

Minh bạch hóa ngân sách nhà nước ở Việt Nam

DINH THỊ NGÀ
NGUYỄN THỊ THU THÙY

*M*inh bạch hóa là yêu cầu vô cùng quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả quản lý ngân sách nhà nước. Trên cơ sở khái quát sự cần thiết phải minh bạch ngân sách, những chuẩn mực về minh bạch hóa ngân sách, bài viết đánh giá thực trạng minh bạch hóa ngân sách; đồng thời đề xuất một số kiến nghị nhằm thúc đẩy minh bạch hóa ngân sách nhà nước ở Việt Nam.

1. Yêu cầu cần minh bạch hóa ngân sách

Có rất nhiều quan niệm khác nhau về ngân sách nhà nước. Ở nhiều quốc gia, ngân sách nhà nước được coi là một đạo luật tài chính cơ bản do quốc hội quyết định, thông qua đó các khoản thu, chi tài chính của nhà nước được thực hiện trong một niên khóa tài chính. Như vậy, theo quan niệm này, ngân sách nhà nước có giá trị và địa vị pháp lý rất cao, tương đương với luật. Quan niệm khác lại cho rằng ngân sách nhà nước là một công cụ chính sách cơ bản của chính phủ, bao gồm toàn bộ các khoản thu chi. Thông qua ngân sách nhà nước có thể đánh giá được chính sách mà Chính phủ lựa chọn thực hiện. Minh bạch ngân sách liên quan đến khả năng tiếp cận không giới hạn của công chúng với các thông tin một cách chính xác và kịp thời.

Chi ngân sách được thực hiện thông qua các khoản đóng góp của dân cư, là nguồn lực của xã hội do đó cần được minh bạch hóa. Quy trình ngân sách nhà nước liên quan đến việc phân bổ ngân sách, phân bổ nguồn lực, do đó minh bạch hóa ngân sách nhà nước tạo cơ sở cho việc cung cấp thông tin để kiểm tra, giám sát việc phân bổ, sử dụng vốn cũng như hiệu quả sử dụng các khoản chi ngân sách. Minh bạch hóa ngân sách là căn cứ để đánh giá nguồn lực tài chính công được sử dụng theo cách thức nào, phục vụ cho lợi ích của các đối tượng nào. Thông tin về tình hình tài

khóa được cung cấp kịp thời, chính xác, góp phần vào việc đánh giá tính đúng đắn và mục tiêu ưu tiên trong phân bổ nguồn vốn. Phân bổ nguồn lực tài chính theo những ưu tiên chiến lược được xác định là một trong các tiền đề quan trọng quyết định hiệu quả chi tiêu. Minh bạch hóa chi tiêu ngân sách là công cụ để kiểm tra, giám sát việc sử dụng ngân sách trong điều kiện nguồn lực bị giới hạn trong khi ngân sách lại luôn chịu sự tác động, chi phối bởi các nhóm lợi ích trong quá trình phân bổ.

Minh bạch hóa ngân sách sẽ góp phần phản ánh chính xác bức tranh tài khóa của quốc gia. Thông tin về ngân sách là căn cứ để đưa ra các phân tích kinh tế, đánh giá, hoạch định các chính sách quản lý kinh tế. Hơn nữa, đây còn là cơ sở cho việc xây dựng các giải pháp ngăn ngừa rủi ro như khủng hoảng nợ. Một trong những nguyên nhân quan trọng dẫn đến khủng hoảng nợ công của các quốc gia trong thời gian qua là các chính phủ đã che giấu các vấn đề bất cập của tình hình nợ công trong một thời gian khá dài. Sự không minh bạch làm cho việc điều chỉnh chính sách để khắc phục các bất ổn vốn có không được thực hiện kịp thời. Diễn biến của các cuộc khủng hoảng nợ cho thấy, các quốc

Dinh Thị Nga, TS. Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh; Nguyễn Thị Thu Thủy, TS., Trường đại học Công nghiệp TP. Hồ Chí Minh.

gia rơi vào tình trạng không kiểm soát được nợ thường ít chú ý đến các tín hiệu cảnh báo sớm về nguy cơ khủng hoảng. Các chính phủ thường ít chịu sớm thừa nhận khi có sai lầm. Hệ thống thể chế chưa đủ phát triển để đón nhận các cảnh báo và có sự né tránh thảo luận công khai các vấn đề này giữa các chính trị gia và công chúng. Ở Ireland, trước cuộc khủng hoảng nợ, nhiều cảnh báo từ phía các chuyên gia đã được đưa ra nhưng Chính phủ nước này đã không quan tâm đúng mức. Kết quả là nước này đã rơi vào khủng hoảng nợ với mức tổng nợ chính phủ/GDP là 214,3%.

