

Phương pháp đánh giá mức độ công khai, minh bạch tài khóa

Công khai, minh bạch tài khóa là một trong những yếu tố quan trọng góp phần nâng cao hiệu quả của các chính sách tài khóa cũng như việc huy động, quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước (NSNN). Đối với Việt Nam, việc nâng cao mức độ công khai, minh bạch không chỉ góp phần ổn định kinh tế vĩ mô, cải thiện chất lượng cung cấp dịch vụ công mà còn tăng cường hội nhập kinh tế quốc tế, có thêm cơ hội tham gia vào các tổ chức quốc tế và tăng mức xếp hạng tín nhiệm.

1. Khái niệm công khai, minh bạch tài khóa

Minh bạch tài khóa được hiểu là tình trạng công khai và giải trình trong quá trình hoạch định và xây dựng chính sách tài khóa, trong đó công chúng có vai trò kiểm soát và quyết định quy trình ngân sách, việc xây dựng và thực hiện chính sách. Kopits và Craig (1998) định nghĩa: “Minh bạch tài khóa là sự công khai (của Chính phủ) đối với công chúng về cơ cấu,

các chức năng của chính phủ, mục tiêu của chính sách tài khóa, tài khoản công và dự toán ngân sách”.

Theo Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF), minh bạch tài khóa 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. Điều này có ý nghĩa quan trọng giúp tăng tính hiệu quả trong công tác quản lý tài chính và tăng cường trách nhiệm giải trình, đồng thời phản ánh tình hình tài chính của Chính phủ khi đưa ra các quyết định kinh tế, bao gồm chi phí và lợi ích của việc thay đổi chính sách và rủi ro tiềm ẩn liên quan đến tài chính công.

Theo Ủy ban châu Âu, minh bạch ngân sách là việc công khai đầy đủ thông tin tài khóa liên quan một cách kịp thời và có hệ thống. Đây là một yếu tố quan trọng trong công tác quản trị tốt vì việc thông tin ngân sách được cung cấp đầy đủ, dễ dàng truy cập, hữu ích và kịp thời là yêu cầu tiên quyết cho trách nhiệm giải trình. Với thông tin ngân sách đầy đủ và có chất lượng, Quốc hội, cơ quan kiểm toán, chính quyền địa phương, các tổ chức xã hội dân sự và cơ quan truyền thông có thể xem xét, rà soát ngân sách, bổ sung thông tin cho những người ra quyết định, sử dụng các quỹ công một cách hiệu quả.

Theo Ủy ban Kinh tế châu Phi, minh bạch tài khóa hay minh bạch ngân sách được hiểu là: “Một môi trường mà ở đó mục tiêu, cơ sở pháp lý, thể chế và khuôn khổ kinh tế của chính sách, các quyết định chính sách và cơ sở của việc ban hành những quyết định này, 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 theo hình thức dễ hiểu, dễ tiếp cận và kịp thời”.



Theo Tổ chức Sáng kiến toàn cầu về minh bạch tài khóa, khái niệm minh bạch tài khóa có ý nghĩa rộng hơn khái niệm minh bạch ngân sách: Bao gồm tất cả các hoạt động tài khóa, trong đó có cả các hoạt động thực hiện ngoài ngân sách và các hoạt động “tương tự tài khóa” được thực hiện bởi các doanh nghiệp nhà nước hay ngân hàng trung ương. Phạm vi minh bạch tài khóa còn bao gồm việc công khai về tài sản và nợ công cũng như nguồn thu và chi trong ngân sách của Chính phủ.

Như vậy, phạm vi của minh bạch tài khóa khá rộng, trong đó đặc biệt nhấn mạnh đến tính dễ hiểu, dễ tiếp cận và kịp thời của các thông tin cung cấp cho công chúng. Minh bạch tài khóa có vai trò quan trọng, là chìa khóa đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô.

