

MINH BẠCH TRONG QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC ĐÁP ỨNG YÊU CẦU ĐỔI MỚI QUẢN TRỊ QUỐC GIA Ở VIỆT NAM

NGUYỄN PHƯƠNG VY*

Tóm tắt: Bài viết phân tích vai trò của minh bạch trong quản lý ngân sách nhà nước đặt trong bối cảnh mới về quản trị quốc gia, chỉ ra một số điểm còn hạn chế trong hoạt động quản lý ngân sách nhà nước hiện nay, từ đó đề xuất các giải pháp nhằm đảm bảo nguyên tắc minh bạch trong quản lý ngân sách nhà nước ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: Ngân sách nhà nước; quản trị quốc gia; minh bạch trong quản lý.

Abstract: The article analyzes the role of transparency in state budget management within the new context of national governance, highlighting certain limitations in the current state budget management practises. It then proposes solutions to ensure transparency principles in states budget management in Vietnam.

Keywords: The government's budget; governance; justice in managing.

Ngày nhận bài: 15/11/2023; Ngày sửa bài: 20/12/2023; Ngày duyệt đăng bài: 27/01/2024.

Đặt vấn đề

Thể chế, chính sách quản lý tài chính công được Chính phủ Việt Nam không ngừng hoàn thiện trong những năm trở lại đây. Nhiều văn bản luật đã được ban hành, cùng với các quy định góp phần nâng cao tính minh bạch trong hoạt động quản lý xuyên suốt từng giai đoạn của chu trình ngân sách. Đổi mới quản trị quốc gia là một trong ba đột phá chiến lược theo Nghị quyết Đại hội XIII. Chủ trương này đặt ra yêu cầu cấp thiết thực hiện những cải cách căn bản trong hoạt động quản lý nhà nước. Trong bối cảnh đó, minh bạch trong quản lý ngân sách nhà nước sẽ tiếp tục cần được cải thiện trong thời gian tới.

1. Quan niệm về minh bạch trong quản lý ngân sách nhà nước

Minh bạch ngân sách được định nghĩa là phải công bố đầy đủ tất cả các thông tin về ngân sách nhà nước một cách kịp thời và có hệ thống. Theo định nghĩa của Ủy ban châu Âu, minh bạch ngân sách được hiểu

là việc công khai đầy đủ thông tin tài khóa liên quan kịp thời và có hệ thống. Theo định nghĩa trong Từ điển tiếng Việt, minh bạch có nghĩa là trong sáng, rõ ràng. Theo đó, có thể hiểu minh bạch ngân sách nhà nước không những phải công khai mà còn phải là rõ ràng, từ đó giúp cho các chủ thể quan tâm tới ngân sách nhà nước đều có thể hiểu được. Trên thực tế, minh bạch ngân sách có ý nghĩa rộng hơn công khai ngân sách bởi vì những thông tin được công khai về ngân sách đều phải đáp ứng những yêu cầu khác để đảm bảo sự minh bạch ngân sách như thông tin về ngân sách phải dễ hiểu, dễ tiếp cận, đồng thời thông tin cũng phải được cung cấp kịp thời và dễ dàng sử dụng cho công chúng.

Theo Ủy ban Kinh tế châu Phi, minh bạch tài khóa hay minh bạch trong quản lý ngân sách nhà nước phải đáp ứng yêu cầu: "...dữ liệu, thông tin liên quan đến chính sách tiền tệ, tài chính và trách nhiệm giải trình của các chủ thể liên quan được công khai, minh bạch theo hình thức dễ hiểu,

* Viện Chiến lược và khoa học thanh tra; Email:vykhanhllu@gmail.com

dễ tiếp cận và kịp thời”. Theo Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF), minh bạch trong quản lý ngân sách nhà nước giúp đảm bảo tính toàn diện, rõ ràng, tin cậy, kịp thời và phù hợp của báo cáo công khai thông tin tài chính công trong quá khứ, hiện tại và tương lai. Tổ chức Đối tác Ngân sách quốc tế cùng các chương trình cải cách tài chính công của Chính phủ đã tiến hành thực hiện việc đánh giá về công khai, minh bạch ngân sách từ năm 2006 tại Việt Nam. Từ đó khuyến nghị một khuôn khổ pháp lý về quản lý ngân sách, độ tin cậy và minh bạch của chính sách nhà nước về ngân sách, đồng thời cũng cần minh bạch trong quản lý và báo cáo chi tiêu, quản lý viện trợ, quản lý thu chi và trách nhiệm giải trình, báo cáo ngân sách.

