

Nhìn lại nguyên tắc ngân sách thường niên theo quan niệm cổ điển và việc tuân thủ nguyên tắc trong quản lý ngân sách tại Việt Nam

Vũ Ngọc Tuấn*, Đàm Văn Huệ**

Nguyên tắc ngân sách thường niên là một trong bốn nguyên tắc cơ bản về ngân sách theo quan niệm cổ điển. Sự xuất hiện và phát triển của nguyên tắc ngân sách thường niên đồng hành với sự phát triển của dân chủ, đáp ứng yêu cầu minh bạch, hiệu quả trong chi tiêu ngân sách của Chính phủ từ phía người dân và được thừa nhận tại nhiều quốc gia trên thế giới. Tại Việt Nam, nguyên tắc ngân sách thường niên đã được thể chế hóa trong Luật Ngân sách nhà nước, song chưa được tuân thủ đầy đủ, thể hiện thông qua các quy định về ứng trước dự toán ngân sách và chuyển nguồn ngân sách. Bởi vậy, nghiên cứu này được thực hiện để làm rõ hơn các nội dung của nguyên tắc, phân tích việc thực hiện nguyên tắc tại Việt Nam gắn với quy định về ứng trước dự toán ngân sách, chuyển nguồn ngân sách và đề ra giải pháp chung để hoàn thiện các quy định này trong thời gian tới.

Từ khóa: nguyên tắc, ngân sách, ngân sách thường niên, ứng trước dự toán, chuyển nguồn.

1. Giới thiệu

Nghiên cứu về nguyên tắc ngân sách thường niên theo quan niệm cổ điển ở Việt Nam mới ở mức độ tìm hiểu nguồn gốc ra đời cũng như tập trung nghiên cứu nguyên tắc này theo khía cạnh ngân sách theo niên độ mà chưa chú ý tới thẩm quyền quyết định ngân sách. Theo quan niệm cổ điển, nhìn nhận phiến diện về khía cạnh ngân sách theo niên độ, ứng trước dự toán ngân sách và chuyển nguồn ngân sách là hai hành vi vi phạm niên độ của ngân sách và phá vỡ nguyên tắc ngân sách thường niên. Song, nếu nhìn nhận ở khía cạnh thẩm quyền thì ở Việt Nam, hai hành vi này đã được Quốc hội quy định trong Luật Ngân sách nhà nước (NSNN) với mục đích tạo sự chủ động trong điều hành ngân sách của Chính phủ cũng như chủ động trong chấp hành dự toán của các đơn vị sử dụng ngân sách, góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng quỹ ngân sách. Mặc dù vậy, thực tế nhìn chung việc thực hiện các quy định này theo Luật NSNN cũng vẫn còn nhiều vấn đề chưa được tuân thủ.

Vì vậy, trong bài viết này, trên cơ sở nghiên cứu quan niệm cổ điển về nguyên tắc ngân sách thường niên, nhóm tác giả sẽ làm rõ khía cạnh thẩm quyền

quyết định ngân sách của nguyên tắc ngoài khía cạnh về niên độ, phân tích việc thực hiện nguyên tắc tại Việt Nam gắn với các quy định về ứng trước dự toán ngân sách, chuyển nguồn ngân sách và đề ra quan điểm, giải pháp hoàn thiện các quy định này trong Luật NSNN.

2. Nguyên tắc ngân sách thường niên

2.1. Nguồn gốc và nội dung cơ bản của nguyên tắc

Theo Nguyễn Văn Tuyến (2008), quan niệm cổ điển về ngân sách, thể chế ngân sách trong mỗi quốc gia được thiết lập và vận hành theo bốn nguyên tắc cơ bản:

- Nguyên tắc ngân sách nhất niên;
- Nguyên tắc ngân sách đơn nhất;
- Nguyên tắc ngân sách toàn diện;
- Nguyên tắc ngân sách thăng bằng.

Ngày nay, các nguyên tắc này vẫn được thừa nhận như một quan điểm khoa học có tính lịch sử và luôn được nghiên cứu, củng cố, phát triển và đổi mới để ngày càng phù hợp hơn với bối cảnh của nền tài chính công hiện đại. Trong bốn nguyên tắc cơ bản trên, nguyên tắc đầu tiên và rất quan trọng là

nguyên tắc ngân sách nhất niên (hay có thể gọi là nguyên tắc thường niên). Nguồn gốc và nội dung cơ bản của nguyên tắc này được thể hiện như sau:

- Về nguồn gốc, nguyên tắc thường niên của ngân sách được hình thành vào những năm cuối thế kỷ XVII, xuất hiện lần đầu tiên ở Anh, được thừa nhận tại các nước có nền dân chủ phát triển sớm tại Châu Âu như Pháp, Đức. Ngày nay, nguyên tắc này vẫn được coi là một trong những nguyên tắc cơ bản của nền tài chính công hiện đại ở hầu khắp các nước trên thế giới. Nguyên tắc ngân sách thường niên được thiết lập ở Anh xuất phát từ hai lý do cơ bản:

(i) Quốc hội Anh muốn củng cố ảnh hưởng của mình với nền quân chủ. Để dễ bề kiểm soát nhà vua trong việc thu thuế và chi tiêu các khoản tiền của quốc gia thì Quốc hội Anh đòi hỏi mỗi năm nhà vua phải đệ trình một bản thu chi để Quốc hội phê chuẩn.

