

# Cải cách Ngân sách Nhà nước ở Việt Nam dưới góc nhìn kiểm toán

II TS. LÊ ĐÌNH THĂNG



Trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế, vấn đề cải cách quản lý ngân sách được đặt ra như một yêu cầu tất yếu, đáp ứng yêu cầu tập trung và phân phối nguồn lực hợp lý để phát triển kinh tế đất nước. Kiểm toán Nhà nước (KTNN) là công cụ kiểm tra, kiểm soát ngân sách nhà nước (NSNN), tăng cường trách nhiệm giải trình của Chính phủ về quản lý, sử dụng NSNN và các nguồn lực công. Những năm qua,

KTNN đã thực hiện kiểm toán, cung cấp thông tin cho Quốc hội phục vụ giám sát, quyết định và phê chuẩn quyết toán NSNN. Thông qua kết quả kiểm toán, KTNN cũng đã có nhiều kiến nghị về một số chính sách không phù hợp với thực tiễn để Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan chức năng của Nhà nước sửa đổi, bổ sung cho phù hợp. Thông qua kết quả và kinh nghiệm kiểm toán những năm qua cho thấy một số vấn đề yếu kém và bất cập trong quản lý NSNN cần xem xét nhằm đổi mới phương thức, cách thức quản lý NSNN.

**K**ết quả kiểm toán tại các địa phương, các cơ quan trung ương và kiểm toán quyết toán NSNN hàng năm trước khi trình Quốc hội phê chuẩn, chúng tôi thấy một số bất cập trong các quy định hiện hành cũng như thực tiễn điều hành NSNN nổi lên đó là:

Một là, một số quy định chưa rõ ràng dẫn đến KTNN chưa đủ điều kiện xác nhận các thông tin tài chính trong báo cáo quyết toán của các địa phương, của các bộ, quyết toán NSNN. Một số ý kiến cho rằng, việc chưa xác nhận quyết toán NSNN là bởi KTNN chưa đủ năng lực về nguồn

nhân lực. Chúng tôi cho rằng đây chỉ là một lý do thứ yếu, năng lực của KTNN đã phát triển mạnh mẽ cả về số lượng, chất lượng trong những năm gần đây. Hơn nữa, kỹ năng và các hướng dẫn nghề nghiệp cũng đã được hoàn thiện. Lý do chủ yếu chưa xác nhận được quyết toán NSNN chủ yếu vẫn là do một số quy định của luật pháp về quản lý tài chính ngân sách chưa thực sự rõ ràng (trong khi yêu cầu của hoạt động kiểm toán lại cần đến môi trường pháp lý rõ ràng, ổn định). Phạm vi ngân sách quy định chưa bao quát hết các nguồn lực quốc gia đáng ra phải được ghi trong NSNN. Mặc dù Luật NSNN quy định rõ phạm vi ngân sách, tuy nhiên trong điều kiện nền kinh tế

thị trường chuyển đổi như ở Việt Nam, các quỹ ngoài ngân sách có xu hướng được mở rộng lẫn át hoạt động của ngân sách, từ đó dẫn đến nhiều nguồn lực tài chính không được phản ánh hoặc phản ánh không đầy đủ trong ngân sách, đôi khi có sự xung đột giữa cơ quan dân cử và cơ quan hành pháp về phạm vi ngân sách. Thông qua kết quả kiểm toán, KTNN đã phát hiện nhiều khoản chi tiêu ngoài ngân sách hoặc các quỹ ngoài ngân sách nhưng chưa được báo cáo tổng hợp chung theo thông lệ quốc tế, nhất là ngân sách các cấp chính quyền địa phương. Báo cáo kiểm toán niên độ ngân sách các địa phương không đưa vào cân đối

ngân sách hoặc các khoản vay tồn ngân Kho bạc nhà nước không phản ánh trong cân đối ngân sách... các hoạt động đó đã làm méo mó bức tranh ngân sách, giảm tính minh bạch, khó khăn trong phân tích ngân sách. Các khoản thu tại các đơn vị sự nghiệp công lập cũng chưa thực sự rõ ràng, chưa có sự phân biệt rõ đâu là chi phí cho các dịch vụ công và đâu là phí, lệ phí... mà đều quan niệm là nguồn thu của NSNN từ đó dẫn đến không có sự thống nhất khi ghi thu, chi chi vào NSNN. Một số khoản như ứng trước dự toán là những khoản chi phát sinh trong năm hiện hành nhưng lại chưa có trong dự toán và ứng dự toán của năm sau là năm mà Quốc hội chưa quyết định.