2. Phương pháp đánh giá công khai, minh bạch tài khóa

Các phương pháp đều đưa ra mục tiêu đánh giá mức độ công khai, minh bạch tài khóa, ngân sách của Chính phủ; tuy nhiên, mỗi phương pháp có cách tiếp cận khác nhau, có phạm vi, nội dung và cách thức áp dụng khác nhau, từ đó có ưu và nhược điểm riêng.

2.1. Quy tắc minh bạch tài khóa

Điều lệ của IMF về thực hành tốt minh bạch tài khóa được khởi xướng vào năm 1998 và cập nhật vào năm 2001 và 2007 cùng với hướng dẫn về minh bạch tài khóa đã bao quát các chuẩn mực về minh bạch tài khóa. Quy tắc minh bạch tài khóa (2014), được đề cập trong Sáng kiến minh bạch tài khóa cập nhật, là chuẩn mực quốc tế về công khai thông tin tài chính công. Bộ quy tắc này gồm 4 trụ cột gồm báo cáo tài khóa; dự báo và lập ngân sách; quản lý và phân tích rủi ro tài khóa và quản lý thu NSNN.

(1) Báo cáo tài khóa phải đảm bảo cung cấp thông tin liên quan đầy đủ, kịp thời và đáng tin cậy, phản ánh được tình hình và kết quả tài chính của Chính phủ. Thông tin trong báo cáo phải phù hợp, có thể so sánh với số liệu của các nước, nhất quán với thông tin nội bộ và thông tin đã công khai trước đó. Thống kê tài khóa được tổng hợp và công bố phù hợp với chuẩn mực quốc tế.

(2) Dự báo và lập ngân sách cung cấp thông tin rõ ràng về mục tiêu ngân sách và định hướng chính sách của Chính phủ, cùng với những dự báo đầy đủ, kịp thời và đáng tin cậy về các biến động tài chính công. Dự báo ngân sách, tài khóa phải đưa ra các mục tiêu rõ ràng, tạo điều kiện cho phân tích tài khóa và trách nhiệm giải trình.

(3) Quản lý và phân tích rủi ro tài khóa cần bảo đảm tài chính công được công khai, phân tích và quản lý, các quyết định tài khóa giữa khu vực công cần được kết hợp một cách hiệu quả. Chính phủ nên công khai báo cáo tóm tắt về rủi ro tài khóa, mối quan hệ tài khóa trong khu vực công.

(4) Quản lý thu ngân sách cần cung cấp một khuôn khổ minh bạch về sở hữu, hợp đồng, thuế và việc sử dụng các tài nguyên thiên nhiên. Việc thực hành quy tắc minh bạch được đánh giá theo các mức cơ bản, tốt và rất tốt nhằm đưa ra các mốc rõ ràng trong việc tuân thủ và đảm bảo khả năng áp dụng rộng rãi đối với các nước thành viên IMF.

Quy tắc minh bạch tài khóa được IMF áp dụng không mang tính định lượng, chủ yếu để mô tả những điểm mạnh và điểm yếu của hệ thống quốc gia dựa trên từng yếu tố trong bộ quy tắc, xác định những điểm yếu cần được giải quyết để tăng cường tính minh bạch tài chính và đề xuất các lĩnh vực ưu tiên cần được cải thiện, điều này đòi hỏi yêu cầu cao về chuyên

môn và kinh nghiệm của người đánh giá. Tuy nhiên, phạm vi rộng và tính toàn diện của bộ quy tắc là cơ sở cho các phương pháp khác.

2.2. Đánh giá trách nhiệm giải trình và chỉ tiêu công (PEFA)

Đánh giá trách nhiệm giải trình và chỉ tiêu công do 7 đối tác phát triển khởi xướng năm 2001, gồm: Ủy ban châu Âu, IMF, Ngân hàng Thế giới (WB), Chính phủ Pháp, Na-uy, Thụy Sĩ và Anh.

