

TẬP SAN
“HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN TRONG LĨNH VỰC
NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC”

Mục lục

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT.....	3
LỜI GIỚI THIỆU	4
PHẦN 1: MỘT SỐ KIẾN THỨC CƠ BẢN VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ THẨM QUYỀN CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN TRONG LĨNH VỰC NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC	8
I. Tổng quan về NSNN	8
1. Khái niệm NSNN	8
2. Tính lồng ghép của Hệ thống NSNN và việc phân cấp ngân sách.....	9
3. Quy trình ngân sách.....	16
II. Thẩm quyền của HĐND trong lĩnh vực NSNN.....	17
1. Chức năng của HĐND trong lĩnh vực NSNN.....	17
2. Thẩm quyền của HĐND về NSNN.....	17
PHẦN 2: KỸ NĂNG GIÁM SÁT KHI ĐẠI BIỂU THAM GIA CÁC PHIÊN HỌP VỀ NSDP	19
I. Một số nguyên tắc và văn bản pháp luật cần thiết khi xem xét, quyết định và giám sát NSDP (trong các khâu xây dựng dự toán, thực hiện dự toán và quyết toán NSDP)	19
1. Nguyên tắc lập, thẩm tra, xem xét, quyết định NSDP	19

2. Một số văn bản pháp luật cần thiết cho quá trình xem xét, quyết định và giám sát NSDP (trong các khâu xây dựng dự toán, thực hiện dự toán và quyết toán NSDP).....	20
II. Kỹ năng giám sát tại các phiên họp về ngân sách của HĐND, Thường trực HĐND, ban KTNS	22
1. Kỹ năng giám sát việc xây dựng dự toán	22
2. Kỹ năng giám sát việc thực hiện dự toán ngân sách.....	41
3. Kỹ năng giám sát quyết toán NSDP	55
PHẦN 3: KỸ NĂNG GIÁM SÁT KHI ĐẠI BIỂU THAM GIA CÁC ĐOÀN GIÁM SÁT VỀ NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG	63
I. Một số lưu ý về Đoàn giám sát của HĐND, các cơ quan của HĐND về NSDP	63
1. Sự khác nhau giữa giám sát chuyên đề (thành lập Đoàn giám sát và giám sát tại phiên họp	63
2. Kế hoạch và Đề cương giám sát.....	64
3. Chuẩn bị tài liệu phục vụ Đoàn giám sát.....	66
II. Kỹ năng phát hiện vấn đề phục vụ cuộc giám sát.....	66
1. Trước khi đi giám sát.....	66
2. Khi tiến hành giám sát.....	67
3. Công tác hậu giám sát.....	73
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	74

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

NSNN:	Ngân sách nhà nước
NSTW;	Ngân sách trung ương
NSDP:	Ngân sách địa phương
TCNS:	Tài chính, Ngân sách
KT-XH:	Kinh tế - xã hội
UBTVQH	Ủy ban Thường vụ Quốc hội
HĐND:	Hội đồng nhân dân
UBND:	Ủy ban nhân dân
DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
QPPL:	Quy phạm pháp luật
GTTT:	Giải trình, tiếp thu

LỜI GIỚI THIỆU

Đối với mỗi quốc gia, ngân sách nhà nước (NSNN) là một công cụ rất quan trọng để Nhà nước thực hiện các chức năng của mình về đối nội, đối ngoại; thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội (KTXH), bảo đảm quốc phòng, an ninh, thực hiện các chính sách xã hội. Có thể nói, NSNN là bộ phận không thể tách rời đối với sự tồn tại, phát triển của nhà nước.

Ngân sách nước ta gồm 4 cấp là ngân sách trung ương (NSTW), ngân sách cấp tỉnh, ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã (ngân sách cấp tỉnh, ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã hợp thành ngân sách địa phương (NSDP). Trong đó, NSTW giữ vai trò chủ đạo, NSDP được phân cấp nguồn thu bảo đảm chủ động thực hiện các nhiệm vụ chi được giao. Hội đồng nhân dân (HĐND) cấp tỉnh được quyết định việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách ở địa phương phù hợp với phân cấp quản lý KTXH, quốc phòng an ninh và trình độ quản lý của mỗi cấp trên địa bàn. Như vậy, có thể thấy rằng, để cân đối NSNN vững chắc, ngoài việc cần phát huy vai trò chủ đạo của NSTW thì cũng rất cần có biện pháp hiệu quả để NSDP phát huy vai trò của mình.

Để thực hiện việc phân cấp đối với NSDP được tốt hơn thì không thể không nói đến vai trò, hiệu quả hoạt động của HĐND nói chung và trong lĩnh vực NSNN nói riêng.

Điều 113 Hiến pháp quy định:

“1. Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân, do Nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên.

2. Hội đồng nhân dân quyết định các vấn đề của địa phương do luật định; giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương và việc thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân”.

Với vị trí, vai trò quan trọng của mình – cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, HĐND đã được Hiến pháp giao cho 2 chức năng cơ bản. Đó là: (1) Quyết định các vấn đề của địa phương; (2) Giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương và việc thực hiện nghị quyết của HĐND trong các lĩnh vực, trong đó có lĩnh vực NSNN¹.

Để cụ thể hóa các chức năng này, HĐND cấp tỉnh có thẩm quyền quyết định dự toán thu NSNN trên địa bàn, dự toán thu NSDP, dự toán chi NSDP, tổng mức vay của NSDP, quyết định phân bổ dự toán ngân sách cấp mình, phê chuẩn quyết toán NSDP, quyết định kế hoạch tài chính 05 năm địa phương... Trên thực tế, có nhiều HĐND, Thường trực HĐND, ban KTNS và đại biểu HĐND đã thực hiện tốt các nhiệm vụ này, tuy nhiên do tài chính ngân sách là một lĩnh vực có nội dung phức tạp, đòi hỏi các đại biểu vừa có kiến thức chuyên sâu về lĩnh vực này, vừa am hiểu tình hình thực tế và vừa có những kỹ năng phù hợp nên ở một số nơi, đôi lúc vẫn còn lúng túng, chưa đem lại kết quả như mong muốn. Để nâng cao hiệu quả hoạt động của HĐND trong lĩnh vực NSDP, Trung tâm bồi dưỡng đại biểu dân cử đã phối hợp với các chuyên gia để ban hành cuốn sách “Hội đồng nhân dân trong lĩnh vực ngân sách nhà nước”.

Đối tượng phục vụ của tập san: Đại biểu HĐND cấp tỉnh.

Nội dung của tập san: Bao gồm, một số kiến thức tổng quan về NSNN nói chung, trong đó có NSDP; chức năng, thẩm quyền của HĐND về NSNN, các hình thức giám sát của đại biểu HĐND về NSDP và một số kỹ năng cần thiết giúp

^{1 1} Mặc dù HĐND ở cả 3 cấp đều có chức năng này, tuy nhiên do dung lượng cuốn sách có hạn và để bảo đảm sự chuyên sâu của kiến thức nên cuốn sách này chỉ tập trung vào HĐND cấp tỉnh (bao gồm cả Thường trực HĐND, ban KTNS và các đại biểu HĐND).

các đại biểu HĐND được thuận lợi hơn trong quá trình thực hiện nhiệm vụ của mình.

Phạm vi của tập san:

(1) Phạm vi về nội dung các khâu trong chu trình ngân sách. Chu trình ngân sách bao gồm các khâu: xây dựng dự toán – thực hiện dự toán – quyết toán. Đối với khâu xây dựng dự toán, mặc dù theo quy định của Luật NSNN, bên cạnh thẩm quyền quyết định về dự toán thu, chi của cấp mình, HĐND cấp tỉnh còn có các thẩm quyền khác như quyết định phân bổ dự toán ngân sách cấp mình, quyết định tổng mức vay của NSDP... tuy nhiên, do dung lượng cuốn sách có hạn nên đối với phần kỹ năng về xây dựng dự toán, nhóm tác giả chỉ tập trung vào việc HĐND cấp tỉnh quyết định dự toán thu, chi của cấp mình. Đối với việc giám sát thực hiện dự toán, giám sát quyết toán chúng tôi cũng giới hạn phạm vi tương tự như vậy. Rất mong nhận được sự thông cảm của quý vị độc giả.

(2) Về phạm vi hình thức giám sát được nghiên cứu. Theo quy định tại Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND thì HĐND, Thường trực HĐND, các ban của HĐND (trong đó có ban KTNS) có nhiều hoạt động giám sát khác nhau², tuy nhiên, trong cuốn sách này, chúng tôi tập trung vào 2 hình thức giám sát chính mà HĐND, Thường trực HĐND, ban KTNS đều có, đó là:

² Ví dụ, đối với HĐND thì có các hoạt động giám sát như sau: “Điều 57. Các hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân

1. Xem xét báo cáo công tác của Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, cơ quan thi hành án dân sự cùng cấp và các báo cáo khác theo quy định tại Điều 59 của Luật này.

2. Xem xét việc trả lời chất vấn của những người bị chất vấn quy định tại điểm đ khoản 1 Điều 5 của Luật này.

3. Xem xét quyết định của Ủy ban nhân dân cùng cấp, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp.

4. Giám sát chuyên đề.

(1) Xem xét báo cáo của UBND về xây dựng dự toán, thực hiện dự toán và quyết toán NSDP tại các phiên họp;

(2) Giám sát chuyên đề (thành lập Đoàn giám sát) ở địa phương về NSDP.

Về kết cấu:

Phần 1: Một số kiến thức chung về ngân sách nhà nước và thẩm quyền của Hội đồng nhân dân trong lĩnh vực ngân sách nhà nước.

Phần 2: Kỹ năng giám sát khi đại biểu tham gia các phiên họp về ngân sách địa phương.

Phần 3: Kỹ năng giám sát khi đại biểu tham gia các đoàn giám sát về ngân sách địa phương.

Như đã nêu trên, do NSNN, trong đó có NSDP là một lĩnh vực phức tạp và cuốn sách được biên tập trong thời gian không dài nên khó tránh khỏi sơ suất. Rất mong nhận được sự thông cảm và phản hồi của độc giả. Xin trân trọng cảm ơn.

Hà Nội, ngày.... tháng năm

Trung tâm bồi dưỡng đại biểu dân cử

5. Lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Hội đồng nhân dân bầu”.

PHẦN 1: MỘT SỐ KIẾN THỨC CƠ BẢN VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ THẨM QUYỀN CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN TRONG LĨNH VỰC NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

I. Tổng quan về NSNN

1. Khái niệm NSNN

Khoản 13 Điều 4 Luật NSNN năm 2015 quy định như sau: “*Ngân sách nhà nước là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước được dự toán và thực hiện trong một khoảng thời gian nhất định do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước*”.

Như vậy, NSNN bao gồm các đặc điểm sau:

Thứ nhất, NSNN là toàn bộ các khoản thu chi của Nhà nước đã được dự toán. Chỉ khi các khoản thu chi này đã được cơ quan có thẩm quyền dự toán và thông qua thì mới được gọi là NSNN. Đối với các khoản thu, chi dự kiến cho năm sau được các cơ quan, tổ chức dự kiến và gửi cơ quan thu, cơ quan tài chính, UBND... mới là các số liệu để phục vụ việc xây dựng dự toán.

Thứ hai, dự toán ngân sách phải được cơ quan có thẩm quyền quyết định; đối với NSNN là Quốc hội quyết định trên cơ sở tờ trình của Chính phủ; đối với NSDP là HĐND quyết định trên cơ sở tờ trình của UBND.

Thứ ba, dự toán được thực hiện trong một khoảng thời gian nhất định, thông thường là 1 năm.

Thứ tư, được Nhà nước bảo đảm thực hiện. NSNN, NSDP được thể hiện dưới hình thức Nghị quyết do cơ quan quyền lực Nhà nước ban hành (đối với NSNN là Nghị quyết của Quốc hội, đối với NSDP là Nghị quyết của HĐND) và được bảo đảm thực hiện bằng nhiều hình thức, như: Nhà nước có bộ máy hành

chính, có cán bộ, công chức và cơ sở vật chất để thực hiện công tác thu, chi; Đối với các hành vi sai phạm về quản lý ngân sách thì tùy theo mức độ vi phạm sẽ bị xử lý theo quy định của Luật cán bộ, công chức; Luật xử lý vi phạm hành chính hoặc Bộ luật hình sự...

Thứ năm, NSNN (trong đó có NSDP) được ban hành để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước; bao gồm chức năng đối nội, đối ngoại; các nhiệm vụ về phát triển KTXH, bảo đảm quốc phòng, an ninh, thực hiện các chế độ phúc lợi xã hội.... Nếu không có NSNN, cụ thể là các khoản thu NSNN thì nhà nước sẽ không thể có nguồn lực để tồn tại và phát triển.

2. Tính lồng ghép của Hệ thống NSNN và việc phân cấp ngân sách.

2. 1. Tính lồng ghép của Hệ thống NSNN

Luật NSNN quy định:

“Điều 6. Hệ thống ngân sách nhà nước

1. Ngân sách nhà nước gồm ngân sách trung ương và ngân sách địa phương.

2. Ngân sách địa phương gồm ngân sách của các cấp chính quyền địa phương”.

Mặt khác, Hiến pháp Việt Nam quy định:

“Điều 110.

1. Các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được phân định như sau:

Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

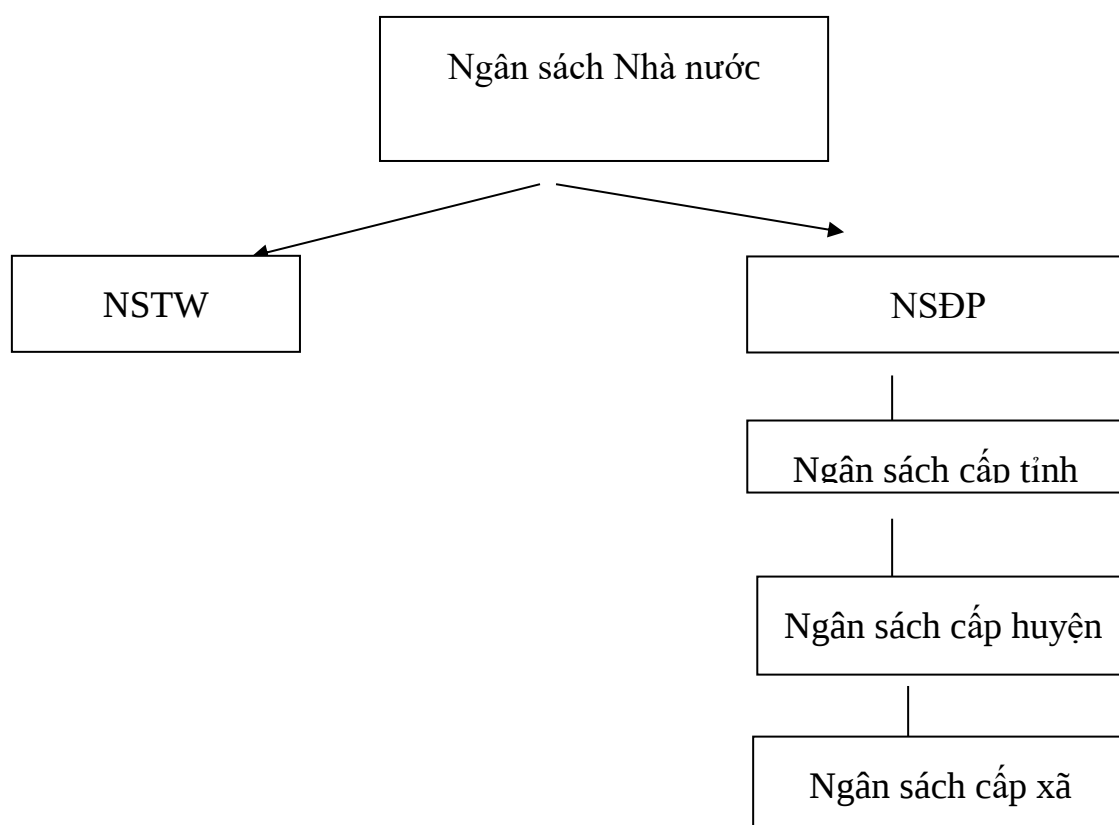
Tỉnh chia thành huyện, thị xã và thành phố thuộc tỉnh; thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện, thị xã và đơn vị hành chính tương đương;

Huyện chia thành xã, thị trấn; thị xã và thành phố thuộc tỉnh chia thành phường và xã; quận chia thành phường..”.

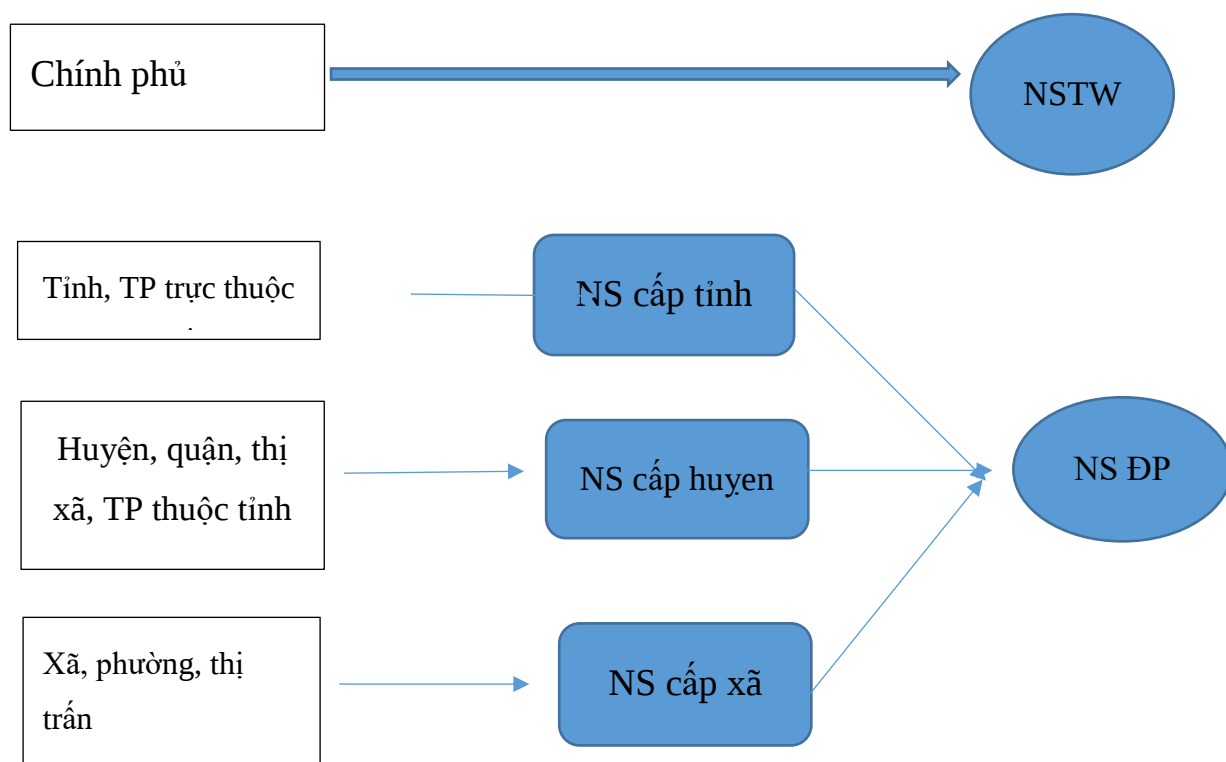
Như vậy, ở Việt Nam, các cấp ngân sách gồm có: (1). Ngân sách trung ương; (2) Ngân sách tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (ngân sách cấp tỉnh); (3) Ngân sách huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (ngân sách cấp huyện); (4) Ngân sách xã, phường, thị trấn (gọi chung là ngân sách cấp xã).

