

VAI TRÒ CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN TRONG QUẢN LÝ NGÂN SÁCH XÃ

HOÀNG THỊ THUÝ NGUYỆT

Học viện Tài chính

1. Vài nét về quản lý ngân sách xã hiện nay và vai trò của Hội đồng nhân dân.

Theo số liệu thống kê (tính đến ngày 31-12-2005), cả nước hiện có 10.876 đơn vị hành chính cấp xã; trong đó, có 9.069 xã. Phần lớn các xã có trên 2.000 dân. Kể từ khi thực hiện *Luật Ngân sách nhà nước* (năm 1997 đến nay), công tác quản lý ngân sách xã đã có nhiều chuyển biến tích cực. Quản lý ngân sách đi dần vào nề nếp; thu, chi ngân sách xã được quản lý qua kho bạc nhà nước, theo dự toán, đã giảm thiểu được tình trạng toạ chi ngân sách. Bước đầu các xã đã kiểm soát được tình hình chi tiêu như nợ đọng sinh hoạt phí, giảm các khoản chi hội họp, tiếp khách tốn kém, giảm tình trạng nợ đọng đầu tư xây dựng cơ bản.

Qua các cuộc điều tra, khảo sát về ngân sách xã gần đây của các tổ chức quốc tế tại một số tỉnh như Trà Vinh, Hà Tây, Hà Nội, Hải Dương, Ninh Bình cho thấy: việc thực hiện quy chế dân chủ ở các địa phương đang nhận được sự đồng tình, ủng hộ mạnh mẽ của nhân dân. Vai trò của HĐND với tư cách là đại biểu của nhân dân cũng được nâng lên theo hướng tăng cường sự tham gia ngay từ khi lập dự toán ngân sách cũng như giám sát quá trình tổ chức thực hiện. Chính quyền cấp xã bước đầu nhận thức được rằng sự tham gia của người dân và việc công khai ngân

sách là cần thiết, đảm bảo ổn định kinh tế - xã hội ở địa phương.

Tuy nhiên, kết quả các cuộc khảo sát cũng chỉ ra còn nhiều điều bất cập cần phải được khắc phục trong quản lý ngân sách xã. Đó là:

Thứ nhất, tính kế hoạch còn hình thức, chưa đảm bảo được nguyên tắc quản lý ngân sách theo dự toán. Quản lý ngân sách theo dự toán là một nguyên tắc cơ bản trong quản lý ngân sách nhà nước. Hiện nay, ở các xã, tình trạng dự toán được HĐND quyết định đầu năm, nhưng trong quá trình điều hành phải điều chỉnh dự toán theo thực tế đã chỉ ra là rất phổ biến. Nhiều chủ tịch UBND xã cho rằng họ chỉ cần thảo luận kĩ vấn đề ngân sách với lãnh đạo HĐND và với Đảng uỷ trước khi trình HĐND là yên tâm. Thậm chí, có trường hợp những tiêu cực trong quản lý ngân sách của UBND lại được hợp pháp hoá qua biểu quyết của HĐND. Nhiều xã, chủ tịch UBND kí duyệt chi không biết đến dự toán ngân sách, nguồn thanh toán, dẫn đến tình trạng nợ đọng, nhất là vốn trong đầu tư xây dựng cơ bản. Tuy nhiên, những sự hợp pháp hoá như vậy không phải lúc nào cũng dễ dàng. Ở những nơi HĐND hiểu biết pháp luật và có trách nhiệm với nhân dân, thì quá trình này diễn ra rất khó khăn, thậm chí không thể xảy ra. Đây chính là thể hiện quyền lực mạnh nhất của HĐND trong quản lý ngân

sách xã, buộc UBND đảm bảo điều hành ngân sách đúng theo dự toán, tránh tình trạng nợ nần dây dưa qua các năm.

Thứ hai, công khai ngân sách còn hình thức hoặc có công khai nhưng chưa minh bạch. Nghị định số 29/1998/NĐ-CP ngày 11-5-1998 và Nghị định số 79/2003/NĐ-CP ngày 07-7-2003 của Chính phủ về ban hành quy chế thực hiện dân chủ ở cấp xã đã có những tác động tích cực nhất định đến nhận thức của cán bộ các cấp chính quyền trong việc đảm bảo công khai, dân chủ trong quản lý ngân sách xã. Đối với những khoản người dân phải đóng góp trực tiếp, việc công khai qua các cuộc họp thôn, hệ thống truyền thanh của xã, gửi công văn về cho các hộ gia đình tương đối tốt.