Phương pháp PEFA tập trung chủ yếu vào chính quyền trung ương, bao gồm cả cơ quan giám sát và giải trình như cơ quan hành pháp và kiểm toán. Tuy nhiên, thời gian gần đây, PEFA cũng tăng cường việc đánh giá hiệu quả quản lý tài chính công ở cấp chính quyền địa phương.

Đây là công cụ đánh giá hiệu quả hoạt động hệ thống quản lý tài chính công của quốc gia sử dụng các mốc chuẩn chấm điểm theo 31 chỉ số, được gộp theo 7 nội dung: Độ tin cậy về ngân sách; minh bạch về tài chính công; quản lý tài sản và nợ phải trả; lập ngân sách và chính sách tài khóa dựa trên cơ sở chính sách; khả năng tiên liệu và kiểm soát tình hình thực hiện ngân sách; kế toán, ghi sổ và báo cáo; kiểm tra và kiểm toán bên ngoài.

PEFA sử dụng phương pháp tiếp cận đánh giá định lượng. Kết quả của mỗi chỉ số được đánh giá theo thang điểm từ A - D. A là điểm cao nhất, có nghĩa là kết quả thực hiện tốt, đáp ứng các chuẩn mực quốc gia. D là điểm số thấp nhất, có nghĩa là kết quả thực hiện dưới mức cơ bản. Hiện nay PEFA được áp dụng rộng rãi ở nhiều nước trên thế giới với 501 báo cáo đánh giá được lập cho 149 quốc gia, bao gồm 312 đánh giá cấp trung

ương và 189 đánh giá cấp địa phương. Phương pháp tiếp cận đánh giá định lượng của PEFA được sử dụng trong các đánh giá của WB và các đối tác phát triển khác. Một số chỉ số đánh giá định lượng còn phức tạp, song các yêu cầu về tính toàn diện, tính hợp lý trong phân tích trong một số chỉ số đánh giá công khai minh bạch lại khá đơn giản, “dễ đạt”.

2.3. Khảo sát công khai ngân sách

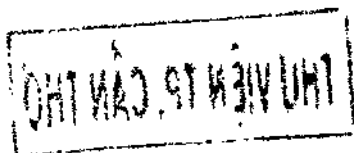
Khảo sát về công khai ngân sách mở (OBS) là sáng kiến nhằm thúc đẩy công khai ngân sách của Tổ chức Hợp tác ngân sách Quốc tế phối hợp với các tổ chức xã hội độc lập tại hơn 100 quốc gia trên thế giới thực hiện. Khảo sát được xây dựng trên các tiêu chí của IMF, Tổ chức Phát triển và Hợp tác kinh tế, Tổ chức Kiểm toán Quốc tế. Đây là khảo sát và nghiên cứu dựa trên bằng chứng và việc kiểm chứng dựa trên 140 câu hỏi đánh giá về 3 trụ cột của trách nhiệm giải trình ngân sách: (i) Mức độ minh bạch ngân sách; (ii) Sự tham gia của công chúng và (iii) Sự giám sát của cơ quan lập pháp.

Trụ cột thứ nhất (minh bạch ngân sách - chỉ số công khai ngân sách) được xây dựng thông qua việc đánh giá tính công khai và toàn diện của 8 tài liệu ngân sách quan trọng gồm: (1) Định hướng xây dựng ngân sách; (2) Dự thảo dự toán ngân sách; (3) Dự toán ngân sách; (4) Bản ngân sách dành cho công dân; (5) Báo cáo ngân sách quý; (6) Báo cáo ngân sách 6 tháng; (7) Báo cáo quyết toán cuối năm và (8) Báo cáo kiểm toán. Mức độ minh bạch ngân sách được chấm điểm dựa trên việc trả lời 109 câu hỏi khảo sát, với thang điểm từ 0 đến 100 cho chỉ số ngân sách mở (OBI).

Trụ cột thứ hai (sự tham gia của công chúng) được đánh giá thông qua 16 câu hỏi về việc tạo cơ hội cho sự tham gia của công chúng.