(ii) Để cho việc thực hiện các khoản thu, chi được hiệu quả và giúp cho Quốc hội kiểm soát kịp thời đối với mọi hành vi của nhà vua trong việc chi tiêu, tránh sự lãng phí hay bất công, Quốc hội đòi hỏi nhà vua chỉ được phép thực hiện kế hoạch thu chi của mình trong một năm, sau đó lại phải trình bản thu chi mới để Quốc hội phê chuẩn thì mới được thực hiện thu chi tiếp.

- Về nội dung, nguyên tắc thường niên gồm hai khía cạnh cơ bản:

(i) Mỗi năm, Quốc hội (với tư cách là cơ quan nắm quyền lập pháp) sẽ biểu quyết ngân sách một lần theo kỳ hạn do luật định;

(ii) Bản dự toán NSNN sau khi đã được Quốc hội quyết định chỉ có giá trị hiệu lực thi hành trong một năm và Chính phủ (với tư cách là cơ quan nắm quyền hành pháp) cũng chỉ được phép thi hành trong năm đó.

Qua nghiên cứu nguồn gốc và nội dung của nguyên tắc ngân sách thường niên theo quan niệm cổ điển nêu trên, chúng ta có thể rút ra ba vấn đề:

- Thứ nhất, bản chất nguồn gốc hình thành và phát triển của nguyên tắc ngân sách thường niên chính là từ yêu cầu minh bạch, công khai, hiệu quả trong việc quản lý thu chi tài chính của một quốc gia đồng hành với sự phát triển của dân chủ, đáp ứng yêu cầu chính đáng của nhân dân có quyền tham gia vào việc quản trị nền tài chính của đất nước thông

qua người đại diện của mình là cơ quan dân cử. Chính vì vậy, dù ở các quốc gia theo thể chế chính trị khác nhau, có nền tài chính công phát triển khác nhau nhưng cùng với xu hướng phát triển tất yếu của dân chủ thì nguyên tắc ngân sách thường niên luôn là nguyên tắc cơ bản, đặc biệt trong nền tài chính công hiện đại ngày nay.

- Thứ hai, nguyên tắc ngân sách thường niên không chỉ bao gồm nội dung nguyên tắc ngân sách theo niên độ mà còn bao gồm nội dung phân định thẩm quyền, trách nhiệm trong quyết định, quản lý, sử dụng NSNN, theo đó quyền quyết định NSNN thuộc về cơ quan lập pháp, trách nhiệm chấp hành NSNN thuộc về cơ quan hành pháp.

- Thứ ba, việc phá vỡ nguyên tắc ngân sách thường niên xảy ra trong một số trường hợp sau:

(i) Dự toán NSNN không được Quốc hội biểu quyết theo kỳ hạn do luật định. Tuy nhiên, tác giả cho rằng trường hợp này rất hiếm khi xảy ra trong thực tế.

(ii) Chính phủ có những khoản chi nằm ngoài dự toán NSNN được Quốc hội thông qua. Đây là trường hợp khó tránh khỏi do dự toán NSNN được lập trước, khi chấp hành dự toán NSNN có thể phát sinh những nội dung ngoài dự toán mà Chính phủ, Quốc hội chưa lường hết khi lập, thông qua dự toán NSNN như thiên tai, dịch họa ...

2.2. Nguyên tắc ngân sách thường niên trong quản lý ngân sách tại một số quốc gia

Nghiên cứu quản trị ngân sách hiện nay tại một số quốc gia Châu Âu có nền dân chủ phát triển, được tiếp cận nguyên tắc ngân sách thường niên ngay từ khi mới xuất hiện như Cộng hòa Liên bang Đức, Cộng hòa Áo cho thấy phần lớn nội dung của các nguyên tắc quản trị ngân sách tại các quốc gia này bắt nguồn hoặc có liên quan đến bốn nguyên tắc quản lý ngân sách theo quan niệm cổ điển, trong đó có nguyên tắc ngân sách thường niên.

Jobst (2009) tổng kết từ Luật ngân sách của Cộng hòa Liên bang Đức cùng những quy phạm pháp luật liên quan và chỉ ra rằng quá trình lập và quản lý ngân sách Đức tuân thủ những nguyên tắc nhất định, là cơ sở giúp Quốc hội Liên bang giám sát hiệu quả quá trình thực thi ngân sách. Nghiên cứu nội dung các nguyên tắc cho thấy nhiều nguyên tắc được xuất phát hoặc có liên quan tới nguyên tắc ngân sách thường niên theo quan niệm cổ điển; cụ thể là:

- *Nguyên tắc thường niên*: Thông qua Đạo luật ngân sách năm, kế hoạch ngân sách được quyết định cho một năm hạch toán. Việc sử dụng kinh phí chỉ diễn ra trong tài khóa đã được thông qua (ngoại lệ: chuyển nguồn tồn ngân sách, kinh phí tự quản, quyền vay tín dụng vẫn còn). Ngay cả ngân sách kép cũng phải lập ngân sách của “một năm” thông qua tách các năm. Nhờ vậy, việc quyết toán và kiểm tra quyết toán được đảm bảo.