Tuy nhiên, việc thực hiện quy chế dân chủ trong quản lý ngân sách nói chung, hoạt động công khai ngân sách và các hoạt động tài chính khác của xã nói riêng còn mang tính hình thức. Không ít cán bộ xã hiểu rất đơn giản là khi dự toán, quyết toán ngân sách đã được HĐND xã phê duyệt, sau đó công khai những số liệu này bằng hình thức thông báo lên bảng tin ở trụ sở UBND xã trong thời gian khoảng 15 ngày là hoàn thành nhiệm vụ. Người dân cho biết với cách này họ rất khó biết các thông tin về tình hình ngân sách xã, lý do là người dân ít khi đến trụ sở UBND vì chỉ khi có nhu cầu làm giấy tờ liên quan, họ mới đến.

Hình thức chủ yếu mà các xã thường sử dụng để công khai ngân sách xã là công khai tại cuộc họp HĐND xã. Đại biểu HĐND thường nhận được các bảng biểu tổng hợp về ngân sách trước kỳ họp ít ngày, phần đông họ không có thời gian đọc hoặc có đọc nhưng chưa hiểu hết ý nghĩa của các con số. Sự thuyết trình trong các bản dự toán, quyết toán ngân

sách của UBND thường là những con số tổng hợp sơ sài. Nghị quyết của HĐND về các vấn đề ngân sách rất ít khi đề cập đến vấn đề công khai ngân sách hoặc chỉ nói chung là công khai nhưng nội dung và hình thức ra sao không rõ. Vì vậy, khó có cơ sở để đảm bảo trách nhiệm giải trình của UBND trước HĐND trong mỗi kỳ họp.

Thứ ba, trách nhiệm giải trình về quản lý ngân sách của chính quyền xã còn chưa tương xứng với quyền hạn. Để củng cố hoạt động của chính quyền cấp xã, đi đôi với việc phân bổ nguồn lực nhiều hơn cho cấp xã, đòi hỏi trách nhiệm của chính quyền cấp xã trong quản lý ngân sách cần được nâng lên. Hiện nay, quản lý thu qua kho bạc nhà nước chặt chẽ hơn, nhưng vẫn không ít nơi còn để nguồn thu ngoài sổ sách, tự đặt ra các khoản thu tùy tiện hay chi tiêu bừa bãi. Ví dụ: trong một số trường hợp, những khoản thu đối với các cá nhân và tập thể khi mua nhà, thuê đất được trá hình dưới hình thức nộp "tự nguyện" cho xã để đầu tư cơ sở hạ tầng. Chi phí vào các công trình xã như trụ sở, đường sá, nhà văn hoá, chợ thường bị nâng giá lên nhiều lần để hợp pháp hoá các khoản tham nhũng của cán bộ xã.

Những yếu tố bên trong của tính trách nhiệm như việc xem xét, cân nhắc phân bổ nguồn lực theo thứ tự ưu tiên, phù hợp chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, xóa đói giảm nghèo hầu như chưa được quan tâm thoả đáng và chưa định hình một cách rõ ràng. Vai trò của HĐND ngay từ khâu lập dự toán ngân sách còn rất hạn chế. Hầu hết ở những xã nguồn thu tại xã ít ỏi (khoảng vài ba chục triệu trong một năm) thường phải chờ huyện phân bổ ngân sách chính thức, sau đó, UBND - chủ yếu là kế toán, lên phương án, HĐND biểu quyết một cách thụ động. Những xã có nguồn thu lớn (có

nơi hàng tỉ đồng trong một năm), HĐND xã có thể chủ động nhiều hơn trong quyết định ngân sách, nhưng do trình độ hạn chế dẫn tới nguồn lực sử dụng không hiệu quả. Tình trạng nợ đọng đầu tư xây dựng cơ bản ở các xã, do không tính toán kỹ nhu cầu và khả năng hiện đang đè nặng lên vai chính quyền cấp tỉnh, nhất là các tỉnh nghèo.

