

# Lý thuyết quản trị tài chính khu vực công và sự vận dụng vào kế toán ngân sách Việt Nam sau 5 năm gia nhập WTO và hội nhập kinh tế quốc tế

**THS. PHẠM QUANG HUY**

*Trường Đại học Kinh tế TP.HCM*

**N**ền kinh tế có sự phát triển nhanh và mạnh, sự ổn định trong quá trình điều hành hoạt động của quốc gia, duy trì tốc độ tăng trưởng, tiềm lực và quy mô kinh tế tăng lên cũng như thoát khỏi tình trạng nước kém phát triển là những thành công có thể kể đến sau 5 năm VN gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Và một điều không thể phủ nhận rằng khi các ngành nghề trong nền kinh tế, chính trị, xã hội có sự thay đổi thì chắc chắn sẽ ảnh hưởng đến nguồn thu cũng như nội dung chi các khoản có liên quan đến ngân sách nhà nước vì ngân sách chính là một công cụ vĩ mô mà chính phủ sử dụng để điều hành theo chính sách công của một quốc gia. Tuy nhiên, trong những năm gần đây, thực tế cho thấy bội chi ngân sách luôn có chiều hướng gia tăng và tăng với tốc độ nhanh hơn mức thu ngân sách do một số hạn chế cơ bản vẫn còn tồn tại. Điều này sẽ có ảnh hưởng ít nhiều đến tình hình kinh tế chung của VN. Chính vì điều này, Chính phủ đang thực hiện quá trình tái cấu trúc kinh tế, trong đó có việc cải cách nền tài chính công quốc gia. Thông qua lý thuyết về quản trị tài chính khu vực công trên thế giới và với việc tổng hợp, phân tích số liệu thu chi ngân sách trong thời gian trước và sau khi gia nhập WTO, bài viết sẽ hướng đến việc xác định nguyên nhân, từ đó đề ra một số giải pháp cơ bản để hoàn thiện hệ thống kế toán thu chi ngân sách tại VN theo hướng phù hợp với thông lệ chung khi hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay.

**Từ khóa:** *ngân sách, khu vực công, kế toán ngân sách, tổ chức WTO, quản trị tài chính công.*

## 1. Tính cấp thiết của vấn đề

Vào năm 2007, VN đã chính thức trở thành thành viên của tổ chức WTO. Theo nhận định của nhiều chuyên gia hàng đầu thì VN đã gia nhập một ‘sân chơi’ thương mại lớn nhưng vẫn chưa thực sự chuẩn bị tốt để đón đầu cơ hội và kháng cự các tiêu cực từ chính sân chơi toàn cầu này. Một trong những nguyên nhân chính là các thực thể hoạt động trong nền kinh tế của VN chưa chuẩn bị đủ nội lực để có thể đối diện và đưa ra các quyết định đúng đắn với quá trình hội

nhập kinh tế quốc tế mạnh mẽ như hiện nay. Điều này xuất phát bởi chính tốc độ tiến triển nhanh nên quá trình tiếp cận thông tin cũng như cung cấp thông tin cho các cá nhân hoặc tổ chức ngày càng một khó khăn, và điều này bắt nguồn bởi bộ phận kế toán chưa thật sự hiệu quả. Do đó, để phục vụ quá trình ra quyết định kinh tế thì người sử dụng cần có những thông tin mang tính đáng tin cậy, phù hợp và kịp thời. Bên cạnh chế độ kế toán tài chính doanh nghiệp thì kế toán ngân sách nhà nước cũng có vai trò

vô cùng quan trọng vì đây là một phương tiện mà chính phủ sử dụng để ghi nhận thu, chi từ ngân sách cho các chương trình hay chính sách công. Để chế độ kế toán này hữu hiệu thì VN cần có sự thay đổi nhất định trong cách thức quản lý tài chính khu vực công.