Minh bạch ngân sách tạo cơ hội tham gia cho đông đảo các tầng lớp dân cư trong xã hội vào việc xem xét, đánh giá hiệu quả chi tiêu công. Cơ quan lập pháp và các cơ quan đại diện cho quyền và lợi ích của dân chúng cần được tiếp cận không giới hạn đối với các thông tin về ngân sách, chi ngân sách. Các cơ quan này cần tham dự vào tất cả các khâu trong quy trình ngân sách, từ lập kế hoạch ngân sách, tổ chức thực hiện ngân sách cho tới việc kiểm tra, giám sát việc sử dụng ngân sách. Ngoài ra thông tin chi tiết về chi tiêu ngân sách phải đáp ứng được yêu cầu dễ dàng tiếp cận đối với các cơ quan nghiên cứu chính sách, các cơ quan, chuyên gia tư vấn độc lập và toàn thể xã hội.

Sự minh bạch là điều kiện quan trọng để củng cố và nâng cao niềm tin của các nhà đầu tư, dân cư... từ đó tạo cơ sở cho sự phát triển của quốc gia. Sự minh bạch về ngân sách giúp quốc gia có nhiều cơ hội để tiếp cận thị trường vốn quốc tế với chi phí thấp. Ngược lại, sự không rõ ràng trong chi tiêu ngân sách tạo ra những rủi ro cho nhà đầu tư, làm giảm lòng tin của nhà đầu tư vào quốc gia. Chẳng hạn, sự thiếu minh bạch trong số liệu thống kê của Hy Lạp là một trong các nguyên nhân quan trọng làm trầm trọng thêm cuộc khủng hoảng nợ công ở Hy Lạp. Trước khi bầu Chính phủ mới năm 2009, con số thâm hụt ngân sách ở Hy Lạp được cho là chỉ vào khoảng 3,5% GDP. Tuy nhiên, tỷ lệ thâm hụt thực tế của Hy Lạp lên

tới 12% GDP. Khi số liệu thâm hụt thực tế được công bố, niềm tin của các nhà đầu tư suy giảm, dẫn tới tình trạng rút vốn ồ ạt ra khỏi quốc gia. Trong cuộc khủng hoảng nợ công ở Hy Lạp, khi những thông tin xấu về tình hình tài khóa quốc gia được công bố, không chỉ nhà đầu tư nước ngoài mà cả dân cư trong nước đã rút ra khỏi hệ thống ngân hàng hàng trăm tỷ Euro để mang đi gửi ở các ngân hàng nước ngoài. Trước đó, các ngân hàng Hy Lạp đã phải mua lại các khoản nợ của Chính phủ, đồng thời phải gánh chịu các khoản nợ xấu do khoảng 70% doanh nghiệp phá sản để lại. Thực trạng này làm cho Hy Lạp càng rơi vào vòng xoáy của khó khăn khi các ngân hàng đứng trước nguy cơ mất khả năng thanh toán, thua lỗ và nợ xấu.

2. Các chuẩn mực minh bạch hóa ngân sách

Hiện nay, trên thế giới, nội dung minh bạch hóa ngân sách được thể hiện ở một số văn kiện như: bộ quy tắc về minh bạch ngân sách của IMF; các tiêu chuẩn về minh bạch ngân sách của OECD; chương trình ngân sách quốc tế - sáng kiến ngân sách mở... Theo các tài liệu này, có 3 nhóm tiêu chuẩn chung được thừa nhận để đảm bảo minh bạch ngân sách: *một là*, thông tin ngân sách phải kịp thời; *hai là*, thông tin ngân sách phải có ý nghĩa; *ba là*, thông tin ngân sách phải được công khai với mọi đối tượng.

Chuẩn mực 1: tính kịp thời của thông tin.

Tính kịp thời của thông tin yêu cầu quy trình chuẩn bị ngân sách phải được thực hiện ít nhất trong vòng 12 tháng. Quốc hội cần tham gia ngay từ đầu trong quy trình chuẩn bị ngân sách. Ngân sách phải chú trọng tới các mục tiêu ưu tiên với các tuyên bố về chính sách ưu tiên. Báo cáo tình hình ngân sách phải được thực hiện định kỳ theo tháng, quý, giữa năm và hàng năm. Độ trễ về thời gian của các báo cáo không được lớn. Độ trễ đối với báo cáo tháng chỉ nên là hai tháng, độ trễ đối với báo cáo quý là bốn tháng và độ trễ đối với báo cáo năm muộn nhất là 6 tháng.

