

1. Dẫn nhập

Giám sát ngân sách là một trong đặc điểm cơ bản của một xã hội dân chủ. Hầu hết hiến pháp của các nền dân chủ yêu cầu phân bổ ngân sách và thu thuế phải được tán thành bởi Quốc hội. Quốc hội kiểm soát để đảm bảo chính sách tài khóa của quốc gia "khỏe mạnh", được thực hiện hiệu quả và hiệu lực.

Trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế, VN hiện đang trong tiến trình đẩy mạnh cải cách thể chế và chính sách công, hướng đến xây dựng một xã hội dân chủ với một bộ máy nhà nước minh bạch và trách nhiệm. Do vậy, vấn đề nâng cao năng lực của Quốc hội trong quá trình giám sát ngân sách có ý nghĩa hết sức quan trọng.

Nghiên cứu giám sát ngân sách cần hướng đến trả lời 4 câu hỏi sau:

- (1) Giám sát ngân sách là gì?
- (2) Giám sát có tốt cho hệ thống chính trị hay không?
- (3) Giám sát được thực hiện theo cách thức như thế nào?
- (4) Ảnh hưởng/tác động của giám sát là gì?

Giám sát ngân sách nhấn mạnh đến khía cạnh: đánh giá và kiểm soát ngân sách nhà nước được thực hiện bởi Chính phủ. Nếu tiếp cận theo chu kỳ ngân sách, giám sát ngân sách được thực hiện qua 3 khâu: lập, chấp hành và quyết toán ngân sách. Nếu tiếp cận theo chức năng tài chính, giám sát ngân sách được thực hiện từ khâu huy động, đến phân bổ, sử dụng nguồn lực và kết quả cung cấp hàng hóa công. Nếu tiếp cận theo thời gian, giám sát ngân sách được thực hiện trước, trong và sau khi quá trình thực hiện ngân sách nhà nước.

Giám sát có tốt cho hệ thống chính trị hay không? Câu trả lời là có. Thật vậy, giám sát có hiệu quả sẽ mang lại lợi ích cho hệ thống chính trị ít nhất vì hai lý do: (i) hoạt động giám sát thực tế đóng góp đến việc cải thiện chất lượng chính

Định vị tầm nhìn giám sát ngân sách của quốc hội

SỬ ĐÌNH THÀNH (*)

Hiện tại, trong bối cảnh hệ thống chính trị VN, đa số các đại biểu quốc hội vừa giữ trọng trách cao trong tổ chức Đảng, vừa là cán bộ công chức trong hệ thống hành pháp nên dẫn đến 2 ảnh hưởng: (i) kết quả giám sát không khách quan, vì bản thân họ cũng là người thực hiện chính sách công và tài chính công; (ii) xung đột lợi ích giữa người đại diện và người quản lý.

sách/chương trình được khởi xướng bởi Chính phủ; (ii) một khi chính sách/chương trình của Chính phủ được phê chuẩn bởi cơ quan lập pháp (Quốc hội) thì chính sách đó có tính pháp lý cao hơn.

Giám sát ngân sách được thực hiện dưới nhiều hình thức: chất vấn; giám sát chuyên đề; giám sát văn bản, báo cáo; giám sát đánh giá hiệu quả... Giám sát ngân sách được thực hiện thông qua các công cụ như là: lắng nghe công luận; phương pháp chuyên gia; kiểm toán nhà nước; thực hiện điều tra, khảo sát; nghe báo cáo; phân tích hệ chỉ tiêu đánh giá...

Giám sát ngân sách hướng đến mục tiêu kiểm soát hoạt động của Chính phủ. Đây cũng chính là nền tảng cơ bản của một xã hội dân chủ. Nói khác đi, tiềm năng giám sát là nguyên nhân, chứ không phải là kết quả của đặc tính dân chủ.

