

Sửa Đổi Luật Ngân Sách Của Việt Nam (2002):

Khuyến Nghị Dựa Trên
Kinh Nghiệm Quốc Tế

BÁO CÁO NHẬN ĐỊNH CHÍNH SÁCH



NGÂN HÀNG THẾ GIỚI
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

Sửa Đổi Luật Ngân Sách Của Việt Nam (2002):

Khuyến Nghị Dựa Trên
Kinh Nghiệm Quốc Tế

BÁO CÁO NHẬN ĐỊNH CHÍNH SÁCH



Tài liệu Nhận định Chính sách này nhằm đánh giá về Luật Ngân sách Nhà nước (2002) của Việt Nam trên cơ sở những thông lệ tốt trên quốc tế về điều hành ngân sách. Tài liệu được thiết kế để thông tin cho các cuộc thảo luận của Chính phủ Việt Nam và Quốc hội liên quan đến sửa đổi Luật Ngân sách Nhà nước (2002). Đây là một phần trong quá trình đối thoại và tư vấn hiện hành của Ngân hàng Thế giới về sửa đổi Luật Ngân sách Nhà nước (2002).

Tài liệu này là của tác giả Ian Lienert (Chuyên gia cao cấp về QLTC) với sự tham gia của Habib Rab (Chuyên gia kinh tế cao cấp, EASPV), Nguyễn Văn Minh (Chuyên gia kinh tế cao cấp, EASPV) và Vũ Hoàng Quyên (chuyên gia kinh tế, EASPV) dưới sự chỉ đạo chung của Sandeep Mahajan (Chuyên gia kinh tế trưởng, EASPR), Sudhir Shetty (Giám đốc ngành, EASPR), và Victoria Kwakwa (Giám đốc quốc gia, EACVF). Tài liệu cũng nhận được những góp ý từ đồng sự của Gert Van Der Linde (Chuyên gia Chính về Quản lý Tài chính, AFTME)

Bản tóm lược của tài liệu này đã được thảo luận tại một hội thảo với Bộ Tài chính, Quốc hội và các Đối tác Phát triển ngày 14 tháng 2 năm 2014. Sau đó, tài liệu được hoàn thiện dựa trên những góp ý nhận được. Nhóm xin được cảm ơn TS. Phùng Quốc Hiển (Chủ nhiệm Ủy ban Tài chính và Ngân sách) đồng chủ trì hội thảo, TS. Đinh Văn Nhã (Phó chủ nhiệm Ủy ban Tài chính và Ngân sách) và ông Đỗ Việt Đức (Phó vụ trưởng Vụ Ngân sách Nhà nước, Bộ Tài chính).

Trong quá trình soạn thảo Tài liệu Nhận định Chính sách này, chúng tôi xin ghi nhận với sự biết ơn sự hỗ trợ của Bộ Ngoại giao và Thương mại Úc-xtrây- lia (DFAT) qua Quan hệ Đối tác Chiến lược AusAID - Ngân hàng Thế giới (ABP) tại Việt Nam; Cơ quan Phát triển Quốc tế của Vương quốc Anh (UK DFID) qua Chương trình Bảo trợ Xã hội, Quản lý Kinh tế và Điều Hành tại Việt Nam (VGEMS).

A.	Giới thiệu	13
B.	Tổng quan về Luật Ngân sách Nhà nước (2002)	17
1.	Phạm vi áp dụng của luật	18
2.	Bố cục của Luật Ngân sách Nhà nước.....	19
3.	Những vấn đề được xử lý chi tiết trong luật.....	20
4.	Những vấn đề quan trọng bị bỏ qua hoặc chưa được đề cập đầy đủ trong luật	21
C.	Tăng cường khuôn khổ ngân sách để hoạch định chính sách tài khóa	25
5.	Chiến lược và mục tiêu ngân sách hàng năm và trung hạn.....	27
6.	Lập kế hoạch và lập ngân sách ở cấp trung ương và cấp tỉnh	29
7.	Quy tắc tài khóa ở cấp trung ương và cấp tỉnh	31
D.	Quy trình phê duyệt ngân sách của Quốc hội và Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh	33
8.	Báo cáo đánh giá trước khi lập ngân sách và định mức phân bổ ngân sách.....	34
9.	Lịch phê duyệt và công bố ngân sách năm	35
10.	Nội dung của dự toán ngân sách được Quốc hội và Hội đồng Nhân dân các cấp phê duyệt.....	37
11.	Các vấn đề cần công khai cụ thể: chi tiêu thuế và các rủi ro tài khoá.....	39
12.	Thẩm quyền sửa đổi ngân sách của Quốc hội và Hội đồng Nhân dân các cấp.....	42
13.	Quốc hội phê duyệt ngân sách theo hai giai đoạn.....	44
14.	Ngân sách kế thừa, ngân sách bổ sung và đánh giá ngân sách giữa kỳ	46
E.	Các vấn đề về định nghĩa và phân loại ngân sách cụ thể	49
15.	Phân loại thu ngân sách.....	50
16.	Phê duyệt và chuyển nguồn số “vượt” thu	50
17.	Phân loại chi tiêu	52
18.	Dự trữ cho chi dự phòng	58
19.	Thời hạn và tính chất của thẩm quyền chi tiêu	60
20.	Định nghĩa về “cân đối ngân sách”	63
F.	Các vấn đề về quan hệ giữa các cấp ngân sách	65
21.	Tổng quan các điều khoản pháp lý về quan hệ tài khóa giữa các cấp chính quyền.....	66
22.	Thu của địa phương	68
23.	Nhiệm vụ chi	70
24.	Bổ sung ngân sách giữa các cấp chính quyền	71
G.	Các điều khoản của Luật NSNN về chấp hành, kế toán, báo cáo và kiểm toán ngân sách	73
25.	Chấp hành ngân sách và kiểm toán nội bộ ở cấp quốc gia và cấp địa phương	74
26.	Quản lý ngân quỹ cấp quốc gia và địa phương.....	75
27.	Kế toán chính phủ ở cấp quốc gia và địa phương.....	77
28.	Báo cáo hậu kiểm ngân sách ở cấp quốc gia và địa phương	79
29.	Kiểm toán bên ngoài ở cấp quốc gia và địa phương.....	81
H.	Các hoạt động ngoài ngân sách của chính quyền trung ương và địa phương	83
30.	Các quỹ (công) ngoài ngân sách của chính quyền trung ương và địa phương	84
31.	Lập ngân sách chi tiêu nguồn thu “tự có” của các cơ quan chính phủ	85
32.	Hỗ trợ của nhà tài trợ nước ngoài cho các dự án và hoạt động của Chính phủ.....	87
33.	DNNN, các hoạt động bán tài khoá, và ngân sách Nhà nước	88
I.	Điều khoản tạm thời	91

1. **Bối cảnh:** Tài liệu Nhận định Chính sách này được thiết kế để cung cấp thông tin cho những thảo luận của Chính phủ Việt Nam và Quốc hội (đặc biệt là Ủy ban Tài chính và Ngân sách, UNTC&NS) về sửa đổi Luật Ngân sách Nhà nước (Luật NSNN) (2002) trên cơ sở những thông lệ tốt trên quốc tế về điều hành ngân sách. Đây là một phần trong quá trình tư vấn và đối thoại chính sách với Chính phủ Việt Nam và Quốc hội về sửa đổi Luật NSNN (2002).
2. Luật NSNN (2002) đã tạo nền tảng vững chắc về điều hành Quản lý Tài chính Công (QLTCC) tại Việt Nam từ khi có hiệu lực vào năm 2004. Luật đã giúp chính phủ phân bổ và chi tiêu các nguồn lực công một cách hiệu quả, qua đó góp phần hoàn thành các kết quả sự nghiệp quan trọng. Tuy nhiên, Luật NSNN (2002) cần được sửa đổi để nâng tầm khuôn khổ quản lý và điều hành tài khoá và trách nhiệm giải trình của Việt Nam.
3. Tài liệu chính sách này bao gồm bảy nội dung chung như sau: (i) phạm vi và bố cục của Luật NSNN (2002); (ii) khuôn khổ ngân sách để hoạch định chính sách tài khoá; (iii) các quy trình phê duyệt ngân sách tại Quốc hội và Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh; (iv) các vấn đề cụ thể về định nghĩa và phân loại ngân sách; (v) quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền; (vi) chấp hành ngân sách, kế toán, báo cáo và kiểm toán; và (vii) các hoạt động ngoài ngân sách.
4. Các vấn đề nêu ra trong Tài liệu Nhận định Chính sách này được xác định ưu tiên dựa trên những thảo luận trước đó với các đại diện từ phía Chính phủ, Quốc hội và chính quyền địa phương cũng như các quan điểm được phản ánh tại hội nghị quốc tế của Ủy ban TC&NS và Liên hiệp quốc về sửa đổi Luật NSNN (2002) tổ chức tại Ninh Bình vào cuối tháng 09/2013.
5. **Tổng quan về Luật NSNN (2002):**
 - (i) Luật NSNN có đặc thù là bao gồm tất cả các cấp chính quyền, khác với nhiều quốc gia khác, nơi các vấn đề về quan hệ giữa các cấp chính quyền và quản lý ngân sách địa phương được đưa vào các luật khác.
 - (ii) Luật NSNN có bố cục tốt, tuy nhiên phần định nghĩa về các thuật ngữ sử dụng trong Luật NSNN, hiện còn chưa có lại là thông lệ chuẩn cần có tại các quốc gia khác. Một điều quan trọng nữa là nên đưa thêm vào phần chú giải luật để giải thích về sự cần thiết của mỗi điều khoản.
 - (iii) Luật NSNN khác chi tiết về một số vấn đề mang tính thủ tục và kỹ thuật, bao gồm cả quan hệ giữa các cấp chính quyền và một số thông lệ không chính thống như cho phép nhiều quỹ dự trữ ngân sách và các điều khoản về chuyển nguồn.
 - (iv) Các nội dung tổng quát còn chưa có hoặc chưa được đề cập đầy đủ: Thẩm quyền tương ứng của cơ quan lập pháp cấp quốc gia và địa phương; các điều khoản về minh bạch tài khoá, bao gồm công khai dự thảo ngân sách và các báo cáo khác nhau về tình hình thực hiện ngân sách; trách nhiệm giải trình của chính phủ; và quản lý tài khoá trung hạn.

Khuyến nghị:

- ▶ Đưa ra định nghĩa về “Nhà nước”; và làm rõ về các đơn vị thể chế của toàn bộ chính phủ thuộc phạm vi quản lý của Luật NSNN (v.d. công bố một phụ lục kèm ngân sách năm); làm rõ về các thủ tục kế toán của các đơn vị thuộc toàn bộ chính phủ nhưng hiện chưa thuộc phạm vi quản lý của Luật NSNN.
- ▶ Bổ sung danh mục các thuật ngữ chính và tên gọi mỗi điều; phần chú giải dự thảo cho Luật NSNN sửa đổi; và cân nhắc chuyển các vấn đề chi tiết mang tính thủ tục và kỹ thuật sang các nghị định.

6. Khuôn khổ ngân sách để hoạch định chính sách tài khoá:

- (i) Luật NSNN không có điều khoản cụ thể yêu cầu chính phủ phải trình bày các dự báo tài khoá trong trung hạn và các giả định làm cơ sở cho các văn bản Ngân sách Nhà nước. Đây là một điều khoản chuẩn mực tại nhiều quốc gia, trong đó dự báo cần được cập nhật trên cơ sở cuốn chiếu.
- (ii) Việt Nam có sự thống nhất về ngân sách trên góc độ lập pháp, trong đó ngân sách thường xuyên và đầu tư được tổng hợp trong một văn bản ngân sách duy nhất. Tuy nhiên, sự thống nhất về điều hành lại bị nhượng bộ qua sự tách biệt trong lập ngân sách đầu tư và thường xuyên, làm mờ đi mối liên hệ giữa ngân sách và chính sách. Quyết định đầu tư không tập trung đặc biệt ở cấp địa phương. Điều chỉnh các điều khoản về minh bạch trong luật Ngân sách Nhà nước sẽ giúp giải quyết được vấn đề này.
- (iii) Luật NSNN cần đặt ra những quy tắc mang tính định lượng thay vì định tính. Luật NSNN của Việt Nam hiện nay đang đặt ra ngưỡng định tính riêng về nợ của địa phương.

Khuyến nghị:

- ▶ Bổ sung các điều khoản yêu cầu phải trình lên Quốc hội bản chiến lược ngân sách trung hạn, lập Kế hoạch tài khoá trung hạn (MTFF) bao gồm “toàn bộ chính phủ” và công khai bản chiến lược ngân sách năm.
- ▶ Đảm bảo trong Luật NSNN (hoặc các văn bản pháp quy hỗ trợ) rằng các mức trần chi tiêu phải được chính phủ chính thức thông qua và phân bổ vốn đầu tư phải được phân loại nhất quán với phân loại theo ngành/lĩnh vực của chi thường xuyên.
- ▶ Tìm cách đưa vào Luật NSNN các quy tắc tài khoá định tính, áp dụng cho cả ngân sách trung ương và ngân sách địa phương, tránh dùng các quy tắc định lượng trong Luật NSNN sửa đổi. Các mức ngưỡng và chỉ tiêu định lượng cần được đưa vào tài liệu chính sách hoặc văn bản pháp quy.

7. Phê duyệt ngân sách tại Quốc hội và Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh:

- (i) Luật NSNN tại một số quốc gia yêu cầu nghị viện phải nghị luật trước khi có ngân sách. Thông lệ tại Việt Nam là Thủ tướng báo cáo lên Quốc hội về các ưu tiên ngân sách vào tháng 5. Luật NSNN có đặc thù là đặt ra mức phân bổ tối thiểu cho một số ngành cụ thể.
- (ii) Luật NSNN đặt ra lịch biểu ngân sách rõ ràng, tuy nhiên hệ thống ngân sách lồng ghép khiến cho khung thời gian dành cho chính quyền địa phương để nhất trí về dự toán phân bổ chi tiết không còn nhiều sau khi Quốc hội nhất trí về tổng mức phân bổ vào 15/11.
- (iii) Ngân sách thường bao gồm dự toán ngân sách năm được phê duyệt và các tài liệu bổ trợ. Luật NSNN đã đặt ra một loạt các yêu cầu về báo cáo ngân sách lên Quốc hội, tuy nhiên vẫn còn một số thiếu sót so với thông lệ quốc tế tốt.
- (iv) Thông lệ chuẩn là phải công bố dự thảo ngân sách năm và các tài liệu kèm theo vào thời điểm trình lên Quốc hội. Tuy nhiên, điều này hiện chưa được thực hiện ở Việt Nam, vì vậy trong Luật NSNN nên có yêu cầu là công khai dự thảo ngân sách Nhà nước thường niên chi tiết cũng như ngân sách của các tỉnh/huyện/xã.
- (v) Thông lệ tốt là Luật NSNN cần yêu cầu trong các tài liệu kèm dự toán phải có một báo cáo về chi tiêu thuế và báo cáo về rủi ro tài khoá. Luật NSNN hiện nay chưa đặt ra yêu cầu này.
- (vi) Luật NSNN ở hầu hết các nước đều quy định cụ thể về mức độ nghị viện của quốc gia có thể sửa đổi đề xuất ngân sách của cơ quan hành pháp. Luật NSNN có một số hướng dẫn về sửa đổi, nhưng cần phải rõ ràng hơn về cân đối ngân sách và dự toán thu.
- (vii) Nhiều quốc gia áp dụng quy trình phê duyệt dự toán hai giai đoạn, trong đó nghị viện quyết định trước về các tổng mức sau đó là phân bổ chi tiết do chính quyền trung ương và địa phương quyết định. Luật NSNN sửa đổi có thể cân nhắc về vấn đề này.
- (viii) Thông lệ tốt trong Luật NSNN là phải có các điều khoản về ngân sách “kế thừa” trong trường hợp ngân sách không được thông qua kịp thời), và ngân sách “bổ sung” trong trường hợp cần điều chỉnh. Ý thứ nhất chưa được Luật NSNN đề cập, còn các điều khoản về ý thứ hai chưa rõ ràng.

Khuyến nghị:

- ▶ Làm rõ trong Luật NSNN mục tiêu và nội dung của báo cáo trước ngân sách lên Quốc hội, và yêu cầu các tài liệu đó phải được công bố. Cân nhắc việc loại bỏ các “định mức phân bổ” theo tỷ lệ tối thiểu cho một số ngành cụ thể.
- ▶ Đặt ra yêu cầu trong Luật NSNN về việc phải công bố dự thảo ngân sách trình lên Quốc hội. Kéo dài giai đoạn để địa phương thông qua ngân sách và cân nhắc lại về các thời điểm trình và thông qua ngân sách.
- ▶ Đặt ra yêu cầu trong Luật NSNN về việc phải công bố dự thảo Ngân sách Nhà nước thường niên với đầy đủ chi tiết, bao gồm cả Kế hoạch tài khoá trung hạn (MTFF) được cập nhật. Rà soát lại Điều 42 về mở rộng nghĩa vụ công khai ra đến các quỹ ngoài ngân sách, các khoản trợ cấp cho DNNN, chi tiêu thuế và rủi ro tài khoá.
- ▶ Đặt ra yêu cầu trong Luật NSNN về việc phải đưa dự toán chi tiêu thuế và báo cáo rủi ro tài khoá trong dự thảo Ngân sách Nhà nước thường niên trình lên cơ quan lập pháp ở cấp quốc gia và địa phương.
- ▶ Cân nhắc việc đưa vào Luật NSNN các đặc điểm chính về quy trình phê duyệt ngân sách hai giai đoạn ở Quốc hội và HĐND cấp tỉnh.
- ▶ Làm rõ trong Điều 52, nhằm đưa vào các điều khoản về ngân sách kế thừa trong trường hợp có chậm trễ trong việc thông qua ngân sách. Cân nhắc sửa đổi Điều 49 về điều chỉnh ngân sách có cơ sở và việc thông qua ngân sách điều chỉnh. Bổ sung điều khoản về các bản Đánh giá Trung hạn.

8. Các vấn đề cụ thể về định nghĩa và phân loại ngân sách:

- (i) Luật NSNN bao gồm các nội dung thu lớn cần được trình bày trong dự toán năm và các điều khoản về phân chia nguồn thu giữa trung ương - địa phương. Một số nội dung như bán tài sản và vay nợ cần được phân loại lại để đáp ứng các chuẩn mực quốc tế.
- (ii) Luật NSNN ở các quốc gia khác thường có điều khoản không cho phép chi tiêu số thu trừ khi được phép qua văn bản có tính chất pháp luật. Tuy nhiên ở Việt Nam các khoản thu trên ngân sách có thể được chi tiêu mà không cần sự phê duyệt của cơ quan lập pháp, và đây không phải là thông lệ tốt.
- (iii) Thông lệ tốt là Luật NSNN cần cụ thể hoá cách phân loại chi tiêu được áp dụng trong (các) dự toán hàng năm được phê duyệt. Điều 15 và 25 nói về thẩm quyền của cơ quan lập pháp liên quan đến phân bổ chi tiêu, còn Điều 31 và 33 nói về phân bổ dự toán theo các nhiệm vụ khác nhau. Nhưng có sự thiếu kết nối giữa dự toán

hàng năm được phê duyệt một cách tổng quát và phân loại chi tiết của chi tiêu.

- (iv) Các điều khoản về dự trữ dự phòng là phổ biến, nhưng Luật NSNN đặt hạn mức về dự phòng theo tỷ lệ với tổng chi tiêu (thường 1-3%). Các điều khoản trong Luật NSNN của Việt Nam về nội dung này không phù hợp với thông lệ tốt ở chỗ cho phép có mức trần cao hơn (2-5%) và cho phép có nhiều quỹ dự trữ.
- (v) Tại nhiều quốc gia, thời hạn của thẩm quyền chi tiêu ngân quỹ bị hạn chế trong 12 tháng, mặc dù một số khoản chi tiêu đầu tư được phép chuyển nguồn. Việc chuyển nguồn chi thường xuyên là bất thường, đặc biệt với mức độ được cho phép ở Việt Nam. Một số quốc gia cũng cho phép vay từ dự toán trong tương lai, nhưng đây không phải là thông lệ được khuyến khích.
- (vi) Thâm hụt tài khoá và nguồn bù đắp được định nghĩa trong Luật NSNN về mặt hành chính là sự khác biệt giữa các khoản thu và chi trả, bao gồm cả trả nợ. Tuy nhiên, chỉ tiêu này không phải là chỉ số tốt về tác động chính sách tài khoá của ngân sách.

Khuyến nghị:

- ▶ Đảm bảo phân loại thu trong Luật NSNN phù hợp với GFS. Loại bỏ trong định nghĩa về thu ngân sách các khoản thu ngân từ giao dịch nguồn vốn, v.d. từ tiền vay hoặc phát hành trái phiếu.
- ▶ Rà soát các điều khoản trong Luật NSNN về sử dụng số vượt thu ngân sách, và đảm bảo việc sử dụng số thu đó phải dựa trên Ngân sách Bổ sung. Thay đổi điều 62 và bỏ điều 63 vì việc chuyển nguồn số vượt thu và việc có nhiều quỹ dự trữ tài chính là không phù hợp với thông lệ tốt về ngân sách và các thông lệ về quản lý ngân quỹ hiện đại.
- ▶ Cụ thể hoá trong Luật NSNN là toàn bộ chi tiêu ở các cấp chính quyền đều sử dụng cấu trúc phân loại và phân giao dự toán chung, tương thích với GFS, bao gồm chi tiết theo ngành/lĩnh vực, nội dung kinh tế và phân loại hành chính.
- ▶ Luật NSNN chỉ nên cho phép có một quỹ dự phòng duy nhất và bỏ nội dung tham chiếu về các quỹ dự trữ tài chính ngoài ngân sách. Cần cụ thể hoá trong Luật NSNN về mục đích sử dụng dự trữ dự phòng và giới hạn chỉ trong 1-3% tổng chi tiêu. Đưa ra yêu cầu về tần suất báo cáo việc sử dụng nguồn dự phòng lên cơ quan lập pháp.
- ▶ Hạn chế chỉ chuyển nguồn cuối năm thẩm quyền chi ngân sách năm trong chi đầu tư, và bắt đầu phải cân nhắc về giao dự toán trung hạn. Cấm vay từ dự toán ngân sách của năm tiếp theo và cân nhắc phân biệt giữa dự toán giao cứng và giao linh hoạt.
- ▶ Đảm bảo Luật NSNN đưa ra định nghĩa rõ ràng về cân đối ngân sách (tổng thể), về tương ứng trong đó là “vay ròng” theo định nghĩa của GFS và gồm cả trái phiếu ngoài ngân sách.

9. **Quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền:**

- (i) Luật NSNN của Việt Nam là luật duy nhất xác định trách nhiệm về ngân sách giữa các cấp chính quyền khác nhau. Các quốc gia khác thường có một luật riêng về Phân cấp hoặc Chính quyền địa phương. Các nội dung quan trọng bị bỏ qua trong Luật NSNN về ngân sách của chính quyền địa phương là: khuôn khổ tài khoá cho cấp địa phương, mức độ toàn diện bao quát và cách trình bày ngân sách; chấp hành ngân sách, Tài khoản kho bạc duy nhất (TSA), báo cáo tình hình thực hiện ngân sách trong năm, ngân sách bổ sung, quyết toán và kiểm toán hàng năm.
- (ii) Thuế suất và cơ sở thu thuế tại Việt Nam do Quốc hội quyết định. Chính quyền địa phương chỉ được độc lập ở mức hạn chế về phí và lệ phí. Cơ chế hiện nay về phân chia nguồn thu từ thuế tạo động cơ khiến cho số thu bị dự toán thấp, gây kéo dài các vấn đề về độ tin cậy của ngân sách.
- (iii) Các điều 31 và 33 trình bày các nhiệm vụ chi giống hệt nhau cho cả chính quyền trung ương và địa phương. Trong thực tế, nhiệm vụ chi tiết do chính quyền cấp tỉnh quyết định. Luật NSNN nhìn chung nên làm rõ các nội dung chi thuộc lĩnh vực riêng của ngân sách trung ương (v.d. chi quốc phòng). Các nhiệm vụ thuộc lĩnh vực riêng của ngân sách địa phương thường được quy định trong các văn bản pháp quy.
- (iv) Việt Nam có một hệ thống bổ sung cân đối và bổ sung có mục tiêu cho chính quyền cấp dưới. Nhìn chung Luật NSNN cần tạo cơ sở để xác định số bổ sung cân đối. Điều 36 đưa ra hướng dẫn chung về vấn đề này còn chi tiết đưa vào các văn bản pháp quy thứ cấp.

Khuyến nghị

- ▶ Luật NSNN cần có các điều khoản về mức độ toàn diện, phạm vi và cách trình bày ngân sách trung ương và cả ngân sách các địa phương. Chính quyền địa phương có thể có các quy tắc tài khoá khác. Luật NSNN cần có điều khoản về Tài khoản kho bạc duy nhất (TSA) trên toàn quốc
- ▶ Cân nhắc các tỷ lệ phân chia nguồn thu từ thuế giống nhau cho mỗi tỉnh, và bù đắp qua bổ sung ngân sách. Nếu vấn đề này không được xử lý, cần cụ thể hoá trong Luật NSNN các tiêu chí nhằm xác định các tỷ lệ phân chia nguồn thu từ thuế không giống nhau. Rà soát lại năng lực huy động thu của địa phương trong thời gian tới.
- ▶ Đơn giản hoá các điều 31 và 33 về nhiệm vụ chi, và làm rõ trách nhiệm riêng của ngân sách trung ương và địa phương. Phản ánh những thay đổi của chính quyền trung ương trong Luật NSNN và của chính quyền địa phương trong các nghị quyết của địa phương.
- ▶ Điều 36 (3) quy định rằng ngân sách cấp trên có thể cung cấp số thu bổ sung cho các nhiệm vụ quan trọng cấp thiết mà địa phương không thể đảm bảo nguồn. Nhưng ngân sách cấp trên không có nghĩa vụ và các nhiệm vụ quan trọng chưa được định nghĩa rõ ràng. Kiến nghị đưa ra là sửa đổi hoặc bỏ điều khoản này vì thường thì kỳ vọng chung là các nhiệm vụ quan trọng sẽ được đảm bảo nguồn.

10. Thực hiện ngân sách, kế toán, báo cáo và kiểm toán:

- (i) Luật NSNN có thể phác thảo chung về các vấn đề trong chấp hành ngân sách như chuyển mục chi, thẩm quyền cắt giảm dự toán của Bộ trưởng Tài chính, và sự nhất quán về các chuẩn mực quản lý tài chính trong chính phủ. Tuy nhiên, các thủ tục chi tiết cần được đưa vào văn bản pháp quy thứ cấp.
- (ii) Một điều khoản quan trọng trong các Luật NSNN là thẩm quyền của Bộ trưởng Tài chính đối với cơ chế sử dụng ngân hàng và quản lý ngân quỹ của chính phủ. Bộ trưởng phải có thẩm quyền hợp nhất tất cả mọi nguồn thu và thiết lập hệ thống Tài khoản kho bạc duy nhất (TSA).
- (iii) Tại Việt Nam, Bộ ài chính chịu trách nhiệm về các chuẩn mực kế toán của chính phủ và lập báo cáo kế toán. Điều 61 quy định Bộ trưởng Tài chính chịu trách nhiệm quy định chi tiết về hệ thống kế toán trong các văn bản pháp quy. Điều 62 không có giá trị rõ ràng vì các điều khoản ở đây đã được đề cập tại Điều 61. Điều 63 đưa ra các điều khoản không phù hợp về chuyển nguồn. Điều 65 và 65 có thể gộp lại thành một, về trách nhiệm lập sổ sách và báo cáo của các đơn vị chi tiêu.
- (iv) Luật NSNN của quốc gia cần quy định cụ thể về các báo cáo hậu kiểm về tình hình thực hiện ngân sách và quyết toán tài chính

mà chính phủ phải lập cho cơ quan lập pháp và công chúng. Luật NSNN hiện nay chưa có phần về “Báo cáo Tài khoá”. Luật NSNN sửa đổi cần giải quyết thiếu sót này, vì đây là điều quan trọng nhằm nâng cao minh bạch

- (v) Trong Luật NSNN của Việt Nam, mặc dù điều 66 xác định rõ ràng tính độc lập của Kiểm toán Nhà nước về ý kiến kiểm toán của cơ quan này, tiểu mục (3) (bản tiếng Anh) quy định rằng Nhà nước sẽ thực hiện kiểm toán theo yêu cầu của Quốc hội (hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội) và Chính phủ. Tính độc lập của KTNN bị gây tổn hại nếu chính phủ “đặt hàng” các hoạt động kiểm toán cụ thể.

Khuyến nghị

- ▶ Bổ sung vào Luật NSNN các điều khoản về: (i) thẩm quyền chuyển mục chi; (ii) thẩm quyền cắt giảm dự toán ngân sách trong trường hợp hụt thu; và (iii) thẩm quyền xác định các chuẩn mực quản lý tài chính cho tất cả các cấp chính quyền.
- ▶ Bổ sung các điều khoản mới trong Luật NSNN nhằm làm rõ thẩm quyền của Bộ trưởng Tài chính về các cơ chế sử dụng ngân hàng và Tài khoản kho bạc duy nhất, và chuyển các thủ tục chi tiết về quản lý ho bạc sang văn bản pháp quy thứ cấp.
- ▶ Quy định rõ trong Luật NSNN về cơ sở kế toán áp dụng của chính phủ (phân biệt với kế toán doanh nghiệp). Rút gọn các Điều 62-65, bao gồm cả việc đưa các Điều 62 và 63 vào các văn bản pháp quy.
- ▶ Yêu cầu qua Luật NSNN về công bố các báo cáo tài khoá chuẩn theo thông lệ quốc tế tốt. Đưa ra tham chiếu cụ thể đến các báo cáo đó trong Luật NSNN sửa đổi.
- ▶ Rà soát lại Điều 66 của Luật NSNN trên quan điểm tiếp tục tăng cường tính độc lập của KTNN và đảm bảo Quốc hội chỉ phê duyệt quyết toán hàng năm đã được kiểm toán của Chính phủ.

11. Các hoạt động ngoài ngân sách của chính quyền TW và ĐP:

- (i) Các quỹ ngoài ngân sách nên ít về số lượng và chỉ được thành lập trong các trường hợp ngoại lệ. Mặc dù các quỹ này có thể được thành lập theo luật riêng, Luật NSNN cần quy định cụ thể rằng văn bản ngân sách cần bao gồm dự báo thu chi của các quỹ đó. Cách phân loại thu chi cũng phải nhất quán với cách phân loại ngân sách chung. Hiện nay, Luật NSNN chưa có các điều khoản này.
- (ii) Thu và chi từ phí và lệ phí của các đơn vị sự nghiệp cần được đưa vào ngân sách theo số gộp. Chi tiêu không nên được bù trừ với

số thu, bao gồm cả thu “tự có” của các cơ quan của chính phủ. Luật NSNN có khẳng định các nguyên tắc về tính toàn diện của ngân sách trong khía cạnh này, nhưng các nguyên tắc này không được tôn trọng trong thực tế.

- (iii) Tốt nhất là toàn bộ viện trợ nước ngoài - viện trợ không hoàn lại và vốn vay (có trợ cấp) - cần được đưa vào dự toán ngân sách của trung ương (và địa phương) và trong các báo cáo tình hình thực hiện ngân sách. Luật NSNN có các điều khoản về ghi viện trợ trong ngân sách. Tuy nhiên, nếu là nội dung thu (và chi), “viện trợ” nên được hạn chế ở dạng các khoản chuyển giao không hoàn lại, nghĩa là viện trợ nước ngoài không hoàn lại. Còn vốn vay, là các khoản mục về nguồn vốn trong cân đối ngân sách, cần được đưa ra ngoài.
- (iv) Để minh bạch về tài khoá, nên công bố chi tiết các khoản bổ sung ngân sách (ròng) gián tiếp và trực tiếp cũng như rủi ro tài khoá của các DNNN lớn. Nếu không đưa vào báo cáo về rủi ro tài khoá, thông tin này có thể được đưa vào một phụ lục giải thích trình bày kèm dự thảo ngân sách hàng năm.

