

**VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI**

NGUYỄN HỮU NAM PHONG

**GIÁM SÁT VIỆC SỬ DỤNG NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC
THEO LUẬT NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC NĂM 2015**

Chuyên ngành: Luật kinh tế

Mã số : 60.38.01.07

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC: PGS.TS NGUYỄN ĐỨC MINH

Hà Nội, 2016

LỜI CAM ĐOAN

Tôi cam đoan đây là công trình nghiên cứu khoa học của riêng tôi. Các số liệu, ví dụ và trích dẫn trong luận văn đảm bảo độ tin cậy, chính xác và trung thực. Những kết luận khoa học của luận văn chưa từng được công bố trong bất kỳ công trình khoa học nào khác.

Tác giả luận văn

NGUYỄN HỮU NAM PHONG

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1: CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA GIÁM SÁT VIỆC SỬ DỤNG NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC Ở NƯỚC TA HIỆN NAY.....	7
1.1.Khái niệm sử dụng ngân sách nhà nước.....	7
1.2. Khái niệm giám sát, giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước.	8
1.3. Chủ thể và khách thể của giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước	10
1.4. Đặc điểm, tính chất giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước.	11
1.5. Mục đích, vai trò của giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước	13
1.6. Hình thức, phương thức giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước.....	14
Chương 2: NHẬN XÉT, ĐÁNH GIÁ LUẬT NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC NĂM 2015 VỀ GIÁM SÁT VIỆC SỬ DỤNG NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC	19
2.1. Tính khách quan, sự cần thiết của việc sửa đổi, bổ sung quy định hiện hành về giám sát việc sử dụng ngân sách	19
2.2. Nội dung và những điểm mới của Luật ngân sách nhà nước 2015 về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước	23
2.3. Nhận xét, đánh giá quy định của Luật ngân sách nhà nước 2015 về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước	33
Chương 3: GIẢI PHÁP VÀ KHUYẾN NGHỊ GIẢI QUYẾT MỘT SỐ BẤT CẬP TRONG PHÁP LUẬT NGÂN SÁCH VÀ CƠ CHẾ GIÁM SÁT VIỆC SỬ DỤNG NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC.....	58
3.1. Yêu cầu, quan điểm về hoàn thiện công tác giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước.....	58
3.2. Giải pháp hoàn thiện một số quy định liên quan đến giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước tại Luật Ngân sách nhà nước năm 2015	59
3.3. Giải pháp đưa quy định của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước vào cuộc sống	68
KẾT LUẬN	78
TÀI LIỆU THAM KHẢO	79

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong những năm gần đây, Việt Nam đã đạt được những thành tựu đáng kể về phát triển kinh tế-xã hội. Theo số liệu của Tổng cục Thống kê, năm 2015, GDP bình quân đầu người/năm đã đạt mức khoảng 2.208 USD, tương đương 176 USD/tháng (mức tăng trưởng đạt 7,2%). Từ một nền kinh tế tương đối khép kín, mang nặng tính tự cung, tự cấp của những năm 1980, đến nay, Việt Nam đã có nền kinh tế mở, giao thương với hầu hết các quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới. Để có thành quả kinh tế xã hội như ngày nay, không thể không kể tới vai trò to lớn của ngân sách nhà nước trong hoạt động phân bổ, sử dụng ngân sách nhà nước trong định hướng chiến lược phát triển kinh tế đất nước (trong việc thực hiện các chương trình, mục tiêu phát triển kinh tế, trong các dự án phát triển trọng điểm, trong việc xây dựng mạng lưới cơ sở hạ tầng phục tạo đà cho các vùng kinh tế phát triển...).

Tuy nhiên, cùng với vai trò to lớn của việc sử dụng ngân sách trong phát triển kinh tế - xã hội, việc quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước ở các cấp, các khâu đều có những bất cập: thất thoát, tham ô, tham nhũng trong quá trình quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước ngày càng phức tạp. Hàng loạt các vụ án tham ô, tham nhũng đã và đang gây ra những trở lực không nhỏ tới việc hoàn thành các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, làm ảnh hưởng tới uy tín của Đảng và Nhà nước, gây sứt mẻ lòng tin của nhân dân với việc quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước, tác động tiêu cực tới thu hút đầu tư, hỗ trợ phát triển chính thức của cộng đồng quốc tế cho công cuộc đổi mới, mở cửa kinh tế nước ta.

Để đáp ứng yêu cầu đổi mới đất nước, khắc phục những bất cập trong quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước, Đảng và Chính phủ đã chủ động cải cách mô hình quản lý, giám sát; hoàn thiện hệ thống pháp luật ngân sách, đặc biệt là pháp luật liên quan đến hoạt động giám sát quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước (ban hành loạt các văn bản quy phạm pháp luật, như: Luật số 01/2002/QH11 - Luật Ngân sách nhà nước năm 2002; Luật số 83/2015/QH13 - Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015, có hiệu lực từ

ngày. Các thông tư hướng có liên quan đến hoạt động giám sát, kiểm soát hoạt động phân bổ, sử dụng và thanh quyết toán các khoản chi ngân sách nhà nước v.v...).

Mặc dù Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 ban hành ngày 25/06/2017 và chỉ có hiệu lực từ năm ngân sách 2017 (chưa đi vào cuộc sống), nhưng xét trên khía cạnh nghiên cứu pháp lý, thì những sửa đổi, bổ sung, thay thế tại Luật mới vẫn tồn tại nhiều bất cập, một số nội dung giám sát việc sử dụng ngân sách vẫn chưa được giải quyết triệt để.

Yêu cầu bức thiết lúc này là nhanh chóng chỉ ra những bất cập và đề xuất những khuyến nghị, giải pháp để nâng cao hiệu quả giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước; trong điều kiện có thể những kiến nghị, giải pháp có thể được đề xuất đưa vào các văn bản hướng dẫn dưới luật, hoặc sửa đổi, bổ sung Luật Ngân sách nhà nước nhằm nhanh chóng lấp những lỗ hổng về pháp lý trong quản lý việc sử dụng ngân sách nhà nước. Đây chính là lý do, tác giả lựa chọn Đề tài ***“Giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước theo Luật ngân sách nhà nước năm 2015”*** làm đề tài nghiên cứu, mặc dù việc nghiên cứu Luật Ngân sách nhà nước động xây dựng pháp luật về ngân sách, quản lý ngân sách và khả năng dự báo, phân năm 2015 khi chưa có hiệu lực là việc làm vô cùng khó khăn, đòi hỏi phải có thời gian, kinh nghiệm trong hoạt động tích, tổng hợp rất cao.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Tại Việt Nam, pháp luật giám sát hoạt động phân bổ, quản lý, sử dụng ngân sách không phải là lĩnh vực mới mẻ (Đảng và Nhà nước xây dựng nhiều chính sách, cơ chế giám sát...). Nhưng, thực tiễn giám sát việc sử dụng ngân sách cho thấy còn tồn tại nhiều lỗ hổng, bất cập của pháp luật và thực tiễn quản lý ngân sách. Chính vì thế, có khá nhiều công trình nghiên cứu, đáng chú ý là các công trình như:

- GS.TSKH Đào Trí Úc và GS.TS Nguyễn Khánh Vinh, đồng chủ biên sách chuyên khảo: *Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay*, NXB Công an Nhân dân năm 2003.

- TS. Nguyễn Sỹ Dũng, chủ biên: *Quyền giám sát ngân sách của Quốc hội từ góc nhìn tham chiếu*, NXB Tư pháp năm 2004.

- TSKH Trịnh Huy Quách, chủ nhiệm Đề tài 96-98-006/ĐT: *Cơ sở lý luận và thực tiễn nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội trong lĩnh vực NSNN*, Văn phòng Quốc hội nghiệm thu và bảo vệ ngày 31/3/2199.

Ngoài ra còn một số bài viết trên các tạp chí khoa học, tham luận như: “*Vai trò của Kiểm toán Nhà nước trong việc đánh giá, xác nhận thông tin về tài chính – ngân sách phục vụ việc thảo luận, quyết định và giám sát tài chính – ngân sách*” của tác giả GS.TS Vương Đình Huệ, Phó tổng Kiểm toán Nhà nước, Ủy ban Kinh tế và Ngân sách của Quốc hội Việt Nam 7/2004; v.v...

Các công trình khoa học nói trên đề cập đến những vấn đề của pháp luật giám sát hoạt động ngân sách nhà nước qua nhiều cách tiếp cận khác nhau, mục đích khác nhau. Tuy nhiên, những vấn đề còn tồn tại trong pháp luật ngân sách, đặc biệt là trong giám sát hoạt động ngân sách chưa thực sự được nghiên cứu sâu sắc, chuyên biệt. Chính vì thế, các công trình nghiên cứu kể trên được tác giả sử dụng như là những tài liệu tham khảo, làm tiền đề quan trọng để tác giả có được nhận quan sâu sắc hơn trong việc phân tích, nghiên cứu những vấn đề pháp luật liên quan đến Đề tài nghiên cứu. Với những kiến thức và thông tin thu nhận được từ các đề tài liên quan tác giả thuận lợi hơn trong việc hiện thực hóa mục tiêu nghiên cứu của Đề tài “*Giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước theo Luật Ngân sách năm 2015*”, nhất là những nội dung lý luận cơ bản về ngân sách, giám sát ngân sách; trong việc tìm tòi, phát hiện và nghiên cứu những tồn tại của pháp luật liên quan đến công tác giám sát hoạt động ngân sách nhà nước (mà Luật Ngân sách năm 2015 vẫn chưa cải cách, đổi mới triệt). Trên nền tảng đó, tác giả có đánh giá khách quan hơn về những nội dung nghiên cứu; có đề xuất, kiến nghị chính xác cho cơ quan quản lý nhà nước, cho các nhà lập pháp trong việc hoàn thiện pháp luật khi xây dựng những văn bản dưới hướng dẫn thi hành (hoặc xa hơn trong sửa đổi, bổ sung một số Điều của Luật Ngân sách nhà nước 2015 trong tương lai gần).

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích

Việc nghiên cứu Đề tài “*Giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước theo Luật Ngân sách năm 2015*” nhằm đạt các mục tiêu chủ yếu sau đây:

Mục đích thứ nhất: Phát hiện những tồn tại, bất cập ở những quy định liên quan đến giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước ở Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 (trong mối quan hệ giữa Luật Ngân sách nhà nước với các văn bản quy phạm pháp luật khác có những quy định liên quan tới giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước; trong mối quan hệ giữa các quy định của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 với khả năng triển khai thực tiễn).

Mục đích thứ hai: Tìm kiếm những giải pháp để khắc phục những tồn tại, vướng mắc đã được phát hiện quá quá trình nghiên cứu các quy định về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước. Đưa ra những khuyến nghị, đề xuất sửa đổi, bổ sung, thay thế một số quy định cụ thể về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước tại Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 nhằm nâng cao hiệu quả, hiệu lực trong triển khai hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được với Mục đích trên, Luận văn có nhiệm vụ sau:

- **Một là:** Nghiên cứu cơ sở lý luận của pháp luật điều chỉnh hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách ở Việt Nam hiện nay;
- **Hai là:** Nghiên cứu các quy định của pháp luật liên quan đến cơ chế giám sát hoạt động ngân sách của Việt Nam hiện nay;
- **Ba là:** Phân tích đánh giá thực trạng áp dụng quy định của pháp luật về giám sát việc sử dụng ngân sách của Việt Nam hiện nay;
- **Bốn là:** Phát hiện những tồn tại, bất cập của hệ thống quy định về giám sát việc sử dụng ngân sách hiện tại Luật Ngân sách năm 2015;
- **Năm là:** Đề xuất giải pháp nhằm hoàn thiện một số quy định về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước tại Luật Ngân sách nhà nước năm 2015.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

Luận văn nghiên cứu các quy định về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước theo Luật Ngân sách năm 2015 theo nghĩa hẹp là giám sát việc quản lý, sử dụng các khoản thu, chi của các cấp ngân sách và của các đơn vị sử dụng ngân sách.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

Luận văn tập trung nghiên cứu thực trạng các quy định giám sát ngân sách được quy định tại Luật Ngân sách nhà nước năm 2015.

Trên cơ sở tôn trọng quy định về áp dụng pháp luật đối với hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước được quy định tại *khoản 1 Điều 3 Luật số 83/2015/QH13* “1. Việc lập, chấp hành, kiểm toán, quyết toán, giám sát ngân sách nhà nước phải tuân thủ quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan”, trong quá trình nghiên cứu, đánh giá các quy định về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước tại Luật Ngân sách nhà nước, Luận văn cũng sẽ so sánh, phân tích tính tương thích, tính thống nhất với các quy định giám sát ngân sách tương tự ở một số văn bản quy phạm pháp luật khác.

Bên cạnh đó, Luận văn cũng sẽ tập trung tìm hiểu, dự đoán những thuận lợi, bất cập khi triển khai hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước khi Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 đi vào cuộc sống.

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

5.1. Phương pháp luận

Đề tài được thực hiện trên cơ sở nguyên lý của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh; quan điểm lập pháp của Đảng, Nhà nước và các chủ trương chính sách, Nghị quyết của Đảng và Quốc hội trong bối cảnh hội nhập quốc tế và cải cách hệ thống pháp luật theo tinh thần Hiến pháp mới (Hiến pháp năm 2013) - đề cao vai trò làm chủ của người dân, tăng cường công khai minh bạch, nâng cao hơn nữa hiệu quả hoạt động của hệ thống chính trị.

5.2. Phương pháp nghiên cứu

Đề tài sử dụng các phương pháp phân tích, tổng hợp, so sánh, khảo sát thực tiễn và thu thập số liệu liên quan đến hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước. Bên cạnh đó, Luận văn sử dụng phương pháp nghiên cứu quy nạp, song hành để đánh giá, dự báo những tác động của cơ chế, chính sách trước khi đi vào thực tiễn cuộc sống.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận văn

6.1. Ý nghĩa lý luận

Luận văn là công trình nghiên cứu một cách có hệ thống về các quy định pháp luật liên quan đến hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước tại Luật Ngân sách nhà nước năm 2015. Trên cơ sở so sánh với những quy định của pháp luật giám sát hoạt động ngân sách hiện hành, những quy định về giám sát việc sử dụng ngân sách quốc tế, từ đó Luận văn sẽ đóng góp về mặt khoa học pháp lý những nội dung sau:

- Luận văn làm rõ cơ sở lý luận về sử dụng ngân sách, pháp luật về giám sát việc hoạt động ngân sách ở Việt Nam.

- Luận văn kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế một số quy định chưa phù hợp, cản trở hiệu quả, hiệu lực hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước tại Luật Ngân sách nhà nước năm 2015.

6.2. Ý nghĩa thực tiễn

- Với kết quả phân tích đánh giá quy định pháp luật về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước và thực tiễn thi hành pháp luật về ngân sách và giám sát hoạt động ngân sách, Luận văn góp phần hoàn thiện pháp luật quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước (cụ thể là Luật Ngân sách nhà nước năm 2015).