- *Nguyên tắc hạn định*: Chỉ đưa vào dự toán những khoản mà dự kiến sẽ chi trong năm ngân sách đó và như vậy có thanh toán thực qua quỹ ngân sách. Tuy nhiên, cũng có ngoại lệ là những cam kết chi, những biện pháp thực hiện trong nhiều năm.

- *Nguyên tắc thống nhất và đầy đủ*: Chỉ có một kế hoạch ngân sách. Ngân sách đặc biệt chỉ dành cho các doanh nghiệp và các tài sản đặc biệt (quỹ) của bang. Tất cả các khoản thu, chi (kể cả cam kết chi) phải được dự toán trong kế hoạch ngân sách. Không được phép chi nếu không có trong kế hoạch ngân sách.

Khảo sát thực tế của tác giả tại thành phố Viên - Cộng hòa Áo, nguyên tắc quản lý ngân sách tương tự như Cộng hòa liên bang Đức.

Như vậy, nguyên tắc ngân sách thường niên đều được tuân thủ tại Đức và Áo. Tuy nhiên, không có nghĩa nguyên tắc ngân sách thường niên được tuân thủ một cách cứng nhắc, ngay trong nguyên tắc thường niên của Đức cũng có thể thấy một số trường hợp ngoại lệ như chuyển nguồn tồn ngân sách, kinh phí tự quản, quyền vay tín dụng vẫn còn.

3. Việc tuân thủ nguyên tắc ngân sách thường niên tại Việt Nam

Ở Việt Nam hiện nay, nguyên tắc ngân sách thường niên đã được thể chế hóa vào Luật NSNN; cụ thể là:

Xét ở khía cạnh nội dung niên độ, Quốc hội (2002) quy định “Điều 1. NSNN là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong một năm để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước.”; “Điều 14. Năm ngân sách bắt đầu từ ngày 01/01 và kết thúc vào ngày 31/12 năm dương lịch.”

Liên quan nguyên tắc ngân sách thường niên xét ở khía cạnh thẩm quyền, trách nhiệm trong quản lý

NSNN, Quốc hội (2002) quy định Quốc hội quyết định dự toán NSNN do Chính phủ trình, Chính phủ chấp hành dự toán NSNN được Quốc hội quyết định.

Tuy nhiên, nguyên tắc ngân sách thường niên theo quan niệm cổ điển chưa được thực hiện đầy đủ; vẫn có những trường hợp phá vỡ nguyên tắc được quy định trong Luật NSNN như: tạm ứng trước dự toán NSNN để thực hiện các dự án, nhiệm vụ chi cấp thiết; chuyển nguồn ngân sách sang năm sau. Quy định pháp lý và thực tế triển khai thực hiện của những trường hợp này được phân tích chi tiết dưới đây:

3.1. Ứng trước dự toán NSNN:

Quốc hội (2002) quy định tại Điều 57 Luật NSNN: “Đối với những dự án, nhiệm vụ chi cấp thiết được tạm ứng trước dự toán để thực hiện.”

Quy định trên được Chính phủ (2003) hướng dẫn chi tiết theo đó việc chi ứng trước dự toán NSNN năm sau phải trong phạm vi khả năng cho phép của quỹ ngân sách, không được ảnh hưởng đến việc bố trí dự toán năm sau; các trường hợp chi ứng trước gồm: (i) Các dự án, công trình quốc gia và công trình xây dựng cơ bản thuộc nhóm A, đủ điều kiện thực hiện theo quy định về quản lý đầu tư và xây dựng, đang thực hiện và cần phải đẩy nhanh tiến độ; (ii) Các nhiệm vụ quan trọng, cấp bách được xác định thuộc dự toán năm sau, nhưng phải thực hiện ngay trong năm, chưa được bố trí trong dự toán và nguồn dự phòng không đáp ứng được. Chính phủ (2003) cũng quy định về thẩm quyền quyết định ứng ngân sách, tổng số chi ứng trước dự toán NSNN năm sau.

Thực hiện quy định và hướng dẫn trên, số liệu ứng trước dự toán NSNN, tính riêng ngân sách trung ương (NSTW) trong thời gian qua như bảng 1.

Thực tế triển khai quy định về chi ứng trước dự toán NSNN đã tạo sự chủ động cho Chính phủ trong việc thực hiện các nhiệm vụ cấp thiết phát sinh ngoài dự toán NSNN năm hiện hành, đảm bảo kịp thời ứng phó khắc phục hậu quả lũ lụt, thiên tai, dịch bệnh cũng như đẩy nhanh tiến độ thực hiện các dự án quan trọng quốc gia, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn NSNN. Đặc biệt, trong những năm vừa qua, trong điều kiện nền kinh tế suy thoái, ứng trước dự toán NSNN đã được Chính phủ sử dụng như một trong những phương pháp hữu hiệu góp phần đảm

Bảng 1: Chi ứng trước dự toán NSTW cho đầu tư xây dựng cơ bản giai đoạn 2008-2011

| Năm ngân sách (năm n) | Ứng trước NSTW chi đầu tư (tỷ đồng) | Dự toán NSNN chi đầu tư phát triển năm n+1 (tỷ đồng) | Tỷ trọng chi ứng trước/dự toán năm n+1 |
|--------------------------|--|--|---|
| 2008 | 13.316 | 112.800 | 11,8% |
| 2009 | 34.190 | 125.500 | 27,2% |
| 2010 | 20.875 | 152.000 | 13,7% |
| 2011 | 6.759 | 180.000 | 3,8% |

