



NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG KINH PHÍ TẠI CƠ QUAN HÀNH CHÍNH, ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP

TS. NGUYỄN ĐỨC THỌ - Bộ Tài chính

Do điều kiện tổ chức bộ máy các bộ, ngành, địa phương có nhiều cơ quan hành chính sự nghiệp trực thuộc hoạt động chuyên môn trong nhiều lĩnh vực kinh tế - xã hội... từ đó dẫn đến một số bất cập trong công tác xét duyệt quyết toán hàng năm, công tác kiểm tra nội bộ về quản lý, sử dụng kinh phí tại các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp. Từ thực tế đó, bài viết đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả công tác xét duyệt quyết toán và kiểm tra nội bộ về quản lý, sử dụng kinh phí tại các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp.

Từ khóa: Ngân sách nhà nước, cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp, sử dụng kinh phí, NSNN.

Due to the situation of numerous units in local authority organizations, there have been limitations arisen in approving annual financial reports, internal auditing in terms of managing and use of financial resources at state administration units. The article recommends solutions to improve the approving, auditing and using expenditure at these state units.

Keywords: State budget, administration units, use of expenditure

Ngày nhận bài: 3/4/2017

Ngày chuyển phản biện: 5/4/2017

Ngày nhận phản biện: 25/4/2017

Ngày chấp nhận đăng: 28/4/2017

Vài nét về công tác xét duyệt quyết toán và kiểm tra nội bộ về quản lý, sử dụng kinh phí

Trong bộ máy Nhà nước như Chính phủ, các bộ, ủy ban nhân dân các cấp đều có các cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp công lập (cơ quan hành chính sự nghiệp - HCSN), được phân biệt và hoạt động theo quy định của các luật như Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Cán bộ công chức, Luật Viên chức... Cụ thể:

- Cơ quan hành chính giúp thủ trưởng quản lý nhà nước, được ban hành văn bản pháp quy, được ngân sách nhà nước (NSNN) bảo đảm kinh phí hoạt động

(theo Nghị định số 130/2005/NĐ-CP ngày 17/10/2005 của Chính phủ quy định chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với các cơ quan nhà nước).

- Đơn vị sự nghiệp công lập là bộ phận của cơ quan nhà nước phục vụ chức năng quản lý nhà nước, không được ban hành văn bản pháp quy, được NSNN bảo đảm toàn bộ, một phần hoặc tự chủ hoàn toàn kinh phí hoạt động (theo quy định tại Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ quy định chế độ tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập).

Nguồn kinh phí của cơ quan HCSN bao gồm NSNN đảm bảo hoạt động, kinh phí viện trợ, tài trợ, một số cơ quan HCSN có hoạt động nghiệp vụ, sự nghiệp có thu còn sử dụng số thu nghiệp vụ, thu sự nghiệp. Đối với các cơ quan HCSN, trách nhiệm và quyền hạn của thủ trưởng cơ quan, đơn vị quản lý cấp trên thực hiện công tác xét duyệt quyết toán hàng năm và thực hiện công tác kiểm tra nội bộ về quản lý, sử dụng kinh phí đối với các cơ quan, đơn vị trực thuộc đã được quy định trong Luật NSNN, cụ thể:

Công tác xét duyệt quyết toán hàng năm:

Luật NSNN số 85/2015/QH13 đã có quy định tại Điều 66:

- Cơ quan xét duyệt quyết toán năm: “Đơn vị dự toán cấp trên xét duyệt quyết toán của đơn vị dự toán cấp dưới trực thuộc. Việc xét duyệt quyết toán năm được thực hiện theo các nội dung: Xét duyệt từng khoản thu, chi phát sinh tại đơn vị; các khoản phải thu theo quy định của pháp luật về thuế, phí, lệ phí và các chế độ thu khác của Nhà nước; các khoản chi phải bảo đảm các điều kiện chi quy định tại khoản 2 Điều 12 của Luật NSNN; các khoản thu, chi phải hạch toán theo đúng chế độ kế toán nhà nước, đúng mục



lục NSNN, đúng niên độ ngân sách; các chứng từ thu, chi phải hợp pháp, số liệu trong sổ kế toán và báo cáo quyết toán phải khớp với chứng từ và khớp với số liệu của Kho bạc Nhà nước”.

- Nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan xét duyệt: Đề nghị Kiểm toán nhà nước hoặc thuê đơn vị kiểm toán độc lập theo quy định của pháp luật kiểm toán các báo cáo quyết toán của các dự án, chương trình mục tiêu có quy mô lớn để có thêm căn cứ cho việc xét duyệt; Yêu cầu đơn vị giải trình hoặc cung cấp thông tin, số liệu cần thiết để thực hiện việc xét duyệt quyết toán; Yêu cầu đơn vị nộp ngay các khoản phải nộp ngân sách nhà nước theo quy định và xuất toán các khoản chi sai chế độ, chi không đúng dự toán được duyệt; xử lý theo thẩm quyền hoặc đề nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý đối với thủ trưởng đơn vị chi sai chế độ, gây thất thoát ngân sách nhà nước; Điều chỉnh những sai sót hoặc yêu cầu đơn vị cấp dưới lập lại báo cáo quyết toán nếu thấy cần thiết.

Công tác kiểm tra nội bộ về quản lý, sử dụng kinh phí:

Luật NSNN số 85/2015/QH13, tại Điều 32 quy định: “Nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan HCSN là đơn vị dự toán ngân sách: Kiểm tra việc thực hiện thu, chi ngân sách đối với các đơn vị trực thuộc”. Luật Phòng chống tham nhũng quy định tại Điều 59 “Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước có trách nhiệm thường xuyên tổ chức kiểm tra việc chấp hành pháp luật của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân thuộc phạm vi quản lý của mình” và khoản 2 Điều 60 quy định “Người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị có trách nhiệm thường xuyên đôn đốc người đứng đầu đơn vị trực thuộc kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của cán bộ, công chức, viên chức do mình quản lý”. Trong “Quy chế về tự kiểm tra tài chính, kế toán tại các cơ quan, đơn vị có sử dụng kinh phí ban hành kèm theo Quyết định số 67/2004/QĐ-BTC ngày 13/8/2004 của Bộ trưởng Bộ Tài chính quy định: “Đối tượng áp dụng quy chế tự kiểm tra tài chính, kế toán là cơ quan hành chính Nhà nước, đơn vị sự nghiệp, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội - nghề nghiệp và các tổ chức khác có sử dụng toàn bộ hoặc một phần kinh phí NSNN đều phải thực hiện công tác tự kiểm tra tài chính, kế toán tại đơn vị mình”.

Những hạn chế phát sinh từ thực tế

Do điều kiện tổ chức bộ máy các bộ, ngành, địa phương có nhiều cơ quan HCSN trực thuộc hoạt động chuyên môn trong nhiều lĩnh vực kinh tế - xã hội, trong đó có những cơ quan ở Trung ương có nhiều đơn vị cấp bộ, cấp tổng cục có tổ chức bộ máy gắn liền và có quan hệ trực tiếp với các cấp chính quyền địa phương

(như Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao...) nên hệ thống các cơ quan HCSN sử dụng kinh phí rất lớn, trải rộng trên phạm vi toàn quốc (một số Bộ ngành có đến 4 cấp đơn vị sử dụng kinh phí: Cấp bộ, cấp tổng cục, cấp cục trực thuộc tổng cục, cấp chi cục trực thuộc cục). Từ đó dẫn đến một số bất cập:

Thứ nhất, đối với công tác xét duyệt quyết toán: Để đảm bảo tiến độ đúng theo quy định của Luật NSNN (trong thời gian từ đầu tháng 2 đến hết tháng 9 năm sau các cơ quan HCSN trực tiếp sử dụng kinh phí hoàn thành việc đối chiếu số dư kinh phí với KBNN nơi giao dịch, lập báo cáo quyết toán, đến các đơn vị dự toán cấp trên (cấp Tổng cục, cấp Bộ) xét duyệt quyết toán của các đơn vị trực thuộc, tổng hợp quyết toán hàng năm của toàn ngành báo cáo cơ quan tài chính nhà nước) trong khi một số bộ, ngành có số lượng cơ quan HCSN trực tiếp sử dụng kinh phí quá lớn, trải rộng trên phạm vi toàn quốc nên công tác xét duyệt quyết toán của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN trực thuộc thường chỉ thực hiện trong khoảng thời gian từ 1 – 3 ngày.