Chúng ta có sơ đồ sau:

Hình 1: Mô hình phân cấp ngân sách ở Việt Nam

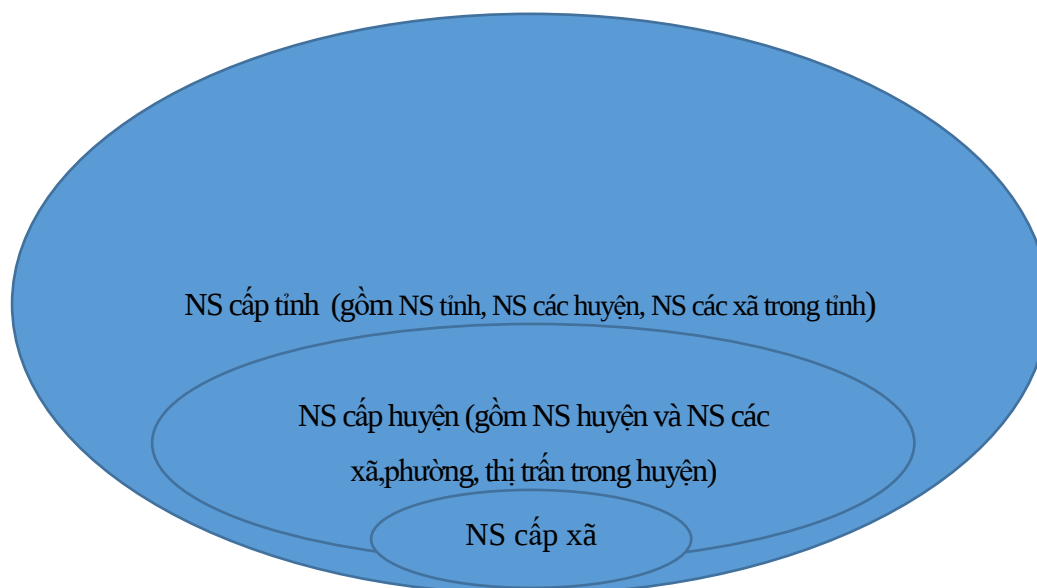


Hình 2: Tổ chức bộ máy hành chính và hệ thống ngân sách ở Việt Nam



Hệ thống ngân sách Việt Nam có tính chất lồng ghép. Theo đó, các cấp không độc lập với nhau mà trong cấp ngân sách này có cấp ngân sách kia. Trong ngân sách cấp tỉnh có ngân sách cấp huyện, trong ngân sách cấp huyện có ngân sách cấp xã. Tính chất lồng ghép được thể hiện qua hình vẽ sau:

Hình 3: Tính chất lồng ghép của Hệ thống ngân sách Việt Nam



2. 2. Nội dung phân cấp ngân sách, phân cấp ngân sách địa phương

2.2.1 Nội dung phân cấp ngân sách

Điều 9 Luật NSNN đã quy định 10 nguyên tắc về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi và quan hệ giữa các cấp ngân sách. Trong đó vai trò của từng cấp ngân sách trong hệ thống NSNN được thể hiện rõ trong 3 nguyên tắc sau:

“1. Ngân sách trung ương, ngân sách mỗi cấp chính quyền địa phương được phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể.

2. Ngân sách trung ương giữ vai trò chủ đạo, bảo đảm thực hiện các nhiệm vụ chi quốc gia, hỗ trợ địa phương chưa cân đối được ngân sách và hỗ trợ các địa phương theo quy định tại khoản 3 Điều 40 của Luật này.

3. Ngân sách địa phương được phân cấp nguồn thu bảo đảm chủ động thực hiện những nhiệm vụ chi được giao. Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách ở địa phương phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và trình độ quản lý của mỗi cấp trên địa bàn.”

Các quy định này vừa nhằm bảo đảm tính tập trung thống nhất, vừa nhằm bảo đảm phát huy vai trò của từng cấp ngân sách, không chồng chéo về nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách.

Theo quy định của Luật NSNN, việc phân cấp ngân sách giữa các cấp được thể hiện qua các nội dung như sau:

Hộp 1: Nội dung phân cấp ngân sách

- Phân cấp về nguồn thu;
- Phân cấp về nhiệm vụ chi;
- Phân cấp về quy trình quản lý NSNN và thẩm quyền quản lý NSNN;
- Phân cấp về vay nợ.

2.2.2. Phân cấp ngân sách địa phương

Luật NSNN đã quy định rõ về:

- Nguồn thu NSDP;
- Nhiệm vụ chi NSDP;
- Nguyên tắc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa ngân sách các cấp ở địa phương, xã;
- Xác định số bổ sung cân đối ngân sách, bổ sung có mục tiêu và tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa ngân sách các cấp.

Những nội dung này được quy định cụ thể như sau:

Hộp 2: Nguồn thu NSDP

Điều 37. Nguồn thu của ngân sách địa phương

1. Các khoản thu ngân sách địa phương hưởng 100%:

- a) Thuế tài nguyên, trừ thuế tài nguyên thu từ hoạt động thăm dò, khai thác dầu, khí;
- b) Thuế môn bài;
- c) Thuế sử dụng đất nông nghiệp;
- d) Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp;
- đ) Tiền sử dụng đất, trừ thu tiền sử dụng đất tại điểm k khoản 1 Điều 35 của Luật này;
- e) Tiền cho thuê đất, thuê mặt nước;
- g) Tiền cho thuê và tiền bán nhà ở thuộc sở hữu nhà nước;
- h) Lệ phí trước bạ;
- i) Thu từ hoạt động xổ số kiến thiết;
- k) Các khoản thu hồi vốn của ngân sách địa phương đầu tư tại các tổ chức kinh tế; thu cổ tức, lợi nhuận được chia tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên có vốn góp của Nhà nước do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đại diện chủ sở hữu; thu phần lợi nhuận sau thuế còn lại sau khi trích lập các quỹ của doanh nghiệp nhà nước do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đại diện chủ sở hữu;
- l) Thu từ quỹ dự trữ tài chính địa phương;
- m) Thu từ bán tài sản nhà nước, kể cả thu tiền sử dụng đất gắn với tài sản trên đất do các cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc địa phương quản lý;
- n) Viện trợ không hoàn lại của các tổ chức quốc tế, các tổ chức khác, các cá nhân ở nước ngoài trực tiếp cho địa phương;
- o) Phí thu từ các hoạt động dịch vụ do các cơ quan nhà nước địa phương thực hiện, trường hợp được khoán chi phí hoạt động thì được khấu trừ; các khoản phí thu từ các hoạt động dịch vụ do đơn vị sự nghiệp công lập và doanh nghiệp nhà nước do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đại diện chủ sở hữu thì được phép trích lại một phần hoặc toàn bộ, phần còn lại thực hiện nộp ngân sách theo quy định của pháp luật về phí, lệ phí và quy định khác của pháp luật có liên quan;
- p) Lệ phí do các cơ quan nhà nước địa phương thực hiện thu;
- q) Tiền thu từ xử phạt vi phạm hành chính, phạt, tịch thu khác theo quy định của pháp luật do các cơ quan nhà nước địa phương thực hiện;
- r) Thu từ tài sản được xác lập quyền sở hữu của Nhà nước do các cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc địa phương xử lý;
- s) Thu từ quỹ đất công ích và thu hoa lợi công sản khác;
- t) Huy động đóng góp từ các cơ quan, tổ chức, cá nhân theo quy định của pháp luật;
- u) Thu kết dư ngân sách địa phương;
- v) Các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.

2. Các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương theo quy định tại khoản 2 Điều 35 của Luật này.

3. Thu bổ sung cân đối ngân sách, bổ sung có mục tiêu từ ngân sách trung ương.

4. Thu chuyển nguồn của ngân sách địa phương từ năm trước chuyển sang.

Hộp 3: Nhiệm vụ chi của NSDP

Điều 38. Nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương

1. Chi đầu tư phát triển:

- a) Đầu tư cho các dự án do địa phương quản lý theo các lĩnh vực được quy định tại khoản 2 Điều này;
- b) Đầu tư và hỗ trợ vốn cho các doanh nghiệp cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích do Nhà nước đặt hàng, các tổ chức kinh tế, các tổ chức tài chính của địa phương theo quy định của pháp luật;
- c) Các khoản chi khác theo quy định của pháp luật.

2. Chi thường xuyên của các cơ quan, đơn vị ở địa phương được phân cấp trong các lĩnh vực:

- a) Sự nghiệp giáo dục - đào tạo và dạy nghề;
 - b) Sự nghiệp khoa học và công nghệ;
 - c) Quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội, phân giao địa phương quản lý;
 - d) Sự nghiệp y tế, dân số và gia đình;
 - đ) Sự nghiệp văn hóa thông tin;
 - e) Sự nghiệp phát thanh, truyền hình;
 - g) Sự nghiệp thể dục thể thao;
 - h) Sự nghiệp bảo vệ môi trường;
 - i) Các hoạt động kinh tế;
 - k) Hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước, tổ chức chính trị và các tổ chức chính trị - xã hội; hỗ trợ hoạt động cho các tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp theo quy định của pháp luật;
 - l) Chi bảo đảm xã hội, bao gồm cả chi thực hiện các chính sách xã hội theo quy định của pháp luật;
 - m) Các khoản chi khác theo quy định của pháp luật.
3. Chi trả nợ lãi các khoản do chính quyền địa phương vay.
4. Chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính địa phương.
5. Chi chuyển nguồn sang năm sau của ngân sách địa phương.
6. Chi bổ sung cân đối ngân sách, bổ sung có mục tiêu cho ngân sách cấp dưới.
7. Chi hỗ trợ thực hiện một số nhiệm vụ quy định tại các điểm a, b và c khoản 9 Điều 9 của Luật này.

Hộp 4: Nguyên tắc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa ngân sách các cấp ở địa phương, xã.

Điều 39. Nguyên tắc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa ngân sách các cấp ở địa phương

1. Căn cứ vào nguồn thu, nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương quy định tại Điều 37 và Điều 38 của Luật này, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định phân cấp cụ thể nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa ngân sách các cấp ở địa phương theo nguyên tắc sau:

- a) Phù hợp với phân cấp nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh đối với từng lĩnh vực và đặc điểm kinh tế, địa lý, dân cư, trình độ quản lý của từng vùng, từng địa phương;
- b) Ngân sách xã, thị trấn được phân chia nguồn thu từ các khoản: thuế sử dụng đất phi nông nghiệp; thuế môn bài thu từ cá nhân, hộ kinh doanh; thuế sử dụng đất nông nghiệp thu từ hộ gia đình; lệ phí trước bạ nhà, đất;
- c) Ngân sách cấp huyện, ngân sách cấp xã không có nhiệm vụ chi nghiên cứu khoa học và công nghệ;
- d) Trong phân cấp nhiệm vụ chi đối với thị xã, thành phố thuộc tỉnh phải có nhiệm vụ chi đầu tư xây dựng các trường phổ thông công lập các cấp, điện chiếu sáng, cấp thoát nước, giao thông đô thị, vệ sinh đô thị và các công trình phúc lợi công cộng khác.

2. Căn cứ vào tỷ lệ phần trăm (%) đối với các khoản thu phân chia do Chính phủ giao và các nguồn thu ngân sách địa phương hưởng 100%, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định tỷ lệ phần trăm (%) đối với các khoản thu phân chia giữa ngân sách các cấp ở địa phương.

Hộp 5: Xác định số bổ sung cân đối ngân sách, bổ sung có mục tiêu và tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa ngân sách các cấp.

Điều 40. Xác định số bổ sung cân đối ngân sách, bổ sung có mục tiêu và tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa ngân sách các cấp

1. Ngân sách địa phương được sử dụng nguồn thu được hưởng 100%, số thu được phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) đối với các khoản thu phân chia và số bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên để cân đối thu, chi ngân sách cấp mình, bảo đảm các nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh được giao.

2. Tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu và số bổ sung cân đối được xác định trên cơ sở:

a) Tính toán các nguồn thu, nhiệm vụ chi quy định tại các điều 35, 37 và 38 của Luật này theo các chế độ thu ngân sách, nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ ngân sách và các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách, theo các tiêu chí về dân số, điều kiện tự nhiên, điều kiện kinh tế - xã hội của từng vùng; chú ý tới vùng sâu, vùng xa, vùng căn cứ cách mạng, vùng có đồng đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống và vùng có khó khăn, vùng đặc biệt khó khăn; vùng có diện tích đất trồng lúa nước lớn; vùng rừng phòng hộ, rừng đặc dụng; vùng kinh tế trọng điểm;

b) Đối với khoản thu ngân sách địa phương được hưởng theo quy định tại điểm đ và điểm i khoản 1 Điều 37 của Luật này không dùng để xác định tỷ lệ phần trăm (%) đối với các khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương và xác định số bổ sung cân đối từ ngân sách trung ương cho ngân sách địa phương.

3. Số bổ sung có mục tiêu từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới được xác định theo nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ ngân sách và các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách; khả năng ngân sách cấp trên và khả năng cân đối ngân sách của từng địa phương cấp dưới, để hỗ trợ ngân sách cấp dưới trong các trường hợp sau:

a) Thực hiện các chính sách, chế độ mới do cấp trên ban hành chưa được bố trí trong dự toán ngân sách của năm đầu thời kỳ ổn định ngân sách;

b) Thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia và các chương trình, dự án khác của cấp trên, phần giao cho cấp dưới thực hiện;

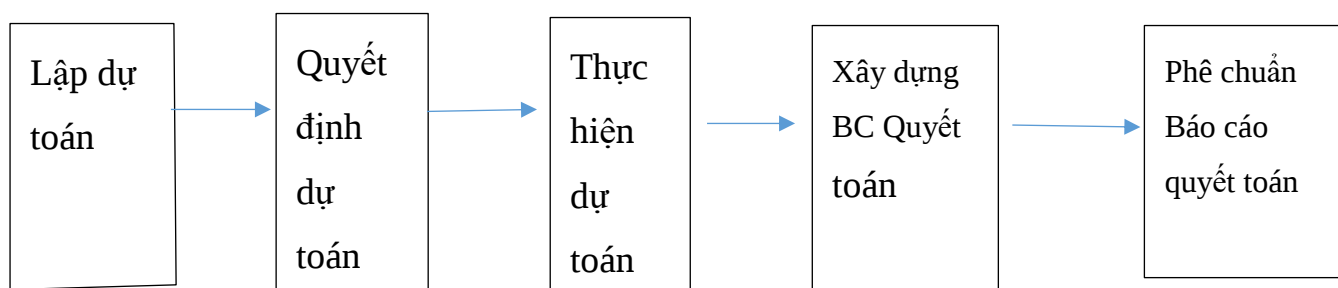
c) Hỗ trợ chi khắc phục thiên tai, thảm họa, dịch bệnh trên diện rộng vượt quá khả năng cân đối của ngân sách cấp dưới;

d) Hỗ trợ thực hiện một số chương trình, dự án lớn, đặc biệt quan trọng có tác động lớn đến phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Mức hỗ trợ được xác định cụ thể cho từng chương trình, dự án. Tổng mức hỗ trợ vốn đầu tư phát triển hằng năm của ngân sách trung ương cho ngân sách địa phương quy định tại điểm này tối đa không vượt quá 30% tổng chi đầu tư xây dựng cơ bản của ngân sách trung ương.

3. Quy trình ngân sách

Quy trình ngân sách được hiểu là cách thức xây dựng dự toán ngân sách (bao gồm NSNN và NSDP), thực hiện (chấp hành) ngân sách và quyết toán ngân sách. Thông thường quy trình ngân sách được hiểu gồm 3 bước sau: Bước 1: Xây dựng, quyết định dự toán; Bước 2: thực hiện dự toán; Bước 3: phê chuẩn quyết toán. Tuy nhiên, nếu căn cứ vào vai trò của các chủ thể tham gia từng giai đoạn, chúng ta có thể chia thành 5 bước sau:

Hình 1: Sơ đồ mô hình ngân sách



Quá trình này có sự tham gia của nhiều chủ thể và mỗi giai đoạn khác nhau thì sẽ có những chủ thể đóng vai trò quyết định, thể hiện ở hộp sau:

Hộp 6: Sự tham gia của các chủ thể trong quy trình NSDP.

STT	Giai đoạn	Chủ thể chính	Các chủ thể phối hợp
1	Lập dự toán	UBND cấp tỉnh (Sở Tài chính)	UBND huyện và các cơ quan, tổ chức, đơn vị trên địa bàn...
2	Thông qua dự toán	HĐND cấp tỉnh	UBND, các sở, ngành....
3	Thực hiện dự toán	UBND	HĐND và các cơ quan, tổ chức, đơn vị trên địa bàn...
4	Xây dựng Báo cáo quyết toán	UBND	UBND các huyện, các cơ quan, tổ chức, đơn vị trên địa bàn...
5	Thông qua Quyết toán	HĐND	UBND và các cơ quan, tổ chức, đơn vị trên địa bàn...

II. Thẩm quyền của HĐND trong lĩnh vực NSNN

1. Chức năng của HĐND trong lĩnh vực NSNN

Trong lĩnh vực NSNN, HĐND có 2 chức năng chính là:

(1) Quyết định các vấn đề về ngân sách theo quy định của pháp luật. Cụ thể là quyết định kế hoạch tài chính 05 năm địa phương; kế hoạch đầu tư công trung hạn 05 năm địa phương; dự toán thu NSNN trên địa bàn; phương án phân bổ NSDP; phê chuẩn quyết toán NSDP...

(2) Giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương và việc thực hiện nghị quyết của HĐND trong lĩnh vực NSNN. Chức năng này được thực hiện thông qua các chủ thể như: Tập thể HĐND, Thường trực HĐND, ban KTNS, Tổ đại biểu HĐND, các đại biểu HĐND.

2. Thẩm quyền của HĐND về NSNN

Theo Điều 30 Luật NSNN, HĐND có các nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

Hộp 7: Nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND về NSNN

1. Căn cứ vào nhiệm vụ thu, chi ngân sách được cấp trên giao và tình hình thực tế tại địa phương, quyết định dự toán NSDP.
2. Quyết định phân bổ dự toán ngân sách cấp mình:
3. Phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương.
4. Quyết định các chủ trương, biện pháp để triển khai thực hiện ngân sách địa phương.
5. Quyết định điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết.
6. Giám sát việc thực hiện ngân sách đã được Hội đồng nhân dân quyết định.
7. Bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật về tài chính - ngân sách của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp và Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên.
8. Quyết định danh mục các chương trình, dự án thuộc kế hoạch đầu tư trung hạn nguồn ngân sách nhà nước của ngân sách cấp mình; quyết định chương trình, dự án đầu tư quan trọng của địa phương được đầu tư từ nguồn vốn ngân sách nhà nước.
9. Đối với Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, ngoài nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại các khoản 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 và 8 Điều này còn có một số nhiệm vụ, quyền hạn khác.

PHẦN 2: KỸ NĂNG GIÁM SÁT KHI ĐẠI BIỂU THAM GIA CÁC PHIÊN HỌP VỀ NSDP

Trong phần này sẽ đề cập đến kỹ năng của đại biểu khi giám sát các báo cáo về xây dựng dự toán, thực hiện dự toán và quyết toán NSDP do UBND trình tại các phiên họp của HĐND, Thường trực HĐND và ban KTNS. Việc giám sát chủ yếu thông qua hình thức xem xét, cho ý kiến vào các báo cáo này.

I. Một số nguyên tắc và văn bản pháp luật cần thiết khi xem xét, quyết định và giám sát NSDP (trong các khâu xây dựng dự toán, thực hiện dự toán và quyết toán NSDP)

1. Nguyên tắc lập, thẩm tra, xem xét, quyết định NSDP

Đây là nội dung rất quan trọng, là yếu tố đầu tiên mà đại biểu cần biết để xem xét, đánh giá về dự toán, chấp hành và quyết toán NSDP.