Từ cơ sở các khuyến nghị về minh bạch ngân sách, Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 đã bổ sung các quy định làm rõ tính minh bạch ngân sách, trong đó quy định: “ngân sách nhà nước được quản lý thống nhất theo nguyên tắc tập trung dân chủ, công khai, minh bạch có phân công, phân cấp quản lý, gắn quyền hạn và trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước các cấp” (Điều 8 của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015).

Qua các quan niệm của quốc tế và Việt Nam về minh bạch trong quản lý ngân sách nhà nước có thể rút ra khái niệm: Minh bạch trong quản lý ngân sách nhà nước là “trạng thái” trong đó đòi hỏi minh bạch trong cơ chế quản lý ngân sách nhà nước; minh bạch trong thực hiện các quy trình ngân sách; và minh bạch trong hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát quản lý ngân sách nhà nước. Minh bạch trong quản lý ngân sách nhà nước được hiểu là minh bạch trong từng vấn đề, từng lĩnh vực quản lý ngân sách nhà nước.

2. Thực trạng minh bạch trong quản lý ngân sách nhà nước ở Việt Nam hiện nay

Khoản 1 Điều 15 Luật Ngân sách nhà nước 2015 quy định chi tiết các thông tin phải được công khai, nội dung, hình thức và thời điểm công khai các thông tin. Các tài liệu bắt buộc phải công bố công khai theo Luật Ngân sách nhà nước 2015 gồm: (i) Dự toán NSNN trình Quốc hội, Hội đồng nhân dân; (ii) Dự toán NSNN đã được cấp có thẩm quyền quyết định; (iii) Báo cáo tình hình thực hiện NSNN; (iv) Quyết toán NSNN được Quốc hội, Hội đồng nhân dân phê chuẩn.

Về hình thức công khai, việc công khai NSNN được thực hiện bằng một hoặc một số hình thức: công bố tại kỳ họp, niêm yết tại trụ sở làm việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị; phát hành ấn phẩm; thông báo bằng văn bản đến các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan; đưa lên trang thông tin điện tử; thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng.

Về thời điểm công khai, Báo cáo dự toán NSNN phải được công khai chậm nhất là 05 ngày làm việc kể từ ngày Chính phủ gửi đại biểu Quốc hội, Ủy ban nhân dân gửi đại biểu Hội đồng nhân dân. Báo cáo dự toán NSNN đã được cấp có thẩm quyền quyết định, báo cáo quyết toán NSNN đã được cấp có thẩm quyền phê chuẩn, kết quả kiểm toán NSNN, kết quả thực hiện các kiến nghị của Kiểm toán nhà nước phải được công khai chậm nhất là 30 ngày kể từ ngày văn bản được ban hành. Báo cáo tình hình thực hiện NSNN hàng quý, 06 tháng phải được công khai chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày kết thúc quý và 06 tháng. Báo cáo tình hình thực hiện NSNN hàng năm được công khai khi Chính phủ trình Quốc hội vào kỳ họp giữa năm sau.

Chính quyền địa phương các cấp thực hiện công khai NSNN theo quy định tại Thông tư số 343/2016/TT-BTC ngày 30 tháng 12 năm 2016 của Bộ Tài chính về hướng dẫn thực hiện công khai NSNN đối

với các cấp ngân sách. Thông tư 343 quy định cụ thể chi tiết các nội dung phải công khai (Điều 7 đối với cấp tỉnh; Điều 11 đối với cấp huyện; Điều 15 đối với cấp xã); trách nhiệm công khai (Điều 8 đối với cấp tỉnh; Điều 12 đối với cấp huyện; Điều 16 đối với cấp xã); hình thức công khai (Điều 9 đối với cấp tỉnh; Điều 13 đối với cấp huyện; Điều 17 đối với cấp xã) và thời điểm công khai (Điều 10 đối với cấp tỉnh; Điều 14 đối với cấp huyện; Điều 18 đối với cấp xã).

Việc công khai ngân sách đối với đơn vị dự toán ngân sách, tổ chức được NSNN hỗ trợ được quy định tại Thông tư số 61/2017/TT-BTC ngày 15/06/2017 của Bộ Tài chính hướng dẫn về công khai ngân sách đối với và Thông tư số 90/2018/TT-BTC ngày 28/09/2018 sửa đổi Thông tư 61. Nội dung công khai bao gồm: (i) Số liệu và báo cáo thuyết minh dự toán NSNN trình Quốc hội, Hội đồng nhân dân; (ii) Dự toán đã được cấp có thẩm quyền quyết định; (iii) Tình hình thực hiện NSNN và quyết toán NSNN; (iv) Kết quả thực hiện các kiến nghị của Kiểm toán nhà nước.

Theo Luật Ngân sách nhà nước, cơ chế bảo đảm minh bạch trong QLNSNN thuộc trách nhiệm của nhiều chủ thể khác nhau và gắn với các giai đoạn của chu trình ngân sách. Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội chịu trách nhiệm giám sát việc thực hiện NSNN đã được phê duyệt. Các bộ, ngành, các cấp chính quyền địa phương, các đơn vị sự nghiệp công lập, doanh nghiệp, tổ chức được giao NSNN... là những chủ thể đóng vai trò quan trọng tham gia vào chu trình ngân sách và cơ chế bảo đảm minh bạch trong QLNSNN. Trong cơ cấu tổ chức của Quốc hội, Ủy ban tài chính, ngân sách giúp việc cho Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn liên quan đến lĩnh vực NSNN. Trong cơ cấu tổ chức Chính phủ, với địa vị pháp lý là cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh

vực tài chính, ngân sách công, Bộ Tài chính có một số nhiệm vụ, quyền hạn liên quan trực tiếp tới việc đảm bảo minh bạch trong QLNSNN. Ngoài các cơ quan chuyên môn trực thuộc cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất (Quốc hội) và cơ quan hành chính nhà nước cao nhất (Chính phủ), không thể không đề cập đến một thiết chế trong hệ thống chính trị Việt Nam có vai trò đặc biệt quan trọng đối với vấn đề minh bạch trong QLNSNN, đó là Kiểm toán nhà nước (KTNN). Với địa vị là cơ quan hiến định, do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, thực hiện kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công, KTNN tham gia trực tiếp vào cơ chế bảo đảm minh bạch trong QLNSNN cũng như công tác phòng chống tiêu cực, tham nhũng, lãng phí.

Quản lý NSNN là một hoạt động phức hợp. Theo Luật Ngân sách nhà nước, chu trình ngân sách gồm ba giai đoạn: (i) Lập dự toán; (ii) Chấp hành và (iii) Kế toán, kiểm toán, quyết toán, trong đó mỗi giai đoạn lại có quy trình, trình tự thực hiện khác nhau. Ngoài ra, cùng là một giai đoạn (ví dụ lập dự toán) nhưng các ngành, lĩnh vực có thể có quy định khác nhau về trình tự các bước thực hiện. Tuy nhiên, các nguyên tắc hướng tới tính minh bạch trong quản lý NSNN luôn được chú trọng.

Tài chính - ngân sách công nói chung thuộc phạm vi quản lý nhà nước của ngành Tài chính. Để phục vụ cho công tác quản lý nhà nước, giống như các ngành, lĩnh vực khác, ngành Tài chính cũng tổ chức bộ máy thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành. Việc chấp hành các quy định về công khai, minh bạch trong quản lý NSNN có thể trở thành đối tượng của thanh tra, kiểm tra trách nhiệm thực hiện bởi thủ trưởng, lãnh đạo cơ quan, tổ chức, đơn vị trong quá trình điều hành hoạt động và chỉ đạo công tác quản lý.

Trong lĩnh vực xử lý vi phạm, đáng chú ý có Nghị định số 63/2019/NĐ-CP của Chính phủ ngày 11/07/2019 quy định xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lý, sử dụng tài sản công; thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; dự trữ quốc gia; Kho bạc nhà nước. Một số hành vi bị xử phạt theo Nghị định liên quan tới việc không chấp hành, không bảo đảm minh bạch trong quản lý NSNN được đề cập rất cụ thể. Thông tư số 87/2019/TT-BTC của Bộ Tài chính ngày 19/12/2019 bổ sung các quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực Kho bạc nhà nước có chế tài xử phạt đối với một số hành vi thiếu minh bạch trong quản lý NSNN như: lập hồ sơ, chứng từ sai chế độ quy định và hành vi lập hồ sơ, chứng từ sai so với hồ sơ, chứng từ gốc tại đơn vị (Điều 4); lập hồ sơ, chứng từ giả mạo để chi NSNN (Điều 5).

Điều 16 Luật Ngân sách nhà nước quy định “Ngân sách nhà nước được giám sát bởi cộng đồng. Mặt trận tổ quốc các cấp chủ trì việc giám sát NSNN của cộng đồng. Nội dung giám sát bao gồm việc chấp hành các quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng NSNN; tình hình thực hiện dự toán NSNN hàng năm và việc công khai NSNN (quy định tại Điều 15). Các cá nhân có thể thực hiện gián tiếp quyền giám sát bằng cách phản ánh qua Hội đồng nhân dân và Mặt trận tổ quốc.

Bên cạnh đó thông qua vai trò gián tiếp của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam như đã đề cập, người dân có thể thực hiện quyền giám sát trực tiếp đối với vấn đề minh bạch trong quản lý NSNN thông qua các quy định trong Luật Tiếp cận thông tin; Luật Khiếu nại; Luật Tố cáo...

Qua nghiên cứu cho thấy, công tác tham mưu, ban hành văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến minh bạch trong quản lý ngân sách nhà nước đã được Đảng, Nhà nước, các cấp, các ngành, các địa phương

quan tâm, chú trọng, chất lượng từng bước được nâng cao, góp phần quan trọng trong việc hoàn thiện thể chế, pháp luật quản lý tài chính công, từng bước đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế, xã hội, ổn định quốc phòng, an ninh, mở rộng quan hệ quốc tế của đất nước. Các Luật, Pháp lệnh, Nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến quản lý ngân sách nhà nước ở các cấp độ, góc độ khác nhau, đã kịp thời cụ thể hóa các chủ trương của Đảng, Nhà nước, điều chỉnh các hoạt động, quan hệ kinh tế - xã hội.

Tiêu chí minh bạch và mục tiêu hướng đến kỷ luật, kỷ cương trong quản lý ngân sách nhà nước được thể hiện ở các quy định khác nhau, các nội dung khác nhau trong pháp luật của một ngành, lĩnh vực hoặc giữa các ngành, lĩnh vực khác nhau, từ pháp luật về ngân sách đến các nhóm pháp luật chuyên ngành khác. Thực tế này đã thể hiện quyết tâm và nỗ lực của hệ thống chính trị trong việc xây dựng một Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong sạch, vững mạnh, tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, vì nhân dân phục vụ và vì sự phát triển của đất nước. Minh bạch trong quản lý ngân sách nhà nước nói riêng và trong tổng thể quản trị nhà nước, quản trị quốc gia nói chung cũng được quan tâm và được ghi nhận như một trong các phương thức hữu hiệu để kiểm soát quyền lực gắn với siết chặt kỷ cương, kỷ luật trong hoạt động của Nhà nước và của từng cán bộ, công chức, viên chức, đồng thời tiếp tục đẩy mạnh đấu tranh phòng, chống tham nhũng, lãng phí, quan liêu, tội phạm và tệ nạn xã hội.

Ngoài các quy định chung đề cập nguyên tắc, các điều kiện và phương thức bảo đảm cho sự minh bạch trong các khâu, quy trình quản lý ngân sách nhà nước của các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân được giao thẩm quyền liên quan tới ngân sách

nhà nước, một thành tựu quan trọng đối với chính sách, pháp luật về quản lý ngân sách nhà nước có quan hệ mật thiết tới vấn đề minh bạch, đó là việc hệ thống quy định pháp luật về tiêu chuẩn, định mức, chế độ trong các lĩnh vực ngày càng được bổ sung, hoàn thiện. Có thể nói, các tiêu chuẩn, định mức, chế độ có ý nghĩa quan trọng, là cơ sở để tiến hành các hoạt động trong chu trình ngân sách nhà nước, từ lập dự toán, chấp hành, quyết toán và kiểm toán. Tiêu chuẩn, định mức, chế độ hợp lý, khách quan, khoa học phù hợp với thực tiễn chính là tiền đề cho một nền tài chính công minh bạch. Trong giai đoạn từ năm 2016 - 2021, các bộ, ngành, địa phương đã ban hành 11.858 văn bản liên quan đến tiêu chuẩn, định mức, chế độ mới; sửa đổi, bổ sung 6.053 văn bản¹.

