

Những điểm mới trong nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên năm 2017 và một số vấn đề đặt ra

1. Định mức phân bổ ngân sách chi thường xuyên qua các thời kỳ

Phân bổ ngân sách nhà nước (NSNN) hiệu quả, công bằng, minh bạch luôn là vấn đề được nhiều người quan tâm, đặc biệt là các chuyên gia, nhà khoa học, nhà quản lý tài chính - NSNN. Ở Việt Nam, phân bổ NSNN trong thời gian qua đã có nhiều đổi mới. Cơ chế phân bổ ngân sách được thiết lập thông qua hệ thống định mức phân bổ ngân sách chi thường xuyên và chi đầu tư với các nguyên tắc, tiêu chí phân bổ cụ thể cho từng lĩnh vực và áp dụng trong từng thời kỳ ổn định ngân sách.

Hệ thống định mức phân bổ ngân sách chi thường xuyên được xây dựng và áp dụng từ năm 2004, đến nay đã trải qua 4 lần đổi mới gắn với 4 thời kỳ ổn định ngân sách. Cụ thể, thời kỳ

THỦY GIỚI
CÁNH THO



ổn định ngân sách 2004 - 2006 thực hiện phân bổ theo Quyết định số 139/2003/QĐ-TTg ngày 11/7/2003 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành định mức phân bổ dự toán chi NSNN năm 2004. Thời kỳ ổn định ngân sách 2007 - 2010 áp dụng theo Quyết định số 151/2006/QĐ-TTg ngày 29/6/2006 về việc ban hành định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên NSNN năm 2007. Thời kỳ ổn định ngân sách 2011 - 2015 áp dụng theo Quyết định số 59/2010/QĐ-TTg ngày 30/9/2010 về việc ban hành định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên NSNN năm 2011. Thời kỳ ổn định ngân sách 2017 - 2020 thực hiện trên cơ sở Nghị quyết số 266/2016/UBTVQH14 ngày 04/10/2016 về các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên NSNN năm 2017 và Quyết định số 46/2016/QĐ-TTg ngày 19/10/2016 về ban hành định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên NSNN năm 2017.

Có thể thấy hệ thống định mức phân bổ ngân sách chi thường xuyên qua các thời kỳ ổn định là căn cứ quan trọng, chủ yếu để xây dựng dự toán chi NSNN đối với các cơ quan trung ương và địa phương; là cơ sở để cấp có thẩm quyền quyết định số bổ sung cân đối từ ngân sách trung ương (NSTW) cho ngân sách địa phương (NSDP), tỷ lệ phần trăm phân chia các khoản thu giữa NSTW và NSDP của thời kỳ ổn định ngân sách. Ngoài ra, định mức phân bổ ngân sách chi thường xuyên trong thời gian qua đã đảm bảo phù hợp với khả năng cân đối NSNN nói chung, NSTW và ngân sách từng địa phương nói riêng; cơ bản thực hiện được các chế độ, chính sách của Đảng, Nhà nước; đảm bảo và đáp ứng nguồn lực cho việc thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước và của mỗi cấp chính quyền địa phương, đồng thời góp phần tăng cường tính công khai, minh bạch trong phân bổ NSNN, tăng tính chủ



động, linh hoạt cho các cơ quan trung ương và các địa phương trong xây dựng dự toán ngân sách cũng như trong quản lý và sử dụng ngân sách. Đặc biệt, định mức phân bổ ngân sách chi thường xuyên thời kỳ ổn định 2017 - 2020 có nhiều điểm mới hơn so với trước đây.

2. Những điểm mới trong định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên năm 2017

[1] Làm rõ phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng quy định về định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên NSNN năm 2017 tại Quyết định số 46/2016/QĐ-TTg ngày 19/10/2016. Trong đó: Thứ nhất, định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên NSNN áp dụng cho năm ngân sách 2017 là năm đầu của thời kỳ ổn định ngân sách 2017 - 2020, các năm còn lại thực hiện theo quy định của Luật NSNN năm 2015 và các quy định áp dụng cho thời kỳ ổn định ngân sách 2017 - 2020. Điều này có nghĩa là: (i) Dự toán chi quản lý hành chính các năm 2018 - 2020 được xác định theo biên chế được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt và định mức phân bổ chi quản lý hành chính điều chỉnh tăng/giảm theo khả năng NSNN do Chính phủ trình Quốc hội quyết định trong phương án phân bổ NSTW hằng năm; (ii) Đối với chi hoạt động kinh tế các năm trong thời kỳ ổn định ngân sách, địa phương được cơ quan có thẩm quyền ở trung ương công nhận nâng cấp đô thị sẽ được bổ sung cân đối từ NSTW theo mức hỗ trợ đô thị tương ứng; (iii) NSTW hỗ trợ theo quy định đối với các chính sách mới, chính sách tăng mức chi so với định mức quy định cho năm 2017; (iv) Tăng thêm số bổ sung cân đối từ NSTW cho các địa phương so với năm đầu thời kỳ ổn định ngân sách theo quy định. Quy định này tạo sự linh hoạt trong phân bổ ngân sách cũng như đảm bảo tính khả thi trong thực hiện khi phân bổ

ngân sách được dựa trên khả năng sẵn có của ngân sách. Thứ hai, đối tượng áp dụng gồm các bộ, cơ quan trung ương và các địa phương; cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến lập, phân bổ, chấp hành dự toán chi thường xuyên NSNN.

[2] Bổ sung cụ thể các nguyên tắc phân bổ dự toán chi thường xuyên NSNN và nguyên tắc áp dụng định mức. Nghị quyết số 266/2016/UBTVQH14 ngày 04/10/2016 đã chỉ rõ 6 nguyên tắc lớn, trong đó: (i) Ưu tiên bố trí kinh phí cho các lĩnh vực xã hội (giáo dục, đào tạo, dạy nghề, khoa học, công nghệ, môi trường, y tế) và khu vực khó khăn (địa bàn vùng cao - hải đảo, vùng miền núi, vùng đồng bào dân tộc ít người); ưu tiên mức phân bổ kinh phí chi hành chính cho khối các cơ quan tư pháp, Kiểm toán Nhà nước, Thanh tra Chính phủ; (ii) Phù hợp với khả năng cân đối NSNN, vừa hướng tới cơ cấu lại NSNN, vừa đảm bảo tính hiệu quả trong sử dụng NSNN và thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; (iii) Bảo đảm đẩy mạnh đổi mới khu vực sự nghiệp công; (iv) Tiêu chí phân bổ ngân sách cần rõ ràng, minh bạch, dễ hiểu, dễ kiểm tra và thúc đẩy cải cách hành chính; (v) Tổng dự toán chi thường xuyên của các địa phương và dự toán chi thường xuyên của lĩnh vực giáo dục - đào tạo và dạy nghề, khoa học và công nghệ năm 2017 đảm bảo không thấp hơn dự toán chi năm 2016 được Quốc hội quyết định. Quyết định số 46/2016/QĐ-TTg cũng chỉ rõ định mức phân bổ ngân sách chi thường xuyên là cơ sở để xây dựng dự toán chi ngân sách của từng bộ, cơ quan trung ương, từng tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và hệ thống định mức phân bổ này đã bao gồm toàn bộ nhu cầu kinh phí thực hiện các chế độ chính sách do trung ương ban hành đến ngày 31/5/2016.

[3] Định mức phân bổ ngân sách cho các cơ quan trung

ương đã được quy định cụ thể về phân bổ dự toán chi cho các đơn vị sự nghiệp công lập theo 4 nhóm tại Nghị định số 16/2015/NĐ-CP, góp phần thúc đẩy các đơn vị sự nghiệp công sớm thực hiện cơ chế giá dịch vụ khi NSNN giảm cấp chi thường xuyên để từng bước thực hiện lộ trình giá dịch vụ. Hơn thế, việc chi rõ sử dụng nguồn lực từ giảm cấp chi thường xuyên cho đơn vị sự nghiệp công khi thực hiện lộ trình giá cho các đối tượng yếu thế, đối tượng chính sách tiếp cận dịch vụ công, thực hiện cải cách tiền lương,... cũng góp phần cơ cấu lại NSNN tốt hơn. Ngoài ra, Quyết định số 46/2016/QĐ-TTg cũng đưa ra điều khoản chuyển tiếp, theo đó khi các nghị định về cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập trong từng lĩnh vực chưa được ban hành thì thực hiện theo cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính theo quy định hiện hành; (ii) Đối với định mức phân bổ chi quản lý hành chính, áp dụng định mức phân bổ theo phương pháp lũy thoái và mở rộng quy mô biên chế từ bậc thứ hai là 500 biên chế. Cụ thể, từ 100 biên chế trở xuống, tính 54 triệu đồng/biên chế; từ biên chế thứ 101 - 500, tính 50 triệu đồng/biên chế; từ biên chế thứ 501 - 1000, tính 48 triệu đồng/biên chế; từ biên chế 1.001 trở lên, tính 45 triệu đồng/biên chế, nhờ đó góp phần khuyến khích, thúc đẩy các đơn vị tinh giản biên chế. Định mức phân bổ ngân sách cho các cơ quan trung ương cũng đã bổ sung thêm quy định về phân bổ dự toán chi quốc phòng, an ninh trên cơ sở nhu cầu kinh phí thực hiện các chính sách, chế độ đối với con người, nhiệm vụ đặc thù của quốc phòng, an ninh và khả năng cân đối ngân sách trung ương hằng năm.