- Luận văn có thể sử dụng làm tài liệu tham khảo cho các chuyên gia, sinh viên, nghiên cứu sinh cao học tại các Trường Đại học và những người quan tâm nghiên cứu giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước ở Việt Nam.

7. Cơ cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của Luận văn gồm 3 CHƯƠNG:

- CHƯƠNG 1: Cơ sở lý luận của giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước ở nước ta hiện nay.
- CHƯƠNG 2: Nhận xét, đánh giá Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước.
- CHƯƠNG 3: Giải pháp hoàn thiện pháp luật và đưa quy định của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước vào cuộc sống.

Chương 1

CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA GIÁM SÁT VIỆC SỬ DỤNG NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

1.1. Khái niệm sử dụng ngân sách nhà nước

Trong Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 không có quy định giải khái niệm “sử dụng ngân sách nhà nước”. Nói đúng ra, Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 (khoản 11 Điều 4 Luật số 83/2015/QH13) chỉ giải thích thuật ngữ đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước và quy định về việc sử dụng ngân sách của đơn vị sử dụng ngân sách. Ở đó “đơn vị sử dụng ngân sách là đơn vị dự toán ngân sách được giao trực tiếp quản lý, sử dụng ngân sách” [14, tr 1]. Trong khi đó, ngân sách nhà nước là phương tiện tài chính quan trọng để Nhà nước và các chủ thể gánh vác nhiệm vụ khác thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình: “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 bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước” [14, tr 2]. Vì vậy, khái niệm sử dụng ngân sách nhà nước không thể không được giải thích.

Hiểu theo nghĩa rộng nhất, sử dụng ngân sách nhà nước là một giai đoạn trong hệ thống tài chính công, từ thu, quản lý, sử dụng và quyết toán ngân sách nhà nước. Ở mỗi chu trình đó lại có sự tham gia của các cấp chính quyền và cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Tất cả các chủ thể đó đều sử dụng ngân sách nhà nước để thực thi chức năng, nhiệm vụ của mình. Cũng theo nghĩa rộng nhất này, sử dụng ngân sách nhà nước gắn với thu, chi ngân sách nhà nước bao gồm cả lập, chấp hành và quyết toán ngân sách nhà nước.

Hiểu theo nghĩa rộng, sử dụng ngân sách nhà nước là một giai đoạn trong chu trình ngân sách nhà nước: lập, chấp hành và quyết toán ngân sách nhà nước; trong đó, sử dụng ngân sách nhà nước liên quan chủ yếu đến khâu chấp hành ngân sách nhà nước.

Hiểu theo nghĩa hẹp, sử dụng ngân sách nhà nước chỉ liên quan đến việc quản lý, sử dụng các khoản thu, chi của các cấp ngân sách và của các đơn vị sử dụng ngân sách. Trong quan hệ sở hữu, sử dụng được phân biệt với chiếm hữu và định đoạt. Ở đây, các cấp ngân sách có thẩm quyền thu, chi riêng (thẩm quyền thu riêng, thẩm

quyền thu chung) và các đơn vị sử dụng ngân sách không phải là chủ sở hữu của các nguồn thu.

1.2. Khái niệm giám sát, giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước

1.2.1. Khái niệm về giám sát

Có nhiều cách hiểu khác nhau về giám sát, ví như:

- Theo từ điển Bách khoa Wikitionary, thì: “*giám sát là sự theo dõi, xem xét đối tượng bị theo dõi có thực hiện đúng theo một tiêu chí, ý định trước hay không. Ở một nghĩa hẹp, giám sát là việc theo dõi và kiểm tra xem việc triển khai thực hiện một nhiệm vụ cụ thể nào đó có đúng với quy định được ấn định, có đúng với mục tiêu đã được xác lập trước hay không*”

- Theo định nghĩa của Ngân hàng Thế giới (WB), thì: “*giám sát là hoạt động theo dõi, được thực hiện một cách liên tục nhằm cung cấp cho cấp quản lý và các bên có liên quan các dấu hiệu về tác động thành công hoặc không thành công ban đầu của các hoạt động, dự án, chương trình đang triển khai*”. [8, tr 35]

- Trong ngôn ngữ phổ thông, giám sát thường được hiểu là việc trông nom, coi sóc một loại công việc nhất định theo một mục tiêu, yêu cầu đã định trước.

- Trong Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân – khoản 1 Điều 2 Luật số 87/2015/QH13 thuật ngữ giám sát được giải thích như sau:

Giám sát là việc chủ thể giám sát theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của cơ quan, tổ chức cá nhân (khách thể giám sát) chịu sự giám sát trong việc tuân thủ các quy định pháp luật về thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, xử lý theo thẩm quyền hoặc yêu cầu, kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý”. [15, tr 1]

Từ các định nghĩa về giám sát có thể hiểu khái niệm về giám sát như sau:

Giám sát: là việc chủ thể giám sát (người giám sát) theo dõi, xem xét và đánh giá hoạt động của khách thể giám sát (đối tượng giám sát) có được thực hiện theo đúng yêu cầu, mục đích của chủ thể giám sát, có phù hợp với quy định của pháp luật hay không.

Trong khoa học pháp lý, **chủ thể giám sát** chính là cá nhân/tổ chức được pháp luật trao quyền (có thẩm quyền) thực hiện nhiệm vụ giám sát; **khách thể giám sát** chính là hoạt động của cá nhân/tổ chức chịu sự giám sát của chủ thể giám sát theo luật định.

Quá trình giám sát là việc giúp các tổ chức theo dõi những kết quả hoạt động của đối tượng giám sát thông qua việc thường xuyên thu thập thông tin để kịp thời hỗ trợ việc ra quyết định, đảm bảo việc giải trình trách nhiệm và tạo nền tảng cho việc đánh giá và đúc rút kinh nghiệm. Giám sát là công cụ quản lý quan trọng để theo dõi tiến độ thực hiện và hỗ trợ quá trình ra quyết định.

1.2.2. Khái niệm giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước

Trong từ điển pháp luật Việt Nam định nghĩa về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước được định nghĩa một cách cụ thể như sau: *“Giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước là việc các cơ quan có thẩm quyền (Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và Đại biểu quốc hội, ...) theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát trong việc thi hành pháp luật về quản lý, sử dụng ngân sách nhà”*.[\[28, tr 1083\]](#)

Khác với cách hiểu trên, trong giải thích thuật ngữ “giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước”. Luận văn tiếp cận ở mức độ rộng, hẹp phù hợp với khái niệm sử dụng ngân sách nhà nước. Như đã nói ở trên, khái niệm sử dụng ngân sách nhà nước có thể được hiểu ở ba cấp độ khác nhau. Tương ứng với đó, giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước cũng được hiểu ở ba cấp độ đó. Giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước trước hết được hiểu là hoạt động của các cơ quan có thẩm quyền trong việc theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của cấp ngân sách cấp dưới và của các đơn vị sử dụng ngân sách cấp dưới. Tuy nhiên, đối tượng giám sát thì rộng, hẹp khác nhau, tùy theo cách hiểu về sử dụng ngân sách nhà nước.

Hiểu theo nghĩa rộng nhất, giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước là hoạt động của các cơ quan có thẩm quyền trong việc theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của cấp ngân sách cấp dưới và của các đơn vị sử dụng ngân sách cấp dưới trong việc lập, chấp hành và quyết toán các khoản thu, chi ngân sách nhà nước, trong việc tuân thủ kỷ luật ngân sách và các quy định khác của pháp luật ngân sách nhà nước.

Hiểu theo nghĩa rộng, giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước là hoạt động của các cơ quan có thẩm quyền trong việc theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của cấp ngân sách cấp dưới và của các đơn vị sử dụng ngân sách cấp dưới trong chấp hành ngân sách

nhà nước. Đối tượng giám sát là quá trình quản lý, sử dụng ngân sách, giám sát cấu trúc ngân sách, mục lục ngân sách và tổ chức thực hiện ngân sách tại các đơn vị sử dụng ngân sách. Trong Luật Ngân sách nhà nước số 83/2015/QH13 quản lý ngân sách trải rộng từ dự toán thu/chi ngân sách, phân bổ thu/chi ngân sách nhà nước - (hoạt động tiền kiểm) và khâu chấp hành ngân sách, quyết toán ngân sách – (hoạt động hậu kiểm).

Hiểu theo nghĩa hẹp (nghĩa luận văn tiếp cận), giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước là hoạt động của các cơ quan có thẩm quyền trong việc theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của cấp ngân sách cấp dưới và của các đơn vị sử dụng ngân sách cấp dưới trong quản lý, sử dụng các khoản thu, chi của các cấp ngân sách và của các đơn vị sử dụng ngân sách. Giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước gắn với hoạt động hậu kiểm quá trình sử dụng ngân sách nhà nước. Cơ sở pháp lý để thực hiện giám sát ngân sách nhà nước không chỉ bó hẹp trong Luật Ngân sách nhà nước mà còn căn cứ vào các quy định về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước ở các văn bản quy phạm pháp luật khác (các luật khác).

1.3. Chủ thể và khách thể của giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước

Từ định nghĩa về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước, có thể khái quát chủ thể và khách thể giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước như sau:

Chủ thể giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước: là các cơ quan có thẩm quyền thực thi nhiệm vụ giám sát việc sử dụng ngân sách theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 (Quốc hội; Ủy ban thường vụ Quốc hội; Ủy ban tài chính, ngân sách của Quốc hội; Hội đồng và các Ủy ban khác của Quốc hội; Kiểm toán Nhà nước; Chủ tịch nước; Chính phủ; Bộ Tài chính; Hội đồng Nhân dân các cấp; Ủy ban Nhân dân các cấp – từ Điều 19 đến Điều 32 Luật số 83/2015/QH13 và cá nhân/tổ chức thực hiện chức năng giám sát cộng đồng – Điều 16, khoản 4 Điều 34 Luật số 83/2015/QH13).

Căn cứ theo thẩm quyền được quy định từ các điều từ Điều 19 đến Điều 34 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 (Luật số 83/2015/QH13), các chủ thể giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước thực hiện nhiệm vụ giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Đồng thời, các chủ thể giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước thực chịu trách nhiệm về kết quả giám

sát với cơ quan quản lý cấp trên, với các cơ quan giám sát dân cử (Quốc hội, Hội đồng Nhân dân các cấp) và chỉ trách nhiệm trực tiếp với nhân dân.

Khách thể của giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước: Như phân tích ở trên thì là đối tượng của giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước trước hết là các cấp ngân sách cấp dưới của chủ thể có thẩm quyền giám sát, các đơn vị sử dụng ngân sách theo luật định – *khoản 10, khoản 11 Điều 4 Luật số 83/2015/QH13*; tiếp đến là cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị ... cá nhân/tổ chức có liên quan đến việc sử dụng ngân sách nhà nước – *Điều 2 Luật số 83/2015/QH13*.

Như vậy, khách thể của giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước ở đây có thể là các cấp ngân sách và các đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước.

Theo quy định tại *Điều 2 Luật số 83/2015/QH13* thì đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước, là: “*Các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị và các tổ chức chính trị - xã hội; Các tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp được ngân sách nhà nước hỗ trợ theo nhiệm vụ Nhà nước giao; Các đơn vị sự nghiệp công lập; Các tổ chức, cá nhân khác có liên quan đến ngân sách nhà nước*” [15, tr1]. Còn theo quy định tại *khoản 11 Điều 4 Luật số 83/2015/QH13* thì đơn vị sử dụng ngân sách là đơn vị dự toán ngân sách nhà nước được giao trực tiếp quản lý, sử dụng ngân sách. (các đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước).

Như vậy, khách thể giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước ở đây đôi khi chính là các chủ thể giám sát –khi chủ thể giám sát cũng là cơ quan sử dụng ngân sách. Ở đây có sự giao thoa giữa chủ thể giám sát và khách thể giám sát, tùy theo cách cái nhìn theo chức năng, nhiệm vụ.

1.4. Đặc điểm, tính chất giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước

Giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước có những đặc trưng cơ bản sau đây:

- Giám sát hoạt động ngân sách nhà nước mang tính chính trị, tính giai cấp, thể hiện quyền lực nhà nước. Nhà nước là công cụ quyền lực của giai cấp thống trị, vì thế mỗi nhà nước khác nhau có mục tiêu, chiến lược sử dụng ngân sách nhà nước khác nhau. Do đó, đặc điểm cũng như tính chất của giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước của mỗi chính thể khác nhau - thể theo bản chất chính trị, bản chất giai cấp hay mô hình chính trị của mỗi quốc gia. Ở Việt Nam, Hiến pháp đã quy định “*nhà nước*

Việt Nam là nhà nước của dân, do dân và vì dân” [7, tr 2](*khoản 1 Điều 2 Hiến pháp năm 2013*). Nhân dân là ngân sách nhà nước, Nhà nước chỉ đại diện cho dân trong tổ chức quản lý, sử dụng ngân sách; nhân dân có quyền giám sát ngân sách để bảo đảm ngân sách do nhân dân đóng góp được sử dụng hiệu quả, tránh thất thoát, lãng phí.

- Giám sát việc sử dụng ngân sách mang tính tổng quát, toàn diện và định hướng. Hoạt động ngân sách luôn bị giới hạn bởi khả năng thu ngân sách, chính vì thế bất kỳ Nhà nước nào cũng phải xây dựng chương trình ngân sách để định hướng chi, tập trung chi cho những nhiệm vụ nhất định trong năm tài khóa nhất định. Nhà nước căn cứ mức thu ngân sách, trên phương diện tổng thể về năng lực tài chính, xác định mức chi, nội dung chi ưu tiên cho năm tài khóa. Luật Ngân sách năm 2015 quy định cụ thể về kỳ kế hoạch – tài chính 5 năm (Điều 17), kỳ kế hoạch – tài chính 3 năm (Điều 43) nhằm xác định mục tiêu kinh tế - xã hội của quốc gia, của ngành, của từng lĩnh vực, của từng địa phương; cân đối sử dụng có hiệu quả nguồn tài chính công và ngân sách nhà nước. Chính vì thế, hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách cũng có tính tổng quát, toàn diện và định hướng theo mục tiêu hoạt động thu/chi ngân sách của Chính phủ.

- Giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước phản ánh bản chất, trình độ xây dựng pháp luật của nhà nước. Thời kỳ, trước khi có Luật Ngân sách nhà nước (Luật Ngân sách nhà nước năm 1998 – Luật số 06/1998/QH10, Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 – *Luật số 01/2002/QH11*, Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 – *Luật số 83/2015/QH13*), các quy định về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước của ta cũng rất sơ sài.