Cùng với sự việc này thì tại bất kỳ quốc gia nào cũng đều cố gắng đạt được nhưng tiêu chuẩn cần thiết để có thể tham gia và được sự hỗ trợ nhất định của các tổ chức quốc tế. Năm 2007, VN cũng đã đánh dấu một bước ngoặt quan trọng



bằng việc trở thành thành viên chính thức của Tổ chức Thương mại Thế giới. Điều này đã mang lại nhiều cơ hội cũng như không ít thử thách đối với cả các doanh nghiệp khu vực tư nhân cũng như các đơn vị thuộc khu vực công. Một điều không thể phủ nhận chính là việc tham gia tổ chức WTO đã mang lại những tín hiệu tích cực trong quá trình phát triển của nền kinh tế, xã hội, từ đó mang lại nguồn thu không nhỏ trong ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, sau 5 năm gia nhập tổ chức quốc tế này thì chế độ kế toán ngân sách của VN cũng có những thay đổi, sửa chữa cũng như bổ sung trong quá trình ghi chép.

Như vậy, việc vận dụng mô hình quản trị tài chính công được xem là cần thiết để kế toán ngân sách VN minh bạch hơn, độ tin cậy cao hơn và đáp ứng nhu cầu hội nhập quốc tế. Với sự kết hợp cũng như quá trình phát triển đan xen như vậy nên việc phân tích, đánh giá tình hình của kế toán ngân sách trước và sau khi gia nhập WTO được xem là cần thiết, cũng như qua đó sẽ vận dụng những cơ sở chủ yếu của lý thuyết tài chính công quốc tế để có sự hoàn thiện hơn trong chế độ kế toán hiện hành. Với ý nghĩa trên, bài viết này tập trung vào việc

nêu các nội dung cơ bản của lý thuyết tài chính khu vực công và phân tích tình hình thực tế thu chi ngân sách trong giai đoạn trước và sau khi gia nhập WTO để có những định hướng cơ bản cho việc hoàn thiện kế toán ngân sách hiện hành của VN trong thời gian tới.

## 2. Một số khái niệm cơ bản

Việc phân tích chi thật sự được làm rõ khi các khái niệm cơ bản cần được hiểu một cách đầy đủ. Trong bài viết này khái niệm về khu vực công và ngân sách nhà nước cần được làm rõ:

Khu vực công (the public sector) là một khái niệm được dùng để xác định một tập hợp gồm có các cơ quan quản lý nhà nước trong một quốc gia, các tổ chức và doanh nghiệp công và cả hệ thống ngân hàng trung ương. Đây được xem là một thành phần cơ bản và không thể thiếu của bất kỳ nền kinh tế nào và phục vụ cho cuộc sống xã hội chung. Chính phủ sẽ thông qua khu vực này, nhằm thực hiện và chịu trách nhiệm chính trong việc phân phối hàng hóa và dịch vụ công đến mọi miền trong cả nước. Nói một cách khác, khu vực công được xem là một bộ phận hoặc một thành phần của nền kinh tế có liên quan đến việc cung cấp các dịch vụ

cơ bản.

Ngân sách nhà nước (NSNN) được xem là tấm gương phản ánh các hoạt động kinh tế, bên cạnh đó nó còn phản ánh về thái độ, quan điểm, cách thức mà Nhà nước tiến hành giải quyết các vấn đề thuộc về kinh tế xã hội. Nó thể hiện các mối quan hệ kinh tế giữa nhà nước và các chủ thể khác trong xã hội, là sự vận động của các nguồn tài chính gắn với quá trình tạo lập, sử dụng quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước, phát sinh khi Nhà nước tham gia vào quá trình phân phối các nguồn tài chính quốc gia. Với những hoạt động trên thì NSNN có thể nói chính là kế hoạch tài chính cơ bản để hình thành, phân phối, sử dụng quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước, là nguồn lực để nuôi sống và duy trì bộ máy nhà nước, vừa là công cụ hữu hiệu để Nhà nước điều tiết nền kinh tế và giải quyết các vấn đề xã hội.