Do đó, kết quả xét duyệt quyết toán hầu như chỉ mới xem xét, đánh giá được một số nội dung chi của đơn vị về việc chấp hành theo các chính sách, chế độ, định mức quy định của nhà nước, của cơ quan quản lý cấp trên. Công tác xét duyệt thường không đánh giá được đầy đủ, toàn bộ các nội dung chi của đơn vị; không xem xét, so sánh được kết quả, hiệu quả sử dụng kinh phí gắn với kết quả thực hiện nhiệm vụ chuyên môn của cơ quan HCSN. Tuy nhiên, qua xét duyệt thì cơ quan HCSN quản lý cấp trên phải ban hành thông báo xét duyệt quyết toán, nên các cơ quan HCSN quản lý cấp trên đồng chịu trách nhiệm với các cơ quan HCSN trực thuộc khi có sai sót, vi phạm trong quản lý, sử dụng kinh phí.

Bên cạnh đó, nhiệm vụ xét duyệt quyết toán đối với các cơ quan HCSN trực thuộc thường giao bộ phận làm công tác quản lý tài chính của cơ quan HCSN quản lý cấp trên thực hiện. Đây là bộ phận duyệt dự toán, duyệt nội dung sử dụng kinh phí nên nhiệm vụ của bộ phận này có liên quan trực tiếp đến một số nội dung chi trong quyết toán kinh phí của các cơ quan HCSN trực thuộc, có thể sẽ dẫn đến không đảm bảo tính khách quan khi một bộ phận (làm công tác quản lý tài chính) vừa thực hiện phê duyệt chi và vừa thực hiện xét duyệt quyết toán.

Thứ hai, đối với công tác kiểm tra nội bộ về quản lý, sử dụng kinh phí: Công tác kiểm tra nội bộ của cơ quan HCSN cấp trên đối với các cơ quan HCSN về quản lý, sử dụng kinh phí với kết quả cuối cùng là ban hành Biên bản kiểm tra nội bộ hoặc Kết luận kiểm tra nội bộ



và các văn bản này chỉ khai thác, sử dụng trong phạm vi từng cơ quan HCSN, không phải báo cáo lên các cơ quan quản lý nhà nước các cấp, không có quy định bắt buộc đối với mỗi Bộ, ngành về số lượng các cơ quan HCSN trực thuộc phải kiểm tra nội bộ hàng năm. Do đó, trong giai đoạn 2011-2015, đối với các bộ, ngành ở trung ương, mới có 03 Bộ, ngành là Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước và Bảo hiểm Xã hội Việt Nam tổ chức thực hiện công tác kiểm tra nội bộ về quản lý, sử dụng kinh phí đối với các cơ quan HCSN trực thuộc thông qua các bộ phận độc lập với bộ phận làm công tác quản lý tài chính để thực hiện công tác kiểm tra nội bộ. Ngân hàng Nhà nước giao bộ phận kiểm soát nội bộ, kiểm toán nội bộ thuộc Ngân hàng Nhà nước; Bộ Tài chính giao Ban Kiểm tra, kiểm toán nội bộ thuộc Cục Kế hoạch Tài chính; Bảo hiểm xã hội Việt Nam giao Ban Kiểm toán nội bộ thuộc Bảo hiểm Xã hội Việt Nam.

Đối với 03 bộ, ngành đã thực hiện công tác kiểm tra nội bộ nêu trên thì số lượng các cơ quan HCSN trực thuộc được kiểm tra nội bộ hàng năm còn ít. Trong giai đoạn 2011-2015, đối với Bộ Tài chính, số lượng các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính được kiểm tra nội bộ bình quân hàng năm đạt 4,7% so với tổng số các cơ quan HCSN là đơn vị dự toán trực thuộc; Đối với Bảo hiểm Xã hội Việt Nam, số lượng các cơ quan HCSN trực thuộc được Bảo hiểm Xã hội Việt Nam kiểm tra nội bộ bình quân hàng năm chỉ đạt 1,3% so với tổng số các cơ quan HCSN là đơn vị dự toán trực thuộc...

Mô hình đề xuất thực hiện

Qua đánh giá nêu trên cho thấy các Bộ, ngành, cơ quan chủ quản cấp trên có toàn bộ thẩm quyền trong tổ chức thực hiện công tác xét duyệt quyết toán hàng năm và trong tổ chức thực hiện công tác kiểm tra nội bộ về quản lý, sử dụng kinh phí hàng năm đối với các cơ quan HCSN trực thuộc theo quy định của Luật NSNN số 85/2015/QH13. Do đó, mô hình bài viết đề xuất thực hiện là các Bộ, ngành, cơ quan chủ quản cấp trên tổ chức thực hiện công tác xét duyệt quyết toán và công tác kiểm tra nội bộ về quản lý, sử dụng kinh phí hàng năm đối với các cơ quan HCSN trực thuộc theo quy định của Luật NSNN số 85/2015/QH13.