2. Tầm nhìn về vai trò và vị thế của Quốc hội

2.1. Với bản chất của Nhà nước XHCN VN là nhà nước của dân, do dân và vì dân, nên Quốc hội có vị trí, vai trò rất quan trọng trong hệ thống

chính trị. Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền lực của nhân dân, do nhân dân bầu ra theo nguyên tắc phổ thông đầu phiếu, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Chính vì vậy, nguyên tắc cơ bản hoạt động của Quốc hội VN phải bảo vệ quyền lợi của đa số nhân dân. Vị thế của Quốc hội là "cột xương sống của Nhà nước" với tầm nhìn hướng đến phát triển một xã hội dân chủ, công bằng và văn minh. Giám sát Quốc hội làm cân bằng quyền lực giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp. Theo đó, yêu cầu giám sát của Quốc hội:

- Cải thiện hiệu quả, hiệu lực hoạt động của Chính phủ;
- Đánh giá và kiểm soát các chương trình quốc gia;
- Phát hiện và ngăn chặn quản lý yếu kém, lãng phí, tham nhũng nguồn lực tài chính công và điều hành không đúng hiến pháp;
- Bảo vệ quyền tự do công dân và quyền theo hiến pháp;
- Thông tin cho toàn công chúng và đảm bảo cho các chính sách hành chính phản ánh được sở thích

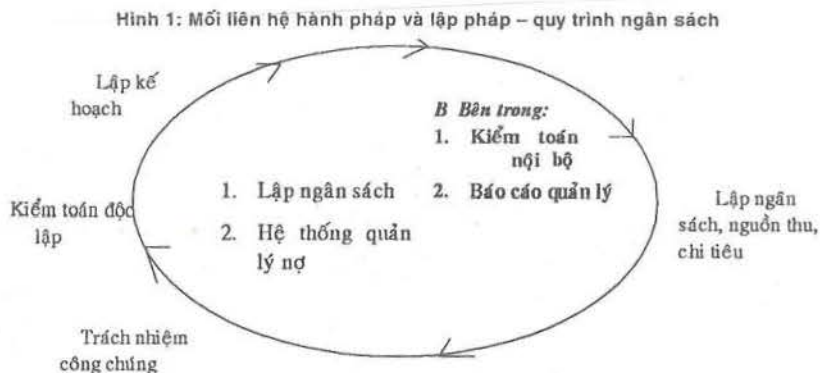
(*) Phó giáo sư, tiến sĩ, Đại học kinh tế TP.HCM

của công chúng;

- Thu thập thông tin để sửa đổi và phát triển các đạo luật; và
- Đảm bảo sự tuân thủ hành chính phù hợp ý định của luật pháp.

2.2. Trong lĩnh vực ngân sách nhà nước và vấn đề giám sát của Quốc hội:

Có thể khái quát tổng thể hệ thống ngân sách như là quá trình chu trình ngân sách liên tục và tổng hợp, trong đó lập pháp đóng vai trò quan trọng ở những giai đoạn khác nhau của chu trình. Chu trình này bao gồm nhiều định chế tham gia: hành pháp, các đơn vị sử dụng ngân sách, các tổ chức xã hội và cơ quan lập pháp. Những khía cạnh của quy trình ngân sách: kế toán, báo cáo quản lý, kiểm toán nội bộ về cơ bản là thuộc về bộ phận hành pháp và các đơn vị sử dụng ngân sách (được miêu tả trong hình vẽ sau đây). Nhưng chịu trách nhiệm về tổng thể chu trình nhằm đảm bảo cho ngân sách hoạt động trong cách thức trách nhiệm và minh bạch được thể hiện



bên ngoài hình vẽ: lập kế hoạch nguồn thu, phân bổ chi tiêu, kiểm toán bên ngoài, đánh giá và kế toán công bao gồm sự tham gia của nhiều nhóm xã hội dân sự, doanh nghiệp, công chúng. Ở đây, Quốc hội đóng vai trò cực kỳ quan trọng:

- Giữ kỷ luật tài khóa tổng thể để ổn định kinh tế vĩ mô, thúc đẩy kinh tế tăng trưởng bền vững và đẩy nhanh tốc độ giảm nghèo.
- Thiết lập cơ chế phân phối nguồn lực tài chính phù hợp các mục

tiêu ưu tiên của chiến lược tăng trưởng và giảm nghèo, ổn định môi trường bền vững và đảm bảo công bằng xã hội.

- Nâng cao tính trách nhiệm, minh bạch trong quản lý chi tiêu công của Chính phủ; đảm bảo tính hiệu quả và hiệu lực của những chương trình và cung cấp hàng hóa công cho xã hội.

