

Thực trạng và một số giải pháp để quản lý ngân sách nhà nước ở Việt Nam phù hợp với thông lệ quốc tế

DINH THỊ NGÀ

Bài viết tập trung làm sáng tỏ một số thông lệ quốc tế chủ yếu trong quản lý ngân sách nhà nước, so sánh với thực tiễn thực hiện quản lý ngân sách nhà nước ở Việt Nam; trên cơ sở đó, đề xuất một số kiến nghị nhằm đưa quản lý ngân sách nhà nước ở Việt Nam tiến gần hơn tới thông lệ quốc tế.

1. Một số thông lệ quốc tế về quản lý ngân sách nhà nước

1.1. Xác định và phân loại thu ngân sách nhà nước

Theo Cẩm nang Thống kê tài chính chính phủ (GFS) do Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF) ban hành, thu ngân sách là các khoản thu vào quỹ ngân sách mà không kèm theo, không làm phát sinh nghĩa vụ hoàn trả trực tiếp cho các đối tượng có nghĩa vụ phải nộp ngân sách. Thu ngân sách nhà nước bao gồm: các khoản thu thuế, phí và các khoản thu khác (kể cả viện trợ không hoàn lại), không bao gồm các khoản vay trong và ngoài nước.

Toàn bộ các khoản thu ngân sách dựa trên số thu hàng năm và chi tính cho năm hiện tại. Không tính vào thu của năm hiện hành các khoản kết chuyển từ năm trước cũng như không ứng trước bất kỳ khoản nào cho những năm sau.

1.2. Xác định và phân loại chi ngân sách nhà nước

Chi ngân sách là các khoản chi ra từ ngân sách không làm phát sinh nghĩa vụ phải bồi hoàn trực tiếp đối với các đối tượng được thụ hưởng ngân sách, đó chính là toàn bộ khoản thực chi ngân sách theo luật định trong một năm tài khóa.

Theo tiêu chuẩn của IMF đối với thông kê tài chính công, chi tiêu từ ngân sách nhà nước được phân chia theo ba cách thức. Một là, chi 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. Hai là, chi 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. Ba là, 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... Các cách phân loại chi ngân sách như vậy cần phải rõ ràng, không lẫn lộn và dù ngân sách quốc gia được phân loại theo cách nào thì tổng của ba loại chi này phải luôn bằng nhau. Chi ngân sách nhà nước không bao gồm chi trả nợ gốc tiền vay.

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, thống kê và báo cáo vào chi ngân sách nhà nước. Lợi ích của việc đưa vào báo cáo là làm rõ những chi phí mà hệ thống tài chính phải chịu từ các khoản ưu đãi thuế khác nhau.

1.3. Xác định các cân cân ngân sách

Khi đánh giá cân cân ngân sách, các quốc gia được khuyến nghị phải tính đến ba loại cân cân là cân cân ngân sách thường xuyên và cân cân ngân sách cơ sở và cân cân ngân sách tổng thể. Lý do cần phải phân biệt ba loại cân cân này là do mỗi loại cân cân này

Dinh Thị Ngà, TS., Viện kinh tế, Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh

thể hiện những ý nghĩa khác nhau về tình hình tài khóa quốc gia. Cán cân ngân sách thường xuyên phản ánh chênh lệch giữa thu thường xuyên và chi thường xuyên. Nếu một quốc gia có thặng dư ngân sách thường xuyên thì có nghĩa là quốc gia đó đang có tiết kiệm để sử dụng cho đầu tư phát triển. Ngược lại, nếu cán cân này thâm hụt, tình hình tài khóa quốc gia có thể được coi là đáng báo động. Cán cân ngân sách tổng thể là chênh lệch giữa tổng thu và tổng chi ngân sách quốc gia trong một năm tài khóa. Cán cân cơ sở là chênh lệch giữa cán cân tổng thể và chi cho trả lãi vay. Đối với những quốc gia có tỷ trọng chi trả lãi tiền vay lớn do có mức dư nợ chính phủ cao thì việc phân định giữa cán cân ngân sách tổng thể và cán cân ngân sách cơ sở là rất quan trọng. Khi cán cân ngân sách tổng thể thâm hụt cao, cần đánh giá xem sự thâm hụt đó có nguyên nhân từ yếu tố nào, từ sự thực hiện chính sách tài khóa mở rộng hay các biến động kinh tế vĩ mô như tỷ giá tăng, lãi suất vay nợ tăng khi vay với lãi suất thả nổi... đã làm gia tăng giá trị các khoản nợ phải trả.