Hộp 8: Nguyên tắc lập, thẩm tra, xem xét, quyết định NSDP

1. Bảo đảm sự thống nhất, phù hợp giữa kế hoạch tài chính 05 năm địa phương, kế hoạch đầu tư công trung hạn 05 năm địa phương, kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước 03 năm địa phương, dự toán ngân sách địa phương, phân bổ ngân sách địa phương và quyết toán ngân sách địa phương hằng năm.
2. Kế hoạch tài chính ngân sách, dự toán ngân sách địa phương đảm bảo cân đối ngân sách vững chắc, tiến tới cân bằng thu chi ngân sách; phân bổ ngân sách địa phương tập trung vào các nhiệm vụ trọng tâm về phát triển kinh tế - xã hội; quyết toán ngân sách địa phương phải chính xác, đầy đủ, hiệu quả, ngân sách cấp huyện, xã không được quyết toán chi ngân sách lớn hơn thu ngân sách.
3. Việc lập, thẩm tra, xem xét, quyết định kế hoạch tài chính 05 năm địa phương; kế hoạch đầu tư công trung hạn 05 năm địa phương; nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ ngân sách địa phương, tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương; dự toán và phân bổ ngân sách địa phương hằng năm; điều chỉnh kế hoạch tài chính 05 năm địa phương, kế hoạch đầu tư công trung hạn 05 năm địa phương, dự toán ngân sách địa phương; phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương phải tuân thủ các quy định về nguyên tắc cân đối, quản lý ngân sách, phân cấp quản lý nguồn thu, nhiệm vụ chi và quan hệ giữa các cấp ngân sách, nội dung, trình tự, phương thức, thời gian, thẩm quyền của Luật ngân sách nhà nước, Luật đầu tư công, Luật tổ chức chính quyền địa phương và quy định của Quy chế này.

Nguồn: Nghị định số 31/2017/NĐ-CP ngày 23/3/2017 ban hành Quy chế lập, thẩm tra, quyết định Kế hoạch tài chính 05 năm địa phương, Kế hoạch đầu tư công trung hạn 05 năm địa phương, Kế hoạch tài chính – NSNN 03 năm địa phương, dự toán và phân bổ NSDP, phê chuẩn quyết toán NSDP hằng năm

2. Một số văn bản pháp luật cần thiết cho quá trình xem xét, quyết định và giám sát NSDP (trong các khâu xây dựng dự toán, thực hiện dự toán và quyết toán NSDP)

Để việc giám sát NSDP được chất lượng, đại biểu cần bám sát các văn bản pháp luật có liên quan, mục đích là để:

(1) Giúp cho quá trình phân tích việc xây dựng dự toán NSDP, thực hiện và quyết toán NSDP được nhanh chóng, khoa học, thuận lợi và đúng quy định của pháp luật.

(2) Giúp cho các nhận xét, kiến nghị, đề xuất của đại biểu phù hợp với quy định của pháp luật, có tính thuyết phục đối với các đối tượng chịu sự giám sát...

Do hệ thống văn bản pháp luật liên quan đến NSNN rất nhiều nên sau đây, chúng tôi liệt kê một số văn bản cơ bản. Trong quá trình nghiên cứu, đại biểu cần cập nhật các văn bản được ban hành trong năm và các văn bản cần thiết khác.

Hộp 9: Một số văn bản pháp luật cần thiết cho quá trình xem xét, quyết định và giám sát NSDP

- Hiến pháp hiện hành
- Luật NSNN hiện hành;
- Luật đầu tư công hiện hành;
- Nghị quyết của Quốc hội và Nghị quyết của HĐND về Kế hoạch phát triển 5 năm và hằng năm;
- Các nghị quyết của Quốc hội về Kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia, Kế hoạch đầu tư công trung hạn 05 năm quốc gia; Các Nghị quyết của HĐND về Kế hoạch tài chính 05 năm địa phương, Kế hoạch đầu tư công trung hạn 05 năm địa phương;
- Nghị quyết Quốc hội về dự toán NSNN, phân bổ NSTW của năm dự toán, Nghị quyết về quyết toán ngân sách của Quốc hội;
- Nghị quyết của UBND tỉnh về nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ NSNN ở năm đầu của thời kỳ ổn định ngân sách;
- Các luật thuế, luật chuyên ngành và Nghị quyết khác của Quốc hội liên quan đến thu chi NSDP;
- Các VBPL liên quan vốn đầu tư công nguồn NSTW cho địa phương 5 năm và hằng năm như: Nghị quyết của Quốc hội phân bổ vốn đầu tư công, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về giao vốn đầu tư công, Nghị quyết của UBND tỉnh phân bổ, hỗ trợ từ nguồn tăng thu, tiết kiệm chi NSTW, Nghị quyết của Quốc hội về tiếp nhận vốn viện trợ nước ngoài...
- Các VBPL về phân bổ, giao vốn NSDP, sử dụng nguồn vượt thu NSDP, sử dụng nguồn tiết kiệm chi NSDP...
- Nghị định số 31/2017/NĐ-CP ngày 23/3/2017 của Chính phủ ban hành Quy chế lập, thẩm tra, quyết định kế hoạch tài chính 05 năm địa phương, kế hoạch đầu tư công trung hạn 05 năm, kế hoạch tài chính – NSNN 03 năm địa phương, dự toán và phân bổ NSDP, phê chuẩn quyết toán NSDP hằng năm và các nghị định khác của Chính phủ hướng dẫn thi hành Luật NSNN
- Chỉ thị của Chính phủ, Thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính, Bộ KHĐT về xây dựng dự toán hằng năm;
- Quyết định giao nhiệm vụ thu, chi ngân sách của Chủ tịch UBND tỉnh (đối với cấp huyện); của Chủ tịch UBND huyện (đối với cấp xã).
- Hướng dẫn của UBND tỉnh về xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và tài chính ngân sách hằng năm...

II. Kỹ năng giám sát tại các phiên họp về ngân sách của HĐND, Thường trực HĐND, ban KTNS

1. Kỹ năng giám sát việc xây dựng dự toán

1.1. Kỹ năng đọc, tìm tài liệu và đánh giá bước đầu (đánh giá sơ bộ) Báo cáo dự toán

1.1.1. Kỹ năng đọc, tìm tài liệu

Do tài chính ngân sách là lĩnh vực phức tạp nên tài liệu xây dựng Báo cáo dự toán NSDP gồm khá nhiều văn bản. Trong đó, cơ bản nhất là:

(1) Tờ trình kèm Báo cáo việc thực hiện dự toán ngân sách năm hiện hành và dự toán NSDP năm tiếp theo;

(2) Báo cáo thẩm tra của Ban KTNS.

Ngoài ra, đại biểu cũng cần xem xét đến các tài liệu của kỳ họp Quốc hội gần nhất và kiến nghị của cử tri.

Để thuận tiện cho việc nghiên cứu, về cơ bản, các đại biểu có thể tiến hành theo các bước sau đây. Tuy nhiên, thứ tự các bước không mang tính cứng nhắc, bắt buộc. Các đại biểu có thể lựa chọn thứ tự các bước theo cách khác, sao cho phù hợp với cách nghiên cứu, tiếp cận và thói quen của đại biểu.

Hộp 10: Các bước trong nghiên cứu Báo cáo dự toán NSDP

I. Bước 1: Đọc Hồ sơ Dự toán

- Xem xét Hồ sơ Dự toán được trình đã đầy đủ các tài liệu và phụ lục hay chưa? Có gửi đúng hạn hay không? (1)
- Xem xét Báo cáo dự toán NSDP:
 - + Tìm, “đánh dấu” các nội dung có liên quan đến các chế độ chính sách và “tra ngược” lại các văn bản quy định về vấn đề này (2).
 - + Xem xét các nội dung chính trong Báo cáo đã đề cập đến các khoản quan trọng hay chưa? (3)

II. Đọc BCTT của Ban KTNS

- Chú ý các vấn đề Ban KTNS còn có ý kiến khác với cơ quan soạn thảo (1).
- Chú ý các vấn đề Ban KTNS đề xuất mới, không có trong Tờ trình (2)

III. Đọc tài liệu kỳ họp Quốc hội gần nhất

- Đọc các Tờ trình của Chính phủ về KTXH, NSNN.
- Đọc các báo cáo thẩm tra của Ủy ban Kinh tế, Ủy ban TCNS; Báo cáo giải trình tiếp thu của UBNDTVQH về TCNS.
- Đọc các Nghị quyết của Quốc hội về TCNS.
- Đọc các tài liệu khác của Quốc hội có liên quan

IV. Đọc các kiến nghị cử tri

- Đối chiếu xem các báo cáo của UBND, ban KTNS đã phản ánh các ý kiến, kiến nghị quan trọng, hợp lý của người dân hay chưa?;
- Nắm bắt các thông tin quan trọng, đúng đắn trên các phương tiện thông tin đại chúng, các diễn đàn.... để sử dụng trong quá trình đánh giá các báo cáo.

Làm rõ các nội dung của Hộp...

- Đối với Mục I. Đọc Hồ sơ dự toán

+ Đối với mục (1): “Xem xét Hồ sơ Dự toán được trình đã đầy đủ các tài liệu và phụ lục hay chưa? Có gửi đúng hạn hay không”?: Thông thường có thể xảy ra các trường hợp sau: Thiếu tài liệu thuyết minh hoặc Phụ lục theo quy định của Nghị định số 31/2017/NĐ-CP, Hồ sơ bị gửi chậm theo quy định của pháp luật. Các đại biểu có thể phát biểu về vấn đề này.

+ Đối với mục (2): “Tìm, “đánh dấu” các nội dung có liên quan đến các chế độ chính sách và “tra ngược” lại các văn bản quy định về vấn đề này”. Mục đích của công việc này là để kiểm tra lại tính chính xác của Báo cáo và cũng giúp đại biểu hiểu sâu sắc hơn về chế độ, chính sách mà Báo cáo đề cập đến.

Ví dụ, trong Báo cáo đánh giá tình hình thực hiện nhiệm vụ NSNN năm 2019, xây dựng dự toán NSNN năm 2020 của tỉnh A có đoạn: “Tiếp tục thu thuế bảo vệ môi trường theo mức thu điều chỉnh tăng từ ngày 1/1/2019 theo Nghị quyết số 579/2018/UBTVQH14 ngày 26/9/2018 của UBTVQH”. Như vậy, đại biểu cần tìm Nghị quyết nêu trên để biết mức thu cụ thể như thế nào áp dụng cho năm 2020.

+ Đối với mục (3): “Xem xét các nội dung chính trong Báo cáo đã đề cập đến các khoản quan trọng trong năm tới hay chưa”. Mục đích của công việc này là để xem xét tính đầy đủ, cụ thể của Báo cáo. Ví dụ, trong phần thu ngân sách, đại biểu có thể xem Báo cáo đã đề cập, phân tích về khoản thu từ đất, thu từ thoái vốn các doanh nghiệp nhà nước hay chưa?

Đối với Mục II. Đọc BCTT của Ban KTNS:

+ Mục (1): “Chú ý các vấn đề Ban KTNS còn có ý kiến khác với cơ quan soạn thảo”. Đại biểu có thể thấy khá rõ vấn đề này trong Báo cáo thẩm tra của

Ban KTNS. Ví dụ như, cơ quan soạn thảo đề nghị tốc độ tăng thu dự toán năm sau là 7%, nhưng Ban KTNS cho rằng, căn cứ vào tốc độ tăng trưởng của địa phương, dự kiến một số khoản thu lớn sẽ có trong năm dự toán thì dự toán thu NSDP cần tăng lên 9%.

+ Mục (2): “Chú ý các vấn đề Ban KTNS đề xuất mới, không có trong Tờ trình”. Thông thường các đề xuất mới chính là kiến nghị mang tính giải pháp của Ban KTNS. Ví dụ, tại Tờ trình của UBND tỉnh A không nêu cụ thể về phương án giải quyết các dự án đầu tư công còn dang dở. Nhưng trong Báo cáo thẩm tra của Ban KTNS tỉnh đã đề nghị dùng kinh phí làm lương còn dư để đầu tư dứt điểm dự án xây dựng cầu vượt sông để bà con có thể đi lại thuận tiện, thúc đẩy phát triển kinh tế, xã hội của địa phương. Đại biểu có thể chú ý vấn đề này để nghiên cứu, phát biểu.

Đối với Mục III. Đọc tài liệu kỳ họp Quốc hội gần nhất³ (Nghị quyết của Quốc hội, Tờ trình của Chính phủ, Báo cáo giải trình tiếp thu của UBTWQH, Báo cáo thẩm tra của Ủy ban TCNS về các vấn đề thuộc TCNS). Mục đích của việc đọc các tài liệu này là giúp đại biểu có cái nhìn tổng thể, có tính chất vĩ mô về chính sách tài khóa quốc gia; cơ sở, mục đích, ý nghĩa của việc ban hành các chính sách đó và kết quả thực hiện trên phạm vi cả nước... Đồng thời, đối chiếu với các báo cáo của địa phương, tình hình thực tế của địa phương để xem địa phương đã đề cập đầy đủ các vấn đề quan trọng, cần thiết hay chưa? các nhận định, giải pháp của địa phương có phù hợp và có tính khả thi hay không?

Có một vướng mắc là một số tài liệu kỳ họp Quốc hội hiện nay như Tờ trình, Báo cáo thẩm tra về dự toán NSNN, phân bổ NSTW vẫn là tài liệu được bảo quản theo chế độ “Mật”. Tuy nhiên, vẫn có những tài liệu công khai như Nghị

³ Ngoài ra, đại biểu có thể đọc thêm tài liệu của các kỳ họp Quốc hội khác có liên quan đến nội dung đại biểu quan tâm.

quyết của Quốc hội về NSNN, phân bổ NSTW và một số tài liệu khác về NSNN mà đại biểu có thể khai thác để phục vụ cho quá trình công tác của mình.

1.1.2. Kỹ năng đánh giá bước đầu (đánh giá sơ bộ) Báo cáo

Việc đọc các báo cáo, tài liệu nêu trên cần gắn liền với việc đánh giá các báo cáo. Nhìn chung, việc đánh giá báo cáo sẽ dựa trên một số tiêu chí như sau:

Hộp 11: Một số tiêu chí đánh giá bước đầu Báo cáo của UBND

- Tiêu chí 1: Báo cáo được lập theo đúng trình tự thủ tục, được gửi đúng hạn.
- Tiêu chí 2: Báo cáo được lập theo đúng căn cứ, yêu cầu, nội dung quy định tại Nghị định số 31/2017/NĐ-CP. Dự toán bao quát và bảo đảm các chế độ chính sách theo quy định của pháp luật (đặc biệt lưu ý đến các chế độ, chính sách mới được ban hành để tránh bị bỏ sót). Việc phân bổ ngân sách cho các đơn vị thụ hưởng phải tính đến các yếu tố vùng khó khăn.
- Tiêu chí 3: Báo cáo được xây dựng đúng đắn, khách quan, phù hợp với tình hình thực tế.
- Tiêu chí 4: Báo cáo được xây dựng rõ ràng, dễ hiểu, chặt chẽ, các chính sách được dự kiến ban hành có cơ sở đảm bảo cân đối được nguồn để thực hiện.

Một số hộp cụ thể hóa tiêu chí 2:

Hộp (11)-1: Căn cứ lập dự toán NSDP

- a) Mục tiêu, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm quốc phòng, an ninh, đối ngoại, bình đẳng giới;
- b) Chính sách, chế độ thu ngân sách nhà nước, định mức phân bổ ngân sách và chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách;
- c) Kế hoạch tài chính 05 năm địa phương và kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước 03 năm địa phương (đối với tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương); kế hoạch đầu tư công trung hạn 05 năm địa phương;
- d) Tình hình thực hiện ngân sách địa phương năm hiện hành;
- đ) Nhiệm vụ thu, chi ngân sách cấp trên giao; nguồn thu, nhiệm vụ chi ngân sách được phân cấp; báo cáo dự toán ngân sách của các cơ quan, đơn vị thuộc cấp mình, địa phương cấp dưới trực tiếp;
- e) Các căn cứ khác theo quy định tại Điều 41 Luật ngân sách nhà nước và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật ngân sách nhà nước.

Hộp (11)-2 : Yêu cầu lập dự toán NSDP

- Dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn phải căn cứ vào dự báo các chỉ tiêu kinh tế, tăng trưởng của địa phương và các chỉ tiêu liên quan, các quy định của pháp luật về thuế, phí, lệ phí, chế độ thu ngân sách và tổng hợp theo từng khoản thu.
- Dự toán chi ngân sách địa phương tổng hợp theo cơ cấu chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên chi tiết theo từng lĩnh vực, chi trả nợ lãi các khoản do chính quyền địa phương vay, chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính, dự phòng ngân sách.
- Dự toán ngân sách các cấp được lập theo đúng biểu mẫu, thời hạn do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định.

Hộp (11)-3: Nội dung dự toán NSDP

- Các căn cứ xây dựng dự toán ngân sách địa phương về nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, cơ sở xây dựng dự toán thu, chi ngân sách theo chế độ quy định;
- Mục tiêu, nhiệm vụ của ngân sách địa phương;
- Dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn, bao gồm thu nội địa, thu dầu thô, thu từ hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu bảo đảm không thấp hơn dự toán thu ngân sách nhà nước được cấp trên giao;
- Dự toán thu ngân sách địa phương, bao gồm các khoản thu ngân sách địa phương hưởng 100%, phần ngân sách địa phương được hưởng từ các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) và thu bổ sung từ ngân sách cấp trên (bao gồm số bổ sung cân đối ngân sách và số bổ sung có mục tiêu). Đối với năm đầu thời kỳ ổn định ngân sách địa phương, phải kèm theo căn cứ xác định số bổ sung cân đối ngân sách;
- Dự toán chi ngân sách địa phương, bao gồm chi ngân sách cấp mình và chi ngân sách địa phương cấp dưới, chi tiết theo chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi trả nợ lãi vay (nếu có), chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính, dự phòng ngân sách, chi chương trình mục tiêu quốc gia, chi chương trình mục tiêu. Trong chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên có mức chi cụ thể cho các lĩnh vực giáo dục - đào tạo và dạy nghề, khoa học và công nghệ. Trong chi đầu tư phát triển báo cáo rõ việc xử lý nợ đọng vốn đầu tư xây dựng cơ bản, thu hồi vốn ứng trước;
- Các tài liệu thuyết minh dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn, dự toán thu, chi ngân sách địa phương;
- Bội chi ngân sách địa phương cấp tỉnh, phương án vay bù đắp bội chi (Vay trong nước từ phát hành trái phiếu chính quyền địa phương và các khoản vay trong nước khác theo quy định của pháp luật. Vay lại từ nguồn Chính phủ vay nước ngoài). Báo cáo trả nợ gốc ngân sách địa phương; mức dư nợ vay, nợ đến hạn phải trả, số nợ quá hạn phải trả, số lãi phải trả trong năm, số vay, khả năng trả nợ trong năm và số dư nợ đến cuối năm;
- Các chủ trương, giải pháp chủ yếu thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách năm sau.

(Kèm theo các biểu mẫu từ số 15 đến số 18)

1.2. Kỹ năng phát hiện vấn đề trong xây dựng dự toán

1.2.1. Một số lưu ý khi phát hiện các vấn đề trong xây dựng dự toán.

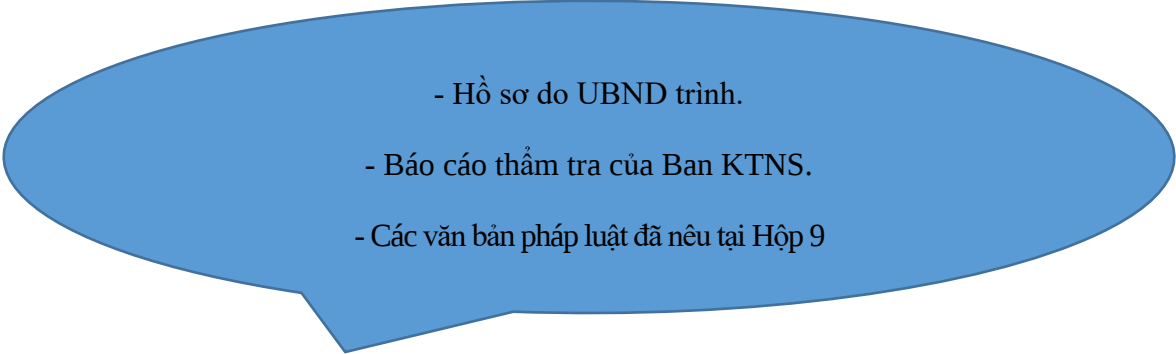
Đại biểu HĐND do nhân dân địa phương bầu ra, là “cầu nối” giữa người dân và Nhà nước. Những ý kiến phát biểu của đại biểu rất quan trọng đối với việc hình thành các chính sách, trong đó có chính sách về tài chính ngân sách. Vì thế, khi đại biểu phát biểu ý kiến đối với các vấn đề bất cập hoặc đại biểu đề xuất các nội dung mới thì cần có sự cân trọng và chuẩn xác và hợp lý, có tính khả thi. Đây chính là một số lưu ý khi đại biểu phát hiện vấn đề.

