MINH BẠCH TRONG QUẢN LÝ NGÂN SÁCH TẠI CÁC NƯỚC VÀ VIỆT NAM

NGUYỄN THỊ THU, VŨ THỊ TÂM

Chỉ số cạnh tranh và hiệu quả hành chính công (PAPI) cấp tỉnh công bố trong thời gian gần đây cho thấy, việc tiếp cận, nhận biết các vấn đề ngân sách ở cấp địa phương còn yếu, mức độ minh bạch của ngân sách xã còn thấp. Thực trạng này có một phần nguyên nhân là do các quy định về minh bạch ngân sách chưa được hướng dẫn đầy đủ; còn thiếu các sáng kiến, các cơ chế nhằm thúc đẩy quá trình minh bạch ngân sách. Khảo sát quy định về minh bạch ngân sách trong các đạo luật của các nước; nhận diện những tồn tại, hạn chế trong triển khai quy định về minh bạch ngân sách nhà nước ở Việt Nam, bài viết đề xuất giải pháp góp phần tăng cường minh bạch trong quản lý ngân sách nhà nước.

Từ khóa: Ngân sách nhà nước, công khai, minh bạch, giám sát, trách nhiệm giải trình, hiệu quả quản lý ngân sách

TRANSPARENCY IN STATE BUDGET MANAGEMENT OF COUNTRIES AND ISSUES FOR VIETNAM

Nguyen Thi Thu, Vu Thi Tam

The recent published provincial public administration performance index (PAPI) showed that the accessing and recognizing state budget issues at provincial level were low. This practice is partly caused by the lack of regulations on budget transparency; initiatives and mechanism to promote the budget transparency. By conducting survey on regulations regarding budget transparency in laws and acts from countries; recognizing the limitations and backwards in implementing regulations on budget transparency in Vietnam, the paper recommends solutions to improve

Keywords: State budget, publicity, transparency, supervision, accountability, state budget management performance

Ngày nhận bài: 9/1/2020
Ngày hoàn thiện biên tập: 31/1/2020
Ngày duyệt đăng: 7/2/2020

Về minh bạch trong quản lý ngân sách tại các nước và Việt Nam

Theo Ủy ban châu Âu, minh bạch ngân sách là việc công khai đầy đủ thông tin tài khóa liên quan kịp thời và có hệ thống. Theo Từ điển tiếng Việt, minh bạch nghĩa là trong sáng, rõ ràng, theo đó, minh bạch ngân sách không những phải công khai, mà còn phải là rõ ràng, không khuất tất, không rắc rối, giúp cho các bên quan tâm tới ngân sách đều có thể hiểu được.

Thực tế, minh bạch ngân sách có ý nghĩa rộng hơn công khai, vì những thông tin được công khai phải đáp ứng những yêu cầu khác để đảm bảo sự minh bạch như: Thông tin phải dễ hiểu, dễ tiếp cận, cung cấp kịp thời và dễ dàng sử dụng cho công chúng.

Khảo cứu quy định về minh bạch ngân sách trong các đạo luật của các nước cho thấy, tính minh bạch còn được thể hiện trong các nguyên tắc quản lý nhà nước, các quy định chính sách đã được chuẩn hóa, gắn với chu trình quản lý ngân sách, cũng như gắn với vai trò, trách nhiệm của các bên liên quan, trong đó có vai trò của xã hội dân sự và của người dân.

Phân tích các nguyên tắc và mệnh đề thúc đẩy thực hành minh bạch trong pháp luật về ngân sách tại các nước cho thấy, nhiều quốc gia đưa ra yêu cầu rõ ràng về các thông tin, tài liệu phải công khai, phương thức và thời điểm công khai và các quy định về minh bạch gắn với quy trình ngân sách. Một số luật đưa ra quy định: Để hạn chế sự lạm quyền của các cơ quan có thẩm quyền và các cơ chế để người dân có thể yêu cầu được tiếp cận thông tin ngân sách từ các cơ quan Chính phủ. Chẳng hạn như: Đạo luật về công khai các hoạt động Chính phủ của Phần Lan cho phép người dân có quyền tham dự các phiên họp toàn thể của Nghị viện, cũng như các cuộc họp của Hội đồng địa phương bàn về các vấn đề ngân sách.