Chuẩn mực 2: ý nghĩa của thông tin.

Theo tiêu chuẩn của IMF đối với thống kê tài chính công, chỉ tiêu công được phân loại thành chỉ cho mục đích kinh tế, cho các thể chế và cho thực hiện các chức năng. Chỉ cho mục đích kinh tế bao gồm: chi lương, mua hàng hóa dịch vụ công, chi trả lãi, chi chuyển khoản, trợ cấp, chi tạo vốn cố định cho đầu tư phát triển. Chỉ cho các thể chế bao gồm: chi cho các bộ, ngành, các cơ quan của chính phủ được nhận tiền từ ngân sách nhà nước. Chi thực hiện các chức năng của nhà nước bao gồm: chi cho y tế, giáo dục, văn hóa, an ninh quốc phòng, bảo trợ xã hội, nhà ở... Chuẩn mực ý nghĩa của thông tin có nghĩa là thông tin về thu, chi ngân sách phải được phân loại rõ ràng, không lẫn lộn.

Minh bạch ngân sách đòi hỏi phải chỉ rõ tiêu chuẩn cho việc đưa ra các quyết định chi tiêu ngân sách. Tức là lý giải vì sao chi tiêu cho khoản mục này, phân bổ chi tiêu thực hiện thế nào, dựa trên căn cứ nào, thực tế sử dụng các khoản chi tiêu ra sao.

Chuẩn mực ý nghĩa của thông tin còn yêu cầu phải thể hiện đầy đủ, toàn diện các thông tin về chi tiêu từ ngân sách nhà nước (thống kê đầy đủ và công khai thông tin về chi ngân sách, thông tin về các khoản nợ). Minh bạch hóa chi ngân sách đòi hỏi các khoản dự toán chi, cũng như việc phân bổ ngân sách chi tiết cho từng dự án đầu tư, cho từng cơ quan, các khoản hỗ trợ chi tiết cho từng đối tượng thụ hưởng được công bố công khai. Để đảm bảo tính pháp lý cho việc minh bạch hóa chi tiêu từ ngân sách, các quốc gia đã xây dựng luật ngân sách hàng năm, trong đó lĩnh vực chi, giá trị các khoản chi, mục đích chi, kết quả đầu ra đạt được từ chi tiêu... được thể hiện rất chi tiết. Thông tin về chi ngân sách được cung cấp đầy đủ, tức là không một khoản chi tiêu nào từ ngân sách mà không được thể hiện, không có các "vùng cấm" hay các "ngoại lệ".

Chuẩn mực ý nghĩa của thông tin yêu cầu các kế hoạch thu, chi ngân sách phải được dựa trên căn cứ, có cơ sở. Chẳng hạn phải dựa vào các cơ sở kinh tế trong nước, thể giới

để dự báo doanh thu thuế nội địa, thuế xuất nhập khẩu... Các rủi ro do biến động về giá cũng phải được tính đến để dự báo chính xác số thu. Quan trọng hơn, đối với bất cứ khoản chi tiêu nào, ngoài việc chú ý đến nguồn lực đầu vào thì cần phải xác định mục tiêu đạt được, có các chỉ số đánh giá hoạt động, kết quả thu được từ việc chi tiêu. Muốn đạt được chuẩn mực này, cần phải lập ngân sách trong khung khổ chi tiêu trung hạn từ 3- 5 năm. Tức là lập ngân sách trong đó đề ra giới hạn nguồn lực trung hạn được phổ biến từ trên xuống nhằm đảm bảo kỷ luật tài khóa tổng thể (hạn mức chi tiêu chung cho toàn bộ nền kinh tế) và đòi hỏi việc xác định các dự toán chi phí thực hiện chính sách từ dưới lên thống nhất với các chính sách chi tiêu theo các ưu tiên chiến lược.

Các khoản nợ công phải được công bố cụ thể bao gồm cả nợ trực tiếp của chính phủ và các khoản nợ ẩn. Ngoài ra, các nghĩa vụ nợ của Chính phủ như lương hưu, trợ cấp đều cần được thống kê và công bố. Các rủi ro tài chính liên quan đến nợ, thu, chi ngân sách cần được phân tích, đánh giá thường xuyên. Các khoản ưu đãi về thuế do nhà nước thực hiện chính sách không thu của cá nhân, tổ chức, hoặc doanh nghiệp nhất định vì áp dụng những ưu đãi đặc biệt, miễn trừ, miễn thuế áp dụng với các đối tượng này cũng cần được dự tính và báo cáo. Lợi ích của việc báo cáo này là làm rõ những chi phí mà hệ thống tài chính phải chịu từ các khoản ưu đãi thuế khác nhau.