Hộp 12: Một số lưu ý khi phát hiện các vấn đề trong quá trình xây dựng dự toán.

- Vấn đề phát hiện phải có cơ sở thuyết phục;
- Đảm bảo tính chính xác của vấn đề được phát hiện;
- Việc đề xuất các giải pháp phải có cơ sở và có tính khả thi;
- Vấn đề phát hiện phải có nhiều ý nghĩa đối với việc hình thành chính sách hoặc giá trị pháp lý, chất lượng nội dung, kỹ thuật của văn bản.

Để thực hiện được các lưu ý trên, đại biểu cần đọc kỹ các tài liệu sau:

Hình 4: Các tài liệu trực tiếp phục vụ quá trình xem xét dự toán NSDP

- 
- Hồ sơ do UBND trình.
 - Báo cáo thẩm tra của Ban KTNS.
 - Các văn bản pháp luật đã nêu tại Hộp 9

1.2.2. Kỹ năng phát hiện vấn đề trong việc xây dựng dự toán thu NSDP

Đại biểu có thể phát hiện các vấn đề đối với việc xây dựng dự toán thu NSDP bằng các cách như sau:

Hộp 13 Các cách phát hiện các vấn đề đối với việc xây dựng dự toán thu NSDP

- > **Cách thứ nhất:** Phát hiện vấn đề dựa trên các quan điểm khác nhau giữa cơ quan thẩm tra và cơ quan soạn thảo về dự toán thu hoặc dựa trên các đề xuất mới của cơ quan thẩm tra mà không có trong Tờ trình của cơ quan soạn thảo.
- > **Cách thứ hai:** Phát hiện vấn đề dựa trên tài liệu kỳ họp Quốc hội về thu NSNN.
- > **Cách thứ ba:** Phát hiện vấn đề dựa trên kiến nghị cử tri, các thông tin khác mà đại biểu tự thu thập được về thu NSNN.
- > **Cách thứ tư:** Đại biểu tự phát hiện vấn đề từ nội dung các quy định của pháp luật về thu NSNN, từ các nghiên cứu, ý kiến của chuyên gia về KTXH, TCNS có liên quan đến báo cáo. Trong đó chú ý việc bảo đảm nguyên tắc: Đối với các khoản dự toán thu NSNN trên địa bàn, HĐND cấp tỉnh không được quyết định thấp hơn dự toán được giao, mà chỉ có thể giao bằng hoặc cao hơn.

Phân tích các nội dung cụ thể trong Hộp:

> **Cách thứ nhất:** *Phát hiện vấn đề dựa trên các quan điểm khác nhau giữa cơ quan thẩm tra và cơ quan soạn thảo hoặc dựa trên các đề xuất mới của cơ quan thẩm tra mà không có trong Tờ trình của cơ quan soạn thảo.*

Sau khi đại biểu đọc, “đánh dấu” các điểm khác nhau giữa cơ quan thẩm tra và cơ quan soạn thảo hoặc các đề xuất mới của cơ quan thẩm tra mà không có trong Tờ trình của cơ quan soạn thảo, đại biểu nghiên cứu kỹ quan điểm của từng bên (cơ quan soạn thảo và cơ quan thẩm tra) để thể hiện lập trường của mình và có thể phát biểu theo các cách sau đây:

(1) Đưa ra căn cứ, lập luận để làm rõ hơn quan điểm của mình. Điều này cũng giúp cho ý kiến của đại biểu có sức thuyết phục, giúp cho cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm tra có thể tiếp thu nếu thấy phù hợp.

Ví dụ, tại Tờ trình của tỉnh Y về dự toán NSDP năm 2022 đã nêu như sau:

“2.7 Thu từ lệ phí trước bạ

Số thu lệ phí trước bạ trên địa bàn chủ yếu là từ ô tô, xe máy. Dự kiến năm 2022 thị trường ô tô, xe máy tiếp tục duy trì đà tăng trưởng. Tỉnh xây dựng dự toán năm 2022 là 400 tỷ đồng, tăng 8 % so với ước thực hiện năm 2021”.

Báo cáo thẩm tra của Ban KTNS không đồng ý với dự kiến này và đề nghị tăng lên. Đại biểu đồng ý với đề nghị của Ban KTNS. Trong trường hợp này, đại biểu có thể cung cấp thêm căn cứ, lập luận bằng cách so sánh tỷ lệ tăng thu từ lệ phí trước bạ các năm gần đây. Nếu các năm gần đây đều cao hơn 8%, (khoảng hơn 10%) và xu hướng phát triển kinh tế trên địa bàn cũng như đời sống của bà con được nâng lên thì đây cũng là một căn cứ để đại biểu yêu cầu UBND xem xét lại đề nghị của mình, có thể nâng mức tăng số thu từ khoản này lên mức 10%.

(2) Đề nghị cơ quan soạn thảo cung cấp thêm thông tin, hoàn thiện Báo cáo theo hướng chặt chẽ hơn. Trường hợp này áp dụng khi đại biểu không thể bổ sung được do không có thông tin hoặc những thông tin, luận cứ cần được bổ sung có tính chất đặc thù, chỉ UBND mới cung cấp được.

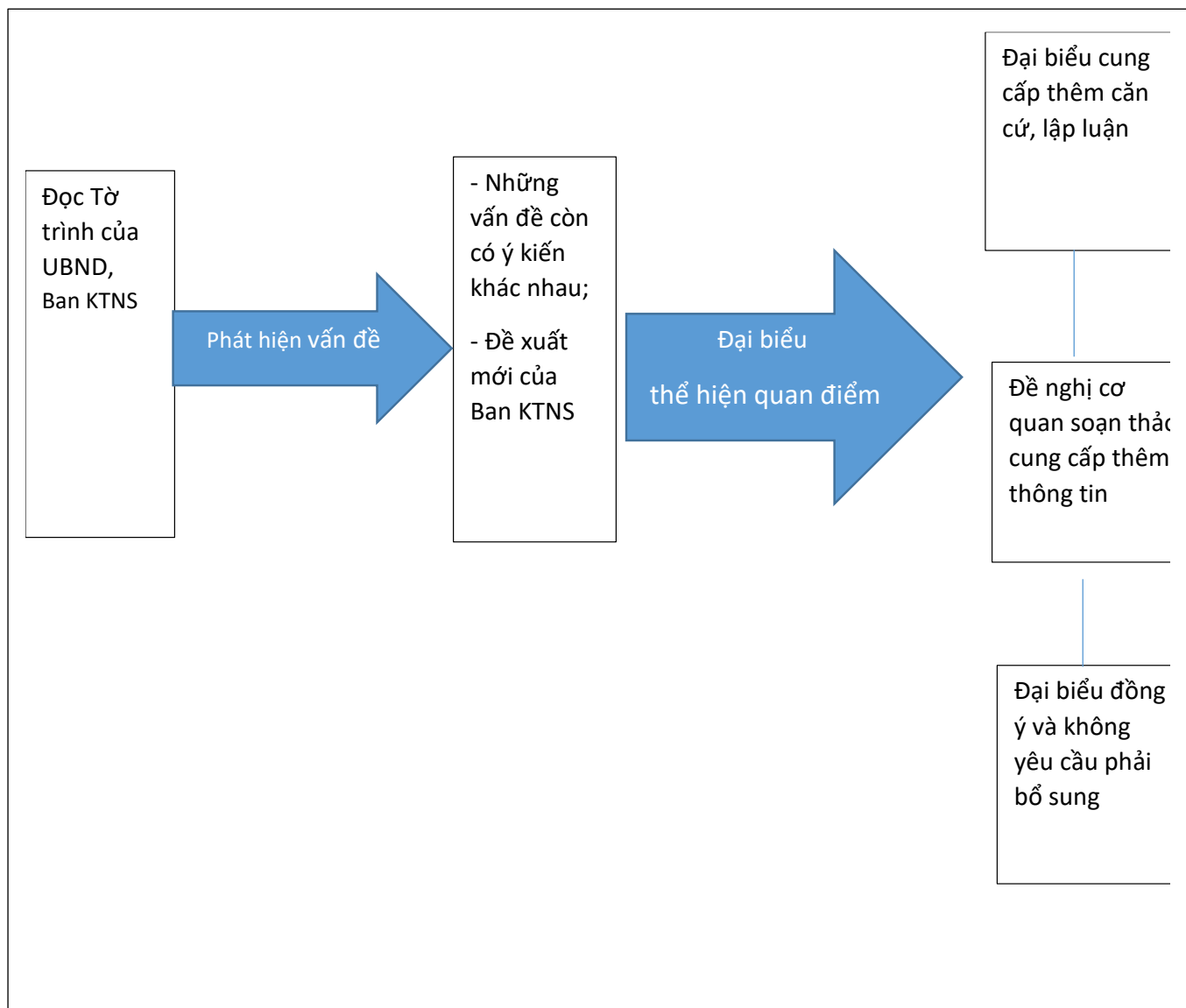
Ví dụ, tại Tờ trình của UBND xây dựng dự toán NSDP năm 2022 chỉ nêu:

“số thu từ khu vực doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài là 700 tỷ đồng, tăng 9% so với ước thực hiện năm 2021” và không có các cơ sở lập luận minh chứng. Ban KTNS không đồng ý và cho rằng dự kiến số thu này là thấp. Trong trường hợp này, đại biểu có thể phát biểu thể hiện ý kiến đồng ý với Ban KTNS và đề nghị UBND cung cấp thêm số liệu, căn cứ của dự kiến số thu nêu trên.

(3) Đồng ý với Tờ trình của Ủy ban hoặc đồng ý với ý kiến của Ban KTNS và không cần thiết phải yêu cầu bổ sung các lập luận, dẫn chứng trong trường hợp các báo cáo đã nêu đầy đủ. Đại biểu cũng có thể nhắc lại, tóm tắt một số lý do chủ yếu đã nêu trong các báo cáo mà đại biểu thấy tâm đắc.

Nhu vậy, cách thứ nhất được tóm tắt bằng sơ đồ sau:

Hình 5: Phát hiện vấn đề dựa trên các quan điểm khác nhau giữa cơ quan thẩm tra và cơ quan soạn thảo hoặc dựa trên các đề xuất mới của cơ quan thẩm tra mà không có trong Tờ trình của cơ quan soạn thảo



> Cách thứ hai: Phát hiện vấn đề dựa trên tài liệu kỳ họp Quốc hội.

Đại biểu có thể đối chiếu giữa Nghị quyết của Quốc hội về dự toán NSNN năm, Kế hoạch tài chính, Kế hoạch đầu tư công trung hạn với dự thảo Nghị quyết do UBND trình hoặc Báo cáo dự toán của UBND để xem các văn bản của địa phương đã phù hợp về chủ trương, đường lối và các chỉ tiêu... của trung ương ban hành hay chưa?

Ví dụ: Khoản 3 Điều 4 Nghị quyết số 34/2021/QH15 ngày 13/11/2021 về dự toán NSNN năm 2022 quy định như sau:

“3. Tiếp tục cơ cấu lại thu ngân sách nhà nước theo hướng bền vững; tập trung chỉ đạo quyết liệt để thực hiện nghiêm Luật Quản lý thuế, chống thất thu, chống chuyển giá, trốn thuế, gian lận thương mại; đơn đốc thu hồi nợ thuế, giảm nợ đọng thuế, tăng thu ngân sách nhà nước để bổ sung nguồn lực cho phòng, chống dịch COVID-19 và phục hồi kinh tế - xã hội; kiểm soát chặt chẽ việc hoàn thuế giá trị gia tăng; tiếp tục cải cách thủ tục hành chính về thuế, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý thuế; thực hiện nghiêm quy định về đấu giá khi thực hiện bán, chuyển nhượng, cho thuê tài sản công, giao đất, cho thuê đất theo quy định của pháp luật; đẩy nhanh tiến độ cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước tại các doanh nghiệp.”

Căn cứ vào quy định trên, đối chiếu với Tờ trình của UBND, nếu chưa thấy đề cập đến các vấn đề trên hoặc đề cập còn sơ sài, đại biểu có thể đặt câu hỏi xung quanh các vấn đề sau:

(1) Về hiệu quả công tác quản lý thuế trên địa bàn;

(2) Về việc hoàn thuế giá trị gia tăng;

(3) Về đấu giá khi thực hiện bán, chuyển nhượng, cho thuê tài sản công, giao đất, cho thuê đất;

(4) Về tiến độ cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước tại các doanh nghiệp trên địa bàn.

Ngoài ra, nếu có Báo cáo thẩm tra của Ủy ban TCNS, Tờ trình của Chính phủ về NSNN (những tài liệu không được quản lý theo chế độ “Mật”) đại biểu có thể nghiên cứu để có thêm căn cứ cho các lập luận, các phát hiện của mình.

> Cách thứ ba: Phát hiện vấn đề dựa trên kiến nghị cử tri, các thông tin khác mà đại biểu tự thu thập được.

Đại biểu có thể biết được các vấn đề bất cập trong quản lý NSNN, nhu cầu, nguyện vọng của người dân thông qua ý kiến của cử tri, thông qua các phương tiện thông tin đại chúng hoặc quá trình hoạt động của đại biểu. Đây là nguồn thông tin giá trị, phản ánh đúng “hơi thở” của cuộc sống mà đại biểu có thể sử dụng để phát biểu ý kiến của mình. Đó cũng là trách nhiệm của đại biểu vì đại biểu HĐND là do nhân dân địa phương bầu ra, phản ánh ý chí, nguyện vọng của nhân dân địa phương.

> Cách thứ tư: Đại biểu tự phát hiện vấn đề về dự toán thu từ nội dung các quy định của pháp luật có liên quan đến báo cáo

Trong quá trình nghiên cứu để tìm ra các vấn đề, đại biểu sẽ phải sử dụng nhiều quy định của pháp luật, trong đó chủ yếu là quy định của Luật NSNN, các văn bản hướng dẫn thi hành và cần lưu ý đến các chế độ, chính sách mới được ban hành, sẽ có hiệu lực trong năm được dự toán.

Để có thể phát hiện được vấn đề, đại biểu có thể tập trung nghiên cứu các nội dung sau đây:

+ Mức độ đáp ứng của dự toán NSDP so với yêu cầu của pháp luật (bao gồm cả việc đáp ứng các chỉ tiêu theo các văn bản hướng dẫn về việc xây dựng dự toán NSDP);

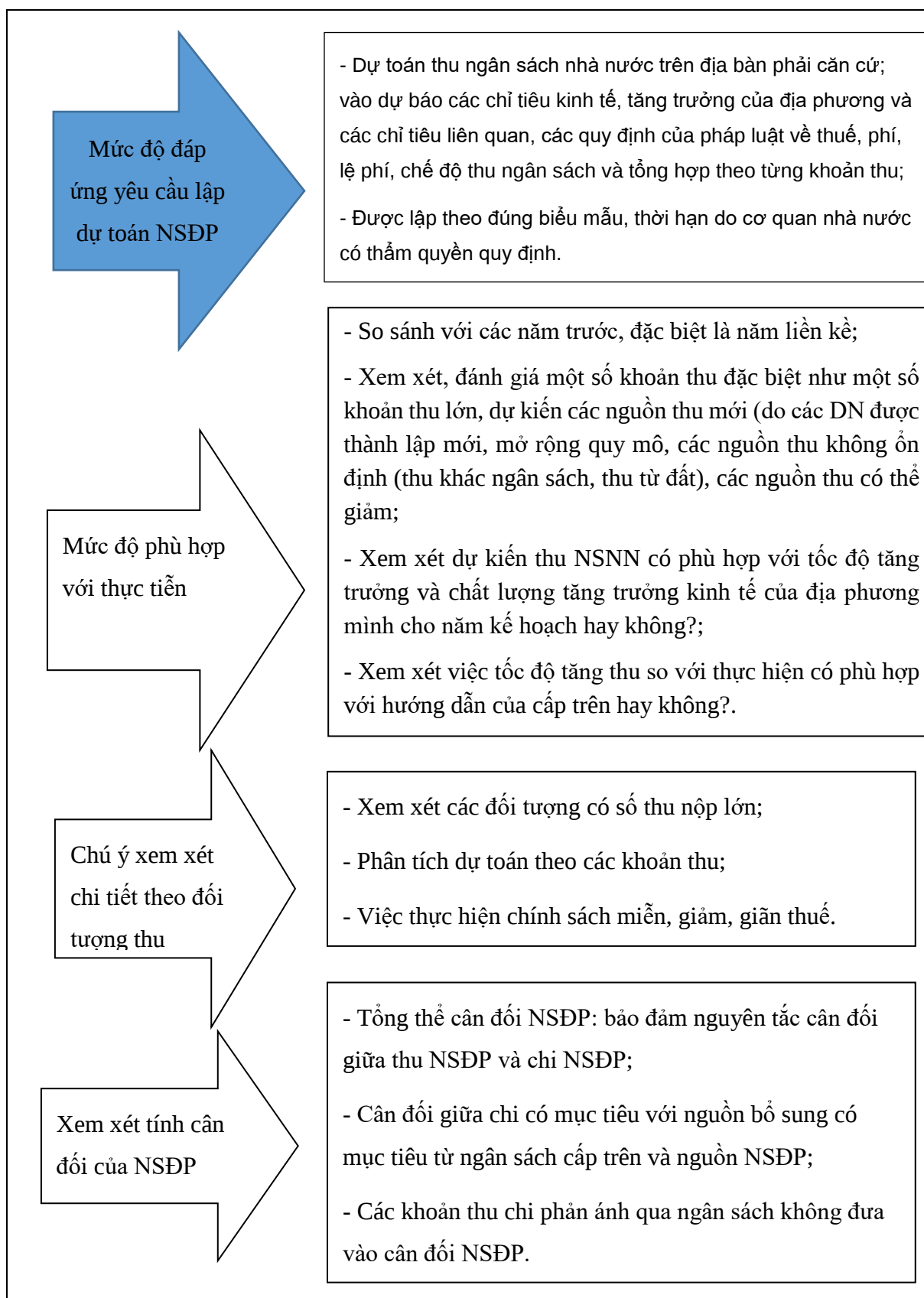
+ Mức độ phù hợp với tình hình thực tiễn;

+ Sự bền vững của thu NSDP. Theo đó, chú ý xem xét chi tiết theo đối tượng thu, cơ cấu thu; trong đó cần lưu ý các khoản thu từ sản xuất, kinh doanh, thu từ doanh nghiệp nhà nước, thu từ đất, XSKT;

+ Xem xét tính cân đối của NSDP.

Cụ thể các nội dung này được thể hiện dưới HỘp sau đây:

Hộp 14: Một số yếu tố cần chú ý khi xem xét, quyết định dự toán thu



Trong các nội dung trên, cần lưu ý so sánh việc xây dựng dự toán phải so sánh với các năm trước, đặc biệt là năm liền kề. Ví dụ: Số thu từ khu vực kinh tế ngoài quốc doanh của tỉnh A dự kiến giao thu ngân sách năm 2022 là 44 tỷ đồng, bằng 110% so với ước thực hiện năm 2021. Thực tế thực hiện năm 2021 là 36 tỷ đồng, ước thực hiện năm 2021 là 40 tỷ đồng, bằng 118% so với thực hiện năm 2020.. Vì vậy, cần phải xem xét thêm về những cơ sở xây dựng số thu dự toán năm 2022 (số hộ kinh doanh dự kiến đưa vào quản lý năm 2022, mức thuế thu bình quân mỗi hộ so với những năm trước...), nếu không có yếu tố đột biến (ví dụ trong năm 2022 có một số DN chuyển hình thức sang công ty trách nhiệm hữu hạn làm cho số thu cũng chuyển tương ứng từ khu vực quốc doanh sang khu vực ngoài quốc doanh) thì dự kiến trên là thấp.

