền cụ thể và có tính độc lập tương đối cao trong hệ thống. Mỗi cấp gần như một thực thể tương đối hoàn chỉnh, thể hiện tính chủ động trong thu chi của chính quyền cấp đó. Lúc này, về nguyên tắc chính quyền cấp đó phải chịu trách nhiệm thu chi ngân sách cấp mình.

Việc ngân sách được tổ chức thành hệ thống với nhiều cấp như vậy được gọi là phân cấp ngân sách.

Đặc điểm của mô hình này là Chính phủ Trung ương chỉ quyết định những vấn đề lớn thuộc phạm vi quốc gia và những vấn đề liên quan đến ngân sách địa phương (NSDP) đồng thời giao cho địa phương tự quyết định về ngân sách cấp mình nhưng phải tuân thủ hệ thống luật pháp của trung ương.

Mô hình này có ưu điểm là phù hợp với từng cấp ngân sách vì hầu hết mọi vấn đề do địa phương tự quyết định, hơn nữa còn phát huy được tính chủ động, sáng tạo trong khai thác sử dụng hiệu quả nguồn thu và trình tự chịu trách nhiệm cao trong điều hành ngân sách. Tuy nhiên, vì phải tự chịu trách nhiệm về ngân sách cấp mình nên nếu có lý do nào đó bị hụt thu, thì chính quyền cấp đó phải sắp xếp và cắt giảm các khoản chi, Chính phủ trung ương không phải chịu trách nhiệm bù đắp số hụt thu đó.

Mô hình trên đây phù hợp với các nước có hệ thống luật pháp tương đối hoàn chỉnh, nguồn thu ở cấp địa phương phong phú đa dạng và nhất là trong nền kinh tế thị trường, khi công tác quản lý phải được quan tâm và hướng tới mục tiêu hiệu quả kinh tế xã hội, thì việc tạo quyền cho chính quyền địa phương là cách tốt nhất để đạt được mục tiêu đó.

Xu hướng chung của các nước trên thế giới và nước ta hiện nay đang áp dụng mô hình này.

1.4.2. Căn cứ phân cấp quản lý NSNN

Căn cứ để phân cấp ngân sách, trước hết, đó là hệ thống luật pháp quy định mỗi cấp chính quyền có một ngân sách riêng.

Thứ hai, căn cứ vào nhược điểm của mô hình ngân sách một cấp, tất cả mọi vấn đề về ngân sách do Chính phủ Trung ương làm sẽ không hiệu quả, cần phát huy tính sáng tạo của địa phương thông qua việc giao cho địa phương quyết định việc cung cấp hàng hoá công cộng, xuất phát từ đặc điểm, nhu cầu hàng hoá công cộng tại địa phương đó. Đây là yếu tố quan trọng nhất lý giải việc cần thiết phân cấp quản lý ngân sách.

Lý thuyết kinh tế học công cộng đã chứng minh điều đó:

Một hàng hoá được coi là công cộng nếu sử dụng của chủ thể này không cản trở tới việc sử dụng của chủ thể khác. Nói cách khác, đó là những hàng hoá không có tính cạnh tranh, có nghĩa là bất cứ ai cũng có thể sử dụng và lợi ích từ việc sử dụng đối với bất kỳ chủ thể nào cũng không ảnh hưởng đến các chủ thể khác. Đặc điểm của hàng hoá công cộng là tính loại trừ khó, việc đưa ra thị trường trao đổi khó thực hiện được, nếu muốn loại trừ phải thực hiện dưới dạng thu phí để bù đắp chi phí hoặc phân bổ theo nghĩa vụ thuế.

Để nghiên cứu về hàng hoá công cộng người ta phân hai loại, đó là hàng hoá công cộng chung cho tất cả mọi người, còn gọi là hàng hoá công cộng thuần túy như quốc phòng, an ninh, dự. báo thời tiết, phát thanh truyền hình quốc gia... Đây là những hàng hoá hầu hết không loại trừ được và người ta cũng không muốn loại trừ vì mọi người dân trong quốc gia đó đều được hưởng mà không ảnh hưởng đến lợi ích của nhau khi hưởng thụ. Những hàng hoá công cộng này không ai có thể cung cấp ngoài Chính phủ bởi vì chỉ có Chính Phủ mới có khả năng thu hồi chi phí thông qua thuế đây cũng chính là quan điểm hiện đại về thuế như đã trình bày ở trên.