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ Bộ Tài chính (không năm xuất bản a), Bộ Tài chính (không năm xuất bản b)

bảo an sinh xã hội, kích cầu đầu tư, phục hồi nền kinh tế. Điều này được thể hiện qua số liệu tại Bảng 1, theo đó, năm 2009 là năm nền kinh tế suy giảm, để thực hiện các giải pháp kích cầu, chống suy giảm kinh tế, Chính phủ đã ứng trước dự toán NSTW chi đầu tư xây dựng cơ bản tăng đột biến, gấp 2,5 lần so với năm 2008 (34.190 tỷ đồng/13.316 tỷ đồng). Sang năm 2010, chi ứng trước dự toán chi đầu tư xây dựng cơ bản quay về tương ứng mức chi năm 2008 (so sánh theo tỷ trọng chi ứng trước đầu tư xây dựng cơ bản trên dự toán chi đầu tư phát triển năm ngân sách liền kề: năm 2010 là 13,7% so với năm 2008 là 11,8%). Nhưng đến năm 2011, thực hiện các giải pháp kiềm chế lạm phát của Chính phủ (Chính phủ, 2011), chi ứng trước dự toán chi đầu tư xây dựng cơ bản chỉ còn bằng một phần ba so với năm 2010 (6.759 tỷ đồng/20.875 tỷ đồng).

Tuy nhiên, theo Kiểm toán Nhà nước (2012) báo cáo Quốc hội việc ứng trước dự toán còn nhiều sai phạm, thiếu hiệu quả: Một số bộ, ngành, địa phương ứng nhưng không giải ngân hoặc giải ngân thấp; ứng vốn cho các dự án không thuộc diện phòng chống, khắc phục hậu quả thiên tai cấp bách theo chủ trương của Chính phủ. Ngoài ra, việc ứng trước dự toán cho một số bộ, ngành, địa phương vượt tỷ lệ quy định; ứng trước dự toán cho các dự án nhóm B, C; công tác thu hồi vốn ứng trước chưa được quan tâm đúng mức, nhiều dự án không được bố trí vốn để thu hồi vốn ứng từ các năm trước, một số chương trình đầu tư đã kết thúc vẫn còn các khoản ứng chưa thu hồi. Số dư ứng trước dự toán lớn, đến hết năm 2011 là 39.492,2 tỷ đồng.

Bảng 1 cho thấy có sự chênh lệch lớn về chi ứng trước dự toán giai đoạn 2008-2011. Nếu ta giả định lấy năm 2011 (là năm với mục tiêu kiềm chế lạm phát, giảm dần bội chi ngân sách nhà nước, bảo đảm an ninh tài chính quốc gia, dư nợ công ở mức cho phép), Chính phủ thắt chặt việc chi ứng trước dự

toán, chỉ áp dụng cho các dự án phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai cấp bách làm tiêu chuẩn để so sánh, có thể thấy việc chi ứng trước dự toán cho các nhiệm vụ chi khác ngoài tiêu chuẩn thời gian qua rất lớn. Năm 2011, tỷ trọng chi ứng trước NSTW chi đầu tư xây dựng cơ bản so với dự toán NSNN chi đầu tư phát triển năm 2012 liền kề có 3,8% thì ba năm trước đó tỷ trọng này lớn hơn nhiều lần, năm 2008 là 11,8%, năm 2009 là 27,2%, năm 2010 là 13,7%; loại trừ yếu tố tăng chi kích cầu đầu tư năm 2009 thì mức chi ứng dự toán cho các nhiệm vụ chi không thuộc diện phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai cấp bách chiếm tới 60% đến 70% tổng chi ứng trước dự toán NSNN hàng năm.

Một trong những nguyên nhân ứng trước dự toán những năm qua tương đối lớn được Kiểm toán nhà nước (2012) cũng như cơ quan quản lý là Bộ Tài chính (2013) và Kho bạc nhà nước (2013) xác định là do Luật NSNN chưa có quy định cụ thể tiêu chí để xác định những loại dự án, nhiệm vụ nào là cấp thiết đủ điều kiện ứng trước dự toán, và không quy định rõ năm thu hồi nên việc ứng trước dự toán trong những năm qua khá nhiều, dẫn đến số dư ứng trước dự toán ngày càng lớn.

Theo nghiên cứu của tác giả, quy định về ứng trước dự toán NSNN theo Luật NSNN và được Chính phủ (2003) hướng dẫn ngoài việc phá vỡ nguyên tắc ngân sách thường niên khi sử dụng ngân sách năm sau cho khoản chi năm hiện hành; còn vi phạm nguyên tắc ở khía cạnh thẩm quyền khi thiếu sự tham gia giám sát của cơ quan có thẩm quyền quyết định dự toán NSNN là Quốc hội và HĐND.