Cũng cần phân tích dự toán thu theo sắc thu, khoản nộp. Lưu ý tới những khoản nộp lớn, những khoản thu theo các chính sách mới, luật thuế mới có hiệu lực.

1.2.3. Kỹ năng phát hiện vấn đề trong xây dựng dự toán chi

Tương tự như đối với việc xem xét, quyết định dự toán thu, việc phát hiện các vấn đề của dự toán chi cũng có thể thông qua các cách sau:

Hộp 15: Các cách phát hiện các vấn đề đối với chi NSDP

- > **Cách thứ nhất:** Phát hiện vấn đề dựa trên các quan điểm khác nhau giữa cơ quan thẩm tra và cơ quan soạn thảo về dự toán chi hoặc dựa trên các đề xuất mới của cơ quan thẩm tra mà không có trong Tờ trình của cơ quan soạn thảo.
- > **Cách thứ hai:** Phát hiện vấn đề dựa trên tài liệu kỳ họp Quốc hội về chi NSNN.
- > **Cách thứ ba:** Phát hiện vấn đề dựa trên kiến nghị cử tri, các thông tin khác mà đại biểu tự thu thập được về chi NSDP.
- > **Cách thứ tư:** Đại biểu tự phát hiện vấn đề từ nội dung các quy định của pháp luật về chi ngân sách, từ các nghiên cứu, ý kiến của chuyên gia về KTXH, TCNS có liên quan đến báo cáo. Trong đó lưu ý về yêu cầu dự toán phải bảo đảm các nguyên tắc chi theo Luật định (như bảo đảm tỷ lệ chi cho một số lĩnh vực (xem Bảng 1); mức dư nợ vay của NSDP theo đúng tỷ lệ do Quốc hội quyết định...)

Nội dung cụ thể của các cách như sau:

> Cách thứ nhất: Phát hiện vấn đề dựa trên các quan điểm khác nhau giữa cơ quan thẩm tra và cơ quan soạn thảo về dự toán chi hoặc dựa trên các đề xuất mới của cơ quan thẩm tra mà không có trong Tờ trình của cơ quan soạn thảo.

Ví dụ, theo Tờ trình của UBND thì dự toán chi NSDP năm 2022 là 11.826 tỷ đồng, tăng 30% so với ước thực hiện năm 2021, trong khi dự toán thu NSDP là 7.657 tỷ đồng, tăng 7% so với ước thực hiện năm 2021. Ban KTNS cho rằng, tỷ lệ tăng chi của tỉnh là cao, không phù hợp với mức độ tăng thu ngân sách, đề nghị UBND giải trình rõ hơn.

Như vậy, tỷ lệ tăng chi cũng là một vấn đề đại biểu cần lưu ý và có thể phát biểu, thể hiện chính kiến của mình về nội dung này.

> Cách thứ hai: Phát hiện vấn đề dựa trên tài liệu kỳ họp Quốc hội về chi NSNN

Ví dụ: Khoản 4 Điều 4 Nghị quyết số 34/2021/QH15 ngày 13/11/2021 về dự toán NSNN năm 2022 quy định như sau:

“4. Siết chặt kỷ luật, kỷ cương, tăng cường trách nhiệm người đứng đầu trong quản lý, sử dụng tài chính, ngân sách; điều hành chi ngân sách nhà nước chặt chẽ, tiết kiệm, hiệu quả để dành nguồn lực cho phòng, chống dịch COVID-19, phục hồi kinh tế và dự phòng cho các trường hợp bất khả kháng, khắc phục hậu quả thiên tai; cắt giảm các khoản chi chưa thực sự cần thiết, tiết kiệm triệt để chi thường xuyên; giảm mạnh kinh phí tổ chức lễ kỷ niệm, hội nghị, hội thảo, khánh tiết, đi nghiên cứu, khảo sát nước ngoài; chỉ ban hành chính sách làm tăng chi ngân sách khi thực sự cần thiết và có nguồn bảo đảm; phân bổ và giao dự toán đúng thời hạn theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước; nâng cao chất lượng công tác chuẩn bị đầu tư, khắc phục hạn chế trong chậm triển khai thực hiện dự án đầu tư công, chậm giải ngân vốn đầu tư công.

Tập trung chỉ đạo đẩy nhanh giải ngân vốn đầu tư công trong những tháng còn lại của năm 2021; việc chuyển nguồn vốn đầu tư công năm 2021 sang năm 2022 phải tuân thủ Luật Đầu tư công, Luật Ngân sách nhà nước; trường hợp bất khả kháng, Chính phủ báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định.”

Căn cứ vào quy định trên, đối chiếu với Tờ trình của UBND, nếu chưa thấy đề cập đến các vấn đề trên hoặc đề cập còn sơ sài, đại biểu có thể đặt câu hỏi xung quanh các vấn đề sau:

(1) UBND điều hành chi ngân sách đã chặt chẽ, tiết kiệm, hiệu quả để dành nguồn lực cho phòng, chống dịch Covid hay chưa? Kết quả cụ thể như thế nào?

(2) Có việc ban hành chính sách mới làm tăng chi ngân sách không và có thực sự cần thiết hay không?

(3) Tiến độ giải ngân vốn đầu tư công trong những tháng cuối năm 2021 như thế nào? Liệu có hoàn thành kế hoạch giải ngân vốn đầu tư công trong năm 2021 hay không hay phải chuyển nguồn sang năm 2022?...

> Cách thứ ba: Phát hiện vấn đề dựa trên kiến nghị cử tri, các thông tin khác mà đại biểu tự thu thập được về thu NSDP.

Ví dụ, trong quá trình tiếp xúc cử tri, đại biểu thấy rằng dự án chống xói lở bờ kè, có trong Kế hoạch đầu tư công trung hạn của địa phương và đã được thi công nhiều năm nay, nhưng còn dở dang do thiếu vốn, khiến tốc độ xói lở càng ngày càng nghiêm trọng, ảnh hưởng lớn đến sinh hoạt và sản xuất, kinh doanh của bà con. Tuy nhiên, dự án này không được bố trí vốn trong chi ĐTPT năm 2022. Trong trường hợp này, đại biểu có thể phát biểu, đề nghị UBND quan tâm, bố trí để giải quyết dứt điểm dự án.

> Cách thứ tư: Đại biểu tự phát hiện vấn đề từ nội dung các quy định của pháp luật có liên quan đến báo cáo

Trong quá trình nghiên cứu để tìm ra các vấn đề, đại biểu sẽ phải sử dụng nhiều quy định của pháp luật, trong đó chủ yếu là quy định của:

- Luật NSNN và các văn bản hướng dẫn thi hành.
- Luật Đầu tư công và các văn bản hướng dẫn thi hành.

Việc xem xét tập trung chủ yếu vào các vấn đề sau đây:

Hộp 16: Một số nội dung cần chú ý khi giám sát xây dựng dự toán chi

- Dự toán chi ngân sách địa phương tổng hợp theo cơ cấu chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên chi tiết theo từng lĩnh vực, chi trả nợ lãi các khoản do chính quyền địa phương vay, chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính, dự phòng ngân sách. Trong đó:
 - + Dự toán chi đầu tư phát triển được lập trên cơ sở quy hoạch, kế hoạch, chương trình, dự án đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt; kế hoạch tài chính 05 năm địa phương, kế hoạch đầu tư công trung hạn nguồn ngân sách nhà nước, khả năng cân đối các nguồn lực trong năm dự toán (1);
 - + Dự toán chi thường xuyên được lập trên cơ sở nhiệm vụ được giao, nhiệm vụ được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định (2) ;
 - + Dự toán chi lĩnh vực giáo dục - đào tạo và dạy nghề, khoa học và công nghệ bảo đảm không thấp hơn dự toán cấp trên giao (3);
 - + Dự toán chi thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia được lập căn cứ vào danh mục, tổng mức kinh phí thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia trong từng giai đoạn do Quốc hội quyết định, mục tiêu, nội dung, nhiệm vụ và chi tiết các dự án thành phần đối với từng chương trình mục tiêu quốc gia (4);
 - + Dự toán chi trả nợ lãi vay được lập trên cơ sở bảo đảm trả các khoản lãi vay đến hạn của năm dự toán ngân sách; vay bù đắp bội chi ngân sách địa phương phải căn cứ vào cân đối ngân sách địa phương, khả năng từng nguồn vay, khả năng trả nợ và trong giới hạn vay nợ theo quy định của Luật ngân sách nhà nước và các văn bản hướng dẫn (5).

Ngoài ra, đại biểu có thể phát hiện vấn đề theo các cách sau:

(1) Đối với chi DTPT:

Đại biểu có thể phát hiện vấn đề bằng cách lưu ý một số vấn đề sau:

- Tình hình phân bổ kế hoạch vốn của năm hiện hành. Nguyên nhân chủ quan, khách quan của việc chậm phân bổ vốn (nếu có). Trách nhiệm chỉ đạo, điều hành của UBND và các cơ quan có liên quan. Giải pháp tổ chức thực hiện.

- Kế hoạch vốn đầu tư công của năm dự toán. Nguồn để thực hiện (ví dụ như nguồn NSDP hay nguồn vốn NSTW bổ sung có mục tiêu, vốn chương trình mục tiêu hay nguồn vốn năm trước chuyển sang).

- Danh mục chi ĐTPT (trong đó cần lưu ý xem dự án có trong Kế hoạch đầu tư công trung hạn của địa phương hay không). Tiến độ giải ngân một số công trình, dự án trọng điểm hoặc các công trình, dự án có nhiều vướng mắc trong quá trình tổ chức thực hiện.

- Việc giải ngân và hiệu quả sử dụng vốn ODA.

(2) Đối với chi thường xuyên

Đại biểu có thể phát hiện vấn đề bằng cách lưu ý một số vấn đề sau:

- Về cơ cấu giữa chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên.

- Việc chi bảo đảm nguồn cải cách tiền lương, vấn đề tình giản biên chế.

- Việc thực hiện tiết kiệm, chống lãng phí.

- Việc địa phương phải tự bảo đảm nguồn lực để thực hiện một số chế độ, chính sách, trong đó có chế độ, chính sách do trung ương ban hành nhưng yêu cầu địa phương phải chủ động có nguồn lực để thực hiện.

- Việc bảo đảm tỷ lệ chi cho một số lĩnh vực theo Nghị quyết của Đảng và Quốc hội, như bảng sau đây:

Bảng 1: Yêu cầu về mức chi đối với một số lĩnh vực cụ thể

STT	Lĩnh vực/ nội dung chi	Yêu cầu về mức chi
1	Giáo dục đào tạo	20% tổng chi ngân sách hằng năm
2	Y tế	Tăng tỷ lệ chi ngân sách hằng năm cho sự nghiệp y tế, bảo đảm tốc độ tăng chi cho y tế cao hơn tốc độ tăng chi bình quân chung của ngân sách nhà

		nước. Dành ít nhất 30% ngân sách y tế cho y tế dự phòng.
3	Bảo vệ môi trường	1% tổng chi ngân sách hằng năm

Ngoài thu, chi ngân sách, đại biểu có thể phát biểu các vấn đề liên quan đến bội chi, nợ công của địa phương. Theo đó, cần bám sát Nghị quyết của Quốc hội về dự toán NSNN và yêu cầu bảo đảm an ninh tài chính quốc gia. Đại biểu cũng có thể phát biểu về các giải pháp điều hành của UBND, trong đó tập trung vào tính khả thi, hiệu lực, hiệu quả của các giải pháp.

2. Kỹ năng giám sát việc thực hiện dự toán ngân sách

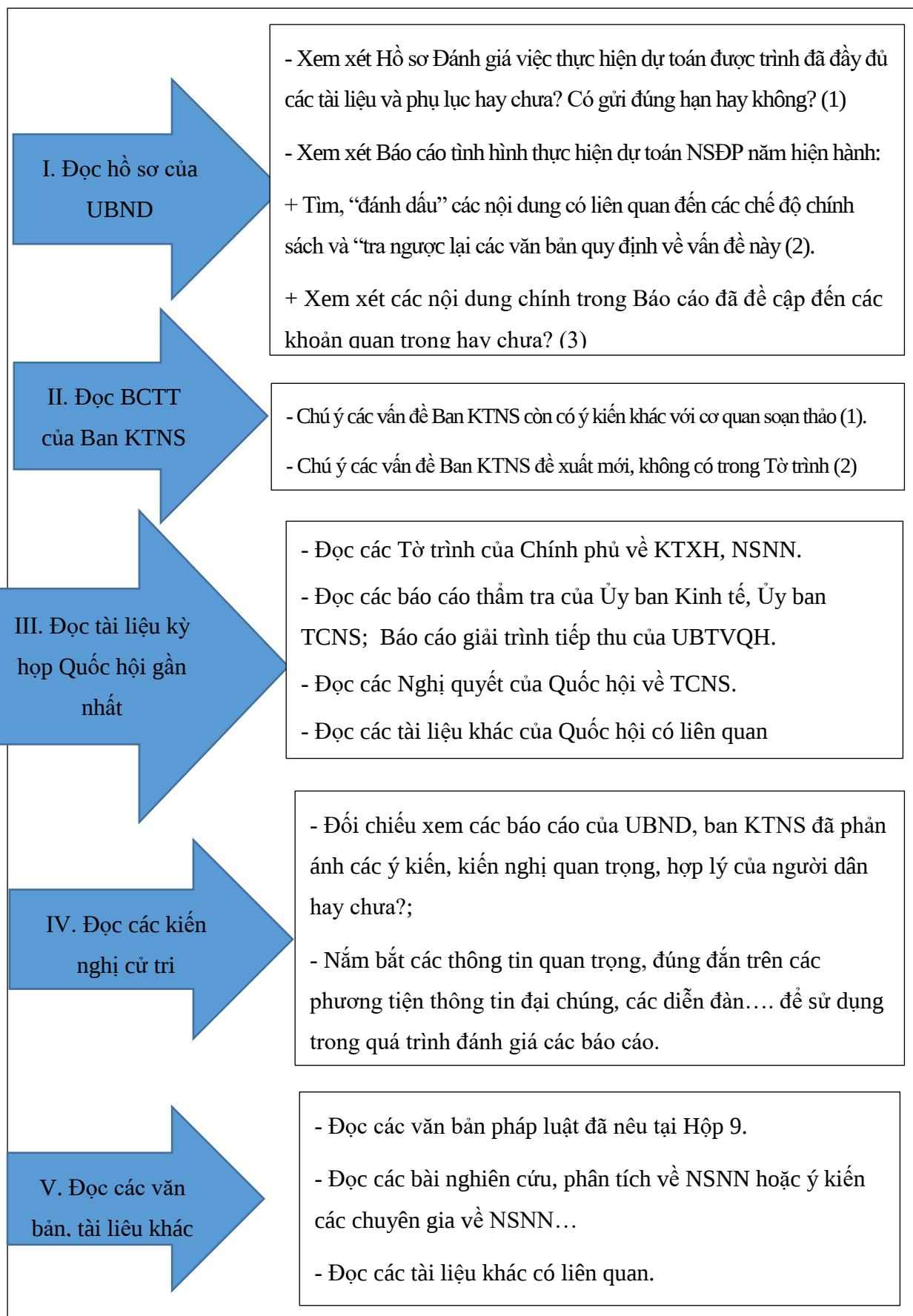
Về nguyên tắc, việc giám sát của đại biểu HĐND đối với việc thực hiện dự toán ngân sách có thể được thực hiện vào nhiều thời điểm trong năm, ngay từ khi dự toán NSDP được triển khai và với nhiều hình thức khác nhau. Tuy nhiên, một hình thức giám sát rất quan trọng, cơ bản là việc HĐND xem xét, đánh giá việc thực hiện dự toán NSDP tại kỳ họp cuối năm của mình. Vì thế, các nội dung tiếp theo về kỹ năng giám sát việc thực hiện dự toán ngân sách được xây dựng chủ yếu để phục vụ hình thức giám sát này. Đại biểu có thể cân nhắc, vận dụng linh hoạt các nội dung dưới đây cho việc giám sát tại các phiên họp khác của HĐND, Thường trực HĐND, ban KTNS cũng về việc thực hiện ngân sách (ví dụ như các phiên họp chuyên đề về ngân sách).

2.1. Kỹ năng đọc, tìm tài liệu và đánh giá bước đầu (đánh giá sơ bộ) Báo cáo

2.1.1 Kỹ năng đọc, tìm tài liệu

Tương tự như kỹ năng đọc, tìm tài liệu về việc xây dựng dự toán, kỹ năng này đối với giám sát việc thực hiện dự toán ngân sách tại các phiên họp của Hội đồng nhân dân, Thường trực HĐND, ban KTNS cũng gồm các bước như sau:

Hộp 17: Các bước trong nghiên cứu Báo cáo thực hiện dự toán NSDP



Làm rõ một số nội dung của Hộp:

- Đối với Mục I. “Đọc “Hồ sơ” Báo cáo tình hình thực hiện NSDP năm hiện hành”⁴.

+ Đối với Mục (1): “Xem xét Hồ sơ Dự toán được trình đã đầy đủ các tài liệu và phụ lục hay chưa? Có gửi đúng hạn hay không?”:

Về tài liệu: Bao gồm các văn bản thuyết minh cho Báo cáo chính.

Về phụ lục⁵: Bao gồm, Biểu số 12: Đánh giá cân đối NSDP năm hiện hành; Biểu số 13: Đánh giá thực hiện thu NSNN theo lĩnh vực năm hiện hành; Biểu số 14: Đánh giá thực hiện chi NSDP theo cơ cấu chi năm hiện hành. Đại biểu có thể xem xét xem UBND đã có đầy đủ 3 biểu mẫu nói trên chưa và các biểu có đầy đủ nội dung theo mẫu hay không.

Về thời hạn: Đại biểu xem xét Hồ sơ đánh giá việc thực hiện dự toán đã được gửi theo đúng thời hạn mà HĐND quy định theo quy định tại khoản 3 Điều 13 Nghị định số 31/2017/NĐ-CP hay chưa.

+ Đối với Mục (2): “Tìm, “đánh dấu” các nội dung có liên quan đến các chế độ chính sách và “tra ngược lại các văn bản quy định về vấn đề này”, đây là một cách giúp đại biểu có thể biết về việc áp dụng các chế độ, chính sách ở địa phương. Ví dụ, đại biểu đọc thấy trong Báo cáo, phần đánh giá kết quả thực hiện ngân sách năm 2020 của địa phương có nêu việc hụt thu cân đối, do đó khó khăn

⁴ Thông thường, đánh giá về tình hình thực hiện dự toán không được lập thành báo cáo riêng mà là một phần trong Báo cáo về tình hình thực hiện ngân sách năm hiện hành và dự toán ngân sách năm tiếp theo và cũng không có Hồ sơ riêng mà nằm chung với Hồ sơ về dự toán NSDP năm hiện hành. Tuy nhiên, để tiện cho sự theo dõi, chúng tôi vẫn tạm gọi là “Hồ sơ” với nghĩa là tập hợp các tài liệu hoặc phần tài liệu liên quan đến đánh giá tình hình thực hiện dự toán năm hiện hành.