Khuyến nghị

- ▶ Đặt ra yêu cầu trong Luật NSNN về báo cáo hợp nhất, bao gồm cả các quỹ ngoài ngân sách, trong báo cáo Ngân sách Nhà nước hàng năm. Đưa các khoản thu chi của các quỹ đó vào Kế hoạch chi tiêu trung hạn (MTEF). Bổ sung phụ lục giải thích về các quỹ ngoài ngân sách trong đề xuất dự toán Ngân sách Nhà nước.
- ▶ Rà soát các điều khoản trong Luật NSNN để đảm bảo các điều khoản về tính toàn diện của ngân sách được đề cập đầy đủ, đảm bảo tất cả các đơn vị trong toàn bộ chính phủ phải trình ngân sách của họ lên cơ quan lập pháp một cách minh bạch. Các khoản thu tách riêng, số thu từ sổ số kiến thiết, phát hành trái phiếu cần được đưa vào trong ngân sách.
- ▶ Làm rõ trong Luật NSNN về nghĩa của từ “viện trợ”, trên quan điểm đảm bảo, viện trợ được hiểu hạn chế theo nghĩa viện trợ không hoàn lại mà thôi (phù hợp với định nghĩa của GFS).

12. Các cơ chế tạm thời:

Tài liệu này, trong các nội dung của nó, đưa ra những khuyến nghị sâu và rộng, có thể cần có thời gian để triển khai. Ví dụ, khuyến nghị về hệ thống phân loại ngân sách/dự toán chi tiết hơn đòi hỏi phải có thời gian để chuẩn bị và triển khai. Nhưng không vì khả năng phải mất nhiều thời gian để triển khai mà các cơ quan có thẩm quyền không nên quyết định ngay từ bây giờ về việc tạo ra những thay đổi sẽ chỉ được triển khai đầy đủ trong tương lai. Vấn đề này có thể được xử lý trong phần “các điều khoản tạm thời” của Luật NSNN tại cuối văn bản luật.

GIỚI THIỆU



1. Luật Ngân sách Nhà nước của Việt Nam (Luật NSNN), được thông qua lần đầu tiên năm 1994, và được sửa đổi năm 2002. Mặc dù văn bản luật này đã hoàn thành nhiệm vụ với đất nước với tư cách là cơ sở pháp lý để quản lý ngân sách ở cả bốn cấp chính quyền, Luật NSNN hiện đang được các cấp có thẩm quyền ở Việt Nam xem xét đánh giá. Tháng 2/2014, dự thảo luật sửa đổi đã được thảo luận trong Chính phủ và các Bộ trưởng. Luật đang được cải thiện nhằm hỗ trợ cho tiến trình tăng cường minh bạch và trách nhiệm giải trình trong các vấn đề ngân sách. Tài liệu này được thiết kế để hỗ trợ Chính phủ và Quốc hội (đặc biệt là Ủy ban Tài chính và Ngân sách) trong việc rà soát đánh giá luật, bằng cách chỉ ra những thông lệ quốc tế tốt trong các nội dung khác nhau về điều hành ngân sách.
2. Trong bối cảnh hiện nay, không có “mô hình luật ngân sách” có thể áp dụng từ nước này sang nước khác. Mỗi luật về hệ thống ngân sách (được gọi là một số ít các luật liên quan đến ngân sách) thường được nghị viện các quốc gia thông qua cho phù hợp với hoàn cảnh từng quốc gia cũng như các cơ chế tổ chức và thể chế trong quốc gia đó.
3. Tại tất cả các quốc gia, hệ thống ngân sách bản thân nó phản ánh kết quả của việc đấu tranh quyền lực trong bối cảnh chính trị của mình. Cụ thể, luật về hệ thống ngân sách, sau khi được thông qua, sẽ phản ánh vị thế thẩm quyền và/hoặc vai trò của:
 - ▶ Cơ quan lập pháp (nghị viện) so với cơ quan hành pháp (chính quyền) trong các vấn đề ngân sách.
 - ▶ Chính quyền trung ương so với chính quyền địa phương.
 - ▶ Các bộ ngành trung ương (nhất là tài chính và kế hoạch) so với các ngành hoặc bộ “chi tiêu” (v.d. quốc phòng, giáo dục, y tế...) cũng như các cơ quan hiến lập khác (v.d. nghị viện, cơ quan tư pháp).
 - ▶ Các hoạt động trong ngân sách so với các hoạt động ngoài ngân sách.
4. Vấn đề **tái cân bằng thẩm quyền/quyền lực tương quan** là lý do chính tại sao luật về hệ thống ngân sách được sửa đổi hoặc thông qua luật mới. Các lý do khác có thể là:
 - ▶ **Làm rõ các vấn đề về ngân sách** chưa được giải quyết đầy đủ và phù hợp tại Luật NSNN.
 - ▶ **Giải quyết những thiếu sót** trong luật bằng các bổ sung thêm các điều khoản mới nếu cần thiết.
 - ▶ **Áp dụng các nguyên tắc mới** phù hợp với một hệ thống ngân sách hiện đại. Các nguyên tắc này có thể rất tham vọng, v.d. một

số quốc gia đã thay đổi hoàn toàn luật về hệ thống ngân sách của họ nhằm áp dụng *hệ thống lập ngân sách theo định hướng hiệu quả hoạt động*. Trong các trường hợp khác, thay đổi có thể được áp dụng để tập trung vào *ổn định ngân sách*, v.d. bằng cách yêu cầu các mục tiêu của chính phủ phải được vạch ra trong một khuôn khổ tài khóa trung hạn (MTFF) làm cơ sở cho ngân sách mỗi năm. Một ví dụ khác là nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình, đặc biệt của chính quyền đối với cơ quan lập pháp, là cơ quan phê duyệt tối cao các vấn đề về ngân sách. Luật NSNN cũng có thể được vận dụng để đòi hỏi chính quyền phải công bố nhiều hơn các thông tin liên quan đến ngân sách.

5. Luật NSNN của Việt Nam được xem xét đánh giá trong Tài liệu này trên cơ sở các cơ quan có thẩm quyền đang xem xét các vấn đề như sau:

- ▶ Làm rõ thẩm quyền phê duyệt và trách nhiệm giải trình với Quốc hội và Hội đồng Nhân dân các cấp địa phương;
- ▶ Áp dụng cách tiếp cận trung hạn trong lập ngân sách, đồng thời duy trì tính ưu việt của ngân sách Nhà nước hàng năm, tiếp tục dựa trên hệ thống ngân sách lồng ghép trong đó ngân sách năm được thông qua tại mỗi cấp chính quyền và được lồng ghép và tổng hợp vào ngân sách cấp trên¹;
- ▶ Gắn kết các chức năng lập kế hoạch và lập ngân sách sao cho ngân sách Nhà nước hàng năm được thống nhất hơn, không chỉ trong trình bày dự toán, mà còn trong thực hiện ngân sách và kế toán chính phủ, để tổng chi của mỗi lĩnh vực lớn đều có thể bóc tách dễ dàng;
- ▶ Đánh giá lại về quy trình phê duyệt dự toán, tổng hợp dự toán năm, bao gồm cả phạm vi, mức độ toàn diện và cách thức trình bày các báo cáo ngân sách;
- ▶ Giải quyết những yếu kém và phức tạp trong hệ thống quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền hiện hành, đặc biệt liên quan đến nhiệm vụ thu và nhiệm vụ chi, bổ sung trợ cấp từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới;
- ▶ Đánh giá lại một số vấn đề kỹ thuật liên quan đến ngân sách, bao gồm mục lục ngân sách, chi tiêu từ nguồn vượt thu so với dự toán (“số vượt thu” được chi tiêu mà không cần nghị viện phê duyệt trước), thời gian và bản chất của thẩm quyền chi tiêu, khái niệm về “cân đối ngân sách”; và
- ▶ Đánh giá về khả năng đưa các hoạt động ngoài ngân sách của chính quyền các cấp và của các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) vào ngân sách Nhà nước hàng năm, ít nhất để có thể báo cáo về thu, chi, nợ và rủi ro tài chính của các hoạt động đó.

¹ Phương án thay thế có thể là mỗi cấp chính quyền có đủ tự chủ để ngân sách địa phương được thông qua bởi “cơ quan dân cử” (“nghị viện” địa phương) cấp tỉnh/huyện, qua thông báo sớm (trong chu trình ngân sách) về số bổ sung trợ cấp ròng từ mỗi cấp ngân sách cho cấp dưới đó.



TỔNG QUAN VỀ LUẬT NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC (2002)



1. Phạm vi áp dụng của luật

6. Tại nhiều các quốc gia, Luật NSNN chỉ có phạm vi bao trùm chính quyền trung ương. Các luật khác quy định về các thủ tục ngân sách và quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền (v.d. Luật về phân cấp, luật về chính quyền địa phương). Tuy nhiên, luật tại một số quốc gia cũng có phạm vi áp dụng cho tất cả các cấp chính quyền. Ví dụ. Luật NSNN tại Cộng hòa Dân chủ Công-gô và Ken-nya bao gồm các điều khoản cụ thể về ngân sách của chính quyền địa phương, tuân theo các điều khoản về ngân sách cho chính quyền trung ương. Luật NSNN tại Trung Quốc, CHDCND Lào và Việt Nam có phạm vi áp dụng cho tất cả các cấp chính quyền. Điều này phản ánh hệ thống ngân sách lồng ghép đặc trưng của các quốc gia đó, trong đó, cơ quan lập pháp quốc gia thông qua dự toán ngân sách cho toàn bộ quốc gia, là dự toán tổng hợp của cả ngân sách của trung ương và địa phương, trong khi ngân sách mỗi cấp đã được “các cơ quan dân cử” mỗi cấp ngân sách xem xét. Kết quả là chỉ có một ngân sách Nhà nước chung cho tất cả các hoạt động ngân sách tại tất cả các cấp chính quyền.
7. Trong Luật NSNN, ta nên định nghĩa rõ về “Nhà nước” gồm những gì trong ngân sách Nhà nước. Có lẽ “Nhà nước” gồm tất cả các đơn vị thể chế thực hiện các hoạt động phi thương mại thuộc sở hữu và/hoặc kiểm soát của chính quyền (mỗi cấp). Điều này khiến cho khái niệm “Nhà nước” của Việt Nam phù hợp với khái niệm “toàn bộ chính phủ” theo định nghĩa tại Cẩm nang Thống kê Tài chính Chính phủ năm 2011 của IMF (GFS)². Như vậy nghĩa là cần loại bỏ tất cả các DNNN ra ngoài vì các đơn vị này thực hiện các hoạt động mang tính thương mại (ngay cả khi chúng được nhận trợ cấp để thực hiện các hoạt động phi thương mại)³. Ngược lại, tất cả các hoạt động ngoài ngân sách đều thuộc về khu vực “toàn bộ chính phủ” (xem phần 24-27 dưới đây).

Khuyến nghị

- ▶ Đưa ra định nghĩa về “Nhà nước” trong danh sách định nghĩa các thuật ngữ chính (xem phần 2 bên dưới).
- ▶ Làm rõ trong luật ngân sách sửa đổi các đơn vị thể chế (theo nghĩa của Thống kê tài chính chính phủ (GFS)) thuộc phạm vi đối tượng của Luật NSNN. Cụ thể, yêu cầu tất cả các đơn vị thể chế thuộc “toàn bộ chính phủ” cần được cập nhật và công bố (v.d. trong phụ lục các văn bản ngân sách Nhà nước hàng năm).
- ▶ Làm rõ, trong Luật NSNN hoặc luật khác (v.d. các đơn vị thiết lập từng Quỹ công) trong ngân sách và các thủ tục kế toán cần thực hiện bởi các đơn vị thể chế của toàn bộ chính phủ hiện không thuộc phạm vi đối tượng của Luật NSNN.

- 2 Tham khảo Chương 2, Cẩm nang Thống kê Tài chính Chính phủ (GFS) 2001 của IMF
- 3 Khuôn khổ Luật NSNN tại hầu hết các quốc gia chỉ bao gồm hoặc là chính quyền TW hoặc toàn bộ chính phủ - các trường hợp này đều không tính đến các DNNN trong khuôn khổ ngân sách vì chúng thuộc về khu vực công nói chung. DNNN có các hoạt động thương mại cần tuân theo các chuẩn mực kế toán và thủ tục quản lý ngân sách của khu vực tư nhân (nghĩa là dồn tích đầy đủ, thể hiện lỗ/lãi, lãi phải chịu thuế và cổ tức được thanh toán). Các khoản chuyển giao ra vào các DNNN được đưa vào khuôn khổ ngân sách và do đó có thể được thể hiện trong một phụ lục của dự toán Ngân sách Năm. Nhưng thông tin này không bao gồm thông tin tài chính của bản thân các DNNN là vấn đề được báo cáo riêng và dĩ nhiên được giám sát bởi Bộ Tài chính. Tuy nhiên, một số quốc gia n như Anh, Niu Di-lân lập quyết toán cho “toàn bộ chính phủ” bao gồm cả DNNN và ngân hàng TW, ngay cả khi đó là các tổ chức độc lập.

2. Bố cục của Luật Ngân sách Nhà nước

8. Luật NSNN có bố cục tốt. Sau phần những quy định chung tại chương I, Luật tiếp tục đề cập trong: Chương II: vai trò của cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp (và các cơ quan dưới đó); chương III: nguồn thu và nhiệm vụ chi; chương IV: lập dự toán ngân sách Nhà nước; chương V: chấp hành ngân sách Nhà nước; chương VI: kế toán và kiểm toán ngân sách Nhà nước; và chương VII: thanh tra kiểm tra, khen thưởng và vi phạm. Chương cuối cùng về “điều khoản thi hành” đề cập đến các vấn đề về chuyển đổi. Bố cục như vậy tuân thủ theo lô-gic của chu trình ngân sách năm. Thực chất, một số thời điểm quan trọng trong chu trình ngân sách năm đã được đưa vào Luật NSNN (xem phần 9 ở dưới); việc tôn trọng những thời điểm quan trọng trong thực tế cho phép Việt Nam đạt điểm khá tốt về “trật tự trong quy trình ngân sách năm” (PEFA PI-11).
9. Trong Luật NSNN tại nhiều quốc gia, phần định nghĩa các thuật ngữ trong luật là một thông lệ chuẩn. Điều này hết sức quan trọng cần thực hiện tại Việt Nam, vì các thuật ngữ như “Nhà nước” (về mặt các đơn vị thể chế) hoặc “cân đối ngân sách” còn chưa rõ ràng. Một thông lệ phổ biến nữa là đặt tiêu đề cho mỗi điều, nhằm giúp làm rõ mục đích của mỗi điều và củng cố công tác soạn thảo nếu có bị trùng lặp.
10. Tại một số quốc gia, Luật Ngân sách Nhà nước bao gồm một phần chú giải nhằm giải thích theo từng điều về sự cần thiết của mỗi quy định.⁴ Về mặt pháp lý, phần chú giải là một phần không thể thiếu của luật. Phần chú giải giúp cho Quốc hội và công chúng hiểu rõ lý do tại sao điều luật cụ thể phải đưa vào và sự cần thiết của nó. Về phần mình, chính phủ có thể thông qua các quy định để giúp các cơ quan chính phủ triển khai luật sau khi được Quốc hội thông qua. Việt Nam chẳng hạn đã ban hành Nghị định số 60 (2003) nhằm hướng dẫn thực hiện Luật NSNN (2002) và được bổ sung bằng Thông tư số 59 của Bộ Tài chính. Luật NSNN có thể tham chiếu cụ thể đến các vấn đề có thể được làm rõ thêm tại các Nghị định và Quy định của Chính phủ. Khi sửa đổi Luật NSNN, ta cần nhớ lại một điều rằng đây là một văn bản của Quốc hội, chứ không phải của Chính phủ. Trên quan điểm đó, Luật NSNN sửa đổi không nên có quá nhiều điều khoản (v.d. lịch hoạch định ngân sách trong nội bộ Chính phủ) có thể được làm rõ tại các Nghị định của Chính phủ.

4 Tham khảo, chẳng hạn phần chú giải kèm theo Luật Tài chính Nhà nước của In-dô-nê-sia số 17/2003

Khuyến nghị

- ▶ Bổ sung, ngay phần đầu của Luật NSNN, một danh mục các thuật ngữ chính.
- ▶ Bổ sung tiêu đề cho mỗi điều.
- ▶ Cân nhắc dự thảo phần chú giải trong bản dự thảo Luật NSNN sửa đổi.
- ▶ Tránh “gây quá tải” trong dự thảo Luật NSNN sửa đổi với các điều khoản lẽ ra nên đưa vào các Nghị định của Chính phủ.

3. Những vấn đề được xử lý chi tiết trong luật

11. Luật quy định khá chi tiết về các vấn đề kỹ thuật và thủ tục. Đây là trường hợp các vấn đề liên quan đến quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền, phần nào phản ánh sự phức tạp trong các cơ chế chính sách (v.d. các cơ chế phân chia nguồn thu từ thuế không thống nhất giữa trung ương và các tỉnh và cơ sở để xác định số bổ sung giữa các cấp ngân sách trước và sau khi ngân sách Nhà nước được thông qua).
12. Sự phức tạp trong Luật NSNN cũng do một số thông lệ điều hành ngân sách phi chính thống, khiến cho bản dự thảo dài một cách không cần thiết. Chẳng hạn như: việc phân loại một số giao dịch tài chính là giao dịch thu; việc có nhiều quỹ dự trữ ngân sách; việc chuyển nguồn số vượt thu và kết dư cuối năm. Ngược lại, mặc dù có các chi tiết về loại chi tiêu mà ngân sách phải đảm bảo (đó chủ yếu là các nội dung “chi tiêu theo lĩnh vực” không theo chuẩn mực), nhưng sự gắn kết nào giữa các nội dung chi đó với cấu trúc phân bổ ngân sách chưa rõ ràng. Trong thực tế, không có quy định gì về biểu mẫu về phân bổ chi tiêu được Quốc hội và các Hội đồng Nhân dân sử dụng - xem phần 4 bên dưới). Những vấn đề đó, và một số vấn đề khác được xem xét chi tiết hơn ở Phần E dưới đây.
13. Cuối cùng, trong một số trường hợp, có các điều (hoặc mục) đưa ra các quy định hiển nhiên hoặc không đủ tầm quan trọng cần phải đưa vào Luật NSNN (những vấn đề đó được bàn dưới đây trong tài liệu này). Những điều đó có lẽ nên được chuyển sang các quy định hướng dẫn triển khai. Phần chú giải ở cuối văn bản luật (xem khuyến nghị ở trên) có thể tạo cơ sở vững chắc để phân biệt những điều cần giữ lại trong luật và những điều tốt nhất nên được làm rõ trong các quy định.

Khuyến nghị

- ▶ Cần lưu ý rằng Luật NSNN có thể ngắn hơn nếu có tiến triển trong việc đơn giản hóa hệ thống bổ sung ngân sách phức tạp giữa các cấp chính quyền cũng như loại bỏ được các thông lệ ngân sách phi chính thống.
- ▶ Cần nhắc việc chuyển một số điều trong Luật NSNN sang văn bản pháp quy cấp thấp hơn qua việc cân nhắc lại sự cần thiết của mỗi điều.

4. Những vấn đề quan trọng bị bỏ qua hoặc chưa được đề cập đầy đủ trong luật

14. Có ba nội dung về điều hành ngân sách được coi là dễ bị bỏ qua trong Luật NSNN của một quốc gia.
- ▶ Thứ nhất, đó là **cán cân quyền lực tương quan về ngân sách** giữa chính phủ và cơ quan lập pháp, giữa chính quyền trung ương và địa phương. Định hướng tương lai có thể được xác định sau nhiều đối thoại ở cấp chính trị. Tại một số nội dung khác, v.d. mức độ cơ quan lập pháp có thể sửa đổi dự thảo ngân sách của Chính phủ, không có cái gọi là thông lệ quốc tế “tốt”. Mỗi chế độ chính trị khác nhau giải quyết vấn đề này một cách khác nhau. Đồng thời, cấu trúc chính trị cũng có sự thay đổi theo thời gian: vào một thời điểm cụ thể, cơ quan lập pháp hoặc chính phủ thể hiện sức mạnh chính trị của mình nhiều và thực hiện cải cách để thay đổi cán cân quyền lực về ngân sách theo hướng có lợi cho mình.
 - ▶ Thứ hai, có những **thông lệ quốc tế tốt** có thể học theo nếu có ý chí chính trị đủ mạnh để thực hiện. Ví dụ như: (i) cải thiện về **minh bạch ngân sách** để nâng cao khả năng công chúng được tiếp cận thông tin về ngân sách (phù hợp với các chuẩn mực báo cáo và kế toán được quốc tế công nhận) trình bày đầy đủ và rõ ràng hơn trong các tài liệu về ngân sách gửi kèm dự thảo ngân sách năm; (ii) cải thiện về **trách nhiệm giải trình** của chính phủ đối với nghị viện (và cả trách nhiệm giải trình của các cá nhân và đơn vị có thẩm quyền chi tiêu ngân sách đối với các bộ trưởng và các lãnh đạo khác trong chính phủ). Nhiều quốc gia đã áp dụng: (iii) hệ thống **quản lý ngân sách theo định hướng hiệu quả hoạt động**. Trong lĩnh vực này, một số quốc gia (đặc biệt tại châu Phi) đã sửa đổi Luật NSNN quá vội vàng, mặc dù Luật NSNN đưa ra một giai đoạn chuyển đổi để “áp dụng đầy đủ” (đến 2017 tại một số quốc gia châu Phi nói tiếng Pháp), nhưng họ chưa thể sẵn sàng cho những cải cách tiên tiến đó ngay cả khi đến thời điểm đó). Một ví dụ nữa là In-đô-nê-sia, tại đó Luật NSNN năm 2003 yêu cầu phải áp dụng **kế toán dồn tích** vào năm 2008. Trong trường hợp này, thời hạn đưa ra trong Luật NSNN của In-đô-nê-sia bị hoãn lại, vì việc triển khai kế toán dồn tích phức tạp hơn nhiều so với hình dung ban đầu.
 - ▶ Thứ ba, một quốc gia có thể tận dụng việc sửa đổi Luật NSNN để **khôi phục sự ổn định** về ngân sách, có thể vì những cú sốc bên ngoài, ví dụ tác động bất lợi của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu đối với nền tài chính công trong nước, hoặc vì những lý do trong nước, v.d. thiếu kiểm soát trong chi tiêu của chính phủ, hoặc cắt giảm thuế một cách thiếu khôn ngoan. Ngay cả khi tình trạng bền vững về tài chính công của một quốc gia chưa đến mức nguy cơ, quốc gia đó có thể vẫn quyết định tập trung vào các vấn đề nhằm ổn định ngân sách bằng việc áp dụng **cách tiếp cận trung hạn trong quản lý ngân sách**.

15. Tại Việt Nam, về vấn đề thứ nhất, Luật NSNN năm 2002 dành cho chính quyền trung ương quyền lực mạnh mẽ về ngân sách. Tuy nhiên, Quốc hội và chính quyền cấp tỉnh dường như đang có mong muốn tăng cường thẩm quyền của họ về các vấn đề ngân sách. Về vấn đề thứ hai, vẫn còn nhiều điều cần tiếp tục cải thiện về minh bạch ngân sách, bằng cách tăng cường phạm vi, mức độ toàn diện và cách thức trình bày thông tin ngân sách, cũng như công khai một số báo cáo ngân sách chính (v.d. dự toán ngân sách trình Quốc hội và báo cáo đánh giá tình hình thực hiện ngân sách giữa năm) hiện chưa được công khai.⁵
16. Ngoài ra còn có nhiều điều cần tiếp tục cải thiện về trách nhiệm giải trình của chính quyền. Ví dụ, Luật NSNN yêu cầu chính quyền phải nêu rõ các mục tiêu và chỉ tiêu điều hành ngân sách trong trung hạn qua một số số liệu tài khóa tổng hợp (xem phần 5 ở dưới). Chiến lược ngân sách trung hạn sẽ giúp chính thức hóa thông lệ hiện tại về thông qua các nghị quyết về “thời kỳ ổn định” cũng như những quyết định mang tính đối phó về các chỉ tiêu tài khóa trung hạn.
17. Trách nhiệm giải trình trong quản lý ngân sách đòi hỏi các bộ trưởng trong chính phủ - không chỉ các bộ trưởng chịu trách nhiệm quản lý và điều hành ngân sách (cơ quan “tài chính” và “kế hoạch” trong trường hợp Việt Nam), mà cả các bộ trưởng phụ trách các bộ chi tiêu (nông nghiệp, quốc phòng, giáo dục, y tế, v.v. - cũng cần phải giải trình về kết quả ngân sách trước Ủy ban Tài chính và Ngân sách Quốc hội. Nghị quyết số 387 đã quy định chi tiết về ai báo cáo những gì cho ai. Ngay cả khi những chất vấn của Quốc hội thực sự diễn ra, những yêu cầu đó cũng nên được chính thức hóa trong Luật NSNN và kết quả cần được công khai⁶. Các cơ chế tương tự nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình cũng cần được thiết lập ở cấp tỉnh: chính quyền cấp tỉnh cần giải trình trước Hội đồng Nhân dân tỉnh và các ủy ban chuyên trách về ngân sách của Hội đồng.

5 Các vấn đề liên quan được thảo luận tại “Đánh giá về minh bạch tài khóa tại Việt nam”, Ngân hàng Thế giới, tháng 3/2013.

6 Việc công khai kết quả bằng văn bản là một thông lệ chuẩn mực tại nhiều quốc gia. Chẳng hạn Pháp còn đi xa hơn là truyền hình toàn bộ các phiên họp của Thượng viện - trên kênh tivi riêng của họ. Tham khảo www.publicsenat.fr/vod/139645.

Khuyến nghị

18. Cân nhắc cách thức sử dụng Luật NSNN làm phương tiện để (thảo luận thêm ở phần dưới):
- ▶ Mở rộng thẩm quyền về ngân sách của Quốc hội và Hội đồng Nhân dân.
 - ▶ Tiếp tục nâng cao minh bạch tài khóa, đặc biệt qua việc công khai nhiều hơn thông tin về ngân sách cho công chúng, cụ thể là công khai dự toán ngân sách trình Quốc hội, báo cáo đánh giá tình hình thực hiện ngân sách giữa năm. Điều này bao hàm cả cung cấp tài liệu (dự thảo ngân sách) đầy đủ hơn và được trình bày tốt hơn trước khi trình Quốc hội (và Hội đồng Nhân dân) với phạm vi rộng hơn về tác động đối với ngân sách của các đơn vị thuộc khu vực công nhưng nằm ngoài ngân sách. Ngoài ra, cần phải cung cấp báo cáo thường xuyên và kịp thời về tình hình thực hiện ngân sách sau khi được phê duyệt, đặc biệt là các báo cáo tài chính quốĩ năm. Những nghĩa vụ báo cáo đó cần được đưa vào Luật NSNN sửa đổi.
 - ▶ Tăng cường trách nhiệm giải trình: của Chính phủ đối với Quốc hội và của các đơn vị ngân sách đối với Chính phủ.
 - ▶ Áp dụng cách tiếp cận trung hạn trong quản lý và điều hành ngân sách, trong đó Chính phủ cần công bố chiến lược tài khóa trung hạn, với các chỉ tiêu theo các chỉ số tổng hợp chính về ổn định ngân sách. Điều này sẽ giúp lồng ghép tốt hơn giữa ngân sách thường xuyên và đầu tư.



TĂNG CƯỜNG KHUÔN KHỔ NGÂN SÁCH ĐỂ HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA



19. Người ta thường nói rằng “Nghị viện là cơ quan tối cao trong các vấn đề ngân sách”. Tuy nhiên trong thực tế, mức độ tối cao của cơ quan lập pháp đối với cơ quan hành pháp có sự khác nhau đáng kể giữa các quốc gia.⁷ Ở một thái cực, nghị viện chỉ “đóng dấu cao su” lên các bản dự thảo ngân sách do chính phủ lập ra, nghĩa là nghị viện không được thay đổi đáng kể ngân sách hàng năm do chính phủ đề xuất - tất cả các chính sách thu chi, mục tiêu và chỉ tiêu đều do chính phủ quyết định (đây là trường hợp Vương quốc Anh). Ở thái cực khác, dự thảo ngân sách của chính phủ được coi là “vừa đến đã chết”; nó chỉ là một khuôn khổ để các ủy ban khác nhau của nghị viện thay đổi cơ bản các đề xuất thu chi của chính phủ (đây là trường hợp Hợp chủng quốc Hoa Kỳ).
20. Việt Nam thiên về mô hình thứ nhất, nghĩa là Quốc hội có thẩm quyền rất hạn chế trong việc sửa đổi dự thảo ngân sách do Chính phủ đề xuất. Điều này chủ yếu do dự toán ngân sách chi tiết được thực hiện ở các cấp trung ương, tỉnh và các cấp địa phương được quyết định sau khi Quốc hội phê duyệt (và công bố) ngân sách Nhà nước tổng thể vào giữa tháng 11.
21. Việc sửa đổi Luật NSNN là một cơ hội để xem xét lại vai trò của Chính phủ và Cơ quan lập pháp - cả ở cấp quốc gia và cấp tỉnh/dưới tỉnh. Các phần dưới đây xem xét về khả năng thay đổi Luật NSNN nhằm tăng cường khuôn khổ lập và thông qua dự toán ngân sách hàng năm.

7 Xem Hình 3.1 về “Cơ quan lập pháp và quy trình ngân sách”, J. Wehner, Palgrave Macmillan, 2010.

5. Chiến lược và mục tiêu ngân sách hàng năm và trung hạn

22. Các kế hoạch năm năm và chiến lược mười năm về phát triển kinh tế xã hội đóng vai trò quan trọng trong việc hoạch định kinh tế và tài chính công trong tương lai. Một số chỉ tiêu kinh tế trong kế hoạch năm năm có tác động trực tiếp đến ngân sách. Ví dụ Kế hoạch phát triển KTXH 2011-15 bao gồm các chỉ tiêu sau (tham khảo www.chinhphu.vn/portal/page/portal/English/strategies).

- ▶ Tăng trưởng GDP bình quân xấp xỉ 6,5%-7% mỗi năm.
- ▶ Đầu tư toàn xã hội giai đoạn 2011-2015 khoảng 33,5%-35% GDP.
- ▶ Bội chi ngân sách⁸ dưới 4,5% GDP năm 2015 (bao gồm cả Trái phiếu Chính phủ)
- ▶ Đóng góp từ thuế và phí cho ngân sách Nhà nước không quá 22%-23% GDP mỗi năm.
- ▶ Nợ công đến năm 2015 không vượt quá 65% GDP, nợ của chính phủ không quá 50% GDP, và nợ quốc gia không quá 50% GDP.⁹

23. Trong giai đoạn 2007-2010, Việt nam đã thí điểm kế hoạch chi tiêu trung hạn (MTEF) tại một số bộ quan trọng ở trung ương (v.d. Tài chính, Kế hoạch và Đầu tư, Y tế, Giáo dục và Đào tạo, Nông nghiệp, Giao thông) và tại ba tỉnh. Các bản kế hoạch chi tiêu trung hạn (MTEF) được lập ra chưa gắn kết với quy trình ngân sách hàng năm chủ yếu vì vào thời điểm đó Kế hoạch tài khóa trung hạn (MTFF) chưa được lập với các hạn mức nguồn lực áp từ trên xuống.