1.4. Phương thức lập ngân sách

Có nhiều phương thức lập ngân sách nhà nước như lập ngân sách theo khoản mục, lập ngân sách theo chương trình và lập ngân sách theo kết quả đầu ra. Tuy nhiên, lập ngân sách theo kết quả đầu ra là phương thức được IMF, WB khuyến nghị sử dụng ở các quốc gia. Đây là hoạt động quản lý ngân sách dựa vào cơ sở tiếp cận những thông tin đầu ra để phân bổ và đánh giá sử dụng nguồn lực tài chính nhằm hướng vào đạt được những mục tiêu chiến lược phát triển của chính phủ. Lập ngân sách theo đầu ra đo lường công việc thực hiện của các cơ quan nhà nước so với mục tiêu đề ra. Lập ngân sách theo đầu ra thường được đặt trong một khuôn khổ trung hạn do đó gắn kết được chi thường xuyên và chi đầu tư trong một khuôn khổ chi tiêu trung hạn, khắc phục phương pháp soạn lập ngân sách tăng thêm, cắt giảm tùy tiện, thiếu minh bạch trong phân bổ nguồn lực...

Mức độ chi tiết của khung chi tiêu trung hạn thường khác nhau ở các quốc gia. Khung này có thể rất tổng quát hoặc có thể được chi tiết hóa đến từng từng khoản mục như ngân sách hàng năm. Khung chi tiêu trung hạn được xây dựng theo kiểu cuốn chiếu. Tức là, nếu khung chi tiêu trung hạn được lập trong vòng 3 năm (n , $n + 1$ và $n + 2$) thì khi năm ngân sách n kết thúc, nó sẽ ra khỏi khung chi tiêu trung hạn, năm ngân sách $n + 3$ được tiếp tục đưa vào. Khung chi tiêu trung hạn thường không được ban hành thành luật như luật ngân sách hàng năm vì về bản chất đây là một tài liệu kế hoạch ngân sách phản ánh những cam kết mang tính chính trị nhằm đảm bảo kỷ luật tài khóa.

1.5. Xác định nợ công

Các khoản nợ công phải được công bố cụ thể bao gồm cả nợ trực tiếp của chính phủ và dự tính các khoản nợ ẩn. Đây là các khoản nợ mà tác động của chúng đối với ngân sách phụ thuộc vào những sự kiện có thể hoặc không xảy ra trong tương lai. Chẳng hạn như giá trị các khoản vay mà chính phủ bảo lãnh, chính sách lương hưu hoặc các chương trình bảo hiểm xã hội, tài trợ cho các chương trình y tế mà chính phủ dự tính thực hiện, nghĩa vụ nợ của nhà nước khi tư nhân hóa, giải quyết vấn đề phá sản của các ngân hàng, phá sản của doanh nghiệp nhà nước... Toàn bộ các khoản nợ ẩn cần phải được công bố trong báo cáo ngân sách định kỳ nửa năm hoặc một năm. Tổng giá trị các khoản nợ ẩn phải được công bố và phân loại theo các nhóm chính thể hiện tính chất của khoản nợ. Nếu không định lượng được giá trị thì các khoản nợ ẩn phải được nêu rõ và mô tả.

