

ĐẠI HỌC HUẾ
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT



PHAN VĂN CÔI

**PHÁP LUẬT VỀ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC,
QUA THỰC TIỄN ÁP DỤNG TẠI HUYỆN HÒA VANG
THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG**

Chuyên ngành: Luật Kinh tế

Mã số: 838 01 07

TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

THỪA THIÊN HUẾ, năm 2018

Công trình được hoàn thành tại:

Trường Đại học Luật, Đại học Huế

Người hướng dẫn khoa học: **TS. Lê Thị Thảo**

Phản biện 1:

Phản biện 2:

Luận văn sẽ được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận văn thạc sĩ họp
tại: Trường Đại học Luật

Vào lúc.....giờ.....ngày.....tháng năm.....

MỤC LỤC

PHẦN MỞ ĐẦU	1
1. Tính cấp thiết của đề tài.....	1
2. Mục đích, nhiệm vụ	2
3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu	2
4. Phương pháp nghiên cứu	2
5. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của luận văn.....	3
6. Tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài	3
7. Cơ cấu luận văn	5
CHƯƠNG 1. MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LUẬT ĐIỀU CHỈNH CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC.....	7
1.1. Những vấn đề lý luận về chi ngân sách nhà nước và pháp luật chi ngân sách nhà nước.....	7
1.1.1. Khái quát về chi ngân sách nhà nước	7
1.1.2. Khái quát về pháp luật chi ngân sách nhà nước.....	9
1.2. Khái quát nội dung pháp luật về chi ngân sách nhà nước.....	10
1.2.1. Chủ thể tham gia trong quan hệ pháp luật chi ngân sách nhà nước ...	10
1.2.2. Những nguyên tắc về chi ngân sách nhà nước	10
1.2.4. Quy định của pháp luật về các khoản chi ngân sách nhà nước....	11
1.2.5. Phương thức chi ngân sách nhà nước.....	11
1.3. Quy định về thủ tục chi ngân sách nhà nước	12
Kết luận Chương 1	13
CHƯƠNG 2. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ CHI NGÂN SÁCH VÀ ÁP DỤNG THỰC TIỄN TẠI HUYỆN HÒA VANG, THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG	14
2.1. Thực trạng pháp luật về chi ngân sách nhà nước	14
2.2. Thực tiễn thực hiện pháp luật chi ngân sách tại huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng	14
2.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến pháp luật chi ngân sách nhà nước	16

CHƯƠNG 3. ĐỊNH HƯỚNG GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ TỔ CHỨC THỰC HIỆN CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TẠI HUYỆN HÒA VANG, THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG	19
3.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật ngân sách Nhà nước	19
3.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật và tổ chức thực hiện chi ngân sách Nhà nước.....	19
3.2.1. Giải pháp hoàn thiện pháp luật chi ngân sách nhà nước	19
3.2.2. Giải pháp tổ chức thực hiện pháp luật về chi ngân sách tại huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng.....	21
Kết luận chương 3.....	24
KẾT LUẬN.....	25

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong thời gian qua, tình hình kinh tế trong nước không mấy khả quan như hàng loạt các tập đoàn, công ty nhà nước làm ăn thất thoát, lãng phí tiền của nhân dân, tỷ lệ lạm phát cao, hệ thống ngân hàng rơi vào tình cảnh khốn khó trong công tác thu nợ, một số Ngân hàng tìm giải pháp sát nhập. Đứng trước những khó khăn đó Chính phủ đã đưa ra một số giải pháp điều hành của Chính phủ như “Nghị quyết số 11/NQ-CP ngày 24/02/2011 về những giải pháp chủ yếu tập trung kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an sinh xã hội”, giảm đầu tư công, tiết kiệm chi tiêu, hạn chế mua sắm công và đầu tư xây dựng cơ bản, nhằm kiềm chế lạm phát nhằm từng bước đưa nền kinh tế nước ta ổn định và phát triển. Trước tình hình đó hàng loạt các vấn đề được đặt ra trong công tác quản lý như quản lý về nhân lực, quản lý tài nguyên, quản lý giá cả, quản lý thị trường, quản lý về đầu tư xây dựng cơ bản..., trong đó chi ngân sách nhà nước nói chung và ngân sách huyện Hòa Vang nói riêng đang đặt ra rất gay gắt.

Đối với Ủy ban nhân dân huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng phát triển kinh tế - xã hội còn thấp, thực hiện áp dụng pháp luật chi ngân sách nhà nước trên địa bàn huyện cũng còn không ít những hạn chế như áp dụng pháp luật trong việc xây dựng dự toán chưa sát thực tế, chưa căn cứ nhu cầu thực hiện, điều hành chấp hành dự toán còn nhiều bất cập, việc kiểm soát chi chưa hiệu quả, việc tổ chức thanh tra, kiểm tra còn mang tính hình thức, chưa tạo tính chủ động cho đơn vị sử dụng, công tác điều chỉnh dự toán trình tự thủ tục còn rườm rà, việc bổ sung dự toán chưa đáp ứng được yêu cầu, đầu tư phân bổ dự toán chưa trọng tâm, trọng điểm, nhiều nhiệm vụ chi không đảm bảo được kịp thời trong khi đó chính sách, chế độ thay đổi và bổ sung nhiều, năng lực, trình độ cán bộ quản lý, tham mưu chi ngân sách còn hạn chế, nhất là chi ngân sách nhà nước chưa đúng pháp luật, tiết kiệm và hiệu quả sẽ chứa đựng những yếu tố đặc thù, riêng có cần giải quyết để theo kịp quy hoạch phát triển kinh tế bền vững của thành phố Đà Nẵng. Trong khuôn khổ đề tài này, tác giả nghiên cứu vấn đề pháp luật chi ngân sách qua thực tiễn tại huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng để tìm ra những mặt chưa hoàn chỉnh về pháp luật chi ngân sách nhà nước, đề xuất giải pháp khắc phục để hướng đến mục tiêu chất lượng sử dụng ngân sách nhà nước hiệu quả đem lại lợi ích cho nhân dân và phát triển kinh tế xã hội, an ninh, quốc phòng trên địa bàn huyện Hòa Vang. Từ ý nghĩa và tầm quan trọng của

việc chi ngân sách nhà nước ở địa phương như trình bày ở trên, tôi chọn đề tài “Pháp luật về chi ngân sách Nhà nước, qua thực tiễn áp dụng tại huyện Hòa Vang thành phố Đà Nẵng”. để nghiên cứu, làm luận văn tốt nghiệp.

2. Mục đích, nhiệm vụ

Mục đích: Làm rõ cơ sở lý luận, các quy định của pháp luật pháp luật về chi NSNN; Nghiên cứu đánh giá thực tiễn thực hiện pháp luật chi NSNN tại huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng. Trên cơ sở đó chỉ ra những bất cập, tồn tại, hạn chế để đề xuất những giải pháp hoàn thiện pháp luật và thực hiện pháp luật điều chỉnh về chi NSNN.

Nhiệm vụ: Nghiên cứu hệ thống pháp luật điều chỉnh về chi ngân sách nhà nước. Nghiên cứu, phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật điều chỉnh về chi NSNN, đánh giá thực tiễn thực hiện pháp luật điều chỉnh chi NSNN. Đưa ra các giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật điều chỉnh về chi NSNN và thực tiễn thực hiện pháp luật về chi NSNN tại huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu: Tập trung nghiên cứu những vấn đề lý luận về pháp luật chi ngân sách nhà nước và tình hình thực tiễn áp dụng pháp luật về chi ngân sách trên địa bàn huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng.

Phạm vi nghiên cứu

Về nội dung: Luận văn tập trung nghiên cứu về áp dụng pháp luật trong việc chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi khác... của ngân sách huyện, Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng.

Về không gian: Luận văn nghiên cứu pháp luật về chi ngân sách nhà nước trên địa bàn huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng.

Thời gian nghiên cứu: Thời gian 2013-2017.

4. Phương pháp nghiên cứu

Phương pháp luận: Những vấn đề được đề cập trong luận văn này được nhìn nhận trên cơ sở vận dụng quan điểm cơ bản của chủ nghĩa Mac-Lênin về nhà nước và pháp luật, quan điểm của Đảng và Nhà nước về xây dựng nền tài chính quốc gia, nhằm ổn định đảm bảo hoạt động của bộ máy hành chính công và đảm bảo phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng an ninh quốc gia.