24. Tương tự, các Kế hoạch Phát triển KTXH 5-năm chỉ vạch ra định hướng chung về phân bổ ngân sách hàng năm mà hầu như không hướng dẫn cụ thể về các tổng mức ngân sách như tổng thu, tổng chi, thâm hụt tài khóa tổng thể, cho vay ròng (theo định nghĩa của GFS). Về cân đối ngân sách tổng thể và nợ công, Quyết định số 958 (2012) và gần đây hơn là Quyết định số 689 (2013) của Thủ tướng Chính phủ đã vạch ra các ngưỡng mang tính hướng dẫn mà chính phủ cần tuân thủ trong trung hạn. Tuy nhiên, các chỉ tiêu về bù đắp thâm hụt ngân sách hàng năm (làm tăng nợ trong giai đoạn 2013 - 2015) chưa được vạch ra rõ ràng trong một tài liệu về chiến lược ngân sách trung hạn. Về tổng chi, có nhiều chỉ tiêu phân bổ được đưa ra trong các quy định về ngân sách của các ngành khác nhau, như giáo dục, khoa học và công nghệ, y tế (tham khảo phần dưới).

25. Hơn nữa, Luật NSNN không đòi hỏi Chính phủ phải giải trình cho Quốc hội về những chính sách mới về thu và chi dự kiến thực hiện để đảm bảo đáp ứng được chỉ tiêu 65% nợ công trên GDP. Ngay cả khi điều này được thực hiện trong thực tế, yêu cầu như vậy nên được chính thức hóa trong luật. Mặc dù điều 22 của Luật NSNN về trách

8 “Bội chi ngân sách” chưa được định nghĩa trong Luật NSNN. Có lẽ nên làm rõ vấn đề này trong danh mục định nghĩa theo đề xuất. Nếu khái niệm này chưa nhất quán với các chuẩn mực trong GFS 2001, đặc biệt về “cho vay ròng” (nghĩa là bù đắp cân đối ngân sách), thì nên áp dụng định nghĩa sau.

9 Trong điều kiện Luật NSNN sửa đổi nói đến nợ “công”, nợ của “Chính phủ” và nợ của “quốc gia”, những thuật ngữ này nên được định nghĩa trong luật (và/hoặc phải nhất quán với Luật Nợ Công).

nhiệm của Bộ KH&ĐT - và Điều 38 (1) Thủ tướng chính phủ quyết định về Kế hoạch phát triển KTXH - không loại trừ việc lập kế hoạch ngân sách trung hạn, nhưng tốt nhất là Luật NSNN sửa đổi cần yêu cầu rõ ràng về việc lập Kế hoạch tài khóa trung hạn (MTFF).

26. Điều này có thể được quy định trong Luật NSNN như sau:

“Ngân sách hàng năm cần được lập dựa trên tầm nhìn trung hạn nhằm hoàn thành được các mục tiêu chính sách được xác định trong phạm vi các nguồn lực có thể dự liệu. Để đạt được mục tiêu đó:

- (a) Bộ trưởng phụ trách tài chính (hoặc “các bộ trưởng chịu trách nhiệm về tài chính và kế hoạch”) cần lập dự báo kinh tế, dự báo thu và chi cho năm ngân sách mới và ít nhất là hai năm tài khóa tiếp theo.*
- (b) Sau khi lấy ý kiến [trong Chính phủ] hoặc [trong Quốc hội], Thủ tướng Chính phủ sẽ ban hành tài liệu chính sách và chiến lược tài khóa trong đó vạch ra các mục tiêu chính sách tài khóa cho ngân sách của trung ương và địa phương. Tài liệu này nhằm hướng dẫn lập ngân sách Nhà nước cho năm ngân sách mới, có cân nhắc các mục tiêu [hoặc các chỉ tiêu] về nợ và ngân sách cũng như nguồn lực sẵn có trong trung hạn [theo quy định tại mục xx].”*

Khuyến nghị

- ▶ Bổ sung một điều mới trong Luật NSNN yêu cầu Chính phủ phải:
(a) trình bày tài liệu chiến lược ngân sách trung hạn cho Quốc hội (ở đầu chu trình ngân sách); và (b) giải thích cách thức đảm bảo các chỉ tiêu về nợ công trong trung hạn qua các chính sách mới về thu và chi.
- ▶ Yêu cầu hoạch định các chỉ tiêu ngân sách sao cho đảm bảo được các mục tiêu đề ra trong khuôn khổ tài khóa trung hạn (MTFF).
- ▶ Công khai tài liệu chiến lược ngân sách năm vào thời điểm trình dự thảo ngân sách Nhà nước lên Quốc hội, nghĩa là vào đầu tháng 10.
- ▶ Đảm bảo khuôn khổ tài khóa trung hạn (MTEFF) bao hàm toàn bộ các đơn vị thể chế của “toàn bộ chính phủ” (xem phần 1).

6. Lập kế hoạch và lập ngân sách ở cấp trung ương và cấp tỉnh

27. Theo quy định, việc chuẩn bị ngân sách hàng năm được giao cho hai bộ. Theo chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ về ưu tiên ngân sách vào tháng 5 hàng năm, Bộ Tài chính và Bộ KH&ĐT ban hành các thông tư riêng về ngân sách cho các khoản chi đầu tư và chi thường xuyên. Các thông tư này bao gồm các mức trần đối với chi đầu tư và chi thường xuyên. Mức trần này không được Chính phủ phê duyệt, điều này làm ảnh hưởng đến thẩm quyền trong việc trao đổi về ngân sách với các bộ và tỉnh đối với chi thường xuyên và với Bộ Tài chính về chi đầu tư phát triển. Cũng có những quan ngại về sự manh mún trong các quyết định đầu tư, đặc biệt ở cấp địa phương. Còn thiếu sự điều phối trong các quyết định đầu tư ở cấp vùng. Điều này dẫn đến việc lựa chọn ưu tiên các dự án kém và kết quả thấp trong đầu tư công
28. Trong thực tế, việc lập dự toán ngân sách hàng năm được chia sẻ giữa hai bộ. Sau khi Thủ tướng Chính phủ ban hành chỉ thị chung về các ưu tiên ngân sách vào tháng 5 hàng năm, Bộ Tài chính và Bộ KH&ĐT ban hành riêng các thông tư của mình về ngân sách chi thường xuyên và ngân sách chi đầu tư. Các thông tư này bao gồm các mức trần riêng mang tính hướng dẫn về chi thường xuyên và chi đầu tư. Các mức trần này không được Chính phủ thông qua, do vậy làm ảnh hưởng đến tính chất thẩm quyền của chúng trong các hoạt động thương thảo ngân sách sau đó với từng tỉnh và bộ chi tiêu: đối với chi thường xuyên, Bộ Tài chính đứng ra thương thảo; đối với chi đầu tư, Bộ KH&ĐT đứng ra thương thảo.
29. Ngoài vấn đề tách biệt về trách nhiệm đối với ngân sách đầu tư và thường xuyên, một thách thức nữa trong việc gắn kết giữa kế hoạch, hoặc các chính sách của trunowng với ngân sách là tình trạng mỗi tỉnh đều có một Kế hoạch Phát triển KTXH 5-năm và kế hoạch thực hiện hàng năm riêng. Kế hoạch năm bao gồm danh mục các dự án được đề xuất hàng năm sau khi thảo luận giữa Ủy ban Nhân dân, Sở KH&ĐT và các sở ngành liên quan. Khi kế hoạch này được xếp cạnh các mục tiêu và chính sách quốc gia, kết quả cuối cùng là một môi trường kế hoạch tương đối vừa phân tán vừa chồng chéo, có thể còn thiếu nhất quán về mục tiêu và ưu tiên, đồng thời khó có thể gắn kết một cách có ý nghĩa với nguồn lực.
30. Việt Nam có ngân sách thống nhất về mặt pháp lý: ngân sách thường xuyên và đầu tư được tổng hợp vào một văn bản ngân sách năm duy nhất.¹⁰ Cách trình bày cũng có sự thống nhất, ít nhất đối với ngân sách trung ương trong văn bản ngân sách năm. Về mặt thể chế, ngân sách thường xuyên và đầu tư được lập và thương thảo riêng trước khi ngân sách được thông qua. Mặc dù chấp hành ngân sách được thực hiện qua hệ thống Kho bạc chung, thông tin báo cáo chi tiết về chi đầu tư còn thiếu trong các văn bản ngân sách tổng hợp. Ví dụ, ngân sách vốn đầu tư, trong các tài liệu công khai, không được bóc tách theo lĩnh vực. Ngân sách vốn đầu tư được Bộ KH&ĐT báo cáo riêng lên Quốc

10 Có bốn khía cạnh về lồng ghép ngân sách thường xuyên và đầu tư (tham khảo Webber, 2007, Tạp chí điều hành ngân sách của oECD, Tập 7, số 2): (i) Pháp lý; (ii) Thể chế; (iii) Trình bày; (iv) Quản lý.

hội, nhưng các báo cáo đó chưa được công khai. Các vấn đề về phân loại và quản lý chi tiêu trên được thảo luận tại phần 17 dưới đây, khiến cho các cơ quan có thẩm quyền khó có thể theo dõi tổng chi theo nội dung lĩnh vực. Ví dụ, công chúng khó có thể biết xây trường tiểu học mới được đến đâu trong một năm cụ thể.

31. Sự thống nhất trong quản lý diễn ra khi những người có trách nhiệm cho cả hai ngân sách làm việc cùng nhau dưới một người quản lý. Việt Nam, cũng như một số quốc gia châu Á có hai bộ và hai bộ trưởng - một chịu trách nhiệm về ngân sách thường xuyên và một về ngân sách đầu tư. Vấn đề chính trong tình huống này là mức độ hai bộ/ hai bộ trưởng có thể phối hợp với nhau trong các quy trình ngân sách. Luật NSNN (Điều 23) quy định Bộ KH&ĐT phối hợp với Bộ Tài chính và các bộ liên quan. Điều này là cần thiết trong lập ngân sách và thực hiện ngân sách nhằm đảm bảo toàn bộ chi tiêu được đánh mã đầy đủ và được thể hiện trong hệ thống ghi chép chi tiêu tin học hóa của Chính phủ, TABMIS. Yêu cầu “tổng quát” hiện nay trong Luật NSNN về sự phối hợp của Bộ Tài chính/Bộ KH&ĐT có lẽ đã đủ. Cách thức phối hợp cụ thể trong thực tế có thể được quy định tại các văn bản pháp quy. Cụ thể, tất cả các dự án đầu tư, tại mỗi địa bàn của một cấp chính quyền, cần được thực hiện qua TABMIS. Văn bản pháp quy cũng có thể làm rõ cách thức Bộ Tài chính và Bộ KH&ĐT phối hợp với các bộ chi tiêu trong việc lựa chọn dự án đầu tư, lập, thực hiện, kế toán và báo cáo tình hình thực hiện ngân sách - cả trong nội bộ cũng như lên Quốc hội và ra công chúng.

Khuyến nghị

- ▶ Đảm bảo Luật NSNN và/hoặc các văn bản pháp quy của Chính phủ quy định rằng mức trần chi tiêu do Bộ Tài chính và Bộ KH&ĐT đề xuất được: (i) Chính phủ phê duyệt chính thức; và (ii) được tôn trọng trong quá trình lập ngân sách năm.
- ▶ Chính sửa trong Luật NSNN về việc thiếu phân loại chi tiết đối với chi tiêu ngân sách (xem phần 15).
- ▶ Đảm bảo trong Luật NSNN và/hoặc các văn bản pháp quy của Chính phủ rằng mọi dự án đầu tư ở tất cả các cấp ngân sách (bao gồm cả những dự án sử dụng nguồn ngoài ngân sách của trung ương và địa phương) đều sử dụng thống nhất hệ thống phân loại ngân sách và báo cáo để có thể cung cấp thông tin chi tiêu tổng hợp cho một ngành hoặc một lĩnh vực cụ thể của chính phủ.

7. Quy tắc tài khóa ở cấp trung ương và cấp tỉnh

32. Để định hướng chính sách tài khóa và củng cố tài chính công, ngày càng có nhiều quốc gia đã thông qua các “quy tắc tài khóa”¹¹, có thể được định nghĩa là những hạn chế gần như cố định đối với các tổng mức ngân sách như thâm hụt tài khóa, nợ công, hoặc tổng Chi tiêu. Trong các Kế hoạch Phát triển KTXH, Quốc hội Việt Nam đã chính thức thông qua các chỉ tiêu tài khóa, v.d. quy tắc 65% GDP cho tổng nợ công (với trần nợ của chính phủ là 50% GDP). Kế hoạch phát triển KTXH 2011-2015 cũng đặt ra “quy tắc thu tối đa” là 22-23% GDP. Quyết định số 958 (tháng 7/2012) cũng quy định về các chỉ tiêu nợ công trung hạn liên quan đến khả năng trả nợ (v.d. nợ trên GDP) và khả năng thanh toán (v.d. tỷ lệ trả nợ trên xuất khẩu và thu của chính phủ) Việc công bố những chỉ tiêu tài khóa đó đặt ra vấn đề là những quy tắc đó có nên được đưa vào Luật NSNN sửa đổi hay không.
33. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy việc đưa vào Luật NSNN những quy tắc tài khóa định lượng là không nên. Nhiều quốc gia đã vi phạm những quy tắc được đưa vào luật.¹² Điều này cho thấy cần có sự linh hoạt để thay đổi về thời gian hoặc quy mô của các quy tắc tài khóa định lượng. Do vậy, tốt hơn hết là không nên đưa các quy tắc tài khóa định lượng vào Luật NSNN.
34. Thay vào đó, các quy tắc tài khóa định tính - hoặc các mục tiêu - có thể được đưa vào Luật NSNN. Ví dụ, Luật NSNN có thể yêu cầu tổng nợ công phải “được giảm xuống mức an toàn” (hoặc, ví dụ, “thâm hụt tài khóa tổng thể, ngoại trừ trong những thời điểm ngoại lệ, không được cao hơn mức cần thiết để đảm bảo tình trạng nợ công bền vững trong trung hạn”). Với cách hành văn như vậy trong Luật NSNN, Chính phủ có thể, dựa trên tham mưu của Bộ Tài chính, đặt ra mục tiêu tác nghiệp cho tổng nợ công là 65% GDP vào năm 2020, “để từng bước giảm xuống không quá 50% GDP sau năm 2020”, nếu muốn, mà không mâu thuẫn với Luật NSNN. Những quyết định như vậy của Chính phủ cần được công khai trong các tài liệu giải thích kèm theo dự thảo ngân sách hàng năm trình lên Quốc hội, nhất là trong tài liệu “chiến lược ngân sách năm”.

35. Cách thức tương tự có thể được áp dụng về nợ của cấp tỉnh: mặc dù Luật NSNN không nhất thiết phải đặt ra các chỉ tiêu định lượng, luật có thể đưa ra một điều nhằm hạn chế nợ của địa phương theo cách định lượng. Tiếp theo các văn bản pháp quy do Chính phủ ban hành có thể đặt ra các chỉ tiêu định lượng - các hạn mức trần - theo từng tỉnh. Mức nợ thực tế so với chỉ tiêu có thể được rà soát cẩn thận hàng năm, và nếu cần, các hình thức phạt có thể áp dụng cho các tỉnh chi tiêu quá mức.

36. Kiểm soát nợ của chính phủ - cả ở cấp trung ương và địa phương - có thể được tăng cường nếu có những quy tắc tài khóa về thâm hụt ngân sách hoặc tổng chi tiêu (việc thảo luận về lợi ích tương đối giữa các quy tắc về thâm hụt so với quy tắc về chi tiêu nằm ngoài phạm vi của tài liệu này.)¹³ Trong bối cảnh đó, một số quốc gia đã áp dụng các quy

11 Tham khảo, chẳng hạn, IMF (2009). Các quy tắc tài khóa: Chốt kỳ vọng về nền tài chính công bền vững, Vụ các vấn đề tài khóa, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>

12 Về kinh nghiệm tại nhiều quốc gia “tiên tiến”, tham khảo phần 5.4 của I. Lienert, *Luật Trách nhiệm Tài khóa: Có cần hay không?* Tạp chí Thương mại Quốc tế, Kinh tế học và Chính sách, tập 4, số 3 (2013).

13 Về vấn đề này, tham khảo chẳng hạn, Anderson, B. và J.J. Minarik (2006) *Thiết kế những lựa chọn về quy tắc chính sách tài khóa*, Tạp chí điều hành ngân sách của OECD, Tập 5. Số 4, tr. 159-208.

tắc “ngân sách cân đối” trong các Luật NSNN của họ (thậm chí cả trong Hiến pháp của họ¹⁴). Quy định chung tại một số quốc gia là áp đặt “quy tắc vàng” (vay nợ chỉ được dùng cho đầu tư) đối với tất cả các cấp chính quyền địa phương (v.d. Pháp). Quy tắc trên cũng được áp dụng tại Việt Nam, nghĩa là nợ chỉ phát sinh để đầu tư.

37. Đối với chính quyền địa phương, các tỉnh của Việt Nam được phép vay nợ lên tới 30% ngân sách đầu tư của mình (tăng lên 100% đối với Hà Nội và Tp. HCM). Khi sửa đổi Luật NSNN, ta nên luật hóa một quy tắc tài khóa định lượng về tổng nợ công (hoặc nợ của toàn bộ chính phủ), cân đối ngân sách tổng thể, và/hoặc tổng chi tiêu. Nếu khuyến nghị này được chấp nhận, cần phải có các quy tắc rõ ràng về phân chia nợ của “toàn bộ chính phủ” và/hoặc các chỉ tiêu về tổng chi tiêu giữa ngân sách trung ương và các cấp ngân sách địa phương. Nhiều quốc gia EU cũng có thể là đối tượng nghiên cứu vì thách thức về “chia sẻ gánh nặng” tài khóa là một vấn đề rất phổ biến tại các quốc gia khu vực đồng euro.
38. Phần thảo luận về quy tắc tài khóa nêu trên tập trung vào các tổng mức chính để ra quyết định về chính sách tài khóa. Ngay cả khi nếu Luật NSNN tiếp tục không bao gồm các quy tắc tài khóa định lượng (như khuyến nghị ở trên), để áp dụng các quy tắc tài khóa, cần phải định nghĩa rõ ràng về các khái niệm chính. Trong bối cảnh như vậy, Luật NSNN chưa định nghĩa rõ ràng về “cân đối ngân sách”. Vấn đề này sẽ được đề cập đến trong phần 20 ở dưới.

Khuyến nghị

- ▶ Xem xét khả năng đưa vào Luật NSNN sửa đổi một quy tắc tài khóa định tính (về nợ, cân đối ngân sách, hoặc tổng chi tiêu), áp dụng cho ngân sách trung ương, cấp tỉnh và dưới tỉnh để thay thế hoặc bổ sung cho các quy tắc tài khóa định lượng hiện hành.
- ▶ Tránh đưa các quy tắc tài khóa định lượng vào Luật NSNN. Nếu cần, những quy tắc đó có thể được đưa ra trong các văn bản pháp quy của Chính phủ.
- ▶ Nhất quán với các kế hoạch 5-năm và các quyết định của Thủ tướng Chính phủ, Luật NSNN cũng cần có yêu cầu về tài liệu chiến lược ngân sách hàng năm và trung hạn, (tối thiểu) phải xác định được ra các mục tiêu định lượng về nợ công và cân đối tài khóa tổng thể, với định nghĩa cụ thể.

14 Ví dụ, Đức sửa đổi Hiến pháp năm 2009 để thay đổi từ “quy tắc vàng” sang quy tắc “ngân sách cân đối” (thâm hụt tổng thể của toàn chính phủ không được vượt quá 0,35% GDP). Gần đây, các bang của Hoa Kỳ cũng đã áp dụng các quy tắc ngân sách cân đối hợp hiến, mặc dù chính quyền liên bang không có quy tắc tài khóa như thế (thay vào đó, họ chỉ đặt ra hạn mức của cơ quan lập pháp về tổng nợ của liên bang).

QUY TRÌNH PHÊ DUYỆT NGÂN SÁCH CỦA QUỐC HỘI VÀ HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP TỈNH

39. Luật NSNN trực tiếp đề cập đến vai trò của Quốc hội và các Ủy ban Quốc hội. Bằng cách sửa đổi các điều cụ thể trong Luật NSNN, vai trò của Quốc hội có thể được tăng cường. Các vấn đề chính liên quan đến vai trò của Quốc hội trong phê duyệt ngân sách được xem xét ở đây.

8. Báo cáo đánh giá trước khi lập ngân sách và định mức phân bổ ngân sách

Luật NSNN tại một số quốc gia đòi hỏi phải nghị luận trước khi lập ngân sách tại nghị viện. Mục đích là để nghị viện duyệt trước đề xuất của Chính phủ về các tổng mức ngân sách và các ưu tiên chính sách mới cho ngân sách của năm tiếp theo. Chẳng hạn tại Pháp, thảo luận trước khi lập ngân sách diễn ra đồng thời với thời điểm trình quyết toán và báo cáo tình hình thực hiện ngân sách năm trước đó lên Quốc hội (việc này thường diễn ra vào tháng 5-6 mỗi năm).

40. Luật NSNN không đòi hỏi chính quyền trung ương phải trình tài liệu trước khi lập ngân sách lên Quốc hội. Trong thực tế, Thủ tướng Chính phủ báo cáo lên Quốc hội vào tháng 5 về các định mức phân bổ ngân sách và ưu tiên chi tiêu cho năm tiếp theo (báo cáo PEFA, tr. 50). Luật NSNN không đòi hỏi phải công khai các báo cáo trước khi lập ngân sách đó. Trong quá trình lập ngân sách, Điều 39 của Luật NSNN yêu cầu các Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh phải dự thảo ngân sách địa phương báo cáo lên Thường trực Hội đồng Nhân dân “để xem xét và có ý kiến”, chứ không phải “để thông qua”. Thời điểm trình báo cáo không được quy định rõ trong Luật NSNN; điều này cần được làm rõ trong Luật NSNN hoặc các quy định/ng nghị định. Ngoài ra, sau khi nghị luận trước khi lập ngân sách, Quốc hội Việt Nam có thể cần bỏ phiếu về các tổng mức ngân sách cho năm tài khoá mới và giai đoạn trung hạn tiếp theo; đây sẽ là cơ sở vững chắc để chính phủ lập dự toán chi tiết.
41. Về phân bổ chi tiêu, Luật NSNN (các Điều 5, 37, 50, 58) có đề cập đến các định mức theo quy định của “cơ quan Nhà nước có thẩm quyền”. Về chi tiêu cụ thể, chẳng hạn cho giáo dục và đào tạo, hay cho khoa học và công nghệ, có các tỷ lệ tối thiểu cần được tôn trọng (“định mức phân bổ” tối thiểu lần lượt là 20% và 2% cho hai ngành đó). Đồng thời, ngân sách ngành y tế cũng cần tăng tối thiểu bằng mức tăng ngân sách chung. Cơ sở pháp lý và sự cần thiết của các tỷ lệ đó hiện chưa rõ ràng, ngoại trừ đó là cách Chính phủ bày tỏ mong muốn đảm bảo số chi ở mức tối thiểu cho các ngành đó.
42. Một câu hỏi hợp lý đặt ra là: tại sao lại là các ngành đó? Tại sao không chọn các ngành khác như bảo trợ xã hội và hưu bổng, chẳng hạn? Không phải báo cáo này khuyến khích đặt ra những tỷ lệ như vậy cho các ngành khác. Ngược lại, việc đặt ra các định mức đó làm giảm đi sự linh hoạt để phân bổ cho các ngành có ưu tiên cao nhất, được xác định bởi các cấp chính quyền trung ương và địa phương. Hơn nữa, trong các tài liệu được công khai, công chúng khó có thể biết chắc là

D. Quy trình phê duyệt ngân sách của Quốc hội và Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh

các định mức đó được tôn trọng hay không vì tài liệu về tình hình thực hiện ngân sách cuối năm không có thông tin công khai chi tiết về chi đầu tư (thảm khảo, chẳng hạn Bảng 3.2 về chênh lệch chi tiêu, báo cáo PEFA). Trong Luật NSNN, có thể không nhất thiết phải đề cập đến các định mức chi tiêu mà chỉ nên hành văn là “phân bổ chi tiêu theo các ưu tiên của Chính phủ”.

Khuyến nghị

- ▶ Làm rõ trong Luật NSNN về mục tiêu và nội dung của báo cáo trước ngân sách trình lên Quốc hội vào tháng 5 hàng năm.
- ▶ Đảm bảo trong Luật NSNN là báo cáo trước ngân sách đó được công khai ra công chúng.
- ▶ Làm rõ trong luật ngân sách về việc báo cáo trước ngân sách được công khai ở cấp tỉnh có phải là một thông lệ chuẩn mực hay không.
- ▶ Rà soát sự cần thiết phải duy trì các “định mức phân bổ” theo tỷ lệ tối thiểu cho các ngành cụ thể. Điều này có thể dẫn đến loại bỏ hoặc thay đổi về ngôn từ trong Luật NSNN.

9. Lịch phê duyệt và công bố ngân sách năm

43. Từ góc nhìn của nghị viện, có hai thời điểm quan trọng trong lịch biểu ngân sách năm có thể được đưa vào Luật NSNN, cụ thể là ngày nộp dự thảo ngân sách năm lên Quốc hội và ngày Quốc hội phê duyệt ngân sách năm. Mặc dù không có “thông lệ quốc tế tốt nhất” về thời gian cần để nghị viện xem xét dự thảo ngân sách, thông lệ tốt là dành cho nghị viện quốc gia (độc viện) hai ba tháng để xem xét dự thảo ngân sách năm của chính phủ và để nghị viện thông qua ngân sách đó trước khi bắt đầu năm tài khóa mới (các nghị viện lưỡng viện cần nhiều thời gian hơn).
44. Tại Việt Nam, thời gian trình và thông qua phức tạp hơn ở chỗ Quốc hội và Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh/dưới tỉnh phải phê duyệt ngân sách được tổng hợp cho nhiều cấp. Ở cấp quốc gia, hai thời điểm quan trọng trên đã được quy định trong Luật NSNN với yêu cầu “*dự toán ngân sách nhà nước và phương án phân bổ ngân sách trung ương năm sau phải được gửi cho các đại biểu Quốc hội chậm nhất là mười ngày trước ngày khai mạc kỳ họp cuối năm của Quốc hội năm trước*” (Điều 43). Thời điểm này thường rơi vào khoảng 1/10. Trong thời điểm đó, dự toán ngân sách chưa được công khai ra công chúng, và đó là điều bất thường so với thông lệ của hầu hết các quốc gia. Quốc hội có khoảng 6 tuần để xem xét và thông qua ngân sách vào 15/11 (Điều 15).

45. Quy trình thông qua ngân sách ở cấp tỉnh bắt đầu sau khi Quốc hội phê duyệt tổng mức ngân sách cho địa phương vào giữa tháng 11. Vì có thêm hai cấp chính quyền dưới cấp tỉnh có ngân sách năm cần được phê duyệt trước ngày 31/12, thời gian để phê duyệt ngân sách dành cho Hội đồng Nhân dân các cấp ở địa phương là quá ngắn. Chẳng hạn, Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh có thời gian đến mỏng 10 tháng 12 (Điều 45(3)) khoảng 3 tuần để xem xét và phê duyệt ngân sách năm của họ. Thời gian như vậy là ngắn, đặc biệt khi chi tiêu tại các tỉnh chiếm một tỷ lệ đáng kể trong tổng chi tiêu của Nhà nước (= 'toàn bộ chính phủ') (năm 2012, tỷ lệ đó khoảng 50%) và đang tăng lên.
46. Chính quyền cấp trên có một số "quyền phủ quyết" nhất định đối với ngân sách được thông qua bởi chính quyền cấp tỉnh và dưới tỉnh (Luật NSNN, Điều 47). Nếu chính quyền cấp tỉnh được thông báo sớm hơn và/hoặc chi tiết hơn về số chi tiêu phân bổ cho họ được Quốc hội quyết định (cũng là kiến nghị của báo cáo này), sẽ không có nhu cầu phải sử dụng các "quyền phủ quyết" đó. Vì cấp tỉnh và dưới tỉnh là nơi hiểu rõ nhất về các ưu tiên chi tiêu của họ - những ưu tiên này rõ ràng có sự khác nhau giữa các tỉnh ta nên rà soát lại Điều 47, trên quan điểm cho phép các tỉnh/các huyện/các xã được tự chủ hơn trong phân bổ chi tiêu, dĩ nhiên phải tuân theo các tham số chung do trung ương quyết định.
47. Có năm phương án giải quyết các vấn đề để dành nhiều thời gian hơn cho các "nghị viện" ở mỗi cấp chính quyền để xem xét dự thảo ngân sách cho "chính quyền" mỗi cấp lập ra:
- ▶ Không thay đổi gì hết. Đảm bảo các thời hạn như hiện nay được tôn trọng và phải xử lý công việc theo thời hạn đó.
 - ▶ Dành ít thời gian hơn cho Quốc hội, v.d. đến 31/10 hoặc 7/11 phải thông qua được ngân sách Nhà nước để dành nhiều thời gian hơn cho Hội đồng Nhân dân các tỉnh/các huyện/ các xã thông qua ngân sách của họ.
 - ▶ Lùi thời hạn 1/10 xuống vài tuần, kéo dài giai đoạn thông qua ngân sách ở tất cả các cấp chính quyền.
 - ▶ Yêu cầu Quốc hội phê duyệt số phân bổ ròng cho các tỉnh ngay từ đầu quá trình quyết định, v.d. trước 1-/10, theo một quy trình phê duyệt ngân sách hai giai đoạn (xem thảo luận kỹ hơn tại phần 13 bên dưới). Điều này cho phép mỗi cấp chính quyền có thể hoàn thiện dự thảo ngân sách của mình và Hội đồng Nhân dân các cấp địa phương có thể thông qua trước cuối tháng 12.
 - ▶ Phê duyệt các khoản bổ sung ròng cho các địa phương thật sớm trước 1/10, theo một thủ tục riêng. Chẳng hạn, Đan Mạch, một quốc gia có hệ thống thống nhất phân cấp cao, đã làm đúng như thế - có một yêu cầu pháp lý là phải thông báo cho từng chính quyền cấp khu vực và cơ sở về số trợ cấp hàng năm cho họ chậm nhất vào ngày 1/7.¹⁵

15 Tham khảo khảo sát ngân sách của OECD về Đan Mạch, trang 55, Tạp chí điều hành ngân sách của OECD, tập 4, số 1. Tại Đan Mạch, năm tài khoá bắt đầu (giống như Việt Nam) từ 1/1. Điều đó có nghĩa là chính quyền "cấp tỉnh" được thông báo về số trợ cấp sáu tháng trước năm tài khoá mới. Khoảng 2/3 tổng chi tiêu của chính phủ tại Đan Mạch được phân bổ và thực hiện tại cấp chính quyền khu vực và cơ sở. Trường hợp Đan Mạch là minh chứng về mức độ tin cậy cao của chính quyền trung ương đối với chính quyền khu vực và cơ sở.

D. Quy trình phê duyệt ngân sách của Quốc hội và Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh

48. Các phương án thứ 2 và 3 có thể được coi là “vá víu bên ngoài”. Phương án thứ 4 đòi hỏi phải thay đổi - và đơn giản hoá đáng kể - về hệ thống bổ sung ròng giữa các cấp chính quyền cho các tỉnh (các vấn đề liên quan đến thảo luận tại các phần 21 và 24 bên dưới). Phương án thứ 5 khá mạnh tay, có lẽ quá mạnh tay để có thể chấp nhận tại Việt Nam.