Trước thời kỳ đổi mới, hoạt động giám sát ngân sách ở nước ta mang đậm tính kiểm tra nội bộ (vì việc chi ngân sách ở thời kỳ này mang đậm tính cấp – phát). Kể từ đổi mới mở cửa, Nhà nước ta chủ trương xây dựng nhà nước pháp quyền, đề cao vai trò làm chủ của người dân, đề cao minh bạch, dân chủ (theo Hiến pháp mới), hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách cũng được nâng cao phù hợp với nền tảng phát triển của pháp luật thời kỳ đổi mới, và tư tưởng nhà nước pháp quyền của dân do dân theo Hiến pháp 2013.

1.5. Mục đích, vai trò của giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước

- Mục đích giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước:

Vì sao phải có sự giám sát hoạt động ngân sách? Như chúng ta biết một mô hình nhà nước, kể cả nhà nước xã hội chủ nghĩa (trong đó có Việt Nam) cũng không thoát khỏi những vấn đề liên quan đến lạm quyền, quan liêu, tư lợi... Vì vậy, người ta cũng nhận ra rằng Chính phủ sẽ vấp phải những thất bại nhất định trong việc quyết định chính sách công, thất bại trong việc triển khai thực thi những chính sách công nếu như không thực thi triển khai hoạt động giám sát một cách hiệu quả. Xét trên nguồn gốc hình thành ngân sách nhà nước, thì NSNN được thu từ nhiều nguồn khác nhau nhưng đều được coi là tiền của dân. Chính phủ được nhân dân giao quyền quản lý, sử dụng ngân sách để phục vụ lợi ích chung của xã hội. Vì vậy, giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước là yêu cầu tất yếu để giảm thiểu các thiệt hại khi sử dụng những đồng tiền đóng góp của nhân dân, của xã hội. Đây chính là mục đích của giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước.

Mục đích cụ thể của giám sát việc sử dụng ngân sách theo Luật Ngân sách năm 2015 đó là: Đảm bảo hiệu quả, hiệu lực của pháp luật ngân sách (khi Chính phủ thay mặt Nhà nước, nhân dân thực thi các nhiệm vụ thu – chi ngân sách để thực hiện các mục tiêu, chiến lược về kinh tế - xã hội, chính trị, quốc phòng an ninh v.v... đã được Quốc hội – cơ quan quyền lực tối cao, cơ quan đại diện cho nhân dân phê chuẩn). Đảm bảo tính minh bạch, dân chủ và hiệu quả trong hoạt động chấp hành ngân sách.

Nói theo tinh thần của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, giám sát việc sử dụng ngân sách cần đảm bảo 3 yêu cầu cơ bản, đó là:

i) Đảm bảo mục tiêu chính sách: giám sát ngân sách nhà nước để theo dõi, đánh giá xem các luật, Nghị quyết về ngân sách của Quốc hội có được thực thi không? Quá trình triển khai có phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế xã hội của Đảng và Nhà nước (đã được Quốc hội phê chuẩn, thông qua) hay không.

ii) Tuân thủ các quy định của pháp luật: giám sát ngân sách nhà nước để đảm bảo hoạt động thu, chi ngân sách nhà nước phải tuân thủ theo những quy định, thủ tục và đúng với thẩm quyền theo luật định, để đảm bảo công bằng, khách quan, minh bạch trong quản lý thu – chi ngân sách.

iii) *Hiệu quả kinh tế*: giám sát ngân sách nhà nước để đảm bảo nguồn lực tài chính có hạn của quốc gia được quản lý, sử dụng một cách hiệu quả. Khi xét về hiệu quả kinh tế, giám sát ngân sách nhà nước thường quan tâm tới hiệu quả phân bổ và hiệu quả hoạt động. Hiệu quả phân bổ chỉ tiêu được đánh giá dựa trên các ưu tiên chiến lược và hiệu lực của các chương trình công. Về hiệu quả hoạt động, việc giám sát ngân sách nhà nước nhằm mục đích phát hiện những chương trình hoạt động kém hiệu quả sang các chương trình có hiệu quả xã hội cao hơn, khuyến khích phân bổ từ chương trình ưu tiên thấp hơn sang những chương trình ưu tiên cao hơn.

Cả ba yêu cầu trên đều có vai trò rất quan trọng, nhất là để đạt được các yêu cầu về mặt hiệu quả kinh tế thì cần quan tâm tới vấn đề xây dựng thể chế (xây dựng hệ thống pháp luật) theo hướng phân cấp phân quyền gắn với phân định trách nhiệm.

- Vai trò giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước:

Tổ chức bộ máy nhà nước ở nhiều quốc gia thể hiện dưới hình thức này hay hình thức khác, nhưng cơ bản vẫn được cấu thành từ ba bộ phận đó là lập pháp, hành pháp và tư pháp. Trong mô hình nhà nước xã hội chủ nghĩa ở nước ta Quốc hội là cơ quan quyền lực tối cao, Quốc hội được đặt ở vị trí trung tâm – có quyền lập hiến, lập pháp và quyết định các vấn đề quan trọng của quốc gia (trong đó có quyền giám sát việc sử dụng ngân sách của Chính phủ, các đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước).

Nhà nước Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa; là nhà nước của dân, do dân và vì dân. Chính vì thế, giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước có vai trò hết sức quan trọng trong việc thực thi quyền lực của dân thông qua việc theo dõi, giám sát hoạt động thu – chi ngân sách của cơ quan hành pháp. Giám sát hoạt động ngân sách nhà nước để việc sử dụng ngân sách đúng mục đích, có hiệu quả và để nguồn lực tài chính được tập trung phục vụ lợi ích cộng đồng, chống lại sự lạm quyền, nâng cao trách nhiệm của cơ quan quản lý – sử dụng ngân sách, cũng như cơ quan giám sát việc thực thi hoạt động ngân sách.

1.6. Hình thức, phương thức giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước

1.6.1. Các hình thức giám sát ngân sách nhà nước

Căn cứ theo thời điểm tiến hành giám sát, giám sát hoạt động ngân sách nhà nước được chia ra làm 02 hình thức chính: *Giám sát trước* và *Giám sát sau*:

- **Giám sát trước:** Là hoạt động can thiệp của các cơ quan giám sát như Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp... có những động thái gây ảnh hưởng tới hoạt động chi – thu ngân sách, thông qua các công cụ như: ban hành luật, nghị quyết, các văn bản quy phạm pháp luật khác v.v...

- **Giám sát trước** thường tập trung vào các vấn đề lớn có tính chất đường lối, chính sách như (bao gồm hệ thống quản lý công, cấu trúc và hình thái của hệ thống quản lý ngân sách v.v...).

Giám sát trước cũng tác động tới cấu trúc quyền lực của hệ thống cơ quan giám sát thông qua việc luật hóa các mô hình giám sát hoạt động ngân sách nhà nước (thành lập tác tổ chức giám sát, phân định thẩm quyền giám sát hoạt động ngân sách nhà nước các cấp). Giám sát trước phải đảm bảo rằng chính sách phải được phản ánh đầy đủ trong phân bổ ngân sách.

- **Giám sát sau:** là hoạt động can thiệp của các cơ quan giám sát trong hoặc sau quá trình ngân sách đã thực hiện xong. Giám sát sau tập trung nhiều vào đánh giá việc tuân thủ chính sách pháp luật, tác động của chính sách và một nhiệm vụ quan trọng nữa là kiến nghị đề xuất bổ sung, sửa đổi chính sách nếu cần. Với sự hỗ trợ của các cơ quan như Kiểm toán Nhà nước và các thiết chế giám sát xã hội khác giám sát sau ngày càng được coi trọng, hoạt động giám sát sau ngày càng trở nên minh bạch và hiệu quả.

- **Các hình thức giám sát khác:** Bên cạnh 02 hình thức giám sát chính là giám sát trước và giám sát sau, căn cứ đối tượng giám sát, hình thức giám sát và thẩm quyền giám sát người ta còn phân định ra các loại hình thức giám sát khác, cụ thể như: Giám sát từ xa, Giám sát nội bộ, Giám sát ngoài, Giám sát trong v.v...

Ngoài ra, căn cứ vào các giai đoạn của hoạt động ngân sách, hoạt động giám sát ngân sách nhà nước bao gồm: giám sát lập dự toán, giám sát thực hiện dự toán ngân sách và giám sát hệ thống kiểm soát ngân sách:

+ **Giám sát lập dự toán:** là giám sát việc xây dựng chính sách và cụ thể hóa biện pháp thi hành chính sách. Ở khâu này vai trò của Bộ Tài chính trong việc rà soát, cân đối thu – chi và vai trò của Quốc hội trong lập kế hoạch có ý nghĩa rất quan trọng.

Hiệu quả kinh tế của hoạt động phân bổ, quản lý và sử dụng ngân sách ở công đoạn này rất quan trọng. Vai trò của giám sát trong lập dự toán có thể tạo ra

giá trị gia tăng cho hoạt động ngân sách thông qua việc xác định lại những ưu tiên quốc gia, nhằm tối ưu hoá việc phân bổ, sử dụng nguồn ngân sách hữu hạn của Nhà nước, phục vụ mục tiêu chiến lược kinh tế - xã hội.

+ Giám sát thực hiện ngân sách: là giám sát quá trình quản lý, sử dụng ngân sách, giám sát cấu trúc ngân sách, mục lục ngân sách và tổ chức thực hiện ngân sách tại các đơn vị sử dụng ngân sách.

Trong hoạt động giám sát thực hiện ngân sách, nhiều cơ quan giám sát (như thanh tra tài chính, kiểm toán nhà nước và đặc biệt là Quốc hội) là những cơ quan, căn cứ theo chức năng nhiệm vụ thực hiện các hoạt động giám sát thực hiện ngân sách.

+ Giám sát hệ thống kiểm soát ngân sách: là hoạt động giám sát thông qua các công cụ báo cáo, kết toán, kiểm toán... Qua các kết quả báo cáo, người ta đánh giá được bức tranh tổng thể của hoạt động ngân sách, từ đó có thể có những định hướng, mục tiêu, chương trình giám sát cụ thể.

Trong phạm vi nghiên cứu có hạn, Luận văn chỉ tập trung vào nghiên cứu các quy định pháp luật liên quan đến tổ chức, thực hiện giám sát việc sử dụng ngân sách (tức là giám sát sau – giám sát việc sử dụng ngân sách ở trong và sau quá trình triển khai nhiệm vụ chi ngân sách; giám sát quá trình quản lý, sử dụng ngân sách, giám sát cấu trúc ngân sách, mục lục ngân sách và giám sát việc tổ chức thực hiện ngân sách tại các đơn vị sử dụng ngân sách).

1.6.2. Phương thức giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước

Trên cơ sở lý luận như đã trình bày ở các phần trên có thể thấy, phương thức thực hiện giám sát việc sử dụng ngân sách trong phạm vi nghiên cứu của Luận văn là việc cá nhân/tổ chức có thẩm quyền giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước dựa trên những quy định về quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước được quy định tại Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 để tổ chức bộ máy, tiến hành triển khai hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách. Cụ thể như:

- Phương thức giám sát ngân sách theo khoản mục:

Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 quy định các khoản mục chi tiêu ngân sách.

Hay nói khác đi, chi tiêu ngân sách được khoản mục hoá. Nhưng khoản mục này luôn luôn được chi tiết và định rõ số tiền cho một cơ quan cụ thể hoặc cho các tiểu mục được phép chi là bao nhiêu. Điểm quan trọng nhất của phương thức giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước theo khoản mục là quy định cụ thể về trần chi tiêu từng khoản mục, nhằm khống chế đơn vị sử dụng ngân sách không được chi tiêu vượt quá mức phân bổ. Tuy nhiên, phương thức giám sát việc sử dụng ngân sách theo khoản mục cũng có những nhược điểm: Chỉ nhấn mạnh đến tính tuân thủ nên chưa trả lời được câu hỏi về phân phối nguồn lực – vì sao phải chi tiêu và chi tiêu ngân sách như thế nào; Chỉ giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước trong ngắn hạn.

- Phương thức giám sát theo công việc thực hiện:

Là phương thức giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước dựa trên khối lượng hoạt động của mỗi đơn vị sử dụng ngân sách. Phương pháp này gắn chi phí ngân sách với kết quả thực hiện công việc. Phương pháp giám sát theo công việc thực hiện cho phép kiểm soát tốt kỷ luật tài khoá. Tuy nhiên hạn chế của phương pháp giám sát này là chưa tính tới hiệu lực của chi tiêu ngân sách nhà nước (nhất là trong bối cảnh nguồn ngân sách nhà nước còn rất hạn hẹp).

- Phương thức giám sát theo chương trình:

Là phương thức giám sát việc sử dụng ngân sách theo chương trình, theo mục tiêu. Nghĩa là, việc giám sát dựa trên hệ thống phân phối việc sử dụng các nguồn lực, trên cơ sở gắn kết chi phí chương trình và kết quả của những chương trình đầu tư công. Trong quá trình tiếp cận phương thức giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước theo chương trình, người ta thấy rằng việc xác định như vậy vẫn chưa hoàn hảo. Tuy nhiên, giám sát việc sử dụng ngân sách theo chương trình là nền tảng cơ bản để tiếp cận phương thức giám sát ngân sách theo đầu ra và kết quả.

- Phương thức giám sát theo đầu ra và kết quả:

Là phương thức giám sát dựa trên kết quả tiếp cận thông tin về việc sử dụng ngân sách nhà nước. Phương thức này giúp đánh giá hiệu quả, hiệu lực của việc sử

dụng ngân sách nhà nước; đánh giá sự gắn kết chặt chẽ giữa kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội với kế hoạch sử dụng ngân sách nhà nước.

Kết luận Chương 1

Quá trình nghiên cứu cơ sở lý luận về sử dụng ngân sách nhà nước, giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước ở Chương 1, Luận văn đã nghiên cứu xây dựng được cơ sở lý luận cho việc nghiên cứu giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước qua việc làm rõ các vấn đề của việc nghiên cứu, như:

- Xây dựng được định nghĩa về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước. Giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước được hiểu theo các cấp độ khác nhau. Ở nghĩa hẹp nhất (đối tượng nghiên cứu của luận văn), giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước được hiểu là hoạt động của các cơ quan có thẩm quyền trong việc theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của cấp ngân sách cấp dưới và của các đơn vị sử dụng ngân sách cấp dưới trong quản lý, sử dụng các khoản thu, chi của các cấp ngân sách và của các đơn vị sử dụng ngân sách

- Làm rõ đâu là chủ thể giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước, đâu là khách thể nghiên cứu việc sử dụng ngân sách nhà nước. Trên cơ sở đó đề ra đối tượng nghiên cứu cho Luận văn.

- Xác định được nội dung giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước. Trên cơ sở đó, xác định rõ được: mục đích nghiên cứu giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước, cũng như vai trò của việc nghiên cứu vấn đề giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước quy định tại Luật Ngân sách nhà nước năm 2015.