**Hai là**, qua kiểm toán cho thấy có sự khác nhau giữa phạm vi thực tế và phạm vi quy định trên văn bản pháp luật. Kết quả kiểm toán những năm qua cho thấy có sự khác biệt giữa dự toán do Quốc hội quyết định và số liệu thực tế thể hiện trong quyết toán ngân sách hàng năm. Sẽ khó có thể nói rằng Quốc hội đã bao quát hết phạm vi ngân sách trong khi dự toán do Quốc hội quyết định không được tuân thủ, đôi khi số liệu quyết toán vượt xa so với dự toán đã quyết định. Điều đó chứng tỏ một bộ phận lớn nguồn lực ngân sách đã không được Quốc hội quyết định trong khi văn bản pháp luật quy định quyền quyết định thuộc về Quốc hội. Nhìn về hình thức xây dựng ngân sách hiện nay cho chúng ta thấy ngân sách vẫn do Quốc hội quyết định nhưng về mặt thực chất điều hành ngân sách thì cần được xem xét, mổ xẻ, bàn luận. Điều này liên quan đến kỷ luật tài chính Quốc gia mà theo chúng tôi là vấn đề chưa được đặt ra. Quốc hội quyết định dự toán ngân sách hàng năm, thực tế vượt xa so với mức quyết định thì việc quyết định ban đầu trở nên kém hiệu lực. Một số nhà khoa học cho đây

là sự xâm lấn quyền lực thực tế và quyền lực theo luật pháp.

**Ba là**, NSNN chưa đảm bảo tính minh bạch và bền vững, chưa phản ánh đúng số thực thu, thực chi trong năm ngân sách. Kết quả kiểm toán nhiều năm qua cho thấy một số khoản chưa chi hoặc đã chi nhưng chưa đủ thủ tục quyết toán đã đưa vào quyết toán trình cơ quan có thẩm quyền phê chuẩn. Số chi chuyển nguồn này hàng năm tăng cao và vẫn có xu hướng tăng thêm và chiếm khoảng từ 30% tổng chi NSNN trở lên. Nếu dựa vào quy định hiện hành thì đây là sự phù hợp, tuy nhiên NSNN trở nên kém minh bạch hơn khi một khoản chưa chi đã đưa vào quyết toán, thậm chí một số khoản chưa có nhiệm vụ chi (dự phòng ngân sách chưa sử dụng, một số nhiệm vụ chi chưa phân bổ...) cũng đưa vào chi chuyển nguồn để quyết toán. Điều đó đã tạo ra trong quyết toán một khoản chưa chi, thậm chí chưa có nhiệm vụ chi rất khó kiểm soát, làm méo mó bức tranh NSNN khi mà bản thân khoản chi đó đã được Quốc hội và cơ quan dân cử địa phương phê chuẩn.

**Bốn là**, định mức chi tiêu, định mức phân bổ ngân sách còn có những bất cập. Qua kiểm toán cho thấy có sự đồng nhất giữa các địa phương, các vùng miền khi xây dựng định mức chi tiêu, định mức phân bổ ngân sách dẫn đến có sự bất bình đẳng giữa các địa phương. Kết quả kiểm toán chỉ ra rằng các địa phương có nguồn thu cao có xu thế được hưởng mức chi cao hơn so với các địa phương chỉ dựa vào nguồn bổ sung từ ngân sách trung ương. Định mức chi tiêu ngân sách có sự đồng nhất giữa các địa phương và khác biệt giữa thực tế so với quy định. KTNN sẽ rất khó đưa ra kết luận của mình nếu dựa vào văn bản bởi điều đó sẽ không phù hợp với thực tiễn và sẽ không có sự đồng tình từ phía đơn vị được kiểm toán, họ cho rằng các kiểm

toán viên của KTNN không am hiểu thực tiễn, kết luận kiểm toán sẽ khó có khả năng được thực thi. Nếu dựa vào thực tế mà thoát ly văn bản sẽ đi ngược với tôn chỉ hoạt động của KTNN là chỉ tuân thủ pháp luật. Hơn nữa, nếu thoát ly văn bản đôi khi dẫn đến sự tùy tiện, lạm dụng khi thực hiện nhiệm vụ kiểm toán. KTNN ở vào tình trạng “tiến thoái lưỡng nan” khi thực hiện kiểm toán và đưa ra kết luận của mình.