Khuyến nghị

- ▶ Yêu cầu trong Luật NSNN về công bố dự thảo ngân sách Nhà nước hàng năm vào thời điểm trình lên Quốc hội và dự thảo ngân sách chi tiết trình HĐND các cấp.
- ▶ Rà soát lại Điều 47 trên quan điểm trao thêm tự chủ cho các tỉnh/ các huyện, v.v. về phân bổ chi tiêu.
- ▶ Cân nhắc kéo dài thời gian dành cho HĐND cấp tỉnh và dưới tỉnh để thông qua ngân sách mỗi cấp (với điều kiện toàn bộ ngân sách được phê duyệt trước ngày 31/12).
- ▶ Xem xét lại các thời điểm trong Luật NSNN về trình và thông qua dự toán ngân sách Nhà nước (như được thảo luận tại các phương án trên).

10. Nội dung của dự toán ngân sách được Quốc hội và Hội đồng Nhân dân các cấp phê duyệt

49. Ngân sách thường có hai phần chính: (i) dự thảo ngân sách năm, trong đó (nếu ngân sách là ngân sách thống nhất¹⁶) để xuất dự toán thu chi mỗi năm; và (2) các tài liệu ngân sách nhằm giúp tìm hiểu về dự thảo ngân sách năm, v.d. kế hoạch tài khoá trung hạn (MTFF) và các tài liệu để ra các chính sách mới được đặt ra trong ngân sách, tác động định lượng của các chính sách thu và chi mới, rất nhiều các phụ lục giải trình hữu ích khác (tham khảo chẳng hạn như các Thông lệ Tốt nhất về Minh bạch Ngân sách năm 2002 của OECD www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf; hoặc các tài liệu trong khảo sát Chỉ số Ngân sách Mở (tham khảo <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey>).

16 Ở đây, ngân sách thống nhất nghĩa là đồng thời trình bày và thông qua cả thu và toàn bộ chi tiêu ngân sách. Tại các quốc gia nói tiếng Anh (v.d. Hoa Kỳ, Anh Quốc), dự thảo luật thu ngân sách có tác động đến các tổng mức ngân sách thường được nghị viện thông qua trong một quy trình riêng không liên quan gì đến việc nghị viện thông qua dự thảo chi tiêu, thường được gọi là “vấn bản phân bổ”. Ngược lại, tại các quốc gia nói tiếng Pháp và Tây Ban Nha, văn bản ngân sách thống nhất bao gồm thu và chi cần phê duyệt đồng thời do Quốc hội thông qua.

50. Tại Việt Nam, ngân sách Nhà nước được Quốc hội thông qua vào 15/11 theo biểu mẫu khá tổng hợp, mặc dù chưa được công bố trong khâu này. Đối với ngân sách trung ương, chi thường xuyên được chi tiết theo “lĩnh vực”, nhưng chi đầu tư không có chi tiết như vậy. Chi đầu tư được Bộ KH&ĐT trình riêng. Chi tiêu theo các đơn vị hành chính ở trung ương khá chi tiết theo nội dung kinh tế và lĩnh vực. Tại khâu này, ngân sách của các địa phương chưa được chi tiết chỉ có các tổng mức chi thường xuyên và đầu tư. Ngân sách chi tiết của cấp tỉnh theo đơn vị hành chính được Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh thông qua vào 10/12.

Sau khi ngân sách được hoàn thiện ở mỗi cấp, Bộ Tài chính mới công khai sau ngày 31/12 ngân sách được thông qua của trung ương, tỉnh, huyện và xã. Nội dung và cách trình bày các báo cáo ngân sách này khá hạn chế trong việc đem lại bức tranh toàn diện về các chính sách ngân sách.

51. Về tài liệu ngân sách năm, Điều 42 yêu cầu dự toán ngân sách Nhà nước và phương án phân bổ ngân sách trung ương do Chính phủ trình Quốc hội phải kèm theo các tài liệu sau đây:

- i. Tình hình thực hiện ngân sách nhà nước năm trước, các căn cứ xây dựng dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương, những nội dung cơ bản và giải pháp nhằm thực hiện dự toán ngân sách nhà nước;
- ii. Các nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước, trong đó nêu rõ các mục tiêu, chương trình quan trọng của nền kinh tế quốc dân và các chính sách lớn của Đảng và Nhà nước có liên quan đến ngân sách nhà nước;
- iii. Các nhiệm vụ thu ngân sách nhà nước, kèm theo các giải pháp nhằm huy động nguồn thu cho ngân sách nhà nước;
- iv. Bội chi ngân sách nhà nước và các nguồn bù đắp; tỷ lệ bội chi so với tổng sản phẩm trong nước;
- v. Báo cáo các khoản nợ của Nhà nước, trong đó nêu rõ số nợ đến hạn phải trả, số nợ quá hạn phải trả, số lãi phải trả trong năm, số nợ sẽ phát sinh thêm do phải vay để bù đắp bội chi ngân sách nhà nước, khả năng trả nợ trong năm và số nợ đến cuối năm;
- vi. Các chính sách và biện pháp cụ thể nhằm ổn định tài chính và ngân sách nhà nước;
- vii. Danh mục, tiến độ thực hiện và mức dự toán đầu tư năm kế hoạch đối với các dự án, các công trình quan trọng quốc gia thuộc nguồn ngân sách nhà nước đã được Quốc hội quyết định;
- viii. Dự toán chi của từng Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở trung ương theo từng lĩnh vực; nhiệm vụ thu, chi, tỷ lệ phần trăm (%) phân chia đối với các khoản thu phân chia và số bổ sung từ ngân sách trung ương cho ngân sách từng tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương;
- ix. Các tài liệu khác nhằm thuyết minh rõ dự toán thu, chi ngân sách nhà nước và phương án phân bổ ngân sách trung ương.

52. Danh mục này đầu tiên thấy có vẻ khá đầy đủ, đặc biệt với mục 9, cho phép Chính phủ cung cấp các thông tin bổ sung thêm nếu muốn. Tuy nhiên, so với các thông lệ quốc tế tốt, Luật NSNN cần yêu cầu công khai thêm.¹⁷ Những vấn đề cơ bản cần công khai thêm bao gồm một tài liệu trình bày về hiệu quả hoạt động tài khoá trong hai năm qua, các chính sách, ưu tiên và mục tiêu ngân sách trong trung hạn (như

17 Tham khảo "Đánh giá về minh bạch tài khoá tại Việt Nam," Ngân hàng Thế giới (2013), các phần B, C và D.

thảo luận tại phần 5 ở trên), cũng như chi tiết thêm về lý do đề ra chiến lược ngân sách và các chính sách mới nếu được đề xuất trong dự thảo ngân sách năm cho năm ngân sách mới. Các nghĩa vụ công khai cụ thể khác (được thảo luận tại các phần 1, 30 và 22) cũng có thể được đặt ra trong Luật NSNN sửa đổi.

53. Một số biện pháp trên nhằm giúp tăng cường minh bạch và nội dung phân tích trong các báo cáo ngân sách Nhà nước. Điều này giúp Quốc hội nhận định tốt hơn về mối quan hệ giữa ngân sách và chính sách của Chính phủ, hiệu quả hoạt động tài khoá và bền vững tài khoá, cũng như hiệu suất sử dụng các nguồn lực công. Các yêu cầu báo cáo như đã nêu ở trên được quy định cụ thể tại Nghị quyết số 387 (2003) của Quốc hội. Nghị quyết này đề ra một loạt các bảng biểu ngân sách chuẩn mà Chính phủ cần trình lên Quốc hội. Tuy nhiên, qua xem xét các bảng biểu đó, ta thấy còn nhiều thứ phải đơn giản hoá và chuẩn hoá về phân loại ngân sách (được thảo luận thêm ở phần dưới).

Khuyến nghị

- ▶ Yêu cầu trong Luật NSNN về công bố các dự thảo ngân sách chi tiết hàng năm và ngân sách cấp tỉnh/huyện/xã (về chi tiết, tham khảo thảo luận về phân loại tại phần 15 ở dưới).
- ▶ Yêu cầu trong Luật NSNN phải có kế hoạch tài khoá trung hạn (MTFF) được cập nhật trong các tài liệu ngân sách kèm theo gồm (i) báo cáo trước khi trình ngân sách (thảo luận tại phần 8 ở trên) và (ii) dự thảo ngân sách Nhà nước năm.
- ▶ Rà soát lại Điều 42 Luật NSNN trên quan điểm mở rộng nhằm đặt ra nghĩa vụ báo cáo hàng năm các dự báo về chi tiêu thuế, rủi ro tài khoá, các quỹ công ngoài ngân sách, số ngân sách trợ cấp cho các DNNN, chi tiêu thuế, rủi ro tài khoá và các thông tin ngân sách thiết yếu khác.

11. Các vấn đề cần công khai cụ thể: chi tiêu thuế và các rủi ro tài khoá

54. Chi tiêu thuế bao gồm miễn giảm đối với cơ sở thu thuế, các khoản trợ cấp được trừ trên thu nhập gộp, tín dụng thuế trên nghĩa vụ thuế phải nộp, cắt giảm thuế suất, và triển hoãn thuế (như bằng phương pháp khấu hao gia tốc). Chi tiêu thuế thường có tác động giống như các chương trình chi tiêu thực. Ví dụ, trợ cấp cho các cá nhân, hộ gia đình hoặc doanh nghiệp có thể được thực hiện qua các chương trình chi tiêu hoặc xử lý qua ưu đãi thuế. Tuy nhiên, sau khi áp dụng, chi tiêu thuế không cần cơ quan lập pháp phải phê duyệt hàng năm, do đó không bị giám sát nhiều như chi tiêu thực. Việc mở rộng chi tiêu thuế do đó dẫn đến thiếu minh bạch nghiêm trọng.

-
55. Vì lý do đó, thông lệ tốt là nên có một báo cáo về các chi tiêu thuế lớn của chính quyền trung ương trong các tài liệu ngân sách. Báo cáo đó cho biết mục đích chính sách công của mỗi khoản, thời hạn cũng như đối tượng hưởng lợi dự kiến. Nếu có thể, các khoản chi tiêu thuế lớn nên được lượng hoá. Trong Luật NSNN, chính quyền trung ương và địa phương hiện chưa có nghĩa vụ phải lập báo cáo về các khoản chi tiêu thuế lớn đem lại lợi ích cho các DNNN, các doanh nghiệp khác, các hộ gia đình, các tỉnh, và gửi báo cáo kèm theo dự thảo ngân sách hàng năm ở dạng một phụ lục giải thích.
56. Tại Việt Nam, nhiều khoản chi tiêu thuế được áp dụng từ tháng 1/2013 qua Nghị quyết số 02 của Chính phủ. Đó là một danh mục minh bạch về miễn giảm thuế cho các doanh nghiệp. Tuy nhiên, văn bản này được ban hành tách biệt với các tài liệu về ngân sách Nhà nước và Chính phủ chỉ đưa ra ước tính sơ bộ về các chi phí tài khoá.
57. Thông lệ quốc tế tốt đòi hỏi các rủi ro tài khoá lớn phải được xác định và được lượng hoá nếu có thể. Hộp 1 mô tả về những gì có thể được đưa vào báo cáo về rủi ro tài khoá. Báo cáo PEFA của Việt Nam (chỉ số PI-9) cho biết hiện đã có tiến triển trong những năm gần đây trong việc báo cáo về các rủi ro tài khoá của các DNNN gửi Quốc hội. Việc báo cáo về những rủi ro liên quan đến vay nợ của các tỉnh cũng có sự cải thiện, mặc dù trung ương chưa có thông tin đầy đủ. Phân tích rủi ro tài khoá nên được mở rộng, bằng cách cung cấp một Báo cáo toàn diện về các rủi ro tài khoá cho Quốc hội, Hội đồng Nhân dân các cấp, và công chúng, bên cạnh các dòng được nêu tại Hộp 1. Luật NSNN hiện chưa đặt ra nghĩa vụ phải lập báo cáo về rủi ro tài khoá gửi kèm dự thảo ngân sách năm ở dạng phụ lục giải thích.

Hộp 1. Báo cáo về Rủi ro Tài khoá

Báo cáo về rủi ro tài khoá hàng năm trình bày tổng quan về tất cả các rủi ro tài khoá quan trọng, được lượng hoá trong khả năng có thể. Nếu dự phòng rủi ro được lập trong quỹ dự trữ dự phòng ngân sách, vấn đề này cần được nêu ra. Báo cáo này có thể đưa ra các thông tin về rủi ro tách ra theo các nội dung sau:

(1) **Khác biệt trong các giả định dự báo chính**--tác động tài khoá của những khác biệt trong các giả định chính là căn cứ để đưa ra các dự báo kinh tế vĩ mô (v.d. tác động thâm hụt tài khoá của việc tăng hoặc giảm 1 điểm phần trăm tốc độ tăng trưởng GDP, lạm phát, lãi suất, hoặc tỷ giá so với các tỷ lệ trung ương giả định trong dự báo ngân sách); và tác động tài khoá do chênh lệch trong các giả định chính làm căn cứ để đưa ra các dự báo thu chi ngân sách (v.d. thay đổi về thuế suất hiệu quả, tăng lương khu vực công, hoặc số người nhận trợ cấp xã hội bình quân).

(2) **Các nghĩa vụ nợ dự phòng**--đó có thể là những khoản bảo lãnh, bồi thường, và bảo hành, vốn góp chưa đến thời điểm huy động (ví dụ, của các tổ chức tài chính quốc tế), và kiện tụng bất lợi đối với chính phủ.

(3) **Chưa rõ về quy mô những khoản cam kết chi tiêu cụ thể**--nếu ngân sách đã dự trù chi tiêu cho một hoạt động mà sự thiếu rõ ràng về chi phí lớn hơn bình thường, rủi ro đó phải được công khai. Ví dụ, Chính phủ có thể cam kết với người gửi tiền tại một tổ chức tài chính gặp khó khăn là những khoản tiền gửi của họ sẽ được tôn trọng. Tuy nhiên, vào thời điểm hoàn thiện dự toán, chi phí của khoản cam kết đó chưa hề rõ ràng.

(4) **Các nội dung khác không thể đưa vào dự toán vì chưa rõ ràng về thời điểm, quy mô và khả năng xảy ra**--chẳng hạn, Chính phủ có thể đã tuyên bố dự kiến chung là thay đổi chính sách về chi tiêu hoặc thuế, nhưng chưa có đầy đủ chi tiết hoàn thiện để đưa vào dự toán.

Nguồn: Sổ tay kèm theo Bộ Quy tắc về Minh bạch Tài khoá của IMF, 2001

Khuyến nghị

58. Yêu cầu trong Luật NSNN là dự thảo ngân sách trình “cơ quan lập pháp” cấp trung ương và địa phương phải kèm theo (trong các tài liệu ngân sách):

- ▶ Ước tính về chi tiêu thuế và đưa vào các tài liệu ngân sách trình lên Quốc hội, Hội đồng Nhân dân các cấp và công chúng.
- ▶ Báo cáo về rủi ro tài khoá đối với các số liệu ước tính chính trong dự toán ngân sách.
- ▶ Từng bước cải thiện về chất lượng và phạm vi rủi ro trong báo cáo về rủi ro tài khoá.

12. Thẩm quyền sửa đổi ngân sách của Quốc hội và Hội đồng Nhân dân các cấp

59. Một trong những thẩm quyền quan trọng nhất về tiềm năng của cơ quan lập pháp là khả năng thay đổi quy mô và cơ cấu dự thảo ngân sách do cơ quan hành pháp đề xuất. Hầu hết các Luật NSNN đều cụ thể hoá mức độ Nghị viện của quốc gia có thể sửa đổi dự thảo này. Trong bối cảnh đó, có ba phương án chính đối với luật. Ta có thể quy định rõ Nghị viện có:

- ▶ **Thẩm quyền sửa đổi không hạn chế:** cơ quan lập pháp có thể tăng hoặc giảm dự toán thu mà không gặp trở ngại gì (đây là trường hợp tại hơn một nửa các quốc gia OECD, mặc dù trong thực tế, các nghị viện thường tự kiểm chế vì các lý do chính trị).
- ▶ **Thẩm quyền sửa đổi hạn chế.** Luật NSNN của một số quốc gia OECD đặt ra những hạn chế khác nhau đối với nghị viện của họ. Một phương án là cơ quan lập pháp được phép thay đổi về thu và chi trong điều kiện không làm thay đổi cân đối ngân sách được chính phủ đề xuất.
- ▶ **Thẩm quyền sửa đổi không đáng kể.** Một số quốc gia OECD, chủ yếu là các quốc gia theo truyền thống nghị viện Anh (Ốt-xtrây-li-a, Niu Di-lân, Anh, v.v.) hạn chế thẩm quyền sửa đổi của nghị viện của họ rất nhiều. Chẳng hạn tại Ca-na-đa, chỉ có nghị viện mới được cắt giảm chi tiêu.

60. Để ổn định tài khoá trung trung hạn, tốt nhất là nên hạn chế quyền lực của nghị viện. Có bằng chứng cho thấy hạn chế về thẩm quyền sửa đổi của nghị viện đem lại kết quả tài khoá tốt hơn về tổng thể.¹⁸ Luật NSNN của một số quốc gia quy định không được phép tăng tổng chi tiêu do chính phủ đề xuất. Trong các trường hợp khác, tổng chi có thể tăng với điều kiện các biện pháp huy động thu mới cũng được phê duyệt trong dự toán ngân sách. Trong cả hai trường hợp, nghị viện có thể thay đổi cơ cấu chi tiêu. Chẳng hạn, nghị viện có thể có quyền tái phân bổ chi tiêu đề xuất giữa: (i) các đơn vị hành chính; (ii) các nhóm mục chi lớn theo nội dung kinh tế; (iii) các chương trình ngân sách, tiểu chương trình hoặc lĩnh vực. Vấn đề quan trọng ở đây là cần phân biệt giữa “đơn vị phân bổ” với cấu trúc phân loại ngân sách chi tiết.

61. Nghị viện thường không phân bổ chi tiêu theo tất cả các cách phân loại chi tiêu như được thảo luận tại phần 17 bên dưới mà chỉ một phần. Theo Luật NSNN, Nghị viện có thể trao quyền cho Chính phủ để tiếp tục phân bổ chi tiêu ở các cấp chi tiết. Ví dụ, tại Pháp, Nghị viện của họ phân bổ chi tiêu theo chương trình, chính phủ có thể hoán đổi mục chi ngoài lương trong phạm vi mỗi chương trình để chi đầu tư mà không gặp bất kỳ hạn chế nào, truy nhiên có hạn mức trần chi lương cho mỗi chương trình, nghĩa là nếu chính phủ muốn tăng chi lương trong một chương trình ngân sách bất kỳ, họ cần phải xin phép nghị viện để thực hiện; ngược lại, chính phủ có thể tăng chi ngoài lương bằng cách giảm chi lương mà không cần nghị viện phê duyệt.

18 “Các quốc gia có thẩm quyền tự do sửa đổi đề xuất ngân sách của cơ quan hành pháp có chi tiêu công ở mức cao hơn. Tác động khá lớn về mức cũng như về mặt thống kê: Tham khảo trang 134 của J. Wehner (2010) “Cơ quan lập pháp và quy trình ngân sách”, Palgrave Macmillan. Wehner kết luận rằng “thẩm quyền sửa đổi của cơ quan lập pháp (nếu không có các “thể chế lập pháp” khác) là yếu tố mang tính quyết định về kết quả chính sách tài khoá.”

**D. Quy trình phê duyệt
ngân sách của Quốc hội
và Hội đồng Nhân dân
cấp tỉnh**

62. Các thẩm quyền sửa đổi ngân sách của Quốc hội không bị hạn chế về ngân sách chi. Tại một số quốc gia, quốc hội nâng dự toán thu mà không thông qua các biện pháp huy động thu để bù đắp đầy đủ cho những sửa đổi về dự toán thu (v.d. tại một số quốc gia sản xuất dầu mỏ, nghị viện tăng các giả định về giá dầu trong tương lai). Điều này được thực hiện chỉ để tăng chi. Mặc dù điều đó không tạo ra thay đổi trước về thâm hụt ngân sách, nhưng nó thường dẫn đến thâm hụt sau đó (thực thu trừ đi thực chi thường cao hơn dự báo, trừ khi các giả định của chính phủ quá bảo thủ). Nếu có vấn đề như thế, Luật NSNN cần phải có một điều để ngăn ngừa cơ quan lập pháp tăng dự báo thu vì “các lý do kỹ thuật” (nghĩa là không dựa trên căn cứ các biện pháp huy động thu). Ngược lại, chính phủ và nghị viện có thể thống nhất công thức về các tham số chính như giả định về giá dầu được sử dụng để dự báo thu ngân sách (và/hoặc chi tiêu). Các tiêu chí áp dụng cho công thức này cần được đưa vào Luật NSNN.
63. Tại Việt Nam, Điều 46, Luật NSNN có hướng dẫn về sửa đổi ngân sách. *Trong quá trình thảo luận, quyết định dự toán ngân sách và phân bổ ngân sách tại Quốc hội, Hội đồng nhân dân, khi quyết định tăng các khoản chi hoặc bổ sung khoản chi mới, Quốc hội, Hội đồng nhân dân đồng thời xem xét và quyết định các giải pháp để bảo đảm cân đối ngân sách.* Điều này, mặc dù chưa hoàn toàn rõ ràng, (ít nhất là trên bản dịch tiếng Anh) nhưng dường như cho thấy Quốc hội có thể tăng chi miễn là các biện pháp huy động thu được Quốc hội đề xuất và thông qua. Tuy nhiên, điều này không quy định rõ là cân đối ngân sách phải giữ nguyên không thay đổi. Nội dung chỗ này cần làm rõ.
64. Điều 15 4 c quy định về Mức bổ sung từ ngân sách trung ương cho ngân sách từng địa phương, bao gồm bổ sung cân đối ngân sách và bổ sung có mục tiêu. Điều này dường như cho phép Quốc hội tăng ngân sách của địa phương bằng ngân sách trung ương, mặc dù chưa rõ ràng về việc tài trợ.
65. Luật NSNN không có các quy định rõ ràng về việc Quốc hội có thể tăng hoặc giảm dự toán thu. Đồng thời, mặc dù Quốc hội có thể “có ý kiến” về dự thảo ngân sách (Điều 16), nhưng có lẽ Chính phủ không có nghĩa vụ phải chấp nhận những nhận xét đó.
66. Khó có thể biết về mức độ Quốc hội sửa đổi dự thảo ngân sách trong những năm gần đây. Điều này là do dự thảo ngân sách Nhà nước hàng năm không được công khai ra công chúng. Tuy nhiên, rất có khả năng là cơ quan lập pháp các cấp rất cuộc phải tuân theo chính quyền trung ương. Chẳng hạn, Điều 47 nêu rõ chính quyền trung ương được quyền thay đổi dự toán năm của các tỉnh: *Thủ tướng Chính phủ có quyền yêu cầu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh điều chỉnh lại dự toán ngân sách, nếu việc bố trí ngân sách địa phương không phù hợp với quyết định của Quốc hội.* Chính quyền cấp tỉnh cũng thực thi thẩm quyền tương tự đối với Hội đồng Nhân dân cấp huyện (Điều 47, mục 2). Trong hoàn cảnh đó, Quốc hội và Hội đồng Nhân dân các cấp chỉ có thể sửa đổi ngân sách ở mức không đáng kể.

Khuyến nghị

- ▶ Làm rõ trong Luật NSNN về thẩm quyền sửa đổi ngân sách của Quốc hội và Hội đồng Nhân dân, v.d. nêu rõ Quốc hội và Hội đồng Nhân dân có thẩm quyền tăng chi do chính phủ (UBND) đề xuất trong dự thảo ngân sách năm hay không, và nếu có thì thẩm quyền đó chỉ được trao với điều kiện thông qua các các sắc thuế mới hoặc nguồn thu ngoài thuế để bù đắp mức tăng bất kỳ trong cân đối ngân sách (theo chỉ tiêu tại GFSM 2001) hoặc Quốc hội có thể tăng mức vay nợ đề xuất và liên quan là nợ công.

13. Quốc hội phê duyệt ngân sách theo hai giai đoạn

67. Mặc dù Luật NSNN quy định về vai trò của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Ủy ban Kinh tế và Ngân sách (các điều 15-17), luật chưa làm rõ về thời gian xử lý nội bộ trong Quốc hội. Tại nhiều quốc gia, chi tiết về các thủ tục đó được đưa vào các quy định được chính Nghị viện ban hành. Qua các phương án thảo luận ở trên, để thông báo sớm hơn về số bổ sung ròng cho ngân sách các tỉnh và dưới tỉnh cho năm tài khoá tiếp theo, nên cần nhắc trong Luật NSNN về khả năng phê duyệt ngân sách theo hai giai đoạn.
68. Quy trình phê duyệt ngân sách theo hai giai đoạn tại nghị viện là quy trình trong đó, ngay từ đầu quy trình phê duyệt, Nghị viện quyết định về các tổng mức thu, tổng chi. Đối với Việt Nam, có thể tách ra thành tổng chi của trung ương và tổng số bổ sung cho các địa phương, và mức bù đắp ngân sách hàng năm (số bù đắp ròng, trong đó có thể phân biệt số vay mới, số trả nợ vay, và bán tài sản ròng). Điều này cho phép nghị viện trước hết tập trung vào quản lý tài khoá tổng thể. Việc phê duyệt có thể thực hiện qua ghi nhận các tổng mức thu, chi và cân đối ngân sách tại kế hoạch tài khoá trung hạn (MTFF). Trong giai đoạn thứ hai, dự toán chi ngân sách chi tiết của trung ương và địa phương được phê duyệt (tại Việt Nam, như được bàn tại phần 5 bên dưới, đối với chi ngân sách trung ương, cần phải có nhiều chi tiết dự toán hơn so với hiện nay; dự toán cũng cần bao gồm chi tiêu ngân sách địa phương). Một số quốc gia, bao gồm cả Pháp và Thụy Điển, cũng đã áp dụng thủ tục như thế (Hộp 2).
69. Theo Luật Quản lý Nợ Công năm 2009, Bộ Tài chính phải lập chiến lược quản lý nợ dài hạn, chương trình nợ trung hạn và kế hoạch vay nợ hàng năm. Theo Nghị định 79, chiến lược dài hạn được Quốc hội thông qua, còn các kế hoạch trung hạn và hàng năm do Văn phòng Thủ tướng thông qua. Trong ngân sách năm, số vay bù đắp ngân sách gộp và ròng cần phải nhất quán với chương trình nợ trung hạn. Trong bối cảnh áp dụng thủ tục phê duyệt ngân sách hai giai đoạn, Luật NSNN có thể yêu cầu về số vay mới hàng năm tính gộp và tính ròng (vay mới trừ đi trả nợ gốc).

**D. Quy trình phê duyệt
ngân sách của Quốc hội
và Hội đồng Nhân dân
cấp tỉnh**

Khuyến nghị

- ▶ Xem xét đưa vào Luật NSNN các đặc điểm chính nêu trên về quy trình phê duyệt ngân sách hai giai đoạn tại Quốc hội và Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh.

Hộp 2. Phê duyệt ngân sách hai giai đoạn tại Nghị viện: Pháp và Thụy Điển

Pháp: Thủ tục phê duyệt ngân sách qua hai giai đoạn được thực hiện theo yêu cầu của Luật ngân sách Pháp (OBL) 2001. Các đặc điểm chính gồm:

- ▶ Một “bảng cân đối” cản trng trong dự thảo ngân sách. Bảng này trình bày tổng thu và nguồn bù đắp ngân sách mới, được cân đối với tổng chi và số trả nợ gộp.
- ▶ Trong giai đoạn thứ nhất, Nghị viện phê duyệt “bảng cân đối”, trong đó phê duyệt mức trần cho tổng chi của năm tài khóa mới sắp tới.
- ▶ Tiếp theo, Nghị viện thảo luận về phân bổ chi tiêu chi tiết, kể từ năm 2005 đã được lập và thông qua theo chương trình (khoảng 150 chương trình. Các chương trình bao gồm cả chi đầu tư và thường xuyên.
- ▶ Ngân sách chi tiết (nhất là chi tiêu của từng chương trình) được Nghị viện chính thức thông qua tại giai đoạn hai. Theo Luật ngân sách, việc này phải thực hiện trước cuối tháng 12.
- ▶ Sau đó, Chính phủ thực hiện ngân sách chi tiêu được giao chi tiết, trong đó bao gồm cả chi tiêu được phân loại chi tiết theo nội dung kinh tế để phục vụ kiểm soát chi: Luật ngân sách cấm Chính phủ tăng chi lương bằng cách giảm chi ngoài lương (ngược lại, trong phạm vi một chương trình, Chính phủ có thể sử dụng dự toán chi lương để tăng chi ngoài lương, bao gồm cả chi cho các dự án đầu tư).
- ▶ Toàn bộ dự toán chi tiêu được công bố công khai. Báo cáo chi tiêu chi tiết cuối năm của mỗi chương trình ngân sách được công khai trên trang web của Bộ Tài chính.

Thụy Điển: Để kiểm soát tổng mức chi của Chính phủ, vào giữa thập kỷ 1990, hệ thống ngân sách “từ trên xuống” được thiết lập và được quy định trong Luật Ngân sách Nhà nước năm 1996. Các đặc điểm chính bao gồm:

- ▶ Dự thảo ngân sách chi tiết được trình lên Nghị viện vào khoảng 20/9, trên ba tháng trước khi năm tài khóa mới bắt đầu vào 1/1.
- ▶ Trong giai đoạn thứ nhất, tổng chi tiêu cho năm thứ 4 -- năm sau giai đoạn kế hoạch ngân sách trung hạn (MTBF) ba năm -- được Ủy ban Tài chính Nghị viện thông qua. Ủy ban cũng xác định trần cho 27 lĩnh vực chi tiêu cho năm tài khóa mới sắp tới (sau khi cân nhắc về thu ngân sách).
- ▶ Tiếp theo, Ủy ban Nghị viện thảo luận tập trung vào dự toán chi tiêu chi tiết trong phạm vi 27 mức trần cho các lĩnh vực chi. Những thảo luận này diễn ra vào tháng 10 và 11.
- ▶ Ngân sách được Nghị viện chính thức thông qua trong giai đoạn hai, thường vào giữa tháng 12.
- ▶ Chính phủ phân giao chi tiêu chi tiêu và tiếp tục ban hành các chỉ thị phân bổ cho từng cơ quan trng số 300 -- 400 cơ quan của Thụy Điển chịu trách nhiệm chấp hành ngân sách.
- ▶ Toàn bộ các dự toán chi tiêu được công bố công khai. Báo cáo chi tiêu cuối năm về chi tiêu do các cơ quan chính phủ thực hiện được công khai trên trang web của các cơ quan đó.

Nguồn: Trang web của Bộ Tài chính của cả hai quốc gia. Đối với Thụy Điển, “Quy trình ngân sách của chính phủ trung ương”.