Ba yêu cầu trên có quan hệ chặt chẽ với nhau. Thiếu kỷ luật trong việc lựa chọn chính sách sẽ dẫn tới tình trạng không gắn kết giữa chính sách và nguồn lực. Giữ kỷ luật tài chính tạo ra môi trường khuyến khích thực hiện tốt yêu cầu hai và ba. Đến lượt mình, thực hiện tốt các yêu cầu này lại tác động đến giữ kỷ luật tài chính. Chính vì vậy, giám sát cần coi trọng ở khâu tiền lập dự toán và khâu đánh giá tác động của ngân sách đến chính sách kinh tế tổng thể.

3. Hạn chế và thách thức

3.1 Thiếu tính triết lý của giám sát và tầm nhìn.

Triết lý giám sát của Quốc hội về ngân sách chưa được xác lập rõ ràng. Ở chừng mực nào đó, giám sát của Quốc hội lại lệch sang khía cạnh “canh chừng” việc sử dụng ngân sách của Chính phủ. Kết quả là, giám sát của Quốc hội chú trọng vào công tác đánh giá tình hình thực hiện kế hoạch ngân sách, nặng về con số, cứng nhắc. Trong giám sát ngân sách của Quốc gia chưa xác định nội hàm phân tích chính sách, không

gắn kết giữa phân tích kinh tế tổng thể với chính sách tài khóa. Thực tế có khuynh hướng áp đặt các đại biểu quốc hội thành các chuyên gia kỹ trị hành pháp.

3.2. Khuôn khổ thể chế và luật pháp

Khuôn khổ thể chế không đồng bộ sẽ hạn chế tính hiệu quả và hiệu lực giám sát của Quốc hội. Có hai vấn đề cần xem xét: (i) Tính đồng bộ của hệ thống luật pháp trong việc xác lập vị thế pháp lý của hệ thống cơ quan dân cử và các biện pháp chế tài. Các quyết sách của Quốc hội phải được bộ phận hành pháp thực thi có hiệu quả và hiệu lực; (ii) Sự phối hợp chặt chẽ giữa hệ thống dọc và ngang trong các cơ quan dân cử từ trung ương đến địa phương trong hoạt động xây dựng luật pháp và giám sát. Thiếu đi sự phối hợp, Quốc hội khó mà thu nhập thông tin đầy đủ từ cơ sở nhằm phục vụ cho giám sát một cách hiệu quả, hiệu lực.

Thách thức về khuôn khổ pháp lý: Luật ngân sách nhà nước hiện hành tỏ ra rất “chặt hẹp”, không đáp ứng yêu cầu quản lý ngân sách theo hướng minh bạch và trách nhiệm. Nhiều nguồn lực công không được đưa vào trong quản lý và soạn lập ngân sách, không tôn trọng kỷ luật tài khóa tổng thể. Phương thức quản lý ngân sách mang nặng yếu tố đầu vào, không gắn với mục tiêu phát triển, nên phân bổ ngân sách còn kém hiệu quả và hiệu lực.

3.3. Cân bằng quyền lực trong hệ thống chính trị

Không gian của hệ thống chính trị và nâng cao vị thế giám sát của cơ quan dân cử là thử thách không nhỏ đối với Quốc hội VN. Hiện tại, trong bối cảnh hệ thống chính trị VN, đa số các đại biểu quốc hội vừa giữ trọng trách cao trong tổ chức Đảng, vừa là cán bộ công chức trong hệ thống hành pháp nên dẫn đến 2 ảnh hưởng: (i) kết quả giám sát không khách quan, vì bản thân họ cũng là người thực hiện chính sách công và tài

chính công; (ii) xung đột lợi ích giữa người đại diện và người quản lý.

3.4. Năng lực giám sát và phân tích thông tin

Năng lực giám sát của Quốc hội thể hiện qua khí chất “thông thái” của từng đại biểu, sự sắp xếp thiết chế trong việc thực hiện chức năng, giải quyết các chương trình nghị sự cũng như thiết lập mục tiêu và đạt được mục tiêu trong cách thức bền vững.

