

Kế toán khu vực công và chu trình quản trị tài chính công hiện đại

THS. PHẠM QUANG HUY

Trường Đại học Kinh tế TP.HCM

Trong những năm gần đây, VN đã đạt được nhiều thành công và đổi mới ở nhiều lĩnh vực khác nhau. Trong những thành công ấy có những thành tựu về tài chính của khu vực chính phủ. Từ năm 2006, VN đã triển khai việc áp dụng mô hình quản trị tài chính công (PFM). Cho đến nay, việc cải cách đã đem lại nhiều kết quả tích cực, tuy nhiên vẫn không thể tránh khỏi những điều chưa rõ ràng và nhất quán. Bài viết nhằm mục tiêu khái quát hóa lại lý thuyết về quản trị tài chính công trên thế giới, mô hình truyền thống mà VN đã áp dụng cùng với quy trình quản trị mới được các tổ chức đề xuất áp dụng trong giai đoạn hiện đại, đồng thời qua đây sẽ thấy được 3 mục tiêu, 5 nguyên tắc và 11 nội dung mà quản trị tài chính phải thực hiện để đem lại sự hiệu quả cho quá trình thực hiện của kế toán quốc gia.

Từ khóa: Kế toán công, quản trị tài chính công, minh bạch, mô hình PFM.

1. Tính cấp thiết của vấn đề

Giai đoạn 2011-2020, trong bối cảnh kinh tế thế giới có nhiều khó khăn, thách thức, nguy cơ lạm phát quay trở lại, bất ổn vĩ mô toàn cầu đã và đang tác động ảnh hưởng lớn đến nền kinh tế VN với điều kiện kinh tế trong nước tăng trưởng chậm, chất lượng và sức cạnh tranh của nền kinh tế còn hạn chế, tỷ giá chưa ổn định cũng như lạm phát tăng cao (Nguyễn, 2012). Từ thực tiễn trong các diễn biến của nền kinh tế và các chính sách, giải pháp của VN đã và đang đặt ra nhiều vấn đề cần giải quyết trong và sau giai đoạn khủng hoảng. Suy thoái kinh tế toàn cầu và suy giảm kinh tế ở VN cũng là cơ hội để thấy rõ hơn những khiếm khuyết trong cơ cấu kinh tế, trong đầu tư và trong

chính sách tài chính đang là cản trở phát triển kinh tế bền vững (Trần, 2012). Trong thời gian qua, kinh tế VN phát triển dựa quá nhiều vào vốn đầu tư, trong khi hiệu quả lại thấp. Cần phải thấy rằng, đây là thời điểm tốt để VN tái cơ cấu toàn bộ nền kinh tế nói chung và tái cơ cấu nền tài chính quốc gia nói riêng ngay sau khi VN từng bước ra khỏi tình trạng suy giảm kinh tế (Dũng, 2012). Định hướng cho tái cấu trúc trong hệ thống tài chính của một quốc gia là thực hiện nhiệm vụ đổi mới mô hình phát triển, hướng tới năng suất, chất lượng, hiệu quả và phát triển bền vững trong thời đại toàn cầu hóa và cách mạng công nghệ, làm cho thúc đẩy sự phát triển chung của toàn bộ nền kinh tế một quốc gia, giúp tăng cường

mạnh mẽ, hiệu quả và sức cạnh tranh cao (Mwansa, 2005). Từ đó, tài chính công được xem là vấn đề đầu tiên và được đánh giá là khá quan trọng trong việc cải cách để đem lại sự minh bạch hơn, rõ ràng hơn và hiệu quả hơn cho sự phát triển ở nước ta trong thời gian tới đây.

2. Kế toán công với việc quản trị tài chính

Có thể nhận định rằng để kế toán công thật sự là một công cụ hiệu quả trong việc cung cấp các thông tin liên quan đến tình hình ngân sách của một quốc gia, đầu tiên chính phủ các nước cần có cho mình một quy định thật chặt chẽ trong khâu kiểm soát và quản lý tài chính khu vực công. Nếu như việc quản trị này đạt kết quả tốt, thống

nhất và đồng bộ thì thông tin của kế toán cung cấp sẽ đem lại cho người sử dụng tính hữu ích cao trong việc căn cứ để ra quyết định. Từ đó, để việc quản trị tài chính công trở thành một hệ thống chất lượng thì khi thiết kế hay thi hành cần chú ý đến những vấn đề cần phải cân nhắc như sau:

- Mô hình trách nhiệm của nhà lãnh đạo.
- Tối đa hóa giá trị của nguồn lực quốc gia.
- Lập kế hoạch chiến lược.
- Lập dự toán dựa trên cơ sở hoạt động.
- Lập dự toán giữa niên độ.
- Trách nhiệm giải trình.
- Độ minh bạch trong chính sách tài khóa.
- Kế toán trên cơ sở dồn tích.
- Kiểm toán nội bộ hiệu quả.
- Kiểm toán độc lập với một phạm vi rộng.