Luật Ngân sách của Croatia, Ecuador và Honduras cũng nhấn mạnh quyền của người dân

trong việc kiến nghị và tiếp cận thông tin về ngân sách và nhiệm vụ của Chính phủ trong việc xây dựng các cơ chế tham gia. Bộ luật về ổn định tài khóa của Anh nhấn mạnh, nhiệm vụ của Chính phủ trong việc phát hành và phổ biến rộng rãi các thông tin liên quan đến ngân sách để người dân có thể biết và nghiên cứu triển khai.

Tại Việt Nam, từ năm 2006, Tổ chức Đối tác Ngân sách quốc tế cùng các chương trình cải cách tài chính công của Chính phủ đã tiến hành đánh giá về công khai, minh bạch ngân sách. Nghiên cứu này khuyến nghị một khuôn khổ pháp quy về quản lý tài khóa, độ tin cậy và minh bạch của chính sách tài khóa, minh bạch trong quản lý và báo cáo chi tiêu, quản lý thu, quản lý viện trợ, trách nhiệm giải trình và báo cáo ngân sách. Từ cơ sở các khuyến nghị, Luật Ngân sách nhà nước (NSNN) năm 2015 đã bổ sung các nội dung làm rõ tính minh bạch ngân sách, trong đó, Điều 8 của Luật NSNN năm 2015 quy định: NSNN được quản lý thống nhất theo nguyên tắc tập trung dân chủ, công khai, minh bạch có phân công, phân cấp quản lý, gắn quyền hạn và trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước các cấp. Phân tích Luật NSNN năm 2015 và các văn bản hướng dẫn cho thấy, tính minh bạch trong quản lý ngân sách đã được quy định chặt chẽ hơn, gắn với trách nhiệm của các cấp quản lý. Các nội dung về loại tài liệu ngân sách, thời gian, hình thức và trách nhiệm công khai thông tin ngân sách của các cấp ngân sách, các cơ chế như cơ chế giám sát, kiểm soát quá trình phân bổ và sử dụng ngân sách cũng được quy định khá cụ thể.

Một số tồn tại, hạn chế trong triển khai quy định về minh bạch ngân sách ở Việt Nam

Trên cơ sở so sánh các quy định về minh bạch ngân sách ở Việt nam và quốc tế thấy rằng, triển khai quy định về minh bạch ngân sách ở Việt nam còn có một số tồn tại, hạn chế sau:

Thứ nhất, trong quy trình quản lý ngân sách, Quốc hội và HĐND có vai trò quan trọng trong việc thẩm tra các báo cáo và đề xuất các chính sách liên quan. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, quá trình thẩm tra ngân sách, các báo cáo thẩm tra đóng vai trò như là phương tiện để dẫn dắt quá trình thảo luận và đưa ra các chính sách quan trọng, tăng cường các hoạt động tham vấn ý kiến công chúng và giải trình trách nhiệm của Chính phủ. Tuy nhiên, thực tế ở Việt Nam quy trình thẩm tra và đưa ra các chính sách ngân sách còn hạn chế. Hầu hết quá trình thẩm tra được thực hiện trong thời gian ngắn, do đó, thiếu các hoạt động tham vấn, khảo sát thực địa cũng như các sáng kiến nhằm tăng tính minh bạch ngân sách. Đặc biệt, đối với quy trình ngân sách ở địa phương còn thiếu cơ chế để các chuyên gia, các cơ quan, tổ chức dựa vào cộng đồng tham gia thảo luật, góp ý trong quy trình ra quyết định ngân sách.

Thứ hai, thực tế hiện nay, các quy định về minh bạch ngân sách chưa đi kèm với các chế tài và cơ chế giải trình. Các mục minh bạch thông tin trên Cổng thông tin điện tử của các địa phương cũng thiếu tài liệu hướng dẫn triển khai các nội dung này.

Thứ ba, hướng dẫn triển khai quy định về minh bạch ngân sách còn chưa đầy đủ. Mặc dù, các quy định về công khai, minh bạch ngân sách đối với đơn vị dự toán ngân sách, tổ chức được phân bổ và hỗ trợ NSNN đã được Chính phủ và Bộ Tài chính ban hành đầy đủ, nhưng còn thiếu hướng dẫn về công khai ngân sách của cơ quan Đảng, các chương trình, dự án đầu tư cơ bản. Đây là lỗ hổng lớn, tạo ra rào cản đối với công tác giám sát các chương trình, dự án đầu tư công của các cơ quan hữu quan và người dân, gây khó khăn cho công tác đánh giá chi tiêu công.