Phương pháp so sánh: Trong quá trình nghiên cứu, tác giả có sử dụng phương pháp so sánh các phương pháp nghiên cứu định lượng kết hợp phương pháp định tính như: Nghiên cứu sách báo, tạp chí chuyên ngành, báo cáo kiểm toán hàng năm của cơ quan kiểm toán nhà nước; các báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước hằng năm của huyện.

Phương pháp phân tích: Tổng hợp nghiên cứu sách báo, tạp chí chuyên ngành, các báo cáo về thực hiện pháp luật về chi ngân sách nhà nước để phân tích tìm ra những hạn chế cần bổ sung hoàn thiện pháp luật về chi ngân sách nhà nước.

5. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của luận văn

Luận văn góp phần phát hiện, hệ thống một số tồn tại, bất cập pháp luật điều chỉnh về chi ngân sách và thực tiễn thực hiện pháp luật về chi NSNN trên địa bàn huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng.

Đánh giá thực trạng áp dụng pháp luật về việc chi ngân sách tại huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng trong thời gian 2013-2017, từ đó đề xuất các giải pháp cũng như thực hiện pháp luật về chi ngân sách nhà nước huyện trong thời gian tới.

Với kết quả nghiên cứu này, đề tài có thể làm tài liệu tham khảo cho các cơ quan trong việc lãnh đạo, điều hành công tác chi ngân sách nhà nước tiết kiệm, hiệu quả góp phần thúc đẩy kinh tế - xã hội, an ninh-quốc phòng trên địa bàn huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng.

6. Tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài

Liên quan đến đề tài nghiên cứu pháp luật về chi ngân sách nhà nước đã có nhiều công trình nghiên cứu ở nhiều góc độ, mức độ rộng, hẹp khác nhau, từ khi Luật ngân sách nhà nước năm 2002, Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 và một số văn bản hướng dẫn thi hành luật có hiệu lực thi hành và áp dụng vào thực tế, một số nhà khoa học cũng đã có nhiều công trình nghiên cứu có liên quan đến ngân sách nhà nước như:

Luận án tiến sỹ kinh tế “Hoàn thiện chi NSNN nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh” năm 2009, của tác giả Trần Văn Lâm, đã hệ thống hoá và làm rõ thêm được các vấn đề lý luận về NSNN và chi NSNN trong nền kinh tế thị trường với những nội dung cụ thể: mục tiêu, nguyên tắc và phương thức của chi NSNN...; quản lý chi NSNN với việc thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội. Luận án cũng đã trình bày một cách khái quát thực trạng áp dụng pháp luật chi ngân sách địa phương trên các mặt: cải thiện cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội; công bằng xã hội. Từ đó, rút ra những kết quả đạt được và những hạn chế cùng với những nguyên nhân của việc áp dụng pháp luật trong chi NSNN trong những năm vừa qua. Nghiên cứu về kinh nghiệm áp dụng chi NSNN tác giả đã đưa ra một số vấn đề về chi NSNN ở các nước về cải cách pháp luật và áp dụng chi NSNN; quản lý hiệu quả chi ngân sách nhà nước theo kết quả đầu ra và khuôn khổ ngân sách nhà nước..., từ đó rút ra bài học có thể nghiên cứu vận dụng nhằm nâng cao hiệu quả việc

áp dụng pháp luật chi NSNN trong điều kiện hiện nay ở Việt Nam nói chung và tỉnh Quảng Ninh nói riêng. Mục tiêu hoàn thiện pháp luật chi ngân sách thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh với những quan điểm hoàn thiện pháp luật và áp dụng pháp luật chi ngân sách địa phương, tác giả luận án đã nghiên cứu đề xuất một hệ thống gồm 6 nhóm giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật chi ngân sách địa phương. Trong đó, giải pháp áp dụng quy trình lập dự toán và phân bổ ngân sách trên cơ sở khuôn khổ chi tiêu trung hạn hướng theo kết quả đầu ra; hoàn thiện pháp luật chi ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, luận án chưa làm rõ được đặc thù riêng của Tỉnh khi áp dụng pháp luật theo phương thức mới, các phương thức, quy trình chi NSNN nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội ở các Tỉnh khác nhau thì có gì khác nhau.

Đóng góp thêm cho vấn đề nghiên cứu này, Luận án tiến sỹ kinh tế: “Đổi mới quản lý chi NSNN trong điều kiện kinh tế thị trường ở Việt Nam” của Nguyễn Thị Minh, năm 2008 đã hệ thống hoá và làm rõ thêm được các vấn đề lý luận về NSNN, chi NSNN trong nền kinh tế thị trường; cơ chế chi NSNN, sự cần thiết phải đổi mới phương thức chi. Đặc biệt, khẳng định được vai trò của chi NSNN trong nền kinh tế thị trường thông qua việc điều tiết vĩ mô nền kinh tế. Luận án cũng đã trình bày một cách khái quát thực trạng chi ngân sách của nước ta về phương thức chi theo yếu tố đầu vào; theo chương trình mục tiêu, dự án; theo kết quả đầu ra và chu trình ngân sách trong khuôn khổ pháp luật quy định về chi ngân sách nhà nước. Trên cơ sở trình bày định hướng về phát triển kinh tế - xã hội và mục tiêu tài chính, ngân sách của Việt Nam, cùng với những quan điểm đổi mới chi NSNN, tác giả luận án đã nghiên cứu đề xuất một hệ thống gồm 5 nhóm giải pháp nhằm đổi mới áp dụng pháp luật về chi NSNN. Trong đó, giải pháp đẩy mạnh triển khai phương thức chi NSNN theo kết quả đầu ra với những điều kiện và khả năng áp dụng là cần thiết và phù hợp với việc đổi mới chi NSNN hiện nay. Tuy nhiên, phần lý luận có một số lý luận về vai trò của chi NSNN chỉ đúng với điều kiện Việt Nam mà không đúng với các nước nói chung; phần kinh nghiệm nước ngoài, nếu có kinh nghiệm của các nước tương đồng với Việt Nam thì sẽ tốt hơn. Nếu Luận án đề cập một cách rõ ràng, cụ thể hơn những khó khăn, trở ngại mà Việt Nam phải đối mặt khi triển khai thực hiện phương thức áp dụng pháp luật về chi NSNN mới như Luận án đề xuất thì tính thuyết phục của các giải pháp sẽ cao hơn.

Luận văn Tiến sỹ “Nâng cao hiệu quả quản lý ngân sách nhà nước tỉnh An Giang giai đoạn 2011-2015 và tầm nhìn đến 2020” tác giả Tô Thiện Hiền, Đại học ngân hàng TP Hồ Chí Minh (2016), luận văn góp

phần nâng cao hiệu quả quản lý NSNN tỉnh An Giang phục vụ cho việc quản lý, điều hành NSNN được chặt chẽ và hiệu quả hơn, góp phần đẩy mạnh phát triển kinh tế – xã hội một cách vững chắc.

Luận văn thạc sĩ “Giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý chi ngân sách nhà nước ở huyện Thuận Thành tỉnh Bắc Ninh” của tác giả Phạm Công Hưng- Trường Đại học Nông nghiệp Hà Nội (2012); đề xuất các giải pháp quản lý chi trên địa bàn nhằm giải quyết kịp thời những hạn chế về công tác quản lý chi ở huyện Thuận Thành và việc thực hiện tốt chi ngân sách giúp thực hiện tốt chức năng đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, hỗ trợ người nghèo, rút ngắn khoảng cách giàu và nghèo.

Luận văn thạc sĩ “Hoàn thiện công tác quản lý ngân sách nhà nước huyện Phù Cát, tỉnh Bình Định” tác giả Phạm Văn Thịnh - Đại học Đà Nẵng (2011); Luận văn đề xuất những giải pháp về hoàn thiện quản lý chi NSNN huyện Phù Cát như cần thực hiện công khai tài chính nhằm phát huy quyền làm chủ của nhân dân, đồng thời tạo điều kiện cho việc kiểm tra giám sát của nhân dân, trong việc sử dụng ngân sách; và đầu tư cơ sở vật chất về công nghệ, thông tin để đưa ứng dụng khoa học công nghệ vào quản lý ngân sách được đúng tầm.

Luận văn thạc sĩ “Hoàn thiện công tác quản lý ngân sách tỉnh Quảng Nam” tác giả Tạ Xuân Quan – Trường Đại học Đà Nẵng (2011), luận văn đưa ra những giải pháp để hoàn thiện công tác quản lý ngân sách tỉnh Quảng Nam như cần tiếp tục hoàn thiện quản lý ngân sách như thực hiện đổi mới một cách toàn diện và đồng bộ hệ thống tổ chức các cơ quan hành chính, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ; đảm bảo tự chủ, tự chịu trách nhiệm của từng cấp chính quyền.