Đây là 11 công việc mà mô hình quản trị công cần phải đảm bảo để nó bảo đảm là một chính sách cho kế toán làm cơ sở chỉ việc thu thập, ghi nhận, xử lý và thiết kế báo cáo. Từ đây, phần tiếp theo sẽ cung cấp khuôn mẫu lý thuyết của việc quản trị tài chính công và đề xuất quy trình kiểm soát trên thực tế (ADB, 2008).

3. Quản trị tài chính công: mô hình truyền thống và mô hình hiện đại

Theo Khuôn mẫu lý thuyết chung của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (2009), quản trị tài chính công (Public Financial Management - PFM) được hiểu là một quá trình thực hiện nhằm cung cấp những cách thức để sử dụng các nguồn lực công một cách hiệu quả và có thể giải trình ngân sách khi cần thiết, đồng thời giúp duy trì kỷ luật tài chính của một quốc gia. Theo

khái niệm trên, kỷ luật tài chính được hiểu đó chính là cách kiểm soát ngân sách hiệu quả bằng việc thiết lập các mức trần về chi tiêu công của chính phủ. Nó đặt ra yêu cầu kiểm soát chi tiêu theo phương diện tổng thể, và nếu không có kỷ luật về tài chính thì sẽ không đạt được sự hữu hiệu và thực hiện các ưu tiên về chính sách và chương trình.

Theo Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (2010), quản trị tài chính trong khu vực công được định nghĩa bao gồm tổng thể các quyết định và các hoạt động khác nhau liên quan đến quá trình quản trị được đưa ra bởi nhà lãnh đạo tài chính trong đơn vị công mà những điều này có ảnh hưởng đến việc kiểm soát và tận dụng tối đa giá trị của nguồn lực tài chính bị giới hạn để có thể đạt được các đầu ra theo yêu cầu chung.

Còn theo Ngân hàng Thế giới (2006), tổ chức này mô tả việc quản trị tài chính công tại các quốc gia chính là bao gồm nhiều bộ phận có liên quan đến công việc lập ngân sách, hạch toán kế toán, kiểm soát nội bộ, dòng tiền trong ngân sách, lập báo cáo tài chính đơn vị công và báo cáo kiểm toán đối với những tổ chức công mà nhận được, thụ hưởng và sử dụng những khoản kinh phí từ ngân sách.

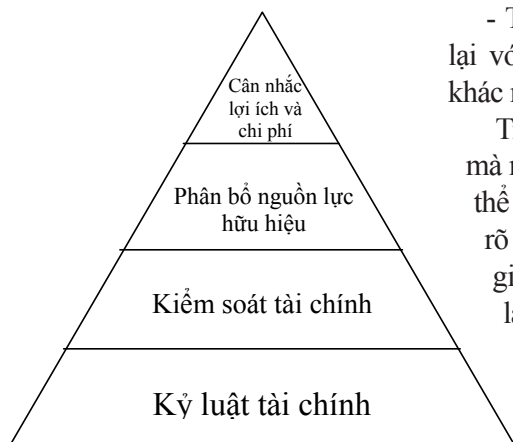
Như vậy, đến thời điểm hiện nay thì trên thế giới vẫn chưa có một khái niệm chính thức và cuối cùng về hệ thống PFM (David, 2002). Tựu trung, trong các quan niệm trên thì việc quản trị tài chính công được hiểu chính là một bộ các chính sách, các hoạt động nhằm đảm bảo sử dụng một cách hiệu quả các nguồn lực công giới hạn trong phạm vi một quốc gia, tức là bảo đảm rằng các nguồn kinh phí công

được dùng đúng mục đích, cung cấp thông tin cho nhà quản trị để ra quyết định và để đánh giá được sự hữu hiệu đối với các chính sách mà chính phủ ban hành quyết định, tạo ra sự bình ổn trong sự phát triển kinh tế, xã hội.