Khái niệm của các thuật ngữ cơ bản trên sẽ giúp làm rõ hơn các điểm chính yếu mà các yếu tố này chi phối và nó sẽ làm nền tảng để nghiên cứu sự tác động lẫn nhau giữa các yếu tố nêu trên.

### 3. Một số vấn đề cơ bản về lý thuyết quản trị tài chính khu vực công

Về cơ bản, quản trị tài chính khu vực công 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. Mục tiêu của quản lý tài chính công chính là hiện đại hóa công tác quản lý ngân sách nhà nước từ khâu lập kế hoạch, thực hiện ngân sách, báo cáo ngân sách và tăng cường trách nhiệm ngân sách của các cơ quan nhà nước; nâng cao tính minh bạch trong quản lý tài chính công; hạn chế tiêu cực trong việc sử dụng ngân sách; đảm bảo an ninh tài chính trong quá trình phát triển và hội nhập của quốc gia.

Theo khuôn mẫu lý thuyết về quản trị tài chính công (PFM) hiện nay thì việc quản trị tài chính khu vực 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. 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. Mô hình này được thể hiện qua quá trình hoạt động của chính phủ và việc quản lý tài chính công như sau:

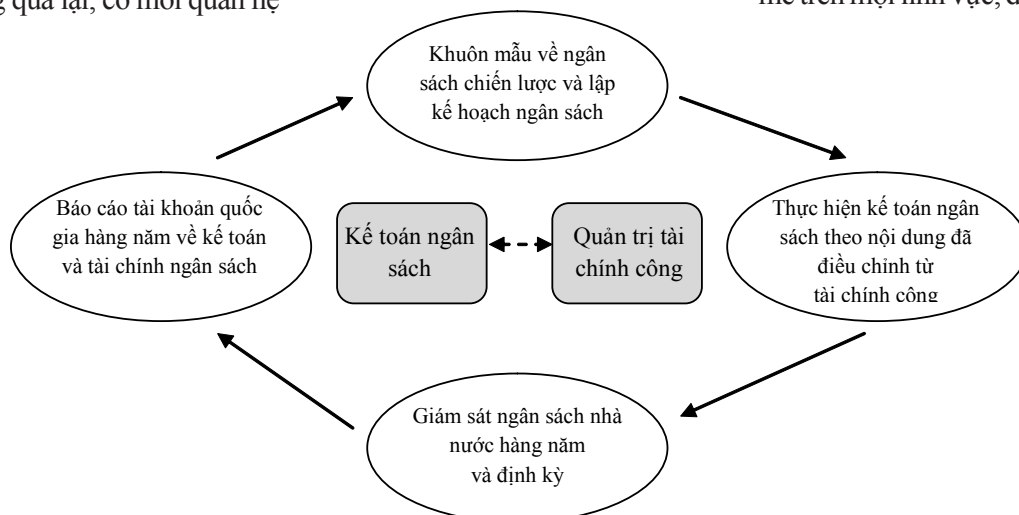
Với quy trình của khuôn mẫu lý thuyết trên, chúng ta thấy rằng để có thể quản lý hiệu quả thì việc quản trị cần thực hiện là một chu trình khép kín cũng như có mối tương tác qua lại giữa kế toán ngân sách với quản trị tài chính công. Trong lý thuyết này, việc quản lý được thực thi từ việc lập kế hoạch dự toán ngân sách đối với các chính sách công đầy đủ, tính toán hợp lý, từ đó sẽ điều chỉnh thông qua các yếu tố khác nhau của vi mô hoặc vĩ mô. Từ đó, các Bộ, ban, ngành sẽ thực hiện và cung cấp các báo cáo theo các yêu cầu khác nhau. Sau khi hoàn thành, việc kiểm tra cần được thực hiện bởi sự giám sát và kiểm soát của một bộ phận độc lập. Nếu như các quốc gia có thể đi theo đúng mô hình tổng thể này thì kế toán ngân sách sẽ càng hiệu quả và thích hợp hơn.