1.6. Phân cấp quản lý ngân sách

Phân cấp quản lý ngân sách phụ thuộc vào thể chế chính trị cũng như tổ chức bộ máy nhà nước. Thực tiễn thế giới cho thấy, dù mô hình tổ chức bộ máy nhà nước theo kiểu nào thì tính độc lập của các cấp ngân sách vẫn luôn được đề cao. Mặc dù, các chính quyền địa phương vẫn nhận được sự hỗ trợ ngân sách từ chính quyền trung ương nhưng

tính độc lập trong việc đưa ra các chính sách thu, chi ngân sách thuộc thẩm quyền của địa phương vẫn rất cao. Các quốc gia có xu hướng đẩy mạnh “phi tập trung hóa ngân sách”. Theo đó, phạm vi ảnh hưởng của mỗi hàng hóa, dịch vụ công quyết định chính quyền nào sẽ cung cấp nó. Việc phân công trách nhiệm trong chi tiêu phải đi trước hay được thực hiện cùng thời điểm với phân công trách nhiệm đánh thuế. Điều này tạo ra sự cân xứng về quyền lợi và nghĩa vụ của các cấp chính quyền cũng như đảm bảo trách nhiệm trong chi tiêu cũng như tránh phải phụ thuộc vào các khoản chuyển giao, tài trợ cho chi tiêu từ cấp chính quyền cao hơn

1.7. Yêu cầu về minh bạch ngân sách

Yêu cầu minh bạch ngân sách yêu cầu phải chú trọng tới các mục tiêu ưu tiên thông qua các tuyên bố về chính sách ưu tiên. Báo cáo công khai về tình hình ngân sách phải được thực hiện định kỳ theo tháng, quý, giữa năm và hàng năm với 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.

Ngoài ra, để minh bạch hóa hoạt động quản lý, cơ quan quản lý còn phải công bố báo cáo ngân sách trước các cuộc bầu cử và báo cáo ngân sách dài hạn. Mục đích của công bố báo cáo tình hình tài khóa quốc gia trước các cuộc bầu cử là để cung cấp thông tin cho cử tri, giúp cử tri đưa ra các quyết định lựa chọn đúng đắn. Ở các nước thuộc OECD, loại báo cáo này thường được đưa ra ít nhất 2 tuần trước các cuộc bầu cử. Báo cáo ngân sách dài hạn phản ánh tình hình tài khóa của quốc gia trong vòng ít nhất 5 năm hoặc khi xuất hiện những thay đổi rất lớn trong các chương trình chi tiêu hoặc thu nhập của nhà nước. Mục đích của báo cáo dài hạn là đánh giá tính bền vững của các chính sách ngân sách. Các giả thiết cũng như các phương án thu chi ngân sách phải được phân tích rõ, đảm bảo độ tin cậy. Các báo cáo dài hạn phải phản ánh và đánh giá được những thay đổi lớn có ảnh

hưởng đến ngân sách quốc gia trong vòng 10 năm đến 40 năm.

Thông tin về ngân sách cần được công khai cho mọi đối tượng. Theo đó, 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... 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 cẩm nang hướng dẫn ngân sách cho công chúng để giải thích cho công chúng về ngân sách nhà nước.

2. Thực trạng quản lý ngân sách nhà nước ở Việt Nam

Sau khi trở thành thành viên của các định chế tài chính quốc tế lớn như IMF, WB, ADB,... với sự nỗ lực tự thân cùng sự giúp đỡ của các tổ chức quốc tế, quản lý ngân sách của Việt Nam đã được cải cách trên nhiều phương diện theo hướng ngày càng phù hợp hơn với thông lệ quốc tế. Tuy vậy, đối chiếu với thông lệ quản lý tài chính công của thế giới, quản lý ngân sách nhà nước ở Việt Nam vẫn còn rất nhiều điểm khác biệt. Điều đáng lưu ý là những khác biệt này đang tạo ra những khó khăn cho quản lý tài chính công của nội bộ quốc gia, đồng thời cản trở Việt Nam trên con đường hội nhập quốc tế, cản trở việc tiếp cận với thị trường vốn quốc tế cũng như sự hỗ trợ của các đối tác trong lĩnh vực tài chính.