SỐ 10
TPV/LĐ



Trụ cột thứ ba - giám sát ngân sách - bao gồm 15 câu hỏi khảo sát tính hiệu quả của giám sát liên quan tới cơ quan lập pháp và kiểm toán tối cao của mỗi nước, với điểm số riêng biệt cho từng cơ quan.

Phương pháp khảo sát công khai ngân sách đánh giá sử dụng cách tính điểm trung bình đơn giản, song có thể đánh giá mức độ quan trọng của một số tài liệu.

3. Thực trạng công khai, minh bạch ở Việt Nam

Khuôn khổ pháp lý về quản lý tài khóa, kiểm soát tài chính và minh bạch tài khóa từng bước được hoàn thiện

Luật NSNN năm 2002, có hiệu lực từ năm 2004, đánh dấu một bước cải cách quan trọng trong việc đổi mới công tác quản lý tài chính - ngân sách của Việt Nam như phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, vai trò của các cơ quan đơn vị, quy trình ngân sách được quy định cụ thể, mở rộng nội dung, đối tượng, hình thức và thời hạn công khai... Tiếp đó, Luật NSNN năm 2015 có hiệu lực từ năm 2017 đã quy định rõ hơn về công khai ngân sách và giám sát của cộng đồng, cụ thể đã dành Điều 15 và 16 để quy định về công khai ngân sách và giám sát ngân sách của cộng đồng, trong đó bổ sung nhiều quy định về nội dung, thủ tục, thời hạn công khai. Ngoài ra, có nhiều văn bản pháp luật khác quy định về minh bạch tài khóa. Mỗi văn bản pháp quy khác nhau đề cập tới vấn đề minh bạch tài khóa, giải trình tài khóa ở các giác độ, phạm vi khác nhau.

Quy trình ngân sách được quy định cụ thể và có nhiều bước cải cách quan trọng

Quy trình ngân sách được quy định khá chi tiết và cụ thể trong các văn bản pháp quy như Luật NSNN và các văn bản hướng dẫn thi hành, bao gồm các giai đoạn: Chuẩn bị, lập dự

toán ngân sách và phương án phân bổ ngân sách trung ương; thẩm tra, thảo luận, phê chuẩn dự toán ngân sách và phương án phân bổ ngân sách trung ương; chấp hành ngân sách; quyết toán ngân sách.

Trong quá trình chấp hành dự toán theo Nghị quyết của Quốc hội, nếu có sự thay đổi về thu, chi ngân sách thì các trường hợp được điều chỉnh thu, chi ngân sách được quy định khá chi tiết (Điều 52, Luật NSNN năm 2015) thể hiện mức độ linh hoạt trong thực hiện NSNN.

Đối tượng nội dung, hình thức công khai tài khóa được bổ sung, mở rộng

Năm 1998, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 225/1998/QĐ-TTg ngày 20/11/1998 về công khai tài chính ngân sách. Đến năm 2004, các đối tượng, nội dung, hình thức công khai đã được mở rộng, thời hạn công khai cũng được quy định rõ hơn (tại Quyết định số 192/2004/QĐ-TTg ngày 16/11/2004). Theo đó đã bổ sung thêm các đối tượng phải công khai là các tổ chức được ngân sách hỗ trợ, các dự án đầu tư xây dựng cơ bản có sử dụng vốn NSNN, các quỹ có nguồn từ NSNN, công khai về quản lý và sử dụng tài sản công và công khai về nợ công. Thời hạn công khai ngân sách đối với từng nội dung, đơn vị cũng được quy định chi tiết và cụ thể. Về hình thức công khai, đã bổ sung thêm hai hình thức có tính dẫn truyền nhanh và rộng là công bố trang thông tin điện tử và thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng.

Công khai số liệu và tài liệu ngân sách hàng năm, nâng cao chất lượng thông tin

Trên cơ sở các quy định về công khai tài chính - ngân sách, trong những năm qua, việc công khai số liệu và tài liệu

ngân sách đã được thực hiện tốt hơn. Số liệu công khai được cập nhật hơn và đảm bảo tính chính xác, có ý nghĩa dự báo tốt.