Các công trình nghiên cứu khoa học và các bài viết nêu trên, phần lớn các giả đề cập đến một số vấn đề liên quan đến quản lý chi NSNN và các giải pháp nâng cao hiệu quả sử dụng NSNN. Hầu hết các bài viết tiếp cận từ góc độ quản lý nên rất ít có các công trình, bài viết đi sâu nghiên cứu về pháp luật chi ngân sách cấp huyện. Hơn nữa tại địa bàn huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng, chưa có công trình khoa học nghiên cứu nào đưa ra các giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật chi ngân sách nhà nước trên địa bàn huyện.

7. Cơ cấu luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, luận văn gồm 3 chương như sau:

Chương 1: Một số vấn đề lý luận và pháp luật điều chỉnh chi ngân sách nhà nước.

Chương 2: Thực trạng pháp luật về chi ngân sách và thực tiễn áp dụng tại huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng.

Chương 3: Định hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật chi ngân sách nhà nước tại huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng.

CHƯƠNG 1

MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LUẬT ĐIỀU CHỈNH CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1.1. Những vấn đề lý luận về chi ngân sách nhà nước và pháp luật chi ngân sách nhà nước.

1.1.1. Khái quát về chi ngân sách nhà nước

* Khái niệm Ngân sách nhà nước

Tại Khoản 14 Điều 4 Luật ngân sách năm 2015 có định nghĩa: “Ngân sách nhà nước là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước trong dự toán đã được cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước quyết định và được thực hiện trong một năm để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước”. Với các định nghĩa này, các nhà làm luật đã đề cập tới ba vấn đề cơ bản khi quan niệm về NSNN:

Thứ nhất, NSNN là toàn bộ các khoản thu và chi của Nhà nước nằm trong dự toán đã được quyết định bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền;

Thứ hai, các khoản thu, chi này chỉ được thực hiện trong thời hạn 1 năm, tính từ ngày 01 tháng 01 cho đến ngày 31 tháng 12 năm dương lịch;

Thứ ba, các khoản thu, chi này được xây dựng và thực hiện nhằm mục tiêu bảo đảm về mặt tài chính cho việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước.

Định nghĩa này, tuy có rõ ràng và cụ thể hơn so với định nghĩa NSNN về phương diện kinh tế nhưng vẫn chưa làm nổi bật được khía cạnh pháp lý của thuật ngữ “NSNN”.

* Khái niệm chi ngân sách nhà nước

Chi ngân sách nhà nước bao gồm các khoản chi phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, bảo đảm hoạt động của bộ máy nhà nước; chi trả nợ của Nhà nước; chi viện trợ và các khoản chi khác theo quy định của pháp luật”

Mặt khác khái niệm chi ngân sách nhà nước còn được hiểu là 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 chính: cải thiện phân phối thu nhập trong xã hội, hoặc tạo điều kiện nâng cao hiệu quả của nền kinh tế.

* Đặc điểm chi ngân sách nhà nước

Trong chi ngân sách nhà nước thường có những đặc điểm sau:

Thứ nhất, chi ngân sách nhà nước luôn gắn chặt với những nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội mà Chính phủ phải đảm nhận trước mỗi

quốc gia. Mức độ, phạm vi chi tiêu ngân sách nhà nước phụ thuộc vào tính chất nhiệm vụ của chính phủ trong mỗi thời kỳ.

Thứ hai, cơ quan quyền lực cao nhất của Nhà nước là chủ thể duy nhất quyết định nội dung, cơ cấu, quy mô và mức độ các khoản chi NSNN, chính vì vậy các khoản chi NSNN mang tính pháp lý cao.

Thứ ba, tính hiệu quả của các khoản chi ngân sách nhà nước được thể hiện ở tầm vĩ mô và mang tính toàn diện cả về hiệu quả kinh tế trực tiếp, hiệu quả về mặt xã hội và chính trị, ngoại giao. Chính vì vậy, trong công tác quản lý tài chính một yêu cầu đặt ra là: khi xem xét, đánh giá về các khoản chi ngân sách nhà nước cần sử dụng tổng hợp các chỉ tiêu định tính và các chỉ tiêu định lượng, đồng thời phải có quan điểm toàn diện và đánh giá tác dụng, ảnh hưởng của các khoản chi ở tầm vĩ mô.

Thứ tư, xét về mặt tính chất, phần lớn các khoản chi ngân sách nhà nước đều là các khoản cấp phát không hoàn trả trực tiếp và mang tính bao cấp. Chính vì vậy các nhà quản lý tài chính cần phải có sự phân tích, tính toán cẩn thận trên nhiều khía cạnh trước khi đưa ra các quyết định chi tiêu để tránh được những lãng phí không cần thiết và nâng cao hiệu quả chi tiêu ngân sách nhà nước.

** Bản chất và vai trò của chi ngân sách nhà nước*

- Bản chất chi ngân sách nhà nước

Bản chất của chi ngân sách là những quan hệ kinh tế diễn ra trong lĩnh vực phân phối dưới hình thức giá trị gắn với việc sử dụng quỹ ngân sách nhà nước một cách có kế hoạch nhằm thực hiện chức năng đối nội, đối ngoại, thực hiện nhiệm vụ kinh tế chính trị, văn hóa, xã hội của nhà nước và duy trì sự tồn tại của nhà nước.

- Vai trò của chi ngân sách nhà nước

Vai trò của chi NSNN bao gồm: là đảm bảo duy trì sự tồn tại và hoạt động của bộ máy nhà nước và là công cụ của Nhà nước trong quản lý vĩ mô nền kinh tế thị trường. Vai trò đảm bảo duy trì sự tồn tại và hoạt động của bộ máy Nhà nước được thể hiện qua lương, phụ cấp của các công chức, viên chức, các khoản chi tiêu xây dựng cơ sở vật chất, chi quản lý hành chính, mua sắm thiết bị cho công sở... để duy trì sự tồn tại và hoạt động, bộ máy Nhà nước cần phải có nguồn tài chính đảm bảo cho các nhu cầu chi tiêu. Các nhu cầu chi tiêu của bộ máy Nhà nước được đáp ứng bởi công cụ tài chính nhà nước, đặc biệt là NSNN.

** Chức năng của chi ngân sách nhà nước*

Chi ngân sách nhà nước có ba chức năng gồm: Phân bổ nguồn lực, tái phân phối thu nhập, điều chỉnh và kiểm soát.

Chức năng phân bổ nguồn lực: Chức năng phân bổ nguồn lực của chi NSNN là chức năng mà nhờ vào đó nguồn lực NSNN thuộc quyền chi phối của Nhà nước được tổ chức, sắp xếp, phân phối một cách có tính toán, cân nhắc theo những tỷ lệ hợp lý nhằm nâng cao tính hiệu quả kinh tế - xã hội của việc sử dụng các nguồn lực đó và bảo đảm cho nền kinh tế phát triển vững chắc và ổn định theo các tỷ lệ cân đối đã định của chiến lược và kế hoạch phát triển kinh tế xã hội. Trong kinh tế thị trường, chức năng phân phối nguồn lực của tài chính ngày càng được coi trọng. Phân phối nguồn lực và thu nhập tài chính có chủ định, có căn cứ, phù hợp mục tiêu của chiến lược phát triển kinh tế-xã hội sẽ là yếu tố quyết định cho phát triển nhanh và bền vững của nền kinh tế. Có nguồn lực dồi dào mới có điều kiện để tăng chi và chủ động trong phân bổ, sắp xếp các khoản chi.

Chức năng phân phối thu nhập: Chức năng phân phối thu nhập là chức năng mà nhờ vào đó chi NSNN được sử dụng vào việc phân phối và phân phối lại các nguồn lực tài chính trong xã hội nhằm thực hiện mục tiêu công bằng xã hội. Trong chức năng này, chủ thể phân phối là Nhà nước trên tư cách là người có quyền lực chính trị, còn đối tượng phân phối là các pháp nhân, thể nhân trong xã hội.

Chức năng điều chỉnh và kiểm soát: Để quản lý một cách hữu hiệu các hoạt động kinh tế - xã hội thì việc tiến hành điều chỉnh và kiểm soát thường xuyên là cần thiết và khách quan. Với tư cách là một bộ phận của NSNN, chi NSNN cũng là một công cụ quản lý trong tay Nhà nước và thực hiện chức năng điều chỉnh và kiểm soát như một sứ mệnh xã hội tất yếu.