Giám sát ngân sách nhà nước đòi hỏi các đại biểu quốc hội phải có: năng lực hoạch định ở tầm chính sách; am hiểu lĩnh vực tài chính công, đặc biệt lựa chọn và ra quyết định chính sách công. Hạn chế về năng lực của các đại biểu dân cử và đại biểu chuyên trách trong giám sát ngân sách là thử thách không nhỏ. Thêm vào đó, thể chế hiện nay quy định cũng không rõ ràng về nội dung giám sát. Giám sát ngân sách có thiên hướng nghiêng về thẩm tra ngân sách. Giới hạn giám sát của Quốc hội được xác định tới đâu? Giám sát ngân sách giới hạn tập trung vào khâu quyết định nào của quy trình ngân sách và được thực hiện theo công cụ nào, hình thức gì? ...Hay nói khác đi, VN chưa rõ hình thành triết lý giám sát ngân sách, nên vai diễn giữa cơ quan dân cử và cơ quan hành pháp không phân định rõ ràng. Từ đó dẫn đến sự “phân vai” giữa Quốc hội và Chính phủ chưa xác định rõ, gây ra tình trạng dậm chân giữa cơ quan hành pháp và lập pháp.

Thực hiện giám sát, yêu cầu Quốc hội phải nắm đầy đủ các thông tin liên quan đến ngân sách: từ khâu lập, đến chấp hành và quyết toán ngân sách; đến các chương trình kinh tế, đầu tư công liên quan đến phân bổ và sử dụng nguồn lực tài chính công. Quốc hội không có đủ thông tin, thì không đóng vai trò hiệu lực trong tiến trình giám sát ngân sách. Trong một nền dân chủ đại diện như hiện nay, với tư cách là người đại diện nhân dân các đại biểu

Quốc hội cần phải nhận biết được “sở thích” của công chúng và tổng hợp sở thích để qua đó đánh giá mức độ đáp ứng của chính sách công đối với nhu cầu/sở thích của công chúng. Hay nói khác đi, các đại biểu Quốc hội cần lắng nghe, thấu hiểu và cảm nhận sở thích của công chúng.

4. Các ưu tiên trong cải cách (tầm nhìn dài hạn)

4.1. Triết lý của giám sát Quốc hội

Hội nhập tác động sâu rộng đến sự thay đổi chính sách kinh tế - xã hội của VN. Hội nhập kinh tế yêu cầu tài chính công với tư cách là công cụ đẩy quyền lực của Chính phủ phải hướng đến khắc phục thất bại của thị trường, nâng cao phúc lợi xã hội, thực hiện tái phân phối đảm bảo công xã hội.

Ngân hàng Thế giới đã nhận định, trong thời đại ngày nay – thời đại hội nhập, sự tác động giữa lực lượng thị trường và Chính phủ không phải đơn thuần là vấn đề can thiệp và sự tự do của khu vực tư, mà cả hai khu vực đều có vai trò quan trọng như nhau trong quá trình phát triển kinh tế. Khu vực tư có tính năng động trong cung cấp hàng hóa, dịch vụ cho xã hội, thì Chính phủ phải có vai trò khắc phục thất bại của thị trường, tạo điều kiện cho hoạt động kinh doanh của khu vực tư phát triển, đảm bảo tái phân phối và cung cấp những dịch vụ công cần thiết cho người nghèo.

Từ phân tích trên, nhận thức về vai trò tài chính công ở VN cần có những thay đổi nhất định. Thay vì can thiệp sâu vào hoạt động của khu vực tư, điểm trọng tâm của tài chính công là phải hướng đến thúc đẩy tự do hóa kinh tế, tối đa hóa hiệu quả xã hội, nhưng đồng thời phải giải quyết vấn đề bất công bằng xã hội. Do đó, triết lý giám sát của Quốc hội về ngân sách là “vạch đường, chỉ lối” để hướng Chính phủ sử dụng ngân sách sao cho phù hợp với định hướng phát

triển đó. Quốc hội phải có thực quyền. Với nguồn lực giới hạn, Quốc hội không thể đeo đuổi giám sát xuyên suốt toàn bộ quá trình ngân sách mà nên tập trung vào khâu then chốt có tính quyết định và lan tỏa đến chính sách – đó là khâu tiền dự toán và khâu đánh giá tác động. Các ưu tiên chính sách cần được thảo luận và phân tích kỹ lưỡng ở khâu tiền dự toán để sao chính sách tài khóa chuyển tải được nội hàm kinh tế tổng thể. Đánh giá tác động tài chính công đến kinh tế - xã hội là để xác định tính hiệu quả và hiệu lực của chính sách, đồng thời xác định trách nhiệm và năng lực điều hành của Chính phủ.