Cụ thể, Luật NSNN quy định: “Các Bộ, ngành, cơ quan chủ quản cấp trên giao một bộ phận độc lập với bộ phận làm công tác quản lý tài chính xây dựng kế hoạch và tổ chức thực hiện công tác kiểm tra nội bộ về quản lý, sử dụng kinh phí đối với các cơ quan HCSN là đơn vị dự toán trực thuộc, với sản phẩm qua kết quả kiểm tra nội bộ là: (i) Thông báo xét duyệt quyết toán đối với các cơ quan HCSN trực thuộc để phục vụ lập, tổng hợp quyết toán ngân sách hàng năm của Bộ, ngành gửi các cơ quan quản lý nhà nước các cấp; (ii)

Kết luận kiểm tra nội bộ đối với các cơ quan HCSN trực thuộc để phục vụ công tác quản trị nội bộ của Bộ, ngành”. Khi thực hiện mô hình này, ngoài khắc phục được các hạn chế của công tác xét duyệt quyết toán và của công tác kiểm tra nội bộ về quản lý, sử dụng kinh phí đối với các cơ quan HCSN trực thuộc trong thời gian vừa qua, còn có một số ưu điểm như sau:

Thứ nhất, do công tác xét duyệt quyết toán được lồng ghép cùng công tác kiểm tra nội bộ, do một bộ phận độc lập với bộ phận làm công tác quản lý tài chính tổ chức thực hiện nên không bị hạn chế về thời gian xét duyệt quyết toán, thời gian kiểm tra nội bộ, qua đó có thể xem xét, đánh giá được toàn bộ các nội dung chi của đơn vị về việc chấp hành theo các chính sách, chế độ, định mức quy định của nhà nước, của cơ quan quản lý cấp trên; xem xét, so sánh được kết quả, hiệu quả sử dụng kinh phí gắn với kết quả thực hiện nhiệm vụ chuyên môn của cơ quan HCSN.

Do công tác xét duyệt quyết toán bắt buộc cơ quan HCSN quản lý cấp trên phải thực hiện đối với toàn bộ các cơ quan HCSN là đơn vị dự toán trực thuộc, nên đảm bảo toàn bộ các cơ quan HCSN trực thuộc đều được cơ quan HCSN quản lý cấp trên kiểm tra nội bộ. Bên cạnh đó, nội dung, kết quả, kiến nghị qua công tác xét duyệt quyết toán và qua công tác kiểm tra nội bộ, nội dung Thông báo xét duyệt quyết toán và nội dung Kết luận kiểm tra nội bộ luôn đảm bảo tính liên thông, thống nhất và khả thi.

Thứ hai, bộ phận làm công tác quản lý tài chính (là bộ phận duyệt dự toán, duyệt nội dung sử dụng kinh phí, có liên quan trực tiếp đến một số nội dung chi trong quyết toán kinh phí của các cơ quan HCSN trực thuộc) sẽ không thực hiện nhiệm vụ xét duyệt quyết toán đối với các cơ quan HCSN trực thuộc, nên sẽ đảm bảo tính khách quan giữa bộ phận làm công tác quản lý tài chính với bộ phận làm công tác xét duyệt quyết toán.

Tài liệu tham khảo:

1. Bảo hiểm Xã hội Việt Nam, Quyết định số 742/QĐ-BHXH ngày 29/6/2015 ban hành Quy chế hoạt động kiểm toán nội bộ trong hệ thống Bảo hiểm Xã hội Việt Nam;
2. Bộ Tài chính (2012), Quyết định số 791/QĐ-BTC ngày 30/3/2012 ban hành Quy chế kiểm tra, kiểm toán nội bộ công tác quản lý tài chính, kế toán, tài sản nhà nước, đầu tư xây dựng và đầu tư ứng dụng công nghệ thông tin trong các cơ quan HCSN thuộc Bộ Tài chính;
3. Chính phủ (2015), Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 quy định chế độ của đơn vị sự nghiệp công lập;
4. Ngân hàng Nhà nước (2011), Thông tư số 16/2011/TT-NHNN ngày 17/8/2011 và Thông tư số 44/2011/TT-NHNN ngày 29/12/2011;
5. Quốc hội (2002), Luật NSNN số 01/2002/QH11;
6. Quốc hội (2015), Luật NSNN số 85/2015/QH13.