⁵ Theo quy định tại Nghị định số 31/2017/NĐ-CP ngày 23/3/2017 của Chính phủ về: “Ban hành Quy chế lập, thẩm tra, quyết định kế hoạch tài chính 05 năm địa phương, kế hoạch đầu tư công trung hạn 5 năm địa phương, kế hoạch tài chính – ngân sách nhà nước 03 năm địa phương, dự toán và phân bổ NSDP, phê chuẩn quyết toán NSDP hằng năm”

trong việc thực hiện các nhiệm vụ chi. Lúc này, đại biểu có thể tra lại nội dung của Nghị quyết số 128/2020/QH14 ngày 12/11/2020 của Quốc hội về đánh giá kết quả thực hiện NSNN năm 2020, dự toán NSNN năm 2021 để biết được quy định của pháp luật về cách thức các địa phương có thể xử lý trong trường hợp hụt thu cân đối. Khoản 3 Điều 2 Nghị quyết này quy định như sau: “3. Trường hợp thu cân đối ngân sách địa phương giảm so với dự toán được cấp có thẩm quyền giao, địa phương phải chủ động sử dụng các nguồn lực hợp pháp, bao gồm cả nguồn cải cách tiền lương còn dư đến hết năm 2020 để chi cho công tác phòng, chống dịch Covid-19, khắc phục hậu quả thiên tai, thực hiện các chính sách an sinh xã hội đã được cấp có thẩm quyền ban hành; trường hợp còn hụt thu cân đối thì phải rà soát, cắt giảm các nhiệm vụ chi chưa cần thiết theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước, Nghị quyết số 122/2020/QH14 ngày 19 tháng 6 năm 2020 của Quốc hội; đồng thời, địa phương được tính giảm nguồn cải cách tiền lương tương ứng 50% số hụt thu ngân sách địa phương”. Biết được quy định này của Nghị quyết Quốc hội, đại biểu có thể xem xét, đánh giá về giải pháp điều hành của địa phương mình trong bối cảnh hụt thu cân đối, xem UBND đã thực hiện theo đúng quy định đó chưa, có khó khăn gì trong quá trình thực hiện hay không.

+ Đối với Mục (3): “Xem xét các nội dung chính trong Báo cáo đã đề cập đến các khoản quan trọng trong năm hay chưa”. Điều này giúp cho đại biểu biết được về cơ cấu ngân sách, mức độ vững chắc của ngân sách. Ví dụ, trong phần thu ngân sách, đại biểu có thể xem xét, đánh giá về khoản thu đến thu từ đất, thu từ doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, từ lệ phí trước bạ. Nếu thu ngân sách cao nhưng chủ yếu là thu từ đất, thu từ lệ phí trước bạ ô tô, xe máy thì ngân sách sẽ không vững chắc như trường hợp số thu từ sản xuất kinh doanh cao (thu từ doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài...)

Đối với Mục II. Đọc BCTT của Ban KTNS:

+ “*Đối với Mục 1: “Chú ý các vấn đề Ban KTNS còn có ý kiến khác với cơ quan soạn thảo”*”. Ví dụ như, trong Báo cáo, UBND cho rằng, tiến độ giải ngân chậm là do các bộ ngành của trung ương ban hành văn bản hướng dẫn chậm, nhưng Ban KTNS, trong Báo cáo thẩm tra lại cho rằng, UBND và các cơ quan đã thiếu kiên quyết trong việc giải phóng mặt bằng khiến khi có văn bản hướng dẫn rồi nhưng vẫn chậm triển khai trên thực tế. Đại biểu cần lưu ý, có thể lấy bút gạch chân hoặc note lại nội dung này (đối với bản điện tử) để đi sâu phân tích, phát hiện vấn đề phát biểu (sẽ nêu cụ thể tại mục 2.2.2. Kỹ năng phát hiện vấn đề của thực hiện dự toán thu).

+ *Đối với Mục 2: “Chú ý các vấn đề Ban KTNS đề xuất mới, không có trong Tờ trình”*. Ví dụ như trong Báo cáo thẩm tra, Ban KTNS đã nêu ra các giải pháp về điều hành ngân sách trong các tháng cuối năm như sử dụng vốn chi sự nghiệp kinh tế để sửa chữa đường giao thông X, phục vụ việc đi lại cho bà con. Đây là giải pháp không có trong Báo cáo của UBND. Trong trường hợp này, đại biểu cần đánh dấu lại đề xuất này của Ban KTNS để đi sâu phân tích và đưa ra chính kiến (sẽ nêu cụ thể tại mục 2.2.2. Kỹ năng phát hiện vấn đề của thực hiện dự toán thu).

Đối với Mục III. Đọc tài liệu kỳ họp Quốc hội gần nhất.

Tại kỳ họp cuối năm, Quốc hội nghe Chính phủ báo cáo về kết quả điều hành KTXH, thực hiện dự toán NSNN trong năm. Thông qua các tài liệu về vấn đề này, đại biểu có được góc nhìn tổng thể về bối cảnh trong và ngoài nước, tình hình phát triển KTXH, quản lý ngân sách, các chính sách lớn được ban hành và thực hiện trong năm... Ngoài ra, trong một số trường hợp, Quốc hội có quy định về việc điều chỉnh, bổ sung dự toán NSNN năm hiện hành. Đây là những thông tin chất lượng để đại biểu có thể làm căn cứ phát biểu về việc thực hiện dự toán NSDP trong năm tại tỉnh (thành phố) mình, cũng như việc thu NSNN, việc thực hiện nguồn vốn bổ sung có mục tiêu của trung ương trên địa bàn địa phương mình (nếu có).

Đối với mục IV. Đọc các kiến nghị cử tri. Hiểu theo nghĩa rộng, các kiến nghị cử tri được đại biểu nghiên cứu, phản ánh trong quá trình giám sát về ngân sách bao gồm các kiến nghị do đại biểu trực tiếp nắm bắt qua các cuộc tiếp xúc cử tri hoặc các phản ánh trên phương tiện thông tin đại chúng, các nguồn khác mà đại biểu thấy hợp lý.

Đối với mục V. Đọc các văn bản, tài liệu khác. Đây là nguồn tài liệu, thông tin quan trọng giúp đại biểu có thể tự phát hiện ra các vấn đề để phát biểu tại cuộc họp về việc điều hành ngân sách.

2.1.2. Kỹ năng đánh giá bước đầu (đánh giá sơ bộ) Báo cáo

Việc đánh giá Báo cáo tình hình thực hiện dự toán NSDP năm hiện hành có thể dựa trên một số tiêu chí sau đây:

Hộp 18: Một số tiêu chí đánh giá bước đầu Báo cáo của UBND về thực hiện dự toán NSDP

- Tiêu chí 1: Báo cáo được lập theo đúng trình tự thủ tục, được gửi đúng hạn.
- Tiêu chí 2: Báo cáo được lập theo đúng nội dung được quy định tại điểm a khoản 4 Điều 5 của Nghị định số 31/2017/NĐ-CP; bao gồm:
 - + Đánh giá tình hình thực hiện dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn, dự toán thu, chi ngân sách địa phương; bội chi ngân sách địa phương cấp tỉnh; tình hình vay, trả nợ của địa phương;
 - + Tình hình thực hiện các giải pháp tài chính - ngân sách theo Nghị quyết Quốc hội, Hội đồng nhân dân cùng cấp và cấp trên, cơ quan hành chính nhà nước cấp trên;
 - + Những giải pháp bổ sung để tổ chức thực hiện dự toán thu, chi ngân sách.(Kèm theo các biểu mẫu từ số 12 đến số 14)
- Tiêu chí 3: Báo cáo được xây dựng đúng đắn, khách quan
- Tiêu chí 4: Báo cáo được xây dựng rõ ràng, dễ hiểu, chặt chẽ.

Như vậy, Báo cáo có thể được đánh giá dưới các góc độ như:

(1) Báo cáo có được lập theo đúng trình tự thủ tục, được gửi đúng hạn hay không?

(2) Báo cáo có đầy đủ các nội dung theo quy định của pháp luật hay không?

(3) Báo cáo có được xây dựng đúng đắn, khách quan hay không?

(4) Báo cáo có được xây dựng rõ ràng, chặt chẽ, dễ hiểu hay không?

Đó là các tiêu chí giúp đại biểu có được các đánh giá bước đầu, tổng thể về Báo cáo. Còn “đi sâu” vào từng nội dung cụ thể của Báo cáo, đại biểu có thể phát hiện ra các vấn đề bằng các kỹ năng sẽ nêu ở mục dưới đây.

2.2. Kỹ năng phát hiện vấn đề trong thực hiện dự toán

2.2.1. Một số yêu cầu khi phát hiện các vấn đề trong thực hiện dự toán

- Việc phát hiện các vấn đề khi giám sát việc thực hiện dự toán phải bám sát một số yêu cầu như sau:

Hộp 19: Một số yêu cầu khi phát hiện các vấn đề trong quá trình thực hiện dự toán⁶.

- Các vấn đề được phát hiện phải bám sát dự toán NSDP, dự toán NSNN; các kế hoạch tài chính 5 năm của quốc gia và địa phương, các kế hoạch đầu tư công trung hạn 5 năm của quốc gia và địa phương; các văn bản pháp luật khác có liên quan và tình hình thực tế của địa phương;
- Vấn đề phát hiện phải chính xác, có cơ sở bảo đảm về mặt pháp luật hoặc/và thực tiễn.
- Việc đề xuất các giải pháp phải có cơ sở và có tính khả thi;
- Vấn đề phát hiện phải có nhiều ý nghĩa đối với việc hình thành chính sách hoặc chất lượng nội dung, kỹ thuật của văn bản.

⁶ Đại biểu có thể tham khảo thêm Hộp số 9: Các tài liệu trực tiếp phục vụ quá trình xem xét dự toán NSDP

Hộp 20: Các cách phát hiện ra vấn đề của thực hiện dự toán thu ngân sách

- > **Cách thứ nhất:** Phát hiện vấn đề dựa trên các quan điểm khác nhau giữa cơ quan thẩm tra và cơ quan soạn thảo về đánh giá việc thực hiện dự toán thu hoặc dựa trên các đề xuất mới của cơ quan thẩm tra mà không có trong Tờ trình của cơ quan soạn thảo.
- > **Cách thứ hai:** Phát hiện vấn đề dựa trên tài liệu kỳ họp Quốc hội về thực hiện dự toán thu NSNN.
- > **Cách thứ ba:** Phát hiện vấn đề dựa trên kiến nghị cử tri, các thông tin khác mà đại biểu tự thu thập được về việc thực hiện dự toán thu NSNN.
- > **Cách thứ tư:** Đại biểu tự phát hiện vấn đề từ nội dung cá quy định của pháp luật về thu NSNN, từ các nghiên cứu, ý kiến của chuyên gia về KTXCH, TCNS có liên quan đến báo cáo

Nguồn: Tác giả tự tổng hợp

Phân tích các nội dung cụ thể của Hộp:

> **Cách thứ nhất:** *Phát hiện vấn đề dựa trên các quan điểm khác nhau giữa cơ quan thẩm tra và cơ quan soạn thảo về đánh giá việc thực hiện dự toán thu hoặc dựa trên các đề xuất mới của cơ quan thẩm tra mà không có trong Tờ trình của cơ quan soạn thảo.*

Quay lại các ví dụ đã nêu ở phần trên (minh họa cho phần: “Đối với mục II. Đọc BCTT của Ban KTNS), đối với ví dụ thứ nhất, trong Báo cáo, UBND cho rằng, tiến độ giải ngân chậm là do các bộ ngành của trung ương ban hành văn bản hướng dẫn chậm, nhưng Ban KTNS, trong Báo cáo thẩm tra lại cho rằng, UBND và các cơ quan đã thiếu kiên quyết trong việc giải phóng mặt bằng khiến khi có văn bản hướng dẫn rồi nhưng vẫn chậm triển khai trên thực tế. Trong trường hợp này, đại biểu cần đọc kỹ tài liệu hoặc tự mình tìm hiểu thêm các văn bản cần thiết để đưa ra chính kiến, đánh giá xem ý kiến của cơ quan trình hay cơ quan thẩm tra hợp lý hơn.

Hoặc ví dụ như trong Báo cáo thẩm tra, Ban KTNS đã nêu ra các giải pháp về điều hành ngân sách trong các tháng cuối năm như bố trí vốn chi sự nghiệp kinh tế để sửa chữa đường giao thông X, phục vụ việc đi lại cho bà con. Đây là giải pháp không có trong Báo cáo của UBND. Trong trường hợp này, đại biểu cần đối chiếu quy định của pháp luật về chi sự nghiệp kinh tế và các quy định khác của pháp luật có liên quan để đánh giá về tính hợp pháp và cân nhắc về tính hợp lý, khả thi của các đề xuất.

> Cách thứ hai: Phát hiện vấn đề dựa trên tài liệu kỳ họp Quốc hội về thực hiện dự toán thu NSNN.

Ví dụ 1, trong Báo cáo của Chính phủ về kết quả thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2022; dự kiến kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2023 đã nêu như sau: “*Thu NSNN 9 tháng đạt 94% dự toán, tăng 22% so với cùng kỳ; ước cả năm vượt 14,3%, tăng 2,9% so với năm 2021⁷. Tổng kim ngạch xuất, nhập khẩu 9 tháng đạt trên 558 tỷ USD, tăng 15%;...*”. Trong khi theo Báo cáo của UBND, tốc độ thu NSDP 9 tháng đầu năm mới đạt 76%. Đối chiếu với tốc độ thu NSDP mình, đại biểu có thể đưa ra nhận xét tốc độ thu ngân sách trên địa bàn 9 tháng đầu năm chưa cao so với bình quân của cả nước, đề nghị UBND có giải pháp hữu hiệu, thúc đẩy tốc độ để hoàn thành dự toán được giao vào cuối năm.

Ví dụ 2, tại khoản 1 Điều 2 Nghị quyết số 49/2017/QH14 ngày 13/11/2017 của Quốc hội về dự toán NSNN năm 2018 có quy định về việc điều chỉnh dự toán năm 2017 như sau: “*1. Giảm dự toán vốn trái phiếu Chính phủ 14.033,795 tỷ đồng, đồng thời tăng dự toán vốn ngoài nước 14.033,795 tỷ đồng để bố trí dự toán cho các dự án đã giải ngân nhưng chưa được bố trí dự toán theo quy định từ năm 2016 trở về trước. Bổ sung các dự án này vào danh mục dự án trong Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020 và được sử dụng từ nguồn dự*

⁷ Tổng số thu NSNN 9 tháng đạt 1.327 nghìn tỷ đồng; cả năm ước đạt 1.614 nghìn tỷ đồng.

phòng chung vốn ngoài nước trung hạn (Kèm theo phụ lục số 5)”. Như vậy, để chuẩn bị ý kiến tại phiên họp đánh giá về việc thực hiện dự toán ngân sách năm 2017 của địa phương, đại biểu có thể xem Phụ lục số 5 của Nghị quyết nêu trên của Quốc hội xem có dự án, công trình nào của tỉnh mình hay không. Nếu có, đại biểu có thể phát biểu, lưu ý UBND về việc triển khai trong thời gian tới.

> Cách thứ ba: Phát hiện vấn đề dựa trên kiến nghị cử tri, các thông tin khác mà đại biểu tự thu thập được về việc thực hiện dự toán thu NSNN

Đây là một kênh khá quan trọng mà đại biểu có thể khai thác. Ví dụ, qua tiếp xúc cử tri, đại biểu thấy rằng các cử tri phản ánh tình trạng thất thu thuế đối với việc khai thác khoáng sản do tình trạng khai thác trộm cát trên sông của địa phương diễn ra phổ biến mà chính quyền chưa có cách khắc phục hiệu quả. Như vậy, đại biểu có thể nghiên cứu, thu thập thông tin để xác minh tính đúng đắn của kiến nghị này. Nếu đúng có tình trạng trên, đại biểu có thể phát biểu về tình trạng thất thu thuế từ khai thác khoáng sản do công tác quản lý chưa tốt.

> Cách thứ tư: Đại biểu tự phát hiện vấn đề từ nội dung các quy định của pháp luật về thu NSDP, từ các nghiên cứu, ý kiến của chuyên gia về KTXH, TCNS

Để có thể chủ động phát hiện hiệu quả các vấn đề về thu NSDP, đại biểu có thể áp dụng một số cách sau đây:

Hộp 21: Một số cách thức để đại biểu tự phát hiện vấn đề về thu NSDP.

- Đối chiếu kết quả đạt được nêu trong Báo cáo với từng mục của Nghị quyết về dự toán NSDP đã được HĐND tỉnh (thành phố trực thuộc trung ương) được thông qua về các chỉ tiêu thu, chi ngân sách để đánh giá về mức độ thực hiện dự toán tính đến thời điểm xem xét, khả năng hoàn thành dự toán của năm vào cuối năm. Từ kết quả đạt được, đánh giá về chất lượng xây dựng dự toán NSDP về sự phù hợp của dự toán với tình hình thực tế.
- Đánh giá cơ cấu các khoản thu, trong đó có các khoản thu quan trọng (thu từ thuế và thu từ các khu vực kinh tế, thu từ thoái vốn doanh nghiệp nhà nước) để đánh giá về tính bền vững của thu ngân sách.
- Đánh giá về công tác quản lý thuế để thấy được mức độ nỗ lực, quyết tâm của UBND để giảm tỷ lệ nợ xấu, nợ khó đòi...
- Nắm được các thay đổi về cơ chế, chính sách của trung ương và địa phương làm ảnh hưởng đến việc thực hiện dự toán NSDP (ví dụ các chính sách miễn, giảm thuế do trung ương ban hành) . Đối chiếu với Báo cáo của UBND để xem Báo cáo đã phản ánh đầy đủ các sự thay đổi trong chính sách đó hay chưa. Điều này đòi hỏi đại biểu phải thường xuyên cập nhật các văn bản do trung ương và địa phương ban hành mới trong năm, sau khi dự toán NSNN, NSDP đã được thông qua.
- Nắm được những biến động của tình hình KTXH trong và ngoài nước, các yếu tố dẫn đến tăng/giảm thu so với bối cảnh khi xây dựng dự toán (ví dụ sự xuất hiện của đại dịch Covid khiến nhiều cơ sở sản xuất, kinh doanh phải đóng cửa). Đối chiếu với Báo cáo của UBND xem đã phản ánh điều này chưa.

Ví dụ 1: Số liệu về đánh giá thu của tỉnh A năm hiện hành (năm 2022) như sau:

- Dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn (thu nội địa) HĐND quyết định 620 tỷ đồng.
- Thực hiện 6 tháng đầu năm của năm hiện hành là 300 tỷ đồng.
- Ước thực hiện cả năm hiện hành là 630 tỷ đồng.

Theo số liệu của năm trước liền kề (năm 2021): Thực hiện thu ngân sách nhà nước trên địa bàn (thu nội địa) là 575 tỷ đồng, thực hiện 6 tháng đầu năm là 230 tỷ đồng chiếm 40% số thu thực hiện cả năm. Như vậy, số thu tập trung chủ yếu vào 6 tháng cuối năm, từ đó ta có thể đưa ra nhận xét ban đầu số thu đánh giá năm hiện hành là thấp, nếu theo tiến độ thu năm 2021 thì khả năng thu năm 2022 có thể đạt 750 tỷ đồng $[(300 \text{ tỷ} \times 100):40]$.

Ví dụ 2: Tỉnh A có số thu từ khu vực xí nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài chiếm 30% so thu ngân sách nhà nước trên địa bàn.

Năm 2020 nộp ngân sách nhà nước: 150 tỷ đồng

Năm 2021 nộp ngân sách nhà nước: 200 tỷ đồng (tăng 50 tỷ đồng)

Năm 2022 dự kiến nộp NSNN: 220 tỷ đồng (tăng 20 tỷ đồng)

Năm 2022, dự kiến có 2 dự án đi vào hoạt động và phải nộp thuế theo Luật định nhưng tỉnh A chỉ ước thu năm 2022 khoảng 220 tỷ đồng, thấp hơn mức tăng năm 2021 so với năm 2020. Như vậy chưa phù hợp, các cơ quan liên quan phải giải trình rõ số ước thu đối với khu vực này.