Trên nền tảng lý luận đó, Luận văn bước đầu đã gợi mở hướng nghiên cứu cho Chương 2 – đánh giá những quy định pháp luật về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước tại Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 và những quy định về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước mà Luật Ngân sách nhà nước dẫn chiếu hoặc chịu tác động từ văn bản quy phạm pháp luật khác.

Chương 2

NHẬN XÉT, ĐÁNH GIÁ LUẬT NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC NĂM 2015 VỀ GIÁM SÁT VIỆC SỬ DỤNG NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

2.1. Tính khách quan, sự cần thiết của việc sửa đổi, bổ sung quy định hiện hành về giám sát việc sử dụng ngân sách

2.1. 1. Những thành quả mà giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước đạt được khi triển khai Luật Ngân sách nhà nước năm 2002

Sau hơn 10 năm tổ chức thực hiện, dưới sự giám sát của Quốc hội, sự chỉ đạo sát sao của Chính phủ và nỗ lực của các Bộ, ngành, địa phương, các đơn vị sử dụng ngân sách, các quy định về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước của Luật ngân sách nhà nước năm 2002 đã đi vào cuộc sống và đạt được nhiều kết quả quan trọng, như: góp phần làm lành mạnh nền tài chính quốc gia; giảm thiểu những thất thoát, lãng phí trong quá trình quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước; đóng góp tích cực để thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, tạo động lực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH), ổn định chính trị, nâng cao đời sống nhân dân, bảo đảm quốc phòng, an ninh. Cụ thể như:

- Luật đã tạo khuôn khổ pháp lý cho việc triển khai công tác giám sát việc sử dụng ngân sách thông qua việc ban hành các quy định có tính nguyên tắc về: thu ngân sách, định mức phân bổ chi NSNN, các chính sách, chế độ, tiêu chuẩn về chi NSNN do Trung ương thống nhất ban hành, áp dụng trong phạm vi cả nước.

Đây là nền tảng, cơ sở pháp lý để hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước dựa vào đó triển khai công tác giám sát hiệu quả, góp phần to lớn cho việc sử dụng nguồn tài lực có hạn của nhà nước được sử dụng đúng chỗ, tiết kiệm, hiệu quả, công khai minh bạch, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội.

- Luật đã xây dựng các quy định để gắn quyền hạn với trách nhiệm đã tạo sự chuyển biến quan trọng trong công tác giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước; tạo thế chủ động, chất lượng và hiệu quả từng bước nâng hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước lên một tầm cao mới.

- Luật đã xây dựng các quy định để bảo đảm vai trò quyết định của Quốc hội về NSNN và tăng thực quyền, tính chủ động của HĐND các cấp trong giám sát việc sử dụng ngân sách qua tại từng khâu của quy trình ngân sách, như: quy định về giám sát quyết định dự toán ngân sách, phân bổ ngân sách và phê chuẩn quyết toán ngân sách. Phân định rõ quyền hạn giám sát việc sử dụng ngân sách của Chính phủ và Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp, bảo đảm sự chỉ đạo điều hành thống nhất trên cả nước. Quy định trách nhiệm và nâng cao quyền chủ động trong giám sát việc quản lý, sử dụng ngân sách của các Bộ, địa phương và đơn vị sử dụng ngân sách.

- Luật đã xây dựng quy trình, phương thức, thủ tục hành chính trong việc lập, chấp hành ngân sách đã được cải tiến mạnh mẽ (trong đó nổi bật là việc thực hiện phương thức rút dự toán tại Kho bạc Nhà nước, thay cho cấp phát bằng hạn mức kinh phí như trước đây). Nhờ việc lành mạnh hóa các thủ tục hành chính và các công việc sự vụ không thực sự cần thiết, tiết kiệm thời gian và chi phí xã hội cho hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước; nâng cao hiệu lực, kỷ cương, lý luật tài chính.

- Luật cũng ban hành những quy định về công khai ngân sách. Trên cơ sở đó hoạt động kiểm tra nội bộ, cũng như của cấp trên với cấp dưới và phát huy mạnh mẽ vai trò giám sát của các đoàn thể, quần chúng nhân dân, người lao động, góp phần nâng cao hiệu quả giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, chống tham nhũng. Đồng thời, tạo được kênh thông tin quan trọng phục vụ cho việc phân tích, đánh giá, nghiên cứu của các tổ chức, cá nhân.

2.1.2. Những tồn tại, hạn chế trong giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước khi triển khai Luật Ngân sách nhà nước năm 2002

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả tích cực mà Luật ngân sách nhà nước năm 2002 đã đạt được, hoạt động của ngân sách nhà nước cũng như cơ chế giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước theo pháp luật ngân sách hiện hành cũng còn bộc lộ một số hạn chế. Cụ thể như:

- Hiệu quả giám sát việc sử dụng nhà nước chưa cao, nhất là trong lĩnh vực chi đầu tư phát triển và các khoản mua sắm trong chi thường xuyên; công tác xã hội hoá, đổi mới cơ chế hoạt động đối với các đơn vị sự nghiệp công lập tuy có nhiều chuyển biến tích cực, song triển khai thực hiện còn chậm, kết quả đạt được còn hạn chế, tình

trạng biên chế tăng lên kéo theo các khoản chi lương, mua sắm dẫn đến nhiệm vụ chi ngân sách nhà nước ngày càng nặng nề; tình trạng chi tiêu kém hiệu quả, lãng phí chậm được khắc phục.

- Cơ chế giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước chưa thống nhất, chưa có sự tách bạch giữa các cấp giám sát, vừa trùng lặp và còn chưa phù hợp với thông lệ quốc tế; ngân sách cấp tỉnh được phép huy động về bản chất là bội chi những chưa được tổng hợp vào bội chi ngân sách nhà nước để Quốc hội quyết định.

- Hoạt động giám sát việc phân cấp nguồn thu thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành ngân sách trung ương hưởng 100% và phân cấp nguồn thu giữa các cấp NSDP còn có một số điểm chưa chỉ ra được những bất cập trong việc quản lý sử dụng ngân sách nhà nước ở lĩnh vực này: Ví như, quy định ngân sách cấp xã được hưởng tối thiểu 70% của 5 khoản thu (gồm: thuế chuyển quyền sử dụng đất; thuế nhà đất; thuế môn bài thu từ cá nhân, hộ kinh doanh; thuế sử dụng đất nông nghiệp thu từ hộ gia đình; lệ phí trước bạ nhà đất). Khiến quá trình thực hiện, một số nơi thừa nguồn bảo đảm nhiệm vụ chi, trong khi nhiều nơi nguồn thu chưa bảo đảm được nhiệm vụ chi.

- Về thẩm quyền ban hành nội dung, hình thức, phương thức giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước và cả nội dung quy định về phối hợp trong giám sát việc sử dụng ngân sách ở các cấp chưa quy định cụ thể trong Luật, mà giao cho Chính phủ quy định. Trong khi đó, các quy định về vấn đề này ở các văn bản quy phạm pháp luật (luật) được dẫn chiếu lại sơ sài, không phù hợp với tính chất chuyên môn, nghiệp vụ giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước; thậm chí có nơi, có lúc còn quy định chồng chéo, vi Hiến (hạn chế thẩm quyền giám sát theo Hiến pháp).

- Chưa có các quy định giám sát tính hiệu quả hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp, các thiết chế giám sát cộng đồng (Mặt trận Tổ quốc các cấp) v.v... trong hoạt động giám sát việc dự toán, phân bổ, kiểm toán, quyết toán ngân sách nhà nước. Chưa xây dựng được những Quy chế phối hợp có tính bắt buộc giữa cơ quan hành pháp với cơ quan lập pháp, cơ quan giám sát (Hội đồng nhân dân, Mặt trận Tổ quốc các cấp), đặc biệt là ở Quy chế phối hợp giám sát việc quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước ở cấp xã.

- Luật thiếu nhưng quy định cụ thể về công khai thông tin về quản lý, giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước công khai thông tin. Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 mới chỉ quy định nội dung công khai, hình thức công khai một cách chung chung. Chưa quy định những nội dung gì phải công khai, nhưng nội dung gì thì chỉ công khai một phần, những nội dung gì thuộc bí mật quốc gia. Hơn nữa, chỉ quy định công khai dự toán, quyết toán ngân sách mà chưa quy định công khai tình hình thực hiện dự toán ngân sách của các cấp, các đơn vị dự toán ngân sách, chưa quy định công khai kết quả thực hiện các kiến nghị của Kiểm toán nhà nước, chưa công khai thủ tục thu, chi ngân sách nhà nước. Chưa có quy định về giám sát của cộng đồng.

- Thiếu các quy định xử lý cụ thể trong các trường hợp giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước cho tại các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách; các trường hợp sử dụng ngân sách nhà nước tham gia hoạt động đầu tư, mua cổ phần ở các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ dưới 50% vốn điều lệ v.v... Các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách có mối quan hệ chặt chẽ với ngân sách nhà nước, song Luật chưa điều chỉnh, dẫn đến có xu hướng thành lập nhiều quỹ nhưng nguồn thu của các quỹ lại chủ yếu từ nguồn ngân sách nhà nước làm phân tán nguồn lực của NSNN; một số quỹ hoạt động chưa thực sự hiệu quả.

- Thiếu các quy định về ứng dụng công nghệ tin học, viễn thông vào phục vụ hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước. Trong bối cảnh nước đang đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, ứng dụng công nghệ tin học quản lý, giám sát nhiều lĩnh vực nhiều ngành, ví như: cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, cơ sở dữ liệu quốc gia về kiểm soát thủ tục hành chính, cơ sở dữ liệu quốc gia về xử lý vi phạm hành chính (đã được luật hoá tại Luật Xử lý vi phạm hành chính, đang triển khai) và ứng dụng quản lý ngân sách nhà nước ở kho bạc v.v...

Tóm lại:

Để triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013, kế thừa những thành tựu, khắc phục những tồn tại của Luật ngân sách nhà nước năm 2002, để đáp ứng yêu cầu mới đặt ra trong quá trình tiếp tục đổi mới cơ chế quản lý kinh tế, cải cách hành chính, bảo đảm thống nhất, đồng bộ với quy định của Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương và đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế, thực hiện Nghị quyết

Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X và lần thứ XI của Đảng cần thiết phải sửa đổi Luật ngân sách nhà nước năm 2002 một cách căn bản, toàn diện. Do đó, việc xây dựng, ban hành Luật ngân sách nhà nước năm 2015 thay thế cho Luật ngân sách nhà nước năm 2002 là rất cần thiết.

2.2. Nội dung và những điểm mới của Luật ngân sách nhà nước 2015 về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước

Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015 (*Luật số 83/2015/QH13*) ban hành ngày 25/6/2015 và có hiệu lực từ năm ngân sách 2017, dự kiến vào ngày 01/01/2017. Đây là đạo luật quan trọng là nền tảng pháp lý trong quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước nói chung; trong giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước nói riêng.

Trên cơ sở so sánh với những quy định của pháp luật ngân sách hiện hành, Luận văn khái quát theo nhóm vấn đề về những nội dung mới liên quan đến hoạt động giám sát và sử dụng ngân sách nhà nước được quy định tại Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, cụ thể như sau:

- **Về phạm vi giám sát - Điều 5 Luật số 83/2015/QH13:** Luật Ngân sách năm 2015 không quy định trực tiếp phạm vi giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước, nhưng nó được quy định gián tiếp thông qua việc Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 bổ sung một điều xác định rõ về phạm vi ngân sách.

Trên cơ sở xác định những đối tượng thuộc phạm vi ngân sách, hoạt động giám sát mới thực hiện nhiệm vụ giám sát của mình. Ví như:

(i) Đối với các khoản phí, lệ phí *điểm a, điểm b khoản 1 Điều 5 Luật số 83/2015/QH13* quy định rõ phí, lệ phí nộp toàn bộ vào NSNN (như đối với thuế) – quy định: Đối với phí thu từ các hoạt động dịch vụ do Nhà nước đầu tư và cơ quan quản lý nhà nước thực hiện thì nộp toàn bộ vào NSNN, trường hợp được khoán chi phí hoạt động thì được khấu trừ. Đối với phí thu từ hoạt động dịch vụ do đơn vị sự nghiệp công lập và doanh nghiệp nhà nước thì được phép trích lại một phần hoặc toàn bộ, phần còn lại thực hiện nộp ngân sách theo quy định của pháp luật về phí, lệ phí và pháp luật có liên quan;

Đây là cơ sở pháp lý để, hoạt động giám sát thực tiến hành theo dõi, đánh giá việc chấp hành quy định mới về phí, lệ phí

(ii) Đối với khoản thu từ hoạt động xổ số kiến thiết (XSKT) – *Điểm i khoản 1 Điều 37 Luật số 83/2015/QH13 “Thu từ hoạt động xổ số kiến thiết”* [14, tr 14] khẳng định thu từ hoạt động XSKT là khoản thu NSDP được hưởng 100%; nguồn thu XSKT (cùng với nguồn thu tiền sử dụng đất) không dùng để xác định tỷ lệ phần trăm (%) đối với các khoản thu phân chia giữa NSTW và NSDP và xác định số bổ sung cân đối từ NSTW cho NSDP.

Ở nội dung này, Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 xây dựng cơ sở cho hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước ở khâu phân định thẩm quyền thu ngân sách nhà nước giữ hai cấp NSTW và NSDP.

- Về bổ sung quy định giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước trong thời kỳ có biến động – khoản 1 Điều 52 Luật số 83/2015/QH13: Luật Ngân sách nhà nước bổ sung quy định để giám sát chặt chẽ hơn việc điều chỉnh nguồn thu trong trường hợp thu ngân sách có biến động tăng đột biến trong thời kỳ ổn định ngân sách. Hiện nay, có nhiều dự án đầu tư lớn trong các lĩnh vực điện tử, luyện thép, lọc dầu, điện hạt nhân,... Khi các dự án này đi vào hoạt động sẽ phát sinh nguồn thu ngân sách lớn. Vì vậy, để phù hợp với cân đối chung, cần thiết phải bổ sung vào Luật NSNN năm 2015 quy định. Về giám sát hoạt động này, Luật quy định: Trường hợp đặc biệt có phát sinh nguồn thu từ dự án mới đi vào hoạt động trong thời kỳ ổn định ngân sách làm ngân sách địa phương tăng thu lớn thì số tăng thu phải nộp về ngân sách cấp trên. Trên cơ sở giám sát của Quốc hội với việc điều chỉnh của Chính phủ trình Quốc hội; giám sát của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình Hội đồng nhân dân cùng cấp với việc điều chỉnh ở ngân sách địa phương cùng cấp.