**Năm là**, phân cấp quản lý ngân sách chưa thực sự hợp lý dẫn đến việc sử dụng nguồn lực chưa hiệu quả, bất bình đẳng giữa các địa phương, vùng miền. Kết quả kiểm toán đã cho thấy rằng phân cấp quản lý ngân sách, phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi còn tồn tại những bất hợp lý đôi khi gây nên lãng phí, sử dụng kém hiệu quả nguồn lực NSNN. Những năm qua phân cấp quản lý ngân sách đã góp phần tạo sự chủ động cho các địa phương, giữ sự chủ đạo của ngân sách trung ương. Tuy nhiên, nguồn tài nguyên đất và các tài nguyên khác có nguy cơ bị cạn kiệt bởi chính việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi. Hiện tượng khai thác quỹ đất, bán đất, cho thuê đất tràn lan là hệ quả tất yếu của việc phân định nguồn thu, nhiệm vụ chi hiện nay. Hơn nữa việc phân cấp còn ảnh hưởng đến tính công bằng giữa các địa phương. Thật bất công khi các địa phương có lợi thế địa lý thuận lợi, giàu tài nguyên sẽ có được nguồn thu dồi dào hơn so với địa phương miền núi, vùng sâu vùng xa chỉ nhận chuyển giao từ ngân sách trung ương. Việc lạm dụng khai thác tài nguyên đất đai sẽ làm cho NSNN trở nên kém bền vững bởi sự cạn kiệt nhanh chóng của nguồn tài nguyên, trong khi các nguồn thu từ hoạt động sản xuất kinh doanh không được chú trọng đúng mức. Các địa phương đẩy mạnh việc khai thác quỹ đất để tăng thu và điều đó lại xâm lấn các khu vực sản xuất khác nhất là khu vực

kinh tế nông nghiệp. Trong phân cấp quản lý ngân sách, vấn đề lồng ghép giữa các cấp cũng làm giảm trách nhiệm giải trình của từng cấp. Rất khó xác định trách nhiệm của từng cấp ngân sách khi phê chuẩn quyết toán bởi sự lồng ghép của nó. Việc lồng ghép tạo ra một quy trình dài, phức tạp và kém minh bạch. Việc kiểm toán cũng thêm phần khó khăn khi thực hiện kiểm toán ngân sách lồng ghép khi kiểm toán tại các địa phương.

**Sau là**, qua kiểm toán cho thấy hệ thống hạch toán kế toán, quyết toán ngân sách cũng còn những bất cập, tồn tại. Kho bạc nhà nước là cơ quan chịu trách nhiệm kế toán ngân sách nhưng lại không chịu trách nhiệm lập quyết toán, điều đó liệu có mâu thuẫn với nguyên lý của việc lập báo cáo tài chính, báo cáo quyết toán trên cơ sở số liệu hạch toán kế toán? Niên độ ngân sách cũng là vấn đề cần được xem xét khi cải cách ngân sách? liệu quyết toán khi Quốc hội, các cơ quan dân cử phê chuẩn có là số liệu thực thu, thực chi ngân sách hay không hay chỉ là số liệu quyết toán theo dự toán đã quyết định? Kết thúc năm ngân sách vẫn còn những khoản chưa chi tiếp tục

được cấp phát và hạch toán quyết toán vào niên độ ngân sách trước, các khoản ứng trước dự toán quyết toán vào niên độ ngân sách năm sau, các khoản chưa chi đưa vào quyết toán và chi ở năm ngân sách sau đã làm sai lệch số liệu quyết toán ngân sách theo niên độ. Cần thiết được xem xét một cách cụ thể từng khoản chi để hướng tới một ngân sách bền vững, minh bạch.