Do vậy, những đặc điểm cơ bản của việc quản trị tài chính công là:

- Tập hợp được đầy đủ các nguồn lực trong nền kinh tế theo những phương thức hữu hiệu và hiệu quả và tối thiểu hóa các ảnh hưởng không tốt đến hoạt động kinh tế.
- Phân bổ nguồn lực quốc gia phù hợp theo thứ tự ưu tiên của chính phủ.
- Tối đa hóa giá trị nguồn lực theo những phương thức hữu hiệu và hiệu quả để đảm bảo dịch vụ công được phân phối cũng như các chương trình được thực hiện và thỏa mãn được nguyên tắc cân bằng giữa lợi ích và chi phí.

Tóm lại, theo mô hình truyền thống, có thể nói một cách khái quát, quản trị tài chính công chính là một hệ thống liên hệ đến khía cạnh tài chính của việc sử dụng các dịch vụ, hàng hóa công mà những điều này được định hướng trước và kiểm soát theo các mục tiêu của khu vực công (Hofman, 2006). Một chu trình cơ bản của mô hình quản trị tài chính công sẽ bao gồm bốn thành phần và bốn thành phần này sẽ tác động qua lại, có mối quan hệ chặt chẽ và vận hành theo một trình tự thống nhất để làm cho tài chính công của quốc gia đạt được sự bền vững (Stevens & ctg, 2007). Bốn thành phần này cũng được xem là 4 mục tiêu cơ bản của tài chính công mà một quốc gia cần thiết đạt đến. Nó được biểu hiện qua sơ đồ như sau:



Với sơ đồ trên thì yếu tố quan trọng hơn cả trong hệ thống tài chính công của một quốc gia chính là tính chất kỷ luật trong tài chính (Đặng, 2012). Thật vậy, bất kể lĩnh vực nào, ngành nghề nào hay ở đâu, việc tuân thủ kỷ luật đều được coi là một trong những yếu tố chính tạo động lực cho sự ổn định và phát triển. Tuy nhiên, tại một số quốc gia, trong đó có VN, trong một những năm qua thì nền kinh tế gặp khá nhiều khó khăn, đồng thời việc thực hiện kỷ luật tài chính trong quản lý, sử dụng, chi tiêu ngân sách nhà nước vẫn còn biểu hiện chưa nghiêm ở mức độ khác nhau. Từ điều này nên thể giới đã xuất hiện mô hình quản trị tài chính công theo hướng hiện đại với những nội dung chính cơ bản như sau:

- Mức ngân sách theo xu hướng trung hạn và được lập theo các chương trình quốc gia.
- Quy trình lập kế hoạch và lập dự toán ngân sách nên được kết hợp chặt chẽ.
- Ngân sách hàng năm nên tập trung vào những chương trình mới, hiệu quả.
- Gia tăng mức độ minh bạch trong ngân sách nhà nước.
- Tập trung và tính hữu hiệu và tính hiệu quả như là công cụ để kiểm soát và tuân thủ.

- Tăng cường sự tác động qua lại với các thị trường cạnh tranh khác nhau.

Trên đây chính là 6 hoạt động mà nhà nước nên thực hiện để có thể tăng cường tính kỷ luật, sự rõ ràng trong số liệu ngân sách, giúp nền tài chính công thật sự lành mạnh và chuẩn hóa hơn.

4. Ba mục tiêu và năm nguyên tắc của quản trị tài chính công

Các nước luôn có những hành động để có thể làm cho hệ thống tài chính công ngày càng đem lại sự hữu hiệu cho ngân sách. Nhiều chính phủ đã áp dụng các chính sách tài chính phù hợp và tiến trình cải cách đó đã và đang phát huy tác động tích cực tới nền kinh tế, góp phần giảm nhẹ các nguy cơ do suy thoái kinh tế toàn cầu mang lại. Hơn thế nữa, thông qua sự tổng hợp của tác giả, cùng với các khái niệm cơ bản trên và những ý nghĩa quan trọng này đối với quản trị tài chính công thì công việc này được các quốc gia luôn quan tâm, xem xét và thực hiện một cách thường xuyên, liên tục vì qua đó sẽ hướng đến 3 mục tiêu và 5 nguyên tắc cơ bản sau:

Ba mục tiêu:

- Tăng tính kỷ luật và bền vững trong tài chính vi mô.
- Phân bổ các nguồn lực của quốc gia mang tính chất chiến lược.
- Sự hiệu quả về phương diện kỹ thuật.