2.2.3. Kỹ năng phát hiện vấn đề trong việc thực hiện dự toán chi

Việc phát hiện ra các vấn đề của thực hiện dự toán chi ngân sách có thể thực hiện bằng các cách sau:

Hộp 22: Các cách phát hiện ra vấn đề của thực hiện dự toán chi ngân sách

- > **Cách thứ nhất:** Phát hiện vấn đề dựa trên các quan điểm khác nhau giữa cơ quan thẩm tra và cơ quan soạn thảo về đánh giá việc thực hiện dự toán chi hoặc dựa trên các đề xuất mới của cơ quan thẩm tra mà không có trong Tờ trình của cơ quan soạn thảo.
- > **Cách thứ hai:** Phát hiện vấn đề dựa trên tài liệu kỳ họp Quốc hội về thực hiện dự toán chi NSNN.
- > **Cách thứ ba:** Phát hiện vấn đề dựa trên kiến nghị cử tri, các thông tin khác mà đại biểu tự thu thập được về việc thực hiện dự toán chi NSNN.
- > **Cách thứ tư:** Đại biểu tự phát hiện vấn đề từ nội dung các quy định của pháp luật về chi NSNN, các nghiên cứu, ý kiến chuyên gia về KTXH, TCNS

Đối với cách thứ nhất, thứ hai và thứ ba, đại biểu có thể áp dụng tương tự như khi phát hiện vấn đề trong việc thực hiện dự toán thu đã nêu ở phần trên.

Đối với cách thứ tư: Đại biểu tự phát hiện vấn đề từ nội dung các quy định của pháp luật về thu NSNN, các nghiên cứu, ý kiến chuyên gia về KTXH, TCNS, đại biểu có thể chú ý một số vấn đề sau đây:

Hộp 23: Các yếu tố cần chú ý khi giám sát thực hiện dự toán chi ngân sách

1. Xem xét việc chi ngân sách có tuân thủ dự toán NSNN và Luật NSNN, Luật đầu tư công, các luật khác có liên quan, Nghị quyết của Quốc hội và văn bản hướng dẫn thi hành hay không?)

2. Xem xét về chi ĐTPT

- > Xem xét về việc phân bổ, giao dự toán chi ĐTPT;
- > Xem xét tiến độ giải ngân, các vướng mắc trong quá trình giải ngân;
- > Xem xét về việc thực hiện các dự án có tuân theo yêu cầu về thứ tự ưu tiên hay chưa?
- > Xem xét về việc mở mới các dự án có nằm trong kế hoạch đầu tư công trung hạn hay không? Nên mở mới hay dành vốn để đầu tư, hoàn thành dứt điểm các dự án đang dở dang;
- > Nhận xét về khả năng hoàn thành dự toán trong năm.
- > Về nợ đọng vốn XDCB;
- > Nhận xét về việc sử dụng vốn vay ODA, tốc độ giải ngân, những vướng mắc trong quá trình giải ngân.

3. Về chi thường xuyên

- > Về việc bảo đảm chi cho con người như thực hiện các chế độ, chính sách đối với người có công với cách mạng, các hộ nghèo....
- > Về việc chi cải cách tiền lương: nguồn cải cách tiền lương, việc tinh giản biên chế...
- > Về việc bảo đảm các tỷ lệ theo quy định đối với các lĩnh vực như y tế, giáo dục, KHCN (xem Bảng 1).
- > Về chi sự nghiệp;
- > Về việc thực hiện các chương trình MTQG;
- > Về cơ chế tự chủ của các đơn vị sự nghiệp;
- > Về Quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách
- > Về các nội dung chi phát sinh so với dự toán được giao

4. Về các giải pháp chủ yếu nhằm hoàn thành nhiệm vụ NSNN năm

- > Về nội dung các giải pháp;
- > Về tính hợp pháp của các giải pháp: Xem xét các giải pháp đã phù hợp với quy định của pháp luật hay chưa?
- > Về tính hợp lý, khả thi:
 - + Cần xem xét về bối cảnh trong nước và quốc tế;
 - + Cần xem xét các giải pháp có phù hợp với tình hình thực tế, có tính khả thi hay không?

Lưu ý, nếu trong quá trình xem xét, đại biểu HĐND, các ban của HĐND phát hiện vấn đề là thu NSNN không tăng nhiều nhưng chi lại tăng cao thì cần yêu cầu UBND rà soát lại các khoản chi để phát hiện, cắt giảm các khoản chi không cần thiết hoặc không bảo đảm thực hiện được trong năm ngân sách. Nếu đại biểu phát hiện ra chi ngân sách không đạt tỷ lệ của một số lĩnh vực thì đại biểu cũng có thể có ý kiến. Ví dụ, nếu đại biểu thấy rằng chi cho lĩnh vực bảo vệ môi trường của tỉnh mình chỉ chiếm 0,6% tổng chi NSDP thì đại biểu có thể đề nghị UBND giải trình rõ vấn đề này. Qua đó, đại biểu nếu thấy giải trình chưa thỏa đáng thì có thể kiến nghị.

3. Kỹ năng giám sát quyết toán NSDP

3.1. Kỹ năng đọc, tìm tài liệu và đánh giá bước đầu (đánh giá sơ bộ) Báo cáo

3.1.1. Kỹ năng đọc, tìm tài liệu

Danh sách các tài liệu đại biểu nên tìm đọc và kỹ năng đọc thì tương tự như khi đại biểu giám sát về xây dựng dự toán, thực hiện dự toán ngân sách. Đại biểu có thể tham khảo lại các mục trên. Tuy nhiên, khi giám sát quyết toán ngân sách đại biểu cần lưu ý xem xét kết luận, kiến nghị của thanh tra, kiểm toán (nếu có); nội dung, nguyên nhân... của các vi phạm hoặc hạn chế trong công tác quản lý ngân sách đã được các cơ quan nêu trên đề cập và việc khắc phục các vi phạm, hạn chế đó.

3.1.2. Kỹ năng đánh giá bước đầu (đánh giá sơ bộ) Báo cáo quyết toán NSDP

Đại biểu có thể đánh giá Báo cáo về một số khía cạnh như sau:

(1) Vấn đề tuân thủ các quy định của pháp luật trong lập Báo cáo quyết toán NSDP.

(2) Tính kinh tế, hiệu lực, hiệu quả trong quản lý, sử dụng NSNN.

(3) Tính chính xác, hợp pháp, đầy đủ của Báo cáo quyết toán.

Cụ thể nội dung như sau:

(1) Vấn đề tuân thủ các quy định của pháp luật trong lập Báo cáo quyết toán NSDP. Các quy định này chủ yếu do Luật NSNN, Nghị định số 31/2017/NĐ-CP quy định.

Theo đó, một trong những trọng tâm là đại biểu xem xét các Báo cáo có được lập theo đúng căn cứ, yêu cầu và nội dung theo quy định của pháp luật hay không, như việc đáp ứng yêu cầu, căn cứ, nội dung quyết toán? Có đầy đủ các thuyết minh, bảng, biểu không? ...

Đại biểu có thể căn cứ một số hợp sau đây:

Hộp 24: Yêu cầu quyết toán NSDP

Điều 65. Yêu cầu quyết toán ngân sách nhà nước

1. Số liệu quyết toán ngân sách nhà nước phải chính xác, trung thực, đầy đủ.
2. Số quyết toán thu ngân sách nhà nước là số thu đã thực nộp và số thu đã hạch toán thu ngân sách nhà nước theo quy định. Các khoản thu thuộc ngân sách các năm trước nộp ngân sách năm sau phải hạch toán vào thu ngân sách năm sau. Số quyết toán chi ngân sách nhà nước là số chi đã thực thanh toán và số chi đã hạch toán chi ngân sách nhà nước theo quy định.
3. Số liệu quyết toán ngân sách của đơn vị sử dụng ngân sách, của chủ đầu tư và của ngân sách các cấp phải được đối chiếu, xác nhận với Kho bạc Nhà nước nơi giao dịch.
4. Nội dung báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước phải theo đúng các nội dung ghi trong dự toán ngân sách nhà nước được giao và theo mục lục ngân sách nhà nước.
5. Báo cáo quyết toán của ngân sách cấp huyện, cấp xã không được quyết toán chi ngân sách lớn hơn thu ngân sách.
6. Báo cáo quyết toán của đơn vị sử dụng ngân sách, đơn vị dự toán cấp trên, ngân sách các cấp phải kèm theo thuyết minh đánh giá kết quả, hiệu quả chi ngân sách gắn với kết quả thực hiện nhiệm vụ của đơn vị, địa phương, lĩnh vực, chương trình, mục tiêu được giao phụ trách.
7. Báo cáo quyết toán của các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách phải kèm theo thuyết minh đánh giá kết quả, hiệu quả thực hiện nhiệm vụ của quỹ.
8. Những khoản thu ngân sách nhà nước không đúng quy định của pháp luật phải được hoàn trả cho cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân đã nộp; những khoản thu ngân sách nhà nước nhưng chưa thu phải được truy thu đầy đủ cho ngân sách; những khoản chi ngân sách nhà nước không đúng với quy định của pháp luật phải được thu hồi đủ cho ngân sách.

Hộp 25: Căn cứ, yêu cầu lập quyết toán NSDP

- Lập báo cáo quyết toán ngân sách địa phương phải tuân thủ quy định tại các điều 64, 65, 66, 67, 68 và 69 của Luật NSNN;
- Căn cứ vào báo cáo quyết toán ngân sách cấp dưới đã được Hội đồng nhân dân phê chuẩn, báo cáo quyết toán ngân sách của các cơ quan, đơn vị thuộc cấp mình đã được cơ quan tài chính cùng cấp thẩm định, báo cáo kiểm toán ngân sách địa phương và các khoản chi chuyển nguồn của ngân sách địa phương năm trước được quyết toán vào ngân sách địa phương năm sau theo quy định của Luật ngân sách nhà nước và các văn bản hướng dẫn.

Hộp 26: Nội dung báo cáo quyết toán NSDP

Nội dung báo cáo quyết toán ngân sách địa phương:

- a) Quyết toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn, thu, chi ngân sách địa phương; bội chi ngân sách địa phương, tổng mức vay của ngân sách địa phương, bao gồm vay để bù đắp bội chi ngân sách địa phương và trả nợ gốc của ngân sách địa phương;
- b) Quyết toán chi thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia, chương trình mục tiêu;
- c) Thuyết minh quyết toán ngân sách địa phương;
- d) Báo cáo tình hình thực hiện các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách của địa phương, kèm theo thuyết minh đánh giá kết quả, hiệu quả thực hiện nhiệm vụ của quỹ;
- đ) Báo cáo của Kiểm toán Nhà nước về kết quả kiểm toán quyết toán ngân sách địa phương (nếu có).

(Kèm theo các biểu mẫu từ số 48 đến số 64 Nghị định số 31/2017/NĐ-CP)

(2) Tính kinh tế, hiệu lực, hiệu quả trong quản lý, sử dụng NSNN. Đây cũng là một nội dung quan trọng, nhất là trong bối cảnh chúng ta đang hướng đến việc quản lý ngân sách “theo kết quả đầu ra”. Tuy nhiên, để đánh giá được điều này là một việc làm không đơn giản. Đại biểu cần bám sát vào dự toán ngân sách đã được duyệt, Báo cáo của UBND và các nguồn tài liệu khác có liên quan, kết hợp với các hoạt động giám sát, khảo sát, tiếp nhận ý kiến phản hồi của cử tri, các đối tượng thụ hưởng chính sách...

(3) Tính chính xác, hợp pháp, đầy đủ của Báo cáo quyết toán. Theo Nghị định số 31/2017/NĐ-CP, một trong những yêu cầu của báo cáo thẩm tra của Ban KTNS là phải đánh giá về tính chính xác, tính hợp pháp, đầy đủ của Báo cáo quyết toán. Vì vậy, các đại biểu có thể căn cứ vào Báo cáo thẩm tra để đánh giá nội dung này.

Ngoài ra, đại biểu có thể tự mình đánh giá bằng một số cách như: Kiểm tra, phân tích số liệu quyết toán, mối quan hệ giữa các số liệu trong hệ thống mẫu biểu quyết toán để từ đó có thể xem xét tính phù hợp của toàn bộ số liệu trong quyết toán.

3.2. Kỹ năng phát hiện vấn đề trong quyết toán NSDP

3.2.1. Kỹ năng phát hiện vấn đề trong quyết toán thu NSDP

Đại biểu có thể phát hiện ra vấn đề bằng các cách sau đây:

Hộp 27: Các cách phát hiện ra vấn đề của quyết toán thu ngân sách

- > **Cách thứ nhất:** Phát hiện vấn đề dựa trên các quan điểm khác nhau giữa cơ quan thẩm tra và cơ quan soạn thảo về đánh giá quyết toán thu hoặc dựa trên các đề xuất mới của cơ quan thẩm tra mà không có trong Tờ trình của cơ quan soạn thảo.
- > **Cách thứ hai:** Phát hiện vấn đề dựa trên tài liệu kỳ họp Quốc hội về quyết toán thu.
- > **Cách thứ ba:** Phát hiện vấn đề dựa trên kiến nghị cử tri, các thông tin khác mà đại biểu tự thu thập được về quyết toán thu ngân sách.
- > **Cách thứ tư:** Đại biểu tự phát hiện vấn đề từ nội dung các quy định của pháp luật về NSNN, các nghiên cứu, ý kiến của chuyên gia về KTXH, TCNS có liên quan đến báo cáo.

Đối với cách thứ nhất, thứ hai và thứ ba, đại biểu có thể áp dụng tương tự như đối với việc phát hiện vấn đề trong thực hiện dự toán thu đã nêu ở phần trên.

Đối với cách thứ tư: “Đại biểu tự phát hiện vấn đề từ nội dung các quy định của pháp luật về NSNN có liên quan đến báo cáo”, đại biểu có thể chú ý một số vấn đề sau đây:

- *Về phạm vi thu.* Cần kiểm tra quyết toán thu ngân sách đã phản ánh đầy đủ các khoản thu thuộc NSDP chưa? Ví dụ: Các khoản viện trợ phát sinh trong năm, các khoản tạm thu chờ xử lý đã xác định rõ phần phải nộp NSDP ...

- *Về các khoản thu cụ thể.* Cần đi sâu xem xét từng chỉ tiêu trong quyết toán thu ngân sách trên địa bàn, quyết toán thu NSDP, như thu từ DNNN, thu từ phí lệ phí, các khoản thu từ đất, thu đóng góp của nhân dân, thu khác của ngân sách... và thu chuyển nguồn. Cần chú ý so sánh số liệu giữa các cơ quan tài chính, thuế, kho bạc để tránh trường hợp có khoản thu không nộp đầy đủ vào NSNN.

- *Về tính hiệu quả, hiệu lực của chính sách thu.* Để đánh giá về nội dung này, đại biểu cần gắn kết với các kết quả đạt được không chỉ về mặt kinh tế mà còn về mặt xã hội. Ví dụ việc miễn giảm thuế cho nông dân có thực hiện được

xoá đói giảm nghèo, nâng cao đời sống nông dân hay không? Tác động về mặt ngân sách và xã hội đối với việc ban hành thu một số khoản phí, lệ phí theo thẩm quyền của HĐND như thế nào?.

3.1.3. Kỹ năng đánh giá Báo cáo quyết toán chi NSDP

- *Về các khoản chi:* Cần chú ý xem xét chi ĐTPT, chi sự nghiệp, các khoản chi cho con người... Trong một số trường hợp, các số được báo cáo theo số cấp phát trong thực tế, kinh phí vẫn còn ở các đơn vị. Ngoài ra còn chú ý đến các khoản chi chuyển nguồn, đánh giá xem các khoản chi chuyển nguồn có lớn không, có đúng quy định không... Cần rút kinh nghiệm gì trong việc điều hành dự toán các năm tiếp theo.

- *Cần xem xét việc tuân thủ nghị quyết của HĐND về phân bổ ngân sách.* Cần lưu ý việc chi phải đúng mục đích, đúng quy định. Trên thực tế, có nhiều lỗi vi phạm dạng này như dùng nguồn xây dựng cơ bản tập trung để mua ô tô... Đối với các khoản chi không đúng, cần kiên quyết yêu cầu cắt giảm, hủy bỏ, thu hồi... theo đúng quy định của pháp luật. Đại biểu cũng lưu ý xem các khoản chi thực hiện chế độ, chính sách có được bảo đảm thực hiện trong năm hay không? Số hủy bỏ chi thường xuyên như thế nào

Trong quá trình giám sát, nếu đại biểu thấy việc xác định dự toán chi trả nợ lãi một số năm gần đây đều cao hơn mức thực hiện, điều đó cho thấy công tác lập dự toán chi đầu tư, xác định bội chi, vay bù đắp bội chi chưa sát tình hình thực tế. Đại biểu có thể đề nghị UBND nâng cao chất lượng công tác xây dựng dự toán, bảo đảm sát nhu cầu và khả năng thực hiện để có căn cứ xác định mức bội chi, chi trả lãi phù hợp, giảm mức vay bù đắp bội chi, chuyển nguồn quá lớn, giảm chi phí trả nợ các năm sau.

- *Về đánh giá hiệu quả các khoản chi.* Khi đánh giá cần đi sâu theo từng nội dung chi cụ thể, xem xét mối tương quan giữa kết quả đầu vào và kết quả đầu ra. Ví dụ, chi xây dựng khu tái định cư di dân ở vị trí A có đem lại nhiều hiệu quả

không, người dân có đồng ý ra đó ở không, hay phần lớn vẫn muốn ở lại chỗ cũ; ở vị trí mới có tiện cho sản xuất, đi lại của bà con và việc học tập của con em họ hay không?.

PHẦN 3: KỸ NĂNG GIÁM SÁT KHI ĐẠI BIỂU THAM GIA CÁC ĐOÀN GIÁM SÁT VỀ NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG

I. Một số lưu ý về Đoàn giám sát của HĐND, các cơ quan của HĐND về NSDP

1. Sự khác nhau giữa giám sát chuyên đề (thành lập Đoàn giám sát) và giám sát tại phiên họp

Trong Phần 2 cuốn sách đã đề cập đến kỹ năng giám sát khi đại biểu tham gia các phiên họp về NSDP. Tại Phần 3, cuốn sách sẽ phân tích về kỹ năng giám sát khi đại biểu tham gia các đoàn giám sát về NSDP. Mặc dù cả 2 hình thức hoạt động này đều là giám sát của đại biểu, nhưng chúng có những điểm khác biệt nhất định. Để đại biểu tiện nghiên cứu, chúng tôi có bảng sau.

Bảng 2: So sánh sự khác biệt giữa hình thức giám sát của Đoàn giám sát và giám sát tại phiên họp về NSDP

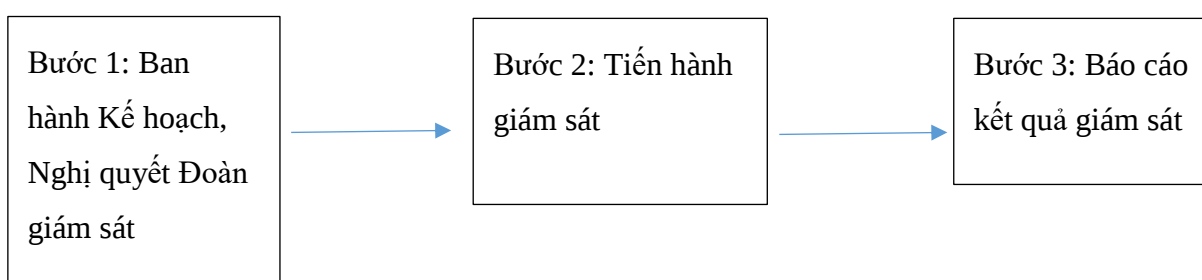
TT	Tiêu chí	Đoàn giám sát	Giám sát tại phiên họp
1	Mục đích tiến hành	Để có tư liệu thực tiễn xây dựng Báo cáo thẩm tra, phục vụ HĐND ban hành các Nghị quyết về NSDP.	(1) Để Tổ đại biểu thực hiện nhiệm vụ giám sát theo Kế hoạch; (2) Để Ban KTNS xem xét hoàn thiện Báo cáo thẩm tra; (3) Để Thường trực HĐND cho ý kiến về dự toán NSDP; (4) Để HĐND quyết định về dự toán NSDP.
2	Thời điểm tiến hành	Thường là trước hoặc sau cuộc họp của HĐND về NSDP.	Tiến hành tại cuộc họp của Ban KTNS, Thường trực HĐND hoặc HĐND.
3	Hình thức tiến hành	Thông thường là trực tiếp đến trụ sở của đối tượng chịu sự giám sát để làm việc	Tiến hành tại phiên họp của HĐND, Thường trực HĐND, ban KTNS

4	Quy trình thủ tục	Phải có Kế hoạch, Đề cương giám sát của Đoàn giám sát	Tuân theo Kế hoạch công tác của HĐND, Thường trực HĐND, ban KTNS về việc tổ chức các phiên họp về NSDP
5	Hình thức của Kết quả giám sát	Báo cáo kết quả giám sát	Được thể hiện trong Báo cáo của Ban KTNS, Nghị quyết của HĐND

2. Kế hoạch và Đề cương giám sát

Việc giám sát của Đoàn giám sát được thực hiện theo quy trình như sau:

Hình 6: Quy trình giám sát



Trong quy trình này, việc ban hành Kế hoạch và Đề cương rất quan trọng. Đó chính là yếu tố “xương sống” quyết định việc hình thành Báo cáo Kết quả giám sát.