- Về bổ sung thẩm quyền giám sát đối với dự phòng ngân sách – Điều 10 Luật số 83/2013/QH13:

Luật NSNN năm 2002 quy định, dự toán chi NSTW và ngân sách các cấp chính quyền địa phương được bố trí khoản dự phòng từ 2 đến 5% tổng chi để chi phòng chống, khắc phục hậu quả thiên tai, hoả hoạn, nhiệm vụ phát sinh quan trọng về quốc phòng, an ninh và nhiệm vụ cấp bách khác phát sinh ngoài dự toán. Thực tế trong những năm qua ngoài các nội dung chi từ dự phòng ngân sách quy định trong Luật NSNN, dự phòng ngân sách còn phải sử dụng để phòng, chống, khắc phục hậu quả dịch bệnh, thực hiện các chế

độ chính sách mới về xoá đói giảm nghèo, an sinh xã hội và một số nhiệm vụ cần thiết khác mà dự toán chưa bố trí hoặc bố trí thiếu nhưng phải thực hiện ngay trong năm.

Việc sử dụng dự phòng ngân sách để thực hiện các nhiệm vụ này là cần thiết, tuy nhiên, do Luật NSNN năm 2002 chưa quy định rõ ràng nên khi thực hiện, cơ quan thanh tra, kiểm toán còn có ý kiến cho rằng một số trường hợp sử dụng dự phòng chưa đúng với quy định của Luật NSNN.

Vì vậy, để đảm bảo cơ sở pháp lý trong quá trình tổ chức thực hiện, Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 quy định: Ngoài những nội dung chi phòng chống, khắc phục hậu quả thiên tai, hoả hoạn, nhiệm vụ phát sinh quan trọng về quốc phòng, an ninh; bổ sung thêm nội dung được phép sử dụng từ nguồn dự phòng ngân sách, gồm: khắc phục thảm họa; dịch bệnh; cứu đói và các nhiệm vụ và các nhiệm vụ cần thiết khác thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách cấp mình mà chưa được dự toán.

Tuy nhiên, để bảo đảm việc sử dụng dự phòng chặt chẽ, Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 cũng quy định rõ thẩm quyền và giám sát việc sử dụng dự phòng, như:

- + Chính phủ quy định việc sử dụng dự phòng của NSTW, định kỳ báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội, báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất.

- + UBND quyết định sử dụng dự phòng NSDP, định kỳ báo cáo Thường trực HĐND, báo cáo HĐND cùng cấp tại kỳ họp gần nhất.

- **Về bổ sung quy định giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước tại các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách – Điểm h khoản 1 Điều 47; khoản 7 Điều 65:** Luật NSNN năm 2002 không điều chỉnh các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách và các quỹ hoạt động theo quy định của pháp luật và điều lệ của quỹ. Nhưng, thực tế vẫn có một số khoản thu của NSNN được tách ra đưa vào các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách. Cách làm này tuy đạt được một số mục tiêu nhất định, song làm phân tán nguồn lực NSNN, một số quỹ có số dư khá trong khi quỹ NSNN có lúc thiếu hụt, phải đi vay. Một số trường hợp sử dụng quỹ không đúng mục tiêu, không hiệu quả do không chịu sự kiểm soát của Luật NSNN.

Vì vậy, cần quy định rõ ràng hơn, chặt chẽ để đảm bảo việc giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước tại các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách một cách hiệu quả. Luật NSNN năm 2015 quy định: 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 khi đáp ứng đủ các điều kiện sau: được thành lập và hoạt động theo đúng quy định của pháp luật; có khả năng tài chính độc lập; có nguồn thu, nhiệm vụ chi không trùng với nguồn thu, nhiệm vụ chi của ngân sách nhà nước.

Về thẩm quyền giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước tại các quỹ này, Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 giao: Chính phủ, Ủy ban nhân dân để báo cáo Quốc hội, Hội đồng nhân dân theo thẩm quyền thực hiện việc kiểm tra báo cáo của Bộ Tài chính, Sở Tài chính tổng hợp tình hình thực hiện kế hoạch, dự kiến kế hoạch tài chính năm sau, quyết toán thu, chi của các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách, cùng với dự toán, quyết toán NSNN hàng năm.

- Về bổ sung quy định thẩm quyền giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước của cộng đồng – Điều 16 Luật số 83/2015/QH13: Để phát huy hơn nữa hiệu quả của việc công khai và giám sát NSNN của cộng đồng, Luật Nhà nước năm 2015 đã bổ sung quy định các cấp ngân sách và các đơn vị sử dụng ngân sách có trách nhiệm công khai tình hình thực hiện dự toán ngân sách; việc công khai phải kèm theo báo cáo thuyết minh; công khai kết quả thực hiện các kiến nghị của Kiểm toán nhà nước; công khai các thủ tục NSNN; giám sát thực hiện NSNN của cộng đồng.” *Ngân sách nhà nước được giám sát bởi cộng đồng. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp chủ trì tổ chức việc giám sát ngân sách nhà nước của cộng đồng. Nội dung giám sát ngân sách nhà nước của cộng đồng gồm: a) Việc chấp hành các quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước; b) Tình hình thực hiện dự toán ngân sách nhà nước hằng năm; c) Việc thực hiện công khai ngân sách nhà nước theo quy định tại Điều 15 của Luật này”* [14, tr 6].

Tại Điều 16 Luật số 83/2015/QH13 quy định thẩm quyền tổ chức giám sát việc sử dụng ngân sách của cộng đồng cho Mặt trận Tổ quốc các cấp.

Tại Điều 16 Luật số 83/2015/QH13 cũng bổ sung quy định các đối tượng có trách nhiệm phải thực hiện công khai theo quy định, mà không thực hiện công khai đầy đủ, đúng hạn thì sẽ bị xử lý theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 mới chỉ dừng lại ở dẫn chiếu, mà chưa quy định cụ thể chế

tài xử lý (trong khi các văn bản quy phạm pháp luật khác có quy định liên quan tới giám sát việc công khai ngân sách, cung chưa có chế tài cụ thể để xử lý những vi phạm phát sinh trên thực tế).

- **Về bổ sung quy định về nhiệm vụ, quyền hạn giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước của các tổ chức, cá nhân – Chương II (gồm 16 Điều, từ Điều 19 đến Điều 34):** Chương này quy định nhiệm vụ, thẩm quyền giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước của: Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội; nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước, của Chính phủ, Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng nhà nước, Kiểm toán nhà nước, Tổng Kiểm toán nhà nước, các bộ, cơ quan trung ương; nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, UBND các cấp và trách nhiệm các đơn vị dự toán, các tổ chức, cá nhân trong lĩnh vực NSNN. Cụ thể như sau:

- Quy định thẩm quyền của Quốc hội trong việc giám sát các việc sử dụng ngân sách tại các khía cạnh: quyết định chính sách cơ bản về tài chính - NSNN; mức giới hạn an toàn nợ quốc gia, nợ công, nợ chính phủ; kế hoạch tài chính 5 năm; dự toán NSNN, phân bổ NSTW; bội chi NSNN (bao gồm bội chi NSTW và bội chi NSDP, chi tiết từng địa phương); tổng mức vay của NSNN, bao gồm vay để bù đắp bội chi NSNN và vay để trả nợ gốc của NSNN; tỷ lệ phần trăm (%)

phân chia các khoản thu phân chia giữa NSTW và ngân sách từng địa phương,...

- Quy định thẩm quyền giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước của Ủy ban thường vụ Quốc hội trong việc quyết định nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ NSNN; bổ sung dự toán số tăng thu NSNN; phân bổ, sử dụng số tăng thu, số tiết kiệm chi của NSTW,...

- Quy định thẩm quyền giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước của Chính phủ, Bộ Tài chính và HĐND cấp tỉnh trong việc ban hành và chấp hành chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi NSNN.

- **Bổ sung quy định về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước đối với nguồn thu, nhiệm vụ chi của ngân sách các cấp – Chương 3 (gồm 06 Điều, từ Điều 35 đến Điều 40):** Chương này quy định nhiệm vụ giám sát, thẩm quyền giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước ở khía cạnh cụ thể về: nguồn thu, nhiệm vụ chi của NSTW và NSDP; giám sát việc tuân thủ các quy định về phân cấp ngân sách theo hướng đẩy mạnh phân cấp

cho địa phương để chủ động thực hiện nhiệm vụ phát triển KT-XH, bảo đảm quốc phòng, an ninh trên địa bàn và thực hiện các chính sách an sinh xã hội, xoá đói giảm nghèo. Cụ thể tại các nội dung sau:

- Tăng cường quyền hạn giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước cho HĐND cấp tỉnh trong việc quyết định việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách ở địa phương phù hợp với thực tế của địa phương, Luật quy định: Ngân sách xã, thị trấn được phân chia nguồn thu từ thuế nhà đất, thuế môn bài thu từ cá nhân, hộ kinh doanh, thuế sử dụng đất nông nghiệp thu từ hộ gia đình, lệ phí trước bạ nhà đất để bảo đảm chủ động thực hiện các nhiệm vụ chi của xã, thị trấn. Việc quyết định tỷ lệ phần trăm (%) cho ngân sách xã, thị trấn hưởng do HĐND cấp tỉnh quyết định theo tình hình thực tế tại địa phương.

- Về phân cấp việc giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước cho nhiệm vụ chi phát triển KT-XH, về cơ bản, kế thừa Luật NSNN năm 2012 và thực hiện theo pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương. Riêng chi nghiên cứu khoa học cho các cấp chính quyền địa phương, Luật NSNN năm 2015 quy định chỉ phân cấp nhiệm vụ nghiên cứu khoa học cho cấp tỉnh, còn các cấp huyện, xã chỉ thực hiện nhiệm vụ ứng dụng khoa học công nghệ.

- Về giám sát việc phân bổ có mục tiêu từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới – Điều 40 Luật số 83/2015/QH13.

Luật NSNN năm 2002 đã quy định nguyên tắc về số bổ sung có mục tiêu từ NSTW cho NSDP, tuy nhiên, do chưa quy định đầy đủ, cụ thể các tiêu chí cho từng mục tiêu hỗ trợ NSTW nên đã tạo cơ chế “xin cho” và thực tế hiện nay các khoản vốn đầu tư bổ sung có mục tiêu hàng năm tăng nhanh và có xu hướng lớn hơn số chi đầu tư trong cân đối NSDP, có dự án NSTW bổ sung cho NSDP thực hiện ở mức rất thấp dẫn tới mất tính chủ động cho NSDP; địa phương trông chờ ỷ lại ngân sách cấp trên. Do vậy, NSTW không có nguồn để tập trung đầu tư các công trình, dự án lớn quan trọng của quốc gia.

Để khắc phục tình trạng hiện nay và bảo đảm tính chủ động của địa phương, Luật Ngân sách năm 2015 đã bổ sung quy định giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước ở các nội dung, cụ thể như giám sát: a) Thực hiện các chính sách, chế độ mới do cấp trên

ban hành chưa được bố trí trong dự toán ngân sách của năm đầu thời kỳ ổn định ngân sách; b) Thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia và các chương trình, dự án khác của cấp trên, phân giao cho cấp dưới thực hiện; c) Hỗ trợ chi khắc phục thiên tai, thảm họa, dịch bệnh trên diện rộng vượt quá khả năng cân đối của ngân sách cấp dưới; d) Hỗ trợ thực hiện một số chương trình, dự án lớn, đặc biệt quan trọng có tác động lớn đến phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

- Về quy định giám sát đối với quá trình lập dự toán - *Chương IV: Lập dự toán NSNN (gồm 08 Điều, từ Điều 41 đến Điều 48)*: Chương này quy định các căn cứ cho hoạt động giám sát ở khâu lập dự toán ngân sách nhà nước, cụ thể ở những nội dung như sau:

+ Nội dung về căn cứ, yêu cầu, nội dung, quy trình, thời gian và trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân trong việc lập kế hoạch tài chính - NSNN 3 năm; tổng hợp, trình và quyết định dự toán NSNN hàng năm.

+ Nội dung về đảm bảo quy định Quốc hội quyết định định hướng kế hoạch tài chính 5 năm và kế hoạch đầu tư công trung hạn, dự toán ngân sách hàng năm bổ sung căn cứ dự toán NSNN hàng năm là cụ thể hóa từng năm đối với kế hoạch tài chính 5 năm và kế hoạch đầu tư công trung hạn.

+ Nội dung theo dõi việc thực hiện Kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước 3 năm là kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước được lập hàng năm cho thời gian 3 năm, dựa trên kế hoạch tài chính 5 năm được lập kể từ năm dự toán ngân sách và 2 năm tiếp theo, theo phương thức cuốn chiếu.

+ Quy định thẩm quyền, trách nhiệm giám sát việc thực hiện cho từng cơ quan, như: Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư tổng hợp kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước 3 năm quốc gia, báo cáo Chính phủ trình Quốc hội. Sở Tài chính chủ trì, phối hợp với Sở Kế hoạch và Đầu tư tổng hợp kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước 3 năm tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương báo cáo Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình Hội đồng nhân dân cùng cấp để tham khảo khi thảo luận, xem xét, thông qua dự toán ngân sách và phương án phân bổ ngân sách nhà nước hàng năm.

- Về quy định giám sát chấp hành ngân sách nhà nước - *5. Chương V: Chấp hành NSNN (gồm 14 Điều, từ Điều 49 đến Điều 62)*: Chương này quy định nội dung

giám sát, trong các khâu phân bổ dự toán cho các đơn vị sử dụng ngân sách, thực hiện các khoản thu, chi, điều chỉnh dự toán, xử lý trong trường hợp tăng, giảm thu; quản lý quỹ NSNN. Cụ thể như sau:

- Giám sát về sử dụng nguồn tăng thu, tiết kiệm chi so với dự toán hàng năm: Luật NSNN năm 2015 bổ sung thêm nhiệm vụ được sử dụng nguồn tăng thu, tiết kiệm chi như: bổ sung nguồn thực hiện cải cách tiền lương; thực hiện các chế độ, chính sách an sinh xã hội và thực hiện bù hụt thu do nguyên nhân khách quan cho

ngân sách cấp dưới. Luật NSNN năm 2002 quy định khoản tăng thu, tiết kiệm chi so với dự toán được sử dụng để giảm bội chi, tăng chi trả nợ, tăng chi đầu tư phát triển, bổ sung Quỹ dự trữ tài chính, tăng dự phòng ngân sách.