Việc hạch toán phù hợp hơn với thông lệ quốc tế. Chẳng hạn, theo thông lệ quốc tế, các khoản trả nợ gốc được hạch toán riêng, nhưng vẫn theo dõi và phản ánh đầy đủ trong cân đối NSNN hằng năm để thực hiện nghĩa vụ trả nợ của Chính phủ với các tổ chức quốc tế và nhà đầu tư. Với Luật NSNN năm 2015, bội chi NSNN (bao gồm cả trái phiếu chính phủ) sẽ không bị tính trùng khoản chi trả nợ gốc, phản ánh đúng mức dư nợ của Chính phủ.

4. Đánh giá công khai, minh bạch tài khóa ở Việt Nam

Trong Báo cáo “Đánh giá minh bạch tài khóa của Việt Nam: Phân tích và Phản hồi của các bên liên quan về thông tin NSNN được công khai” (2014), WB ghi nhận Việt Nam đã tiến xa trong việc cải thiện minh bạch tài khóa. Tuy nhiên, báo cáo cũng chỉ ra những vấn đề và đưa ra khuyến nghị liên quan đến khuôn khổ pháp quy về quản lý tài khóa, độ tin cậy và minh bạch của chính sách tài khóa tổng thể, minh bạch trong quản lý và báo cáo chi tiêu, quản lý thu, quản lý viện trợ, trách nhiệm giải trình và báo cáo ngân sách.

Theo đánh giá của IBP, mức độ công khai ngân sách mở của Việt Nam qua các kỳ đánh giá trong giai đoạn 2006 - 2015 có xu hướng tăng. Năm 2006, chỉ số OBI của Việt Nam được đánh giá ở mức 3/100 điểm, năm 2012 đạt 19/100 điểm. Tuy nhiên, năm 2015, chỉ số này của Việt Nam đạt 18/100 điểm, gần như không thay đổi so với đánh giá năm 2012.

Về tính công khai của các tài liệu ngân sách, Việt Nam đã có nhiều tiến bộ trong công khai các loại tài liệu từ năm 2006. Năm 2015, Việt Nam đã công khai 5/8 tài liệu quan trọng về

ngân sách, nhiều hơn các nước có chỉ số OBS thấp, đặc biệt là dự toán NSNN sau khi được Quốc hội thông qua, báo cáo giữa kỳ, báo cáo cuối năm. Đặc biệt từ năm 2015, Chính phủ công bố bản ngân sách dành cho công dân. Tuy nhiên, dự thảo dự toán ngân sách trước khi trình Quốc hội chưa được công khai. Hơn nữa, bản báo cáo giữa kỳ (6 tháng) cũng không được coi là công khai vì nội dung báo cáo chưa đúng thông lệ quốc tế.

Sự tham gia của công chúng trong quy trình liên quan đến các cơ quan chính phủ ở mức độ hạn chế (42/100 điểm), trong khi sự tham gia của công chúng với các cơ quan lập pháp và kiểm toán tối cao còn ở mức độ yếu.

Về giám sát ngân sách, sự giám sát của cơ quan lập pháp được đánh giá ở mức đầy đủ trong khâu lập kế hoạch ngân sách và hạn chế trong khâu thực thi ngân sách, đạt 61/100 điểm. Sự giám sát của cơ quan kiểm toán tối cao được đánh giá ở mức đầy đủ với 75/100 điểm.

So với các nước trong khu vực và trên thế giới, xếp hạng chỉ số OBI của Việt Nam hiện nay thuộc nhóm thứ 5 - nhóm yếu nhất - gồm 17 nước được coi là ít hoặc không công khai thông tin ngân sách. Trong cùng nhóm này, Việt Nam xếp trên Trung Quốc, Myanmar, Cambodia. Tuy nhiên, thứ hạng của Việt Nam thấp hơn nhiều so với Philippines (62 điểm) Indoneisa (59 điểm), Malaysia (46 điểm) và Thái Lan (42 điểm).