Một là, trong mục lục ngân sách nhà nước của Việt Nam, các khoản thu, chi chưa được phân loại theo đúng bản chất và chưa theo thông lệ quốc tế. Trong kế toán ngân sách nhà nước, nhiều khoản chi mang bản chất là chi đầu tư phát triển, tạo động lực cho sự phát triển trong tương lai như chi hỗ trợ người nghèo lại được hạch toán vào chi thường xuyên. Các khoản thu không thường xuyên, không bền vững, thậm chí là thu một

lấn như thu từ đất, từ bán tài nguyên thiên nhiên, trong đó chủ yếu là dầu thô lại được hạch toán vào thu thường xuyên. Nghiêm trọng hơn, hiện nay, các địa phương đang phụ thuộc rất nhiều vào thu từ bán đất và coi đó như khoản thu thường xuyên. Trong giai đoạn vừa qua, với sự phát triển rất “nóng” của thị trường bất động sản, cũng như sự gia tăng mạnh mẽ của giá dầu do sự bất ổn của tình hình chính trị thế giới, thu ngân sách nhà nước ở Việt Nam liên tục gia tăng trên dưới 20%/năm. Các số liệu này tạo ra bức tranh tài khóa tương đối “lạc quan”.

Nhiều khoản không thu do thực hiện các chính sách kinh tế như miễn, giảm các loại thuế cho doanh nghiệp cũng không được thể hiện trong hạch toán ngân sách nhà nước

trong khi những khoản này có giá trị tương đối lớn trong bối cảnh Việt Nam theo đuổi mục tiêu tăng trưởng giai đoạn vừa qua. Ước tính riêng năm 2009, giá trị thuế Nhà nước hỗ trợ doanh nghiệp thông qua miễn giảm thuế đã lên đến 3.100 tỷ. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp năm 2013 được điều chỉnh theo hướng giảm tỷ lệ động viên vào ngân sách nhà nước sẽ làm giá trị các khoản thuế được miễn giảm tăng mạnh hơn nữa.

Hai là, trong hạch toán thu, chi ngân sách ở Việt Nam có các khoản thu, chi đặc thù, không giống với cách hạch toán ngân sách theo thông lệ quốc tế. Đó là các khoản “thu kết chuyển”, “chuyển nguồn” hay “ứng vốn ngân sách năm sau”.

BẢNG 1: Một số khoản thu, chi đặc thù của Việt Nam (Đơn vị tính: tỷ đồng và %)

	Năm 2007	Năm 2008	Năm 2009	Năm 2010	Năm 2011
<i>Thu</i>					
Thu chuyển nguồn năm trước sang năm sau (1)	26.987	17.909	12.331	17.351	20.291
Kinh phí đã xuất quỹ năm trước nhưng chưa quyết toán, đưa vào năm tài chính hiện hành (2)	54.349	70.912	125.617	136.592	181.750
<i>Tổng thu cần đối NSNN</i>	431.057	548.529	629.187	777.283	962.982
<i>Tổng (1) + (2): Tổng thu cần đối NSNN</i>	18,9%	16%	22%	19,8%	21%
<i>Chi</i>					
Chi chuyển nguồn sang năm tài chính tiếp theo (3)	17.909	12.331	17.351	20.291	23.927
Kinh phí đã xuất quỹ năm hiện hành nhưng chưa quyết toán, đưa vào năm tài chính tiếp theo (4)	70.912	125.617	136.592	181.750	222.763
<i>Tổng chi cần đối NSNN</i>	333.684	590.714	715.216	850.874	1.034.244
<i>Tổng (3) + (4): Tổng chi cần đối NSNN</i>	26,6%	23,3%	21,5%	23,7%	23,9%

Nguồn: Báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước từ năm 2007 đến năm 2011.

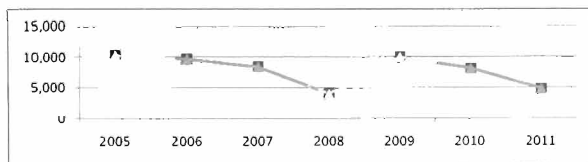
Bảng số liệu trên cho thấy, trong cơ cấu thu chi ngân sách nhà nước của Việt Nam có khoản thu, chi chuyển nguồn và thu, chi đã xuất quỹ năm hiện hành nhưng quyết toán vào năm tài chính tiếp theo rất lớn, dao động từ 20% đến 27% tổng thu, chi cần đối ngân sách nhà nước. Cách thức phân loại các khoản thu, chi này làm sai lệch bản chất thu, chi ngân sách. Đồng thời, với

các số liệu thu, chi ngân sách được hạch toán và quyết toán như vậy thể hiện sự không minh bạch, rõ ràng trong thu chi, không phản ánh mục tiêu ưu tiên trong chính sách của Nhà nước. Nghiêm trọng hơn, cách hạch toán như vậy làm cho bức tranh về tình hình tài khóa thiếu độ chính xác, thiếu tin cậy, các khoản chi thiếu tính cụ thể, rạch ròi.