Chuẩn mực 3: thông tin về ngân sách cần được công khai cho mọi đối tượng.

Theo chuẩn mực này, nhà nước có nghĩa vụ công bố thông tin về ngân sách nhà nước theo các hình thức khác nhau, có thể qua các báo cáo, đưa lên website, hoặc gửi đến người dân... Cho dù sử dụng hình thức công bố thông tin nào thì việc công khai thông tin cần đảm bảo tính sẵn có, tiếp cận dễ dàng. Bên cạnh công khai thông tin, cần xây dựng các báo cáo thuyết minh, giải trình các khoản thu, chi ngân sách. Đồng thời, các báo cáo

quyết toán ngân sách nhà nước phải có báo cáo kết quả thực hiện, phải được kiểm toán và công khai các báo cáo kiểm toán. Tính minh bạch ngân sách sẽ đạt được mức độ cao hơn nếu nhà nước ban hành được cầm nang hướng dẫn ngân sách cho công chúng để giải thích cho công chúng về ngân sách nhà nước.

3. Minh bạch hóa ngân sách ở Việt Nam

Trong những năm qua, minh bạch hóa ngân sách nhà nước ở Việt Nam có nhiều chuyển biến theo hướng tích cực. Điều đó thể hiện ở việc vấn đề minh bạch hóa được quy định ở nhiều văn bản quy phạm pháp luật. Hiến pháp năm 1992 công nhận quyền được thông tin của công dân. Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 quy định dự toán, quyết toán, kết quả kiểm toán quyết toán ngân sách nhà nước, ngân sách các cấp, các đơn vị dự toán ngân sách, các tổ chức được ngân sách nhà nước hỗ trợ phải công bố công khai. Các bộ luật khác như Luật Phòng chống tham nhũng đều thúc đẩy quá trình công khai minh bạch. Dự toán và quyết toán ngân sách nhà nước các năm cũng đã được đăng tải công khai trên website của Bộ Tài chính...

Bên cạnh những bước tiến đã đạt được, minh bạch hóa ngân sách ở Việt Nam còn những hạn chế. Đối chiếu với các chuẩn mực quốc tế về minh bạch ngân sách, có thể thấy những vấn đề còn tồn tại trong thực hiện minh bạch ngân sách ở Việt Nam được thể hiện như sau:

(1). Thông tin về ngân sách chưa đảm bảo tính kịp thời.

Sau khi các cơ quan có liên quan trong quy trình ngân sách kết thúc việc lập kế hoạch ngân sách, thông thường Quốc hội chỉ có khoảng 1,5 tháng cho việc xét duyệt, điều chỉnh và phê duyệt ngân sách cho năm tài khóa tiếp theo. Báo cáo ngân sách hàng tháng, quý và nửa năm tuy đã được thực hiện ở các cấp ngân sách nhưng thường không được công khai. Báo cáo ngân sách của cả năm tài khóa thường được công bố sau 1,5 năm kể từ lúc kết thúc năm tài khóa.

(2). Cách thức thông kê ngân sách của Việt Nam chưa thật sự phù hợp với thông lệ quốc tế.

Điều này làm cho số liệu về các khoản chi ngân sách không được phản ánh chính xác bản chất của chính các khoản chi đó, cũng như làm thực trạng bức tranh tài khóa quốc gia được phản ánh thiếu chính xác. Sự khác biệt trong thống kê ngân sách nhà nước ở Việt Nam và thế giới thể hiện trên các khía cạnh sau:

Thứ nhất, trong hạch toán thu chi, Việt Nam chưa phân loại các khoản thu chi theo đúng bản chất và chưa theo thông lệ quốc tế. Chẳng hạn, nhiều khoản chi mang bản chất phục vụ cho đầu tư phát triển như chi hỗ trợ người nghèo lại được hạch toán vào chi thường xuyên. Thu từ đất có bản chất là thu một lần và không bền vững nhưng vẫn được hạch toán vào thu thường xuyên. Nợ là khoản tài trợ cho thâm hụt ngân sách do đó theo thông lệ quốc tế, nợ không được hạch toán vào thu. Tuy nhiên, ở Việt Nam, nợ vẫn được hạch toán vào là một khoản thu. Tương tự như vậy, trả nợ gốc không được hạch toán vào chi mà chỉ hạch toán vào chi khoản trả lãi do vay nợ. Ở Việt Nam, cả trả nợ gốc và lãi đều được hạch toán vào chi ngân sách.