Loại hàng hoá công cộng thứ hai là hàng hoá công cộng riêng cho từng nhóm, như hệ thống chiếu sáng công cộng, hệ thống đường giao thông, phát thanh truyền hình địa phương... Những hàng hoá này có tính loại trừ cao hơn so với hàng hoá công cộng chung, cách thu hồi của loại này là những người được hưởng trả một phần chi phí dưới dạng phí, như phí cầu đường... Những hàng hoá này cũng khác với những hàng hoá cá nhân ở chỗ không mang ra thị trường để thoả thuận công khai được vấn đề là phải xác định mức thu hồi hợp lý.

Cách phân loại thứ hai, nếu xét trên phạm vi chung thì người ta phân ra hàng hoá công cộng ở phạm vi quốc gia và hàng hoá công cộng địa phương.

Xét trên thực tế thì nhu cầu về hàng hoá công cộng thuần túy trên phạm vi quốc gia là như nhau cho tất cả mọi người. Ví dụ nếu quốc phòng đạt được mục đích là tạo ra cuộc sống hoà bình cho mọi công dân Việt Nam đều được hưởng và không có cách gì để loại trừ một ai đó không được hưởng lợi ích này. Những

hàng hoá đặc biệt này chỉ có Chính quyền Nhà nước Trung ương mới có thể cung cấp được và có đủ khả năng thu hồi được chi phí.

Ngược lại những hàng hoá công cộng nhóm y tế, giáo dục, văn hoá thể thao, hành chính, pháp lý, ở từng địa bàn khác nhau thì cũng khác nhau. Ví dụ, ở địa bàn này có nhu cầu hưởng thụ văn hoá cao hơn hưởng thụ thể thao trong khi ở địa bàn khác lại có nhu cầu ngược lại. Nếu Chính phủ trực tiếp cung cấp hàng hoá này thì sẽ dẫn đến áp đặt bởi không thể nắm được nhu cầu đa dạng phong phú của từng địa phương. Vì vậy cách tốt nhất là chuyển giao cho địa phương cung cấp, chỉ có như vậy mới phát huy được sáng tạo độc đáo của từng địa phương cũng như đạt hiệu quả tối ưu.

2. Nội dung quản lý chi NSNN

Hoạt động chi NSNN thông thường gồm 3 khâu: Lập dự toán, chấp hành dự toán, quyết toán, vì vậy, quản lý chi NSNN chính là quản lý tốt công tác lập dự toán, chấp hành dự toán và quyết toán chi NSNN.

2.1. Lập dự toán NSNN

Lập dự toán chi NSNN là dự trù các khoản chi NSNN bằng tiền trong một khoảng thời gian nhất định. Dự toán NSNN là khâu đầu tiên trong một chu trình NSNN, có ý nghĩa quyết định đối với 2 khâu còn lại. Công tác này thực hiện tốt sẽ cho biết tương đối chính xác số tiền cần phải bỏ ra từ NSNN trong một khoảng thời gian để thực hiện những công việc đã được hoạch định sẵn. Lập dự toán là khâu không thể thiếu trong hoạt động NSNN, nhất là trong nền kinh tế thị trường đầy biến động, công cụ dự toán càng trở nên có ý nghĩa, bởi nó cho phép dự báo nguồn lực cần có đáp ứng nhu cầu chi tiêu của chính phủ để chủ động trước mọi tình huống.

Dự toán chi NSNN có nhiều phương pháp lập, tùy thuộc vào phương thức chi lựa chọn của chủ thể quản lý. Thông thường bao gồm một số phương pháp sau:

Phương pháp lập dự toán chi NSNN truyền thống : còn gọi là lập dự toán theo chu trình ngân sách. Đây là công cụ đã và đang được áp dụng phổ biến ở các nước, tuy nhiên, ở nhiều nước hiện nay, công cụ này được kết hợp với các

phương thức quản lý tiên tiến hơn và đang trở thành thứ yếu. ở một số nước, nhất là các nước XHCN cũ, công cụ này được sử dụng phổ biến và thậm chí có thời kỳ, đó là công cụ duy nhất được áp dụng trong quản lý ngân sách.