Ba là, ở Việt Nam, một số khoản nợ vẫn được hạch toán vào khoản thu. Điều đó được thể hiện rõ ở khoản mục Huy động đầu tư theo khoản 3 Điều 8 của Luật Ngân sách nhà nước trong Quyết toán cân đối ngân sách nhà

nước. Thực chất khoản huy động đầu tư này chính là khoản nợ của chính quyền địa phương cấp tỉnh vay để đầu tư phát triển các công trình kết cấu hạ tầng trong phạm vi ngân sách cấp tỉnh đảm bảo.

HÌNH 1: Huy động đầu tư theo khoản 3 điều 8 Luật Ngân sách nhà nước 2002
(Đơn vị tính: tỷ đồng)



Nguồn: Báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước các năm 2005 đến 2010.

Tương tự như vậy, theo thông lệ quốc tế, 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.

Bốn là, việc xác định quy mô, giá trị các khoản nợ ẩn chưa được chủ ý dùng mức trong khi quy mô của các khoản nợ này ở Việt Nam mặc dù chưa có thống kê chính thức nhưng được cho là không nhỏ. Cần cử để đưa ra nhận xét này là quy mô của khu vực doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế còn khá lớn nhưng hoạt động kém hiệu quả, nguy cơ nợ xấu, mất khả năng thanh toán, phá sản luôn rình rập. Khoản chi ngân sách phải ứng ra trả nợ đến hạn thay cho các tập đoàn kinh tế, các dự án Chính phủ đã bảo lãnh vẫn tiếp tục tăng lên. Năm 2010, Nhà nước ứng trả 273 tỷ đồng, năm 2011 ứng trả 602 tỷ đồng. Sự điều chỉnh trong một số chính sách an sinh xã hội như tăng lương tối thiểu, thực hiện các chính sách xã hội như bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm y tế tự nguyện làm cho nợ công tích lũy trong tương lai của Việt Nam gia tăng.

Nợ của chính quyền cấp quận, huyện và xã, phường về bản chất cũng là nợ công nhưng không được các cấp chính quyền công khai do theo Luật Ngân sách hiện hành, chỉ

được phép thâm hụt ngân sách ở cấp trung ương. Trong khi đó, nợ của các địa phương được ước tính là con số không nhỏ, mà lớn nhất là nợ đầu tư xây dựng cơ bản mà chính quyền vay mượn từ doanh nghiệp dưới hình thức doanh nghiệp ứng vốn để thực hiện dự án, công trình. Năm 2011, tổng số nợ vốn đầu tư của 63 tỉnh, thành phố là 91.273 tỷ đồng của 47.209 dự án; trong đó, nợ vốn xây dựng cơ bản hoàn thành là 25.423 tỷ, nợ vốn xây dựng cơ bản của 20.921 dự án đang triển khai, khối lượng đã thực hiện là 65.850 tỷ đồng, dân tiến độ 41 dự án với tổng số vốn là 38.320 tỷ đồng. Ngoài ra, Việt Nam không tính đến lương hưu của cán bộ công chức trong khi giá trị của khoản mục này lại khá lớn do bộ máy hành chính của Việt Nam có quy mô lớn và biên chế ngày càng gia tăng.