Thứ hai, thống kê về nợ công của Việt Nam chủ yếu đề cập đến nợ bắt buộc, trực tiếp của Chính phủ. Trong khi đó, bên cạnh nợ trực tiếp, còn các loại nợ ẩn khác rất khó dự tính, không ổn định và thường có quy mô lớn hơn rất nhiều so với nợ bắt buộc. Theo cách thống kê hiện nay, quy mô của các khoản nợ ẩn, nợ bắt buộc của Việt Nam còn chưa được xác định rõ. Tuy nhiên có thể nhận thấy rằng đây có thể là những con số không nhỏ. Trong đó, đặc biệt lưu ý, nợ của các doanh nghiệp nhà nước và hệ thống ngân hàng có nguy cơ tạo nên rủi ro đối với an toàn nợ. Tính đến nay, nợ xấu trong các ngân hàng là gần 300.000 tỷ đồng, nợ của doanh nghiệp nhà nước khoảng 1,3 triệu tỷ đồng. Nợ xấu cho vay bất động sản chiếm khoảng 5% tổng nợ xấu của hệ thống ngân hàng,

trong khi thị trường này đang dư thừa nguồn cung rất lớn. Theo số liệu của Bộ Xây dựng, tính đến cuối năm 2012, ước tính giá trị tổng tồn kho khoảng gần 112.000 tỷ đồng. Số liệu tồn kho này chưa phản ánh đúng tình hình thực tế do nhiều dự án tồn kho nhưng chưa báo cáo, nhiều dự án đã giải phóng mặt bằng, đầu tư kinh phí xây dựng hạ tầng nhưng chưa tiếp tục triển khai được, nhiều loại bất động sản được các nhà đầu tư thứ phát mua nhưng không bán được. Khi có cú sốc phá sản của các khu vực này thì nợ chính phủ có thể sẽ tăng lên rất nhanh. Điều đáng quan ngại là, mặc dù khá nỗ lực, nhưng Chính phủ chưa thu thập được các số liệu tin cậy để có thể ước tính được giá trị của các khoản nợ ẩn này. Ngoài ra, nợ lương hưu và các khoản chi tiêu cho an sinh xã hội có xu hướng gia tăng mạnh khi Việt Nam đang bước vào thời kỳ già hóa dân số và thực hiện các chính sách xã hội như bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm y tế tư nguyện...

Ngoài ra, trong thống kê nợ công, Việt Nam không tính đến lương hưu của cán bộ công chức và không tính hết các khoản vay được Chính phủ bảo lãnh. Trong khi giá trị của hai khoản mục này lại khá lớn. Hiện nay, Nhà nước đang chi trả lương và các khoản trợ cấp cho khoảng 3 triệu người về hưu và các gia đình chính sách, người có công với cách mạng. Trong tương lai, Nhà nước phải chi trả cho hơn 3,1 triệu lao động đang làm việc trong khu vực quản lý hành chính, quốc phòng, an ninh và sự nghiệp của nhà nước.

Thứ ba, một số khoản thu, chi tiêu công hạch toán ngoài ngân sách nhà nước. Một trong những nguyên tắc cơ bản của quản lý ngân sách là tập trung. Tất cả các khoản chi phải được thể hiện ở một văn kiện ngân sách. Tuy nhiên ở Việt Nam, ngoài các khoản thu đưa vào ngân sách, còn một số khoản thu và hơn 20 quỹ ngoài ngân sách thực hiện các chức năng của Chính phủ trong các lĩnh vực phát triển kết cấu hạ tầng, thực hiện chính sách xã hội, tái cơ cấu doanh nghiệp nhà

nước... Những khoản chi ngoài ngân sách này đều không được tính trong ngân sách tổng hợp hoặc trong các tính toán thâm hụt ngân sách. Việc chưa tập trung thống nhất thu chi của tất cả các khoản thu chi công ở một đầu mối cho thấy nếu chỉ xem xét bội chi ngân sách nhà nước so với GDP, thì chưa thấy đầy đủ quy mô cũng như sự mở rộng của chi tiêu công. Ngoài ngân sách nhà nước được cân đối, đã có một lượng lớn trái phiếu chính phủ phát hành để đầu tư các công trình giao thông và thủy lợi, công trái giáo dục được phát hành để đầu tư kiên cố hóa trường lớp học đã để ngoài cân đối ngân sách nhà nước. Nếu cộng cả hai loại trên vào cân đối ngân sách nhà nước, bội chi ngân sách nhà nước trong những năm qua không phải chỉ 5% GDP mà sẽ cao hơn. Tính cả trái phiếu chính phủ thì bội chi ngân sách lên tới 9,7% GDP và 8,7% GDP trong hai năm 2009 và 2010.