Chu trình ngân sách được hiểu là một quá trình hoạt động ngân sách từ khâu lập chấp hành, quyết toán ngân sách, trong đó khâu chấp hành ngân sách kéo dài một năm, thông thường từ ngày 01 tháng 01 và kết thúc vào ngày 31 tháng 12 dương lịch. Tuy nhiên, hoạt động ngân sách không phải chỉ ấn định trong khuôn khổ một năm, có những công việc như lập ngân sách phải chuẩn bị trước đó từ 3 đến 6 tháng hoặc để hoàn chỉnh quyết toán ngân sách cần thời gian tương tự như vậy sau khi kết thúc năm ngân sách. Và quá trình đó đan xen, lặp đi lặp lại hàng năm.

Dự toán NSNN của chu trình ngân sách hàng năm được lập căn cứ vào nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội, tăng trưởng kinh tế theo dự báo một tỷ lệ tăng nhất định để dự tính nguồn thu ngân sách, trên cơ sở đó dự kiến chi ngân sách từ nguồn thu có được và mục tiêu phát triển kinh tế xã hội năm đó, trong trường hợp có biến động về kinh tế dẫn đến thay đổi nguồn thu, thì thực hiện điều chỉnh dự toán ngân sách cho phù hợp.

Cách lập ngân sách này có ưu điểm là dễ làm, vì chủ yếu dựa vào ngân sách năm trước, tính thêm một tỷ lệ tăng trưởng theo dự báo. Tuy nhiên quá trình ngân sách bị động, vì nếu có những biến động xảy ra như kinh tế tăng trưởng không theo dự báo thì không đủ nguồn chi theo dự toán, dẫn đến phải cắt giảm nguồn chi ngay trong năm dự toán. Nếu có sự tăng trưởng kinh tế cao hơn dự đoán hoặc do chính sách thay đổi dẫn đến tăng nguồn thu, và số thu có thể được sử dụng ngay trong năm đó cho những nhu cầu có thể là chưa hợp lý bởi chưa được tính toán trong kế hoạch năm đó.

Lập dự toán chi theo chu trình ngân sách (01 năm) đã, đang, tồn tại và phát huy tác dụng: cho phép quản lý trong ngắn hạn, bám sát tình hình kinh tế xã hội trong năm, vì vậy thường sát với thực tiễn.

Tuy nhiên, đó cũng chính là điểm bất cập, bởi lẽ chính vì gắn với nhiệm vụ từng năm, nên thường thoát ly chính sách kinh tế và khuôn khổ tài chính

trong trung hạn. Công cụ quản lý này thường gây yếu tố bị động, lúng túng và do quy trình lập ngân sách lặp đi lặp lại hàng năm tương đối giống nhau nên tạo ra thủ tục hành chính rườm rà. Nhìn tổng thể, ngân sách không phát huy vai trò tích cực trong thực hiện chiến lược kinh tế, không cho phép khẳng định an ninh tài chính và cân đối ngân sách vững chắc. Nhất là trong nền kinh tế thị trường đầy biến động, cần phải có công cụ năng động, hiệu quả hơn. Vì vậy hiện nay ở một số trước khi sử dụng công cụ này, thông thường được kết hợp với các công cụ tiên tiến như kết hợp ngân sách năm cho một số nội dung chi tương đối ổn định như tiền lương, các khoản trợ cấp cố định... và chương trình dự án đặt trong một kế hoạch trung hạn.

Lập dự toán theo khuôn khổ chi tiêu trung hạn (MTEF)

Có thể nói MTEF là dự toán ngân sách dựa trên những phương pháp lập tiên tiến, đây là dự toán phản ánh trung hạn, dự toán nhiều năm, là kế hoạch cuốn chiếu cho tất cả các khoản kinh phí chi tiêu của các cơ quan nhà nước bao gồm các khoản chi thường niên và các khoản chi theo chương trình, dự án.