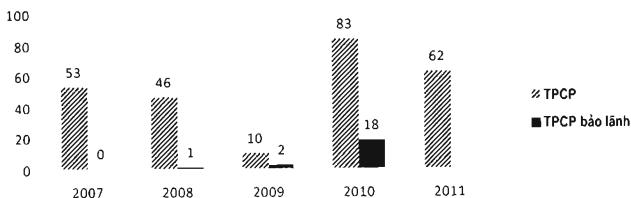
Năm là, ngân sách nhà nước chưa phải là quỹ tài chính công thống nhất do nhiều khoản thu, chi tiêu công hạch toán ngoài ngân sách nhà nước. Một trong những nguyên tắc cơ bản của quản lý ngân sách là tất cả các khoản thu, chi phải được thể hiện ở một văn kiện ngân sách. Tuy nhiên ở Việt Nam, nguyên tắc này chưa được tuân thủ. Điều đó thể hiện ở nhiều khoản thu của các đơn vị sự nghiệp được giữ lại để chi tại đơn vị mà không được đưa toàn bộ vào ngân sách

nhà nước. Bên cạnh đó, Việt Nam chưa có số liệu thống kê chính thức về số lượng các quỹ ngoài ngân sách. Tuy nhiên có thể ước tính số lượng các quỹ lên tới trên 30 quỹ, với quy mô hàng chục ngàn tỷ đồng. Phần lớn các quỹ này đều có một phần vốn được cấp từ ngân sách nhà nước và được hình thành để thực hiện các chính sách công nhưng các quỹ này rất ít chịu sự kiểm tra, giám sát. 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.

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 trình giáo dục được phát hành để đầu tư kiên cố hóa trường lớp học đã để ngoài cân đối ngân sách nhà nước.

HÌNH 2: Trái phiếu chính phủ phát hành qua các năm (nghìn tỷ đồng)



Nguồn: HNX (Sàn giao dịch chứng khoán Hà Nội).

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.

Sâu là, theo Luật Ngân sách nhà nước 2002, tương ứng với 4 cấp chính quyền là 4 cấp ngân sách Trung ương, cấp tỉnh thành phố, cấp quận huyện, cấp phường xã. Giữa các cấp Quản lý ngân sách giữa các cấp được phân thành các nội dung là phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi và tỷ lệ phần trăm các khoản thu phân chia giữa ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương. Phân cấp ngân sách ở Việt Nam thể hiện sự phụ thuộc vào nhau giữa các cấp ngân sách. Phân cấp ngân sách cũng thể hiện vai trò trụ cột của ngân sách trung ương, đồng thời thể hiện tính bao cấp ngân sách rất rõ rệt khi mà số tỉnh thành phố có khả năng tự chủ về tài chính, không phải nhận hỗ trợ từ ngân sách

trung ương chiếm tỷ lệ khá khiêm tốn. Sự lồng ghép ngân sách giữa các cấp làm cho việc thực hiện các nguyên tắc trong quản lý tài chính công rất khó thực hiện.

Bây là, kế hoạch ngân sách của Việt Nam được lập hàng năm và được thực hiện chủ yếu dựa trên cơ chế kiểm soát chi tiêu theo khoản mục, quản lý ngân sách theo đầu vào với các nội dung chi được khoản mục hóa chi tiết về số tiền, nội dung được chi. Lập ngân sách trong thời gian ngắn hạn làm cho việc quản lý chi tiêu kém hiệu quả do tính dự báo, tầm nhìn xa bị hạn chế, các chương trình đầu tư bị chia cắt. Lập ngân sách theo cách truyền thống như vậy thường chỉ tập trung vào khoảng thời gian trong quá khứ và hiện tại, các năm tiếp theo ít được chú ý quan tâm. Chẳng hạn nếu nhìn vào ngân sách năm hiện tại sẽ không thấy được các chi phí sẽ phát sinh trong các năm tiếp theo khi các chương trình, các chính sách đã được quyết định nhưng chưa triển khai thực hiện hoặc