Năm nguyên tắc:

- Tính đầy đủ và trọn vẹn.
- Tính chính xác.
- Tính định kỳ theo năm.
- Tính quyền lực của các cơ quan có thẩm quyền.
- Tính minh bạch.

Các mục tiêu và nguyên tắc

trên sẽ cấu thành nên khuôn mẫu của mô hình PFM của một quốc gia, từ đó sẽ làm cho tài chính công đảm bảo nguồn lực tài chính cho việc duy trì sự tồn tại và hoạt động hiệu quả của bộ máy nhà nước, đẩy mạnh sự phát triển kinh tế với sự rõ ràng, minh bạch trong số liệu ngân sách quốc gia.

5. Mô hình về chu trình quản trị tài chính công đề xuất

Việc quản trị tài chính công được đánh giá là một yếu tố quan trọng đối với một quốc gia vì nó mang lại một phương thức quản lý tài sản công của toàn dân, phân bổ đến các đối tượng theo đúng nhu cầu và đạt được hiệu quả như mong đợi, tránh lãng phí, thất thoát. Cụ thể, việc quản trị tài chính công là công việc cần thiết phải quan tâm và là một công cụ tất yếu đối với nhà nước của bất kỳ quốc gia nào vì những lý do cơ bản sau:

- Hệ thống PFM như một công cụ hỗ trợ đắc lực cho chính phủ của một nước: Theo đó, hệ thống PFM này sẽ giúp xác định tổng số tiền cụ thể cho từng năm tài chính chuyển vào ngân sách nhà nước của một quốc gia và sẽ đưa ra cách thức sử dụng nguồn kinh phí đó như thế nào để mang lại lợi ích cho cộng đồng dân cư.

- Hệ thống PFM phải đủ mạnh để giúp cho chính phủ phân phối các nhu cầu thiết yếu cho cuộc sống nhằm tạo sự tăng trưởng bền vững trong nền kinh tế vĩ mô: Các nhà làm quyết định cần có sự hiểu biết về sự ảnh hưởng của việc quyết định ngân sách đến các yếu tố vĩ mô khác nhau trong xã hội như sự tăng trưởng, lạm phát, nguồn cung tiền, nợ công và cán cân thanh toán.

- Phân phối dịch vụ hữu hiệu và giảm nghèo hiệu quả cần phải căn cứ vào một hệ thống PFM hoạt

động tốt: cung cấp dịch vụ hiệu quả đòi hỏi nhiều hơn đối với việc quản trị tài chính, đặc biệt là nó dựa trên các chính sách và nguồn nhân lực hợp lý.

- Quá trình mua sắm đáng tin cậy cần thiết cho những mục đích hiệu quả và trách nhiệm về việc giải trình: điều này đảm bảo rằng các quỹ công, bao gồm các quỹ được cung cấp bởi các đối tác phát triển, sẽ được sử dụng một cách thích hợp với các yêu cầu mua sắm một cách rõ ràng và minh bạch đối với quá trình mua hàng hóa và dịch vụ với nguồn tiền công.

- Hệ thống PFM cũng là phương tiện quan trọng trong việc giám sát và đánh giá các chính sách và dự án thuộc khu vực công: các nhà hoạch định chính sách cần phải hiểu được chi phí của các chính sách mà họ áp dụng, cho những mục tiêu về

việc lập kế hoạch và đánh giá. Điều này không thể thực hiện được nếu mà không có một hệ thống PFM hiệu quả.

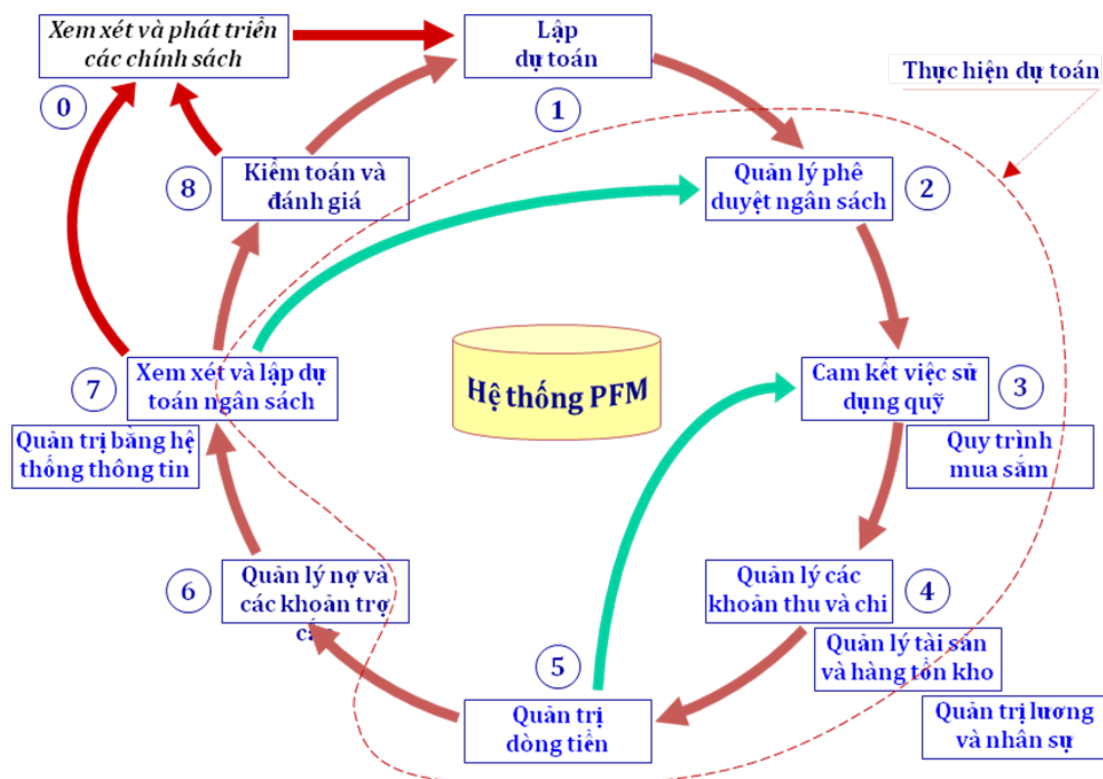
- Hệ thống PFM lành mạnh cũng cho phép các đối tác cung cấp các khoản hỗ trợ tài chính nhiều hơn thông qua hệ thống của chính phủ: những hành động để cải thiện hệ thống PFM sẽ cung cấp cho các đối tác phát triển sự tin tưởng và họ sẽ hỗ trợ ngày càng nhiều kinh phí thông qua ngân sách cho việc giảm thiểu rủi ro tài chính.

- Cải thiện hiệu suất doanh thu là rất quan trọng để tăng các nguồn lực công có sẵn để phát triển: điều này đòi hỏi một sự cải cách trong chính sách, bao gồm những cải cách và quá trình thực thi trong lĩnh vực thuế phát sinh từ các hiệp định thương mại khu vực và toàn cầu.

Như vậy, quản trị tài chính công

là một công việc quan trọng và nếu nó chưa thật sự lành mạnh thì cần có sự cải cách một cách nhanh chóng. Nó được xem là cần thiết phải thực hiện để tạo sự tin cậy của dân chúng trong một quốc gia và các bên có liên quan trong quá trình giúp đỡ về phương diện tài chính và các lĩnh vực khác cho sự phát triển của một quốc gia.

Với 7 vai trò quan trọng như trên của quản trị tài chính thì các quốc gia cần tạo cho mình một quy trình quản lý thật chặt chẽ, vừa phải đạt được sự hiệu quả, vừa đáp ứng tuân thủ theo các quy định của pháp luật và vừa phải đảm bảo tính kịp thời của thông tin tài chính, kế toán của một quốc gia. Chính vì điều này nên bài viết đã đề xuất một chu trình quản lý tài chính công theo một quy trình khép kín như sau:



Quy trình trên được đánh giá là có sự kết hợp một cách chặt chẽ giữa các đối tượng khác nhau với các hoạt động trong một năm ngân sách. Với quy trình này thì chu trình quản trị tài chính khu vực công sẽ được thực hiện bằng 2 nhóm hệ thống khác nhau, đó là hệ thống cốt lõi và hệ thống hỗ trợ. Hệ thống cốt lõi bao gồm các nội dung như: thực hiện và giám sát ngân sách; hạch toán kế toán; quản trị dòng tiền; lập báo cáo tài chính; sự cam kết trong quỹ; quản trị tài sản và hàng

năm gần đây. Trong ba khía cạnh cần cải cách thì tài chính công là một nội dung không thể không đề cập và cần phải có chiến lược xem xét cẩn trọng trước khi đi vào thực hiện chính thức. Thật vậy, tài chính công gắn liền với hoạt động của nhà nước. Nó vừa là nguồn lực để nhà nước thực hiện tốt chức năng của mình và vừa là công cụ để thực hiện các dịch vụ công, chi phối, điều chỉnh các mặt hoạt động khác của đất nước. Trong tiến trình đổi mới, thực hiện cải cách nền hành

chất lượng và phản ánh được thực chất tình trạng của nền kinh tế.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

ADB (2008), *Lao People's Democratic Republic: Strengthening Public Financial Management*, Technical Assistance Report, Project Number: 41355.