Tại Việt Nam, từ năm 2006, Tổ chức Đối tác Ngân sách quốc tế cùng các chương trình cải cách tài chính công của Chính phủ đã tiến hành đánh giá về công khai, minh bạch ngân sách. Nghiên cứu này khuyến nghị một khuôn khổ pháp quy về quản lý tài khóa, độ tin cậy và minh bạch của chính sách tài khóa, minh bạch trong quản lý và báo cáo chi tiêu, quản lý thu, quản lý viện trợ, trách nhiệm giải trình...

Thứ tư, thiếu các chế tài và cơ chế theo dõi giám sát minh bạch ngân sách.

Thứ năm, công tác tổ chức thực hiện các quy định về minh bạch ngân sách còn hạn chế, chưa đầy đủ và thiếu tính đồng bộ.

Thứ sáu, năng lực tổ chức giám sát, thực hiện quy định về dân chủ cơ sở và thúc đẩy trách nhiệm giải trình của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam ở các cấp còn hạn chế. Vai trò giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với các hoạt động đầu tư công, với các quy định công khai ngân sách cũng như thực hiện kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước đã được quy định rõ trong Luật Đầu tư công sửa đổi và Luật NSNN năm 2015, tuy nhiên, nhiều chuyên gia cho rằng, khả năng giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam còn hạn chế. Nguyên nhân sâu xa của tình trạng này chính là sự bất cập trong thể chế quản lý cơ chế - bản chất công tác giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam còn thiếu tính độc lập.

Giải pháp tăng cường minh bạch trong quản lý ngân sách ở Việt Nam

Để tăng cường triển khai quy định minh bạch ngân sách, các cấp quản lý và các cơ quan liên quan cần thực hiện đồng bộ một số giải pháp sau:

Một là, hoàn thiện hệ thống các quy định pháp lý liên quan trực tiếp đến minh bạch ngân sách, bao gồm các quy định về công khai ngân sách của cơ quan Đảng, các chương trình, dự án đầu tư cơ bản; trách nhiệm giải trình và các chế tài đối với các đơn vị không thực hiện công khai ngân sách.

Hai là, hoàn thiện các quy định pháp luật liên quan đến trách nhiệm và phương thức kiểm tra, giám sát minh bạch ngân sách, đảm bảo các cơ chế, chính sách về giám sát cộng đồng và dân chủ cơ sở được ban hành rõ ràng, đầy đủ, dễ hiểu và dễ thực hiện. Thực tiễn quá trình tổ chức thực hiện giám sát ngân sách cho thấy, cần thiết phải đổi mới cơ chế quản lý, thay đổi phương thức tổ chức các hoạt động của các cơ quan thuộc Mặt trận Tổ quốc, đồng thời tăng cường phân bổ nguồn lực đầu tư từ ngân sách, thúc đẩy các hoạt động giám sát, phản biện của người dân và các tổ chức xã hội dựa vào cộng đồng.

Mặt trận Tổ quốc cần tăng cường xây dựng mạng lưới, phối hợp với các chuyên gia và những người am hiểu, có kinh nghiệm trong từng lĩnh vực tài chính-ngân sách để tổ chức các nghiên cứu đánh giá độc lập về minh bạch ngân sách với các hình thức mới như: Công khai tổ chức các diễn đàn, các buổi thảo luận chuẩn bị kế hoạch, ngân sách; Tăng cường các hình thức đối thoại, tiếp xúc và trả lời các thắc mắc của người dân và thực hiện kiểm toán xã hội các công trình, dự án đầu tư công.

Ba là, tăng cường cải cách thủ tục hành chính nhằm thúc đẩy tính minh bạch và trách nhiệm giải trình về tài chính ở các cấp quản lý ngân sách. Các quy định, mẫu văn bản hướng dẫn cần thống nhất đảm bảo đơn giản rõ ràng. Đồng thời, ứng dụng công nghệ thông tin vào quá trình theo dõi, giám sát các báo cáo, số liệu nhằm tạo ra cơ chế học hỏi, chia sẻ thông tin tăng cường tính hiệu quả của việc kiểm tra, giám sát, phát hiện và ngăn ngừa kịp thời các hành vi thiếu minh bạch trong quản lý tài chính. Ngoài ra, cần quy định rõ về công tác đánh giá và trách nhiệm giải trình các số liệu công khai của các bên liên quan; đưa ra các quy định về việc kiểm tra, thanh tra, xử lý kết quả khi vi phạm đối với các đối tượng có liên quan trong việc thực hiện chế độ công khai ngân sách.