5. Tăng cường công khai, minh bạch tài khóa ở Việt Nam

(i) Hoàn thiện quy trình về công khai tài khóa, tăng cường chế tài đảm bảo việc công khai: Minh bạch hoá ngân sách liên quan đến nhiều nội dung khác nhau, trong đó có việc tạo điều kiện cho người dân tiếp cận các thông tin về nguyên tắc, mục tiêu và định hướng của chính sách ngân sách, tài khóa, số liệu

liên quan đến NSNN, hiệu quả và tác động của việc triển khai các chính sách ngân sách trên thực tế. Việc tiếp tục mở rộng các nội dung công khai tài khóa và hình thức công khai đối với từng nội dung, dữ liệu công khai phải đảm bảo đầy đủ, cập nhật, chi tiết, có tính lịch sử để có thể so sánh, đánh giá.

(ii) Đổi mới hệ thống chỉ tiêu báo cáo, phương thức báo cáo tài chính, ngân sách phù hợp với thông lệ quốc tế: Nghiên cứu để tiến tới việc áp dụng hệ thống mẫu biểu thống kê tài chính của Việt Nam theo hệ thống thống kê tài chính chính phủ của IMF, góp phần cải tiến công tác tổ chức thông tin thống kê tài chính nhằm đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế và yêu cầu của ngành Tài chính.

(iii) Hoàn thiện hệ thống cơ sở pháp lý, đảm bảo các cơ chế, chính sách được ban hành rõ ràng, đầy đủ, dễ hiểu và dễ thực hiện: Tiếp tục hoàn thiện các văn bản liên quan đến triển khai Luật NSNN năm 2015, hoàn thiện hệ thống định mức, tiêu chuẩn chế độ chi NSNN, đồng thời đề cập đầy đủ việc công khai các rủi ro tài khóa.

(iv) Tăng cường khả năng giám sát, hiệu quả của công tác thanh tra, kiểm tra, xử lý các hành vi vi phạm: Để đảm bảo việc sử dụng nguồn lực ngân sách được hiệu quả, cần tăng cường công tác giám sát, nhất là sự giám sát của người dân và của cộng đồng. Giám sát của người dân đối với các cơ quan và Chính phủ sẽ có hiệu quả hơn nếu như công chúng có thể tiếp cận dễ dàng các nguồn thông tin liên quan.

(v) Tăng cường sự tham gia thảo luận, đóng góp của công chúng để tăng hiệu quả quản lý tài chính công: Các báo cáo ngân sách phải đầy đủ thông tin, đúng định kỳ, dễ hiểu. Nâng cao chất lượng thông tin của báo cáo ngân sách dành cho công dân để tạo điều kiện không chỉ cho những người làm trong lĩnh

vực tài chính - ngân sách mà ngay cả những người dân quan tâm có thể tham gia thảo luận, đóng góp. Thực hiện công khai qua các phương tiện truyền thông đại chúng.

ThS. Nguyễn Thị Thúy

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. WB (2014), Báo cáo *Đánh giá minh bạch tài khóa của Việt Nam: Phân tích và phản hồi của các bên liên quan về thông tin NSNN được công khai*.

2. *Việt Nam: Chi tiêu công và trách nhiệm giải trình (PEFA) (2013)*.

3. IMF (2014), *Fiscal Transparency Code*.

4. IMF (2007), *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*.

5. IMF (2007), *Manual on Fiscal Transparency*.

6. Kopits, George and Jon Craig (1998), *Transparency in Government Operations*, IMF Occasional Paper 158, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf>.

7. *PEFA 2016 Guidance (2016)*, truy cập tại: <https://www.pefa.org>.

8. International Budget Partnership (2015), *Open Budget Survey 2015: Methodology*.

9. International Budget Partnership (2015), *Guide to the Open Budget Questionnaire: An Explanation of the Questions and the Response Options*.

10. OECD (2002), *Best Practices for Budget Transparency*.