1.1.2. Khái quát về pháp luật chi ngân sách nhà nước.

**** Khái niệm pháp luật chi ngân sách nhà nước***

Tập hợp các quy phạm pháp luật điều chỉnh hoạt động chi ngân sách nhà nước giữa các chủ thể tạo thành pháp luật về chi ngân sách nhà nước. Như vậy, pháp luật về chi ngân sách Nhà nước là tập hợp các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình Nhà nước phân phối và sử dụng quỹ ngân sách Nhà nước

**** Đặc điểm pháp luật chi ngân sách***

- Pháp luật chi ngân sách nhà nước gắn với bộ máy nhà nước và những nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội mà nhà nước đảm đương trong từng thời kỳ.

- Pháp luật chi ngân sách nhà nước gắn với quyền lực nhà nước, mang tích chất pháp lý cao.

- Pháp luật về các khoản chi của ngân sách nhà nước được xem xét hiệu quả trên tầm vĩ mô.

- Pháp luật về các khoản chi của ngân sách nhà nước mang tính chất không hoàn trả trực tiếp là chủ yếu.

- Pháp luật về các khoản chi của ngân sách nhà nước gắn chặt với sự vận động của các phạm trù giá trị khác như giá cả, lãi suất, tỷ giá hối đoái, tiền lương, tín dụng, v.v... (các phạm trù thuộc lĩnh vực tiền tệ).

1.2. Khái quát nội dung pháp luật về chi ngân sách nhà nước

1.2.1. Chủ thể tham gia trong quan hệ pháp luật chi ngân sách nhà nước

Nhà nước là chủ thể quan hệ pháp luật ngân sách nhà nước tham gia với hai tư cách, đó là:

Chủ thể thường, tham gia với tư cách là chi mua sắm, chi đấu thầu, đầu tư các công trình phúc lợi và các công trình mang tính quản lý của nhà nước.

Chủ thể có quyền lực được nhân dân trao như: các cơ quan Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội....

Theo quy định tại Điều 2 Luật ngân sách năm 2015 quy định: Đối tượng áp dụng chi ngân sách nhà nước: Các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị và các tổ chức chính trị - xã hội. Các tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp được ngân sách nhà nước hỗ trợ theo nhiệm vụ nhà nước giao. Các đơn vị sự nghiệp công lập, các tổ chức, cá nhân khác có liên quan đến ngân sách nhà nước.

1.2.2. Những nguyên tắc về chi ngân sách nhà nước

Thứ nhất, dựa trên khả năng các nguồn thu có thể huy động được để bố trí các khoản chi: nguyên tắc đòi hỏi việc quyết định các khoản chi NSNN phải trên cơ sở gắn chặt với nguồn thu thực tế có thể huy động được trong nền kinh tế. Nói cách khác, mức độ chi và cơ cấu các khoản chi ngân sách phải được hoạch định dựa trên cơ sở các nguồn thu ngân sách và khả năng tăng trưởng GDP của quốc gia.

Thứ hai, đảm bảo yêu cầu tiết kiệm và hiệu quả: Các khoản chi NSNN thường mang tính bao cấp với khối lượng chi khá lớn nên dễ dẫn đến tình trạng buông lỏng quản lý, lãng phí, kém hiệu quả. Do vậy, nguyên tắc này đòi hỏi các tổ chức, các đơn vị sử dụng nguồn kinh phí hay nguồn vốn của Ngân sách cấp phát cần phải nâng cao tinh thần trách nhiệm và đảm bảo yêu cầu tiết kiệm và hiệu quả.

1.2.3. Điều kiện chi ngân sách nhà nước (Khoản 2 Điều 12. Luật Ngân sách nhà nước năm 2015)

Chi ngân sách nhà nước chỉ được thực hiện khi đã có trong dự toán ngân sách được giao, trừ trường hợp quy định tại Điều 51 của Luật này; đã được thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách, chủ đầu tư hoặc người được ủy quyền quyết định chi.

1.2.4. Quy định của pháp luật về các khoản chi ngân sách nhà nước

* Chi ngân sách trung ương, theo quy định tại Điều 36 Luật NSNN 2015 gồm những nhiệm vụ sau:

Chi đầu tư phát triển: Đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội không có khả năng thu hồi vốn do trung ương quản lý.

Chi thường xuyên: Các hoạt động sự nghiệp giáo dục và đào tạo, y tế, xã hội, văn hoá thông tin văn học nghệ thuật, thể dục thể thao, khoa học và công nghệ, môi trường, các hoạt động sự nghiệp khác do các cơ quan trung ương quản lý.

Các khoản chi khác: Chi trả nợ gốc và lãi các khoản tiền do Chính phủ vay; Chi viện trợ; Chi cho vay theo quy định của pháp luật; Chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính của trung ương; Chi bổ sung cho ngân sách địa phương.

* Chi ngân sách địa phương, theo quy định tại Điều 38 Luật NSNN 2015 gồm các nhiệm vụ chi:

Chi đầu tư phát triển: Đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội do địa phương quản lý; Đầu tư và hỗ trợ cho các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, các tổ chức tài chính của Nhà nước theo quy định của pháp luật; Các khoản chi khác theo quy định của pháp luật.

Chi thường xuyên: Các hoạt động sự nghiệp kinh tế, giáo dục và đào tạo, y tế, xã hội, văn hoá thông tin văn học nghệ thuật, thể dục thể thao, khoa học và công nghệ, môi trường, các hoạt động sự nghiệp khác do địa phương quản lý; Quốc phòng, an ninh và trật tự, an toàn xã hội.

Chi trả nợ gốc và lãi các khoản tiền huy động cho đầu tư quy định tại khoản 3 Điều 8 của Luật NSNN năm 2015; Chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính của cấp tỉnh; Chi bổ sung cho ngân sách cấp dưới.

1.2.5. Phương thức chi ngân sách nhà nước

Phương thức cấp phát tài chính từ ngân sách Nhà nước là cách thức thực hiện phân phối vốn ngân sách Nhà nước cho các đơn vị thụ hưởng theo quy định của pháp luật. Trên cơ sở nguồn kinh phí đã được phân bổ, kế hoạch sử dụng ngân sách đã được xây dựng và thông qua theo

trình tự, thủ tục luật định, đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước ra quyết định chi, yêu cầu cơ quan kho bạc nhà nước chuyển giao kinh phí.

1.3. Quy định về thủ tục chi ngân sách nhà nước

Thủ tục chi NSNN được quy định theo từng phương thức cụ thể sau:

Cấp phát theo dự toán: Theo Điều 18 Thông tư 342/2016/TT-BTC quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của nghị định số 163/2016/NĐ-CP ngày 21 tháng 12 năm 2016 của chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của luật ngân sách nhà nước.

Cấp phát theo lệnh chi tiền: được quy định tại Điều 19 Thông tư 342/2016/TT-BTC quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của nghị định số 163/2016/NĐ-CP ngày 21 tháng 12 năm 2016 của chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của luật ngân sách nhà nước.

Kết luận Chương 1

Chương 1 của luận văn đã đi sâu vào nghiên cứu, hệ thống hoá và làm rõ thêm một số vấn đề, quy định, pháp luật về chi ngân sách NSNN, đặt biệt chi ngân sách cấp huyện. Chi ngân sách nhà nước là quá trình phân phối, sử dụng quỹ ngân sách nhà nước theo những nguyên tắc nhất định cho việc thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của nhà nước. Nội dung của chi NSNN bao gồm: Chi thường xuyên, chi đầu tư phát triển, chi khác. Chi ngân sách cấp huyện là quá trình các cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền sử dụng hệ thống các biện pháp tác động vào hoạt động chi ngân sách cấp huyện đảm bảo cho các khoản chi ngân sách huyện được sử dụng đúng mục đích, tiết kiệm và hiệu quả. Chi NSNN những nội dung quản lý chi NSNN bao gồm: lập dự toán, phân bổ và giao dự toán, chấp hành dự toán, kiểm soát các khoản chi, quyết toán chi, thanh tra, kiểm tra chi NSNN cấp huyện.

Tất cả những vấn đề lý luận trên là cơ sở để phân tích, đánh giá thực tiễn thực hiện pháp luật vào chi ngân sách Nhà nước tại huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng được nghiên cứu ở chương 2.