mới từng bước được thực hiện trong năm hiện tại. Lập kế hoạch ngân sách ở Việt Nam chú trọng đến phân phối đầu vào, ít chú trọng đến hiệu quả sử dụng nguồn lực, không gắn kết giữa chi tiêu và hiệu quả đầu ra. Theo cách lập ngân sách này nhìn vào các khoản mục không rõ mục tiêu ưu tiên, trọng tâm cũng như chiến lược phát triển. Theo cách thức này, chi tiêu công chủ yếu kiểm soát tính hợp pháp của dự toán chi tiêu theo quy định của pháp luật mà chưa kiểm soát chi phí đầu vào có tương xứng với kết quả đầu ra đạt được hay không. Các khoản chi tiêu bị khống chế về khoản mục chi, lượng kinh phí cho mỗi khoản mục... Phương thức quản lý này buộc các đơn vị chấp hành ngân sách trở nên tuân thủ thụ động mà không phải chịu trách nhiệm về kết quả đầu ra. Điều này dẫn đến số lượng sản phẩm dịch vụ chưa đáp ứng được yêu cầu của xã hội, chi phí sản xuất chưa được đánh giá một cách chính xác. Phương thức lập ngân sách này tách rời giữa chính sách, việc lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và lập ngân sách do đó không đảm bảo tính kế thừa giữa kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách các năm, làm phát sinh hiện tượng dự toán theo kiểu điều chỉnh tăng dần hoặc cắt xén tùy tiện. Ngân sách truyền thống thường tách rời giữa chi thường xuyên và chi đầu tư. Đơn vị sử dụng ngân sách có xu hướng tìm mọi cách chi tiêu hết ngân sách, không khuyến khích tiết kiệm.

Tám là, tính minh bạch, công khai và trách nhiệm giải trình trong quản lý ngân sách nhà nước chưa được đảm bảo. Thông tin về ngân sách nhà nước chưa đảm bảo tính công khai, dễ tiếp cận. Số liệu công bố về cán cân ngân sách nhà nước chủ yếu mới tính đến cán cân ngân sách tổng thể mà chưa đề cập đến các loại cán cân ngân sách thường xuyên và cán cân ngân sách cơ sở. Việt Nam cũng chưa ban hành các tài liệu về chính sách ngân sách và các ưu tiên ngân sách, cũng như chưa ban hành được tài liệu hướng dẫn người dân tìm hiểu ngân sách. 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. 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 hơn 2 năm kể từ lúc kết thúc năm tài khóa. Các báo cáo trước bầu cử và báo cáo ngân sách dài hạn chưa được xây dựng.

Trách nhiệm giải trình của các chủ thể, đơn vị có liên quan đến phân bổ, sử dụng ngân sách chưa được quan tâm thực hiện. Các báo cáo kiểm toán ngân sách nhà nước chưa được công khai để xã hội có thể tiếp cận, đánh giá, kiểm tra.

Sự khác biệt trong quản lý ngân sách nhà nước ở Việt Nam dẫn đến tình trạng số liệu thống kê tài khóa do các cơ quan quản lý nhà nước của Việt Nam công bố không giống với số liệu mà IMF, WB hay ADB tính toán cho Việt Nam. Ví dụ rất dễ thấy là số liệu về nợ/GDP, bội chi ngân sách nhà nước... Thực trạng này làm Việt Nam phải chịu chi phí lãi vay cao khi đi vay trên thị trường vốn quốc tế do hệ số tín nhiệm tài chính thấp, số liệu về tình hình tài chính quốc gia không minh bạch. Nghiêm trọng hơn, Việt Nam không đánh giá chính xác tình hình tài chính thực sự của quốc gia để điều chỉnh chính sách, có định hướng, chiến lược đối phó với các rủi ro tài khóa có thể xảy ra.

3. Kiến nghị

Để quản lý ngân sách nhà nước ở Việt Nam tiến gần hơn đến thông lệ quốc tế, Việt Nam cần thực hiện một số giải pháp sau:

Một là, chuyển đổi dần phương pháp hạch toán ngân sách nhà nước từ kế toán tiền mặt sang kế toán dồn tích để ghi chép các nghiệp vụ phát sinh bất kể có thực thu thực chi tiền hay không. Trên cơ sở đó, xác định và quy định lại về phân loại thu, chi ngân sách nhà nước. Cần xác định ngân sách nhà nước là các khoản thu, chi của Nhà nước, theo đúng nghĩa, đúng bản chất. Theo đó, thu ngân

sách nhà nước phải là tất cả số tiền được xác định ngay từ thời điểm có quyết định thu của cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền ra quyết định. Tức là khoản đóng góp mang tính bắt buộc, là nghĩa vụ của người nộp, khoản tiền này phát sinh ngay khi nghĩa vụ nộp ngân sách được cơ quan quản lý nhà nước xác nhận trên các văn bản, tài liệu, chứng từ có giá trị pháp lý do Nhà nước phát hành. Chi ngân sách nhà nước là giá trị khoản tiền thực tế đã sử dụng, đã chi tiêu chứ không chỉ là số tiền đã được xuất ra khỏi quỹ kho bạc.