David, A (2002), *The impact of new technologies in public financial management and performance: agenda for public financial management reform in the context of global best practices*, Research team in Modeling and Development of Economic Intelligent Systems.

Đặng Văn Thanh (2012), "Tái cấu trúc nền tài chính quốc gia: Vai trò quyết định cho sự thành công của tái cấu trúc nền kinh tế giai đoạn 2011-2020", *Kỷ yếu diễn đàn kinh tế mùa xuân 2012*, Ủy ban Kinh tế của Quốc hội và UNDP tại VN.

Hofman, B., (2006), *Public financial management reforms: examples from China and Indonesia*, World Bank Workshop.

Mwansa, J.M., (2005), *Zambia public financial management performance report and performance indicators*, December in PEMFA programme evaluation.

Nguyễn Anh Dũng (2012), "Cơ cấu lại nền kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng: Mấy điều cần chú ý trong xây dựng đề án tái cơ cấu nền kinh tế", *Báo Nhân dân* Tháng 08/2012.

Nguyễn Quang Thái (2012), "Nền kinh tế VN: Tái cấu trúc bắt đầu từ đâu và theo lộ trình nào?", *Tạp chí Nghiên cứu kinh tế và Tin báo mới*.

Stevens, M.L.O., Freinkman, L.M. (2007), *Stocktaking the reforms in Public Financial Management*, World Bank.

Trần Đình Thiên (2012), "Kinh tế VN năm 2011, những vấn đề đặt ra cho năm 2012", Viện trưởng Viện Kinh tế VN, *Kỷ yếu diễn đàn Kinh tế mùa xuân 2012*, Ủy ban Kinh tế của Quốc hội và UNDP tại VN.

World Bank (2006), *Public financial management and accountability in urban local bodies in India*, Synthesis Report, Infrastructure Professionals Enterprise (p) Ltd., New Delhi.



tồn kho. Còn đối với hệ thống hỗ trợ thì bao gồm các nội dung như: dự đoán kinh tế vĩ mô; lập và phê duyệt ngân sách; quản trị viện trợ và nợ công; quản trị nhân sự; hỗ trợ kiểm soát tài chính và kiểm toán; thông tin ngân sách trên mạng. Hai hệ thống này kết hợp với nhau sẽ tạo ra một quy trình quản trị tài chính tích hợp.

Điều này sẽ làm cho quản trị tài chính trong khu vực công cũng đi theo bản chất cơ bản đó và sẽ tập trung vào nguồn lực công của xã hội trong một quốc gia hay của các nước trên thế giới và liên quan mật thiết đến việc sử dụng hàng hóa hoặc dịch vụ công.

5. Thay cho lời kết

Trong những thập niên đầu tiên phát triển của thế kỷ XXI, vai trò cực kỳ quan trọng của việc tái cơ cấu nền kinh tế đã được Đảng và Nhà nước khẳng định trong những

chính quốc gia, Đảng và nhà nước ta coi đổi mới quản lý tài chính công là một trong những nội dung quan trọng hàng đầu. Nhận thức một cách đầy đủ, có hệ thống về tài chính công là đòi hỏi bức thiết trong công tác nghiên cứu, học tập cũng như hoạt động thực tiễn cho cán bộ ở mọi ngành, mọi cấp, đặc biệt là trong thời kỳ đẩy mạnh cải cách hành chính hiện nay ở nước ta. Với tinh thần nêu trên, bài viết này đã cung cấp một mối liên hệ giữa kế toán công và tài chính công của một quốc gia, mô hình truyền thống và hiện đại thông qua việc làm rõ các khái niệm mà những tổ chức trên thế giới đã đề cập, qua đó đề xuất một quy trình khép kín trong việc quản trị tài chính công để nó thật sự hữu hiệu, minh bạch và đem lại những cơ sở có độ tin cậy cao, giúp kế toán có được những báo cáo tài chính ngày càng