14. Ngân sách kế thừa, ngân sách bổ sung và đánh giá ngân sách giữa kỳ

70. Điều quan trọng là phải phân biệt giữa “ngân sách kế thừa” và “ngân sách bổ sung”. “Ngân sách kế thừa” là ngân sách cần được triển khai đầu năm tài khóa mới nếu Nghị viện không thông qua ngân sách năm trước khi bắt đầu năm tài khóa mới. Ngược lại, “ngân sách bổ sung” là đề xuất sửa đổi ngân sách đã được Quốc hội thông qua. Bất kỳ Luật NSNN nào cũng phải có những quy định rõ ràng về cả hai khái niệm trên.
71. “Ngân sách kế thừa” không bao giờ phải trình lên Nghị viện. Luật NSNN cần quy định rằng trong năm tài khóa mới, ngân sách tạm thời của năm sẽ được thực hiện theo cách thức cụ thể. Tại hầu hết các quốc gia, khi Quốc hội chưa thông qua ngân sách kịp thời, Luật NSNN quy định ngân sách của năm tới sẽ được thực hiện với tỷ lệ theo tháng bằng 1/12 ngân sách năm trước đó¹⁹.
72. Trong Luật NSNN của Việt Nam, Điều 52 không nêu rõ vấn đề trên. Mặc dù “sách dự toán ngân sách” chi tiết được công bố chung vào ngày 1/1 (và đã được công khai đầu tháng 1 trong những năm gần đây), nhưng dù sao vẫn có khả năng là dự toán ngân sách được Quốc hội thông qua chưa được ban hành vào thời điểm đó. Với khả năng đó, Điều 52 cần quy định rõ ngân sách năm của năm trước đó tại mỗi đơn vị sử dụng ngân sách sẽ được thực hiện với tỷ lệ theo tháng là 1/12 ngân sách của năm trước.
73. Ngân sách “bổ sung” hoặc điều chỉnh là tăng hoặc giảm dự toán chi đã được Nghị viện thông qua trước đó. Nhu cầu về ngân sách này có thể phát sinh do những giả định ban đầu về thu hoặc kinh phí cho các chính sách chi tiêu chưa phù hợp, hoặc chính sách mới được quyết định ngoài chu trình ngân sách (không phải là thông lệ nên theo), hoặc dự trữ dự phòng của ngân sách năm (xem phần 18 dưới đây) đã cạn.
74. Điều không tránh khỏi là thu ngân sách trong thực tế sẽ khác với dự toán của ngân sách năm, ngay cả khi dự toán năm được lập dựa trên những giả định sát thực tế.²⁰ Chẳng hạn, hoạt động kinh tế có thể cao hơn hoặc thấp hơn so với giả định, khiến cho thu thực hiện cao hơn hoặc thấp hơn so với số thu trong dự toán ngân sách. Ngoài ra còn có các áp lực chi tiêu cao hơn dự toán ngân sách được giao. Vì lý do đó, chính phủ có thể vận dụng quyền theo Luật NSNN để đề xuất ngân sách bổ sung lên Nghị viện để phê duyệt. Tùy theo thẩm quyền sửa đổi ngân sách (như thảo luận ở trên), Nghị viện có thể phê duyệt hoặc không phê duyệt những thay đổi đề xuất.
75. Sau khi thực hiện ngân sách được 6 tháng, Bộ Tài chính theo dõi tình hình thực hiện ngân sách sẽ biết được ngân sách năm có được thực hiện đúng hướng hay không. Thông lệ quốc tế tốt đòi hỏi Nghị viện phải thực hiện đánh giá chính thức giữa năm, trong đó cơ quan lập pháp sẽ xem xét các kết quả thu, chi và cân đối ngân sách so với ngân sách được thông

19 Luật NSNN của một số quốc gia cho phép ngân sách của năm tiếp theo được thực hiện trên cơ sở dự toán chi do Chính phủ đề xuất. Tuy nhiên, điều này ảnh hưởng đến nguyên tắc “thẩm quyền tối cao của nghị viện”.

20 Tại một số quốc gia, dự toán thu được cố tình ước tính thấp. Điều này cho phép giải quyết những phát sinh ngoài dự kiến (hụt thu) mà không phải nhờ đến các biện pháp cắt giảm chi tiêu khó khăn. Tại các quốc gia khác, dự toán thu được cố tình ước tính cao để tuân thủ các quy tắc tài khóa về thâm hụt ngân sách.

**D. Quy trình phê duyệt
ngân sách của Quốc hội
và Hội đồng Nhân dân
cấp tỉnh**

qua. Nếu cần thiết, Chính phủ sẽ đề suất các chính sách thu hoặc chi mới--và dự toán mới cho ngân sách năm (có thể cả trong trung hạn)--để điều chỉnh theo các xu hướng mới phát sinh khi thực hiện ngân sách. Luật NSNN của Việt Nam không đặt ra quy định phải đánh giá chính thức tình hình thực hiện ngân sách sau sáu tháng.

76. Luật NSNN của Việt Nam (Điều 49) bao gồm những quy định về “điều chỉnh ngân sách” với hai trường hợp được phân biệt: trường hợp có những “thay đổi lớn” về ngân sách và trường hợp cần điều chỉnh “nhưng không gây ra thay đổi lớn về ngân sách”. Trong cả hai trường hợp, Quốc hội (hoặc Ủy ban Thường vụ) đều được thông báo. Tuy nhiên, theo nguyên tắc “thẩm quyền tối cao của cơ quan lập pháp”, đối với trường hợp thứ nhất, Luật NSNN cần quy định cụ thể là Quốc hội sẽ *phê duyệt* ngân sách sửa đổi (có thể không giống như những gì Chính phủ đề xuất, nếu Quốc hội có một số thẩm quyền sửa đổi ngân sách hạn chế. Trong trường hợp thứ hai, không cần phải quay lại xin phê duyệt của Quốc hội, đặc biệt nếu dự trữ dự phòng trong ngân sách hiện tại chưa dùng hết.

Khuyến nghị

- ▶ Làm rõ Điều 52 để đưa ra quy định về “ngân sách kế thừa” trong trường hợp “cơ quan dân cử” ở mỗi cấp chính quyền bị chậm trễ trong việc thông qua ngân sách năm của họ theo các thời hạn phê duyệt quy định trong luật hoặc các văn bản pháp quy. Luật NSNN có thể quy định rằng bản ngân sách kế thừa sẽ được thực hiện trên cơ sở bằng 1/12 ngân sách của năm trước đó.
- ▶ Cần nhắc sửa đổi Điều 49 về “điều chỉnh ngân sách” để làm rõ là: (1) những “điều chỉnh ngân sách” lớn đòi hỏi Chính phủ phải trình Dự toán bổ sung lên Quốc hội, để chính thức phê duyệt Dự toán bổ sung, tương tự như phê duyệt dự toán ngân sách Nhà nước năm vào giữa tháng 11; và (2) ngân sách bổ sung chỉ nhằm hỗ trợ các khoản chi tiêu ngoài dự kiến và không thể tránh được; và (3) không đòi hỏi Chính phủ phải trình lên Quốc hội Ngân sách bổ sung nếu dự trữ dự phòng của ngân sách hiện tại chưa dùng hết.
- ▶ Cần nhắc thể chế hóa việc Quốc hội đánh giá chính thức tình hình thực hiện ngân sách sau sáu tháng bằng cách bổ sung một điều với cách hành văn phù hợp trong Luật NSNN sửa đổi.



CÁC VẤN ĐỀ VỀ ĐỊNH NGHĨA VÀ PHÂN LOẠI NGÂN SÁCH CỤ THỂ

15. Phân loại thu ngân sách

77. Việc phê duyệt dự toán thu là một nhiệm vụ căn bản của Quốc hội. Qua việc phê duyệt dự toán thu hàng năm, Quốc hội thông qua dự toán về các khoản thu khác nhau của Chính phủ. Khi phê duyệt dự toán năm, các nguồn thu cần được xác định và phân loại. Cẩm nang Thống kê Tài chính Chính phủ (GFS) của IMF cung cấp chuẩn mực quốc tế để định nghĩa về các nguồn thu khác nhau được đưa vào ngân sách của một quốc gia: các nguồn thu từ thuế và ngoài thuế. Mặc dù số tiền vay mới (của Chính phủ, từ các bên thứ ba) và các khoản hoàn trả vốn vay (của bên thứ ba đã vay của Chính phủ) thường được nộp vào hệ thống tài khoản kho bạc thống nhất (TSA), theo GFS, đó là những giao dịch về tài sản tài chính (ròng). Chỉ có lãi suất thu được hoặc phải trả vốn vay mới cần được phân loại “trên dòng” là thu hoặc chi.
78. GFS hướng dẫn bóc tách chi tiết và phân loại thu. Trong rất nhiều trường hợp, Luật NSNN của một quốc gia quy định về các nội dung thu lớn và yêu cầu phải đưa các nội dung đó vào dự toán ngân sách Nhà nước hàng năm. Luật NSNN cũng làm theo cách đó trong bối cảnh cơ chế phân chia nguồn thu giữa các ngân sách trung ương, tỉnh/huyện/thị trấn/xã (các Điều 30, 32, 34). Các nguồn thu này nhìn chung nhất quán với các nội dung thu tại GFSM 2001, mặc dù để tuân thủ các chuẩn mực báo cáo theo GFS, điều quan trọng là các khoản mục như bán tài sản phải được phân loại là “mua sắm hình thành ròng tài sản cố định phi tài chính” chứ không phải là thu.

Khuyến nghị

- ▶ Đảm bảo rằng phân loại thu trong Luật NSNN thống nhất với các định nghĩa và cách phân loại (nội dung) thu trong GFS. Thay đổi trong Luật NSNN nơi cần thiết.
- ▶ Loại bỏ trong định nghĩa về các khoản thu ngân sách, số tiền thu được từ các giao dịch nguồn tài chính, v.d. từ vốn vay, trái phiếu.

16. Phê duyệt và chuyển nguồn số “vượt” thu

79. Thu không bao giờ nên chi tiêu nếu không được phép theo luật. Nguyên tắc này thường được đặt ra trong Luật NSNN. Nguyên tắc này có nghĩa là bất kỳ số thu nào vượt thu so với dự toán ngân sách không được phép chi tiêu ngoại trừ được cơ quan dân cử cho phép một cách rõ ràng.
80. Số vượt thu tại Việt Nam -- số thu cao hơn dự toán ngân sách -- từ trước đến nay khá cao (trong các năm 2012 và 2013, vì thu tăng chậm lại

E. Các vấn đề về định nghĩa và phân loại ngân sách cụ thể

nên “vượt thu” giảm xuống). Vượt thu một phần do có sự bảo thủ trong dự báo thu, một thông lệ khó có thể thay đổi qua Luật NSNN. Một phần là do dự báo bảo thủ về giá dầu thô, điều khoản thương mại thuận lợi hơn dự kiến và những khoản thu ngoài dự kiến. Lý do khác về việc thu có những lúc được thực hiện cao hơn dự toán thu ngân sách là do được phép tự chủ trong chi tiêu số vượt thu (một nửa cho cải cách lương và một nửa cho các dự án đầu tư).

81. Trong Luật NSNN, vấn đề vượt thu không thể xử lý hoàn toàn bằng cách tăng cường một điều khoản nhằm yêu cầu “dự toán thu dựa trên ước tính thực tế về căn cứ thu” (GDP, kim ngạch xuất khẩu về thuế xuất khẩu, kim nhập khẩu về thuế nhập khẩu, tiêu thụ đặc biệt hoặc GTGT, v.v.). Bộ Tài chính có lẽ có đội ngũ chuyên gia đầy đủ để đưa ra các dự báo sát thực tế về các nguồn thu khả quan từ thuế và ngoài thuế. Các cơ quan có thẩm quyền chỉ có thể giải quyết vấn đề “vượt thu” bằng cách nhìn nhận lại về động cơ dự toán thu thấp của các tỉnh. Trong bối cảnh đó, Luật NSNN không có nhiều “thẩm quyền” để giải quyết vấn đề này. Nhưng dù sao, nếu có những thay đổi trong hệ thống phân chia nguồn thu v.d. bằng cách phân chia đồng đều cho tất cả các tỉnh, Luật NSNN cần được sửa đổi để phản ánh thay đổi đó. Nếu đi theo hướng này (sẽ được thảo luận thêm ở phần dưới), vượt thu sẽ không còn là vấn đề nữa.
82. Số vượt thu tại Việt Nam được chi tiêu theo một quy trình khác biệt so với thủ tục Dự toán bổ sung được bàn ở trên. Theo Điều 59, Luật NSNN, chính quyền các cấp cần đưa ra đề xuất về sử dụng số vượt thu trình lên Quốc hội hoặc Hội đồng Nhân dân các cấp. Trong thực tế, số thu đó được chi tiêu trước khi Quốc hội hoặc Hội đồng Nhân dân trao thẩm quyền chi tiêu, và sau đó được báo cáo lại cho Quốc hội hoặc Hội đồng Nhân dân. Luật NSNN chưa nêu rõ Quốc hội hoặc Hội đồng Nhân dân có thể sửa đổi các đề xuất của chính phủ (hoặc UBND) hay không. Đối với một số nội dung chi cụ thể như thuế đất, số vượt thu có thể được chuyển vào các quỹ ngoài ngân sách để chi tiêu cho các dự án cơ sở hạ tầng.
83. Một thông lệ ngân sách không chính thống nữa là thông lệ chuyển nguồn số vượt thu để chi tiêu trong năm tiếp theo. Thông lệ này được phép thực hiện qua các Điều 59 và 63 tại Luật NSNN, cho phép “tăng thu được sử dụng cho các mục đích khác nhau, bao gồm bổ sung dự trữ tài chính”, và như vậy là có thể “được chuyển nguồn sang thu ngân sách năm tiếp theo). Nghị định số 60/2003/NĐ-CP hướng dẫn triển khai Luật NSNN còn quy định chi tiết hơn. Cụ thể, Điều 51(1) của Nghị định quy định “Chi ngân sách Nhà nước chỉ được thực hiện... nếu đã có trong dự toán ngân sách được giao, ngoại trừ các trường hợp chi từ nguồn tăng thu so với dự toán được giao”. Điều 54(1) của Nghị định làm rõ Điều 61 của Luật NSNN: “Nếu thu cao hơn dự toán được giao, số tăng thu, sau khi thưởng cho các địa phương, và số tiết kiệm chi, được dùng để trả nợ, bổ sung quỹ dự trữ và tăng chi đầu tư phát triển”. Mặc dù Chính phủ cần xin ý kiến Ủy ban Thường vụ Quốc hội về kế hoạch sử dụng số tiền đó, nhưng không phải điều này lúc nào cũng

diễn ra, nghĩa là Chính phủ được tự chủ đáng kể về cách thức phân bổ chi tiêu từ nguồn vượt thu.

84. Trong hệ thống kế toán theo cơ sở tiền mặt của Việt Nam, thu được ghi cho năm thu được.²¹ Chậm trễ trong hành thu và nộp vào tài khoản kho bạc tương đối ít vì hệ thống ngân hàng được sử dụng để hành thu, và điều này ngày càng phổ biến tại Việt Nam. Ngay cả khi một số sắc thuế được nộp thủ công, các quy định về kế toán có thể cho phép một giai đoạn kế toán bổ sung ngắn để ghi số thu được chuyển vào tài khoản Kho bạc trong năm tài chính mới vào sổ sách kế toán của năm trước đó. Như vậy là không có lý do gì để chuyển nguồn thu; thậm chí quyền pháp lý để thực hiện thông lệ đó cần được bãi bỏ.

Khuyến nghị

- ▶ Đảm bảo trong Luật NSNN rằng việc (Quốc hội hoặc HĐND) phê duyệt sử dụng số vượt thu để chi giảm nợ²² chỉ được thực hiện trong bối cảnh Dự toán bổ sung. Trên quan điểm đó, cần rà soát lại các điều khoản trong Luật NSNN và vượt thu (số thu cao hơn dự toán ngân sách giao).
- ▶ Sử dụng cùng cách phân loại ngân sách đối với thu và chi trong dự toán ngân sách bổ sung như trong dự toán ngân sách đầu năm.
- ▶ Đảm bảo Quốc hội (và HĐND) được thông báo về mức thu, chi, cân đối tài khóa và nợ thực tế (tham khảo thêm tại phần 39 về báo cáo tài khóa ở dưới).
Thay đổi Điều 62 và bãi bỏ Điều 63 trong Luật NSNN, vì các điều đó nói về chuyển nguồn vượt thu và bổ sung vào quỹ dự trữ tài chính, cả hai cách này đều không phù hợp với thông lệ điều hành ngân sách tốt và thông lệ quản lý ngân quỹ hiện đại (tham khảo thêm phần 18 ở dưới).

17. Phân loại chi tiêu

85. Tại tất cả các quốc gia, chi tiêu cần được phân loại theo các chiều khác nhau. Mục đích của phân loại chi tiêu (mục lục ngân sách) bao gồm xác định căn cứ cho:

- ▶ **Cấu trúc phân bổ chi tiêu hàng năm** được cơ quan lập pháp của quốc gia phê duyệt. Sau khi kết thúc năm tài khóa, “kiểm soát của nghị viện” về chi tiêu ngân sách được thực hiện qua việc nghị viện đánh giá về thực chi so với dự toán ban đầu (hoặc bổ sung).
- ▶ **Kiểm soát chi tiêu trong cơ quan hành pháp.** Bộ Tài chính và/hoặc các bộ chi tiêu thực hiện kiểm soát chi ở cấp độ chi tiết hơn so với dự toán chi được cơ quan lập pháp phê duyệt.

21 Theo kế toán dồn tích, thu được ghi chép khi đến hạn phải thu. Tuy nhiên, chậm trễ trong nộp thu sau khi đánh giá thuế khá ngắn cho nhiều sắc thuế, v.d. thuế thương mại, GTGT, TNDN, TNCN (thường được nộp hàng tháng). Do vậy không có nhiều khác biệt giữa số thu trên cơ sở dồn tích và cơ sở tiền mặt.

22 Cách sử dụng thứ ba là cho phép vượt thu tự tích lũy trên tài khoản chính của Tài khoản kho bạc thống nhất mở tại Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Số này sẽ được báo cáo trong các báo cáo tài chính (tổng ngân) trong quyết toán cuối năm; lý do vượt thu cần được giải thích trong báo cáo thường niên về tình hình thực hiện ngân sách và quyết toán.

E. Các vấn đề về định nghĩa và phân loại ngân sách cụ thể

- ▶ **Kế toán chính phủ.** Mỗi giao dịch chi (đặc biệt khi đã cam kết chi, hàng hóa và dịch vụ đã được bàn giao, khi đề nghị thanh toán được phát hành, khi hóa đơn, công chức và lãi nợ vay đã được thanh toán) cần được ghi chép trong hệ thống kế toán của chính phủ. Hệ thống phân loại chi tiêu và đánh mã trong hệ thống sổ sách tin học hóa ở cấp độ giao dịch khá chi tiết theo nhiều chiều. Với điều kiện tất cả các giao dịch đều được đánh mã đầy đủ trong các sổ sách tin học hóa, ta có thể lập báo cáo và trích xuất các tổng mức chi tiêu theo bất kỳ chiều cạnh chi tiêu nào.
 - ▶ **Báo cáo ngân sách và trách nhiệm giải trình.** Cấu trúc phân loại ngân sách cần cho phép trình bày rõ ràng phân bổ dự toán ngân sách và qua đó phân tích và truyền thông về chính sách tài khoá, chẳng hạn như ưu tiên về nguồn lực nội ngành và giữa các ngành/lĩnh vực và/hoặc chương trình trong chính phủ; nội dung kinh tế của chi tiêu và tác động về mặt bền vững tài khoá vĩ mô; phân bổ nguồn lực theo địa bàn. Những nội dung này là cần thiết để có thể gắn kết lập kế hoạch và lập ngân sách.
86. Hệ thống phân loại ngân sách cũng có thể được sử dụng để buộc phải trình bày tổng hợp trong hệ thống lập ngân sách song hành, nghĩa là có một ngân sách chi thường xuyên và một ngân sách riêng về chi đầu tư. Cách đây một thập kỷ, In-đô-nê-sia đã tổng hợp được ngân sách thường xuyên và đầu tư của mình, bằng cách thay đổi Luật NSNN (Hộp 3).
87. Phân loại chi tiêu bao gồm (nhưng không hạn chế ở) các chiều sau: (i) **hành chính** -- bộ hoặc cơ quan chịu trách nhiệm chi tiêu; (ii) **địa bàn** -- nơi chi tiêu diễn ra ở các cấp trung ương, tỉnh hoặc dưới tỉnh; (iii) **nội dung kinh tế**, bao gồm các nội dung chi thường xuyên và chi đầu tư; (iv) **lĩnh vực** và tiểu lĩnh vực; (v) **chương trình** và tiểu chương trình và/hoặc hoạt động; (vi) **nguồn vốn** chi tiêu (vốn trong nước hay tài trợ/nước ngoài); và (vii) **đối tượng hưởng lợi** chi tiêu. Chuẩn mực quốc tế về các chiều (iii) và (iv) (nội dung kinh tế và lĩnh vực) đã có sẵn và được công bố trong Cẩm nang Thống kê Tài chính Chính phủ 2001 của IMF (GFSM). Các chiều phân loại chi tiêu khác được thực hiện cụ thể theo từng quốc gia.

Hộp 3. Làm thế nào In-đô-nê-sia có thể lồng ghép ngân sách thường xuyên và đầu tư bằng cách cải cách phân loại ngân sách

Luật Tài chính Nhà nước 17/2003 và Luật Kho bạc Law 1/2004 được thông qua tạo cơ sở mới để quản lý ngân sách. Luật 17/2003 giao trách nhiệm quản lý tài khóa tổng thể các vấn đề tài chính của chính phủ trung ương cho Bộ Tài chính; Luật cũng giao trách nhiệm cho từng bộ trưởng, thống đốc tỉnh và các cấp chính quyền địa phương khác về quản lý tài chính tại địa bàn của mình. Trách nhiệm của Bộ trưởng tài chính về quản lý ngân khố của chính quyền trung ương được quy định rõ trong Luật 1/2004.

Luật 17/2003 hình thành nên căn cứ pháp lý mạnh mẽ để quản lý tài khóa-vĩ mô tổng thể. Luật đòi hỏi chính phủ phải trình tài liệu đề ra các căn cứ chính sách tài khóa và khuôn khổ kinh tế vĩ mô lên nghị viện hàng năm vào tháng 5 (năm tài khóa từ tháng 1-12). Toàn bộ thu và chi tiêu của chính quyền *trung ương* được đưa vào dự toán ngân sách năm (trước năm 2003, In-đô-nê-sia đã thông qua các Luật Phân cấp, giao tự chủ về quản lý ngân sách cho các tỉnh và các huyện).

Luật năm 2003 yêu cầu dự toán ngân sách năm phải cung cấp “chi tiết theo đơn vị tổ chức, lĩnh vực, chương trình, hoạt động, và loại chi tiêu”. Phần chú giải của luật làm rõ các nội dung kinh tế của chi tiêu, bao gồm lương, hàng hóa và dịch vụ, trợ cấp, chi trả lãi và **đầu tư**, nghĩa là đầu tư phát triển, cần được đưa vào. Điều này buộc ngân sách chi thường xuyên và đầu tư phải được lồng ghép, trong khi trước đó là riêng biệt.

Bằng cách yêu cầu nghị viện thống qua chi tiêu ở cấp độ *hoạt động*, nghĩa là cấp thấp hơn cấp *chương trình*, nghị viện phê duyệt dự toán ngân sách ở cấp độ từng đơn vị sử dụng ngân sách (*satker*) thay vì cấp bộ là cấp cao hơn như thông lệ phổ biến ở các nước khác. Phê duyệt ở cấp độ chi tiết như vậy làm cho ngân sách bị thiếu linh hoạt khi thực hiện. Để giải quyết vấn đề đó, những thay đổi về pháp lý đã được đưa ra năm 2006 nhằm trao thẩm quyền để Bộ Tài chính phân bổ lại giữa các *satkers* của cùng một bộ, giữa các hoạt động của cùng chương trình (với một số hạn chế trong từng trường hợp).

Để làm rõ vai trò của Cơ quan Kế hoạch (“BAPPENAS”), được đưa vào quy trình ngân sách năm, vào năm 2004 nghị viện đã thông qua Luật số 25/2004 về Hệ thống Kế hoạch hóa Phát triển Quốc gia. Các văn bản pháp quy hướng dẫn triển khai quy định về (i) **kế hoạch công việc hàng năm của chính phủ**, bao gồm trình bày tổng thể khuôn khổ kinh tế vĩ mô và mô tả các ưu tiên phát triển trong năm ngân sách. Văn bản này được sử dụng làm cơ sở để thảo luận về Chính sách Chung và các Ưu tiên Ngân sách vào tháng 5 hàng năm; và (ii) **kế hoạch công việc hàng năm của các bộ**, trong đó mô tả về “tầm nhìn, sứ mệnh, chính sách, chương trình, hoạt động, đầu ra và kết quả dự kiến” của mỗi bộ trong năm ngân sách tới. Các dự báo theo chương trình cho năm sau năm ngân sách cũng cần đưa ra.

Trong thực tế, Bộ Tài chính và BAPPENAS phối hợp với nhau trong các khâu lập ngân sách ban đầu. Cụ thể, Bộ Tài chính và BAPPENAS ban hành một thông tư liên bộ gửi cho các bộ chủ quản, thường vào tháng 2-3. Thông tư này hướng dẫn lập kế hoạch công việc của các bộ và bao gồm mức trần ngân sách mang tính hướng dẫn cho từng bộ, bóc tách theo chương trình (bao gồm cả chi đầu tư và thường xuyên). Các kế hoạch công việc này sẽ được cả Bộ Tài chính và BAPPENAS cùng xem xét vào tháng 5, sau đó chỉ cần Bộ Tài chính chịu trách nhiệm cho các bước tiếp theo trong lập ngân sách hàng năm.

Nguồn: Luật Tài chính Nhà nước 17/2003; IMF Minh bạch Tài khóa ROSC 2006, Báo cáo PEFA 2007.

E. Các vấn đề về định nghĩa và phân loại ngân sách cụ thể

88. Thông lệ quốc tế tốt đòi hỏi Luật NSNN cần quy định về cách phân loại chi tiêu trong (các) bản dự toán hàng năm được phê duyệt. Tại một số quốc gia có các hệ thống ngân sách theo định hướng tuân thủ, dự toán chi tiêu hàng năm được cơ quan lập pháp phê duyệt lên đến hàng ngàn dòng mục ngân sách (v.d. Thổ Nhĩ Kỳ có trên 13.000 dòng mục trong ngân sách của họ). Trong những năm gần đây, Luật NSNN tại một số quốc gia tiên tiến đã quy định lại là dự toán chỉ phân bổ theo “chương trình” hoặc “đầu ra” một cách tổng thể. Trong những hệ thống đó, Chính phủ (hoặc Bộ Tài chính) quy định cụ thể về mức độ chi tiêu cần được bóc tách chi tiết đến đâu để phục vụ mục đích kiểm soát chi.
89. Mặc dù “đơn vị phân bổ” cần được quy định trong Luật NSNN, các hệ thống phân loại chi tiết để sử dụng trong thực hiện ngân sách và báo cáo thống kê, như các phân loại theo nội dung kinh tế và lĩnh vực tương thích với GFS, có thể được quy định tại một nghị định chính phủ.
90. Tại Việt Nam, chi tiêu của Chính phủ được phân loại theo:
- ▶ **Đơn vị hành chính:** Tài liệu công khai của chính quyền trung ương chỉ cung cấp thông tin về chi tiêu theo các chương lớn (v.d. các bộ), không theo các tiểu chương, ở cấp trung ương và địa phương.
 - ▶ **Lĩnh vực:** Kế toán đồ (COA) bao gồm 21 lĩnh vực/ngành và khoảng 180 tiểu lĩnh vực/ngành. Tuy nhiên, chỉ có 11 “lĩnh vực” được trình bày trong các tài liệu ngân sách được công khai. Các “lĩnh vực” này (giáo dục, y tế, quản lý Nhà nước, v.v.) cùng với các nội dung chi tiêu khác được phân loại thành các “nhiệm vụ chi”, là cơ sở để phân bổ dự toán ngân sách. Bộ Tài chính không khớp nối được rõ ràng giữa 21 ngành/lĩnh vực (tương thích với GFS) và 11 lĩnh vực của “nhiệm vụ chi” dùng để phê duyệt dự toán ngân sách Nhà nước, điều đó có nghĩa là phân bổ được thực hiện theo các tiêu chí tùy tiện, v.d. không rõ cơ sở đào tạo của quốc phòng, tài chính và y tế chẳng hạn có thuộc về lĩnh vực quốc phòng, sự nghiệp chung hoặc lĩnh vực y tế hay lĩnh vực giáo dục.
 - ▶ **Nội dung kinh tế.** Các tài liệu ngân sách được công khai chỉ thể hiện chi *thường xuyên* (tách ra theo 11 nhiệm vụ chi) và tổng mức chi *đầu tư* (không tách ra theo “lĩnh vực” ngoại trừ giáo dục, khoa học và công nghệ). Chi tiết theo nội dung kinh tế còn bao gồm **bổ sung trợ cấp** cho các tỉnh (hoặc trong ngân sách tỉnh, cho các cấp ngân sách dưới tỉnh).
91. Dự thảo ngân sách năm trình lên Quốc hội và HĐND ở Việt Nam rất tổng quát và chủ yếu dựa trên các nội dung hành chính và/hoặc “nhiệm vụ chi”. Các Điều 15 và 25 (lần lượt) quy định về thẩm quyền của Quốc hội và Hội đồng Nhân dân, còn các Điều 31 và 33 (lần lượt) quy định về các “nhiệm vụ chi” khác nhau (11 lĩnh vực và các nội dung khác) của ngân sách trung ương và địa phương. Các điều này xác

định ra căn cứ để phân bổ dự toán ngân sách tại Việt Nam. Trong đó Quốc hội và Hội đồng Nhân dân phải phê duyệt tổng chi cho mỗi lĩnh vực (“lĩnh vực” hoặc “nhiệm vụ chi”) và cho mỗi bộ hoặc sở ngành.

92. Đối với các đơn vị hành chính được thể hiện trong dự toán ngân sách năm được công khai, không có chi tiết chi tiêu theo nội dung kinh tế, ngoại trừ đối với các bộ chủ quản của chính quyền trung ương và một số sở chủ quản cấp tỉnh. Điều này gây hạn chế cho việc phân tích tác động kinh tế của “đầu vào” ngân sách như lương, hàng hóa và dịch vụ, trợ cấp và đầu tư mới (các dự án đầu tư). Do thiếu chi tiết chi tiêu theo lĩnh vực và tiểu lĩnh vực (nhất quán với GFS), khó có thể biết tổng chi tiêu của giáo dục, y tế, quốc phòng, v.v. là bao nhiêu. Trong Luật NSNN, cần phải quy định rõ về cấu trúc phân bổ chi tiêu trong dự thảo ngân sách trình lên Quốc hội, HĐND cấp tỉnh/dưới tỉnh.
93. Theo thông lệ quốc tế chuẩn mực, chính phủ cần công bố dự toán chi tiêu trong dự thảo ngân sách vào thời điểm trình lên Quốc hội. Tại Việt Nam, dự thảo ngân sách không hề được công khai. Mặc dù đã có một số tiến triển tại Việt Nam trong những năm gần đây qua việc công khai dự toán được thông qua²³, nhưng sẽ là phù hợp hơn nếu ta tiến thêm một bước nữa để nâng cao minh bạch, bằng cách công khai thông tin ngân sách, bao gồm cả dự toán chi tiêu chi tiết được sửa đổi, khi trình lên Quốc hội.

23 Cách đây khoảng 10 năm, ngân sách Nhà nước được coi là bí mật Nhà nước và không được công bố, ngay cả sau khi được Quốc hội thông qua.