Cụ thể, Luật NSNN hiện hành quy định những dự án, nhiệm vụ chi cấp thiết được tạm ứng trước dự toán để thực hiện nhưng không có quy định các trường hợp tạm ứng trước dự toán phải được Quốc hội thông qua. Theo Chính phủ (2003), Bộ Kế

hoạch và Đầu tư chủ trì thống nhất với Bộ Tài chính trình Thủ tướng Chính phủ quyết định ứng trước dự toán NSTW cho các dự án, công trình quốc gia và công trình xây dựng cơ bản thuộc nhóm A, dù điều kiện thực hiện theo quy định, đang thực hiện và cần phải đẩy nhanh tiến độ; Bộ trưởng Bộ Tài chính quyết định ứng trước dự toán NSTW cho các nhiệm vụ quan trọng, cấp bách được xác định thuộc dự toán năm sau, nhưng phải thực hiện ngay trong năm, chưa được bố trí trong dự toán và nguồn dự phòng không đáp ứng được. Việc ứng trước dự toán NSNN được quy định phải bảo đảm bố trí dự toán cho các công trình, nhiệm vụ được chi ứng trước dự toán đủ nguồn hoàn trả mức đã ứng trước.

Như vậy, theo quy định hiện hành, khi Quốc hội thông qua dự toán NSNN các năm sau sẽ chỉ mang tính hình thức, hợp thức lại đối với các nhiệm vụ chi đã được Chính phủ ứng trước dự toán NSNN. Tương tự đối với HĐND khi thông qua dự toán NSNN các năm sau hợp thức đối với các nhiệm vụ chi đã được Chủ tịch UBND quyết định ứng do Chính phủ (2003) quy định Chủ tịch UBND quyết định việc ứng trước dự toán NSNN, thiếu sự thông qua của HĐND.

Việc phá vỡ nguyên tắc ngân sách thường niên trong trường hợp ứng trước dự toán NSNN, ngoài việc giảm hiệu lực của dự toán NSNN, còn tiềm ẩn rủi ro mất cân đối quỹ NSNN cũng như cân đối chi NSNN hàng năm do việc ứng trước dự toán NSNN xét về bản chất là chi NSNN trong khi chưa có nguồn thu. Với kết quả kiểm toán đã nêu trên, số dư ứng trước dự toán đến hết năm 2011 là 39.492,2 tỷ đồng; bằng khoảng 22% so với dự toán NSNN chi đầu tư phát triển năm 2012 là 180.000 tỷ đồng, và bằng 47,3% so với chi trả nợ gốc trong năm 2012 của Chính phủ là 83.457,8 tỷ đồng theo Bản tin nợ công.

3.2. Chuyển nguồn ngân sách

Bảng 2: Chi chuyển nguồn ngân sách giai đoạn 2008-2011

| Năm ngân sách | Chi chuyển nguồn (tỷ đồng) | Chi cân đối NSNN (tỷ đồng) | Tỷ trọng chi chuyển nguồn/ tổng chi NSNN |
|---------------|----------------------------|----------------------------|--|
| 2008 | 137.948 | 590.714 | 23,4% |
| 2009 | 153.943 | 715.216 | 21,5% |
| 2010 | 202.041 | 850.874 | 23,7% |
| 2011 | 246.690 | 1.034.244 | 23,9% |

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ Bộ Tài chính (không năm xuất bản a), Bộ Tài chính (không năm xuất bản b)

Quốc hội (2002) quy định tại Điều 62 Luật NSNN:

“Toàn bộ các khoản thu thuộc ngân sách các năm trước nộp trong năm sau phải hạch toán vào ngân sách năm sau. Các khoản chi ngân sách đến ngày 31/12 chưa thực hiện được hoặc chưa chi hết, nếu được cơ quan có thẩm quyền cho phép tiếp tục thực hiện trong năm sau thì được chi tiếp trong thời gian chỉnh lý quyết toán và hạch toán quyết toán vào chi ngân sách năm trước, nếu được chuyển nguồn để thực hiện thì hạch toán vào ngân sách năm sau.”