- Giám sát đối với cơ chế hỗ trợ hụt thu cho NSDP: Để bảo đảm cơ sở pháp lý trong quá trình tổ chức thực hiện bù hụt thu cho NSDP do các nguyên nhân khách quan, Luật NSNN năm 2015 quy định: kết thúc năm ngân sách, trường hợp NSDP hụt thu so với dự toán cấp trên giao do nguyên nhân khách quan, sau khi đã điều chỉnh giảm một số khoản chi và sử dụng các nguồn tài chính hợp pháp khác của địa phương mà chưa bảo đảm được cân đối NSDP thì ngân sách cấp trên hỗ trợ ngân sách cấp dưới theo khả năng của ngân sách cấp trên. Luật NSNN năm 2002 quy định trong trường hợp thu NSDP không đạt dự toán được cấp có thẩm quyền quyết định thì tùy theo mức hụt thu, UBND báo cáo HĐND hoặc Thường trực HĐND điều chỉnh hoặc sắp xếp lại các khoản chi, sử dụng các nguồn lực tài chính hợp pháp tại địa phương để bù đắp số hụt thu. Tuy nhiên, trong quá trình tổ chức thực hiện nếu NSDP hụt thu (giảm lớn do những nguyên nhân khách quan: dự án nhà máy đi vào hoạt động chậm hơn dự kiến kế hoạch; Nhà nước thay đổi chính sách thu, thực hiện miễn giảm thuế,...) mà NSTW không hỗ trợ thì địa phương sẽ rất khó khăn. Thực tế trong những năm qua đối với những địa phương bị hụt thu NSDP do nguyên nhân khách quan, Chính phủ đã báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội, Quốc hội hỗ trợ một phần cho địa phương bị hụt thu, tuy nhiên do chưa được quy định trong Luật NSNN nên khi tổ chức thực hiện chưa đủ cơ sở pháp lý

- Giám sát việc thường vượt thu ngân sách so dự toán các khoản thu phân chia giữa các cấp ngân sách ở địa phương; cải cách thủ tục hành chính trong việc cơ quan tài chính thẩm tra phân bổ dự toán của các cơ quan, đơn vị; thời hạn điều chỉnh dự toán.

- Về quy định thẩm quyền kiểm toán, thẩm quyền giám sát việc quyết toán ngân sách nhà nước - 6. *Chương VI (gồm 11 Điều, từ Điều 63 đến Điều 73):* Chương này quy định các nội dung liên quan đến giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước ở các khâu như sau:

- Giám sát công tác duyệt, thẩm định, tổng hợp quyết toán NSNN: Để làm rõ trách nhiệm của từng cơ quan từ khâu duyệt, thẩm định, tổng hợp quyết toán NSNN, Luật NSNN năm 2015 quy định cụ thể nội dung duyệt, thẩm định, tổng hợp và phê chuẩn quyết toán ngân sách, trong đó nội dung quan trọng nhất là duyệt các khoản chi tại các đơn vị sử dụng ngân sách trên cơ sở dự toán, định mức chi ngân sách, tiêu chuẩn, chế độ.

- Phân định trách nhiệm giám sát ở khâu này giữa HĐND cấp tỉnh và Bộ Tài chính: Do, quyết toán NSDP đã được cơ quan tài chính địa phương thẩm định và HĐND cấp tỉnh phê chuẩn, Luật NSNN năm 2015 không quy định thẩm quyền cho Bộ Tài chính thẩm định quyết toán NSDP, mà căn cứ vào quyết toán NSDP đã được HĐND cấp tỉnh phê chuẩn. Bộ Tài chính chỉ tổng hợp quyết toán NSDP vào quyết toán NSNN để báo cáo Chính phủ trình Quốc hội xem xét, phê chuẩn. Luật NSNN năm 2002 chưa quy định cụ thể nội dung duyệt, thẩm định quyết toán ngân sách, mặt khác quy định cơ quan tài chính cấp trên, nhất là Bộ Tài chính có trách nhiệm thẩm định quyết toán NSDP đã được HĐND cấp tỉnh phê chuẩn, dẫn đến trách nhiệm, quyền hạn giữa cơ quan tài chính cấp trên với HĐND cấp dưới chưa thật rõ trong công tác này; khi phát hiện sai sót, cơ quan tài chính cấp trên yêu cầu điều chỉnh thì HĐND cấp dưới không thực hiện được mà phải chờ đến kỳ họp sau (vì HĐND các cấp chỉ họp 2 kỳ/năm).

Luật NSNN năm 2002 chưa có quy định hàng năm, các cơ quan, đơn vị sử dụng ngân sách và các cấp ngân sách khi quyết toán ngân sách phải kèm theo thuyết minh kết quả thực hiện ngân sách gắn với việc thực hiện nhiệm vụ của cơ quan, đơn vị, cấp mình; chưa có quy định hàng năm, các cơ quan nhà nước được phân công quản lý chương trình mục tiêu quốc gia, các chương trình, dự án trọng điểm tổng hợp, báo cáo kết quả thực hiện ngân sách gắn với việc thực hiện nhiệm vụ của chương trình, dự án.

- Giám sát việc đánh giá kết quả, hiệu quả chi NSNN gắn với công tác quyết toán NSNN: Để đánh giá kết quả, hiệu quả chi NSNN đối với từng chương trình, dự án và của từng bộ, cơ quan trung ương, địa phương, đơn vị sử dụng ngân sách, Luật NSNN năm 2015 quy định: Báo cáo quyết toán của đơn vị sử dụng ngân sách, đơn vị dự toán cấp trên, ngân sách các cấp phải kèm theo thuyết minh đánh giá kết quả, hiệu quả chi ngân sách gắn với kết quả thực hiện nhiệm vụ của đơn vị, địa phương, lĩnh vực, chương trình, mục tiêu được giao phụ trách. Luật NSNN năm 2002 chưa có quy định hàng năm, các cơ quan, đơn vị sử dụng ngân sách và các cấp ngân sách khi quyết toán ngân sách phải kèm theo thuyết minh kết quả thực hiện ngân sách gắn với việc thực hiện nhiệm vụ của cơ quan, đơn vị, cấp mình; chưa có quy định hàng năm, các cơ quan nhà nước được phân công quản lý chương trình mục tiêu quốc gia, các chương trình, dự án trọng điểm tổng hợp, báo cáo kết quả thực hiện ngân sách gắn với việc thực hiện nhiệm vụ của chương trình, dự án.

- Ngoài ra, Chương này còn sửa đổi, bổ sung một số nội dung làm cơ sở pháp lý cho giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước ở các khâu, như: kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN, quyết toán NSDP; xử lý các khoản thu, chi ngân sách không đúng quy định sau khi quyết toán ngân sách được phê chuẩn.

Tóm lại:

Việc nghiên cứu các quy định mới liên quan đến giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước tại Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 ở *mục 2.2* này nhằm mục đích phân tích những quy định mới nhất của pháp luật ngân sách nhà nước.

Đây chính là nền tảng để hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước căn cứ vào đó để đối chiếu, đưa ra những kết luận đúng – sai đối với việc sử dụng ngân sách nhà nước khi triển khai công tác giám sát.

Đây cũng là nền tảng để Luận văn đưa ra những nhận xét, đánh giá tính khả thi của những quy định về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước tại Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, trước khi đưa ra những khuyến nghị, giải pháp hoàn thiện quy định giám sát việc sử dụng ngân sách tại Luật Ngân sách nhà nước năm 2015.

2.3. Nhận xét, đánh giá quy định của Luật ngân sách nhà nước 2015 về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước

Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 là sự kết tinh những kinh nghiệm từ thực tiễn triển khai giám sát việc quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước từ văn bản quy định pháp luật có liên quan (như: Hiến pháp, Luật Ngân sách năm 2002; Luật về hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, Luật Kiểm toán nhà nước, Luật Tổ chức chính quyền địa phương v.v...) và kinh nghiệm giám sát việc quản lý, sử dụng ngân sách của nhiều quốc gia trên thế giới.

Tuy nhiên, qua những nghiên cứu đã được trình bày ở phần trên, có thể thấy Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 chưa giải quyết hoặc chưa có điều kiện giải quyết một số vấn đề còn vướng mắc trong quy định giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước (cả về cơ chế, chính sách lẫn tổ chức bộ máy thực hiện nhiệm vụ). Cụ thể như sau:

Vấn đề 1: Thiếu các quy định cụ thể về công khai ngân sách nhà nước, thiếu chế tài giám sát và xử lý việc không tuân thủ quy định việc công khai ngân sách nhà nước

Nhằm tăng cường năng lực giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước, Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 đã quy bổ sung quy định về công khai, minh bạch hoạt động chấp hành ngân sách nhà nước – Điều 15, Luật số 83/2015/QH13, cụ thể như sau: “Công khai, minh bạch hoạt động chấp hành ngân sách là công cụ hữu hiệu để triển khai giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước. Điều 15 của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 quy định những nội dung ngân sách cần công khai (số liệu và báo cáo thuyết minh việc sử dụng ngân sách ...), hình thức công khai (công bố tại kỳ họp; thông báo bằng văn bản tới tổ chức, cá nhân có liên quan; đăng tải trên các phương tiện thông tin đại chúng), thẩm quyền công khai và trách nhiệm công khai.

Tại khoản 2, Điều 15 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 còn quy định việc công khai thủ tục ngân sách nhà nước. Việc công khai thủ tục ngân sách nhà nước là nỗ lực nhằm minh bạch hóa công đoạn thanh chi, tạm ứng, quyết toán ngân sách nhà nước giữa các cơ quan tài chính và các đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước”.

Tuy nhiên, quy định công khai như quy định tại Luật Ngân sách năm 2015 khó phát huy hiệu quả đích thực khi đi vào cuộc sống. Vì, Luật chỉ quy định việc công bố

công việc công bố công khai được thực hiện bởi một trong các hình thức, như: “*công bố tại kỳ họp, niêm yết tại trụ sở làm việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị; phát hành ấn phẩm; thông báo bằng văn bản đến các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan; đưa lên trang thông tin điện tử; thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng*”[14, tr 6] - điểm b khoản 1 Điều 15 Luật số 83/2015/QH13. Với quy định như vậy, Luật Ngân sách năm 2015 dường như đi ngược với tinh thần Hiến pháp năm 2013, khi hạn chế quyền làm chủ của người dân trong tất cả các mặt của đời sống kinh tế - xã hội, đặc biệt là trong giám sát việc sử dụng ngân sách.

Trên thực tế quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước, không dễ gì các nhà chuyên môn, người dân (công chúng) có thể tiếp cận được những vấn đề liên quan đến dự toán, phân bổ hay sử dụng ngân sách. Ở bên kia vấn đề, không mấy đối tượng giám sát sẵn lòng bày tỏ, minh bạch việc sử dụng ngân sách nhà nước của mình. Trong khi đó, năng lực và những hạn chế có tính cố hữu của mô hình chính trị nước ta, cũng khiến việc giám sát ở các cơ quan dân cử (Quốc hội, Hội đồng nhân dân, v.v...) chưa phát huy được đúng vai trò. Những đại biểu có kiến thức, am hiểu về giám sát việc sử dụng ngân sách, quản lý ngân sách nhà nước lại thường là cán bộ kiêm nhiệm, thường là Đảng viên – chịu những tác động chính trị nhất định khi giám sát và tham gia giám sát.

Thực tế pháp luật hiện hành chỉ quy định những nội dung sử dụng ngân sách nhà nước nằm trong Danh mục bí mật mới không phải được phép công khai. Do vậy, cần thiết phải xem xét lại những quy định về công khai việc sử dụng ngân sách nhà nước, cũng như quy định cứng về hình thức công khai việc sử dụng ngân sách nhà nước để đảm bảo quyền làm chủ của người dân, quyền giám sát việc sử dụng ngân sách của toàn xã hội.

Vấn đề 2: Một số quy định về mô hình giám sát việc sử dụng ngân sách của cộng đồng chưa thực sự khả thi.

- *Quy định về giám sát việc sử dụng ngân sách của cộng đồng – Điều 16:* Đây là quy định mới được đưa vào Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 nhằm hiện thực hóa tinh thần dân chủ - dân làm chủ của Hiến pháp mới – Hiến pháp năm 2013. Khoản 1 Điều 16 quy định thẩm quyền của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp chủ trì tổ chức

việc giám sát ngân sách nhà nước (trong đó có giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước) của cộng đồng, cụ thể ở các nội dung:

i) Giám sát việc chấp hành các quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước.

ii) Giám sát tình hình thực hiện dự toán ngân sách nhà nước (trong phạm vi nghiên cứu của Luận văn chính là dự toán chi – dự toán sử dụng ngân sách nhà nước) hàng năm.

iii) Giám sát việc thực hiện công khai ngân sách nhà nước theo những nội dung được quy định tại Điều 15 của Luật Ngân sách nhà nước.

Thực tế những năm qua, Mặt trận Tổ quốc thực hiện chức năng giám sát chủ yếu dựa trên 3 hình thức: tham gia giám sát với cơ quan quyền lực Nhà nước; vận động nhân dân giám sát; tự mình giám sát. Mặt trận Tổ quốc tổ chức giám sát thông qua việc tham gia với Đoàn đại biểu Quốc hội, Thường trực HĐND, các ban của HĐND tỉnh giám sát việc chấp hành và thực hiện pháp luật trên các lĩnh vực của đời sống xã hội; tham gia việc tuyển chọn bổ nhiệm Thẩm phán, Kiểm sát viên; giám sát công tác xét đặc xá. Động viên nhân dân thực hiện tốt quy chế dân chủ ở cơ sở; củng cố tổ chức, nâng cao chất lượng hoạt động Ban Thanh tra nhân dân, Ban giám sát đầu tư của cộng đồng ở xã, phường, thị trấn; tổng hợp kiến nghị của nhân dân để phản ánh cho các cơ quan có thẩm quyền xem xét xử lý.

Nhìn vào thực tế hoạt động giám sát và phản biện xã hội (nhất là giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước) của Mặt trận Tổ quốc ta thấy còn rất hạn chế.

Việc xác định nội dung, hình thức giám sát còn lúng túng, chất lượng giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước chưa đáp ứng được yêu cầu và sự mong đợi của nhân dân. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến hạn chế, trong đó có một số nguyên nhân cơ bản sau: i) Do hệ thống cơ chế giám sát và phản biện xã hội còn thiếu. Các quy định về hoạt động giám sát, phản biện của MTTQ và các đoàn thể còn nằm rải rác ở rất nhiều văn bản. Ngay tại Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 cũng chỉ quy định những nội dung chung chung; chưa quy định cụ thể về nội dung, hình thức, cách thức thực hiện giám sát như thế nào, hậu quả pháp lý ra sao đều chưa được Luật Ngân sách nhà nước đưa vào điều chỉnh. ii) Nhận thức xã hội (của một số cấp uỷ, chính quyền và cơ quan

nhà nước các cấp về) vai trò, tác dụng giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước của MTTQ và các đoàn thể chưa đầy đủ, đúng đắn. *iii)* Đội ngũ cán bộ MTTQ và các đoàn thể còn thiếu; không được đào tạo bài bản, nhất là ở cấp huyện và cơ sở. Nhiều cán bộ chưa ngang tầm với nhiệm vụ, tính chuyên sâu không cao; năng lực nhìn nhận, phân tích vấn đề, đánh giá và kết luận trong quá trình giám sát và phản biện còn có mặt bất cập. Tính chủ động, sáng tạo, trách nhiệm của một số cán bộ làm công tác Mặt trận và đoàn thể có nơi chưa được phát huy đúng mức. Cá biệt ở một vài nơi, cán bộ yếu kém về năng lực lại được điều chuyển sang làm công tác Mặt trận, đoàn thể. *iv)* Sự phối hợp giữa các tổ chức đảng, chính quyền với Mặt trận và các đoàn thể chưa chặt chẽ, thống nhất. Mặc dù ở các cấp đều đã có quy chế phối hợp công tác giữa Mặt trận với HĐND, UBND nhưng việc thực hiện nhìn chung còn nhiều hạn chế và hình thức. Giám sát, phản biện của MTTQ và các đoàn thể chưa được thực hiện từ đầu, trong quá trình dự thảo. Không ít nơi, MTTQ và các đoàn thể chưa mạnh dạn giám sát và phản biện; vẫn còn có biểu hiện giám sát, phản biện theo kiểu “lựa chiều”, phản biện theo ý của người lãnh đạo hay người có thẩm quyền. Một số nơi, chính quyền chưa thường xuyên chỉ đạo, đôn đốc các cơ quan chuyên môn trong việc phối hợp với MTTQ và các đoàn thể cùng cấp; chưa tạo điều kiện để MTTQ và các đoàn thể thực hiện chức năng giám sát, phản biện; nhiều cơ quan, tổ chức gửi dự thảo văn bản để lấy ý kiến của MTTQ và các đoàn thể còn chậm, không có sự phản hồi về việc tiếp thu của các cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm tra.