Thứ tư, sự tham gia của người dân vào quá trình ngân sách còn mờ nhạt. Tính dân chủ trong đời sống cộng đồng được thể hiện rõ nét qua việc tham gia của người dân vào quá trình giải quyết những vấn đề liên quan đến đời sống của họ. Cách phổ biến mà người dân tham gia vào quá trình ngân sách là qua người đại diện như trưởng thôn hay HĐND, đại diện đoàn thể. Đối với những khoản đóng góp tự nguyện, về cơ bản, người dân được họp bàn về chủ trương, mức đóng góp và tham gia vào quá trình giám sát công trình qua ban giám sát nhân dân. Theo số liệu điều tra, trên 75% số người dân ở Ninh Bình được hỏi trả lời là có được bàn bạc tham gia.

Tuy nhiên, đối với những khoản thu, chi người dân không phải đóng góp trực tiếp thì họ hầu như không biết và cũng ít khi được bàn bạc ngay từ đầu về chủ trương sử dụng nguồn ngân sách. Lý giải về sự tham gia hạn chế của người dân, cán bộ địa phương cho rằng, người dân không quan tâm vì đó là nguồn của "Nhà nước". Đó là lý do vì sao rất nhiều công trình thuộc Chương trình 135 cho các xã bị thất thoát hoặc hiệu quả sử dụng rất thấp. Ban giám sát nhân dân ở nhiều xã hoạt động một cách hình thức, theo chỉ đạo của nhà thầu hoặc cán bộ xã. HĐND ít khi chú ý đến trách nhiệm của UBND xã trong việc lấy ý kiến của dân và tăng cường sự giám sát của dân trong hoạt động ngân sách.

2. Một số giải pháp.

Từ thực tế trên đây, chúng tôi xin đề xuất một số giải pháp sau:

Một là, cần hoàn chỉnh và cụ thể hoá các văn bản pháp luật liên quan đến việc đảm bảo tính công khai, minh bạch và sự tham gia của người dân trong hoạt động ngân sách xã. Để đảm bảo nhất quán việc thực hiện Nghị định số 79/2003/NĐ-CP và quy chế về công khai tài chính, các văn bản cụ thể hoá đến cấp xã cần được làm rõ nội dung cũng như hình thức công khai một cách thiết thực, phù hợp với trình độ dân trí ở các xã. Ví dụ: những khoản dân phải đóng góp, UBND xã phải xin ý kiến trực tiếp qua các cuộc họp dân, gửi văn bản đến từng hộ gia đình. Phần chất vấn trong các cuộc họp HĐND bàn về ngân sách xã cần được phát lên đài truyền thanh của xã v.v. Cán bộ ngành Tài chính phải đưa việc thực hiện nội dung công khai ngân sách và sự tham gia của người dân vào nội dung hướng dẫn nghiệp vụ cho các xã. Hình thành một cơ chế thưởng, phạt rõ ràng đối với vấn đề hiểu và thực hiện tốt các văn bản về công khai ngân sách đối với cán bộ xã. Mặt khác, để nâng cao chất lượng, đảm bảo tính khách quan trong việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật về hoạt động ngân sách xã, cần có tổng kết đánh giá một cách hệ thống các văn bản pháp luật hiện hành. Ý kiến dân chủ thực sự của nhân dân ở các xã phải được các nhà quản lý coi trọng, đảm bảo sự tham gia có hiệu quả của nhân dân trong quá trình xây dựng pháp luật.