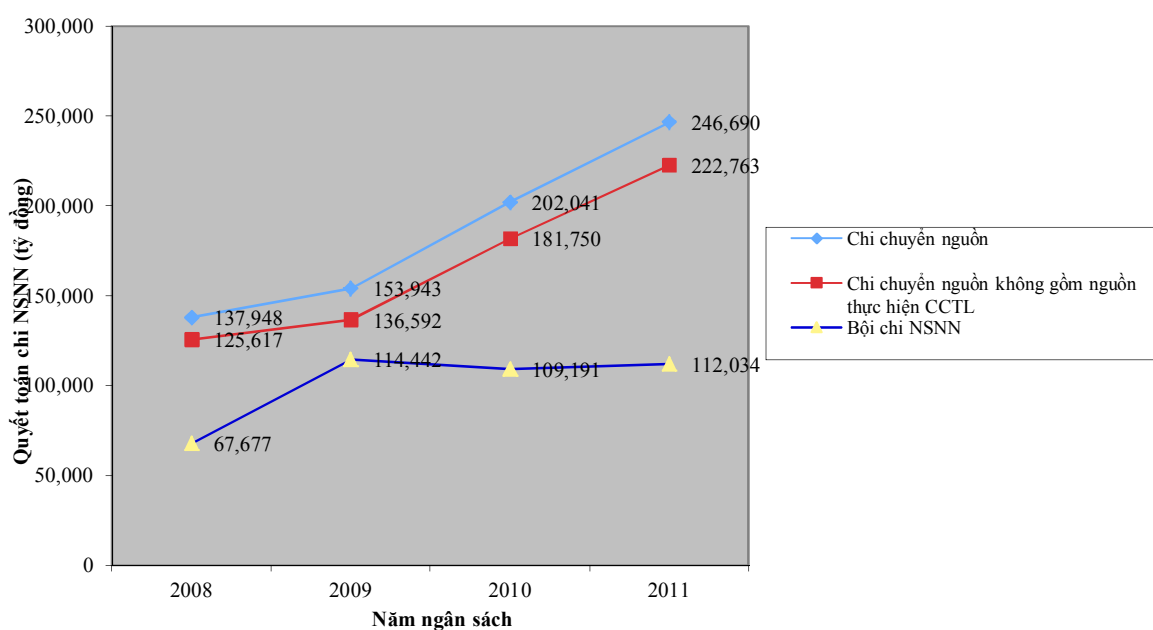
Quy định trên được Chính phủ (2003) hướng dẫn cụ thể: Các khoản chi ngân sách thuộc dự toán năm trước, nhưng nếu chưa thực hiện hoặc chưa thực hiện hết không được chuyển sang năm sau chi tiếp; trừ trường hợp được Bộ trưởng Bộ Tài chính (đối với NSTW), Chủ tịch UBND (đối với ngân sách địa phương) quyết định cho chi tiếp.

Thực hiện quy định và hướng dẫn trên, số liệu chi chuyển nguồn hàng năm thời gian qua theo công khai quyết toán NSNN như bảng 2.

Đánh giá tác dụng của việc chuyển nguồn, Kho bạc nhà nước (2013) đã nhận định: Luật NSNN và các văn bản hướng dẫn Luật cho phép các nhiệm vụ chi đã được bố trí dự toán, nhưng chưa thực hiện hoặc thực hiện chưa hết được chuyển nguồn năm trước sang năm sau sử dụng tiếp đã tháo gỡ các vướng mắc, khó khăn cho các đơn vị trong quá trình quản lý, điều hành; đồng thời, cũng khắc phục được tình trạng “chạy chi” vào cuối năm như những năm trước khi chưa có quy định này, góp phần giảm bớt tình trạng căng thẳng đột biến về tồn quỹ NSNN cũng như khả năng thanh khoản của Kho bạc nhà nước.

Tuy nhiên, nghiên cứu số liệu chuyển nguồn hàng năm giai đoạn 2008-2012 tại Bảng 2, tỷ trọng chi chuyển nguồn trên tổng chi NSNN quyết toán hàng năm thời gian qua là quá lớn; điều này cho thấy hiệu

Hình 1: Xu hướng chi chuyển nguồn và bội chi NSNN giai đoạn 2008-2011



Nguồn: Tác giả tổng hợp từ Bộ Tài chính (không năm xuất bản a), Bộ Tài chính (không năm xuất bản b)

lực trong chấp hành dự toán NSNN hàng năm không cao, mặt khác cũng cho thấy công tác lập dự toán NSNN hàng năm còn chưa sát thực tế. Đặc biệt, việc chuyển nguồn ngân sách sang năm sau để thực hiện nhiệm vụ chi chưa hoàn thành năm trước với tỷ trọng lớn trên tổng chi NSNN, trong khi đó Việt Nam hàng năm phải vay vốn để bù đắp bội chi ngân sách, nhiều nhiệm vụ chi cấp bách năm trước chưa có trong dự toán NSNN phải ứng trước dự toán NSNN năm sau cho thấy sự kém hiệu quả trong quản lý, sử dụng ngân sách hiện nay.

Hình 1 chỉ ra rằng chi chuyển nguồn (kể cả loại trừ chuyển nguồn thực hiện cải cách tiền lương) có xu hướng tăng liên tục, và luôn cao hơn nhiều so với mức bội chi NSNN hàng năm, thậm chí khoảng cách này có xu hướng gia tăng trong những năm gần đây.

Tồn tại trong chi chuyển nguồn ngân sách cũng đã được Kiểm toán nhà nước (2012) nêu rõ: Chi chuyển nguồn bao gồm cả chuyển nguồn chi thường xuyên, chuyển nguồn chi đầu tư phát triển và cả chuyển nguồn dự toán chưa bố trí được nhiệm vụ chi. Qua kiểm toán, có thể thấy chi chuyển nguồn có xu hướng tăng lên hàng năm, trong đó nhiều khoản chuyển nguồn do nhiệm vụ chi được giao chưa hoàn thành trong năm, thậm chí chuyển nguồn qua nhiều năm chưa thực hiện; sử dụng cơ chế chuyển nguồn để xử lý kinh phí chưa bố trí được nhiệm vụ chi làm

giảm tính hiệu lực của dự toán NSNN, giảm hiệu quả sử dụng ngân sách.

Theo nhóm tác giả, một trong những nguyên nhân tồn tại trên xuất phát từ việc Luật NSNN hiện hành chưa quy định cụ thể các trường hợp chuyển nguồn và thẩm quyền cho phép chuyển nguồn gắn với sự giám sát của cơ quan dân cử.