**Qua một số phân tích và nhận định trên, dưới góc nhìn kiểm toán, theo chúng tôi cần đổi mới, cải cách một số vấn đề về quản lý ngân sách sau đây:**

**Thứ nhất**, cải cách về phạm vi ngân sách theo hướng phải bao quát phần lớn nguồn lực tài chính quốc gia. Theo đó cần quy định rõ ràng phạm vi ngân sách trong Luật NSNN và có chế tài để các quy định đó được thực thi nghiêm ngặt. Phân định rõ ràng giữa chi phí cung ứng dịch vụ công và NSNN để tránh những khác biệt trong thực hiện cũng như phản ánh đúng bản chất các khoản thu, chi NSNN. Tăng cường kỷ luật tài chính để có sự phù hợp giữa phạm vi theo quy định và thực tế. Trong

dài hạn cần thiết phải nghiên cứu ban hành luật trách nhiệm tài chính quốc gia để điều chỉnh các vấn đề về trách nhiệm quản lý và kỷ luật tài chính.

**Thứ hai**, hoàn thiện phân cấp quản lý ngân sách theo hướng đảm bảo tính chủ động của các cấp chính quyền địa phương, tránh việc lạm dụng trong sử dụng nguồn lực, khai thác cạn kiệt tài nguyên. Cần nghiên cứu xóa bỏ việc lồng ghép giữa các cấp ngân sách, từ đó sẽ tăng cường trách nhiệm, quyền hạn và tính chủ động của chính quyền địa phương các cấp và điều này dẫn đến hệ quả của việc sử dụng ngân sách một cách tiết kiệm, hiệu quả, tăng cường trách nhiệm giải trình của các cấp ngân sách. Nguồn lực quốc gia sẽ được sử dụng hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả hơn khi vấn đề phân cấp quản lý ngân sách được đặt ra khi xem xét đến vấn đề cải cách ngân sách. Phân cấp ngân sách theo hướng cơ quan dân cử nào bầu chính quyền thì cơ quan đó quyết định ngân sách và phê chuẩn quyết toán cho chính quyền đó, Quốc hội quyết định ngân sách trung ương, phân bổ ngân sách trung ương và số bổ sung từ ngân sách trung ương cho ngân sách



địa phương, phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương.

**Thứ ba**, hoàn thiện hệ thống định mức chi ngân sách, định mức phân bổ ngân sách để đảm bảo đặc thù của vùng miền, phù hợp với điều kiện thực tiễn từng địa phương, chống xa rời thực tiễn, đảm bảo để thực hiện, dễ kiểm tra, kiểm soát.

**Thứ tư**, hoàn thiện hệ thống thanh tra, kiểm soát, kiểm toán ngân sách. Cần xem xét, hoàn thiện để đảm bảo rằng NSNN được kiểm soát chặt chẽ nhưng tránh phiền hà cho đơn vị sử dụng ngân sách và cơ quan quản lý NSNN. KTNN cũng cần hoàn thiện các quy trình, chuẩn mực để đáp ứng yêu cầu, xây dựng đội ngũ kiểm toán viên... Hoàn thiện tổ chức bộ máy, cơ cấu tổ chức và hoạt động của hệ thống các cơ quan kiểm tra kiểm soát ngân sách. Cơ chế hoạt động thanh tra thường xuyên đối với công tác quản lý tài chính của cơ quan thanh tra chuyên ngành, thanh tra Chính phủ với hoạt động của KTNN cũng cần được xem xét, đánh giá lại khi tiến hành cải cách ngân sách ở Việt Nam.

**Thứ năm**, thay đổi quan niệm và cách tính cân đối NSNN. Cân đối ngân sách là vấn đề quan trọng cần được xem xét để đảm bảo tính bền vững của NSNN đồng thời phù hợp với thông lệ quốc tế. Trên cơ sở kết quả và kinh nghiệm kiểm toán, chúng tôi đề xuất xem xét một số nội dung khi cân đối NSNN hiện nay của Việt Nam là: (1) Thay đổi cách tính cân đối NSNN đối với các khoản thu hồi nợ và các khoản cho vay của Nhà nước; (2) Rà soát lại các quỹ ngoài NSNN, các quỹ được tiếp vốn từ NSNN, trong một số trường hợp cần tính là khoản cho vay của NSNN, không tính cân đối NSNN; (3) Đưa vào cân đối NSNN các khoản thu từ cổ tức của các doanh nghiệp cổ phần, các khoản thu từ cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước... Vấn đề bội chi ngân