Hai là, đổi mới phân cấp quản lý ngân sách giữa trung ương và địa phương. Theo đó, hướng tới thực hiện độc lập ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Hoàn thiện việc phân cấp quản lý ngân sách theo hướng giảm lồng ghép ngân sách hoặc qui định rõ ràng cụ thể nhiệm vụ để hạn chế những tổn tại. Đồng thời tăng cường tính chủ động của địa phương trong việc phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chỉ cho cấp dưới. Trước mắt, nếu chưa thể thực hiện được điều này mà vẫn giữ hệ thống ngân sách nhà nước hiện hành, có thể cho phép Chính phủ trình Quốc hội quyết định giao dự toán cho ngân sách địa phương số tổng chi ngân sách. Phân cấp chi ngân sách cần xem xét đến điều kiện, năng lực thực tế từng địa phương và cơ chế để thực hiện các dự án đầu tư mang tính liên khu vực. Việc phân bổ chi cho từng lĩnh vực có thể giao cho Hội đồng nhân dân quyết định để phù hợp với tình hình thực tế tại địa phương. Việc phân cấp cho Hội đồng nhân dân trong phân bổ chi cùng đồng thời góp phần xóa bỏ tính lồng ghép trong hệ thống ngân sách nhà nước, nhiệm vụ và quyền hạn của từng cấp ngân sách được quy định rõ ràng hơn, đơn giản được các thủ tục trong công tác lập, chấp hành và quyết toán ngân sách nhà nước.

Ba là, điều chỉnh lại cơ cấu các khoản thu, chi ngân sách nhà nước. Đưa ra khỏi nội dung thu các khoản có tính chất là vay nợ. Điều chuyển các khoản chi mang tính đầu tư

phát triển hiện đang được hạch toán trong nội dung chi thường xuyên sang chi đầu tư phát triển, không hạch toán giá trị trả nợ gốc vào chi tiêu.

Bốn là, rà soát, thống kê các quỹ ngoài ngân sách đang hoạt động. Kiểm soát chặt chẽ việc hình thành các quỹ ngoài ngân sách theo hướng giới hạn cả về số lượng và mục đích sử dụng. Nếu cần thiết phải lập các quỹ đặc thù cho mục đích cụ thể thì cần thành lập quỹ thông qua các quy định riêng, cao hơn là thông qua ban hành luật. Các báo cáo ngân sách tổng hợp phải bao gồm các khoản thu, chi của các quỹ ngoài ngân sách. Các báo cáo riêng về hoạt động tài chính của các quỹ này cần được đưa vào tài liệu kèm theo Báo cáo ngân sách hàng năm.

Năm là, tổng kết chương trình thí điểm lập ngân sách theo đầu ra gắn với khung khổ chi tiêu trung hạn đã được thực hiện ở một số bộ và địa phương. Trước mắt, khi chưa thực hiện được việc quản lý ngân sách theo cách này trên quy mô quốc gia cần triển khai thực hiện phương thức này ở cấp ngân sách quy mô nhỏ. Theo đó, cần ban hành các quy định cụ thể về xây dựng mục tiêu của hoạt động, tiêu chí đánh giá kết quả đối với các hoạt động sử dụng ngân sách nhà nước. Mỗi hoạt động sử dụng ngân sách nhà nước đều phải so sánh kết quả đạt được trên thực tế với mục tiêu ban đầu đặt ra. Đây là cơ sở để đánh giá hiệu quả sử dụng ngân sách, căn cứ để phân bổ ngân sách trong những năm tiếp theo cũng như trong việc xác định trách nhiệm giải trình chi tiêu công./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. IMF (2012). Government Finance Statistics Manual, 3th edition.
2. Jón R. Blöndal. The Reform of Public Expenditure Management Systems in OECD Countries.
3. Bộ Tài chính, Báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước năm 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011.