Chính vì thế, việc quy định thẩm quyền giám sát cho Mặt trận Tổ quốc các cấp, nhưng Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 nhưng chưa quy định cơ chế cho việc giám sát, nội dung giám sát cụ thể ở những công đoạn cụ thể nào; hình thức tham gia giám sát là gì; vấn đề nhân lực tham gia giám sát và cơ chế phối hợp trong giám sát việc sử dụng ngân sách ra sao.

Tất cả những thiếu hụt đó, khiến quy định về thẩm quyền giám sát của Mặt trận Tổ quốc các cấp của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 chỉ dừng lại ở tính hình thức, cần phải được nghiên cứu để sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện.

Vấn đề 3: Quy định về Kiểm toán nhà nước chưa tương xứng với vai trò, vị thế của cơ quan giám sát độc lập trong thực hiện chức năng giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước.

Nhằm nâng cao vai trò, vị thế của Kiểm toán Nhà nước, đáp ứng yêu cầu của Hiến pháp năm 2013 – Điều 70, Điều 74, Điều 80, Điều 84 và Điều 118 Hiến pháp năm 2013, Luật Ngân sách nhà nước đã quy định các nội dung liên quan đến hoạt động của Kiểm toán nhà nước tại các điều (Điều 23 – Nhiệm vụ, quyền hạn của Kiểm toán nhà nước; khoản 9 Điều 70 và Điều 71 – Kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước, báo cáo quyết toán ngân sách địa phương). Theo các quy định trên, Kiểm toán Nhà nước có nhiệm vụ: kiểm toán báo cáo ngân sách nhà nước trước khi trình Quốc hội xem xét, phê chuẩn; thực hiện kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách địa phương trước khi gửi Hội đồng nhân dân các tỉnh xem xét, phê chuẩn.

Căn cứ theo quy định của pháp luật ngân sách nhà nước hiện hành và Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, Luật Kiểm toán Nhà nước..., Kiểm toán Nhà nước thực hiện giám sát hoạt động ngân sách từ bên ngoài: Kiểm toán Nhà nước thực hiện nghiệp vụ giám sát ngân sách thông qua đánh giá và xác nhận độ tin cậy của các thông tin tài chính, đánh giá tuân thủ, hiệu lực và hiệu quả trong quản lý và sử dụng nguồn tài chính quốc gia.

Hoạt động kiểm toán nhà nước độc lập theo pháp luật, tuân thủ theo một chuẩn mực nghề nghiệp quy định và chịu trách nhiệm báo cáo trước Quốc hội. Kể từ khi Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002 có hiệu lực, Kiểm toán Nhà nước đảm trách việc kiểm toán quyết toán ngân sách nhà nước trước khi trình Quốc hội phê chuẩn và gửi báo cáo kết quả kiểm toán quyết toán ngân sách cho đại biểu Quốc hội.

Tổng kiểm toán quyết định kế hoạch kiểm toán năm và báo cáo đề Quốc hội cho ý kiến trước khi thực hiện. Triển khai quy định này, Ủy ban Tài chính – Ngân sách họp toàn thể để thảo luận kế hoạch kiểm toán và báo cáo ý kiến của Ủy ban về dự thảo kế hoạch kiểm toán năm trước khi chính thức được Tổng kiểm toán quyết định. Hoạt động của KTNN đã góp phần nâng cao hiệu lực, kỷ luật trong quản lý tài chính, sử dụng tiết kiệm, hiệu quả ngân sách nhà nước, chấn chỉnh những sai sót trong quản lý, chấp hành chế độ chính sách của Nhà nước.

Trong phạm vi thẩm quyền và chuyên môn, Kiểm toán Nhà nước đã đóng góp cho hoạt động giám sát ngân sách nhà nước, trên các khía cạnh:

+ Kiểm toán Nhà nước thực hiện nhiệm vụ giám sát ngân sách nhà nước thông qua hoạt động cung cấp thông tin cho Quốc hội, Hội đồng Nhân dân xem xét, phê chuẩn dự toán, quyết toán ngân sách nhà nước: Thông qua kết quả kiểm toán tại các cơ quan Trung ương và địa phương, tại các dự án trọng điểm Quốc hội, Hội đồng Nhân dân đánh giá mức độ tin cậy, tính hợp lý của kết luận kiểm toán. Dự trên mục tiêu, chương trình phát triển đất nước, Quốc hội và Hội đồng Nhân dân sẽ quyết định những khoản thu – chi ngân sách cụ thể, xem xét các ưu đãi, hay miễn trừ ngân sách. Hoạt động cung cấp thông tin cho cơ quan dân cử các cấp, là nghiệp vụ truyền thống của Kiểm toán Nhà nước.

+ Kiểm toán Nhà nước thực hiện nghiệp vụ giám sát ngân sách nhà nước thông qua việc tham gia, cho ý kiến trong việc lập, quyết định dự toán ngân sách nhà nước hàng năm:

Căn cứ theo pháp luật kiểm toán nhà nước, và pháp luật ngân sách nhà nước hiện hành, Kiểm toán Nhà nước có trách nhiệm đánh giá độc lập về công tác lập, giao dự toán, chi ngân sách nhà nước theo quy trình và thời gian quy định.

Trong quá trình tác nghiệp, Kiểm toán Nhà nước cho ý kiến về những nội dung bất cập, trên cơ sở đó các cơ quan Chính phủ, Ủy ban Thường vụ Quốc hội rà soát, điều chỉnh.

Đây giám sát (tiền kiểm) của Kiểm toán Nhà nước. Hình thức giám sát trước (tiền kiểm) của Kiểm toán Nhà nước giúp nhận biết trước những vướng mắc, bất cập sẽ phát sinh trong quá trình triển khai hoạt động ngân sách nhà nước, giúp các cơ quan Chính phủ, Chính phủ hạn chế được những sai sót ngay từ khi lập và phân bổ dự toán ngân sách nhà nước. Hình thức giám sát – tiền kiểm là hoạt động không thể thiếu của một thiết chế kiểm toán nhà nước tiên tiến, điều này được minh chứng trong Tuyên bố Lima của Tổ chức Quốc tế các cơ quan kiểm toán tối cao (INTOSAI): *“Kiểm toán trước một cách có hiệu quả là điều không thể thiếu đối với một nền kinh tế công cộng, lành mạnh với tư cách là một nền kinh tế thác quản –phân công và ủy quyền tiên tiến”*.

Hoạt động của Kiểm toán nhà nước cung cấp đến lĩnh vực ngân sách nhà nước và cung cấp cho công luận về những yếu kém, tồn tại trong lập và giao dự toán, chi ngân sách nhà nước ở các Bộ, ngành và địa phương. Kiểm toán Nhà nước đánh giá về việc chấp hành thu – chi ngân sách nhà nước, đặc biệt trong những vấn đề như: nợ đọng tiền thuế, thất thu thuế, khai khống thuế, hoàn thuế giá trị gia tăng v.v... ở từng lĩnh vực, đơn vị kinh tế cụ thể.

Trên những thông tin cho Kiểm toán Nhà nước cung cấp, Quốc hội sẽ nghiên cứu, thảo luận và đưa vào Nghị quyết sửa đổi, chỉ đạo những nội dung bức thiết. Đồng thời, kết quả kiểm toán cũng là cơ sở để Quốc hội yêu cầu Chính phủ và làm rõ trách nhiệm về những yếu kém trong thực hiện chính sách.

+ Kiểm toán Nhà nước thực hiện nghiệp vụ giám sát ngân sách theo chỉ đạo của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội qua việc tổ chức các Đoàn Kiểm toán chuyên đề. Trong thời gian qua, công tác kiểm toán theo yêu cầu của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội của Kiểm toán Nhà nước bước đầu gặt hái được một số thành tích: Hàng năm, Kiểm toán Nhà nước đã kiến nghị tăng thu, giảm chi ngân sách nhà nước, xử lý các khoản tạm thu 8.600 tỷ đồng/năm; giảm chi với số tiền lên tới 7.800 tỷ đồng/năm và kiến nghị sử lý quản lý ngân sách nhà nước tới 7,9 tỷ đồng/năm.

Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực, những quy định về kiểm toán nhà nước ở Luật Ngân sách nhà nước vẫn chưa giải quyết được những vấn đề, cụ thể như:

i) Tính độc lập của trong giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước của Kiểm toán nhà nước.

Thực tế giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước cho thấy, hoạt động của kiểm toán nhà nước đã được quy định là độc lập và chỉ tuân thủ theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, vị trí của kiểm toán trong mô hình chính trị nước ta khiến Kiểm toán không thể phát huy hết năng lực kiểm toán của mình, không thể độc lập tuyệt đối trong triển khai giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước.

Các quy định về kiểm toán nhà nước và trách nhiệm kiểm toán nhà nước được quy định tại Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 chưa được đầy đủ; chưa tương xứng với vị trí, vai trò của Kiểm toán nhà nước trên khía cạnh giám sát việc quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước. Theo như quy định tại Luật Ngân sách nhà nước thì, phương thức hoạt động của kiểm toán nhà nước chủ yếu dựa trên báo cáo, đánh giá báo cáo tài chính.

Theo quy định tại Hiến pháp và pháp luật kiểm toán nhà nước hiện hành, Kiểm toán Nhà nước có chức năng tham mưu cho Quốc hội trong các vấn đề xây dựng chính sách, điều chỉnh chính sách; kiến nghị với Chính phủ, các cơ quan trực thuộc Chính phủ trong việc sửa đổi, điều chỉnh những văn bản quy phạm pháp luật, những quy định, định mức không sát với thực tế, không phù hợp, mâu thuẫn lẫn nhau.

Để phát huy vai trò của kiểm toán nhà nước, cần thiết phải đưa các quy định để nâng cao vị trí, vai trò của kiểm toán nhà nước trong kiểm toán hoạt động – tham gia trực tiếp vào quá trình xây dựng chính sách về quản lý, sử dụng ngân sách; tham gia trực tiếp vào quá trình dự toán ngân sách, phân bổ ngân sách, chấp hành ngân sách và quyết toán ngân sách. Đặc biệt phải có những quy định để khai thác kinh nghiệm thực tiễn của Kiểm toán nhà nước trong quá trình xây dựng pháp luật ngân sách nói chung, Luật Ngân sách nhà nước nói riêng.

Vấn đề 4: Hệ thống ngân sách nhà nước còn lồng ghép dẫn đến nhiều hệ lụy trong giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước.

Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 không thể quy định cụ thể một Điều về nội dung giám sát, thẩm quyền giám sát việc sử dụng ngân sách cho từng cấp của chủ thể giám sát, vì thực tế hoạt động giám sát luôn song hành hoạt động quản, lý sử dụng ngân sách ở mọi khâu của quy trình ngân sách.

Chính vì thế, các quy định về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương (NSTW) và ngân sách địa phương (NSDP), cũng chính là cơ sở để xác định thẩm quyền giám sát, trách nhiệm giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước của mỗi cấp. Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 được xây dựng theo hướng đẩy mạnh phân cấp cho địa phương để chủ động thực hiện nhiệm vụ phát triển, đồng thời cũng phân

cấp, gán trách nhiệm cho địa phương trong việc chủ động giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước.

Tuy nhiên, trong hệ thống ngân sách còn lồng ghép giữa hai cấp ngân sách trung ương và ngân sách địa phương như hiện nay, thì việc chồng chéo nhiệm vụ, thẩm quyền giám sát việc quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước là điều khó tránh:

- Để tăng cường quyền hạn giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước cho HĐND cấp tỉnh trong việc giám sát việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chỉ cho từng cấp ngân sách ở địa phương phù hợp với thực tế của địa phương, Luật quy định thẩm quyền: Ngân sách xã, thị trấn được phân chia nguồn thu từ thuế nhà đất, thuế môn bài thu từ cá nhân, hộ kinh doanh, thuế sử dụng đất nông nghiệp thu từ hộ gia đình, lệ phí trước bạ nhà đất để bảo đảm chủ động thực hiện các nhiệm vụ chi của xã, thị trấn. Việc quyết định tỷ lệ phần trăm (%) cho ngân sách xã, thị trấn hưởng do HĐND cấp tỉnh quyết định theo tình hình thực tế tại địa phương.

- Để bảo đảm giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước ở lĩnh vực phân cấp nguồn thu phù hợp với đối tượng thực hiện, Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 quy định: Tiền thu từ xử phạt vi phạm hành chính, các khoản phạt, tịch thu khác do các cơ quan nhà nước thuộc cấp nào thu thì ngân sách cấp đó hưởng. Điều này cũng đồng nghĩa với việc giao quyền giám sát việc thu ngân sách đối từ tiền thu xử phạt vi phạm hành chính cho các cấp trực tiếp xử phạt. Về tiền thu được từ xử phạt vi phạm hành chính.

- Về phân cấp giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước ở lĩnh vực chấp hành nhiệm vụ chi phát triển KT-XH, về cơ bản, kế thừa Luật Ngân sách nhà nước năm 2012 và thực hiện theo pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương. Tuy nhiên, về chi nghiên cứu khoa học cho các cấp chính quyền địa phương, Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 quy định chỉ phân cấp nhiệm vụ nghiên cứu khoa học cho cấp tỉnh, còn các cấp huyện, xã chỉ thực hiện nhiệm vụ ứng dụng khoa học công nghệ.

- Về số bổ sung quy định liên quan đến việc giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước ở khía cạnh bổ sung có mục tiêu từ NSTW cho NSDP nhằm hạn chế cơ chế “xin cho” khi thực tế hiện nay các khoản vốn đầu tư bổ sung có mục tiêu hàng năm tăng nhanh và có xu hướng lớn hơn số chi đầu tư trong cân đối NSDP, có dự án NSTW bổ

sung cho NSDP thực hiện ở mức rất thấp dẫn tới mất tính chủ động cho NSDP; địa phương trông chờ ỷ lại ngân sách cấp trên.