Thứ tư, một trong những yêu cầu đảm bảo sự minh bạch trong chi tiêu công là các khoản chi phải được phê duyệt qua cơ quan lập pháp. Tuy vậy, thực tiễn ở Việt Nam cho thấy vẫn còn nhiều khoản chi tiêu không thông qua quy trình phê duyệt ngân sách của cơ quan lập pháp. Cơ quan hành pháp các cấp vẫn có nhiều thẩm quyền trong việc quyết định nhiều khoản chi tiêu, đặc biệt là chi cho đầu tư phát triển. Thực trạng này thể hiện ở sự chênh lệch số liệu về nguồn vốn thực chi qua kho bạc nhà nước và số liệu công bố của các bộ. Chẳng hạn số liệu của Bộ Tài chính cho thấy năm 2002 chi tiêu cho giao thông chiếm 3,5% GDP, nhưng số liệu của Bộ Giao thông vận tải lại là 5% GDP. Sự chênh lệch giữa hai con số này phản ánh mức nợ chi ngoài cân đối ngân sách. Nói cách khác 1,5% GDP chênh lệch không được ngân sách phê duyệt nhưng vẫn được thực hiện và vẫn là khoản nợ mà ngân sách nhà nước sẽ phải gánh trả trong tương lai. Bên cạnh đó, việc phân cấp quá rộng, đồng thời thiếu các biện pháp quản lý đồng bộ dẫn tới tình trạng phê duyệt quá nhiều dự án vượt khả năng

cân đối vốn ngân sách nhà nước và vốn trái phiếu chính phủ, thời gian thi công kéo dài, kế hoạch đầu tư bị cắt khúc ra từng năm, hiệu quả đầu tư kém, gây phân tán và lãng phí nguồn lực của Nhà nước. Nhu cầu trang trải các khoản nợ ngoài cân đối vốn ngân sách trở thành gánh nặng lớn đối với ngân sách và đe dọa tính bền vững tài khóa.

Thứ năm, việc phân bổ ngân sách và chi ngân sách chưa thật minh bạch, đặc biệt là chi tiêu cho doanh nghiệp nhà nước. Trong phân bổ ngân sách có rất nhiều tổng công ty mà được giao phần thực hiện nhiệm vụ của Chính phủ. Tuy nhiên, việc sử dụng vốn như thế nào, đầu tư vào đâu, đầu tư vào cái gì, chi như thế nào chưa được thể hiện rõ. Nếu Chính phủ yêu cầu tổng công ty, tập đoàn phải thực hiện các nhiệm vụ của Chính phủ thì cần công khai Chính phủ giao bao nhiêu tiền, để làm việc gì và kết quả đạt được thế nào. Nếu thông tin được minh bạch sẽ có căn cứ để đánh giá, kiểm tra hiệu quả sử dụng vốn từ ngân sách nhà nước.

Thứ sáu, việc kiểm tra chi tiêu trong quá trình chấp hành ngân sách còn lỏng lẻo ở các khâu. Vai trò của kho bạc nhà nước, kiểm toán nhà nước chưa được phát huy. Việc giám sát, kiểm tra ngay trong quá trình thực hiện chấp hành ngân sách chưa được chú trọng. Tuy đã thực hiện phân cấp mạnh mẽ trong cơ chế quản lý vốn đầu tư, song chế độ thông tin báo cáo, kiểm tra, giám sát trong một số khâu chưa được điều chỉnh tương xứng nên công tác thống kê, tổng hợp, đánh giá gặp nhiều khó khăn.

Lượng Ngân sách nhà nước của Việt Nam không cho phép có thâm hụt ngân sách ở cấp ngân sách địa phương. Do vậy, trừ ngân sách trung ương, ngân sách của các cấp còn lại luôn thể hiện ăn bằng thu chi khi hạch toán. Tuy vậy trên thực tế, chính quyền các địa phương đều vay mượn từ khu vực tư để thực hiện các khoản đầu tư, chi tiêu công, trong đó chủ yếu vay mượn từ doanh nghiệp dưới hình thức doanh nghiệp ứng vốn để thực hiện dự án, công trình. Sự không minh bạch về ngân

sách thể hiện ở chỗ các khoản nợ này không được đưa vào báo cáo ngân sách chính thức của địa phương. Nếu chỉ quan sát trên báo cáo ngân sách thì thấy rằng ngân sách đạt được trạng thái cân đối, nhưng trên thực tế còn các khoản chi khác, chủ yếu là chi đầu tư không được đưa vào ngân sách.