### 4. Tác động của việc gia nhập WTO đến thu chi ngân sách VN

VN gia nhập vào Tổ chức

Thương mại Thế giới - WTO vào ngày 07.11.2006, và được công nhận là thành viên chính thức của tổ chức này vào ngày 11.01.2007. Theo Tổng cục Thống kê thì tốc độ tăng trưởng kinh tế bình quân 5 năm đạt 7%/năm. Tổng số vốn đầu tư toàn xã hội gấp 2,5 lần so với giai đoạn 2001-2005, đạt 42,9% GDP. Quy mô GDP năm 2010 tính theo giá thực tế đạt 101,6 tỉ USD, gấp 3,26 lần so với năm 2000. Trong 5 năm 2006-2010, tổng số vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài thực hiện 45 tỉ USD, vượt 77,8% so với kế hoạch. Tổng số vốn FDI đăng ký mới và bổ sung đạt 146 tỉ USD, gấp 7 lần so với giai đoạn 2001-2005. Hơn thế nữa, theo số liệu thống kê năm 2012, việc gia nhập WTO đã mở ra cơ hội lớn cho hàng hóa và dịch vụ của VN với thị trường rộng lớn, gồm 155 nước thành viên, chiếm 97% tổng thu nhập quốc dân toàn cầu.

Tháng 01/2012 là mốc thời gian đánh dấu việc VN gia nhập tổ chức này. Sau 5 năm tham gia vào một 'sân chơi lớn' trên toàn thế giới, kinh tế VN đã phát triển mạnh mẽ trên mọi lĩnh vực, đặc biệt trong lĩnh vực thương mại, dịch vụ, đồng thời, kinh tế VN đã phát triển mạnh mẽ trên mọi lĩnh vực, đặc biệt trong



Nguồn: Framework of Public Finance Management 2012

Chỉ tiêu	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Vốn hóa thị trường chứng khoán (% GDP)	0,28%	0,34%	0,48%	0,39%	0,64%	1,21%
Kim ngạch xuất khẩu (tỷ USD)	14,30	15,10	16,50	19,85	30,00	32,44
Số vốn FDI thực hiện (tỷ USD)	2,41	2,45	2,50	2,65	3,00	3,30
Vốn FDI trong tổng vốn đầu tư xã hội (%)	13,3	17,6	17,5	16,3	15,5	14,5

Chỉ tiêu	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Vốn hóa thị trường chứng khoán (% GDP)	22,7%	40%	20%	38%	36,5%	21%
Kim ngạch xuất khẩu (tỷ USD)	39,80	48,57	62,70	57,00	71,60	85,00
Số vốn FDI thực hiện (tỷ USD)	4,1	8,0	11,5	10,0	11,0	11,0
Vốn FDI trong tổng vốn đầu tư xã hội (%)	16,3	16,0	29,8	25,7	25,8	26

Nguồn: Tổng hợp số liệu Tổng cục thống kê qua các năm

lĩnh vực thương mại dịch vụ. Ngoài ra, theo thống kê của Cục Đầu tư nước ngoài và Cục Thống kê, bảng số liệu trên sẽ minh chứng sự tăng trưởng trên các thị trường của VN trong giai đoạn 2000-2011.