4.2. Giám sát của Quốc hội phải hướng đến đảm bảo chính sách tài khóa ổn định và bền vững trên cơ sở tôn trọng các nguyên tắc:

- Tính tổng thể và tính kỷ luật tài chính.

Tính tổng thể đòi hỏi Quốc hội phải nắm bắt toàn diện những vấn đề đang tồn tại của quản lý chi tiêu công, hiểu biết tất cả những mối liên kết và đánh giá những trở lực thuộc về định chế, sau đó tìm ra những điểm tiếp cận thích hợp để đẩy mạnh quá trình cải cách chi tiêu công theo từng giai đoạn phát triển. Trong chi tiêu công, các quyết định chi tiêu được đưa ra phải dựa vào cơ sở kỷ luật tài chính và có sự cạnh tranh, đánh đổi giữa các nhu cầu với nhau. Để kiểm soát tài chính có kết quả, yêu cầu Chính phủ trong soạn lập ngân sách cần đánh giá nguồn lực tổng thể và chọn lựa các công cụ thích hợp nhất để phân bổ nguồn lực nhằm đạt mục tiêu đã lựa chọn. Tính kỷ luật tài chính tổng thể đi đôi với nó là tính tiết kiệm và hàm ý rằng ngân sách chỉ nên tập trung những nguồn lực vừa đủ ở mức cần thiết để thực hiện tốt các ưu tiên chiến lược của Chính phủ.

- Tính linh hoạt, tính tiên liệu và tính trung thực.

Tính linh hoạt yêu cầu Quốc hội phải trao quyền cho Chính phủ trong

việc ra quyết định phân bổ nguồn lực. Tính tiền liệu đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện chính sách công có hiệu quả và hiệu lực. Mọi hoạt động của Chính phủ nếu được thể chế hóa dựa theo chiến lược minh bạch có sự cân đối giữa ngắn hạn và dài hạn, thì khu vực công càng thực hiện tốt hơn chức năng cung cấp hàng hóa công cho xã hội. Quản lý chi tiêu công phải đảm bảo chắc chắn sao cho dòng chảy các nguồn lực tài chính được chuyển đến các chương trình, dự án theo đúng mục tiêu chiến lược đã lựa chọn.

Tính trung thực yêu cầu quản lý chi tiêu công nên xuất phát từ những dự toán không có thiên vị cả thu lẫn chi. Sự thiên vị này có thể bắt nguồn từ những vấn đề thuộc về chính trị lẫn kỹ thuật. Những dự toán ngân sách quá lạc quan sẽ làm phá vỡ tính kỷ luật tài chính và dẫn đến thất bại trong việc thực hiện những ưu tiên chiến lược.

- Thông tin, minh bạch và trách nhiệm.

Thông tin tốt sẽ làm tăng thêm tính trung thực và giúp cho Quốc hội và Chính phủ đưa ra các quyết sách chính sách công tốt hơn. Thông tin chính xác và kịp thời về chi phí, đầu ra và kết quả là rất cần thiết để nâng cao hiệu quả quản lý chi tiêu công.

Yêu cầu các chính sách, quyết định của Chính phủ cũng như kết quả và chi phí thực hiện của các chương trình công cần được thông tin rộng rãi cho công chúng. Tức là, người dân cần biết rõ Chính phủ đang làm gì để có thể yêu cầu Chính phủ có trách nhiệm hơn trong việc thực thi quyền lực và kết quả phân bổ nguồn lực.

4.3. Vấn đề tầm nhìn cải cách khu vực công, tài chính công

Cần quán triệt quan điểm: giám sát của Quốc hội không là chiếc dũa thần để phân bổ và sử dụng ngân sách có hiệu quả, mà là công cụ của một xã hội dân chủ nhằm ngăn chặn và khắc phục thất bại của Chính phủ

trong điều hành quản lý vĩ mô. Từ đó, suy cho cùng tính hiệu quả, hiệu lực của giám sát Quốc hội phụ thuộc nhiều vào chính sách cải cách khu vực công và tài chính công. Phải thừa nhận rằng, thời gian qua cả Quốc hội lẫn Chính phủ đều lúng túng trong tầm nhìn chiến lược cải cách công. Thiếu tầm nhìn, thì Chính phủ khó mà sử dụng ngân sách tốt; và giám sát của Quốc hội cũng không mang lại kết quả như xã hội mong đợi.