Khuyến nghị

- ▶ Quy định trong Luật NSNN là chi tiêu ngân sách mỗi cấp (trung ương, tỉnh, v.v.) cần được phân loại theo đơn vị hành chính (bộ ngành, v.v.), nội dung kinh tế và lĩnh vực, trong các tài liệu lập và chấp hành dự toán do Chính phủ lập ra.
- ▶ Quy định trong Luật NSNN về cấu trúc phân bổ chi tiêu thống nhất được dùng trong các dự thảo ngân sách năm ở mỗi cấp, nghĩa là thống nhất về các chiều phân loại chi tiêu được sử dụng trong ngân sách trình lên Quốc hội và Hội Đồng Nhân dân các cấp. Đó có thể là chẳng hạn như đơn vị hành chính là cấp một và các nội dung kinh tế lớn (lương, hàng hóa và dịch vụ, trợ cấp, chi trả lãi, chi thường xuyên khác và chi đầu tư) là cấp hai. Phân loại lĩnh vực (các nội dung tương thích với GFS) có thể được trình bày trong phụ lục của dự thảo ngân sách năm. Các biến thể khác có thể là: cấp một: toàn bộ các bộ ngành/cơ quan bao gồm cả bổ sung cho các tỉnh; cấp hai: các nội dung lớn theo lĩnh vực; cấp ba: các nội dung kinh tế lớn, đặc biệt là thường xuyên và đầu tư cho mỗi bộ.
- ▶ Quy định trong Luật NSNN là các dự báo trong kế hoạch tài khóa trung hạn (MTFF) cần áp dụng cùng cấu trúc phân loại nhu trong ngân sách năm (có thể sử dụng một số phân loại tiểu lĩnh vực như được thể hiện, có thể trong phụ lục của dự thảo ngân sách năm).
- ▶ Quy định các dự báo ngân sách trong kế hoạch 5 năm cần áp dụng cấu trúc phân loại ngân sách cho kế hoạch tài khóa trung hạn (MTFF) (như ở mức tổng hợp cao hơn đối với thu và chi).
- ▶ Ban hành văn bản pháp quy mới của Bộ Tài chính quy định từng đơn vị chi tiêu ở mỗi cấp ngân sách phải lập dự toán ngân sách theo biểu mẫu chuẩn, nghĩa là từng đơn vị ngân sách (các đơn vị hành chính trên toàn quốc) phải lập dự toán ngân sách theo các cách phân loại theo lĩnh vực/tiểu lĩnh vực và nội dung kinh tế tương thích với GFS. Cơ quan Tài chính ở mỗi cấp cần đảm bảo qua (các) nghị định của Bộ Tài chính), hệ thống phân loại thống nhất phải được tất cả các đơn vị chi tiêu sử dụng để chấp hành ngân sách sau khi được Quốc hội phê duyệt. Đối với các chi tiết về chi tiêu ngoài dự toán được Quốc hội và HĐND phê duyệt, Bộ Tài chính cần đảm bảo qua các văn bản pháp quy/ nghị định, là tất cả các báo cáo tình hình thực hiện ngân sách và báo cáo quyết toán cần sử dụng mục lục ngân sách ở cấp độ chi tiết nhất. Hệ thống đánh mã phân loại ngân sách nhiều chiều được ứng dụng trong TABMIS để đảm bảo chi ngân sách theo dự toán và thực chi tiền mặt có thể được so sánh trực tiếp. Điều này áp dụng cho toàn bộ các loại chi tiêu, bao gồm cả chi chuyển nguồn (tham khảo phần 16 ở trên về thu chuyển nguồn và phần 19 ở dưới về khả năng chi chuyển nguồn).

18. Dự trữ cho chi dự phòng

94. Ngân sách năm của nhiều quốc gia có một khoản không phân bổ chi tiêu để dành dự phòng. Mục đích là tạo sự linh hoạt cho chính phủ trong thực hiện ngân sách để đáp ứng các nhu cầu chi tiêu cấp thiết ngoài dự kiến, v.d. trường hợp khẩn cấp hoặc tăng đột biến về các nghĩa vụ chi tiêu. Mặc dù Luật NSNN có thể quy định rằng dự toán ngân sách hàng năm có khoản dự trữ dự phòng, luật thường hạn chế phần chi tiêu không phân bổ theo một tỷ lệ nhỏ trên tổng chi tiêu. Để chính phủ không có quá nhiều linh hoạt trong việc chi tiêu ngoài thẩm quyền của nghị viện, khoản dự trữ dự phòng như vậy thường từ 1 đến 3% tổng chi tiêu.
95. Các văn bản pháp quy của Chính phủ và/hoặc Bộ Tài chính cần quy định chi tiết về các thủ tục, điều kiện sử dụng và những hạn chế về chi tiêu trên phần dự toán chi chưa phân bổ. Luật NSNN yêu cầu chi dự phòng phải được báo cáo thường xuyên lên cơ quan lập pháp. Tại một số quốc gia, không có khoản chi tiêu từ nguồn dự phòng nào được thực hiện cho việc chi tiêu cấp thiết mà không có sự phê duyệt từ trước của cơ quan lập pháp. Tuy nhiên, điều này ít được áp dụng. Hầu hết các quốc gia cho phép Chính phủ chi tiêu (tới một hạn mức nhất định) sau đó phải báo cáo kịp thời lên cơ quan lập pháp.
96. Luật NSNN của Việt Nam không tuân theo các thông lệ quốc tế tốt được mô tả ở trên. Theo Điều 9 (phần cuối) ngân sách trung ương và địa phương được phép có một khoản dự trữ dự phòng trong ngân sách để đáp ứng chi tiêu “thiên tai hỏa hoạn, nhiệm vụ quan trọng về quốc phòng và an ninh, các các nhiệm vụ cấp thiết khác”. Luật cũng đòi hỏi chính quyền các cấp phải báo cáo thường xuyên lên “cơ quan dân cử” mỗi cấp. Các quy định này là phù hợp. Tuy nhiên, quy mô dự trữ, khoảng 2% đến 5% tổng dự toán chi, tương đối cao so với thông lệ quốc tế tốt (mặc dù theo báo cáo PEFA, thực chi từ nguồn dự phòng trong giai đoạn 2008-2010 bình quân chiếm dưới 3%).
97. Thông lệ quốc tế tốt hạn chế số quỹ dự trữ chi dự phòng chỉ còn một. Việc có nhiều quỹ dự trữ là không chính thống. Hơn nữa, nó gây ra thiếu minh bạch ngân sách nếu như chi tiêu từ nguồn dự trữ dự phòng không được công khai đầy đủ. Trong bối cảnh đó, Điều 9 (phần hai) cho phép Chính phủ và UBND cấp tỉnh thiết lập quỹ dự trữ tài chính bên cạnh dự trữ dự phòng trong ngân sách. Luật NSNN cho phép nguồn lực từ quỹ dự trữ này được lấy từ “*tăng thu, kết dư ngân sách và các nguồn tài chính khác theo quy định pháp luật.*” Điều này thực chất cho phép thành lập quỹ dự trữ tài chính ngoài ngân sách, để chính quyền sử dụng mà không bị Quốc hội giám sát.
98. Như đã thảo luận tại phần 16 ở trên “tăng thu” (thu vượt dự toán ngân sách) chỉ nên được chi tiêu qua Dự toán bổ sung được Quốc hội phê duyệt. Đồng thời “kết dư ngân sách” là thẩm quyền chi tiêu chưa sử dụng hết trong dự toán đã phê duyệt và cần được báo cáo trong các báo cáo tài chính cuối năm -- đó không phải là một nội dung thu ngân sách. Trừ khi dự toán được phép kết chuyển vào cuối năm (xem phần

E. Các vấn đề về định nghĩa và phân loại ngân sách cụ thể

19), dự toán năm đó đã hết hiệu lực và không thể sử dụng cho các mục tiêu khác. Tại một số quốc gia, Luật NSNN hoặc các quy định về tài chính quy định rõ về điều này. Thông lệ hiện nay của Việt Nam chưa phù hợp với thông lệ quốc tế và có thể là một nguyên nhân gây ra thiếu minh bạch trong quản lý tài chính công.

99. Quỹ dự trữ tài chính không nhất thiết phải có để xử lý tính mùa vụ của chi tiêu. Ví dụ, thu từ thuế có thể thấp trong quý một. Khi ngân quỹ được quản lý tập trung và dự báo dòng tiền trong ngắn hạn trở nên hiệu quả, tính mùa vụ đó có thể được xử lý qua việc chính phủ vay nợ ngắn hạn vì các mục đích quản lý ngân quỹ. Khi thu từ thuế đến thời điểm tăng cao, các khoản vay nợ ngắn hạn (v.d. từ ngân hàng trung ương) có thể được hoàn ứng. Tương tự, khi cán bộ quản lý ngân quỹ dự báo có thặng dư tạm thời trong tài khoản chính của kho bạc (khác với trường hợp thiếu hụt tạm thời vừa báo đến), cán bộ quản lý ngân quỹ sẽ đầu tư số ngân quỹ thặng dư tạm thời bằng các công cụ sinh lãi ngắn hạn. Tại các quốc gia tiên tiến, khi quản lý ngân quỹ, cán bộ quản lý ngân quỹ có thể đầu tư hàng triệu đô-la trong 24 giờ nhằm đem lại lợi nhuận cho chính phủ thay vì để tiền gửi trong các tài khoản không sinh lời mở tại ngân hàng trung ương. Cuối cùng, Việt Nam nên hướng tới quản lý ngân quỹ chủ động thay vì duy trì các Quỹ dự trữ tài chính.

Khuyến nghị

- ▶ Thay đổi toàn bộ các Điều trong Luật NSNN nói đến các quỹ dự trữ, thay thế bằng điều khoản chỉ có một và duy nhất một khoản dự trữ trong ngân sách cho các khoản dự phòng không phân bổ.
- ▶ Loại bỏ toàn bộ các tham chiếu đến “quỹ dự trữ tài chính” ngoài ngân sách và nằm ngoài khoản dự trữ dự phòng duy nhất trong ngân sách được sử dụng cho các nhu cầu chi tiêu cụ thể ngoài dự kiến. Bắt tay vào thiết lập quản lý ngân quỹ chủ động, nhằm loại bỏ nhu cầu sử dụng quỹ dự trữ tài chính.
- ▶ Quy định trong Luật NSNN mục đích chính về chi tiêu có thể sử dụng nguồn dự phòng cũng như quy mô tối đa của dự trữ trong ngân sách, v.d. 1-3% tổng chi tiêu.
- ▶ Quy định trong Luật NSNN về việc báo cáo thường xuyên lên Quốc hội về tình hình sử dụng hoặc dự kiến sử dụng vốn từ dự trữ dự phòng.
- ▶ Đảm bảo trong Luật NSNN là cả bốn điểm trên cũng áp dụng cho các khoản dự trữ dự phòng trong ngân sách được Hội đồng Nhân dân các cấp địa phương thông qua.
- ▶ Ban hành quy định hướng dẫn chi tiết cho các đơn vị/bộ chi tiêu về việc sử dụng dự trữ dự phòng qua các văn bản pháp quy của Chính phủ và Bộ Tài chính.

19. Thời hạn và tính chất của thẩm quyền chi tiêu

100. Tại nhiều quốc gia, thời hạn của thẩm quyền chi tiêu ngân quỹ thường được hạn chế trong một kỳ 12 tháng. Vào cuối năm, toàn bộ các dự toán được giao sẽ hết hạn và phải được phân bổ lại trong ngân sách năm tiếp theo. Các điều khoản này thường được quy định trong Luật NSNN hoặc các quy định. Trong những năm gần đây, để tạo sự linh hoạt trong chi tiêu vào cuối năm, Luật NSNN các nước có cơ chế kiểm soát chi tốt đã quy định thẩm quyền chi tiêu ngân sách chưa dùng hết có thể được chuyển nguồn sang năm tài khóa tiếp theo. Đối với chi thường xuyên, cần có một hạn mức định lượng cứng về chuyển nguồn thẩm quyền chi thường xuyên -- cũng như về loại chi thường xuyên.
101. Chuyển nguồn chi đầu tư có tính phổ biến cao hơn. Tuy nhiên, theo khảo sát các Thông lệ Ngân sách OECD (2007), chỉ 17% các quốc gia OECD cho phép chi đầu tư được chuyển nguồn không gặp phải hạn chế nào. Đối với các dự án đầu tư, việc thực hiện ngân sách có thể bị trễ vì nhiều lý do khác nhau, bao gồm cả vì thủ tục mua sắm đấu thầu (mở thầu cạnh tranh, chọn nhà cung cấp theo hai vòng đấu thầu, kiểm soát của các cơ quan/hội đồng có thẩm quyền về mua sắm đấu thầu, v.v.), tranh chấp lao động hoặc các vấn đề về tài chính, thời tiết không thuận lợi, v.v. Khi các yếu tố đó được xét đến, quy mô chuyển nguồn đầu tư (tương quan với dự toán đầu tư) có thể khá lớn. Một vài trong số các yếu tố đó có thể ảnh hưởng đến tốc độ thực hiện ngân sách đầu tư tại Việt Nam, biện minh cho một tỷ lệ nhỏ về thẩm quyền chi đầu tư hàng năm được chuyển nguồn sang năm tiếp theo.
102. Chuyển nguồn ngân sách cần được phân biệt với giai đoạn kế toán bổ sung (giai đoạn điều chỉnh). Chuyển nguồn đem lại thẩm quyền để chi tiêu trong năm (+2) sau khi kết thúc năm (+1). Đối với chuyển nguồn, các hợp đồng chi tiêu có thể được ký kết trong năm (+2) ngay cả khi thẩm quyền ngân sách đó được phê duyệt trong năm (+1). Ngược lại, giai đoạn kế toán bổ sung (đối với kế toán trên cơ sở tiền mặt) là giai đoạn ngắn, thường chỉ vài ngày hoặc tuần, trong đó các khoản thanh toán chi trả bằng tiền mặt liên quan đến các quyết định chi tiêu của năm (+1) vẫn có thể được ghi chép vào sổ sách kế toán của năm (+1). Thông lệ này làm chậm việc quyết toán báo cáo tài chính cho năm (+1) cho đến khi kết thúc giai đoạn kế toán bổ sung. Khi kế toán tiền mặt được tin học hóa, nhu cầu về giai đoạn kế toán bổ sung sẽ không còn nữa. Tại Việt Nam, các quy định về kế toán cho phép có một giai đoạn kế toán bổ sung khá dài.
103. Tại một số quốc gia, Chính phủ hoặc Bộ Tài chính phê duyệt các yêu cầu về chuyển nguồn. Tại *Nhật Bản* và *Hàn Quốc*, việc chuyển nguồn cuối năm các khoản dự toán chưa chi hết được phép thực hiện sau khi được Quốc hội phê duyệt. Tại Nhật Bản, Bộ Tài chính phê duyệt từng yêu cầu chuyển nguồn trên cơ sở từng trường hợp. Tại Hàn Quốc, chuyển nguồn được phép thực hiện với các hợp đồng được lập trong năm tài khóa, nếu nhu thanh toán không thể thực hiện trong cùng năm do những lý do không thể tránh. Tại các quốc gia khác, thay vì

E. Các vấn đề về định nghĩa và phân loại ngân sách cụ thể

để cho Bộ Tài chính chủ động kiểm soát, chuyển nguồn bị áp đặt các hạn mức định lượng. Chẳng hạn *Thụy Điển* có hạn mức chuyển nguồn lên đến 10% theo Luật Ngân sách Nhà nước 1996. Trong thực tế, hạn mức trần như vậy được Chính phủ quản lý chặt chẽ hơn, với hướng dẫn về hạn mức chuyển nguồn 3% trên dự toán được giao bằng tiền của các đơn vị. Na Uy quy định dự toán đã giao được phép chuyển nguồn, nếu được Nghị viện phê duyệt, tối tậm hai năm.

104. Mặc dù không có “con số thần kỳ” về mức độ chuyển nguồn đầu tư có thể được phê duyệt tại Việt Nam, ta có thể bắt đầu một cách thận trọng bằng cách chỉ cho phép chuyển nguồn chi đầu tư trong Luật NSNN. Bộ Tài chính và Bộ KH&ĐT có thể ban hành một hướng dẫn chung hạn chế chuyển nguồn cuối năm đối với chi tiêu dự án đầu tư lên đến 5-10%, ví dụ, có lẽ theo các tỷ lệ khác nhau cho các loại hình chi đầu tư khác nhau.
105. Phương án thay thế đối với việc chính thức hóa chuyển nguồn chi đầu tư là Luật NSNN có thể cho phép giao dự toán nhiều năm cho chi đầu tư. Dự toán này cần hài hoà với Kế hoạch Đầu tư Trung hạn được Bộ KH&ĐT xây dựng gầy đây và có thể được chính thức hoá qua Luật Đầu tư Công. Bên cạnh dự toán ngân sách năm được giao theo hạn mức ngân quỹ trong 12 tháng, chi đầu tư có thể giao bằng dự toán nhiều năm cho các cam kết chi tiêu (khi Chính phủ ký kết hợp đồng bao gồm thanh toán cho một kỳ thời gian trong tương lai). Hạn mức trần có thể được xác định cho các khoản chi tiêu được cam kết cho các dự án đầu tư, qua đó thanh toán có thể được thực hiện theo thời gian. Phương án này đòi hỏi các cơ quan chính phủ và Bộ Tài chính phải có khả năng hạch toán chi tiêu trong khâu cam kết chi, cũng như trong khâu thanh toán. Tính phù hợp của nó đối với Việt Nam vẫn cần được tìm hiểu cẩn thận -- có thể hiện nay chưa phải là thời điểm chín muồi.
106. Vay mượn của dự toán năm sau về mặt lý thuyết tương đương với chuyển nguồn âm. Một số quốc gia tiên tiến cho phép vay mượn từ dự toán của các năm tương lai. Việc sử dụng trước dự toán của năm sau được trừ vào các số dư cuối năm của thẩm quyền chi tiêu ngân sách ngoài dự kiến. Tuy nhiên, đây là một thông lệ nguy hiểm đối với các quốc gia quản lý tài chính chưa vững mạnh, nghĩa là kiểm soát chi tiêu hoặc kiểm toán nội bộ còn yếu, hoặc có nhiều vấn đề thiếu minh bạch trong thực hiện ngân sách. Nếu Việt nam chuyển sang phương án giao dự toán nhiều năm, vấn đề ứng trước dự toán năm sau không nên thực hiện.
107. Một quan ngại cuối cùng là chi tiêu được Quốc hội phê duyệt có phải là hạn mức trần trong tất cả các trường hợp hay chi tiêu được phê duyệt có thể được vượt chi trong các trường hợp cụ thể. Tại một số quốc gia, Luật NSNN phân biệt giữa dự toán chi tiêu giao “cứng” và “linh hoạt”. Dự toán giao “cứng” là dự toán không được phép vượt: Luật NSNN (hoặc các văn bản pháp quy) quy định phạt nặng đối với các cán bộ quản lý ngân sách phê duyệt chi tiêu vượt hạn mức cố định. Dự toán giao “linh hoạt” là dự toán có thể được vượt mà không đòi hỏi

Quốc hội phê duyệt ngay. Dự toán như vậy chỉ hạn chế trong một số mục chi không mang tính bắt buộc, như các mục mà giả định ngân sách không thể dự kiến về những thay đổi “hợp lý”, v.d. lãi suất nợ cao hơn rất nhiều so với giả định, nhưng chi trả lãi vẫn cần được thực hiện ngay cả khi dự toán bị vượt. Thẩm quyền về việc này có thể được quy định tại Luật NSNN qua việc quy định chi trả lãi nợ vay là “linh hoạt”. Luật NSNN của Việt Nam có lẽ không có bất kỳ điều khoản nào về dự toán giao linh hoạt cho một số loại hình chi tiêu cụ thể.

Khuyến nghị

Trong Luật NSNN:

- ▶ Hạn chế chỉ chuyển nguồn cuối năm thẩm quyền chi ngân sách năm đối với chi đầu tư, nếu như Luật NSNN quyết định cho phép chuyển nguồn chi tiêu vào cuối năm.
- ▶ Cần nhắc áp dụng phương án giao dự toán nhiều năm cho các cam kết chi đầu tư khi và chỉ khi cam kết chi tiêu đầu tư được ghi chép trong hệ thống kế toán của Chính phủ.
- ▶ Cấm vay dự toán ngân sách của năm sau.
- ▶ Cần nhắc phân biệt giữa dự toán chi tiêu giao “cứng” và “linh hoạt” trong Luật NSNN.

20. Định nghĩa về “cân đối ngân sách”

108. Điều 15 của Luật NSNN quy định các đại biểu quốc hội có nhu cầu “*đảm bảo cân đối thu chi ngân sách Nhà nước*”. Điều này thực chất là một đặc điểm cơ bản trong định nghĩa về cân đối ngân sách. Tuy nhiên, khi áp dụng định nghĩa đó, cần phải định nghĩa xem “thu” và “chi” của ngân sách Nhà nước là những gì. Cẩm nang GFS 2001 là tài liệu hướng dẫn phù hợp về định nghĩa thu và chi. Để phục vụ các mục đích phân tích và điều hành ngân sách, nhiều khái niệm khác nhau về cân đối ngân sách được đề xuất trong GFSM (xem Hộp 4). Mỗi quốc gia có thể chọn cho mình khái niệm chính về “cân đối” hữu ích nhất cho mục đích phân tích và điều hành ngân sách của mình. Đối với các quốc gia không áp dụng kế toán dồn tích đầy đủ, khái niệm “chi tiêu” (với khái niệm được sử dụng là khấu hao hoặc “tiêu dùng vốn cố định”) cần được thay thế bằng khái niệm quen thuộc hơn là “chi tiêu, bao gồm cả chi đầu tư. Điều này gây ảnh hưởng đến khái niệm chính về “cân đối” sử dụng cho các mục đích điều hành ngân sách.
109. Thâm hụt tài khoá và nguồn bù đắp được định nghĩa trong Luật NSNN về mặt hành chính là khác biệt giữa thu và chi trả, bao gồm cả trả nợ. Tuy nhiên, chỉ tiêu này không phải là một chỉ số tốt về tác động chính sách tài khoá của ngân sách. Việc bổ sung một điều khoản đơn giản trong Luật NSNN yêu cầu áp dụng theo chuẩn mực GFS đã được công nhận là điểm tham chiếu chính để phân tích tác động tài khoá của ngân sách sẽ giúp ta giải quyết được vấn đề thiếu nhất quán hiện nay trong trình bày và diễn giải. Bên cạnh đó, chỉ tiêu sử dụng nguồn trái phiếu ngoài ngân sách cũng nên được đưa vào tính toán cân đối ngân sách tổng thể, trong khi hiện nay điều này chưa được thực hiện. Mặc dù “vay/cho vay ròng” theo định nghĩa tại GFS có thể sử dụng, nhưng khái niệm chính về “cân đối ngân sách”, “cân đối tổng thể” (như trình bày tại Hộp 4 và được giải thích tại Cẩm nang GFS) cần được sử dụng vì các mục tiêu phân tích tại Việt Nam.

Khuyến nghị

- ▶ Đảm bảo Luật NSNN bao gồm định nghĩa rõ ràng về cân đối ngân sách (tổng thể), phần đối ứng trong đó là “cho vay ròng” theo định nghĩa tại GFS, bao gồm cả trái phiếu ngoài ngân sách.
- ▶ Sử dụng các khái niệm “cân đối ngân sách” khác vì các mục đích nội bộ trong Bộ Tài chính và Bộ KH&ĐT cho các mục đích phân tích, chủ yếu là những khái niệm trình bày tại Hộp 4.

Hộp 4: Các chỉ tiêu phân tích chính sách tài khóa

Để phân tích kinh tế vĩ mô, các chỉ tiêu chính sách tài khóa bao gồm ba chỉ tiêu cân đối chính trong hệ thống GFS, các số cân đối khác, và các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô khác về số lưu chuyển và số dư. Các biến này có thể được áp dụng cho các cấp chính quyền khác nhau, khu vực chính phủ nói chung hoặc khu vực công.

Các số dư chính theo GFS

Cân đối hoạt động gộp/ròng	Cân đối hoạt động ròng bằng thu trừ chi. Cân đối hoạt động gộp bằng thu trừ chi khác với chi đầu tư (tiêu dùng vốn cố định).
Cho vay/vay nợ ròng	Cân đối hoạt động ròng trừ mua sắm hình thành ròng tài sản phi tài chính. Cho vay/vay nợ ròng cũng bằng mua sắm ròng tài sản tài chính trừ phát sinh nợ ròng
Thặng dư/thâm hụt tiền mặt	Lưu chuyển tiền mặt ròng từ hoạt động trừ đi luồng tiền ra từ đầu tư trong các tài sản phi tài chính

Các số dư khác

Cân đối tài khóa tổng thể	Cho vay/vay ròng được điều chỉnh qua việc sắp xếp lại các giao dịch về tài sản và công nợ chỉ dùng cho các mục đích chính sách công. Lưu ý là toàn bộ số tiền cổ phần hóa (bao gồm cả bán tài sản cố định) cần được đưa vào các mục tài chính; và trợ cấp được trao dưới hình thức cho vay được ghi nhận là chi.
Cân đối tài khóa tổng thể có điều chỉnh	Cân đối tài khóa tổng thể (hoặc cho vay/vay ròng) được điều chỉnh để loại bỏ toàn bộ các khoản thu trợ cấp không hoàn lại, các hoạt động liên đới như ngành dầu khí và/hoặc các giao dịch lớn và không thường xuyên có thể gây méo mó phân tích tài khóa.
Cân đối cơ bản tổng thể	Cân đối tài khóa tổng thể cộng chi trả lãi suất ròng
Cân đối hoạt động cơ bản	Cân đối hoạt động ròng cộng chi trả lãi suất ròng

Nguồn: Cẩm nang GFS, Hộp 4.1.

CÁC VẤN ĐỀ VỀ QUAN HỆ GIỮA CÁC CẤP NGÂN SÁCH

21. Tổng quan các điều khoản pháp lý về quan hệ tài khóa giữa các cấp chính quyền

110. Luật NSNN của Việt Nam là luật duy nhất quy định về trách nhiệm ngân sách của các cấp chính quyền khác nhau. Tại các nước khác, Luật phân cấp (hoặc luật hoặc các luật về chính quyền địa phương) được trung ương phê duyệt, cùng với các luật/quy định về “nghị viện” hoặc chính quyền địa phương, thường là căn cứ cho các quan hệ tài khóa, hành chính và chính trị của mỗi cấp chính quyền. Tại một số ít các quốc gia, Hiến pháp (v.d. Đức) quy định chi tiết về trách nhiệm tài khóa của mỗi cấp chính quyền. Trong tài liệu này, chúng tôi không giả định là Việt Nam trong thời gian tới, sẽ cân nhắc chuyển các nội dung về quan hệ giữa các cấp chính quyền sang một luật tổng thể về phân cấp.
111. Quan hệ giữa các cấp chính quyền ở tất cả các nước bao hàm các vấn đề phức tạp. Thẩm quyền tương quan giữa chính quyền trung ương và địa phương và nghị viện là các vấn đề chính trị cơ bản. Không có chuẩn mực quốc tế nào để xác định chính quyền trung ương cần chuyển giao bao nhiêu quyền lực tài khóa cho các cấp tỉnh/dưới tỉnh. Thậm chí, không có sự nhất trí nào về số lượng cấp chính quyền tối ưu, mặc dù ba cấp là phổ biến và bốn cấp là không phổ biến. Ngoài ra, không có mối quan hệ nào giữa phân chia thẩm quyền tài khóa giữa trung ương và địa phương với quy mô của quốc gia.
112. Mặc dù một số quốc gia lớn trao khá nhiều thẩm quyền tài khóa cho chính quyền các cấp bên dưới (v.d. Ôt-xtrây-li-a, Ca-na-đa -- cả hai đều là quốc gia theo hệ thống liên bang), tại các quốc gia khác (v.d. Pháp, Anh Quốc) chính quyền địa phương chỉ chiếm dưới 20% tổng chi tiêu của toàn bộ chính phủ. Ngoài ra không có mối quan hệ nào giữa mức độ phân cấp tài khóa và hình thức điều hành: liên bang hay nhất thể. Chẳng hạn, các quốc gia Bắc Âu, đều là các quốc gia nhất thể là những nước có phân cấp nhiều nhất trên thế giới: chuyển giao thẩm quyền thu thuế lớn và/hoặc bổ sung giữa các cấp cho chính quyền địa phương ở các quốc gia đó. Tuy nhiên, các quốc gia liên bang nhìn chung phân cấp nhiều hơn, bao gồm cả các quốc gia liên bang nhỏ như Thụy Sĩ.
113. Việt Nam, cũng như nhiều quốc gia khác, đang bị áp lực phải cân nhắc lại thẩm quyền tương quan giữa chính quyền trung ương và cấp tỉnh. Các vấn đề mang tính “chính trị cao” bao gồm: (i) mức độ chuyển giao thẩm quyền huy động thuế/phí; (ii) trách nhiệm chi tiêu cụ thể của chính quyền cấp tỉnh/ dưới tỉnh; (iii) các cơ chế xác định bổ sung trợ cấp trực tiếp và gián tiếp giữa các cấp chính quyền; và (iv) mức độ cấp tỉnh/dưới tỉnh có thể vay và tăng nợ (mà không có sự giám sát của chính quyền trung ương). Báo cáo này không đưa ra quan điểm về các vấn đề đó.
114. Tuy nhiên, báo cáo này nhận xét về một số điều khoản “kỹ thuật” về phân cấp tài khóa trong Luật NSNN. Cụ thể, ba phần dưới đây thảo luận về cách thức luật có thể sửa đổi để phản ánh tốt hơn các thông lệ

F. Các vấn đề về quan hệ giữa các cấp ngân sách

quốc tế tốt về điều hành ngân sách ở mỗi cấp chính quyền, phù hợp với hệ thống tương đối đặc thù của Việt Nam là ngân sách lồng ghép.

115. Hệ thống kế toán và quản lý ngân sách thống nhất tại Việt Nam có thể được cải thiện, bao gồm cả qua sửa đổi Luật NSNN. Trước khi nhận xét về các điều khoản cụ thể trong Luật NSNN tại ba nội dung (các phần 22 -- 24 dưới đây), phần này tập trung vào một số nội dung hoặc bị bỏ qua hoàn toàn trong Luật NSNN hoặc có thể được tăng cường trong Luật NSNN. Mục tiêu là nhằm cải thiện khuôn khổ về minh bạch và điều hành ngân sách ở tất cả các cấp trung ương và địa phương:

- ▶ **Khuôn khổ tài khóa -- ví mô cho các cấp tỉnh/dưới tỉnh.** Phần 5 ở trên đã khuyến nghị, bao gồm cả đưa vào Luật NSNN một yêu cầu là Chính phủ cần lập kế hoạch tài khóa trung hạn (MTFF) kèm theo các tài liệu ngân sách năm. Khuyến nghị này cũng cần được áp dụng cho cả các cấp tỉnh/dưới tỉnh. Điều này có quan hệ chặt chẽ với ba điểm tiếp theo.
- ▶ **Quy tắc tài khóa tại các cấp tỉnh/dưới tỉnh.** Như đã thảo luận ở trên (phần 7), việc áp dụng các quy tắc tài khóa định tính và định lượng về nợ, cân đối ngân sách và/hoặc tổng chi tiêu có thể được đưa vào Luật NSNN sửa đổi, trong đó các quy tắc tài khóa chính thức ở cấp trung ương không nhất thiết phải giống hệt các quy tắc của cấp tỉnh và dưới tỉnh, vì chính quyền trung ương bản thân nó chịu trách nhiệm về ổn định và quản lý tài khóa cho cả đất nước. Hiện nay đang có một “quy tắc vàng” cho các tỉnh: các tỉnh chỉ được vay cho các mục đích chi đầu tư. Cụ thể hơn, quy tắc này cho phép các tỉnh được vay trên thị trường trong nước lên đến tối đa 30% ngân sách đầu tư của tỉnh (hai thành phố lớn được áp dụng ngưỡng cao hơn).
- ▶ **Cách trình bày, phân loại và xây dựng tài liệu ngân sách, bao gồm cả lập ra các giả định về ngân sách, báo cáo rủi ro tài khóa, v.v.** Các yêu cầu của Luật NSNN sửa đổi về lập, thông qua và công khai ngân sách năm chi tiết hơn bao gồm cả thông tin giải thích trong các tài liệu ngân sách của chính quyền trung ương (xem phần 10 ở trên) theo Luật NSNN cần được áp dụng cả ở cấp tỉnh/dưới tỉnh.
- ▶ **Chấp hành ngân sách, tài khoản kho bạc thống nhất (TSA), báo cáo tài khóa trong năm, ngân sách bổ sung, quyết toán năm, kiểm toán.** Các yêu cầu trong luật ngân sách sửa đổi trong các nội dung này (như thảo luận ở trên) cần được áp dụng cho cả chính quyền trung ương và cấp tỉnh/dưới tỉnh.