sách địa phương hay không cũng cần được nghiên cứu xem xét khi cải cách ngân sách. Xét về bản chất và xem xét trong trạng thái tĩnh thì phải coi khoản vay của ngân sách địa phương là khoản vay bù đắp bội chi, các khoản chi từ nguồn vay này đã đảm bảo các điều kiện của chi NSNN trong năm ngân sách. Thực chất việc quy định cho ngân sách địa phương vay và cân đối vào ngân sách là che đậy bản chất của bội chi ngân sách, không phản ánh đúng số bội chi NSNN hàng năm. Để có một NSNN lành mạnh, minh bạch, theo chúng tôi cần xem lại việc vay của ngân sách địa phương theo hướng chấp nhận bội chi ngân sách địa phương để phản ánh đúng số thu, chi, bội chi NSNN thực tế.

**Thứ sáu**, đổi mới giám sát, phê chuẩn quyết toán ngân sách của các cơ quan dân cử. Kể từ khi KTNN được thành lập, nhất là kể từ khi Luật Kiểm toán nhà nước được ban hành, các cơ quan dân cử ở Việt Nam đã có hệ thống thông tin có độ tin cậy cao phục vụ giám sát ngân sách, phê chuẩn ngân sách. Tuy nhiên việc sử dụng kết quả kiểm toán phục vụ cho việc giám sát còn hạn chế, do vậy việc giám sát ngân sách chưa đi vào thực chất, đôi khi còn mang tính hình thức, nhất là với các cơ quan dân cử ở địa phương. Việc cải cách việc giám sát cần thay đổi không chỉ ở việc sử dụng kết quả kiểm toán mà phải thay đổi từ cách tiếp cận ngân sách của cơ quan dân cử đến cách thức, hình thức giám sát, cách thức sử dụng thông tin do cơ quan KTNN cung cấp. Với thông tin do KTNN cung cấp thì điều quan trọng là những thông tin nào để phục vụ giám sát của cơ quan dân cử. Kinh nghiệm nhiều nước trên thế giới cho thấy, Ủy ban Tài chính ngân sách của Quốc hội được tổ chức Tiểu ban kiểm toán để tiếp nhận và chuyển tải thông tin từ cơ quan kiểm

toán đến Quốc hội và các ủy ban của Quốc hội. Chúng tôi cho rằng đây là kinh nghiệm tốt cần được nghiên cứu vận dụng khi cải cách ngân sách ở Việt Nam.

**Thứ bảy**, hoàn thiện hệ thống kế toán ngân sách từ cơ quan quản lý ngân sách, cơ quan quản lý quỹ ngân sách đến đơn vị sử dụng ngân sách. Đặt công tác kế toán ngân sách xứng tầm với vị trí, vai trò của nó để phục vụ quản lý ngân sách, kiểm toán ngân sách cũng như quyết toán ngân sách. Để hoàn thiện hệ thống kế toán cần phải nghiên cứu để thiết kế phù hợp, đáp ứng được các yêu cầu của công tác báo cáo và thiết kế theo hướng thống nhất giữa kế toán quỹ ngân sách, kế toán ở các cấp ngân sách, kế toán tại các đơn vị sử dụng ngân sách. Phương án tối ưu là ban hành một chế độ kế toán nhà nước thống nhất để áp dụng đối với các đơn vị làm nhiệm vụ quản lý ngân sách, quản lý quỹ ngân sách và đơn vị chi tiêu ngân sách. Ngoài ra, hệ thống kế toán được thiết kế phải hạch toán đầy đủ các chi tiêu cần báo cáo, nhất là đối với các chi tiêu cần kế toán dồn tích như các khoản nợ, các khoản chi cam kết, các khoản thuế miễn giảm, thuế nợ đọng, tài sản hình thành tại các đơn vị sử dụng ngân sách. **KT**

**Tài liệu tham khảo**

- Báo cáo kiểm toán hàng năm của KTNN
- Luật Ngân sách nhà nước và các văn bản hướng dẫn thi hành;
- Tài liệu hội thảo về quản lý các quỹ ngoài ngân sách, Ủy ban Tài chính Ngân sách Quốc hội.
- Michel Bouvier (2005), Tài chính công (Dự án Việt - Pháp về tăng cường năng lực đào tạo quản lý tài chính công và thống kê kinh tế, Bộ Tài chính, Học viện Tài chính dịch) , Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- Joseph E. Stiglitz (1995), Kinh tế học công cộng, Nxb Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội.