

PHÂN TÍCH KINH NGHIỆM QUẢN LÝ DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC ĐƯỢC PHÊ DUYỆT

1. Các quy tắc về quản lý dự toán được giao

Ngân sách Nhà nước là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước được dự toán và thực hiện trong một khoảng thời gian nhất định do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định để đảm bảo thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước.

Phạm vi và mục đích của việc cơ quan lập pháp phê duyệt thẩm quyền chi tiêu - còn gọi là dự toán được phê duyệt - cần được làm rõ trong khuôn khổ pháp lý và được xác định qua mục lục ngân sách. Các văn bản quy phạm pháp luật nhằm xác định các quy tắc về quản lý dự toán được giao bao gồm nguyên tắc thường niên và phương thức thực thi hiệu lực; các quy tắc xác định mức độ tự chủ của cơ quan hành pháp trong việc quản lý dự toán được giao; các quy tắc xác định thẩm quyền riêng của Bộ Tài chính, các bộ trưởng bộ chủ quản và lãnh đạo đơn vị chi tiêu trong điều chuyên mục chi trong phạm vi thẩm quyền chi tiêu được giao bởi cơ quan lập pháp; và các quy tắc về sử dụng dự trữ dự phòng.

Nguyên tắc thường niên, một nguyên tắc kinh điển trong quản lý ngân sách, có nghĩa là ngân sách mỗi một lần chỉ được thông qua cho một năm ngân sách, như vậy, dự toán được duyệt cho năm ngân sách hiện tại phải được sử dụng trong năm đó. Tương ứng với điều đó, vào cuối năm, dự toán chưa sử dụng hết sẽ bị hủy. Nguyên tắc này nhằm đảm bảo kỷ luật tài khóa, đồng thời ngăn ngừa việc thực hiện đồng thời nhiều dự toán ngân sách, và khuyến khích lập kế hoạch chi tiêu tốt và cho phép cơ quan lập pháp thẩm tra chi tiết chính sách ngân sách của chính phủ hàng năm.

Ở Việt Nam, theo quy định của Luật ngân sách Nhà nước năm 2015 thì ngân sách được phân bổ nếu không dùng hết sẽ được xử lý theo nguyên tắc kết dư, có nghĩa là ngân sách trung ương, ngân sách cấp tỉnh được sử dụng để chi trả nợ gốc và lãi các khoản vay của ngân sách Nhà nước nhưng vẫn còn dư thì trích 50% vào quỹ dự trữ tài chính cùng cấp; trích 50% còn lại vào thu ngân sách năm sau. Trường hợp quỹ dự trữ tài chính đã đủ mức 25% dự toán ngân sách Nhà nước hằng năm thì số kết dư còn lại hoạch toán vào thu ngân sách năm sau.

Tuy nhiên, quy tắc thường niên có thể tạo ra hiện tượng chạy đua chi tiêu khi kết thúc năm ngân sách (thường được gọi là “không dùng hết thì mất”) và khuyến khích đơn vị sử dụng ngân sách Nhà nước thực hiện các khoản chi tiêu thiếu hiệu suất về mặt kinh tế vào cuối năm. Hơn nữa, nó gây khó khăn trong việc đánh giá chính xác khung thời gian cần thiết để thực hiện một số hoạt động (như dự án xây dựng) hoặc mua sắm một số loại hàng hóa ví dụ, một số hàng hóa mua sắm ở nước ngoài. Một số thủ tục khác nhau được đưa ra nhằm tạo một số linh hoạt trong việc áp dụng nguyên tắc thường niên nhằm xử lý các vấn đề trên. Đó có thể là giao thẩm quyền cam kết trung hạn, chuyển nguồn, hoặc sử dụng kỳ điều chỉnh/bổ sung. Ngoài ra còn có một số thủ tục không chính thức thiếu khôn ngoan và khó được chấp nhận, nhưng lại thường hay được sử dụng để tránh né nguyên tắc thường niên. Đó là lập ra các quỹ ngoài ngân sách đặc biệt để chứa các khoản dự toán được giao nhưng chưa sử dụng hết, khi nào thiếu tiền, phát hành và hạch toán vào những séc không gửi ngân hàng rồi để vào ngân kéo đợi cho khi nào có tiền. Những thông lệ không chính thức như thế cần được ngăn cấm.

Chuyển nguồn là quyền được sử dụng dự toán chưa sử dụng hết ngoài năm ngân sách được giao dự toán đó. Đã có nhiều quốc gia phát triển cho phép thực hiện chuyển nguồn. Tại Anh, chuyển nguồn được phép thực hiện mà hầu như không gặp hạn chế gì, nhưng thường thì chuyển nguồn được phép thực hiện với một số hạn chế hoặc trên cơ sở trình từng trường hợp một lên Bộ Tài chính xin phê duyệt (tham khảo Bảng 13.1).

Chuyển nguồn đòi hỏi phải có hệ thống kế toán và báo cáo thật vững để đánh giá được số tiền chuyển nguồn ngay sau khi kết thúc năm ngân sách. Nếu ngân sách không sát thực tế, việc chuyển nguồn dự toán chưa sử dụng hết của ngân sách trước đó sẽ làm cho tình trạng mất cân đối tài khoá trở nên trầm trọng hơn qua việc làm tăng dự toán của năm ngân sách hiện tại, trong khi ngân sách năm hiện tại có thể đã vượt quá nguồn lực sẵn có.

Ở Việt Nam Luật ngân sách Nhà nước năm 2015 cũng quy định cụ thể về chuyển nguồn ngân sách Nhà nước đối với trường hợp các khoản dự toán chưa thực hiện hoặc chưa chi hết, các khoản đã tạm ứng trong dự toán, số dư tài khoản tiền gửi đến hết thời gian chỉnh lý quyết toán chưa thực hiện được hoặc chưa sử dụng hết, được chuyển sang năm sau tiếp tục sử dụng gồm:

Thứ nhất, các nguồn chi cho đầu tư phát triển thực hiện chuyển sang năm sau theo quy định của Luật Đầu tư công. Trường hợp đặc biệt, Thủ tướng Chính phủ quyết định về việc cho phép chuyển nguồn sang năm sau nữa, nhưng không quá thời hạn giải ngân của dự án nằm trong kế hoạch đầu tư công trung hạn;

Thứ hai, các nguồn chi cho mua sắm trang thiết bị đã đầy đủ hồ sơ, hợp đồng mua sắm trang thiết bị ký trước ngày 31 tháng 12 năm thực hiện dự toán; chi mua tăng, mua bù hàng dự trữ quốc gia;

Thứ ba, các nguồn dùng để thực hiện chính sách tiền lương, phụ cấp, trợ cấp và các khoản tính theo tiền lương cơ sở, bảo trợ xã hội;

Thứ tư, các nguồn kinh phí được giao tự chủ của các đơn vị sự nghiệp công lập và các cơ quan nhà nước; các khoản viện trợ không hoàn lại đã xác định cụ thể nhiệm vụ chi;

Thứ năm, nguồn dùng để chi cho các khoản dự toán được cấp có thẩm quyền bổ sung sau ngày 30 tháng 9 năm thực hiện dự toán, không bao gồm các khoản bổ sung do các đơn vị dự toán cấp trên điều chỉnh dự toán đã giao của các đơn vị dự toán trực thuộc;

Thứ sáu, nguồn chi cho hoạt động nghiên cứu khoa học bố trí cho các đề tài, dự án nghiên cứu khoa học được cấp có thẩm quyền quyết định đang trong thời gian thực hiện.

Bảng 1 Chuyển nguồn tại một số quốc gia OECD

	Pháp	Nhật Bản	Thụy Điển	Anh	Mỹ
Có được phép chuyển nguồn không?					
Đối với chi thường xuyên?	Có	Có	Có	Có	Có
Chi đầu tư?	Có	Có	Có	Có	Có
Có Chuyển khoản và trợ cấp	Có	Có	Có		Có
Những hạn chế gì được áp dụng					
Một tỷ lệ cố định trên dự toán	Có, 3%	Không	Thường	Không	Không

được phê duyệt			là 3%		
Phê duyệt theo từng trường hợp	-	Có	Có thể	Không	Có
Mức trần tổng số được chuyển nguồn	-	Không	Không	Không	Không

Nguồn: Lienert và Ljungman (2009), tr.8.

Đối với các quốc gia đang phát triển, bất kỳ thay đổi gì về quy tắc thường niên đối với chi thường xuyên chỉ nên được cân nhắc tại những nước có các quy trình lập ngân sách, kế toán và báo cáo thoả đáng. Trong một số trường hợp, chuyển nguồn chi thường xuyên nên được hạn chế bằng một tỷ lệ rất nhỏ so với dự toán được phê duyệt và phải trình xin Bộ Tài chính phê duyệt. Vì chi đầu tư khó có thể quản lý trong phạm vi khuôn khổ ngân sách năm, các thủ tục chuyển nguồn phần dự toán chưa sử dụng hết có thể phù hợp với chi đầu tư; tuy nhiên, cần có sự thận trọng. Chuyển nguồn chi đầu tư từ năm 1-1 sang năm t chỉ nên áp dụng cho các dự án đầu tư chuyển tiếp không được cấp đủ vốn trong năm t. Yêu cầu chuyển nguồn phải được gửi lên Bộ Tài chính xin phê duyệt. Đối với chi tiêu sử dụng nguồn nước ngoài, chuyển nguồn cần được phép thực hiện, thực chất đây là thông lệ chung mặc dù không được quy định trong các quy định về tài chính.

Một số ít các quốc gia phát triển cho phép các đơn vị chi tiêu được ứng trước dự toán cho ngân sách năm tới. Những khoản chi tiêu dự kiến như vậy phải tuân theo các điều kiện chặt chẽ. Ứng trước dự toán chỉ nên được cân nhắc tại các quốc gia có kỷ luật tài khoá cao và hệ thống kế toán vững mạnh, ví dụ tại Pháp, những điều kiện như thế được quy định cụ thể trong luật tài chính năm. Tại quốc gia đó, những khoản cam kết trước, nhưng chưa thanh toán có thể được quyết định trong hai tháng cuối của năm ngân sách riêng cho một số nội dung chi.

Một số quốc gia sử dụng giai đoạn bổ sung gồm một hoặc hai tháng sau khi kết thúc năm ngân sách t nhằm nói lỏng nguyên tắc thường niên. Trong giai đoạn đó, tại năm t+1, các hoá đơn chi tiêu liên quan đến hàng hoá bàn giao của năm t+1 vẫn có thể được thanh toán cho ngân sách năm t, ngân sách của cả năm t và năm t+1 đều cùng được thực hiện. Việc sử dụng giai đoạn bổ sung đòi hỏi kỷ luật tốt và hệ thống kế toán vững mạnh vì hai dự toán ngân sách cùng được thực hiện đồng thời trong cùng một giai đoạn có thể dẫn đến nhầm lẫn. Những rủi ro về nhầm lẫn như thế có thể trầm trọng tại các quốc gia châu Phi nói tiếng Pháp, nơi giai đoạn

bổ sung có thể liên quan đến việc kho bạc phải chấp nhận những đề nghị thanh toán, nhưng những đề nghị thanh toán đó đôi khi được thanh toán còn muộn hơn, có thể là vài tháng sau khi kết thúc giai đoạn bổ sung.

Điều chuyển dự toán Luật ngân sách cơ bản quy định về quản lý tài chính công thường quy định về mức độ chủ động của cơ quan hành pháp trong việc quản lý dự toán ngân sách đã phê duyệt. Thông thường điều chuyển dự toán cần được hạn chế theo cách chỉ được điều chuyển một tỷ lệ nhỏ trong dự toán. Việc điều chuyển trên tỷ lệ đó đòi hỏi phải trình dự toán ngân sách bổ sung hoặc sửa đổi lên cơ quan lập pháp. Để bảo vệ chi đầu tư, Cơ quan hành pháp tại một số quốc gia không được phép điều chuyển giữa các nội dung ngân sách làm giảm chi đầu tư. Tại một số nước khác, để khống chế mức trần chi cho nhân sự, cơ quan hành pháp không được phép điều chuyển làm tăng chi cho nhân sự,¹ nhưng tại các quốc gia khác, điều chuyển làm giảm chi cho nhân sự bị cấm vừa để bảo vệ các khoản chi đó vừa để ngăn ngừa nợ đọng chi². Mức trần chi tiêu đối với chi cho nhân sự có ưu điểm là tạo ra tín hiệu rõ ràng đối với các bộ, nhưng việc thực thi hiệu lực mức trần đó có thể yếu ở các quốc gia đặt ưu tiên cao về chi cho nhân sự vì các lý do chính trị và xã hội.

Để tăng dự toán hoặc sửa đổi dự toán ngoài thẩm quyền được phép theo luật, cơ quan hành pháp của chính phủ phải trình dự toán ngân sách sửa đổi lên cơ quan lập pháp để xin phê duyệt. Số lượng những sửa đổi trong năm tốt nhất chỉ nên hạn chế là một lần. Việc chấp hành ngân sách trở nên khó kiểm soát nếu dự toán ngân sách bị sửa đổi liên tục. Các yêu cầu sửa đổi dự toán ngân sách của các bộ chủ quản phải được Bộ Tài chính và Hội đồng bộ trưởng xem xét cùng nhau.

Tại một số quốc gia, dự toán sửa đổi được thực hiện trước khi cơ quan lập pháp cho phép, vì cơ quan lập pháp chủ phê duyệt sau khi dự toán sửa đổi đã được lập. Thủ tục như vậy làm giảm vai trò của cơ quan lập pháp và chỉ nên được cân nhắc trong các tình huống khẩn cấp (ví dụ như sau thiên tai).

2. Điều chuyển trong phạm vi dự toán được phê duyệt

Nguyên tắc Nhà nước được quản lý thống nhất, tập trung dân chủ, hiệu quả và tiết kiệm, công khai, minh bạch, công bằng; có phân công, phân cấp quản lý và gắn quyền hạn, trách nhiệm của cơ quan quản lý Nhà nước các cấp. Các khoản chi

¹ Ví dụ, ở Pháp, điều 7-II của Luật số 2001-692 ngày 1 tháng 8 năm 2001.

² Ví dụ, tại Cameroon, điều 53-6 của Luật số 2007/006 ngày 26 tháng 12 năm 2001.

ngân sách được thực hiện khi có dự toán được cấp có thẩm quyền giao và phải bảo đảm đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quy định. Ngân sách các cấp, đơn vị dự toán ngân sách, đơn vị sử dụng ngân sách Nhà nước không được thực hiện nhiệm vụ chi khi chưa có nguồn tài chính, dự toán chi ngân sách làm phát sinh nợ khối lượng xây dựng cơ bản, nợ kinh phí thực hiện nhiệm vụ chi thường xuyên.

Ngân sách Nhà nước không hỗ trợ kinh phí hoạt động cho các quỹ tài chính Nhà nước ngoài ngân sách. Trường hợp được ngân sách Nhà nước hỗ trợ vốn điều lệ theo quy định của pháp luật thì phải phù hợp với khả năng của ngân sách Nhà nước và chỉ thực hiện đáp ứng đủ các điều kiện về thành lập vào hoạt động theo quy định của pháp luật, có khả năng tài chính độc lập, có nguồn thu và nhiệm vụ chi không trùng với nguồn thu, nhiệm vụ chi của ngân sách Nhà nước.

Ngoài ra, việc điều chuyển ngân sách Nhà nước được tiến hành khi cần điều chỉnh tổng thể ngân sách nhà nước trong trường hợp có biến động về ngân sách so với dự toán đã phân bổ cần phải điều chỉnh tổng thể và được tiến hành theo trình tự luật định, cụ thể như sau:

Chính phủ lập dự toán điều chỉnh tổng thể ngân sách nhà nước trình Quốc hội quyết định và căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội về dự toán điều chỉnh tổng thể ngân sách nhà nước và nhiệm vụ thu, chi ngân sách được cấp trên giao, Ủy ban nhân dân các cấp lập dự toán điều chỉnh tổng thể ngân sách địa phương trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định.

Đối với nhiệm vụ thu, chi của một số bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở trung ương và một số tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương sẽ do Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định trên cơ sở Chính phủ trình và báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất trong các trường hợp dự kiến số thu không đạt dự toán được Quốc hội quyết định phải điều chỉnh một số khoản chi; hoặc khi có yêu cầu cấp bách về quốc phòng, an ninh hoặc vì lý do khách quan cần phải điều chỉnh.

Trường hợp dự kiến số thu không đạt dự toán được Hội đồng nhân dân quyết định phải điều chỉnh giảm một số khoản chi hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định điều chỉnh dự toán ngân sách của một số tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, hoặc cần điều chỉnh dự toán ngân sách của một số đơn vị dự toán hoặc địa phương cấp dưới thì Ủy ban nhân dân sẽ trình Thường trực Hội đồng nhân dân

cùng cấp quyết định điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương và báo cáo Hội đồng nhân dân kỳ họp gần nhất.

Ngoài ra, việc điều chỉnh ngân sách sẽ được thực hiện khi Chính phủ yêu cầu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh điều chỉnh dự toán ngân sách nếu việc bố trí ngân sách địa phương không phù hợp với nghị quyết của Quốc hội hoặc Ủy ban nhân dân yêu cầu Hội đồng nhân dân cấp dưới điều chỉnh dự toán ngân sách nếu việc bố trí ngân sách địa phương không phù hợp với nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp trên.

Việc điều chuyển mục chi trong phạm vi dự toán được phê duyệt đối với một chương trình hoặc lĩnh vực sự nghiệp còn được gọi là “chuyển mục chi”. Chuyển mục chi có thể được kiểm soát ở các mức độ khác nhau bởi cơ quan hành pháp của chính phủ. Ví dụ, Bộ Tài chính cần quyết định trong trường hợp chuyển mục chi gây ra khó khăn về ngân sách trong tương lai, chẳng hạn chuyển mục chi gây ảnh hưởng đến chi cho nhân sự hoặc làm tăng các nội dung chi ngân sách thường bị lạm dụng (ví dụ, tại một số quốc gia, đó là các nội dung chi như “mua xe ô tô” và “chi công tác nước ngoài”). Lãnh đạo các đơn vị chi tiêu có thể phải yêu cầu cơ quan cấp trên phê duyệt đối với các khoản chuyển mục chi khác.

Quy định về điều chuyển giữa các mục chi có sự khác nhau giữa các quốc gia. Ví dụ: Theo Luật Quản lý Tài chính Công (PFMA) năm 1999 và Quy chế Kho bạc tháng 3/2005 (Kho bạc Nam Phi 2005) của Nam Phi, cán bộ kế toán tại một bộ có thể điều chuyển một khoản tiết kiệm chi trong một nhóm chính trong phạm vi dự toán ngân sách được phê duyệt (nghĩa là một chương trình) sang một nhóm chính khác trong cùng phạm vi dự toán ngân sách được phê duyệt nhưng chỉ với những điều kiện nhất định, đặc biệt là số tiền điều chuyển không được vượt quá 8% số tiền dự toán được phê duyệt trong nhóm chính của dự toán ngân sách (PFMA, điều 43).

Bên cạnh đó, Luật Quản lý Tài chính Công (PFMA) năm 1999 và Quy chế Kho bạc tháng 3/2005 (Kho bạc Nam Phi 2005) của Nam Phi cũng quy định chuyển mục chi không được phép đối với số tiền được phân bổ cho một mục tiêu được quy định rõ ràng trong nhóm chính thuộc phạm vi ngân sách được phê duyệt; gây thay đổi đối với đơn vị hưởng lợi đối với điều chuyển cho các đơn vị; và điều chuyển số tiền phân bổ cho chủ đầu tư sang chi thường xuyên (PFMA, điều 43). Cán bộ kế toán trong vòng bảy ngày phải trình báo cáo về các chi tiết liên quan

đến khoản điều chuyển đó lên cơ quan có thẩm quyền hành pháp chịu trách nhiệm về bộ đó và cơ quan kho bạc liên quan (PFMA, điều 43). Trường hợp chi cho nhân viên và các khoản bổ sung và trợ cấp cho các đơn vị khác có thể không được tăng nếu không có sự phê duyệt của kho bạc (Quy chế Kho bạc, điều 63).

Ở Tunisia Luật ngân sách cơ bản của Tunisia năm 2004, chuyển mục chi được phép thực hiện khi các mục chi thuộc một trong những trường hợp mà nghị định của Chính phủ quy định.

Luật ngân sách cơ bản của Tunisia năm 2004 cũng quy định bộ chủ quản hoặc đơn vị sử dụng ngân sách lớn, giữa “phần” chi thường xuyên và phần” chi đầu tư, trong hạn mức 2% của đơn vị sử dụng ngân sách cũng được phép chuyển nguồn chi, trừ mục chi làm tăng chi cho nhân sự bị ngăn cấm chuyển nguồn. Trong phạm vi mỗi phần, giữa các tiểu khoản, mỗi tiểu khoản tương ứng với một nội dung kinh tế lớn hoặc lĩnh vực cụ thể. Có trên 100 tiểu khoản. Như vậy, tại Nam Phi nơi ngân sách được cơ cấu theo chương trình, để đảm bảo tuân thủ với các mục tiêu chính sách được quy định trong dự toán ngân sách, việc điều chuyển giữa các chương trình có mức trần là 8% số tiền đã giao cho các chương trình liên quan.

Luật ngân sách cơ bản của Tunisia năm 2004 cũng quy định cụ thể đối với chi thường xuyên, điều chuyển giữa các mục phải trình Bộ Tài chính phê duyệt. Một mục tương đương với một nội dung kinh tế chi tiết (có khoảng 260 mục). Điều chuyển giữa các tiểu mục trong cùng một mục phải trình lên Bộ trưởng bộ chủ quản phê duyệt (ví dụ, chương trình mua radio là một tiểu mục trong mục cho các chương trình mua radio và ti vi). Đồng thời cũng quy định cụ thể về việc thực hiện chuyển nguồn chi đối với thẩm quyền cam kết chi đầu tư, chuyển mục chi giữa mỗi mục (nghĩa là các dự án đầu tư) và tiểu mục (nghĩa là các nội dung kinh tế, phải trình lên Bộ Tài chính xin phê duyệt. Đối với dự toán thanh toán liên quan đến chi đầu tư, chuyển mục chi giữa các mục và tiểu mục phải trình lên Bộ trưởng bộ chủ quản liên quan xin phê duyệt. Tại Tunisia, hiện tại vẫn đang lập ngân sách theo hạng mục. Trong một bộ chủ quản, các quy định về điều chuyển đối với chi thường xuyên tập trung vào nội dung kinh tế của chi tiêu.

Ở cả hai quốc gia, việc điều chuyển vào chi cho nhân sự và điều chuyển giữa chi thường xuyên và chi đầu tư đều được kiểm soát; ngoài ra, luật ngân sách cơ bản của Tunisia quy định cả về những biện pháp kiểm soát chi tiết của Bộ Tài

chính đối với điều chuyển giữa các dòng mục. Mối quan hệ giữa những biện pháp kiểm soát đó và phương thức lập ngân sách được thảo luận thêm ở phần dưới, khi bàn về trách nhiệm trong chấp hành ngân sách.

Các quy định liên quan đến chuyển mục chi cần được thiết kế để cân nhắc tới cả các yêu cầu về kiểm soát tài khóa và vấn đề về hiệu suất chi tiêu theo hoàn cảnh của mỗi quốc gia. Để triển khai các chương trình và chính sách đạt hiệu quả và hiệu suất cao nhất, các bộ cần được phép linh hoạt phù hợp để quản lý nguồn lực của họ trong phạm vi khuôn khổ chính sách của ngân sách. Tại một số quốc gia đang phát triển, việc kiểm soát điều chuyển giữa các mục chi chỉ do Bộ Tài chính thực hiện ở cấp độ hết sức chi tiết (ví dụ, chuyển mục chi giữa các loại hàng cung ứng có khi cũng phải trình lên Bộ Tài chính xin phê duyệt). Các thủ tục liên quan gây mất thời gian, tốn kém một lượng lớn nguồn lực hành chính và có thể gây chậm trễ trong thực hiện ngân sách. Tại các quốc gia đó, cởi bỏ các quy tắc phức tạp về chuyển mục chi sẽ là biện pháp hợp lý hoá hệ thống ngân sách hiện tại hơn là phương thức điều hành ngân sách mới.

Nhưng dù sao, tại các quốc gia đang phát triển, điều vẫn hết sức hợp lý là phải duy trì các hạn mức chi tiêu khác nhau đối với các mục chi đặc biệt dễ bị lạm dụng và bảo vệ một số mục chi dễ bị rủi ro nợ đọng thanh toán phát sinh (như thảo luận tại phần dưới). Nhân sự công chức là một vấn đề lớn: do sự cứng nhắc đặc trưng trong hệ thống công chức, cần phải kiểm soát chặt chẽ về việc làm của khối công chức, với cả kiểm soát về chi trả và kiểm soát về vị trí việc làm.

Như vậy, tùy vào năng lực nội bộ của các bộ chủ quản trong việc quản lý các chương trình của từng bộ, bản chất của các vấn đề gặp phải trong thực hiện ngân sách và những rủi ro liên quan về sử dụng vốn, việc hạn chế khả năng của các bộ trong việc điều chuyển lại nguồn lực ngân sách giữa các lĩnh vực của họ có thể là cần thiết đối với một số mục chi, nhất là những mục được nêu ở trên. Tuy nhiên, các quy tắc về chuyển mục chi cần tập trung vào những gì cần thiết chứ không nên áp dụng máy móc mãi mãi mà không cần đánh giá lại. Những gì có thể là vấn đề về tuân thủ trong một năm không nhất thiết sẽ là vấn đề trong các năm tiếp theo.

3. Quản lý dự trữ dự phòng

Dự trữ dự phòng trong ngân sách là một phần nguồn lực giúp ngân sách thích nghi với hoàn cảnh thay đổi hoặc các trường hợp khẩn cấp. Dự trữ dự phòng

phải thuộc sự kiểm soát của Bộ Tài chính và việc sử dụng dự phòng phải được phép của Bộ Tài chính theo những điều kiện chặt chẽ. Một khoản dự trữ như vậy cần được trích lập là một khoản nhỏ so với tổng chi tiêu, thường khoảng 2%.

Ở Việt Nam, Luật ngân sách Nhà nước năm 2015 quy định mức bố trí dự phòng từ 2% đến 4% tổng chi ngân sách mỗi cấp. Dự phòng ngân sách nhà nước sử dụng để chi phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai, thảm họa, dịch bệnh, cứu đói; nhiệm vụ quan trọng về quốc phòng, an ninh và các nhiệm vụ cần thiết khác thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách cấp mình mà chưa được dự toán;

Chính phủ quy định thẩm quyền quyết định sử dụng dự phòng ngân sách trung ương, định kỳ báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội việc sử dụng dự phòng ngân sách trung ương và báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất.

Ủy ban nhân dân các cấp quyết định sử dụng dự phòng ngân sách cấp mình, định kỳ báo cáo Thường trực Hội đồng nhân dân và báo cáo Hội đồng nhân dân cùng cấp tại kỳ họp gần nhất.

Nếu dự trữ quá lớn, các bộ sẽ nhanh chóng tìm cách xin, và dự trữ dự phòng có thể được dùng để triển khai những chính sách mới chưa được Cơ quan lập pháp thông qua. Quyết định về sử dụng dự trữ dự phòng cần phải minh bạch, nếu không chúng có thể dễ dàng biến chất thành các “quỹ đen”. Chi tiêu từ nguồn dự phòng phải được công khai trong các báo cáo tình hình thực hiện ngân sách và phải được phân loại hợp lý về mục đích sử dụng và nội dung kinh tế của chi tiêu. Tại một số quốc gia, bất kỳ kế hoạch sử dụng nguồn dự phòng nào cũng phải trình lên cơ quan lập pháp phê duyệt trước. Điển hình như dự trữ dự phòng trong ngân sách của Australia được quy định là một khoản dự phòng, trong các tổng mức chi tiêu, chủ yếu phản ánh những sự kiện dự kiến nhưng không thể giao cho các chương trình khi lập dự toán ngân sách của Chính phủ Australia. Dự trữ dự phòng được sử dụng để đảm bảo dự toán ngân sách dựa trên những thông tin tốt nhất sẵn có vào thời điểm lập ngân sách. Nó không phải là một khoản dự trữ chính sách chung. Mặc dù dự trữ dự phòng được thiết kế để đảm bảo các tổng mức dự toán được lập sát với các kết quả dự kiến, nhưng khoản này không được phân bổ. Các khoản dự phòng được đưa vào dự trữ dự phòng chỉ có thể được rút sau khi được Nghị viện phân bổ. Những khoản này được rút ra khỏi dự trữ dự phòng và phân bổ cho các

đơn vị cụ thể để phân bổ và báo cáo về kết quả gắn sát với thời gian các sự kiện liên quan diễn ra³.

4. Quản lý tình trạng ngân sách được thông qua muộn

Ở các nước có trường hợp cơ quan lập pháp chưa thông qua ngân sách trước khi bắt đầu năm ngân sách, khuôn khổ pháp lý nhìn chung thường có các điều khoản cho phép Cơ quan hành pháp bắt đầu chi tiêu trên cơ sở dự toán ngân sách của năm trước đó, thường là một phần mười hai dự toán của năm trước đó cho mỗi tháng. Tại một số quốc gia (như tại Zambia), ngân sách được phê duyệt một cách có hệ thống vài tuần sau khi bắt đầu năm ngân sách. Thông lệ như vậy nhằm làm giảm thời gian để triển khai các chính sách mới và có thể góp phần gây chậm trễ trong việc đưa ra các biện pháp điều chỉnh nếu cần thiết.⁴

Ở Việt Nam chưa từng xảy ra trường hợp phải xử lý tình trạng ngân sách thông qua muộn vì Luật ngân sách Nhà nước năm 2015 quy định năm ngân sách bắt đầu từ ngày 01/01 và kết thúc vào ngày 31/12 hàng năm và quy định cụ thể về thời gian hướng dẫn lập, xây dựng, tổng hợp, quyết định và giao dự toán ngân sách Nhà nước, cụ thể như sau:

Trước ngày 15 tháng 5, Thủ tướng Chính phủ ban hành quy định về việc xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, dự toán ngân sách nhà nước năm sau.

Trước ngày 20 tháng 9, Chính phủ trình các tài liệu báo cáo theo quy định tại khoản 1 Điều 47 của Luật này đến Ủy ban thường vụ Quốc hội để cho ý kiến.

Các báo cáo của Chính phủ được gửi đến các đại biểu Quốc hội chậm nhất là 20 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp Quốc hội cuối năm.

Trước ngày 15 tháng 11, Quốc hội quyết định dự toán ngân sách nhà nước, phương án phân bổ ngân sách trung ương năm sau.

Trước ngày 20 tháng 11, Thủ tướng Chính phủ giao dự toán thu, chi ngân sách năm sau cho từng bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở trung ương và từng tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

³ Nguồn: Chính phủ Australia (2011)

⁴ Trong những năm gần đây, Hạ nghị viện Hoa Kỳ không kịp thông qua các dự toán ngân sách trước khi bắt đầu năm tài khoá. Trong những trường hợp như thế, họ ban hành “nghị quyết chuyển tiếp” để tạm cấp vốn cho hoạt động của Chính phủ.

Trước ngày 10 tháng 12, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định dự toán ngân sách địa phương, phân bổ ngân sách cấp tỉnh năm sau. Hội đồng nhân dân cấp dưới quyết định dự toán ngân sách địa phương, phân bổ ngân sách năm sau của cấp mình chậm nhất là 10 ngày, kể từ ngày Hội đồng nhân dân cấp trên trực tiếp quyết định dự toán và phân bổ ngân sách.

Chậm nhất là 05 ngày làm việc, kể từ ngày Hội đồng nhân dân quyết định dự toán ngân sách, Ủy ban nhân dân cùng cấp giao dự toán ngân sách năm sau cho từng cơ quan, đơn vị thuộc cấp mình và cấp dưới; đồng thời, báo cáo Ủy ban nhân dân và cơ quan tài chính cấp trên trực tiếp, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh báo cáo Bộ Tài chính về dự toán ngân sách đã được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định.

Trước ngày 31 tháng 12, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở trung ương, Ủy ban nhân dân các cấp phải hoàn thành việc giao dự toán ngân sách cho từng cơ quan, đơn vị trực thuộc và Ủy ban nhân dân cấp dưới.

Tuy nhiên, Luật ngân sách Nhà nước năm 2015 cũng quy định trong trường hợp vào đầu năm ngân sách, dự toán ngân sách và phương án phân bổ ngân sách chưa được Quốc hội, Hội đồng nhân dân quyết định, cơ quan tài chính và cơ quan Kho bạc Nhà nước các cấp theo chức năng thực hiện tạm cấp ngân sách cho các nhiệm vụ chi không thể trì hoãn được cho đến khi dự toán ngân sách được cấp có thẩm quyền quyết định chi lương và các khoản có tính chất tiền lương, chi nghiệp vụ phí và công vụ phí, chi bổ sung cân đối cho ngân sách cấp dưới, một số khoản chi cần thiết khác để bảo đảm hoạt động của bộ máy nhà nước, trừ các khoản mua sắm trang thiết bị, sửa chữa, chi cho dự án chuyển tiếp thuộc các chương trình mục tiêu quốc gia, dự án quan trọng quốc gia; các dự án đầu tư chuyển tiếp quan trọng, cấp bách khác để khắc phục hậu quả thiên tai, thảm họa, dịch bệnh.

5. Hạn mức cấp phát

Ở Việt Nam Chính phủ xây dựng các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ ngân sách, cụ thể là Bộ Tài chính xây dựng nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ chi thường xuyên của ngân sách Nhà nước; Bộ Kế hoạch và đầu tư xây dựng nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư phát triển của ngân sách Nhà nước trình Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định làm căn cứ xây dựng dự toán và phân bổ ngân sách cho các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các cơ quan khác ở Trung ương và địa phương. Hội đồng nhân dân tỉnh,

thành phố trực thuộc Trung ương căn cứ vào định mức phân bổ ngân sách do Thủ tướng Chính phủ ban hành, khả năng tài chính ngân sách và đặc điểm tình hình của địa phương, quyết định định mức phân bổ ngân sách làm căn cứ xây dựng dự toán và phân bổ ngân sách ở địa phương.

Theo quy định của Luật ngân sách Nhà nước, thời kỳ ổn định ngân sách được xác định từ 3-5 năm. Trong đó thực hiện ổn định phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi của ngân sách các cấp và ổn định tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu và số bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới trong một thời kỳ nhất định. Tuy nhiên, ở các nước việc xác định hạn mức cấp phát dự toán được giao có thể cần thiết trong trường hợp có các vấn đề về ngân quỹ. Hạn mức cấp phát là việc Bộ Tài chính rút ra hoặc giữ lại những dự toán nhất định đã được phê duyệt. Thủ tục đó chỉ nên được sử dụng trong những hoàn cảnh đặc biệt, ví dụ trong trường hợp hụt thu hoặc xảy ra các vấn đề ngoài dự kiến về khả năng vay nợ của chính phủ. Trước khi đặt hạn mức cấp phát dự toán, Bộ Tài chính cần rà soát lại các cam kết chi hiện có để đảm bảo việc đặt hạn mức cấp phát không tạo ra nợ đọng chi.

Nhiều quốc gia đang phát triển nói tiếng Anh đã sử dụng, và một số ít nước hiện nay vẫn còn đang sử dụng, các phương thức hạn mức ngân quỹ, thường gọi là “lập ngân sách theo tiền mặt”. Theo phương thức này, việc giám sát giải ngân tiền mặt theo kế hoạch tài chính là cơ chế chính để kiểm soát chi chứ không phải để theo dõi cam kết chi. Các khoản giải ngân tiền mặt theo kế hoạch được rà soát và điều chỉnh định kỳ, thường là hàng tháng. Lập ngân sách theo tiền mặt có thể là phương thức hiệu quả để ngăn ngừa thâm hụt tài khoá (trên cơ sở tiền mặt) và duy trì ổn định kinh tế vĩ mô. Nhưng nó cũng có thể dẫn đến hình thành nợ đọng chi khi các Bộ cam kết chi trên cơ sở dự toán chứ không phải trên cơ sở giải ngân tiền mặt theo kế hoạch.

Hạn mức cấp phát và hạn mức tiền mặt thường dẫn đến tạo ra những trở ngại không tránh khỏi trong việc thực hiện ngân sách một cách suôn sẻ vì khi không thể dự liệu được về ngân sách cấp phát, các cán bộ quản lý thuộc khu vực công không thể quản lý các hoạt động của mình một cách hiệu quả và không thể chịu trách nhiệm giải trình về hiệu quả hoạt động của họ. Những thủ tục như vậy không nên bỏ đi trong các tình huống khẩn cấp, nhưng chỉ nên được sử dụng tạm

thời. Chúng không thể là biện pháp thay thế cho việc lập ngân sách một cách lành mạnh.

6. Các vấn đề về nợ đọng chi

Ngoài những vấn đề phát sinh qua quản lý dự toán ngân sách, các vấn đề khác trong chấp hành ngân sách - cho dù nguyên nhân là gì - thường được thể hiện qua sự xuất hiện của nợ đọng chi. Nhiều quốc gia đang phát triển gặp phải vấn đề về nợ đọng chi, là tình trạng các khoản thanh toán đến hạn nhưng không được thực hiện. Nợ đọng chi có nhiều nguyên nhân, bao gồm cả kiểm soát cam kết chi không đầy đủ, tác động bất lợi của hệ thống hạn mức ngân quỹ không tính đến những cam kết chi hiện hành, và đôi khi là do những yếu kém trong lập ngân sách - chẳng hạn ước tính quá cao số thu hoặc ước tính quá thấp những khoản chi tiêu bắt buộc, ví dụ chi trả an sinh xã hội.

Các nghĩa vụ nợ chưa thanh toán phát sinh trong quá trình chấp hành ngân sách là chênh lệch giữa số chi trong giai đoạn thẩm định và số thanh toán liên quan.

Những khoản nợ đọng chi thực sự, trong đó các nghĩa vụ nợ không được thanh toán vào thời điểm đến hạn thanh toán, với thời điểm đến hạn thanh toán thường là thời điểm được quy định trong hợp đồng với nhà cung cấp (ví dụ, 60 ngày sau khi giao hàng); và Hoá đơn chưa đến hạn thanh toán.

Nợ đọng chi gây ra vấn đề cho các nhà cung cấp và gây xáo trộn quản lý chi tiêu công. Khi chính phủ có nợ đọng chi tích tụ đối với các nhà cung cấp tư nhân, họ có thể ngừng cung cấp hàng hoá hoặc xây dựng chiến lược đề nghị thanh toán để đòi pho lại điều đó, như yêu cầu thanh toán trước khi giao hàng, lập hoá đơn thật cao, hoặc tệ hơn nữa là hỏi lộ cho các quan chức chính phủ chịu trách nhiệm quản lý danh mục nợ đọng chờ thanh toán.

Nợ đọng có thể xuất hiện trong chu trình chấp hành ngân sách khi có một khoản chi tiêu không được sử dụng nguồn ngân sách vì số tiền vượt quá dự toán sẵn có cho cùng mục tiêu đó, nhà cung cấp có thể thoả thuận với đơn vị chi tiêu để đợi đến dự toán ngân sách tiếp theo mới nộp hoá đơn, hoặc quan chức tại đơn vị chi tiêu là người thừa nhận khoản chi tiêu đó không lập đề nghị thanh toán mà chỉ bỏ hoá đơn đó vào ngăn kéo để chờ dự toán ngân sách tiếp theo.

Trường hợp khoản chi tiêu đã được cam kết đầy đủ, nhưng không có đủ ngân quỹ, người ta có thể chưa phát hành đề nghị thanh toán, hoặc không thanh toán tại cơ quan chịu trách nhiệm thanh toán thì cũng được coi là nợ đọng ngân sách.

Vì nợ đọng được phát hiện tại nhiều bộ, ban, ngành của chính phủ, cần phải tổ chức khảo sát đặc biệt để đánh giá toàn diện về tình trạng nghĩa vụ nợ chưa thanh toán và để xác định các biện pháp nhằm ngăn ngừa phát sinh nợ đọng chi.