Hệ thống pháp luật hiện nay cũng đã xác định tương đối rõ ràng trách nhiệm của các chủ thể khác nhau trong công tác quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước, đặc biệt nêu cao trách nhiệm của người đứng đầu đối với việc bảo đảm minh bạch trong quản lý ngân sách nhà nước trong phạm vi thẩm quyền và ngân sách mà cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao.

Bên cạnh các kết quả đạt được, công tác xây dựng văn bản pháp luật vẫn còn nhiều tồn tại, hạn chế. Cụ thể như sau:

Chưa kịp thời tham mưu ban hành văn bản quy phạm pháp luật, một số sắc thuế và một số cơ chế chính sách để thể chế hóa các văn bản của Đảng, Quốc hội và các Chiến lược ngành.

Công tác tham mưu, xây dựng, ban hành một số văn bản quy phạm pháp luật và quy chuẩn, tiêu chuẩn, đơn giá, định mức kinh tế - kỹ thuật chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn, chưa đầy đủ, thiếu chặt chẽ, có trường hợp còn sơ hở, dẫn đến lãng

phí, thất thoát lớn về nguồn vốn, tài sản nhà nước. Tình trạng chậm, nợ ban hành văn bản quy định chi tiết, ban hành chưa kịp thời, đầy đủ, đồng bộ, khắc phục chậm, chưa triệt để. Nhiều tiêu chuẩn, định mức, chế độ lạc hậu, không còn phù hợp, nhưng chưa kịp thời xem xét rà soát, sửa đổi bổ sung. Điển hình như quy định về định mức chi tiêu thường xuyên đối với một số khoản chi tiêu đã được áp dụng từ lâu, lạc hậu nhưng chưa được rà soát, điều chỉnh. Nhiều đơn vị chưa hướng dẫn cụ thể về cơ chế tự chủ, cơ chế tài chính đặc thù, cơ chế quản lý sử dụng khoản thu theo tỷ lệ trích nộp từ các nguồn thu của các đơn vị thành viên, đơn vị trực thuộc cho các hoạt động... Nhiều văn bản liên quan đến ngân sách nhà nước chưa được kịp thời sửa đổi, bổ sung hoặc sửa đổi không đầy đủ.

Bên cạnh đó, nhiều văn bản quy phạm pháp luật phải thường xuyên sửa đổi, bổ sung nhiều lần (số lượng văn bản sửa đổi, bổ sung chiếm tỷ trọng cao trong tổng số văn bản ban hành mới), trong đó nhiều quy định phải sửa đổi, bổ sung sau một thời gian ngắn ban hành. Khi sửa đổi không chú ý đến các điều khoản chuyển tiếp hoặc không hướng dẫn cụ thể việc xử lý chuyển tiếp, nên nhiều chính sách, pháp luật không đi vào đời sống. Việc áp dụng vào thực tế không khả thi, mâu thuẫn, chồng chéo. Các tồn tại, hạn chế này đã gây nhiều khó khăn, vướng mắc cho quá trình tổ chức thực hiện, tạo điểm nghẽn, gây thất thoát, lãng phí ngân sách nhà nước, đồng thời ảnh hưởng không nhỏ tới quyền và lợi ích chính đáng của người dân, doanh nghiệp. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật còn một số nội dung chồng chéo, chưa thống nhất, khó khăn trong quá trình thực hiện.

¹ Theo Báo cáo số 330/BC-ĐGS của Quốc hội ngày 11/10/2022 kết quả giám sát “Việc thực hiện chính sách, pháp luật về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí giai đoạn 2016-2021.