Khuyến nghị

- ▶ Đảm bảo các yêu cầu mới trong Luật NSNN sửa đổi về cách trình bày ngân sách, tài liệu ngân sách, chấp hành ngân sách, quản lý ngân quỹ, báo cáo tài khóa, kế toán và kiểm toán (nội bộ và bên ngoài) đối với ngân sách trung ương cũng được áp dụng cho chính quyền cấp tỉnh và dưới tỉnh.
- ▶ Một ngoại lệ là duy trì các quy tắc tài khóa ở cấp tỉnh khác với cấp trung ương. Cụ thể, “quy tắc vàng” của chính quyền cấp tỉnh/dưới tỉnh cần được duy trì, trong đó chính quyền trung ương có thể không phải theo quy tắc đó vì tại một số thời điểm (v.d. khủng hoảng tài chính), cần phải vay mượn vì các lý do ổn định kinh tế vĩ mô, bao gồm cả vay để dùng chi thường xuyên.
- ▶ Với cơ chế quản lý tài chính thống nhất, Luật NSNN cần có điều khoản là phải có hệ thống tài khoản kho bạc thống nhất (TSA) trên toàn quốc, hệ thống này đang được Chính phủ triển khai. Các điều khoản tạm thời trong Luật NSNN có thể cho phép có một số năm triển khai để tổng hợp được số dư hàng ngày từ toàn bộ các tài khoản ngân hàng, bao gồm cả của các tỉnh, vào tài khoản duy nhất tại Ngân hàng Nhà nước.

22. Thu của địa phương

116. Tại Việt Nam, theo (Điều 84 4) của Hiến pháp, thuế suất và căn cứ thu thuế được Quốc hội xác định. Chính quyền địa phương chỉ có sự độc lập hạn chế trong việc xác định phí -- mức trần phí được xác định tại các văn bản pháp quy cấp trung ương. Luật NSNN (Điều 30, 32) quy định rõ về các khoản thu được phép giữ lại 100%, mức thu và căn cứ thu của các khoản thu đó được trung ương quyết định. Luật NSNN cũng quy định rõ ràng về các loại thuế được phân chia giữa ngân sách trung ương và địa phương. Một báo cáo “tư vấn chính sách” (không phải báo cáo này) đã nhận xét về phân giao các nguồn thu từ thuế và ngoài thuế khác nhau trong Luật NSNN. Về các nhiệm vụ thu của chính quyền địa phương, hiện không có chuẩn mực quốc tế: thông lệ giữa các nước khác nhau rất nhiều và hiện chưa có nhiều hướng dẫn về loại thể nào cần giao cho cấp ngân sách nào.
117. Như đã thảo luận tại phần 16 nêu trên, số vượt thu tại Việt Nam một phần do “sự mặc cả” giữa chính quyền tỉnh và chính quyền trung ương. Một trong những động cơ để các tỉnh “mặc cả” là họ được hưởng bổ sung trợ cấp cao hơn từ ngân sách trung ương. Một phần, điều này xuất phát từ các tỷ lệ phân chia thuế khác nhau giữa các tỉnh, được xác định theo công thức phân chia nguồn thu. Tỷ lệ dành cho mỗi tỉnh được xác định dựa trên ước tính về “thiếu hụt tài khóa”, là khác biệt giữa nhu cầu chi (dựa trên định mức chi) và năng lực thu (dựa trên kết

F. Các vấn đề về quan hệ giữa các cấp ngân sách

quả thu quá khứ). Động cơ thứ hai để “mặc cả” là khả năng của các tỉnh khác nhau trong việc được giữ lại số vượt thu để chi tiêu ngoài thẩm quyền của Quốc hội hoặc HĐND, và ngoài ngân sách của Chính phủ.

118. Các tỉnh nghèo hơn bị thiếu hụt tài khóa có thể giữ lại 100% số thuế được chia thu được. Các tỉnh giàu hơn được giữ lại phần thuế được chia với tỷ lệ thấp hơn. Các tỉnh này hiện được giữ lại khoảng từ 15% đến 60% số thu từ thuế được chia. Tỷ lệ thực tế được quyết định qua thương thảo -- không có công thức khách quan cụ thể để xác định các tỷ lệ đó. Trong thực tế, chính quyền trung ương, qua các tỷ lệ phân chia nguồn thu từ thuế khác nhau giữa các tỉnh đang được lấy phần bổ sung từ các tỉnh tương đối giàu cho trung ương để “trợ cấp” cho các tỉnh nghèo hơn. Mặc dù có lẽ mức thu nhập tương quan là tiêu chí chính để xác định các tỷ lệ phân chia nguồn thu từ thuế không giống nhau cho mỗi tỉnh, vấn đề này không được quy định trong Luật NSNN, luật chỉ nói đến ổn định các tỷ lệ này cho “thời kỳ ổn định” 3-5 năm, trong các Điều 4f, 16(3), 23, 26... của Luật NSNN.
119. Một phương án thay thế cho hệ thống ngầm định về bổ sung âm và dương giữa các tỉnh (các tỉnh tương đối giàu “trợ cấp” cho các tỉnh tương đối nghèo) là xác định các tỷ lệ phân chia nguồn thu từ thuế đồng đều cho tất cả các tỉnh, và sử dụng cơ chế bổ sung trực tiếp riêng để xác định quy mô các khoản bổ sung từ ngân sách trung ương cho các tỉnh. Đây sẽ là một hệ thống đơn giản hơn và minh bạch hơn, tạo cơ sở để xác định quy mô bổ sung “cân đối” cho minh bạch.
120. Ở cấp địa phương, Điều 35 của Luật NSNN quy định *chính quyền xã, thị trấn, thị xã, thành phố thuộc tỉnh được huy động sự đóng góp của tổ chức, cá nhân để đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng của xã, thị trấn, thị xã, thành phố thuộc tỉnh theo nguyên tắc tự nguyện. Việc huy động, quản lý, sử dụng khoản đóng góp này phải công khai, có kiểm tra, kiểm soát và bảo đảm đúng mục đích, đúng chế độ theo quy định của pháp luật.* Một câu hỏi hợp lý được đặt ra là tại sao lại trao thẩm quyền này cho các cấp chính quyền địa phương, mà không phải cho cấp tỉnh. Mặc dù các quy định của trung ương và tỉnh có thể theo đó thực hiện các thủ tục để kiểm soát các thẩm quyền huy động thu đó, bao gồm giải thích thế nào là “theo cách minh bạch”, nhưng khuôn khổ pháp lý (đặc biệt là các văn bản pháp quy) cần quy định các nguồn thu được huy động tại cấp xã, thị xã và thành phố như thế cần được đưa vào ngân sách và hạch toán theo hệ thống phân loại chung và TABMIS.

Khuyến nghị

- ▶ Cần nhắc việc thể chế hóa tỷ lệ phân chia nguồn thu từ thuế giống nhau cho mỗi tỉnh, thay thế phần thu phân chia cao hơn hay thấp hơn cho các tỉnh bằng bổ sung trực tiếp cao hơn hay thấp hơn giữa các cấp chính quyền.
- ▶ Quy định trong Luật NSNN các tiêu chí để xác định tỷ lệ phân chia nguồn thu từ thuế không giống nhau (nếu khuyến nghị trong gạch đầu dòng thứ nhất ở trên không thực hiện được).
- ▶ Rà soát lại sự cần thiết của việc trao thẩm quyền huy động thu cho các cấp chính quyền dưới tỉnh, trên quan điểm xác định xem các tỉnh cũng nên có điều khoản rõ ràng trong luật về năng lực huy động thu của họ hay không.

23. Nhiệm vụ chi

121. Luật NSNN (Điều 31, 33) quy định về các nhiệm vụ chi được giao cho ngân sách trung ương hoặc địa phương. Đáng chú ý là danh sách các nhiệm trong hai điều trên hầu hết là giống nhau. Chỉ có ngoại lệ là “bổ sung quỹ dự trữ Nhà nước” và “hỗ trợ quỹ bảo hiểm xã hội”²⁴ (không phải “quỹ an sinh xã hội”, bao gồm cả các quỹ Bảo hiểm Y tế và Bảo hiểm Thất nghiệp, bên cạnh Quỹ Bảo hiểm Xã hội), thuộc trách nhiệm riêng của ngân sách trung ương.
122. Hai điều trên có thể được đơn giản hóa bằng cách quy định tất cả các cấp ngân sách có thể chi tiêu trong bất kỳ nội dung lĩnh vực chi tiêu nào, ngoại trừ các ngoại lệ là: x1, x2, x3, v.v. Các ngoại lệ (x1, x2, x3, v.v.) là các nội dung chi thuộc lãnh địa riêng của ngân sách trung ương (v.d. quốc phòng, ngoại giao, bổ sung ròng cho quỹ bảo hiểm xã hội). Mặc dù một số khoản chi thường chỉ liên quan đến ngân sách địa phương cấp dưới, v.d. thu gom rác thải, chiếu sáng đô thị, các nội dung chi đó khác chi tiết và tốt nhất nên được nêu trong văn bản pháp quy, chứ không phải Luật NSNN. Tại Việt Nam, các nhiệm vụ chi của địa phương đó (của chính quyền các tỉnh, huyện và xã) thường được duy định khá chi tiết trong các nghị quyết của Hội đồng cấp tỉnh.
123. Tuy nhiên, nếu chính quyền đưa ra quyết định chính sách trong quá trình rà soát Luật NSNN về giao các trách nhiệm chi tiêu tiêu cụ thể cho ngân sách địa phương, Luật NSNN sửa đổi cần phản ánh điều đó. Ví dụ, một số quốc gia, giống Việt Nam, giao các cấp học khác nhau trong lĩnh vực giáo dục cho các cấp chính quyền khác nhau: giáo dục cấp ba giao cho trung ương, giáo dục tiểu học/phổ thông giao cho các cấp bên dưới.²⁵

24 Đây là “hỗ trợ” ngược, vì Quỹ bảo hiểm xã hội đang thặng dư đáng kể (báo cáo PEFA, tr. 40): ngân sách trung ương vay thặng dư công đồn của Quỹ BHXH (ngược lại, Quỹ bảo hiểm y tế bị thâm hụt, và phải nhận vốn từ ngân sách trung ương).

25 Chẳng hạn, Pháp giao các trường đại học cho chính quyền trung ương, trung học/cao đẳng cho khu vực, tiểu học cho các phòng (huyện).

Khuyến nghị

- ▶ Đơn giản hóa các Điều 31 và 33 về nhiệm vụ chi của các cấp ngân sách khác nhau.
- ▶ Cân nhắc thay đổi chính sách để cụ thể hóa trách nhiệm riêng của ngân sách trung ương và địa phương. Sau đó phản ánh quyết định đưa ra bất kỳ trong Luật NSNN, hoặc, đối với ngân sách địa phương, trong các văn bản pháp quy do Hội đồng Nhân dân phê duyệt.

24. Bổ sung ngân sách giữa các cấp chính quyền

124. Hệ thống chuyển giao tài khoá của Việt Nam có ba nội dung chính. Thứ nhất là các cơ chế phân chia nguồn thu như được bàn ở trên, nhằm giải quyết bất cân đối theo chiều dọc được đo bằng tiềm năng thu theo đầu người. Thứ hai là bổ sung cân đối, nhằm giải quyết bất cân đối theo chiều ngang phát sinh do nhu cầu chi tiêu khác nhau. Nội dung cuối cùng là bổ sung có mục tiêu, với các mục tiêu cụ thể có hạn mức thời gian thường liên quan đến giảm nghèo và các kết quả xã hội. Điều 36 quy định về bổ sung cân đối qua các tiêu chí chi tiết để xác định nhu cầu chi tiêu (và thiếu hụt tài khoá sau khi trừ đi dự toán thu), gắn với giai đoạn ổn định năm năm, được quy định cụ thể tại văn bản pháp quy thứ cấp. Tương tự, bổ sung có mục tiêu cũng được quy định tại các văn bản pháp quy thứ cấp.
125. Điều 36 (3) quy định *Ngân sách cấp trên bổ sung có mục tiêu để hỗ trợ ngân sách cấp dưới khi phát sinh nhiệm vụ quan trọng cần thiết mà sau khi bố trí lại ngân sách, sử dụng dự phòng ngân sách, dự trữ tài chính vẫn chưa đáp ứng được*. Điều này không quy định về nghĩa vụ của ngân sách cấp trên phải hỗ trợ vốn cho ngân sách cấp dưới cho “các nhiệm vụ quan trọng phát sinh”. Hơn nữa, các nhiệm vụ đó cũng chưa được xác định ra. Thường thì bất kỳ cấp chính quyền nào cũng có các nhiệm vụ “quan trọng cần thiết” có nhu cầu vốn. Việc này cần thực hiện trong bối cảnh một hệ thống bổ sung giữa các cấp chính quyền, trên cơ sở các tiêu chí và công thức minh bạch.

Khuyến nghị

- ▶ Cân nhắc soạn thảo lại hoặc bỏ Điều 36 (3).



CÁC ĐIỀU KHOẢN CỦA LUẬT NSNN VỀ CHẤP HÀNH, KẾ TOÁN, BÁO CÁO VÀ KIỂM TOÁN NGÂN SÁCH



126. Luật NSNN không cần phải cụ thể hóa nhiều về chấp hành ngân sách và kế toán chính phủ. Đó là vì nghị viện thông qua Luật NSNN chủ yếu vì các mục tiêu làm rõ các trách nhiệm chính của chính phủ đối với nghị viện về các vấn đề ngân sách. Vì chấp hành ngân sách là trách nhiệm của chính phủ, chính phủ có thể tự ban hành văn bản pháp quy của mình để hướng dẫn cho các vấn đề kỹ thuật hơn như mua sắm, kiểm soát chi, kiểm toán nội bộ, quản lý ngân quỹ, quản lý nợ, và kế toán chính phủ.²⁶ Về các nội dung đó, Luật NSNN cần thiết lập các nguyên tắc phù hợp với các thông lệ tốt, còn chi tiết sẽ được xử lý trong các văn bản pháp quy và cẩm nang hướng dẫn (v.d. về thực hiện các chuẩn mực kế toán chính phủ).
127. Ngược lại, vì nghị viện (và công chúng) cần được thông tin về tình hình chấp hành ngân sách, Luật NSNN cần cụ thể hóa các yêu cầu về báo cáo ngân sách. Một số quốc gia đã sử dụng Luật trách nhiệm tài khóa²⁷ để cụ thể hóa về các báo cáo tài khóa chính cần được trình lên nghị viện định kỳ. Tương tự, vì kiểm toán bên ngoài là một hoạt động được nghị viện rất quan tâm, các cơ quan kiểm toán tối cao (SAI) hiện đại thường có luật kiểm toán “riêng” trong đó xác định ra các nguyên tắc, vai trò và trách nhiệm chính của cơ quan kiểm toán tối cao. Vì Việt Nam đã thông qua Luật Kiểm toán Nhà nước năm 2005, báo cáo này không nhận xét về luật này mà chỉ đề cập đến Điều 66 Luật NSNN của Việt Nam.

25. Chấp hành ngân sách và kiểm toán nội bộ ở cấp quốc gia và cấp địa phương

128. Nhiều thủ tục về thực hiện ngân sách năm, bao gồm giao dự toán (cho đơn vị ngân sách cấp dưới), phân bổ (phân giao chi tiêu trong ngân sách năm thành các mức trần theo quý hoặc tháng cho mục đích kiểm soát chi), các cơ chế kiểm soát chi chi tiết (v.d. về cam kết chi, phát hành yêu cầu thanh toán, và các giai đoạn thanh toán trong thực hiện chi tiêu) kiểm toán nội bộ tốt nhất nên được quy định cụ thể trong các văn bản pháp quy cấp chính phủ/cấp bộ. Tuy nhiên, Luật NSNN của một quốc gia có thể nêu ra các khía cạnh “tổng quát” mang tính lựa chọn về chấp hành ngân sách - bao gồm các vấn đề như sau:

- ▶ **Mức độ linh hoạt của chính phủ trong thực hiện ngân sách chi tiêu chi tiết.** Khi cấu trúc chi tiết của dự toán ngân sách năm của ngân sách được phê duyệt, Luật NSNN có thể quy định chi tiêu cho một dòng mục cụ thể có thể được vượt với điều kiện điều chỉnh giảm một dòng mục khác trong cùng nhóm mục chi (gọi là “điều chuyển”). Luật NSNN có thể quy định về thẩm quyền điều chuyển của Bộ trưởng tài chính, v.d. tỷ lệ các khoản chi cụ thể có thể được vượt mà không cần trình dự toán bổ sung lên Quốc hội. Những điều khoản như vậy cần có trong Luật NSNN của Việt Nam. Sự cấp thiết của việc bổ sung điều khoản đó làm tăng khả năng các cơ quan thẩm quyền chấp nhận khuyến nghị

26 Một số quốc gia đã thông qua Luật mua sắm và/hoặc Luật quản lý nợ. Mặc dù các luật chuyên trách trong các lĩnh vực này có thể được biện minh là cần thiết, thường thì hiếm khi nghị viện thông qua Luật kế toán.

27 Để xem xét kinh nghiệm, tham khảo chẳng hạn, I. Lienert: “Các quốc gia tiên tiến có nên thông qua luật trách nhiệm tài khóa? Tài liệu nghiên cứu của IMF 10/254, tháng 11/2010 (www.imf.org).

của báo cáo này về cung công khai cho cơ quan lập pháp (và công chúng) dự toán chi tiêu năm được trình bày chi tiết hơn.

- ▶ **Thẩm quyền cắt giảm dự toán đã giao của Bộ trưởng tài chính.** Luật NSNN cần quy định về việc Bộ trưởng có thẩm quyền bằng không, hạn chế, hoặc không hạn chế trong việc cắt giảm dự toán đã giao nếu có thiếu hụt thu²⁸. Vì các lý do ổn định tài khóa - vĩ mô và để ngăn ngừa nợ đọng chi, Luật NSNN có thể trao quyền để Bộ trưởng tài chính cắt giảm chi tiêu tới một tỷ lệ nào đó dưới hình thức dự toán bổ sung. Quy mô của tỷ lệ đó phụ thuộc vào loại chi tiêu. Với phân loại ngân sách ở mức độ chi tiết nhất, các đơn vị chi tiêu thậm chí không cần đến thẩm quyền của Bộ Tài chính để thực hiện những điều chỉnh nhỏ giữa các mục chi, v.d. giữa các tiêu mục chi thường xuyên về “hàng hóa và dịch vụ”. Những chi tiết đó cần được quy định trong văn bản pháp quy của Bộ Tài chính hoặc Chính phủ, chứ không phải trong Luật NSNN.
- ▶ **Chuẩn mực quản lý tài chính nhất quán giữa toàn bộ các cấp chính quyền:** Mặc dù các chi tiết về thủ tục và chuẩn mực trong quản lý phi tập trung/theo ngành dọc cần được quy định tại văn bản pháp quy, về cơ bản, Luật NSNN có thể ghi nhận rằng Bộ trưởng Tài chính chịu trách nhiệm xác định các chuẩn mực quản lý tài chính thống nhất cho tất cả các cấp chính quyền.

Khuyến nghị

- ▶ Bổ sung các điều khoản trong luật nSNN về: (i) thẩm quyền điều chuyển của Bộ trưởng tài chính; (ii) thẩm quyền cắt giảm dự toán đã giao của Bộ trưởng tài chính trong trường hợp hụt thu; thẩm quyền của Bộ trưởng Tài chính trong việc xác định các chuẩn mực tài chính thống nhất cho tất cả các cấp chính quyền.

26. Quản lý ngân quỹ cấp quốc gia và địa phương

129. Nhất quán với nguyên tắc tập trung nguồn thu, một điều khoản quan trọng nữa cần có trong các Luật NSNN là thẩm quyền của Bộ trưởng tài chính về cơ chế dịch vụ ngân hàng của Chính phủ và quản lý ngân quỹ. Để quản lý ngân quỹ và kiểm soát tài chính hiệu quả, Luật NSNN cần trao nhiều quyền cho Bộ trưởng tài chính trong các lĩnh vực này. Chỉ có Bộ trưởng tài chính mới có thẩm quyền mở, đóng và quản lý số dư hàng ngày của toàn bộ các tài khoản ngân hàng được mở dưới tên của Chính phủ Việt Nam. Không được mở tài khoản ngân hàng dưới tên của các bộ trưởng khác, các bộ ngành khác của chính phủ, trừ khi đó là tài khoản cấp dưới của tài khoản chính của Kho bạc mở tại Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (SBV). Vay nợ ngắn hạn bất kỳ để bù đắp

28 Hiện nay, Việt Nam đang có “vấn đề” nghiêm trọng: thực hiện vượt quá mục tiêu thu do dự toán thấp số thu.

thiếu hụt ngân quỹ cần hướng tới mục tiêu tối thiểu hóa chi phí và rủi ro vay nợ cho Chính phủ

130. Trong thời điểm hiện tại, Việt Nam có số dư nhàn rỗi tại nhiều tài khoản ngân hàng, có thể chưa chắc đã hưởng lãi. Đồng thời, ngân sách phải vay nợ trong nước và nước ngoài. Vay nợ - và chi trả lãi cho chủ nợ - sẽ cao hơn mức cần thiết nếu có các số dư lớn tại các tài khoản ngân hàng thuộc kiểm soát của Chính phủ trên khắp cả nước. Luật NSNN (và/hoặc Luật Quản lý Nợ) cần trao thẩm quyền cho Bộ trưởng tài chính trong việc giảm thiểu số dư nhàn rỗi tại tất cả các tài khoản của Chính phủ để đầu tư số thặng dư tạm thời nếu có nhằm giảm thiểu chi phí và rủi ro cho Chính phủ.
131. Trong Luật NSNN, Bộ trưởng tài chính cũng cần có thẩm quyền hợp nhất toàn bộ các khoản thu và thiết lập một hệ thống tài khoản kho bạc thống nhất (TSA). Mục tiêu là để sử dụng hệ thống chuyển tiền điện tử trong hệ thống ngân hàng khiến cho toàn bộ các tài khoản ngân hàng của Chính phủ có số dư bằng không vào cuối ngày làm việc: toàn bộ các số dư dương cần được hợp nhất vào tài khoản hoạt động chính của Kho bạc Nhà nước, tốt nhất nên mở tại Ngân hàng Nhà nước (SBV). Luật NSNN cần đưa ra nguyên tắc tổng hợp chung là toàn bộ số thu phải nộp vào cùng một quỹ chung và toàn bộ các khoản thanh toán được thực hiện từ hệ thống tài khoản kho bạc duy nhất (TSA). Bất kỳ ngoại lệ nào đối với nguyên tắc này cần được quy định trong luật. Luật NSNN cũng quy định rằng tài khoản hoạt động chính của hệ thống tài khoản kho bạc thống nhất (TSA) cần mở tại Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.
132. Tài khoản kho bạc thống nhất (TSA) có thể có các tài khoản cấp dưới. Theo thông lệ thông thường trên quốc tế, những tài khoản cấp dưới đó -dùng để chuyển vốn ra/vào tài khoản kho bạc thống nhất (TSA) -có thể được mở tại các ngân hàng thương mại (nhưng phải có số dư bằng không sau khi kết thúc mỗi ngày làm việc). Chẳng hạn, tại các tỉnh nơi Ngân hàng Nhà nước (SBV) không có chi nhánh, ngân hàng thương mại đủ điều kiện có thể đấu thầu để cung cấp dịch vụ ngân hàng cho các cơ quan có thẩm quyền ở trung ương. Trong điều kiện các ngân hàng đó được kết nối điện tử với hội sở của họ, và hội sở được kết nối với Ngân hàng Nhà nước (SBV) qua hệ thống bù trừ liên ngân hàng (điện tử), nguyên tắc số dư bằng không cuối ngày tại các tài khoản chuyển tiếp mở tại các ngân hàng thương mại (bao gồm cả các ngân hàng cung cấp dịch vụ "tài khoản kho bạc thống nhất cấp tỉnh") có thể được triển khai đầy đủ trên toàn quốc. Những chi tiết đó không cần được nêu ra trong Luật NSNN, thay vào đó, các Nghị định của Chính phủ có thể quy định về cơ chế dịch vụ ngân hàng cho Chính phủ.
133. Khái niệm tài khoản kho bạc thống nhất (TSA) không phải không nhất quán với các hệ thống thanh toán phi tập trung: các bộ trưởng khác hoặc các cơ quan có thẩm quyền tại các tỉnh, có thể có quyền đứng tên chữ ký tài khoản và thực hiện thanh toán trực tiếp (bằng điện tử hoặc phát hành séc). Tuy nhiên, Bộ trưởng tài chính thường phân công trách nhiệm của mình cho các cơ quan có thẩm quyền đó. Nghĩa vụ

của các cơ quan được trao quyền phải được cụ thể hóa trong các văn bản pháp quy nhằm quy định cụ thể cho các điều khoản “tổng quát” trong Luật NSNN. Chẳng hạn các quy định đó có thể làm rõ trách nhiệm của chủ tài khoản của các tài khoản cấp dưới trong hệ thống tài khoản kho bạc thống nhất (TSA).

134. Một số thỏa thuận khác giữa Bộ trưởng/Bộ Tài chính và (i) Ngân hàng Nhà nước và (ii) các ngân hàng thương mại chuyên trách có thể được soạn thảo và ký kết giữa Bộ trưởng và các đối tác - nơi chịu trách nhiệm cung cấp các dịch vụ ngân hàng cho Chính phủ. Để có sự minh bạch, ngày càng nhiều quốc gia trả tiền cho các ngân hàng thương mại đủ điều kiện (được xác định qua đấu thầu cạnh tranh) về việc cung cấp dịch vụ ngân hàng cho Chính phủ và các ngân hàng trung ương cũng phải trả tiền cho Chính phủ nếu nắm giữ số dư tiền gửi vượt quá một ngưỡng tối thiểu.

Khuyến nghị

- ▶ Đặt ra các điều khoản mới trong Luật NSNN nhằm quy định về thẩm quyền của Bộ trưởng tài chính về các cơ chế ngân hàng và quản lý ngân quỹ của Chính phủ, bao gồm cả thiết lập và vận hành hệ thống tài khoản kho bạc thống nhất (TSA), gồm các tài khoản chuyên thu và thanh toán.
- ▶ Sử dụng các văn bản pháp quy/ nghị định của Chính phủ để thể hiện các nguyên tắc và thủ tục về quản lý ngân quỹ hiện đại, bao gồm cả các vấn đề nêu trên nhằm đảm bảo nhất quán với các điều khoản tại Luật NSNN sửa đổi.

27. Kế toán chính phủ ở cấp quốc gia và địa phương

135. Mặc dù một số quốc gia (bao gồm cả Việt Nam²⁹) đã thông qua luật kế toán riêng, nhưng đây không phải là thông lệ chuẩn. Có hai lý do để nói vậy: (i) kế toán chủ yếu là một vấn đề kỹ thuật; (ii) người hành nghề kế toán là người tốt nhất đặt ra các chuẩn mực kế toán.
136. Trong cả Luật kế toán và Luật NSNN, Bộ Tài chính có nhiệm vụ đặt ra các chuẩn mực kế toán. Bộ Tài chính còn chịu trách nhiệm soạn thảo toàn bộ các tuyên bố kế toán. Tuy nhiên, Luật NSNN (và Luật Kế toán) đều không có yêu cầu về các chế độ kế toán và cảnh báo trước về khả năng tác động của việc sửa đổi các thông lệ và phương pháp hạch toán đối với các tổng mức tài khóa (để hỗ trợ so sánh giữa các năm). Đồng thời, tại các quốc gia khác, để tránh mâu thuẫn lợi ích, hiện đang có xu hướng là thành lập các Hội đồng chuẩn mực kế toán độc lập, bao gồm các đại diện độc lập (các cá nhân có chuyên môn kế toán) và đại diện của Bộ Tài chính, cơ quan Kiểm toán Nhà nước và các cơ quan khác. Tại Việt Nam, cơ quan xác định chuẩn mực kế toán là Bộ Tài chính - điều này được nêu rõ trong Luật NSNN và Luật

29 Luật kế toán năm 2003 của Việt Nam được thông qua nhằm thực hiện quản lý thống nhất công tác kế toán của cả khu vực công và tư nhân. Trong đó Bộ Tài chính được giao trách nhiệm quản lý nhà nước về kế toán. Tại một số quốc gia (v.d. Đan Mạch) đã thông qua luật kế toán, luật này đặt ra các thông lệ về kế toán cho các hoạt động phi thương mại của chính phủ, tại đó các chuẩn mực và thông lệ kế toán khác với khu vực doanh nghiệp hoạt động sinh lời.

kế toán. Mặc dù chưa phải là cấp thiết, Việt Nam có thể xem xét lại phương án này.

137. Quan trọng hơn, các chuẩn mực và thông lệ kế toán chính phủ không giống như tại khu vực (doanh nghiệp) tư nhân. Điều này đặc biệt đúng khi hệ thống kế toán của chính phủ chủ yếu trên cơ sở tiền mặt. Nhưng ngay cả khi áp dụng cơ sở dồn tích, các chuẩn mực kế toán khu vực công³⁰ cũng khác biệt so với các chuẩn mực của khu vực tư nhân, chủ yếu vì chính phủ thực hiện các hoạt động phi thị trường và cũng vì các lý do cụ thể (v.d. công nhận/ghi chép về thu, thu của khu vực tư nhân đến từ bán hàng còn thu của chính phủ đến từ thuế; chỉ có chính phủ mới cấp và nhận viện trợ, các tài sản có và tài sản nợ nhất định của chính phủ cũng có sự khác biệt, v.v). mặc dù hầu hết các chi tiết trong chuẩn mực kế toán được đặt ra trong các văn bản pháp quy do Bộ Tài chính hoặc một Hội đồng chuẩn mực kế toán độc lập ban hành, nhưng dù sao Luật NSNN cũng cần quy định về cơ sở kế toán sử dụng tại các đơn vị dự toán. Luật của một số quốc gia (v.d. Luật ngân sách của Pháp) chỉ xác định đơn giản là “các chuẩn mực kế toán chính phủ chỉ khác với các chuẩn mực kế toán doanh nghiệp ở chỗ các quy trình hạch toán ngân sách của chính phủ có tính đặc thù.”
138. Trong Luật NSNN của Việt Nam, Điều 61 xác định rõ ràng là Bộ trưởng tài chính chịu trách nhiệm quy định chi tiết về hệ thống kế toán tại các văn bản pháp quy. Về Điều này, cần đưa ra tham chiếu về cơ sở kế toán áp dụng cho kế toán chính phủ. Điều 62 cũng có vấn đề về giá trị vì có sự đở đồng với câu cuối của Điều 61 hoặc vì đưa ra các điều khoản không phù hợp về hạch toán chuyển nguồn, tương tự là Điều 63 (được thảo luận tại phần 19). Hai điều này cần được loại bỏ.
139. Điều 64 và 65 có thể được rút gọn lại và hợp nhất thành một điều duy nhất yêu cầu tất cả các đơn vị kế toán và quản lý ngân sách (tất cả trong phạm vi các đơn vị của “toàn bộ chính phủ”) phải ghi chép và báo cáo về thu, chi, tài sản có và tài sản nợ,³¹ để có thể lập quyết toán tổng hợp của tất cả các cấp chính quyền - Nhà nước (và gửi cho Kiểm toán Nhà nước).