4. Quan điểm và giải pháp hoàn thiện khung pháp lý

Việc tuân thủ nguyên tắc ngân sách thường niên trong quản lý NSNN có vị trí hết sức quan trọng; nó góp phần đảm bảo dân chủ, công khai, minh bạch trong việc quản lý, sử dụng NSNN, được thể hiện thông qua khía cạnh nội dung phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm trong quyết định, quản lý, sử dụng NSNN, theo đó quyền quyết định NSNN thuộc về cơ quan lập pháp, trách nhiệm chấp hành NSNN thuộc về cơ quan hành pháp. Đây là khía cạnh nội dung thường ít được chú ý khi đề cập tới nguyên tắc này, được ẩn sau khía cạnh nội dung niên độ. Chính vì vậy, khi nghiên cứu về các trường hợp phá vỡ nguyên tắc ngân sách thường niên, đặc biệt thể chế hóa trong Luật NSNN hiện hành ở Việt Nam cũng mới chú ý tới hình thức xử lý những khoản chi ngoài dự toán NSNN, chưa chú ý tới vấn đề thẩm quyền quyết định và trách nhiệm giải trình những khoản chi đó.

Ứng trước dự toán NSNN và chuyển nguồn ngân sách là hai trường hợp phá vỡ nguyên tắc thường niên phổ biến tại Việt Nam, được quy định cụ thể trong Luật NSNN với mục đích và thực tế đã tạo sự chủ động cho Chính phủ trong việc thực hiện các nhiệm vụ cấp thiết phát sinh ngoài dự toán NSNN năm hiện hành, đảm bảo sử dụng hiệu quả nguồn quỹ ngân sách kịp thời đầu tư cho các dự án đầu tư, chương trình phát triển kinh tế xã hội (khi ứng trước dự toán NSNN); đã tháo gỡ các vướng mắc, khó khăn cho các đơn vị trong quá trình quản lý, điều hành, khắc phục được tình trạng “chạy chi” vào cuối năm, góp phần giảm bớt tình trạng căng thẳng đột biến về tồn quỹ NSNN cũng như khả năng thanh khoản của Kho bạc nhà nước (khi chuyển nguồn ngân sách).

Tuy nhiên, có thể thấy mặt trái của hai trường hợp phá vỡ nguyên tắc thường niên khi cơ quan hành pháp lạm dụng sẽ làm giảm tính hiệu lực của dự toán NSNN, giảm hiệu quả sử dụng ngân sách, tiềm ẩn rủi ro mất cân đối quỹ NSNN cũng như cân đối chi NSNN hàng năm. Nguyên nhân, ngoài lý do từ phía các cơ quan chấp hành dự toán, là Luật NSNN thiếu quy định chặt chẽ về cơ chế giám sát của Quốc hội, HĐND các cấp đối với các trường hợp trên.

Theo kinh nghiệm quốc tế, đa số các nước không quy định về chi ứng trước dự toán NSNN năm sau, không quy định việc chuyển nhiệm vụ chi và chuyển nguồn ngân sách. Trường hợp có phát sinh nhiệm vụ chi cần xử lý trong năm nhưng chưa có dự toán thì đa số các nước quy định phải lập dự toán bổ sung và trình Quốc hội quyết định, đồng thời việc ứng trước dự toán NSNN năm sau đều phải có các thông tin báo cáo về tài chính ngân sách một cách minh bạch; một số nước có quy định chuyển nguồn chỉ được áp dụng đối với một số khoản chi mang tính đặc thù và phải được theo dõi, quản lý riêng (Kho bạc nhà nước, 2013). Kinh nghiệm tại Đức cũng cho thấy không có quy định về ứng trước dự toán NSNN, các trường hợp phát sinh những sự kiện không lường so với kế hoạch ngân sách được xử lý thông qua tiết kiệm các mục chi khác trong cùng dự toán; riêng trong nguyên tắc thường niên của Đức cũng còn một số trường hợp ngoại lệ như chuyển nguồn tồn ngân sách, kinh phí tự quản nhưng được quy định rõ.

Yêu cầu cải cách quản lý NSNN luôn được các

quốc gia đặt ra là nâng cao tính minh bạch, dân chủ và công khai; nâng cao kỷ luật, hiệu quả trong quản lý, sử dụng NSNN. Với những giá trị mà nguyên tắc ngân sách thường niên đem lại, định hướng cải cách ngân sách lâu dài cần nghiên cứu bỏ quy định về ứng trước dự toán NSNN năm sau, bỏ quy định hoặc hạn chế tối đa về chi chuyển nguồn với những tiêu chí chặt chẽ, được theo dõi quản lý riêng ngay từ khâu dự toán NSNN hàng năm, kế hoạch trung hạn.