Bốn là, tăng cường hoạt động chất vấn, thảo luận, tham vấn công chúng và hình thành cơ chế phản hồi, trao đổi, chia sẻ thông tin khi xây dựng dự toán và phân bổ ngân sách. Để tăng hiệu quả quản lý tài chính công, cần thúc đẩy và tạo các cơ chế mở nhằm tăng cường các không gian công cộng, khuyến khích các chuyên gia, nhà nghiên cứu tham gia trao đổi, thảo luận trong thời gian chuẩn bị và thảo luận kế hoạch ngân sách cũng như chất vấn tại các buổi điều trần công khai về quyết toán, đánh giá hiệu quả chi tiêu ngân sách. Ngoài ra, nâng cao chất lượng thông tin của báo cáo ngân sách dành cho công dân để tạo điều kiện không chỉ cho những người làm trong lĩnh vực tài chính - ngân sách mà những người dân quan tâm có thể tham gia thảo luận, đóng góp ý kiến.

Năm là, thường xuyên giáo dục, nâng cao ý thức của cán bộ, công chức về công khai, minh bạch, liêm chính và tăng cường trách nhiệm giải trình của mỗi cấp chính quyền trong quản lý NSNN. Đặc biệt, cần có quy định cụ thể hơn về quy trình, phương thức xác định rõ định mức, thứ tự ưu tiên ngân sách và một số vấn đề ngân sách chọn lọc, kiên quyết loại bỏ các khoản chi bất hợp lý, quy định rõ trách nhiệm báo cáo đánh giá hiệu quả của các khoản thu - chi trọng yếu trong báo cáo quyết toán NSNN của các cấp; đồng thời, tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra ở những lĩnh vực thường xảy ra sai phạm (đầu tư xây dựng cơ bản) nhằm thực hiện nghiêm kỷ luật tài khóa.

Tài liệu tham khảo:

1. *Luật Ngân sách nhà nước năm 2015;*
2. *Luật Tiếp cận thông tin 2018 (có hiệu lực từ 1/7/2018);*
3. *Pháp lệnh Dân chủ cơ sở, sửa đổi năm 2007;*
4. *Nghị định số 31/2017/NĐ-CP về quy chế lập, thẩm tra, quyết định kế hoạch tài chính 05 năm địa phương, kế hoạch đầu tư công trung hạn 05 năm địa phương, kế hoạch tài chính – ngân sách nhà nước 03 năm địa phương, dự toán và phân bổ ngân sách địa phương, phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương hằng năm;*
5. *Nghị định số 31/2017/NĐ-CP về quy chế lập, thẩm tra, quyết định kế hoạch tài chính 05 năm địa phương, kế hoạch đầu tư công trung hạn 05 năm địa phương, kế hoạch tài chính – ngân sách nhà nước 03 năm địa phương, dự toán và phân bổ ngân sách địa phương, phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương hằng năm;*
6. *Thông tư số 90/2018/TT-BTC sửa đổi, bổ sung Thông tư số 61/2017/TT-BTC hướng dẫn công khai ngân sách với đơn vị dự toán ngân sách ban hành ngày 28/9/2018;*
7. *Thông tư số 61/2017/TT-BTC hướng dẫn công khai ngân sách với đơn vị dự toán ngân sách và tổ chức được ngân sách hỗ trợ;*
8. *Báo cáo đánh giá minh bạch tài khóa của Việt Nam: Phân tích phản hồi của các bên liên quan về thông tin ngân sách nhà nước được công khai của Ngân hàng Thế giới năm, 2014;*
9. *Việt Nam, Chi tiêu công và trách nhiệm giải trình – PEFA, 2013.*

Thông tin tác giả:

Nguyễn Thị Thu, Vũ Thị Tâm

Giảng viên Khoa chính sách công, Học viện Chính sách và Phát triển

Email: nguyenthithu78@gmail.com