Khuyến nghị

- ▶ Quy định trong luật NSNN về cơ sở kế toán áp dụng của chính phủ (khác với kế toán doanh nghiệp) cũng như yêu cầu thông báo trước những thay đổi bất kỳ về chế độ kế toán và tác động của nó đối với các tổng mức tài khoá.
- ▶ Thu gọn các điều 62-65, bao gồm cả loại bỏ các điều 62 và 63 (bằng cách chuyển sang các văn bản pháp quy).

30 Tham khảo www.ifac.org.

31 Cần ghi chép tài sản có và tài sản nợ ở cấp độ giao dịch nếu phải lập bảng cân đối của chính phủ.

28. Báo cáo hậu kiểm ngân sách ở cấp quốc gia và địa phương

140. Những cải thiện cần thực hiện về báo cáo văn bản và dự báo ngân sách tiền kiểm đã được cân nhắc tại các phần 5, 8 và 10. Phần này xem xét các báo cáo có thể công bố trong và sau khi thực hiện ngân sách. Luật NSNN của một quốc gia cần quy định về các báo cáo quyết toán tài chính và báo cáo tình hình thực hiện ngân sách mang tính hậu kiểm mà chính phủ phải lập cho cơ quan lập pháp và công chúng. Báo cáo là vấn đề quan trọng để thoả mãn các nguyên tắc về minh bạch và trách nhiệm giải trình. Hầu hết các báo cáo trình bày tại Hộp 5 dưới đây đều được Quy định trong Luật NSNN.³² Mặc dù một số quốc gia đã đưa các yêu cầu này vào Luật Trách nhiệm Tài khoá, đối với Việt Nam, văn bản luật ngân sách chính - Luật NSNN - cần là phương tiện để cụ thể hoá các yêu cầu công khai này.

Hộp 5. Báo cáo hậu kiểm ngân sách

Báo cáo hàng quý (hoặc hàng tháng)

- ▶ Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách và từ đầu năm, phải được công bố trong vòng bốn tuần cuối mỗi kỳ. Kèm theo dữ liệu, cần có phần nhận xét ngắn gọn về thu, chi và số cân đối kèm theo.

Báo cáo giữa năm

- ▶ Báo cáo cập nhật toàn diện về tình hình thực hiện ngân sách, được công bố trong vòng sáu tuần sau khi kết thúc kỳ giữa năm. Báo cáo này cần thảo luận về tác động của những thay đổi về các giả định kinh tế làm cơ sở cho ngân sách, và những quyết định chính sách gây đây hoặc các hoàn cảnh khác có thể tác động đáng kể đến ngân sách. Báo cáo này cần đưa ra dự báo ngân sách cập nhật cho năm tài khoá hiện hành và hai năm tài khoá tiếp theo. Nếu cần thiết, có thể đề xuất cả một dự toán bổ sung.

Quyết toán cuối năm và báo cáo thường niên

- ▶ Quyết toán cuối năm cần thể hiện tuân thủ với các chỉ tiêu dự toán thu và chi được cơ quan lập pháp thông qua. Biểu mẫu quyết toán cần giống như cách trình bày dự toán. Những điều chỉnh bất kỳ trong năm so với dự toán gốc cần được thể hiện. Thông tin so sánh với thu và chi của năm trước đó cũng cần được đưa ra.
- ▶ Quyết toán năm có thể được kiểm toán bởi cơ quan kiểm toán bên ngoài và trình lên nghị viện trong vòng không quá 6-12 tháng sau khi năm tài khoá kết thúc (các quốc gia tiên tiến hơn có thể và thực sự đã rút ngắn độ trễ này đặc biệt là trong thực hiện, nếu không cũng trong các Luật NSNN của họ).
- ▶ Báo cáo ngân sách cuối năm cần có phần thảo luận toàn diện về kết quả ngân sách tổng thể so với các chỉ tiêu *tiền kiểm* về tổng mức thu chi, và các nội dung lớn. Báo cáo của các bộ chỉ tiêu về kết quả ngân sách cũng cần được gửi kèm. Nếu phù hợp, Luật NSNN có thể yêu cầu báo cáo năm phải đưa ra các thông tin phi tài chính về hiệu quả hoạt động, bao gồm cả so sánh các chỉ tiêu về hiệu quả hoạt động với kết quả thực tế đạt được.

Nguồn: OECD (2002) và Hộp III.4 của Lienert và Jung (2004).

32 Nếu các báo cáo đó đã được công bố tự nguyện (v.d. nhiều quốc gia OECD công bố hàng tháng và/hoặc hàng quý kết quả ngân sách trên trang web của Bộ Tài chính một cách đương nhiên và vì lợi ích minh bạch), không cần phải quy định về điều này trong Luật NSNN của quốc gia.

141. Luật NSNN hiện nay chưa có phần về “báo cáo tài khoá”. Tuy nhiên, Luật đã có các Điều (trong Chương VI) về Kế toán, Kiểm toán và Quyết toán. Vì lợi ích nâng cao minh bạch, Chương IV nên được mở rộng thêm về các yêu cầu báo cáo tài khoá.
142. Các báo cáo tài khoá liệt kê tại Hộp 5 cần được coi là yêu cầu tối thiểu tại hầu hết các quốc gia. Luật NSNN của Việt nam cần đặt ra nghĩa vụ phải có tất cả năm báo cáo trên nếu Quốc hội thấy cần thiết. Trong phiên bản Luật NSNN gần đây, chỉ có yêu cầu quyết toán năm được đặt ra, và thời hạn là 18 tháng chứ không phải 6-12 tháng, là khoảng thời gian phổ biến tại nhiều quốc gia.
143. Nên đặt ra yêu cầu pháp lý về một số các thông tin ngân sách công khai và báo cáo định kỳ khác được coi là “thông lệ tốt nhất” nếu các cơ quan thẩm quyền của Việt nam cho rằng họ có thể lập ra các báo cáo đó ngay bây giờ, hoặc trong thời gian tới. Cần có những lựa chọn cẩn thận trước khi đặt ra yêu cầu pháp lý về báo cáo gửi lên cơ quan lập pháp.³³

Khuyến nghị

- ▶ Yêu cầu trong Luật NSNN về việc công bố toàn bộ hoặc hầu hết các báo cáo tài khoá liệt kê tại Hộp 5.
- ▶ Quyết định về các nội dung công khai bổ sung liên quan đến báo cáo hậu kiểm về tình hình thực hiện và kế toán ngân sách cần trình lên Quốc hội và ra công chúng.
- ▶ Đưa vào Luật NSNN sửa đổi tham chiếu cụ thể đến các báo cáo đó, bao gồm cả yêu cầu công khai các báo cáo đó.

33 Để được hướng dẫn, tham khảo OECD, 2002, www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf, và cả Phần H dưới đây về công khai các quỹ công, DNNN, v.v.

29. Kiểm toán bên ngoài ở cấp quốc gia và địa phương

144. Phần này không đánh giá về Luật Kiểm toán Nhà nước năm 2005, về thành lập Kiểm toán Nhà nước Việt Nam (SAV) và vai trò của kiểm toán bên ngoài đối với khu vực công. Chỉ những vấn đề liên quan đến Kiểm toán Nhà nước tại Luật NSNN mới được xem xét
145. Tính độc lập của kiểm toán bên ngoài là vấn đề chính trong bất kỳ luật nào khi nói đến kiểm toán bên ngoài. Tuyên bố Lima của INTOSAI đã xác định ra chuẩn mực quốc tế về tính độc lập của cơ quan kiểm toán tối cao (SAI) và việc lập báo cáo kiểm toán cho cơ quan lập pháp. Năm 2007, INTOSAI hoàn thiện lại các quy định về tính độc lập trong Tuyên bố Lima: tám trụ cột về tính độc lập của kiểm toán bên ngoài được xác định tại “Tuyên bố Mê-hi-cô”. Một trong số đó là sự tự do trong việc quyết định nội dung và thời hạn công bố và ban hành báo cáo kiểm toán. Sự tự do này ám chỉ rằng cơ quan kiểm toán tối cao (SAI) không hành động theo lệnh của Chính phủ hay Nghị viện. Dĩ nhiên, họ có thể tiếp nhận khuyến nghị về chương trình công tác kiểm toán hàng năm, đặc biệt từ phía Quốc hội là nơi cơ quan kiểm toán tối cao phải phục vụ.
146. Trong Luật NSNN của Việt Nam, mặc dù Điều 66 xác định rõ tính độc lập của Kiểm toán Nhà nước liên quan đến ý kiến kiểm toán, mục (3) (Bản tiếng Anh) nêu rằng Kiểm toán Nhà nước sẽ thực hiện kiểm toán theo yêu cầu của Quốc hội (hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội) và Chính phủ. Nên làm rõ đây không phải là nghĩa vụ là là sự lựa chọn của ông Tổng kiểm toán. Tính độc lập của Kiểm toán Nhà nước sẽ bị tổn hại nếu Chính phủ “đặt hàng” các hoạt động kiểm toán cụ thể. Đồng thời, phần cuối của mục (4) nói rằng Quốc hội có thể phê duyệt quyết toán của Chính phủ Trước khi ông Tổng Kiểm toán hoàn thành kiểm toán. Đây là điều không nên có: mặc dù Quốc hội có thể *xem xét* các báo cáo tài chính năm chưa được kiểm toán., nhưng thông lệ chuẩn là chỉ *phê duyệt* quyết toán năm khi có kèm theo báo cáo kiểm toán quyết toán năm của ông Tổng kiểm toán.

Khuyến nghị

- ▶ Rà soát Điều 66 Luật NSNN trên quan điểm tiếp tục tăng cường tính độc lập của KTTN và đảm bảo Quốc hội chỉ phê duyệt quyết toán năm đã được kiểm toán của Chính phủ.

Về chi tiết, tham khảo <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-10-the-mexico-declaration-on-sai-independence-eger.html>



CÁC HOẠT ĐỘNG NGOÀI NGÂN SÁCH CỦA CHÍNH QUYỀN TRUNG ƯƠNG VÀ ĐỊA PHƯƠNG

30. Các quỹ (công) ngoài ngân sách của chính quyền trung ương và địa phương

147. Các quỹ ngoài ngân sách cần được hạn chế hết mức cả về số lượng và cần phục vụ các mục đích cụ thể. Nếu có căn cứ vững chắc về việc thành lập các quỹ đặc biệt vì các mục đích cụ thể (v.d. vì an sinh xã hội), cần phải thông qua luật đặc biệt. Một số ít quốc gia hạn chế việc thành lập các quỹ ngoài ngân sách. Tuy nhiên, tại Phần Lan, Hiến pháp sửa đổi được thông qua năm 1999 đặt ra một điều khoản rất mạnh tay: không có quỹ ngoài ngân sách nào được thành lập nếu không được siêu đa số ủng hộ tại nghị viện và chỉ nếu quỹ đó cần lập để thực hiện một nhiệm vụ thiết yếu của Nhà nước.
148. Nếu thu và chi của một quỹ ngoài ngân sách không được đưa vào dự thảo ngân sách Nhà nước hàng năm, Luật NSNN cần quy định các tổng mức tài khoá (tại kế hoạch tài khoá trung hạn (MTFF và khuôn khổ ngân sách năm) phải có cả dự báo thu và chi của tất cả các quỹ ngoài ngân sách và các báo cáo riêng về tất cả các quỹ đó cần được đưa vào các tài liệu kèm theo dự thảo ngân sách năm. Luật NSNN hoặc các văn bản pháp quy của Bộ Tài chính cần quy định dự báo thu và chi của các quỹ đó phải được phân loại đúng như hệ thống phân loại thu chi ngân sách đặc thù của Bộ Tài chính, và trong quá trình thực hiện ngân sách, thu và chi của các quỹ đó phải được hạch toán theo Kế toán đồ của Chính phủ.

Tại Việt Nam, có khoảng 60 - 70 quỹ tài chính công thuộc kiểm soát của Chính phủ ở các cấp trung ương và địa phương³⁵ không phải tuân theo các thủ tục kế toán và ngân sách được quy định tại Luật NSNN (2002). Quỹ bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế cho đến nay là lớn nhất về quy mô. Hai quỹ này cùng với Quỹ bảo hiểm thất nghiệp có nguồn đóng góp của người lao động và người sử dụng lao động theo lương. Một số Quỹ ngoài ngân sách được thành lập theo luật và pháp lệnh của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Các quỹ khác được thành lập theo Nghị định/Quyết định của Chính phủ. Vì tất cả các Quỹ ngoài ngân sách đều gây ảnh hưởng đến thu chi của Nhà nước, Quỹ ngoài ngân sách phải thành lập bằng luật (chứ không phải bằng văn bản pháp quy). Nếu không tính tới cao của Nghị viện về các vấn đề ngân sách sẽ bị vi phạm.

149. Trong các tài liệu ngân sách năm được Quốc hội và HĐND địa phương phê duyệt, Luật NSNN không yêu cầu phải liệt kê toàn bộ các Quỹ ngoài ngân sách và tác động đến ngân sách của chúng. Nghị viện bị mất quyền xem xét tác động của các Quỹ ngoài ngân sách đến các tổng mức tài khoá của “toàn bộ chính phủ”. Quốc hội và Hội đồng Nhân dân không được thông báo về tác động dự báo trong trung hạn về thu, chi và cân đối (âm hay dương) của từng Quỹ công. Kinh nghiệm tại các quốc gia OECD cho thấy điều quan trọng nhất là phải xem xét tác động của Quỹ an sinh xã hội và các Quỹ ngoài ngân sách bất kỳ cần quan tâm vì chúng gây tác động đáng kể đến các tổng mức của “toàn bộ ngân sách”. Ví dụ, tại các quốc gia EU, việc giám sát các quy tắc tài khoá (v.d. quy tắc nợ cộng gộp 60% GDP và quy tắc thâm hụt tài hoá 3% GDP) áp dụng cho các tổng mức của “toàn bộ chính phủ”; mỗi quốc gia tại khu vực đồng euro phải dự báo và báo cáo về thu, chi và

35 Hộp 3.1 Báo cáo PEFA của Việt Nam, tháng 7/2013 liệt kê 30 quỹ. Số liệu 6-7 quỹ được trích tại Hội thảo tại Hà Nội ngày 14/2/2014 về khả năng sửa đổi Luật NSNN, do Văn phòng Ngân hàng Thế giới tại Hà Nội tổ chức.

H. Các hoạt động ngoài ngân sách của chính quyền trung ương và địa phương

cân đối (cả cho vay ròng) của các Quỹ an sinh xã hội bên cạnh ngân sách của chính quyền trung ương và địa phương, và đưa cả các quỹ ngoài ngân sách vào trong các dự báo của kế hoạch tài khoá trung hạn (MTFF).

Khuyến nghị

150. Trong luật NSNN (hoặc trong thẩm quyền của Quốc hội):

- ▶ Yêu cầu trình lên Quốc hội danh sách toàn bộ các Quỹ ngoài ngân sách và cơ sở pháp lý của chúng trên quan điểm Quốc hội bỏ phiếu về việc Quỹ ngoài ngân sách đó có nên tiếp tục là một đơn vị ngoài ngân sách và/hoặc cần được đưa vào dự toán ngân sách Nhà nước hàng năm.
- ▶ Đảm bảo thu và chi của toàn bộ các Quỹ ngoài ngân sách được đưa vào trong các dự báo của kế hoạch tài khoá trung hạn (MTFF).
- ▶ Yêu cầu trình bày, trong văn bản ngân sách năm (v.d. trong phụ lục giải thích), về thu và chi của toàn bộ các Quỹ ngoài ngân sách. Yêu cầu Quốc hội và Hội đồng Nhân dân các cấp rà soát và phê duyệt các dự báo đó, và các dự báo đó cần sử dụng cùng hệ thống phân loại như sử dụng cho thu và chi ngân sách.
- ▶ Yêu cầu quyết toán năm của toàn bộ các Quỹ ngoài ngân sách phải được trình lên Quốc hội và Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh để xem xét và phê duyệt, sử dụng cùng kế toán đồ được sử dụng trong thực hiện ngân sách Nhà nước.

31. Lập ngân sách chi tiêu nguồn thu “tự có” của các cơ quan chính phủ

151. Nhất quán với nguyên tắc về tính toàn diện, thu và chi cần được đưa vào ngân sách theo cách gộp. Chi tiêu không được bù trừ với thu, kể cả các nguồn thu “tự có” do các cơ quan chính phủ hành thu. Luật NSNN của một số quốc gia cho phép dành riêng nguồn thu cho các mục đích cụ thể (v.d. theo thẩm quyền tại Luật NSNNN hoặc luật khác, thuế tiêu thụ sản phẩm xăng dầu có thể được dành riêng để chi tiêu cho duy tu bảo dưỡng đường xá³⁶). Tại các quốc gia đó, các bộ ngành của chính phủ được thu và sử dụng số thu đó cho các dịch vụ cụ thể. Tuy nhiên, thông tin đầy đủ về dự toán thu hàng năm và sử dụng nguồn thu đó phải được công khai cho cơ quan lập pháp, cả ngân sách tiền kiểm lẫn quyết toán hậu kiểm. Quốc hội, tối thiểu có thể đưa ra hướng dẫn về xác định mức phí và lệ phí để hình thành nên các nguồn thu đó. Luật NSNN có thể quy định mức độ phân quyền, nếu có, về xác định phí cho các dịch vụ do các cơ quan chính phủ đó thực hiện

36 Tại các Quỹ Đường bộ “thế hệ hai”, thu và chi được đưa vào ngân sách năm, ngay cả khi Quỹ Đường bộ đó được tự chủ trong quản lý, với sự giám sát “từ xa” của một bộ trung ương.

152. Tại một số ít các quốc gia OECD, trong dự toán năm của một đơn vị hành chính, Quốc hội có thể phê duyệt đồng thời thu và chi của đơn vị đó.³⁷Trong quá trình thực hiện ngân sách, nếu số thu dự báo của đơn vị bị vượt, chi tiêu nếu diễn ra cần có sự phê duyệt của cơ quan lập pháp. Luật NSNN (và các văn bản hướng dẫn triển khai) cần quy định rõ về thẩm quyền và thủ tục để các đơn vị tuân theo; các điều khoản pháp lý đó hết sức cần thiết để ngăn ngừa bộ/ngành chi tiêu phạm pháp từ nguồn thu “tự có” của họ.
153. Luật NSNN của Việt Nam khẳng định về tính toàn diện tại Điều 6: *Các khoản thu, chi của ngân sách nhà nước phải được hạch toán kế toán, quyết toán đầy đủ, kịp thời, đúng chế độ. Đồng thời, Điều 28 đòi hỏi các tổ chức, cá nhân có trách nhiệm, nghĩa vụ nộp đầy đủ, đúng hạn các khoản thuế, phí, lệ phí và các khoản phải nộp khác vào ngân sách theo quy định của pháp luật.*
154. Trong thực tế, các điều khoản này của Luật NSNN không được tôn trọng. Theo báo cáo PEFA năm 2013 (phần 94), ngân sách Nhà nước loại trừ: (i) chi đầu tư theo các chương trình đầu tư sử dụng vốn trái phiếu chính phủ cho các công trình giao thông, thủy lợi, giáo dục và y tế; (2) chi đầu tư từ nguồn sổ số kiến thiết; và (3) một số khoản chi từ nguồn phí và lệ phí dành riêng. Để quản lý tài chính công được tốt, toàn bộ các khoản chi tiêu và nguồn vốn trên cần được đưa vào ngân sách nhà nước hàng năm và quyết toán tình hình thực hiện ngân sách hàng năm. Nguồn thu từ sổ số, phí và lệ phí dành riêng là thu của Chính phủ. Trái phiếu Chính phủ là một công cụ bù đắp thâm hụt làm tăng nợ công: nếu các giao dịch đó bị loại ra ngoài ngân sách, đồng nhất thức kế toán thông thường: vay mới nợ ròng cho ngân sách = thay đổi về dư nợ ròng, không còn được tôn trọng. Cuối cùng, nếu các khoản chi đầu tư cụ thể đó bị đưa ra ngoài ngân sách, Quốc hội sẽ nhận được bức tranh méo mó về tổng mức và cách phân bổ chi đầu tư (nếu chúng được phân loại theo lĩnh vực hoặc đơn vị hành chính triển khai dự án đầu tư từ nguồn trái phiếu).
155. Dường như các điều khoản trong Luật NSNN đang bị coi thường do không có sự trừng phạt. Các biện pháp trừng phạt tăng cường tại các văn bản pháp quy của Chính phủ có thể giúp giải quyết. Một cách tiếp cận khả quan là đưa toàn bộ các hoạt động ngoài ngân sách đó vào trong ngân sách hông qua các quyết định cấp cao để đảm bảo tôn trọng luật, nghĩa là đảm bảo các điều khoản trong Luật NSNN phải được tôn trọng.

37 Tại khá nhiều quốc gia, dự toán được phê duyệt trên cơ sở số ròng chứ không phải số gộp. Ví dụ thu (từ phí dịch vụ) và chi được xác định rõ trong dự toán chi tiêu (ròng) của ngân sách.

Khuyến nghị

- ▶ Rà soát các điều khoản trong Luật NSNN để đảm bảo các điều khoản về tính toàn diện được quy định đầy đủ, nghĩa là đảm bảo Luật NSNN yêu cầu toàn bộ thu, chi và số cân đối (và mức nợ) của các đơn vị thuộc “toàn bộ chính phủ” phải được trình lên Quốc hội phê duyệt một cách minh bạch trong cả dự toán năm và quyết toán năm.
- ▶ Đảm bảo trong dự toán ngân sách năm 2014 (hoặc 2015 nếu cần nhiều thời gian hơn), toàn bộ các nguồn thu dành riêng, số thu từ sổ số, phát hành trái phiếu công cần được đưa vào các nguồn thu hoặc nguồn bù đắp ngân sách Nhà nước, và chi tiêu từ các nguồn đó phải được đưa vào chi đầu tư (hoặc thường xuyên, nếu như vậy). Khi thực hiện, số thu, chi và bù đắp đó phải được đưa vào quyết toán của Chính phủ một cách minh bạch.

32. Hỗ trợ của nhà tài trợ nước ngoài cho các dự án và hoạt động của Chính phủ

156. Điều nên làm là toàn bộ viện trợ nước ngoài - viện trợ không hoàn lại và vốn vay (được ưu đãi) - cần được đưa vào dự toán ngân sách trung ương (và địa phương) và trong các báo cáo về tình hình thực hiện ngân sách. Mặc dù viện trợ đó không chiếm phần lớn trong số chi ngân sách Nhà nước của Việt Nam, nhưng một số khoản hỗ trợ ngân sách và vốn vay dự án của các nhà tài trợ đa phương và song phương chiếm tỷ trọng khá lớn trong các nguồn bù đắp thâm hụt. Tuy nhiên, không phải toàn bộ viện trợ và vay được ngoài đều được đưa vào dự toán ngân sách Nhà nước được Quốc hội thông qua. Trong quá trình thực hiện ngân sách, mặc dù hỗ trợ ngân sách được chuyển trực tiếp vào tài khoản nằm tại Ngân hàng Nhà nước và số giải ngân được ghi vào tài khoản của Chính phủ, điều này không đúng đối với hầu hết các tài khoản dự án, vì giải ngân do các Ban QLDA quản lý ngoài hệ thống sổ sách của Kho bạc Nhà nước, do đó chúng bị đưa ra ngoài quyết toán năm.
157. Luật NSNN đưa ra các điều khoản về ghi chép viện trợ trong ngân sách. Một mục thu ngân sách Nhà nước là “*viện trợ không hoàn lại của chính phủ nước ngoài, các tổ chức quốc tế, và các tổ chức cá nhân nước ngoài khác cho Chính phủ Việt Nam*” (Điều 30). “*Viện trợ*” cũng là một mục chi (Điều 31), bao hàm viện trợ nước ngoài của Việt Nam cho nước thứ ba. Tuy nhiên, là một mục thu (và chi), “*viện trợ*” cần được hạn chế là các khoản trợ cấp bổ sung không hoàn lại, nghĩa là viện trợ nước ngoài không hoàn lại. Các khoản vay, là khoản mục tài chính trên bảng cân đối ngân sách, cần được loại ra.

Khuyến nghị

- ▶ Cần lưu ý rằng Luật NSNN đã đưa “viện trợ nước ngoài” là các mục thu và chi ngân sách.
- ▶ Tăng cường tính toàn diện của chi ngân sách hàng năm sử dụng nguồn hỗ trợ nước ngoài, bằng cách gây áp lực với tất cả các nhà tài trợ nước ngoài về việc cung cấp thông tin đầy đủ cho dự toán ngân sách tiền kiểm và đồng thời sử dụng hệ thống sổ sách TABMIS cho các dự án sử dụng vốn nước ngoài.
- ▶ Làm rõ trong Luật NSNN nghĩa của từ “viện trợ”, trên quan điểm đảm bảo rằng từ nghĩa của nó chỉ hạn chế ở những khoản viện trợ không hoàn lại mà thôi (nhất quán với định nghĩa của GFS).

33. DNNN, các hoạt động bán tài khoá, và ngân sách Nhà nước

158. Giống như các quốc gia xã hội chủ nghĩa khác, Việt Nam có rất nhiều DNNN tài chính và phi tài chính. Các khoản trợ cấp thực tế hoặc tiềm năng từ ngân sách Nhà nước (hoặc ngân sách cấp tỉnh) bao gồm:

- ▶ Chuyển giao trực tiếp (cho DNNN có lợi nhuận, chuyển giao ròng từ phía ngân sách có thể là âm, nghĩa là doanh nghiệp đó có thể đóng góp nhiều hơn cho ngân sách, qua thuế và cổ tức, so với những gì nó nhận được, đối với DNNN thua lỗ thì ngược lại).
- ▶ Chuyển giao gián tiếp: các khoản chi tiêu thuế (một số DNNN được ưu đãi về thuế); Chính phủ trả các nghĩa vụ nợ cho DNNN hoặc cấp vốn khi bị đòi bảo lãnh.
- ▶ Các hoạt động bán tài khoá: khi các doanh nghiệp phải bán sản phẩm với mức giá phi thị trường hoặc phải tuyển dụng nhiều lao động hơn số cần thiết theo căn cứ kinh tế; hoặc khi Chính phủ sử dụng một ngân hàng quốc doanh để trợ cấp lãi suất cho các DNNN phi tài chính; mua sắm từ DNNN với mức giá cao hơn giá thị trường.

159. DNNN có tác động đối với ngân sách, mặc dù hiện còn chưa rõ quy mô các khoản chuyển giao tới/từ các DNNN tại Việt Nam. Nhiều Quyết định và Thông tư được ban hành trong những năm gần đây về giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của các DNNN, và tăng cường minh bạch của các DNNN. Đồng thời, ngân sách báo cáo những đóng góp bằng thuế của các DNNN. Tuy nhiên hiện chưa có yêu cầu phải

H. Các hoạt động ngoài ngân sách của chính quyền trung ương và địa phương

báo cáo số chuyển giao ròng tới/từ DNNN - cả doanh nghiệp tài chính và phi tài chính - trong các tài liệu ngân sách, mặc dù các doanh nghiệp đó có các hoạt động bán tài khoá và rủi ro tài khoá, bao gồm cả vốn vay bảo lãnh, khả năng về nhu cầu phải tái vốn hoá (hoặc các tổ chức tài chính quốc doanh đang gặp khó khăn), v.v. Báo cáo rủi ro tài khoá hàng năm đã được khuyến nghị tại phần 11, nên có một phần về rủi ro tài khoá từ khu vực DNN. Tại các nước có DNNN đóng vai trò chủ đạo trong các lĩnh vực của nền kinh tế (v.d. nông nghiệp, ngân hàng, quốc phòng, năng lượng và các ngành công nghiệp khác, giao thông và cơ sở hạ tầng, tiện ích - điện, khí, nước, viễn thông), để minh bạch tài khoá, nên công bố chi tiết các khoản chuyển giao ngân sách (ròng) và rủi ro tài khoá trực tiếp và gián tiếp của các DNNN lớn. Nếu không đưa vào báo cáo rủi ro tài khoá, phần này có thể đưa vào một phụ lục giải thích (hoặc các phụ lục) trình kèm theo dự thảo ngân sách hàng năm.³⁸

Khuyến nghị

- ▶ Yêu cầu trong Luật NSNN về báo cáo - trong văn bản ngân sách hàng năm trình Quốc hội, HĐND tỉnh và công chúng - về số chuyển giao ròng cho các DNNN, cả doanh nghiệp tài chính và phi tài chính, cũng như các rủi ro tài khoá tiềm năng của các doanh nghiệp đó.

38 Pháp, chẳng hạn, có nhiều phụ lục giải thích ("annexes jaunes"), được chính phủ công bố kèm theo các tài liệu ngân sách. Một số phụ lục được yêu cầu tại các luật khác - nghĩa là bên cạnh những phụ lục bắt buộc tại Điều 51 của Luật Ngân sách 2001 (về mô tả tiếng Anh), tham khảo Bảng II.3 Tạp chí Điều hành Ngân sách của OECD, Bản đặc biệt 2004, "Khuôn khổ pháp lý cho các hệ thống ngân sách - so sánh quốc tế". Các phụ lục liên quan đến DNNN hoặc hỗ trợ ngành của chính phủ bao gồm: (1) báo cáo về DNNN ("Rapport relatif à l'État Actionnaire"), trong đó phân tích về 10 ngành lớn, bao gồm các ngành công nghiệp quốc phòng mà Chính phủ Pháp có cổ phần; (2) chi phí ngân sách để hỗ trợ các doanh nghiệp vừa và nhỏ ("L'effort financier de l'État en faveur des PME"). Tham khảo <http://www.economie.gouv.fr/agence-participations-etat/presentation-et-historique-rapport-letat-actionnaire>



ĐIỀU KHOẢN TẠM THỜI

160. Tài liệu này, các phần trong đó, đã đưa ra những khuyến nghị đầy tham vọng, đòi hỏi phải có thời gian để triển khai. Ví dụ, hệ thống phân loại ngân sách/dự toán chi tiết hơn phải mất thời gian để chuẩn bị và triển khai. Tương tự, một số cải thiện về tài liệu ngân sách cũng đòi hỏi thời gian chuẩn bị. Trong một số trường hợp (v.d. báo cáo về chi tiêu thuế, rủi ro tài khoá, hoặc tác động ròng của DNNN) có thể mất hàng năm để có được.
161. Khả năng giai đoạn triển khai kéo dài không nên gây ảnh hưởng đến việc ngay bây giờ các cấp có thẩm quyền có thể quyết định thay đổi, để triển khai đầy đủ sau. Vấn đề này có thể được xử lý tại “các điều khoản tạm thời” trong Luật NSNN ở phần cuối của luật. Cụ thể, ta có thể xác định ra các điều cụ thể liên quan đến những cải cách dài hơi, và nêu rằng “Điều x1, Điều x2..... sẽ chỉ được triển khai vào năm y1, y2....sau năm thông qua luật này” (v.d. gạch đầu dòng cuối của phần 23 liên quan đến thiết lập tài khoản kho bạc thống nhất (TSA) cho tất cả các cấp ngân sách).

Khuyến nghị

- ▶ Sử dụng “các điều khoản tạm thời” để chỉ ra số năm cần triển những cải cách dài hơi liên quan đến các khuyến nghị cụ thể trong báo cáo này.



NGÂN HÀNG THẾ GIỚI
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam

63 Lý Thái Tổ, Hà Nội

Tel. (84-4) 3934 6600,

Fax (84-4) 3935 0752

Website: www.worldbank.org.vn