Bảng trên cho thấy rằng đã có sự tăng trưởng qua các năm từ trước và sau khi gia nhập WTO. Tuy nhiên, mức độ tăng lại không đồng đều qua các năm. Điều này chứng tỏ rằng việc tham gia tổ chức lớn trên toàn cầu cũng có những thử thách và khó khăn nhất định đến tiến trình chung của kinh tế và xã hội. Bên cạnh đó, một trong những tiêu chí khác giúp đánh giá chất lượng

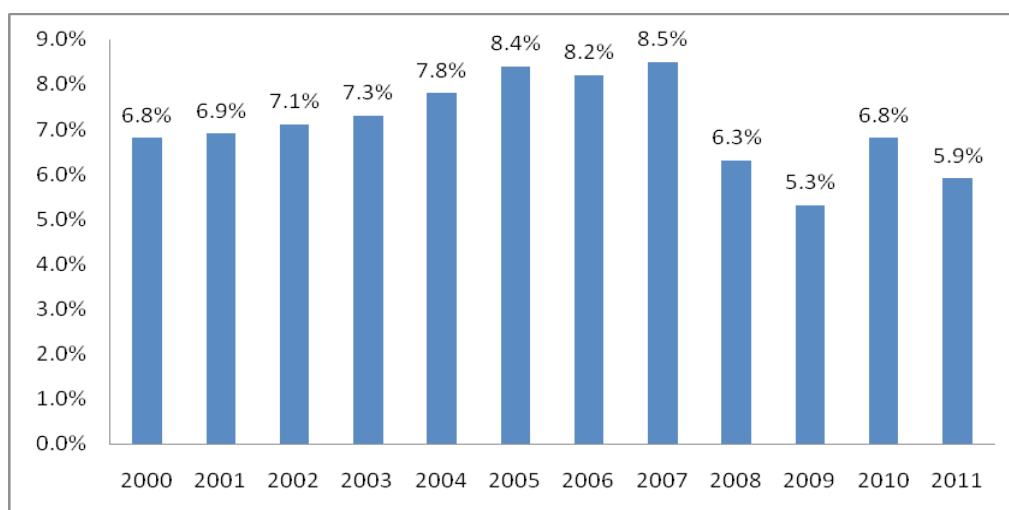
tăng trưởng kinh tế của một nước chính là thu - chi ngân sách, nhất là cơ cấu thu - chi và tỷ lệ bội chi so với GDP. Trong những năm qua, cân đối thu - chi NSNN đã được cải thiện. Tổng thu NSNN các năm 2007 - 2011 luôn đạt, thậm chí vượt dự toán hằng năm và theo xu hướng tốc độ tăng năm sau cao hơn năm trước.

Theo Tạp chí *Trading Economics*, GDP của VN trung bình chiếm khoảng 0,17% tổng thu nhập của toàn cầu. Tốc độ tăng trưởng của GDP thực trong khoảng thời gian 12 năm (từ năm 2000 đến năm 2011) được thể

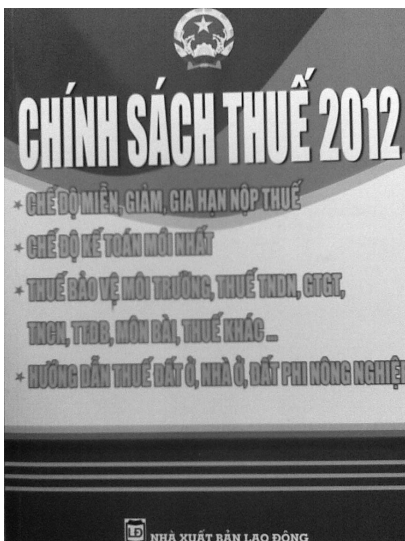
hiện qua Hình 1:

Trong thời gian tới, tiếp tục có sự cạnh tranh cao, gay gắt hơn và để có thể quản lý nguồn thu chi ngân sách trên thị VN cần thiết phải có một chế độ kế toán ngân sách hiệu quả. Từ lúc ban hành lần đầu đến nay, Bộ Tài chính đã có ban hành các quyết định, thông tư cũng như công văn hướng dẫn cho các đơn vị tại các tỉnh, thành khác nhau thực hiện ghi chép các khoản có liên quan đến ngân sách. Các văn bản này đã có giúp thay thế, sửa đổi hay bổ sung khác nhau về chế độ kế toán này, quá trình hạch toán đã có nhiều thuận lợi hơn

Hình 1: Tỷ lệ tăng trưởng tổng sản phẩm quốc dân giai đoạn 2000-2011 (%)



Nguồn: Thống kê IMF 2012



trước. Tuy nhiên, kế toán thu chi ngân sách VN hiện nay còn bộc lộ một số hạn chế nhất định như: (i) chưa thỏa mãn tính dễ hiểu về thông tin kế toán ngân sách, (ii) việc tập hợp dữ liệu về NSNN trong cả nước vẫn còn chậm và còn khó khăn do tính thống nhất chưa được cao, (iii) việc kiểm tra giám sát chưa được hiệu quả, (iv) chế độ kế toán của các đơn vị nhà nước chưa đồng bộ và đôi điều còn chưa nhất quán với quy định của luật, và (v) chưa có sự tiếp thu kinh nghiệm và áp dụng các chuẩn mực trên thế giới.

#### 4. Giải pháp cho kế toán ngân sách trên cơ sở mô hình quản trị tài chính công

Bằng việc phân tích những hạn chế trên thì VN cần hướng đến việc nghiên cứu để vận dụng hệ thống chuẩn mực quốc tế trong việc ghi chép các khoản thu, chi ngân sách hiện hành. Cụ thể là:

- Xác định rõ các tồn tại của quy trình lập dự toán hiện hành, từ đó có sự thay đổi phù hợp trong việc lập dự toán, có thể sử dụng mô hình lập dự toán theo kết quả đầu ra, từ đó làm giảm sự chênh lệch cũng như khác biệt giữa số ước tính và thực tế phát sinh.

- Thành lập một tổ chức bao gồm các chuyên viên, nhà nghiên cứu giảng dạy và các chuyên gia thế giới để nghiên cứu sâu về mô hình quản trị tài chính công quốc tế để tìm hiểu rõ, đầy đủ cơ chế của khuôn mẫu này, qua đó có sự vận dụng phù hợp cho tình hình thực tiễn ở VN.

- Về công tác quản lý nguồn thu từ chủ yếu là thuế thì một giải pháp quan trọng nữa là tăng cường các biện pháp quản lý của cơ quan thuế. Theo quá trình

hội nhập và cải cách nền hành chính công thì trong thời gian tới chúng ta cần đẩy mạnh cải cách hành chính thuế theo hướng hiện đại hóa công tác quản lý thuế. Khi chất lượng quản lý thu được nâng lên, sẽ hạn chế được các hiện tượng kinh tế ngầm, hạn chế thất thu ngân sách và theo đó sẽ làm thay đổi cơ cấu thu giữa các sắc thuế, các địa bàn. Vì vậy, chất lượng quản lý thu của cơ quan thuế có tác động nhất định đến cơ cấu thu giữa các địa bàn, ngành nghề.

- Bên cạnh giải pháp về chuyên môn thì VN cũng cần có sự nâng cao trình độ của người lao động thực hiện công việc cả trực tiếp và gián tiếp về kế toán ngân sách. Các cán bộ, công chức, viên chức cần có chuyên môn sâu về kế toán công để có sự hiểu biết, nhận thức rõ về các vấn đề phát sinh, qua đó có sự giải quyết một cách xác đáng hơn.

- Về phương diện báo cáo, cần hướng đến việc cung cấp thông tin của chuẩn mực quốc tế để tiến đến sự thiết kế cho chế độ tại VN. Từ những kết xuất theo nhu cầu thì mới có sự thay đổi dữ liệu đầu vào cũng như quá trình xử lý thông tin trong kế toán thu chi.

- Cơ chế kiểm tra, giám sát cũng cần được xem xét và cải thiện để giúp kiểm tra việc thực hiện công tác kế toán vì nó sẽ cung cấp thông tin cho các tổ chức, đồng thời phản ánh hiệu quả trong việc thực hiện các chính sách mà quốc gia đã và đang thực hiện. Ngoài ra, cần chú trọng đến quá trình hoạt động của cơ quan kiểm toán nhà nước để cơ quan này thật sự hiệu quả trong quá trình kiểm tra việc thực thi pháp luật của các đơn vị.