[4] Định mức phân bổ ngân sách cho các địa phương đã:

- (i) Bổ sung thêm nhiều tiêu chí phân bổ như khu, điểm du lịch quốc gia;
- (ii) Tăng mức phân bổ ngân sách chi thường xuyên

cho các lĩnh vực theo các vùng từ 1,7 đến 2,4 lần so với mức quy định năm 2011, trong đó một số lĩnh vực có mức phân bổ tăng đều giữa 4 vùng như định mức phân bổ chi quản lý hành chính (tăng 1,7 lần so mức phân bổ năm 2011); (iii) Không đề cập việc hỗ trợ cho các trường, bệnh viện thuộc tỉnh mang tính chất khu vực trong lĩnh vực đào tạo, dạy nghề và y tế; (iv) Bổ quy định về định mức phân bổ ngân sách chi trợ giá, trợ cước; (v) Các tỷ lệ cứng trong một số lĩnh vực giữa chi hoạt động với chi lương và các khoản có tính chất lương (như giáo dục 18%/82%; quản lý hành chính 25%/75%); đã có sự điều chỉnh theo hướng giảm tỷ trọng chi hoạt động nhằm phù hợp hơn với thực tế và chỉ áp dụng trong năm 2017, các năm sau sẽ xem xét quyết định cho phù hợp với khả năng ngân sách và điều kiện thực tế. Điều này tạo sự chủ động cho địa phương và các đơn vị trong quản lý nguồn lực NSNN...

3. Nâng cao hiệu quả phân bổ ngân sách chi thường xuyên và một số vấn đề đặt ra

Bên cạnh những điểm mới, tích cực, định mức phân bổ ngân sách chi thường xuyên năm 2017 cũng cho thấy một số vấn đề cần quan tâm giải quyết:

Thứ nhất, đối với định mức phân bổ chi thường xuyên cho các cơ quan trung ương: (i) Nguyên tắc phân bổ dự toán chi thường xuyên NSNN đã ưu tiên mức phân bổ kinh phí cho khối các cơ quan tư pháp, Kiểm toán Nhà nước, Thanh tra Chính phủ do đó mức phân bổ cho các cơ quan này theo đầu biên chế đạt cao nhất (55 triệu đồng/biên chế/năm) nhưng nếu so với định mức phân bổ của giai đoạn trước đó thì mức tăng lại là thấp nhất; (ii) Quy định về phân bổ chi thường xuyên NSNN đối với quốc phòng, an ninh cũng chưa rõ ràng, chưa có các mức phân bổ cụ thể nên dễ gây ra sự không minh bạch; (iii)

Việc chậm ban hành các nghị định về cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập trong từng lĩnh vực cũng làm hạn chế hiệu quả phân bổ chi thường xuyên từ NSNN.

Thứ hai, việc sử dụng tiêu chí người thuộc hộ gia đình nghèo được xác định theo chuẩn nghèo quy định tại Quyết định số 09/2011/QĐ-TTg không còn phù hợp vì quy định này chỉ áp dụng cho giai đoạn 2011 - 2015.

Thứ ba, trong phân bổ ngân sách chi sự nghiệp giáo dục, việc sử dụng tiêu chí bổ sung hỗ trợ học sinh trung học phổ thông ở vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn theo Quyết định số 12/2013/QĐ-TTg ngày 24/01/2013 là chưa đúng vì Quyết định này đã hết hiệu lực từ ngày 01/9/2016, tức là trước khi ban hành Quyết định số 46/2016/QĐ-Ttg. Hiện nay Quyết định số 12/2013/QĐ-TTg đã được thay bằng Nghị định số 116/2016/NĐ-CP ngày 18/7/2016 về chính sách hỗ trợ học sinh và trường phổ thông ở xã, thôn đặc biệt khó khăn.

Thứ tư, định mức phân bổ ngân sách chi sự nghiệp kinh tế chưa gắn với nhiệm vụ của nội dung chi sự nghiệp kinh tế là duy tu, bảo dưỡng cơ sở hạ tầng hiện có mà định mức phân bổ ngân sách sự nghiệp kinh tế lại được tính trên 10% chi thường xuyên của 11 lĩnh vực (y tế, giáo dục, đào tạo và dạy nghề...) hay định mức phân bổ ngân sách chi khác được xác định bằng 0,5% tổng của 13 khoản chi cho thấy cơ sở để xác định định mức phân bổ ngân sách còn chưa khoa học. Trong khi đó việc xác định định mức phân bổ ngân sách chi sự nghiệp bảo vệ môi trường lại khá phức tạp, đòi hỏi hệ thống dữ liệu thống kê kinh tế tài chính phải đầy đủ và cập nhật.

ThS. Lê Thị Mai Liên
Ngô Thị Phương Thảo

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo cáo số 100/TTr-BTC ngày 16/8/2010 của Bộ Tài chính về việc đánh giá hệ thống định mức phân bổ chi thường xuyên của NSNN năm 2007 và xây dựng hệ thống định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên của NSNN năm 2011 của các bộ, cơ quan trung ương và các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

2. Tài liệu Hội thảo của Viện CL&CSTC “Định mức phân bổ ngân sách nhà nước: Kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn Việt Nam” tổ chức tháng 7/2014 tại Nghệ An.

3. Quyết định số 12/2013/QĐ-TTg ngày 24/01/2013.

4. Nghị quyết số 266/2016/UBTVQH14 ngày 04/10/2016 về các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên NSNN năm 2017.

5. Quyết định số 46/2016/QĐ-TTg ngày 19/10/2016 về ban hành định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên NSNN năm 2017.