Để xây dựng được một chiến lược cải cách tài chính công tốt, làm nền tảng cho Chính phủ điều hành phân bổ và sử dụng ngân sách, và giám sát của Quốc hội, có 4 chủ đề lớn đặt ra sau đây cho cải cách:

- Xác lập khi nào Chính phủ nên can thiệp vào nền kinh tế?
- Cách thức mà Chính phủ có thể can thiệp?
- Tác động của sự can thiệp đến nền kinh tế như thế nào?
- Tại sao Chính phủ lại lựa chọn cách thức can thiệp đó?

Từ những phân tích trên, để nâng cao tính hiệu quả, hiệu lực giám sát của Quốc hội, chủ đề trọng tâm cần ưu tiên trong cải cách tài chính công:

- Xây dựng Luật tài chính công thay cho Luật NSNN. Triết lý của việc xây dựng Luật tài chính công là nhằm tạo ra khuôn khổ pháp lý quản lý tất cả nguồn lực khu vực công và đưa chúng vào trong chính sách tổng thể để thực hiện các mục tiêu chiến lược ưu tiên của quốc gia.

- Cần phải xây dựng đạo Luật phê chuẩn NSNN hàng năm nhằm hình thành khuôn khổ pháp lý thực hiện chế tài đối với các cơ quan hành pháp, các tổ chức, cá nhân liên quan đến quá trình chấp hành ngân sách nhà nước.

- Xây dựng lại lịch biểu tài chính (financial calendar) tăng thời gian cho Quốc hội thảo luận ngân sách và phân tích chính sách ở khâu tiền dự toán hàng năm.

- Chuyển phương thức quản lý

ngân sách theo đầu vào sang phương thức soạn lập ngân sách theo kết quả đầu ra (KQĐR). Chuyển phương thức soạn lập ngân sách hàng năm sang phương thức soạn lập ngân sách trung hạn bằng việc xây dựng khuôn khổ chi tiêu trung hạn (MTEF).

- Đẩy mạnh phân cấp tài chính, xóa bỏ cơ chế lồng ghép của ngân sách và tăng cường quyền tự chủ của địa phương, nâng cao thực quyền của cơ quan dân cử địa phương.

- Xây dựng hệ thống giám sát và đánh giá.

- Về dài hạn, cần xây dựng bằng cân đối tài chính của Chính phủ để tạo ra công cụ giúp cho Quốc hội giám sát chặt chẽ các dòng vốn tài chính của khu vực công.

4.4. Nâng cao năng lực cho các đại biểu chuyên trách của Quốc hội

Vì Quốc hội đa số là các đại biểu kiêm nhiệm, cho nên cần chú trọng năng lực cho các đại biểu chuyên trách trong khâu giám sát ngân sách. Chính sách cải cách trên yêu cầu cần phải có đội ngũ công chức chuyên trách của Ủy ban tài chính - ngân sách của Quốc hội, tức là những người có khả năng chuyên môn cần thiết để đánh giá chi phí của các đề xuất về chính sách tài chính của hành pháp. Nhờ vậy, giúp cho cơ quan lập pháp có thể đưa ra các quyết định hợp lý. Nếu như thay đổi được cơ bản về quy trình quản lý ngân sách theo đầu ra, nó sẽ tăng cường tính hợp lý đối với quy trình ngân sách bằng việc ràng buộc Quốc hội biểu quyết tổng số, thay vì biểu quyết những khoản riêng lẻ, không mang tính định hướng phát triển ■

Tài liệu tham khảo

1. Legislatures And Oversight, Riccardo Pelizzo And Rick Staphenurst, 2004. Stock No. 37236
2. Parliamentary Oversight Of Finance And The Budgetary Process. The Report Of A Commonwealth Parliamentary Association Workshop. Nairobi, Kenya, 10th -14th December, 2001.
3. Parliamentary Oversight Of Gender Equality, Ngân hàng Thế giới.