CHƯƠNG 2

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ CHI NGÂN SÁCH VÀ ÁP DỤNG THỰC TIỄN TẠI HUYỆN HÒA VANG, THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG

2.1. Thực trạng pháp luật về chi ngân sách nhà nước

Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 đã có hiệu lực pháp luật kể từ năm ngân sách 2017, đã đi vào cuộc sống, bước đầu đã đạt được nhiều kết quả quan trọng trong quản lý NSNN, góp phần xây dựng nền tài chính quốc gia vững mạnh, tăng tích lũy để thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Mặc dù vậy, quy trình ngân sách trong Luật còn phức tạp, tồn tại nhiều bất cập trên thực tiễn.

Thứ nhất, quyết định dự toán và phân bổ ngân sách còn trùng lặp, chồng chéo và mang tính hình thức. Tính trùng lặp và chồng chéo thể hiện rất rõ khi Quốc hội quyết định dự toán NSNN là đã bao gồm cả ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Trong khi đó tại (Khoản 1 Điều 30 Luật ngân sách nhà nước 2015) quy định Hội đồng nhân dân quyết định dự toán ngân sách địa phương.

Thứ hai, quy trình lập, xét duyệt, quyết định ngân sách còn nhiều bất cập (Khoản 2, 3,4, 5,6,7,8 và 9 Điều 30 Luật ngân sách nhà nước 2015). Việc xây dựng dự toán được bắt đầu từ cơ sở, trình tự lập và trách nhiệm của mỗi cấp chưa rõ ràng, do đó thường không đảm bảo theo yêu cầu, chậm, phức tạp, qua nhiều khâu, nhiều nấc, nhiều lần cùng một cấp, một trình tự. Hơn nữa, quỹ thời gian lập ngân sách, xem xét quyết định ngân sách là rất ngắn nên không đủ đảm bảo quyền dân chủ và chất lượng của dự toán ngân sách, lại mang tính áp đặt nên gây khó khăn cho việc lập dự toán ngân sách chủ động tích cực. Cơ sở tính toán các khoản chi ngân sách chưa có căn cứ khoa học vững chắc. Hệ thống định mức tiêu chuẩn chi tiêu lạc hậu, thiếu và chưa đồng bộ.

2.2. Thực tiễn thực hiện pháp luật chi ngân sách tại huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng

Lập dự toán chi ngân sách nhà nước huyện Hòa Vang (Điều 41 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015)

Lập dự toán ngân sách nhà nước là quá trình xây dựng và quyết định dự toán thu, chi ngân sách của nhà nước trong thời hạn 1 năm. Thực chất bản dự toán ngân sách nhà nước là những chương trình, kế hoạch hay chính sách của nhà nước trong một tài khóa xác định. Dự toán ngân sách rất quan trọng và khá phức tạp, trong đó bảo đảm tính thống nhất, toàn diện và tính cân đối: các khoản chi là mục tiêu phải thực hiện,

các khoản thu là phương tiện để thực hiện các mục tiêu đó. Mỗi một khoản chi của ngân sách nhà nước đều hết sức quan trọng và nó tác động, ảnh hưởng lớn đến sự phát triển kinh tế, chính trị, xã hội... Việc pháp luật quy định các khoản chi ngân sách nhà nước muốn được thanh toán, chi trả phải có trong dự toán ngân sách được giao là do mọi nhu cầu chi dự kiến cho năm kế hoạch phải được xác định trong dự toán kinh phí từ cơ sở thông qua các bước xét duyệt của cơ quan nhà nước có thẩm quyền từ thấp đến cao. Quyết định cuối cùng cho dự toán chi ngân sách nhà nước thuộc về Quốc hội. Chỉ sau khi bản dự toán được Quốc hội thông qua mới trở thành căn cứ chính thức để phân bổ số chi cho mỗi ngành, mỗi cấp.

Định mức phân bổ ngân sách (Điều 49 Luật ngân sách nhà nước năm 2015), đây là căn cứ để xây dựng và phân bổ ngân sách cho các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc chính phủ, cơ quan khác ở trung ương và các địa phương. Thẩm quyền quyết định mức phân bổ ngân sách theo chế độ hiện hành như sau: Thủ tướng chính phủ quyết định mức phân bổ ngân sách nhà nước làm căn cứ để xây dựng và phân bổ ngân sách cho các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc chính phủ, cơ quan khác ở trung ương và các địa phương. Hội đồng nhân dân cấp tỉnh căn cứ vào định mức phân bổ ngân sách nhà nước do thủ tướng chính phủ ban hành, khả năng tài chính – ngân sách và đặc điểm tình hình ở địa phương, quyết định mức phân bổ ngân sách làm căn cứ xây dựng dự toán và phân bổ ngân sách ở địa phương.

Điều 50 Luật Ngân sách năm 2015 quy định, Việc phân bổ và giao dự toán cho các đơn vị sử dụng ngân sách phải bảo đảm đúng với dự toán ngân sách được giao cả về tổng mức và chi tiết theo từng lĩnh vực, nhiệm vụ thu, chi được giao; Đúng chính sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi; Phân bổ đủ vốn, kinh phí để thu hồi các khoản đã ứng trước dự toán đến hạn thu hồi trong năm, vốn đối ứng các dự án sử dụng vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) của các nhà tài trợ nước ngoài theo cam kết.

Điều chỉnh dự toán ngân sách huyện (Khoản 3 Điều 52 Luật ngân sách nhà nước năm 2015) hàng năm trong các trường hợp có yêu cầu của UBND cấp trên để đảm bảo phù hợp với định hướng chung và có sự biến động lớn về nguồn thu và nhiệm vụ chi. Ủy ban nhân dân huyện tiến hành lập dự toán điều chỉnh trình HĐND huyện quyết định và báo cáo UBND thành phố Đà Nẵng. Dự toán điều chỉnh sau khi được duyệt là dự toán ngân sách chính thức của huyện trong năm đó.

Khoản 5, 6, 7 Điều 32 Luật ngân sách nhà nước năm 2015 quy định, trường hợp đơn vị dự toán là đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính theo quy định tại Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 của Chính phủ, việc phân bổ và giao dự toán thu, chi ngân sách nhà nước được căn cứ vào nhiệm vụ được giao, phân loại đơn vị sự nghiệp (là đơn vị sự nghiệp tự bảo đảm một phần chi phí hoạt động hoặc đơn vị sự nghiệp do ngân sách nhà nước bảo đảm toàn bộ chi phí hoạt động). Dự toán được giao chi tiết theo 2 phần: phần dự toán chi ngân sách nhà nước bảo đảm hoạt động thường xuyên và phần dự toán chi hoạt động không thường xuyên.

2.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến pháp luật chi ngân sách nhà nước

2.3.1. Các nhân tố khách quan

Điều kiện tự nhiên: Ở mỗi vùng, mỗi lãnh thổ có điều kiện tự nhiên khác nhau, do vậy nó sẽ ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế địa phương, từ đó quyết định đến mức chi NSNN. Chẳng hạn, ở địa phương có nhiều sông, lại hay xảy ra lũ lụt thì các khoản chi NSNN sẽ tập trung vào xây dựng đê, kè, và tu sửa đê, khi xây dựng công trình phải tránh mùa mưa, bão và có những biện pháp hữu hiệu để tránh thiệt hại xảy ra đó là nguyên nhân làm tăng chi ngân sách nhà nước; hoặc địa phương có địa hình chủ yếu là đồi núi, dốc thì chú ý đầu tư cho giao thông thuận lợi để có thể phát triển kinh tế và phát triển các ngành nghề phù hợp với điều kiện địa hình đó. Vì vậy, điều kiện tự nhiên ảnh hưởng đến đời sống kinh tế, văn hóa, xã hội của địa phương.

Điều kiện kinh tế - xã hội: chi NSNN trên địa bàn địa phương đều chịu ảnh hưởng bởi điều kiện kinh tế xã hội. Với môi trường kinh tế ổn định, vốn đầu tư sẽ được cung cấp đầy đủ, đúng tiến độ. Ngược lại nền kinh tế mất ổn định, mức tăng trưởng kinh tế chậm Nhà nước sẽ thắt chặt tín dụng để kiềm chế lạm phát, các dự án sẽ bị điều chỉnh cơ cấu vốn đầu tư, chi NSNN giảm. Lạm phát cũng làm cho giá cả nguyên vật liệu tăng, làm chi phí công trình tăng điều này có thể hoãn thực hiện dự án vì không đủ vốn đầu tư để thực hiện. Vì vậy, có thể nói các yếu tố về kinh tế - xã hội có ảnh hưởng không nhỏ đến chi NSNN trên địa bàn.