Với một số định hướng cơ bản trên thì VN sẽ có những sửa đổi bổ sung phù hợp trong chế độ kế toán ngân sách hiện hành nhằm tạo ra sự phù hợp hơn trong quá trình hội nhập thế giới hiện nay.

## 5. Kết luận

Các quốc gia trên thế giới hiện nay đối diện với sự thay đổi hàng ngày và sự thay đổi này diễn ra một cách vô cùng nhanh chóng với một tốc độ chóng mặt. Là thành viên WTO, VN tham gia đầy đủ các định chế kinh tế toàn cầu và hẳn nhiên sẽ chịu tác động trực tiếp, tức thì từ mọi biến động của kinh tế thế giới. Việc tham gia WTO có tác động rất tích cực đến đời sống kinh tế vĩ mô và các doanh nghiệp và làm nâng cao khả năng nhìn nhận, đánh giá, phán đoán của các thực thể. Một điều tất yếu rằng bên cạnh những thuận lợi này thì VN vẫn đang đối diện với những khó khăn, thách thức trong giai đoạn hiện tại và thời gian tới. Bởi lẽ do quy mô của các doanh nghiệp thường là nhỏ và vừa, mức vốn tham gia vào thị trường còn nhỏ, hành lang pháp lý vẫn đang trong giai

đoạn hoàn thiện cũng như VN đang trong thời điểm tranh thủ sự hỗ trợ của các tổ chức quốc tế cả về tài chính, công nghệ, kỹ thuật... Chính vì lẽ đó, việc thu chi ngân sách chắc chắn sẽ có những ảnh hưởng và tác động. Việc áp dụng khuôn mẫu về mô hình quản trị tài chính sẽ giúp VN chuyển dần dần quá trình ghi chép kế toán thu chi ngân sách hiện hành theo định hướng hội nhập kinh tế quốc tế, giúp báo cáo của VN ngày càng rõ ràng hơn, minh bạch hơn, từ đó việc gia nhập các tổ chức quốc tế như WTO sẽ giảm dần các thử thách và tăng dần các ưu thế, đáp ứng nhu cầu phát triển nhanh của thị trường chung, để quốc gia có sự tăng trưởng bền vững, chủ động được các hoạt động, chính sách dài hạn, nâng cao năng lực cạnh tranh và phù hợp với xu thế kinh tế quốc tế toàn cầu trong thời gian tới ●

### TÀI LIỆU THAM KHẢO

Bih-Lian, S & Tzong-Chen, W (2012), "WTO accession and equity-based entry modes in Vietnam", *Asian Business & Management*, vol. 11, pp. 149-169,

doi:10.1057/abm.2012.3.

Christensen, M., Yoshimi, H. (2003), "Public Sector Performance Reporting: New Public Management and Contingency Theory Insights", *Government Auditing Review*, vol. 10, pp. 71-83.

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

Moonsung, K (2007), "Opportunities and Challenges to Vietnamese Accession to the WTO", *International Area Studies Review*, Korea University, Korea.

Nguyen, D. T & Nguyen, T. M. T (2011), "The WTO, marketing and innovativeness capabilities of Vietnamese firms", *Management Research Review*, vol. 34, no. 6, pp.712 – 726.

Nguyễn Sinh Cúc (2012), "Vài nét về kinh tế VN sau 5 năm gia nhập WTO", *Tạp chí Cộng sản*, ngày 29/02/2012.

Parry, M. (2003), "The Four Dimensions of Public Financial Management", *Account Journal*, vol. 2.

Phan Hữu Thắng (2012), "FDI năm 2011 và giải pháp đột phá", *Tạp chí Tài chính* số 2/2012.

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

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