3. Một số kiến nghị nhằm nâng cao tính minh bạch trong quản lý ngân sách nhà nước trong bối cảnh đổi mới quản trị quốc gia

Trong những năm gần đây, đặc biệt từ khi Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII đề cập “Đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, cạnh tranh, hiệu quả” là một trong ba đột phá chiến lược, các thuật ngữ “quản trị quốc gia”, “quản trị nhà nước”, “quản trị tốt” đã được phân tích, bình luận trên các diễn đàn khoa học trong nước, với nhiều cách tiếp cận khác nhau: chính trị, kinh tế, xã hội, pháp luật... Trong bối cảnh Đảng và Nhà nước không đưa ra một định nghĩa chính thức, khái niệm “đổi mới quản trị quốc gia” sẽ tiếp tục được nghiên cứu, luận giải trên phương diện lý luận. Đồng thời, ở góc độ thực tiễn, các nhà quản lý sẽ cần có thêm không gian, thời gian để hiện thực hóa định hướng này vào quá trình thực thi chính sách công và quản lý nhà nước.

Minh bạch đóng vai trò quan trọng trong quá trình vận hành, tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước và quản lý xã hội. Các luồng thông tin minh bạch là điều kiện cần thiết cho một nền quản trị hiệu quả. Quá trình liên kết, chia sẻ, minh bạch hóa thông tin giữa các chủ thể có liên quan sẽ cung cấp phản hồi cho các nhà hoạch định chính sách. Tính chất minh bạch tiếp tục được bảo đảm xuyên suốt trong các khâu, quy trình quản lý từ thảo luận, đưa ra quyết định, thực hiện quyết định. Người dân có quyền tiếp cận mọi thông tin về quá trình ban hành và thi hành các quyết định, đặc biệt là những đối tượng chịu ảnh hưởng

bởi các quyết định đó. Không chỉ vậy, minh bạch còn đòi hỏi thông tin phải được hiển thị, truyền tải một cách đầy đủ, dưới những dạng thức dễ hiểu trên các phương tiện truyền thông để mọi người có thể trực tiếp tiếp cận².

Một cơ chế như vậy góp phần đảm bảo tiếng nói của các bên liên quan có thể được lắng nghe, dẫn đến việc phân bổ các nguồn lực tốt hơn, đồng thời nâng cao trách nhiệm và năng lực giải trình³. Trong nhiều năm trở lại đây, ở Việt Nam, minh bạch luôn là một trong những tiêu chí trụ cột trong cơ chế đo lường, đánh giá tính liêm chính, hiệu lực, hiệu quả của các cơ quan nhà nước, đặc biệt là bộ máy quản lý, quản trị⁴.

Trong các nội dung về minh bạch, lĩnh vực ngân sách công, tài chính công đóng vai trò đặc biệt quan trọng. Cốt lõi của mối quan hệ giữa công dân và Nhà nước là những quyết định về cách những nguồn lực công được huy động và chi tiêu. Ngân sách nhà nước là nơi những câu hỏi quan trọng nhất về vai trò của Nhà nước được nêu ra và giải đáp. Tăng hay giảm chi ngân sách nhà nước có thể ảnh hưởng trực tiếp hoặc gián tiếp tới cuộc sống của người dân, đặc biệt là các nhóm yếu thế như phụ nữ, người nghèo, trẻ em, người dân tộc thiểu số⁵.

Từ những phân tích trên, có thể thấy công tác quản lý tài chính công và ngân sách nhà nước sẽ cần tiếp tục cải thiện hơn nữa trong giai đoạn tới, đồng thời là một trong những nội dung trụ cột trong định hướng đổi mới quản trị quốc gia. Nghị quyết 76/NQ-CP ngày 15/07/2021 cũng đã nhấn mạnh tài chính công là một trong 06 lĩnh vực chính của Chương trình tổng thể

² Vũ Công Giao (2017), *Quản trị nhà nước hiện đại: Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, tr.43.

³ World Bank, *Đề Việt Nam tươi sắc đào xuân? - Cải cách thể chế hướng tới thực thi hiệu quả*, 2021, tr.90

⁴ Tính minh bạch nói chung luôn được xếp là một trong các bộ chỉ số thành phần để tính điểm Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI), Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI).

⁵ Ngô Minh Hương, Nguyễn Quang Thương, “Công khai, minh bạch, về ngân sách nhà nước ở Việt Nam hiện nay”, Tạp chí *Tri thức xanh*, số 06 -20.

cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021-2030, đặt mục tiêu “*Đổi mới mạnh mẽ cơ chế phân bổ, sử dụng ngân sách nhà nước cho cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp công lập gắn với nhiệm vụ được giao và sản phẩm đầu ra, nhằm nâng cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm và thúc đẩy sự sáng tạo; nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động; kiểm soát tham nhũng tại các cơ quan, đơn vị*”.