(3). Thông tin về ngân sách nhà nước chưa đảm bảo tính công khai, dễ tiếp cận. Bản dự thảo ngân sách nhà nước chưa được đưa ra công chúng để lấy ý kiến trước khi được Quốc hội phê duyệt chính thức. Thông tin về chi tiêu công chưa được công khai và minh bạch hóa một cách chi tiết. Số liệu về chi tiêu ngân sách nhà nước được công bố trên website của Bộ Tài chính với các thông tin hết sức khái quát và độ cập nhật thông tin còn khá chậm với độ trễ về thời gian đáng kể. Bản tin Nợ công được công bố nhưng thông tin được phát hành cũng mới chủ yếu tập trung vào nợ nước ngoài. Các khoản nợ trong nước, đặc biệt là các khoản nợ dưới dạng chi chuyển giao như lương hưu chưa được hạch toán đầy đủ và công bố theo thông lệ quốc tế, làm cho tổng nợ chính phủ chưa được phản ánh đầy đủ, chính xác.

Với những bất cập như vậy, Việt Nam được đánh giá là quốc gia có mức độ minh bạch về ngân sách thấp. Theo Bảng đánh giá chủ sở công khai ngân sách (OBI) được thực hiện qua nghiên cứu độc lập của Chương trình hợp tác về ngân sách quốc tế (IBP) và Chương trình hợp tác về chính phủ mở (OGP), mức độ minh bạch ngân sách của Việt Nam đã có những cải thiện nhất định. Đến năm 2012, sau 4 kỳ đánh giá, Việt Nam đã tiến từ hạng 3 điểm/100 điểm năm 2006, lên hạng 10 điểm/100 điểm năm 2008, hạng 14 điểm/100 điểm năm 2010 và hạng 19 điểm/100 điểm năm 2012. Tuy nhiên, Việt Nam vẫn thuộc nhóm 36 nước có thứ hạng thấp nhất trên 100 nước được nghiên cứu. Khoảng cách minh bạch ngân sách của Việt Nam ở mức khá xa so với các nước trong khu vực như Indônêxia (62 điểm), Philippin (50 điểm) và Thái Lan (36 điểm).

4. Một vài khuyến nghị

Để đẩy mạnh thực hiện minh bạch hóa ngân sách nhà nước, Việt Nam cần chú ý thực hiện những giải pháp sau đây:

Một là, thiết lập hệ thống thông tin ngân sách minh bạch.

Hệ thống thông tin về liên quan đến phân bổ, sử dụng ngân sách nhà nước cần được cụ thể hóa theo hướng không chỉ bao gồm số tiền, mà còn cần minh bạch hóa các thông tin về mục tiêu, kết quả đạt được và mục tiêu, kết quả dự kiến; thông tin về các khoản chi đã được kiểm toán; thông tin về nhà cung cấp... Cũng cố thông tin về thực hiện và quản lý ngân sách qua hệ thống thông tin Quản lý kho bạc và ngân sách (TABMIS) để đảm bảo Bộ Kế hoạch và đầu tư, Bộ Tài chính, các bộ chuyên ngành và các địa phương được tiếp cận trực tiếp với số liệu của Kho bạc về thực hiện chi ngân sách ở mọi cấp chính quyền.

Hai là, cải thiện chất lượng thông tin về ngân sách nhà nước được công bố với độ mở nhiều hơn về dữ liệu ngân sách chi tiết.

Xây dựng và hoàn thiện bộ Chỉ số về ngân sách mở bao gồm các Báo cáo thuyết trình ngân sách, Đề xuất ngân sách chính phủ, Đánh giá ngân sách giữa kỳ của người dân. Xây dựng hệ thống hạch toán kế toán trong khu vực công phù hợp với tiêu chuẩn kế toán quốc tế của khu vực công. Nâng cao chất lượng công bố thông tin về nợ công thông qua mở rộng phạm vi cung cấp thông tin của Bản tin Nợ công. Ngoài nợ nước ngoài, cần cung cấp thông tin về các khoản vay thực tế, các khoản thanh toán nợ, dự tính về dòng tiền vay nợ và trả nợ hàng năm, các khoản bảo lãnh của chính quyền trung ương, các khoản vay nợ của chính quyền các tỉnh, thành phố...