Hai là, tăng cường tuyên truyền và phổ biến pháp luật liên quan đến hoạt động ngân sách xã. Hiện nay, hệ thống tài liệu lưu giữ ở các xã liên quan đến ngân sách khá lộn xộn. Mặc dù, một số xã có xây dựng tủ sách pháp luật nhưng thường không hệ thống và thiếu cập nhật, nhất là

những văn bản về tài chính. Khi cần tìm hiểu các văn bản liên quan đến thu - chi ngân sách thường hết sức khó khăn, một phần do không có, một phần do nhiều người giữ như chủ tịch UBND, chủ tịch HĐND, kế toán, văn phòng UBND... Do vậy, công việc cần làm ngay là cần ưu tiên chi ngân sách cho việc xây dựng tủ sách pháp luật một cách đầy đủ, đồng bộ. Các thông tin về chính sách pháp luật liên quan đến hoạt động ngân sách xã cần được tổ chức tập huấn đầy đủ cho chính quyền xã. Phổ biến tuyên truyền pháp luật một cách rộng rãi trên các phương tiện thông tin đại chúng để đảm bảo quyền được tiếp cận thông tin của người dân. Mở rộng dịch vụ tư vấn pháp luật miễn phí cho nhân dân vùng sâu, vùng xa, đồng bào dân tộc ít người, người nghèo.v.v.

Ba là, thường xuyên nâng cao năng lực cho chính quyền cấp xã; trong đó, có HĐND. Khi triển khai Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 đến chính quyền cơ sở, khó khăn đầu tiên chính là trình độ hiểu biết các kiến thức về kinh tế - tài chính của cán bộ xã. Hầu hết, các đại biểu HĐND cấp xã và thành viên của UBND chỉ đạt tới trình độ văn hoá phổ thông cơ sở, nhất là ở vùng cao. Bởi vậy, tăng cường đào tạo, bồi dưỡng kiến thức về quản lý kinh tế - tài chính cho chính quyền cơ sở cần được tiến hành thường xuyên, liên tục. Gần đây nhất, ngày 06-02-2006, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 31/2006/QĐ-TTg phê duyệt Đề án đào tạo, bồi dưỡng chủ tịch HĐND, chủ tịch UBND xã, phường, thị trấn giai đoạn 2006-2010. Để đảm bảo chương trình đào tạo cán bộ xã một cách thiết thực, các cơ sở đào tạo cần có sự khảo sát kỹ lưỡng về nhu cầu đào tạo nhằm thiết kế được những chương trình đơn giản, dễ hiểu, học đi đôi với hành, có

tính chất tăng cường kỹ năng quản lý, kỹ năng nghề nghiệp.

Bốn là, tăng cường kiểm tra của cơ quan tài chính huyện và sự giám sát của HĐND trong quản lý ngân sách xã. Cấp huyện, cụ thể là cơ quan tài chính, bên cạnh việc hướng dẫn nghiệp vụ cần tổ chức thực hiện tốt việc chỉ đạo và kiểm tra tình hình thực hiện theo các quy định công khai ngân sách trong quy chế dân chủ ở cơ sở. Mặt khác, HĐND cần tăng cường cả về thời gian và chất lượng chất vấn UBND khi quyết định dự toán hay phê chuẩn quyết toán ngân sách xã. Tiêu chí về tính công khai, sự tham gia của người dân trong quá trình hình thành nên các số liệu về ngân sách cũng cần được xem xét kỹ lưỡng. Kiên quyết giữ vững nguyên tắc quản lý theo dự toán ngay từ đầu năm. Khi xảy ra trường hợp phải điều chỉnh dự toán, nhất là những công trình đầu tư xây dựng, UBND cần giải trình rõ lý do và thông báo rộng rãi cho nhân dân biết. Mọi khoản thu, chi ngân sách phải được quản lý chặt chẽ qua kho bạc nhà nước, phản ánh đầy đủ vào ngân sách nhà nước theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước. Đồng thời, tập trung chỉ đạo thực hiện tốt công tác kế toán, quyết toán ngân sách xã, các khoản thu, chi đều phải có chứng từ hợp lý, hợp lệ phản ánh đầy đủ vào sổ sách kế toán theo quy định. Tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra tài chính đối với cấp xã để có những biện pháp uốn nắn kịp thời, xử lý sai phạm phát sinh trong việc tổ chức thực hiện ngân sách xã. Tiếp tục thực hiện tốt cải cách thủ tục hành chính ở xã theo hướng công khai, minh bạch, đảm bảo trách nhiệm của cán bộ xã trong thi hành nhiệm vụ quản lý ngân sách xã. Công khai, minh bạch và sự tham gia của người dân cũng cần được xem là những tiêu thức chính để đánh giá thi đua, khen thưởng đối với chính quyền cấp xã □