Cơ chế chính sách và các quy định của nhà nước về chi NSNN. Trong kinh tế thị trường có sự điều tiết của nhà nước, pháp luật đã trở thành một bộ phận không thể thiếu trong điều hành ngân sách Nhà nước nói chung và chi NSNN nói riêng.

2.3.2. Các nhân tố chủ quan

Nhóm nhân tố chủ quan bao gồm: năng lực của người lãnh đạo và trình độ chuyên môn của đội ngũ cán bộ trong bộ máy quản lý chi NSNN, tổ chức bộ máy chi NSNN cũng như quy trình nghiệp vụ, công nghệ áp dụng thực hiện chi NSNN.

Năng lực của người lãnh đạo và trình độ chuyên môn của đội ngũ cán bộ trong bộ máy thực hiện chi NSNN, bao gồm các nội dung sau: năng lực đề ra chiến lược trong hoạt động ngân sách; đưa ra được các kế hoạch triển khai các công việc hợp lý, rõ ràng; tạo nên một cơ cấu tổ chức hợp lý, có hiệu quả, có sự phân định rõ ràng trách nhiệm và quyền hạn giữa các nhân viên, cũng như giữa các khâu, các bộ phận của bộ máy chi NSNN ở địa phương. Năng lực quản lý của người lãnh đạo có tầm quan trọng đặc biệt đối với công tác quản lý tài chính công ở trung ương cũng như địa phương. Nếu năng lực của người lãnh đạo yếu, bộ máy tổ chức không hợp lý, các chiến lược không phù hợp với thực tế thì việc quản lý chi tiêu nguồn lực tài chính công sẽ không hiệu quả, dễ gây tình trạng chi vượt quá thu, chi đầu tư gián trái, phân bổ chi thường xuyên không hợp lý; có thể dẫn đến tình trạng thất thoát, lãng phí ngân sách, không thúc đẩy được sự phát triển của nền kinh tế, đảm bảo các vấn đề xã hội... Ngoài ra, đối với người lãnh đạo cũng cần tránh bệnh chạy theo thành tích, bệnh cục bộ địa phương, bệnh quan liêu mệnh lệnh, coi thường pháp luật, xem trình tự thủ tục là thứ gò bó quyền lực của mình. Đây cũng có thể được coi là một trong những yếu tố làm giảm hiệu quả, thậm chí còn gây những hậu quả như thất thoát, lãng phí, tham nhũng... trong công tác quản lý chi NSNN trên địa bàn địa phương. Năng lực chuyên môn của các bộ phận tham mưu áp dụng pháp luật các khoản chi NSNN ở địa phương lại là yếu tố quyết định hiệu quả chi NSNN. Nếu cán bộ quản lý có năng lực chuyên môn cao sẽ giảm thiểu được sai lệch trong cung cấp thông tin của đối tượng sử dụng nguồn lực tài chính công, kiểm soát được toàn bộ nội dung chi, nguyên tắc chi và tuân thủ theo các quy định về quản lý nguồn tài chính công đảm bảo theo dự toán đã đề ra. Bên cạnh năng lực chuyên môn thì đối với cán bộ công chức cũng cần phải tránh bệnh xu nịnh, chiều ý cấp trên, là thói quen xin cho, hạch sách, thiếu ý thức chịu trách nhiệm cá nhân, gây giảm hiệu quả sử dụng nguồn lực tài chính công nghiêm trọng.

Kết luận chương 2

Chương 2 của luận văn này nghiên cứu về thực trạng áp dụng pháp luật chi ngân sách nhà nước, thực tiễn áp dụng tại huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng và nhân tố ảnh hưởng đến chi ngân sách nhà nước.

Việc áp dụng pháp luật vào chi NSNN huyện dần dần được cải thiện, từ việc tổng hợp nhu cầu chi và xây dựng dự toán thực hiện theo đúng nguyên tắc và trình tự theo quy định. Pháp luật về chi ngân sách nhà nước so với việc áp dụng vào thực tiễn cũng ngày càng thu hẹp, bám sát với yêu cầu, nhiệm vụ được phân cấp, phát triển KTXH, bảo đảm an ninh quốc phòng trên địa bàn huyện.

Phân bổ, giao dự toán chi và chấp hành dự toán chi NSNN huyện: việc phân bổ và sử dụng các khoản chi đã được điều chỉnh và thay đổi phù hợp dần theo quy định của pháp luật. Kiểm soát các khoản chi ngân sách qua KBNN huyện đã được phòng tài chính-kế hoạch huyện chú trọng hơn trong việc tham mưu UBND huyện áp dụng pháp luật tốt hơn trong chi ngân sách nhà nước. Quyết toán chi NSNN huyện trong thời gian qua đều được UBND huyện và các đơn vị dự toán ngân sách thuộc huyện quan tâm và áp dụng tương đối đối đúng quy định pháp luật. Tuy nhiên một số trường hợp vẫn chưa chấp hành đúng pháp luật về chi ngân sách nhà nước.

Thanh, kiểm tra chi NSNN huyện luôn thực hiện tốt việc áp dụng pháp luật chi ngân sách nhà nước nhằm ngăn ngừa và phát hiện những sai sót, vi phạm trong việc chi ngân sách nhà nước. Hạn chế những tiêu cực và thất thoát, lãng phí ngân sách nhà nước huyện.

Phân tích thực trạng pháp luật về chi ngân sách nhà nước và thực tiễn áp dụng chi ngân sách nhà nước, có thể thấy áp dụng chi ngân sách huyện Hòa Vang trong thời gian qua đã đạt được một số kết quả và những hạn chế nhất định.

CHƯƠNG 3

ĐỊNH HƯỚNG GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ TỔ CHỨC THỰC HIỆN CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TẠI HUYỆN HÒA VANG, THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG

3.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật ngân sách Nhà nước

Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện pháp luật về chi ngân sách nhà nước và hoạt động của các thiết chế trong hệ thống chính trị phù hợp với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân

Cần hướng tới giảm bớt và xóa bỏ hệ thống ngân sách lồng ghép, Luật NSNN (sửa đổi) quy định theo hướng: NSNN bao gồm NSTW và NSDP; NSDP bao gồm ngân sách của đơn vị hành chính các cấp có HĐND và UBND. Quốc hội quyết định dự toán và phân bổ NSTW; phê chuẩn quyết toán NSTW, xem xét báo cáo tổng hợp dự toán và quyết toán NSNN.HĐND quyết định dự toán NSDP; quyết định ngân sách cấp mình và phê chuẩn quyết toán NSDP.

Ngoài ra, cũng cần quy định cụ thể trong Luật NSNN sửa đổi để hạn chế phát sinh các quỹ tài chính nhà nước nằm ngoài NSNN.

Quy định rõ trong Luật NSNN (sửa đổi), bội chi NSTW là chênh lệch giữa thu và chi NSTW; trong đó, chi NSTW không bao gồm chi trả nợ gốc; đồng thời, bội chi NSTW được bù đắp bằng vay nợ trong và ngoài nước (bao gồm cả vay phát hành công trái, trái phiếu cho giao thông, thủy lợi, y tế, giáo dục,...; song không bao gồm các khoản vay về cho vay lại – đây là nghĩa vụ nợ dự phòng của Chính phủ).

Bổ sung quy định trong Luật NSNN sửa đổi về trách nhiệm báo cáo, giải trình của các Bộ, cơ quan trung ương và các tỉnh thành phố trực thuộc trung ương trước Quốc hội, Chính phủ; chế độ báo cáo giải trình của các đơn vị dự toán và UBND cấp dưới trước HĐND, UBND cấp trên về hiệu quả chi NSNN trong khâu lập, phân bổ, chấp hành và quyết toán thu, chi NSNN. Quy định rõ các Bộ, cơ quan trung ương phải báo cáo giải trình trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội; các cơ quan, đơn vị ở địa phương phải báo cáo giải trình trước HĐND, UBND cấp tỉnh về các vấn đề có liên quan của ngành mình, đơn vị mình trong việc lập, chấp hành và quyết toán thu, chi NSNN.