Ba là, nâng cao trách nhiệm giám sát của Quốc hội đối với thu, chi ngân sách.

Quốc hội phải tham gia vào khâu đầu của quy trình ngân sách. Quốc hội cần yêu cầu Chính phủ phải giải trình trước Quốc hội ít nhất 1 lần/năm về tiến độ, tình hình thực

hiện ngân sách. Đồng thời cần tăng cường sự tham dự của xã hội dân sự, khu vực tư và cơ quan lập pháp để đảm bảo các lựa chọn ưu tiên chiến lược là khách quan, không bị chi phối bởi các nhóm lợi ích. Hoàn thiện cơ chế nhân dân thực hiện việc giám sát hoạt động phân bổ, sử dụng ngân sách và tài sản công. Sau khi lập xong kế hoạch ngân sách, thì kế hoạch cùng những giải pháp chọn lựa chính sách để thực hiện ngân sách và kết quả dự tính phải được trình bày trước cơ quan lập pháp nhằm tăng tính giám sát và hiệu lực. Các bộ, ngành, địa phương... cần giám sát việc thực hiện chính sách trong suốt thời gian điều hành ngân sách.

Bốn là, phát huy vai trò và nâng cao hiệu quả hoạt động của cơ quan kiểm toán theo hướng đảm bảo tính độc lập, khách quan trong hoạt động kiểm toán.

Cơ quan kiểm toán cần độc lập trong việc quyết định các chương trình làm việc, trong cách thức tổ chức, điều hành cơ quan kiểm toán, phát hành báo cáo kiểm toán và theo dõi khuyến nghị. Cơ quan kiểm toán có quyền và nghĩa vụ báo cáo kết quả kiểm toán, quyền quyết định nội dung và thời điểm phát hành báo cáo kiểm toán. Khi thực hiện nhiệm vụ, cơ quan kiểm toán cần có quyền tiếp cận không hạn chế các thông tin quản lý về tài chính, ngân sách của các đơn vị sử dụng nguồn tài chính công. Tăng cường vai trò của kiểm toán độc lập nhằm nâng cao hiệu quả của hoạt động kiểm tra và giám sát. Kiểm toán cần báo cáo với Quốc hội ít nhất một lần/năm về tình hình thực hiện ngân sách của Chính phủ. Tăng cường vai trò và sự phối hợp của các cơ quan lập pháp, kiểm toán nhà nước trong giám sát ngân sách. Báo cáo kiểm toán ngân sách không những được công khai trong hệ thống quản lý nhà nước, mà còn cần được công bố cho toàn xã hội.

Năm là, công khai ngân sách một cách chi tiết.

Chỉ tiêu ngân sách phải được giải trình thông qua việc giải thích nội dung của ngân sách và các mục tiêu, chiến lược phát triển

của quốc gia. Thông tin về giải trình ngân sách cần được thực hiện hàng năm ở tất cả các cấp sử dụng ngân sách, phải được công bố rộng rãi qua website của cơ quan quản lý và chính quyền các cấp.

Sáu là, để minh bạch hóa ngân sách cần nâng cao tính tuân thủ kế hoạch ngân sách thông qua ban hành Luật Ngân sách hàng năm.

Luật Ngân sách cần nêu rõ nguyên tắc, mục tiêu của chính sách ngân sách hàng năm; bên cạnh đó cần quy định quy tắc tài khóa (như số liệu về thu, chi, nợ, cân đối ngân sách...). giới hạn trần chi tiêu cho từng hạng mục, phân loại các khoản chi trong phân bổ ngân sách hàng năm.

Bảy là, lập ngân sách theo khung khổ chi tiêu trung hạn.

Khung khổ chi tiêu trung hạn không những góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách nhà nước thông qua gắn kết chi tiêu với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội dài hạn, mà còn làm tăng tính minh bạch của ngân sách. Khung khổ chi tiêu trung hạn giúp thể hiện một cách bao quát, toàn diện chi tiêu của ngân sách trong một khoảng thời gian ổn định. Trên cơ sở này, ngân sách hàng năm được lập và được kiểm tra, giám sát hiệu quả hơn/.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. IMF (2007). IMF code of good practices on fiscal transparency.
2. OECD (2002). OECD best practices for budget transparency
3. International Budget Partnership: open budget survey 2012.