Hộp 28: Một số yêu cầu đối với việc xây dựng Kế hoạch giám sát.

- Kế hoạch phải được ban hành sớm. Có thời hạn thỏa đáng để các đối tượng chịu sự giám sát có thời gian chuẩn bị Báo cáo.
- Kế hoạch cần cụ thể, chi tiết; bao gồm:
 - + Căn cứ giám sát;
 - + Nội dung giám sát;
 - + Mục đích giám sát;
 - + Chủ thể giám sát/Đối tượng chịu sự giám sát/Các cơ quan phối hợp giám sát;
 - + Thời gian/Địa điểm giám sát;
- Nội dung cần bám sát các nội dung chính dự kiến sẽ có trong Báo cáo thẩm tra

Hộp 29: Yêu cầu đối với Đề cương giám sát

- Nội dung Đề cương bám sát mục đích của cuộc giám sát;
- Số lượng nội dung yêu cầu phải báo cáo không nên ít quá nhưng cũng không nên nhiều quá; nên tập trung vào các vấn đề lớn, quan trọng, có ý nghĩa với mục đích chính của Đoàn giám sát, bám sát nội dung của Báo cáo thẩm tra dự kiến.
- Đề cương được thiết kế có kết cấu chặt chẽ, khoa học; yêu cầu về nội dung đặt ra đối với từng chủ thể trong Đề cương phải được xây dựng đúng với quy định của pháp luật về thẩm quyền và nội dung.
- Nội dung Đề cương không nên chung chung quá, nhưng cũng không nên chi tiết quá sẽ khiến đối tượng chịu sự giám sát khó viết Báo cáo.
- Có yêu cầu cụ thể, rõ ràng về số liệu, minh chứng; yêu cầu các đối tượng chịu sự giám sát phải có nhận định, đánh giá và nguyên nhân của các kết quả đạt được, các tồn tại hạn chế; đề xuất giải pháp, kiến nghị.

3. Chuẩn bị tài liệu phục vụ Đoàn giám sát

Trước khi tổ chức giám sát tại các cơ quan, tổ chức, đại biểu cần được cung cấp các tài liệu cần thiết.

Hộp 30: Yêu cầu đối với công tác chuẩn bị tài liệu

1. Cần có sớm Báo cáo của đối tượng chịu sự giám sát, được lập theo yêu cầu Đề cương của Đoàn giám sát để đại biểu nghiên cứu trước khi làm việc trực tiếp với đối tượng chịu sự giám sát.
2. Có thể tiến hành giám sát văn bản QPPL trước khi giám sát tại các cơ quan, đơn vị.
3. Có đầy đủ các văn bản pháp lý quan trọng liên quan đến thẩm quyền, nội dung giám sát.

II. Kỹ năng phát hiện vấn đề phục vụ cuộc giám sát

Kỹ năng phát hiện vấn đề khi đại biểu tham gia Đoàn giám sát tương tự như kỹ năng khi đại biểu giám sát tại các phiên họp của về ngân sách. Tuy nhiên, các đoàn giám sát có đặc trưng là trực tiếp làm việc với các sở, ban ngành, quận, huyện, xã nên tính đối thoại cao hơn. Vì vậy, để có được các nhận xét, kiến nghị phù hợp, chất lượng, các đại biểu có thể lưu ý một số vấn đề sau:

1. Trước khi đi giám sát

Hộp 31: Một số lưu ý trước khi đi giám sát

- Đại biểu cần nắm được tình hình phát triển kinh tế của địa phương cũng như của cả nước tại thời điểm hiện tại và dự báo trong thời gian tới. Các yếu tố trong và ngoài nước có thể tác động đến việc quản lý ngân sách trong thời gian tới.
- Đại biểu nên đọc kỹ tài liệu để nắm bắt được tình hình thực tế của đối tượng chịu sự giám sát; những kết quả đạt được, thuận lợi, khó khăn và nguyên nhân; những vấn đề được dư luận quan tâm, bức xúc nhưng không được đề cập trong báo cáo hoặc đề cập sơ sài. Từ đó, đại biểu có thể phát hiện ra vấn đề cần trao đổi khi giám sát.
- Đại biểu đọc kỹ các kiến nghị của địa phương (đối tượng chịu sự giám sát) và chuẩn bị trước về phương án trả lời câu hỏi này vì đây là phần địa phương rất quan tâm.
- Đại biểu cần đọc, nắm chắc quy định của pháp luật về lĩnh vực giám sát, đối tượng

2. Khi tiến hành giám sát

Mục này chủ yếu đề cập đến kỹ năng đặt câu hỏi và trả lời các kiến nghị của địa phương, cơ quan, đơn vị... chịu sự giám sát.

2.1. Một số lưu ý chung

Hộp 32: Một số lưu ý để có thể phát hiện vấn đề trong cuộc giám sát

- + Luôn chú ý về tính đối thoại, trao đổi trong suốt quá trình làm việc.
- + Lắng nghe ý kiến của đối tượng chịu sự giám sát; đại biểu nên ghi chép đầy đủ các ý kiến này.
- + Các câu hỏi có căn cứ rõ ràng và xác đáng, có ý nghĩa đối với công tác quản lý ngân sách. Đối với những vấn đề còn chưa có căn cứ rõ ràng, đại biểu có thể hỏi câu hỏi “mở” để lấy thêm thông tin.
- + Các câu hỏi của đại biểu cần có mục đích rõ ràng là;
 - > Để hiểu hơn về các kết quả đạt được, khó khăn, vướng mắc của đối tượng chịu sự giám sát.
 - > Để hiểu hơn các kiến nghị, đề xuất của đối tượng chịu sự giám sát.
 - > Để làm căn cứ đánh giá được tính khả thi của việc xây dựng dự toán, các giải pháp tổ chức thực hiện...
- + Chú ý công tác khảo sát thực địa, lấy ý kiến của người dân, doanh nghiệp, chính quyền cơ sở để làm cơ sở trao đổi với các sở, ngành, quận, huyện...
- + Đối với các câu hỏi, kiến nghị của đối tượng chịu sự giám sát đối với đại biểu, nếu đại biểu chưa chắc chắn về câu trả lời thì có thể ghi nhận và trả lời sau.

Ngoài ra, các đại biểu có thể vận dụng linh hoạt các nội dung đã đề cập trong Phần II. Kỹ năng giám sát khi đại biểu tham gia các phiên họp về NSDP, để có thể phục vụ việc phát hiện ra các vấn đề trong các cuộc giám sát.

2.2. Đối với việc xây dựng dự toán

- Đối với công tác xây dựng dự toán thu, các câu hỏi khi giám sát có thể là:

> Mức độ tăng thu dự toán so với năm hiện hành có hợp lý không? Địa phương có kiến nghị gì không?

> Mức độ phù hợp giữa yêu cầu huy động thu ngân sách với việc phát triển sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp?

> Khả năng thực hiện dự toán thu của một số khoản thu quan trọng như thu từ doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, thu từ thuế, phí, thu từ đất...

> Công tác quản lý thuế, truy thu, chống thất thu thuế?

> Số thu bị giảm do việc thực hiện các chính sách miễn, giảm, giãn thuế?

> Các kiến nghị về chế độ, chính sách?

- Đối với công tác xây dựng dự toán chi, các câu hỏi khi giám sát có thể là:

> Việc bảo đảm tỷ lệ cơ cấu chi theo nghị quyết của HĐND về kế hoạch tài chính 5 năm giữa chi thường xuyên, chi đầu tư ?. Các khó khăn, đề xuất của địa phương, cơ quan đối với quy định này?

Ví dụ, Nghị quyết số 50/NQ-HĐND ngày 17/12/2021 của HĐND thành phố Đà Nẵng về Kế hoạch tài chính 5 năm địa phương giai đoạn 2021-2025 có nêu: “Tỷ trọng chi đầu tư phát triển bình quân trên 35% tổng chi ngân sách địa phương, tỷ trọng chi thường xuyên dưới 55% tổng chi ngân sách địa phương; bố trí dự phòng ngân sách, chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính ở mức thích hợp để chủ động xử lý các vấn đề cấp bách về thiên tai, dịch bệnh...”. Như vậy, các đại biểu trong Đoàn giám sát của địa phương về việc thực hiện dự toán NSDP năm 2022

có thể xem xét tỷ lệ chi đầu tư, chi thường xuyên trong dự toán của năm 2022 như thế nào. Nếu đạt tỷ trọng chi ĐTPT khoảng 35% hoặc cao hơn thì sẽ phù hợp với mục tiêu của giai đoạn, nếu thấp hơn nhiều con số này thì sẽ khiến việc xây dựng dự toán các năm sau khó khăn hơn để đạt được con số trung bình của giai đoạn như Kế hoạch đã đề ra.

> Việc bố trí một số khoản chi bắt buộc (như dự phòng ngân sách), chi bảo đảm một số tỷ lệ cho các ngành, lĩnh vực như y tế, giáo dục, khoa học công nghệ theo Nghị quyết của Quốc hội? Các khó khăn, đề xuất của địa phương, cơ quan đối với quy định này?

> Các khó khăn trong việc bảo đảm cân đối thu – chi? Đề xuất của địa phương, cơ quan đối với quy định này?

2.3. Đối với việc thực hiện dự toán

- Đối với việc thực hiện dự toán thu, các câu hỏi của đại biểu tập trung có thể vào một số vấn đề như:

> Tiến độ thu của dự toán, nhất là các khoản thu lớn? Khả năng hoàn thành dự toán? Các khó khăn, vướng mắc, đề xuất của địa phương?

> Các biến động về tình hình KTXH trong và ngoài địa phương có khả năng tác động đến việc hoàn thành dự toán thu NSDP? Ví dụ, việc xuất hiện dịch bệnh Covid 19 đã làm giảm nguồn thu rõ rệt từ sản xuất kinh doanh.

> Việc ban hành các chính sách mới, chính sách miễn, giảm, giãn thuế có tác động đến khoản thu NSDP hay không? Các khó khăn, vướng mắc, đề xuất của địa phương?

- Đối với việc thực hiện dự toán chi, các câu hỏi của đại biểu các câu hỏi của đại biểu tập trung có thể vào một số vấn đề như:

> Tốc độ giải ngân vốn đầu tư XD CB, khả năng hoàn thành tiến độ trong năm? Các khó khăn, vướng mắc, đề xuất của địa phương?

> Việc bảo đảm chi các khoản chi cho con người? Các khó khăn, vướng mắc, đề xuất của địa phương?

> Việc phân bổ, giao dự toán và giải ngân kinh phí bổ sung có mục tiêu (các chương trình mục tiêu) cho địa phương? Các khó khăn, vướng mắc, đề xuất của địa phương?

> Tác động của các chính sách mới ban hành đối với địa phương, cơ quan, tổ chức, đơn vị; có hay không việc nợ chính sách? Ví dụ như đối với việc thực hiện các chế độ chi theo Luật dân quân, tự vệ năm 2019.

> Lưu ý: Việc đặt câu hỏi cần gắn với đặc điểm đặc thù của đối tượng chịu sự giám sát. Ví dụ, nếu địa phương có nhiều khu công nghiệp, nhiều người thuê nhà thì đại biểu có thể đặt câu hỏi về việc thực hiện Quyết định số 08/2022/QĐ-TTg ngày 28/3/2022 của Thủ tướng Chính phủ quy định về việc thực hiện chính sách hỗ trợ tiền thuê nhà cho người lao động.

2.4. Đối với quyết toán NSDP

Đối với quyết toán, các câu hỏi của đại biểu các câu hỏi của đại biểu tập trung để làm sáng tỏ các yếu tố sau đây:

- (1) Tính hợp pháp, trung thực của số liệu quyết toán;
- (2) Vấn đề tuân thủ pháp luật trong quản lý, sử dụng NSDP;
- (3) Tính kinh tế, hiệu lực, hiệu quả trong quản lý, sử dụng NSDP.

Cụ thể như sau:

(1). Về tính hợp pháp, trung thực của số liệu quyết toán

Đại biểu có thể đặt câu hỏi để phát hiện vấn đề và tự mình trả lời hoặc hỏi đối tượng chịu sự giám sát một số câu hỏi như sau:

> Nội dung Báo cáo quyết toán đã theo đúng các nội dung trong dự toán NSDP hay chưa. Số liệu đã chi tiết theo mục lục ngân sách hay chưa?.

> Báo cáo có được tổng hợp từ cơ sở hay không?. Báo cáo NSDP đã được tổng hợp từ báo cáo quyết toán của ngân sách cấp dưới, báo cáo của đơn vị dự toán cấp mình hay chưa?...

(2). Vấn đề tuân thủ pháp luật trong quản lý, sử dụng NSDP

Khi giám sát tuân thủ pháp luật trong lĩnh vực này, đại biểu có thể đặt ra các câu hỏi như:

- Các khoản thu, chi đã được phản ánh đầy đủ vào Báo cáo quyết toán NSDP hay chưa?

- Chi NSDP có được thực hiện theo đúng chế độ, chính sách, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu đã được cơ quan có thẩm quyền quyết định hay không?.

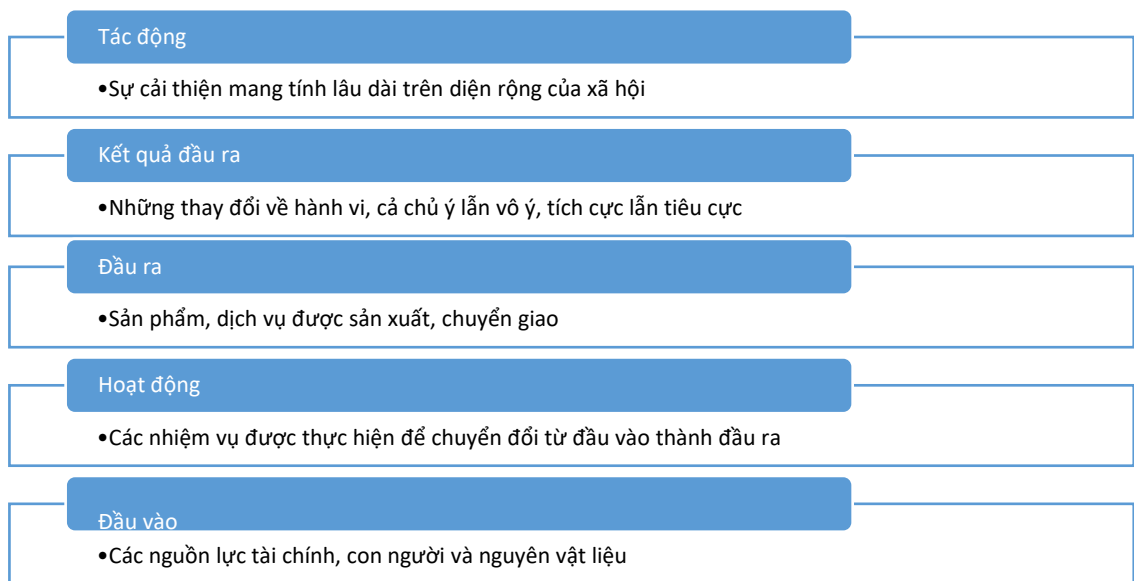
- Số quyết toán chi tăng so với dự toán có được bảo đảm có nguồn tài chính và sử dụng đúng thẩm quyền, mục đích hay không.

- Số quyết toán NSDP có phải là số thực thu, thực chi hay chưa?...

(3). Tính hiệu quả trong quản lý, sử dụng NSDP

Để đánh giá hiệu quả trong quản lý, sử dụng NSDP cần áp dụng phương pháp quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra. Tuy nhiên, hiện nay phương pháp này đang được hoàn thiện, chưa áp dụng rộng rãi. Về cơ bản, sự thay đổi được thực hiện qua mô hình logic sau:

Hình 7: Sự thay đổi trong quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra.



Áp dụng cụ thể đối với quyết toán NSDP, đại biểu có thể cân nhắc một số vấn đề như:

> Mối quan hệ giữa số thu đạt được và chi phí hành thu, sự tác động đến sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp, đời sống người dân, dư luận xã hội...?

> Mối quan hệ giữa số chi và hiệu quả đem lại, tức là với số tiền bỏ ra như dự toán thì có đem lại được kết quả mong muốn hay không?. Ví dụ, việc xây dựng bệnh viện chuyên khoa của tỉnh đã khiến người dân được khám chữa bệnh tốt hơn không hay người dân vẫn về các bệnh viện tuyến trung ương để điều trị, khiến bệnh viện xây xong mà gần như bỏ không, gây lãng phí cho ngân sách nhà nước.

> Mối quan hệ giữa hiệu quả đem lại và số chi, tức là đánh giá về tính tiết kiệm: cùng một hiệu quả đạt được thì số tiền ngân sách bỏ ra đã thực sự hợp lý, tích kiệm chưa hay là có giải pháp nào phù hợp hơn không? Ví dụ, việc xây dựng trường học của địa phương đã giúp cho trẻ em thuận tiện đến trường, nâng cao chất lượng giáo dục phổ thông ở địa phương, nhưng việc xây dựng trường lại khởi công vào mùa mưa, khiến việc thi công kéo dài, làm tăng chi phí. Như vậy, thời điểm thi công là chưa hợp lý, nếu tiến hành vào mùa khô thì sẽ phù hợp hơn.

3. Công tác hậu giám sát

- ***Xây dựng Báo cáo kết quả giám sát.*** Sau khi kết thúc đợt giám sát, Đoàn giám sát có Báo cáo về kết quả giám sát để gửi các cơ quan hữu quan theo luật định. Các nội dung trong Báo cáo là “tư liệu” để hoàn thiện Báo cáo thẩm tra của Ban KTNS hoặc để đại biểu phát biểu ý kiến tại các phiên họp về ngân sách...

- ***Theo dõi việc giải quyết kiến nghị, kết luận của Đoàn giám sát.*** Đại biểu cũng cần chú ý nội dung này để bảo đảm tính hiệu quả, hiệu lực trong hoạt động giám sát của HĐND./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hiến pháp
2. Luật NSNN và các văn bản hướng dẫn thi hành
3. Luật tổ chức chính quyền địa phương
4. Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND
5. Luật đầu tư công và các văn bản hướng dẫn thi hành
6. Các nghị quyết của Quốc hội về dự toán NSNN hằng năm
7. Các báo cáo về tình hình phát triển KTXH trình Quốc hội hằng năm của Chính phủ
8. Đề tài ***“Cơ sở lý luận và thực tiễn hoàn thiện cơ chế phân cấp ngân sách và phân cấp quản lý NSNN ở Việt Nam hiện nay”***, Hà Nội, 2020
9. Sách: ***“Cẩm nang hướng dẫn giám sát NSNN”*** (dành cho đại biểu Quốc hội), Ủy ban TCNS – Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB), Hà Nội, 2016