Để nâng cao tính minh bạch trong quản lý ngân sách nhà nước ở Việt Nam hiện nay đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia ở Việt Nam, tác giả đề xuất một số kiến nghị sau:

Thứ nhất, đối với giải ngân vốn đầu tư công nhằm thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, một số giải pháp liên quan đến minh bạch quản lý ngân sách nhà nước có thể đề cập đến như:

- Xây dựng một hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu khoa học nhằm đáp ứng nhu cầu quản lý dự án theo hướng tốt hơn và minh bạch hơn nữa. Hệ thống thông tin hiệu quả như vậy sẽ phải nắm bắt thông tin về dự án từ giai đoạn chủ trương, là thời điểm hiện nay đang hạn chế về thông tin. Thông tin sẽ liên tục được bổ sung cho tới khi dự án được đưa vào kế hoạch. Ở các khâu nghiên cứu tiền khả thi và nghiên cứu khả thi, nhiều thông số quan trọng cần được theo dõi để xác định hiệu quả hoạt động thực tế của dự án, đặc biệt là các nội dung liên quan đến thẩm định nguồn vốn và cân đối vốn.

- Tiếp tục rà soát để giải quyết các vướng mắc trong thủ tục hành chính trong hoạt động đầu tư công. Vấn đề giải ngân vốn đầu tư công liên quan đến nhiều văn bản quy phạm pháp luật: Luật Đầu tư; Luật Xây dựng; Luật Đấu thầu; Luật Đất đai... Do vậy cần đảm bảo tính thống nhất của các quy định giữa các đạo luật này trong quy trình thủ tục phải thực hiện.

- Nâng cao trách nhiệm giải trình, tính minh bạch và năng lực của cấp chính

quyền địa phương trong quản lý đầu tư công xuyên suốt toàn bộ chu trình dự án và ngân sách đầu tư. Ngoài ra, cần xây dựng cơ chế thúc đẩy địa phương tăng cường phối hợp theo chiều dọc với trung ương, hợp tác theo chiều ngang với các địa phương khác, cũng như với giới chủ đầu tư, nhà thầu để kịp thời tháo gỡ khó khăn, vướng mắc. Trên hết, giải quyết bài toán giải ngân vốn đầu tư công một mặt đòi hỏi sự chủ động, sáng tạo của người đứng đầu và các cá nhân có trách nhiệm, mặt khác cần tăng cường kỷ luật, kỷ cương thông qua hoạt động kiểm tra, giám sát, đôn đốc và sẵn sàng có chế tài hoặc biện pháp xử lý đối với các trường hợp không hoàn thành chỉ tiêu, nhiệm vụ.

Thứ hai, đối với quá trình đổi mới nền công vụ, Kết luận số 14-KL/TW của Bộ Chính trị nhìn chung đã được nhân dân đánh giá cao, bởi phần nào đã giúp cán bộ cởi bỏ tâm lý sợ sai, sợ trách nhiệm, khuyến khích tinh thần đổi mới, sáng tạo vì lợi ích chung. Những nội dung của Kết luận 14-KL/TW cần sớm được thể chế hóa trong các văn bản quy phạm pháp luật. Trong đó, những yêu cầu về tính minh bạch trong từng khâu, từng quy trình đề xuất, thực hiện, đặc biệt là cơ chế sử dụng vốn, tài sản, ngân sách nhà nước cần được luật hóa rõ ràng trong các văn bản này. Minh bạch quản lý ngân sách nhà nước sẽ góp phần kiểm soát quá trình đổi mới, sáng tạo trong hoạt động công vụ, góp phần đưa các sáng kiến, ý tưởng vào khuôn khổ pháp lý, phù hợp với các quy định của pháp luật về phòng chống tiêu cực, tham nhũng, lãng phí.