3.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật và tổ chức thực hiện chi ngân sách Nhà nước

3.2.1. Giải pháp hoàn thiện pháp luật chi ngân sách nhà nước

Qua nghiên cứu pháp luật chi ngân sách, chúng ta nhìn thấy được tầm quan trọng của pháp luật chi ngân sách nhà nước, từ đó tác giả luận

vấn đề xuất những giải pháp hoàn thiện pháp luật về chi ngân sách nhà nước cụ thể:

Một là, tạo điều kiện cho mỗi cấp chính quyền địa phương chủ động thực hiện các chức năng nhiệm vụ của mình, là động lực khuyến khích mỗi cấp chính quyền và dân cư ở địa phương tích cực khai thác các tiềm năng của mình để phát triển kinh tế địa phương. Chúng ta thường lo ngại là tăng cường quyền tự chủ về chi ngân sách trong khi năng lực quản lý của chính quyền địa phương còn yếu sẽ dẫn đến những hậu quả tai hại. Song cũng không thể chờ cho chính quyền địa phương có đủ năng lực quản lý ngân sách thì mới giao quyền tự chủ, bởi vì chính quyền địa phương sẽ khó có đủ năng lực khi mà họ không được thử nghiệm để phát triển năng lực đó. Trong điều kiện ngân sách các cấp vẫn còn lồng ghép như hiện nay và Hiến pháp năm 2013 vẫn trao cho Quốc hội “quyết định dự toán ngân sách nhà nước...” và “phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước...” (khoản 4 Điều 70) thì chưa thể có những cải cách cơ bản trong vấn đề ngân sách. Để giải quyết vấn đề lâu dài, có tính bền vững, cần thiết kế lại hệ thống NSNN theo hướng tách bạch rõ ràng các cấp ngân sách, các cấp ngân sách không lồng ghép với nhau, tạo quyền chủ động hơn cho địa phương trong phân bổ và quyết định chi ngân sách.

Hai là, Để đảm bảo trong khuôn khổ của khoản 4 Điều 70 Hiến pháp năm 2013, có thể phân định ngay thẩm quyền ngân sách của từng cấp chính quyền địa phương, bằng quy định của luật, trao cho Hội đồng nhân dân các cấp quyết định tỷ lệ phân chia các khoản thu của địa phương mình; đồng thời Hội đồng nhân dân các cấp được quyết định các chế độ chi ngân sách. Trong nhiệm vụ chi của địa phương, cần mở rộng quyền tự chủ của địa phương trong quyết định chi tiêu; cho phép chính quyền địa phương tự chủ chi ngân sách ở một mức độ thích hợp trong việc ra các quyết định chi tiêu theo ưu tiên của địa phương. Theo đó, địa phương cần được chủ động quy định các nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách của địa phương phù hợp với điều kiện thực tế và khả năng ngân sách của các cấp ngân sách thuộc địa phương.

Ba là, để đảm bảo tính lâu dài trung ương cần phân bổ số bổ sung có mục tiêu cho các địa phương trên cơ sở định rõ tiêu chí, nguyên tắc về bổ sung có mục tiêu gắn với các định hướng và chiến lược phát triển ưu tiên của từng vùng, miền và kế hoạch trung và dài hạn của địa phương. Đồng thời, mở rộng quyền tự chủ của địa phương trong quyết định chi tiêu: Cho phép chính quyền địa phương tự chủ ở một mức độ thích hợp trong việc ra các quyết định chi tiêu theo ưu tiên của địa phương.

Bốn là, cần quy định ngân sách cấp trên chỉ bao gồm ngân sách cấp dưới về tổng số thu, tổng số chi và một số khoản thu, một số lĩnh vực chi quan trọng; không bao gồm cơ cấu loại thu, từng lĩnh vực chi và theo cơ cấu giữa chi thường xuyên, chi đầu tư phát triển và chi trả nợ như hiện hành. Từng địa phương căn cứ vào tình hình đặc thù của mình mà được quyền tự quyết về cơ cấu loại thu, từng lĩnh vực chi còn lại.

Năm là, hoàn thiện quy định về vị trí, vai trò của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh trong quy trình ngân sách, bảo đảm cho HĐND chủ động trong việc quyết định các vấn đề kinh tế - xã hội tại địa phương, quyết định và xây dựng ngân sách địa phương trên cơ sở tuân thủ các nguyên tắc thống nhất của nền tài chính quốc gia. Theo đó, cần cho phép HĐND cấp tỉnh ban hành một số loại định mức tiêu chuẩn phù hợp với khả năng ngân sách địa phương và điều kiện kinh tế - xã hội của từng vùng; quy định cụ thể và công khai tỷ lệ điều tiết từ các nguồn thu phân chia, số bổ sung giữa các cấp ngân sách địa phương; ban hành các văn bản điều chỉnh cơ chế vay giữa các cấp ngân sách địa phương.

Sáu là, cần đổi mới quy trình ngân sách nhà nước nói chung và quy trình ngân sách địa phương nói riêng theo hướng tách bạch, rõ ràng. Hiện nay quy trình ngân sách ở nước ta còn lồng ghép. Muốn bảo đảm tính độc lập tương đối của chính quyền địa phương trong việc lập, quyết định dự toán, phân bổ và phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương thì ngoài việc quy định Quốc hội chỉ quyết định dự toán NSNN, quyết định phân bổ dự toán ngân sách trung ương, HĐND quyết định phân bổ ngân sách địa phương.

3.2.2. Giải pháp tổ chức thực hiện pháp luật về chi ngân sách tại huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng

Trong quá trình phát triển KT-XH của huyện Hòa Vang trong những năm tới đặt ra yêu cầu phải tiếp tục hoàn thiện áp dụng pháp luật chi NSNN huyện. cần dựa trên các quan điểm sau:

Một là, áp dụng pháp luật chi ngân sách trên địa bàn huyện Hòa Vang phải dựa trên cơ sở pháp luật quy định và đường lối, chủ trương, chính sách phát triển KTXH của thành phố và huyện Hòa Vang nhằm thực hiện tốt các mục tiêu phát triển KTXH trên địa bàn huyện Hòa Vang. Chi NSNN phải bảo đảm cân đối ngân sách và có tích lũy, tăng đầu tư gắn với sử dụng hiệu quả mọi nguồn lực hiện có. Nâng cao hiệu quả các khoản chi ngân sách, bố trí chi thường xuyên ở mức hợp lý, tăng chi đầu tư phát triển để thực hiện thắng lợi các mục tiêu KTXH đặt ra. Coi hiệu quả các khoản chi ngân sách là động lực để có tác động trở lại tăng thu ngân sách, tạo điều kiện thuận lợi cho sản xuất phát triển, rút

ngắn khoảng cách giữa người giàu người nghèo, phát triển kinh tế đi đôi với công bằng và an sinh xã hội. Đẩy mạnh xã hội hóa trên các lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hóa, thể dục - thể thao nhằm giảm bớt gánh nặng cho ngân sách. Tăng cường kỷ luật tài chính ở các đơn vị, địa phương, đẩy mạnh phân cấp gắn với nâng cao vai trò trách nhiệm thủ trưởng đơn vị, nâng cao vai trò giám sát của UBND các cấp trong phân bổ dự toán, chấp hành dự toán và quyết toán ngân sách.

Hai là, áp dụng pháp luật chi đầu tư xây dựng cơ bản, đảm bảo nền tảng thúc đẩy KTXH phát triển theo đúng định hướng, nhằm từng bước hoàn thiện áp dụng pháp luật chi đầu tư xây dựng cơ bản. Khi xây dựng kế hoạch đầu tư xây dựng cơ bản hàng năm phải tuân thủ chặt chẽ những quy định của Nhà nước về quản lý đầu tư và xây dựng. Việc bố trí danh mục dự án chuẩn bị đầu tư, dự án quy hoạch, chuẩn bị thực hiện, thực hiện đầu tư phải tuân thủ chặt chẽ các điều kiện để được ghi vốn; cơ cấu vốn đầu tư phải đảm bảo định hướng phát triển KTXH, không bố trí dàn trải, bố trí vượt quá khả năng cân đối của ngân sách và đảm bảo thời gian thực hiện dự án không quá 3 năm (trừ những công trình trọng điểm có quy mô lớn cần thời gian thực hiện dự án dài).

Ba là, cần tập trung rà soát đánh giá hiệu quả đầu tư ở giai đoạn vừa qua, nhất là đánh giá các công trình như: cải tạo, nâng cấp các kiệt hẻm, điện chiếu sáng trong các khu dân cư; nâng cấp mở rộng các cơ sở giáo dục, y tế; các công trình văn hóa... Từ đó khắc phục những tồn tại, loại bỏ những dự án, công trình xét thấy đầu tư không hiệu quả để tránh lãng phí. Chấn chỉnh và nâng cao chất lượng các đơn vị thực hiện tư vấn trong tất cả các khâu: lập dự án, lập báo cáo kinh tế - kỹ thuật, lập thiết kế dự toán, thẩm định, giám sát kỹ thuật thi công; đơn vị tư vấn nào không đảm bảo chất lượng từ 2 công trình trở lên thì thực hiện đưa vào danh sách khuyến cáo các chủ đầu tư không ký hợp đồng; đối với các nhà thầu thi công xây lắp thi công không đảm bảo tiến độ, chất lượng từ 2 công trình trở lên thì không cho tham gia thi công các công trình trong những năm tiếp theo trên địa bàn huyện và đề nghị cơ quan có thẩm quyền không cho tham gia các công trình trên địa bàn thành phố.