Kiểm soát và giám sát cam kết chỉ có thể hạn chế được rủi ro phát sinh nợ đọng chi. Tuy nhiên, như được minh họa tại Hình 13.1, có các thẩm quyền quyết định chi tiêu pháp lý khác nhau. Như vậy, cho dù có kiểm soát cam kết chi nhưng nợ đọng có thể phát sinh do các nghĩa vụ nợ dự phòng được hiện thực hoá. Trong việc tiêu dùng các dịch vụ tiện ích, nợ đọng có thể được tích lũy do thường xuyên sử dụng các tiện ích thuộc sở hữu nhà nước (hoặc thậm chí của công ty tư nhân) là nơi không ngừng cung cấp dịch vụ cho các cơ quan của chính phủ ngay cả khi không được chi trả; và trong các dự án đầu tư, nợ đọng có thể phát sinh do quy mô chi trong dự toán hàng năm đối với các hợp đồng chuyển tiếp nhiều năm bị ước tính thấp trong lập ngân sách hoặc do vốn đối ứng trong nước của dự án sử dụng vốn nước ngoài bị cố tình ước tính thấp. Trong những trường hợp như thế, nhà thầu hiếm khi ngừng làm việc vì họ thường đã dự liệu được những tình huống như thế khi xác định giá hợp đồng.

Báo cáo đánh giá PEFA của Malawi và Tanzania xác định ra các nguyên nhân gây nợ đọng khác nhau⁵.

Malawi

Việc áp dụng hệ thống thông tin quản lý tài chính tích hợp (IFMIS) đã làm giảm đáng kể phát sinh nợ đọng do cam kết chi được kiểm soát trước trong hệ thống. Không có đơn đặt hàng nào được lập ra trong hệ thống trừ khi có vốn để đảm bảo đầy đủ cho cam kết đó. Tuy nhiên, không phải giao dịch nào cũng được kiểm soát trước như vậy, bao gồm những giao dịch phát sinh qua các trung tâm chi phí không được kết nối trực tiếp vào IFMIS. Hoặc các khoản thanh toán tiện ích, đặc biệt là điện và nước vì phí điện thoại hiện nay hầu như được quản lý qua hệ thống trả trước. Mặc dù đã có các chương trình được triển khai để quản lý thanh

⁵ Theo Báo cáo đánh giá PEFA: Crown Agents (2008), tr.28; Tanzania (2010), tr.14.

toán tiện ích bằng cách Tổng Kế toán thanh toán trực tiếp và bù trừ vào các khoản chuyên giao ngân sách cho các bộ ngành, nợ đọng vẫn tiếp tục phát sinh tại các bộ y tế và giáo dục và trong ngành cảnh sát và nhà giam. Ngoài ra, còn có các dự án đường bộ và dự án xây dựng lớn thường bị thay đổi hợp đồng.

Tanzania

Nợ đọng thanh toán trong năm vừa qua đã tăng lên cả theo số thực tế và theo tỷ lệ với tổng chi. Ta cũng biết rằng nếu không có phân bổ ngân quỹ hàng tháng, hệ thống quản lý tài chính tích hợp (IFMS) không cho phép cam kết chi. Tuy nhiên, thanh toán vẫn có thể bị chậm vì nhiều lý do, bao gồm các lý do sau như chi tiêu không có hợp đồng lập đi lập lại, như chi tiện ích; không hoàn thành đầy đủ hồ sơ thanh toán vào cuối kỳ kế toán; hợp đồng nhiều năm và những quyền đòi pháp lý bổ sung liên quan đến hợp đồng trước đó do giá cả tăng cao.

Những lý do khác nhau gây ra nợ đọng cho thấy bên cạnh việc kiểm soát cam kết chi và sử dụng dự toán hàng năm, việc đảm bảo chi tiêu được kiểm soát cũng đòi hỏi hoạch định ngân sách tốt để đảm bảo những khoản cam kết liên tục như những khoản liên quan đến trả nợ, chi con người và trợ cấp xã hội được xem xét đầy đủ trong dự báo ngân sách. Bên cạnh đó cũng ước tính được tác động tài khoá tiềm năng của các nghĩa vụ nợ dự phòng và những rủi ro tài khoá khác khi lập ngân sách. Kiểm soát được các cam kết chi trong nhiều năm. Kiểm soát đó phải được thực hiện qua một cơ chế phê duyệt và báo cáo các hợp đồng nhiều năm nếu ngân sách không bao gồm thẩm quyền cam kết.

Quản trị tốt, vì nhiều nghĩa vụ nợ phát sinh từ các hoạt động hoặc thủ tục hàng ngày (như tiền điện thoại) chứ không phải từ các hợp đồng hoặc đơn đặt hàng chính thức. Đó có thể là các biện pháp quản lý nội bộ như lắp đặt công tơ hoặc quy định về gọi điện thoại.

Hệ thống lập kế hoạch tài chính và kiểm soát nội bộ toàn diện và hiệu quả cùng với kiểm toán nội bộ để đảm bảo các biện pháp kiểm soát sẵn có vận hành hiệu quả.

Tài liệu tham khảo:

Nghị quyết số 78/2014/QH13 ngày 10/11/2014 của Quốc hội về dự toán ngân sách nhà nước năm 2015;

Luật ngân sách Nhà nước năm 2015

Thông tư số 38/2019/THÔNG TIN-BTC ngày 28/6/2019 về hướng dẫn lập dự toán ngân sách Nhà nước năm 2020, kế hoạch tài chính ngân sách Nhà nước 03 năm 2020-2022; kế hoạch tài chính 05 năm tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giai đoạn 2021-2025.

Chỉ thị số 31/CT-TTg ngày 08/11/2018 của Thủ tướng Chính phủ về việc chấn chỉnh, tăng cường kỷ luật, kỷ cương trong việc chấp hành pháp luật về ngân sách nhà nước;

Kiểm toán Nhà nước (2016), Báo cáo tổng hợp kết quả kiểm toán năm 2015;

Kiểm toán Nhà nước (2017), Báo cáo tổng hợp kết quả kiểm toán năm 2016;

Kiểm toán Nhà nước (2018), Báo cáo tổng hợp kết quả kiểm toán năm 2017;

Luật Kiểm toán Nhà nước;

Luật Ngân sách nhà nước và các văn bản hướng dẫn thi hành.

Báo cáo đánh giá PEFA: Crown Agents (2008)

Báo cáo tài chính của Chính phủ Australia (2011)

Luật số 2001-692 ngày 1 tháng 8 năm 2001 của Cộng Hòa Pháp.

TTBD ĐBDC