Thứ ba, đối với việc phát huy vai trò của minh bạch quản lý ngân sách nhà nước trong công tác phòng chống tham nhũng, ở góc độ thể chế chính sách, cần tiếp tục thực hiện nhiệm vụ đã được nêu tại Kết luận số 12-KL-TW của Bộ Chính trị ngày 06/04/2022 về tiếp tục tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống

tham nhũng, tiêu cực, đó là: “Khẩn trương rà soát, khắc phục những sơ hở, bất cập trong các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đấu thầu, đấu giá, quản lý, sử dụng đất đai, tài sản công, tài chính, chứng khoán,...; sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai, Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, Luật Thanh tra, Luật Thực hành dân chủ ở xã, phường, thị trấn, Luật Tiếp công dân và các dự án luật khác liên quan trực tiếp đến phòng, chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực”.

Ngoài ra, ở phương diện tổ chức thực hiện, thực tế hiện nay đã có một số công cụ đo lường, đánh giá tính minh bạch trong quản lý nhà nước và quản lý ngân sách nhà nước, đáng chú ý có thể đến như: Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh PCI (trong đó có chỉ số thành phần “tính minh bạch và tiếp cận thông tin”); Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh PAPI (trong đó có trực nội dung về “công khai và minh bạch”, trong trực nội dung này có chỉ số thành phần “thu, chi ngân sách cấp xã/phường); Chỉ số công khai ngân sách Bộ, cơ quan trung ương MOBI; Chỉ số công khai ngân sách tỉnh POBI.

Chính phủ, các Bộ, ngành, địa phương nên xem xét việc vận dụng các chỉ số này trong quá trình hoạch định, thực thi và đánh giá chính sách công, nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và quản lý ngân sách nhà nước nói chung công tác phòng chống tham nhũng, tiêu cực, lãng phí nói riêng⁶.

Kết luận

Qua quy định pháp luật của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 và thực tiễn thực hiện pháp luật cho thấy, tính minh bạch

trong quản lý ngân sách đã được quy định chặt chẽ hơn, gắn với trách nhiệm của các cấp quản lý. Các nội dung về loại tài liệu ngân sách, thời gian, hình thức và trách nhiệm công khai thông tin ngân sách của các cấp ngân sách, các cơ chế như cơ chế giám sát, kiểm soát quá trình phân bổ và sử dụng ngân sách cũng được quy định khá cụ thể. Thực tiễn thực hiện cho thấy việc thực hiện minh bạch trong quản lý ngân sách nhà nước đã được các cơ quan nghiêm túc thực hiện và gia tăng sự giám sát. Tuy nhiên, bên cạnh những điểm tích cực, việc minh bạch trong quản lý ngân sách nhà nước cần quan tâm đến một số yếu tố như: vấn đề giải ngân vốn đầu tư công nhằm thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội; minh bạch ngân sách nhà nước trong quá trình đổi mới nền công vụ nhằm phòng chống tiêu cực, tham nhũng, lãng phí; và sử dụng linh hoạt, đa dạng hơn các công cụ đo lường, đánh giá tính minh bạch trong quản lý nhà nước và quản lý ngân sách nhà nước.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Thị Quế Anh, Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh (2018), Sách chuyên khảo: *Các lý thuyết, mô hình, cách tiếp cận về quản trị nhà nước và phòng, chống tham nhũng*, Nxb. Hồng Đức.

2. World Bank (2021), *Để Việt Nam tươi sắc đào xuân: Cải cách thể chế hướng tới thực thi hiệu quả*, Báo cáo đánh giá, Nxb. Thông tin và Truyền thông.

3. Ngô Minh Hương, Nguyễn Quang Thương (2020), “Công khai, minh bạch, về ngân sách Nhà nước ở Việt Nam hiện nay”, Tạp chí *Tri thức xanh*, số 06 -20.

⁶ Diễn hình tốt của việc triển khai một chỉ số đo lường, đánh giá có tính định lượng trong hoạt động quản lý nhà nước đã được thực hiện là chỉ số PCI. Theo thống kê, tính tới thời điểm công bố kết quả PCI 2021, đã có hơn 1500 văn bản cấp trung ương và địa phương sử dụng kết quả PCI; hơn 500 Nghị quyết, văn bản của Hội đồng nhân dân đưa PCI vào nội dung giám sát, chất vấn; 46 Văn kiện Đảng bộ cấp tỉnh xác định cải thiện PCI là nhiệm vụ trọng tâm của nhiệm kỳ 2021-2025.