Bốn là, từng bước triển khai phương thức kiểm soát chi theo kết quả đầu ra và thực hiện cam kết chi trong sử dụng ngân sách. Để tránh việc các đơn vị sử dụng ngân sách quận chi tiêu không có kế hoạch, tùy tiện, không đúng với nội dung, nhiệm vụ chi được giao trong dự toán chi ngân sách hàng năm, KBNN huyện cần tăng cường kiểm soát chi theo dự toán kết hợp với kiểm soát chi theo kết quả đầu ra và thực hiện đầy đủ các quy định về quản lý và kiểm soát cam kết chi qua KBNN theo

quy định của Bộ Tài chính tại Thông tư số 113/TT-BTC, ngày 27/11/2008 và Thông tư số 40/2016//TT-BTC, ngày 01/3/2016. Việc thực hiện cam kết chi được áp dụng đối với cả các khoản chi thường xuyên và chi ĐTXDCB. Triển khai giải pháp này sẽ tránh được việc các đơn vị chi tiêu quá giới hạn cho phép, việc sử dụng kinh phí được gắn với hiệu quả và chất lượng công việc, hạn chế tình trạng nợ công. Đồng thời, đây cũng là cơ sở cho việc lập kế hoạch chi tiêu trung hạn của cơ quan tài chính và các đơn vị sử dụng ngân sách trên địa bàn huyện trong thời gian tới.

Năm là, hoàn thiện việc lập dự toán chi NSNN: thực hiện có hiệu quả việc lập dự toán chi NSNN, bố trí ngân sách sát đúng với nhiệm vụ của từng đối tượng và loại hình hoạt động, góp phần hạn chế những tiêu cực, lãng phí ngay từ khâu lập dự toán ngân sách địa phương. Phải dựa trên cơ sở chi hoạt động thường xuyên và qua việc khảo sát, điều tra nhu cầu, nhiệm vụ thu - chi của đơn vị dự toán trực tiếp sử dụng ngân sách ở cơ sở để có căn cứ thiết lập, xây dựng định mức chi, cơ cấu chi trong định mức phù hợp với pháp luật và khả năng thực tế của ngân sách địa phương, vừa đảm bảo công bằng hợp lý giữa các ngành, các cấp, các địa phương và các loại hình hoạt động.

Sáu là, hoàn thiện chấp hành dự toán chi NSNN. phòng Tài chính - Kế hoạch huyện cần tham mưu cho UBND huyện xây dựng và ban hành hệ thống các chỉ tiêu, phương pháp xác định và đánh giá kết quả chấp hành dự toán theo đúng pháp luật. Gắn trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền và đơn vị sử dụng ngân sách với kết quả trong quản lý, sử dụng ngân sách khi triển khai thực hiện các nhiệm vụ được giao. Tăng cường trách nhiệm giải trình, tính minh bạch và sự giám sát của các cơ quan quản lý trong chấp hành dự toán chi ngân sách trên địa bàn huyện.

Bảy là, hoàn thiện việc kiểm soát chi NSNN, Việc tiết kiệm chi tiêu và nâng cao hiệu quả các khoản chi là một yêu cầu có tính nguyên tắc luôn được đề ra đối với các cấp, các ngành, các đơn vị có liên quan đến công tác quản lý và sử dụng ngân sách huyện. Để góp phần nâng cao hiệu quả chi ngân sách, đảm bảo chi một cách tiết kiệm, tránh lãng phí cần phải áp dụng một cách đồng bộ các biện pháp. Trong đó biện pháp tăng cường kiểm tra giám sát việc chi tiêu của các đơn vị sử dụng ngân sách có ý nghĩa không nhỏ. Đây được coi là một biện pháp rất hữu hiệu, mang tính tích cực và hoàn toàn chủ động.

Kết luận chương 3

Từ những phân tích, đánh giá trên ta có thể kết luận Chương 3 cụ thể sau:

Chương 3 của luận văn đã đưa ra những giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật chi ngân sách và thực tiễn áp dụng pháp luật về chi ngân sách nhà nước tại huyện Hòa Vang. Để đáp ứng yêu cầu áp dụng pháp luật chi ngân sách cấp huyện ngày càng quy chuẩn đúng pháp luật, cũng như để thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, áp dụng pháp luật chi ngân sách một cách hiệu quả tiết kiệm của huyện Hòa Vang, luận văn đề xuất một số giải pháp hoàn thiện pháp luật chi ngân sách cấp huyện trên địa bàn huyện Hòa Vang nhằm tăng cường hiệu quả chi ĐTXDCB, bảo đảm nền tảng thúc đẩy KTXH phát triển theo đúng định hướng. Áp dụng pháp luật chi thường xuyên nhằm hạn chế việc thất thoát, tránh sử dụng lãng phí NSNN. Nâng cao phẩm chất, năng lực, trình độ của đội ngũ cán bộ làm công tác tham mưu áp dụng pháp luật và chi ngân sách nhà nước. Tăng cường thanh, kiểm tra tình hình chi NSNN tại đơn vị sử dụng ngân sách huyện, thực hiện nghiêm túc việc công khai tài chính tại các đơn vị, địa phương thuộc huyện.

KẾT LUẬN

Chi ngân sách nhà nước luôn luôn là một nhiệm vụ trọng tâm trong công tác đổi mới nền quản lý tài chính ở nước ta nói chung và ở huyện Hòa Vang nói riêng; Việc quản lý chi ngân sách một cách tiết kiệm, hiệu quả đúng pháp luật là một vấn đề hết sức cần thiết. Đây là một hoạt động quản lý có liên quan đến mọi cấp, mọi ngành, mọi lĩnh vực, do vậy cần phải được quan tâm đúng mức bởi nó có ý nghĩa trên nhiều mặt, tác động, chi phối, quyết định trong phát triển KTXH ở trên địa bàn huyện và luôn gắn với trách nhiệm quản lý, lãnh đạo của Đảng bộ và UBND huyện cho đến các xã và các cơ quan chức năng đang sử dụng ngân sách nhà nước. Qua quá trình phân tích, luận giải, luận văn đã làm rõ những nét nổi bật sau:

- Khái quát một cách tương đối đầy đủ về cơ sở lý luận để làm nền tảng cho việc thực hiện chi ngân sách của huyện Hòa Vang. Đây không những là yêu cầu của thực tiễn của vấn đề đang đòi hỏi mà còn là mục tiêu, động lực để thúc đẩy huyện phát triển ngày càng toàn diện.

Thực tiễn áp dụng pháp luật chi ngân sách nhà nước trên địa bàn huyện Hòa Vang đang đặt ra nhiều vấn đề cần phải giải quyết kịp thời, đòi hỏi các ngành chức năng đặc biệt là các cơ quan thuộc ngành tài chính phải đổi mới toàn diện mới có thể đáp ứng yêu cầu đặt ra trong công tác chi ngân sách trên địa bàn đúng pháp luật, tiết kiệm và hiệu quả.

Thông qua chi ngân sách để giúp cho huyện thực hiện tốt chức năng của mình nhất là việc đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng và chăm lo an sinh xã hội, Đề tài đã luận giải những vấn đề có tính cơ bản, từ đó tìm kiếm nguyên nhân khách quan và chủ quan về hạn chế của công tác nói trên để làm cơ sở đề ra các giải pháp có tính thực thi. Đây là cơ sở về lý luận và thực tiễn về vấn đề chi ngân sách trên địa bàn, sẽ giúp cho huyện có những quyết sách và biện pháp có hiệu quả hơn trong thời gian đến. Để thực hiện các biện pháp hoàn thiện công tác chi ngân sách có hiệu quả đòi hỏi phải thực hiện tổng hợp các giải pháp ở tầm vĩ mô và vi mô. Sự lãnh đạo, chỉ đạo của UBND huyện, các cấp, các ngành chức năng, các tổ chức chính trị xã hội từ huyện cho đến xã cần phải quan tâm đúng mức công tác này, coi công tác này là trách nhiệm, là nhiệm vụ trọng tâm của mình chứ không riêng gì các cơ quan thuộc ngành tài chính.