Khuôn khổ chi tiêu trung hạn thực chất là lập dự toán hàng năm kết hợp với các chương trình tổng hợp từ các đơn vị cơ sở, các chương trình này được xếp theo thứ tự ưu tiên về thời gian và về nội dung. Căn cứ vào trần ngân sách và ưu tiên chiến lược của Chính phủ để lựa chọn một số chương trình đưa vào khuôn khổ trung hạn và thực hiện cuốn chiếu từng chương trình, cứ như vậy tiếp tục đến các chương trình còn lại để bảo đảm trong trung hạn, tổng dự toán các chương trình cân đối với nguồn lực tài chính dự kiến.

Phương thức quản lý tài chính công hiện nay đa phần không chỉ dừng lại ở xem xét hiệu quả phân bổ, mà là của cả quá trình xuyên suốt bắt đầu từ khi lựa chọn chiến lược ưu tiên đến khi xem xét tác động của sử dụng nguồn tài chính công như thế nào đến nền kinh tế với những tác động cụ thể có thể nhìn thấy và đánh giá được kết quả so với mục đích đặt ra.

Khuôn khổ chi tiêu trung hạn xuất hiện chính là nhằm đáp ứng mục tiêu đó, với phương pháp lập dự toán theo các chương trình cuốn chiếu nhiều năm và mỗi chương trình lại bao gồm nhiều kết quả đầu ra có tên gọi cụ thể, xác định

đưa trên những nhiệm vụ cụ thể, được gắn với dự án triển khai theo trình tự thời gian dự định. Cách làm như vậy cho phép xem xét một cách tổng thể và toàn diện từ khi xây dựng dự toán ngân sách đến khi đánh giá được kết quả, đồng thời luôn luôn chủ động nguồn lực trong thời gian dài hơn. Nếu như phương pháp lập ngân sách truyền thống chỉ tập trung vào từng năm thì MTEF tập trung vào nhiều năm, ít nhất là trong khuôn khổ trung hạn (*từ 3 đến 5 năm*). Với thời gian dài như vậy, cho phép dự báo tương đối chính xác thu chi ngân sách, nguồn thu có thể biến động ở từng năm nhưng với thời gian từ 3 - 5 năm thì tính ổn định càng cao, từ đó chi ngân sách cũng tương đối ổn định trong trung hạn.

Như vậy có thể nói, khuôn khổ chi tiêu trung hạn nhằm đạt mục tiêu quản lý tài chính công, là một trong những phương thức quản lý tài chính công tiên tiến khắc phục được những bất cập của phương pháp lập dự toán truyền thống mà hiện nay một số nước trong khối OECD đang từng bước áp dụng.

2.2. Chấp hành dự toán chi NSNN

Căn cứ vào dự toán ngân sách được cấp có thẩm quyền giao, các cơ quan được bố trí kinh phí để thực hiện các khoản chi theo dự toán. Quá trình chuyển từ những nội dung ghi trên bảng dự toán thành hiện thực gọi là chấp hành dự toán. Tương tự, khi dự toán được điều chỉnh thì quá trình thực hiện cũng được điều chỉnh cho khớp đúng với dự toán mới. Đây là khâu quan trọng trong quản lý chi NSNN, sử dụng tổng hoà các biện pháp về kinh tế tài chính và hành chính nhằm thực hiện các chỉ tiêu phát triển kinh tế xã hội của quốc gia trong một thời kỳ đã được bố trí vào dự toán chi NSNN.

Việc chấp hành chi ngân sách phải tuân thủ các nguyên tắc sau:

- Đã có trong dự toán NSNN được giao, tạm cấp theo định mức khi chưa có toán hoặc được quyết định ngoài dự toán của cấp có thẩm quyền.
- Đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức do cấp có thẩm quyền quy định.
- Được thu trưởng đơn vị sử dụng NSNN hoặc người được uỷ quyền quyết định chi.
- Đối với việc sử dụng NSNN mua sắm, đầu tư XD CB, các công việc theo quy định phải đấu thầu hoặc áp dụng các hình thức khác thì phải tuân thủ quy

định và phải có kế hoạch sử dụng vào thí điểm cụ thể để chủ động nguồn giải ngân.