Tuy nhiên, trong điều kiện chất lượng dự báo, chất lượng dự toán NSNN ở Việt Nam hiện nay còn hạn chế, khả năng ngân sách có hạn trong khi nhu cầu chi đầu tư phát triển kinh tế xã hội của một quốc gia đang phát triển như Việt Nam là rất lớn. Vì vậy, để kịp thời huy động các nguồn lực ngân sách, sử dụng hiệu quả quỹ ngân sách thì vẫn cần thiết có quy định về ứng trước dự toán NSNN và chuyển nguồn ngân sách. Song, điều đó không có nghĩa là chấp nhận việc phá vỡ hoàn toàn nguyên tắc ngân sách thường niên, việc ứng trước dự toán NSNN và chuyển nguồn ngân sách có thể phá vỡ nguyên tắc ở khía cạnh niên độ, nhưng khía cạnh nguyên tắc về nội dung phân định thẩm quyền, trách nhiệm trong quyết định, quản lý, sử dụng NSNN cần phải được tuân thủ.

Do đó, sửa đổi Luật NSNN hiện hành cần nghiên cứu quy định các trường hợp cụ thể được ứng trước dự toán NSNN, được chuyển nguồn gắn với:

- Các nhiệm vụ cấp bách để khắc phục thiên tai, thảm họa, dịch bệnh, đảm bảo an ninh, quốc phòng;
- Các nhiệm vụ chi đã được Quốc hội, HĐND phê duyệt trong kế hoạch ngân sách, kế hoạch tài chính trung hạn như các dự án.

Đối với các trường hợp cấp thiết khác không quy định cụ thể được trong Luật, cần nghiên cứu quy định trách nhiệm của Chính phủ, HĐND trước khi quyết định cần có báo cáo, giải trình và sự thống nhất từ phía cơ quan thường trực của Quốc hội và HĐND là Ủy ban thường vụ Quốc hội và Thường trực HĐND, báo cáo kết quả với Quốc hội, HĐND tại kỳ họp gần nhất (đảm bảo sự chủ động, kịp thời cho cơ quan hành pháp do theo quy định, Quốc hội và HĐND họp thường lệ 2 kỳ/năm).□

Tài liệu tham khảo:

- Bộ Tài chính (không năm xuất bản a), Báo cáo NSNN hàng năm, truy cập ngày 18 tháng 2 năm 2014, từ http://www.mof.gov.vn/portal/page/portal/mof_vn/1351583/2126549/2117088
- Bộ Tài chính (không năm xuất bản b), Số liệu trong nước, truy cập ngày 18 tháng 2 năm 2014, từ http://www.mof.gov.vn/portal/page/portal/mof_vn/1351583/2126549/2115685
- Bộ Tài chính (2013), ‘Đánh giá 9 năm thực hiện Luật NSNN và kiến nghị một số nội dung sửa đổi bổ sung’, tham luận trình bày tại hội thảo *lấy ý kiến về dự án Luật NSNN (sửa đổi)*, Ủy ban Tài chính Ngân sách của Quốc hội, ngày 11 - 12 tháng 7.
- Chính phủ (2003), *Nghị định số 60/2003/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật NSNN*, ban hành ngày 06 tháng 6 năm 2003.
- Chính phủ (2011), *Nghị quyết số 11/2011/NQ-CP về những giải pháp chủ yếu tập trung kiểm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an sinh xã hội*, ban hành ngày 24 tháng 2 năm 2011.
- Jobst, Michael (2009), ‘Nghị viện Đức xử lý các khoản chi vượt dự toán ngân sách’, tham luận trình bày tại hội thảo *Đánh giá thực trạng và tổng kết 5 năm thi hành Luật NSNN: Quan điểm, mục tiêu và định hướng sửa đổi Luật NSNN*, Ủy ban Tài chính – Ngân sách của Quốc hội, ngày 5-6 tháng 10.
- Kiểm toán nhà nước (2012), *Báo cáo kiểm toán năm 2012*, Hà Nội.
- Kho bạc nhà nước (2013), ‘Chấp hành ngân sách: Thách thức và định hướng cải cách’, tham luận trình bày tại hội thảo *Định hướng sửa đổi Luật NSNN – kinh nghiệm quốc tế*, Ủy ban Tài chính Ngân sách của Quốc hội, ngày 23 - 24 tháng 9.
- Nguyễn Văn Tuyền (chủ biên. 2008), *Giáo trình Luật NSNN*, xuất bản lần thứ 4, Nhà xuất bản Công an nhân dân.
- Quốc hội (2002), *Luật NSNN năm 2002*, ban hành ngày 16 tháng 12 năm 2002.

A look back on the annual budget principle according to the classical concept and the compliance with that principle in budget management in Vietnam

Abstract

The annual budget principle is one of the four basic budget principles according to the classical view. The existence and development of the annual budget principle accompanied by democratic improvement has met the people's requirements of transparency and effectiveness of the government spending and is accepted in many countries around the world. In Vietnam, the annual budget principle was institutionalized in the State Budget Law, but it hasn't been fully implemented through the regulations of advance of budget estimates and transfer of budget sources. Therefore, this article looks into and clarifies the contents of the principle, analyses the implementation of the principle in Vietnam associated with the regulations of advance of budget estimates and transferring budget sources. Based on that, some solutions for improving the regulations are proposed.

Thông tin tác giả:

* **Vũ Ngọc Tuấn**, Thạc sỹ kinh tế.

- Nơi công tác: Kiểm toán nhà nước.

Email: vntuan79@gmail.com

** **Đàm Văn Huệ**, Phó Giáo sư, Tiến sỹ kinh tế.

- Nơi công tác: Trường đại học Kinh tế quốc dân.

Email: huedv@neu.edu.vn