Việc cấp phát, thanh toán từ NSNN được phân ra căn cứ vào tính chất các khoản chi như sau:

- Đối với các khoản chi thường xuyên: căn cứ vào dự toán giao, tiến độ triển khai công việc và điều kiện chi ngân sách, thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách quyết định chi gửi cơ quan chức năng kèm theo các tài liệu cần thiết, cơ quan cấp phát thực hiện thanh toán khi có đủ điều kiện, việc thanh toán thực hiện trực tiếp từ cơ quan cấp phát cho người hưởng lương, trợ cấp xã hội và người cung cấp hàng hoá dịch vụ, trường hợp chưa đủ điều kiện thanh toán trực tiếp, thì tạm ứng cho đơn vị sử dụng NSNN, sau đó đơn vị sử dụng NSNN thanh toán với cơ quan cấp phát.

- Đối với cấp phát vốn đầu tư XDCB: căn cứ vào dự toán, giá trị khối lượng công việc đã thực hiện và điều kiện chi ngân sách, chủ đầu tư lập hồ sơ gửi cơ quan cấp phát để kiểm tra và thanh toán khi có đủ điều kiện và việc cấp phát tuân thủ theo một quy trình riêng.

- Đối với một số khoản chi đặc thù như nghiệp vụ an ninh, quốc phòng, chi trả nợ, bổ sung ngân sách... thường có quy định riêng phù hợp.

2.3. Quyết toán chi NSNN

Quyết toán ngân sách: Kết thúc một năm, các cơ quan ngân sách, các đơn vị sử dụng ngân sách phải tập hợp số kinh phí được cấp đã sử dụng để lập báo cáo theo mẫu biểu gửi cơ quan cấp trên tổng hợp và gửi cấp có thẩm quyền phê duyệt (*Quốc hội đối với NSNN và HĐND đối với NSDP*)

Quyết toán chi NSNN phải đảm bảo các nguyên tắc sau:

- Số quyết toán NSNN phải là thực chi hoặc được phép hạch toán chi theo quy định cụ thể.

- Số liệu báo cáo quyết toán phải chính xác, trung thực, đầy đủ, theo đúng nội dung dự toán được giao và mục lục NSNN. Thủ trưởng đơn vị sử dụng NSNN phải chịu trách nhiệm về tính chính xác, trung thực, đầy đủ của báo cáo quyết toán và các khoản chi sai chế độ.

- Báo cáo quyết toán đảm bảo nguyên tắc chi không lớn hơn thu và phải được xác nhận số liệu của Kho bạc nhà nước.

Mỗi nội dung chi có những quy định phù hợp về cách thức tổng hợp quyết toán, trong đó đặc biệt là các dự án công trình XD CB, chương trình, dự án quốc gia, khi lập báo cáo quyết toán cần tuân thủ quy định quản lý đầu tư và xây dựng, chế độ kế toán và các văn bản hướng dẫn riêng.

Để tăng cường hiệu lực và tính pháp lý của số liệu chi NSNN, báo cáo quyết toán được kiểm toán thông qua các tổ chức kiểm toán độc lập hoặc kiểm toán nhà nước theo yêu cầu của cơ quan có thẩm quyền khi thấy cần thiết.

Ngoài hệ thống mẫu biểu theo mục lục NSNN thống nhất, báo cáo quyết toán phải thuyết minh, giải trình, phân tích và tùy theo yêu cầu của từng phương thức quản lý, có thể phải có báo cáo bổ sung kết quả công việc, kết quả lỗ lãi, đánh giá tác động của khoản chi, chương trình dự án đến các quá trình kinh tế xã hội và yếu tố liên quan.

Tóm lại, nội dung quản lý chi NSNN được thể hiện ở quản lý từng khâu lập, chấp hành và quyết toán NSNN. Những yêu cầu, nguyên tắc, trình tự và nội dung quản lý từng khâu như đã trình bày chỉ là những vấn đề có tính nguyên lý chung nhất. Ngay trong từng khâu của mỗi phương thức quản lý truyền thống hay những phương thức quản lý mới cũng đòi hỏi quy trình và cách làm khác nhau cho phù hợp với đặc thù của từng phương thức. Sự khác nhau đó sẽ được trình bày ở nội dung từng phương thức quản lý chi NSNN ở phần dưới đây.