Để khắc phục tình trạng hiện nay và bảo đảm tính chủ động của địa phương, Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 quy định cụ thể những nhiệm vụ được ngân sách cấp trên bổ sung có mục tiêu: a) Thực hiện các chính sách, chế độ mới do cấp trên ban hành chưa được bố trí trong dự toán ngân sách của năm đầu thời kỳ ổn định ngân sách; b) Thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia và các chương trình, dự án khác của cấp trên, phần giao cho cấp dưới thực hiện; c) Hỗ trợ chi khắc phục thiên tai, thảm họa, dịch bệnh trên diện rộng vượt quá khả năng cân đối của ngân sách cấp dưới; d) Hỗ trợ thực hiện một số chương trình, dự án lớn, đặc biệt quan trọng có tác động lớn đến phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Mức hỗ trợ được xác định cụ thể cho từng chương trình, dự án. Tổng mức hỗ trợ vốn đầu tư phát triển hàng năm của ngân sách trung ương cho ngân sách địa phương quy định tại điểm này tối đa không vượt quá 30% tổng chi đầu tư xây dựng cơ bản của ngân sách trung ương.

Tuy đã cố gắng phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi giữa hai hệ thống ngân sách trung ương và hệ thống ngân sách địa phương, nhưng hệ thống ngân sách nhà nước căn bản vẫn chưa thoát khỏi tính lồng ghép ở nhiều tầng nấc, ví như: ngân sách cấp trên bao gồm cả ngân sách cấp dưới nên thẩm quyền quyết định ngân sách nhà nước chồng chéo, không rõ ràng (Quốc hội quyết định ngân sách nhà nước tức là quyết định cả NSTW và NSDP, trong khi HĐND lại quyết định NSDP. Đối với địa phương thì HĐND cấp trên quyết định NSDP lại bao gồm cả NSDP cấp dưới. Tức là với một cấp NSDP có nhiều cấp cùng quyết định ngân sách, đối với ngân sách cấp xã có đến 4 cấp cùng quyết định).

Như vậy, là quy trình về dự toán và quyết toán cũng vì vậy mà kéo dài về thời gian, phức tạp về quản lý (dự toán NSNN được lập từ dưới lên và quyết định, giao dự toán lại từ trên xuống. Quyết toán ngân sách được lập, phê chuẩn từ dưới lên).

Hệ quả là:

Hoạt động giám sát ở các khâu của quá trình dự toán, quá trình phân bổ (giám sát trước) và các khâu của quá trình quyết toán (giám sát sau) trở lên rất phức tạp; thẩm quyền giám sát cũng của các cấp giám sát như Quốc hội, Hội đồng nhân dân

v.v... cũng chông chéo theo cùng các quy định phân cấp trên. Trong một lượng giám sát có hạn, cộng với năng lực và trình độ nghiệp vụ còn hạn chế của các chủ thể giám sát địa phương, thì hiệu quả giám sát việc sử dụng ngân sách ở nội dung này thực sự vẫn là câu hỏi lớn.

Để giải quyết những vấn đề này, không chỉ có thể xử lý trong khuôn khổ Luật Ngân sách nhà nước mà còn phải có sự phối hợp ở các quy định pháp luật khác có liên quan (như Hiến pháp, Luật tổ chức chính quyền địa phương). Vì hiện nay, Hiến pháp cũng như Luật tổ chức chính quyền địa phương chưa cho phép ngân sách địa phương được hoạch toán độc lập, tự chịu trách nhiệm với hệ thống ngân sách trung ương.

Vấn đề 5: Thiếu chế tài giám sát việc sử lý các vi phạm trong việc sử dụng ngân sách nhà nước đầu tư ở vào các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách, cổ phần tại doanh nghiệp cổ phần.

Mặc dù đã khắc phục được một số tồn tại, hạn chế về giám sát việc quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước qua việc sửa đổi một số quy định, nhưng Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 vẫn chưa đưa ra được những giải pháp pháp lý để giám sát và xử lý vấn đề vẫn đề có tính cốt lõi là xử lý các sai phạm, vi phạm trong tổ chức thực hiện. Ví như, tại khoản 11 Điều 8 Luật số 83/2015/QH13 quy định nguyên tắc quản lý ngân sách nhà nước, như sau: “11. 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 khi đáp ứng đủ các điều kiện sau: được thành lập và hoạt động theo đúng quy định của pháp luật; có khả năng tài chính độc lập; có nguồn thu, nhiệm vụ chi không trùng với nguồn thu, nhiệm vụ chi của ngân sách nhà nước”.[14, tr 4]

Việc quy định chung chung như vậy mà không quy định chế tài xử lý sẽ làm giảm hiệu lực giám sát việc quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước.

Cũng liên quan đến nội dung này, Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, chưa quy định biệt pháp, giải pháp cho việc xử lý những trường hợp đã và đang sử dụng ngân sách nhà nước vào đầu tư ở một số quỹ, vào góp vốn ở các doanh nghiệp quốc doanh v.v... Trên thực tế, việc giám sát các hoạt động sử dụng ngân sách đối với

những đối tượng giám sát này là rất khó khăn. Vì, bản thân ngân sách nhà nước được đầu tư, góp vốn vào các quỹ, doanh nghiệp cổ phần này cũng chịu sự điều chỉnh của quy định pháp luật khác (Bộ luật dân sự, Luật đầu tư, Luật Doanh nghiệp v.v...).

Ngay cả Luật Kiểm toán nhà nước (Luật số 85/2015/QH13 mới có hiệu lực vào ngày 01/01/2016 theo đó mới chỉ một cách chung chung rằng: “*Đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ từ 50% vốn điều lệ trở xuống, khi cần thiết, Tổng Kiểm toán nhà nước quyết định lựa chọn mục tiêu, tiêu chí, nội dung và phương pháp kiểm toán phù hợp* – khoản 10 Điều 5 Luật số 85/2015/QH13. Tuy quy định thẩm quyền giám sát cho Tổng kiểm toán, nhưng việc xác định cơ sở pháp lý để thực hiện giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước ở các đơn vị giám sát, xử lý những vấn đề sai phạm trong sử dụng vốn ngân sách ở đây, thì Luật Kiểm toán nhà nước năm 2015 (cũng như Luật Ngân sách năm 2015) chưa đưa ra cụ thể được.

Do vậy, khi đi vào triển khai thực tế giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước sai mục đích, vi phạm cũng không dễ gì để đưa ra các biện pháp xử lý, nhằm thu hồi đầu tư công vào những trường hợp trên. Điều này, dẫn tới tình trạng mất khả năng hạn chế tình trạng “chảy máu” tài lực của nhà nước.

Vấn đề 6: Một số quy định về thẩm quyền giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước của Quốc hội và các cơ quan thuộc quốc hội còn nặng tính hình thức.

Theo quy định của Hiến pháp, Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015 (Điều 19), Quốc hội thực hiện quyền giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước thông qua các hoạt động, như sau: Làm luật và sửa luật trong lĩnh vực tài chính – ngân sách; Quyết định chính sách cơ bản về tài chính – ngân sách nhà nước, quy định sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế, quyết định mức an toàn nợ quốc gia, nợ công, nợ Chính phủ; Quyết định dự toán ngân sách nhà nước; Quyết định phân bổ ngân sách trung ương; Quyết định tỷ lệ phân chia ngân sách giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương; Quyết định chủ trương đầu tư các Chương trình quốc gia, dự án quan trọng quốc gia sử dụng ngân sách nhà nước; Quyết định điều chỉnh dự toán ngân sách nhà nước trong trường hợp cần thiết; Phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước; Giám sát việc thực hiện ngân sách nhà nước, chính sách cơ bản về tài chính – ngân sách quốc gia, Nghị quyết của Quốc hội về ngân sách nhà nước; Bãi bỏ văn bản của Chủ tịch nước, Ủy ban

thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện kiểm soát Nhân dân tối cao về lĩnh vực tài chính – ngân sách trái với Hiến pháp, luật, Nghị quyết của Quốc hội.

Căn cứ theo chức năng và nhiệm vụ theo hiến định và theo luật định, Quốc hội Việt Nam giữ một vai trò quyết định trong những nội dung ngân sách.

Chính vì vậy, trong giám sát việc sử dụng ngân sách cũng là một trong những nội dung trọng yếu mà Quốc hội có nghĩa vụ phải thực hiện. Trong những năm qua, hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước được đổi mới và hoàn thiện cả về nội dung và hình thức: Đã có sự kết hợp giữa giám sát tại kỳ họp với giám sát giữa hai kỳ họp, giữa thảo luận báo cáo với tổ chức các đoàn giám sát ngân sách tại các bộ, ngành địa phương và đơn vị thụ hưởng ngân sách. Các hoạt động giám sát chuyên đề được lồng ghép với các hoạt động giám sát chung. Nếu phân chia theo hoạt động giám sát, thì những năm qua Quốc hội đã thực hiện giám sát thông qua các hình thức như:

+ Tổ chức các Đoàn giám sát hoạt động thu – chi ngân sách ở bộ ngành, địa phương, doanh nghiệp...: Quy trình để triển khai hình thức giám sát theo Đoàn như thế này được thực hiện thông qua các bước:

Bước 1 – Căn cứ theo Nghị quyết của Quốc hội và Chương trình hoạt động giám sát hàng năm, các cơ quan của Quốc hội xác định chuyên đề giám sát và đưa vào kế hoạch giám sát trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua.

Bước 2 -Thành lập Đoàn giám sát, cụ thể hoá thành phân Đoàn giám sát, kế hoạch giám sát chi tiết.

Bước 3 – Xác định nội dung giám sát, phạm vi báo cáo, phạm vi thu thập thông tin.

Ở hình thức giám sát hoạt động ngân sách theo hình thức lập Đoàn giám sát ngân sách, người ta còn chia theo thẩm quyền giám sát, ví như:

Đoàn giám sát hoạt động ngân sách nhà nước của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Đoàn giám sát ngân sách của Hội đồng Dân tộc và Đoàn giám sát hoạt động ngân sách của các Ủy ban của Quốc hội.

Sự khác biệt giữa các hình thức giám sát theo Đoàn giám sát này là Đoàn giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội thực hiện theo chuyên đề, theo những nội dung thời sự đang được xã hội quan tâm; trong khi đó, Đoàn giám sát của Hội đồng Dân tộc hay của Ủy ban thuộc Quốc hội thường triển khai theo chức năng, nhiệm vụ (giám sát thường xuyên). Riêng đối với Ủy ban Giám sát Tài chính – Ngân sách thường thực hiện giám sát chung và giám sát theo chuyên đề.

Do, phạm vi giám sát của Ủy ban Giám sát Tài chính – Ngân sách rất rộng, bao gồm cả các lĩnh vực như tiền tệ, ngân hàng.

Trong thời gian qua, hoạt động giám sát của các Đoàn giám sát đã phát huy hiệu quả, khi kết quả của các Đoàn giám sát ngân sách đã góp phần vào việc xác định mục tiêu thu – chi ngân sách được hiệu quả, giải quyết những vấn đề bất cập như tham nhũng, lãng phí. Đoàn giám sát ngân sách là công cụ để răn đe, trấn chỉnh hoạt động ngân sách (mặc dù hoạt động của các Đoàn giám sát ngân sách thường hiếm khi đề cập tới hiệu quả đầu tư của từng dự án cụ thể sử dụng vốn từ nguồn ngân sách).

+ Thực hiện giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước thông qua thảo luận, báo cáo của Chính phủ: Theo quy định, trước khi báo cáo ngân sách được Chính phủ trình Quốc hội thì nội dung báo cáo phải được thảo luận ở cấp Ủy đảng và Ủy ban Thường vụ Quốc hội, cụ thể như: Ủy ban Tài chính – Ngân sách chủ trì thẩm tra báo cáo của Chính phủ về dự toán ngân sách nhà nước, phân bổ ngân sách trung ương, thực hiện ngân sách nhà nước và quyết toán ngân sách nhà nước. Giai đoạn thẩm tra ở Ủy ban là thời điểm quan trọng nhất để huy động trí tuệ tập thể, trí tuệ của các chuyên gia vào quá trình lập dự toán ngân sách. Báo cáo thẩm tra của Ủy ban Tài chính – Ngân sách được hoàn thiện trên cơ sở ý kiến thảo luận của các phiên họp của Ủy ban; sau đó báo cáo ngân sách được Chính phủ bổ sung, sửa đổi trước khi trình Ủy Ban Thường vụ Quốc hội.

Mặc dù hoạt động thẩm tra của Ủy ban về phương án dự toán ngân sách nhà nước, phân bổ ngân sách trung ương, cân đối ngân sách địa phương không dẫn tới những việc Quốc hội ra quyết định thay đổi hoàn toàn dự toán ngân sách do Chính phủ trình. Nhưng, việc rà soát, thẩm định phương án ngân sách do Chính phủ đề xuất của Ủy ban đã góp phần tích cực trong việc loại bỏ nhiều khoản chi chưa hợp lý, ngăn chặn phần nào “lợi ích nhóm” trong quá trình lập dự toán ngân sách.

Thời gian qua, Ủy ban đã tăng cường hoạt động giám sát trước của mình bằng việc cử cán bộ tham gia thảo luận dự toán giữa Bộ Tài chính (đơn vị dự toán cấp 1 ở Trung ương) và địa phương; đề ra các chương trình làm việc với Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư ... và địa phương để đánh giá hoạt động thu – chi, để đánh giá sát hơn nhu cầu ngân sách của các cơ quan, địa phương trong dự toán ngân sách. Hoạt động giám sát ngân sách ở cấp ủy ban thuộc Quốc hội là cơ sở để các Bộ, ngành và địa phương xác lập rõ hơn về hoạt động thu – chi ngân sách của đơn vị mình, trước khi tổng hợp trình Chính phủ để Chính phủ báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Tại Ủy ban Thường vụ Quốc hội, nội dung giám sát hoạt động ngân sách không cụ thể như ở cấp Ủy ban. Tuy nhiên, Ủy ban Thường vụ Quốc hội có vai trò phân định đối với những nội dung còn chưa rõ, những nội dung còn tranh cãi. Với sự tham gia của đại diện các Ủy ban thuộc Quốc hội, các bộ, ban ngành có liên qua những vấn đề khúc mắc sẽ được xem xét thấu đáo trước khi được đưa ra trình bày tại kỳ họp Quốc hội.

Tại các phiên họp toàn thể của Quốc hội, giám sát hoạt động ngân sách được thể hiện qua quá trình thảo luận, quyết sách các nội dung tại Báo cáo ngân sách do Chính phủ trình bày. Ở quy trình này, Quốc hội (các đại biểu Quốc hội) bày tỏ quan điểm với các nội dung báo cáo ngân sách của Chính phủ; chất vấn Chính phủ. Chính phủ có trách nhiệm giải trình các nội dung Quốc hội thắc mắc. Kết thúc quá trình giám sát này, Quốc hội thông qua Báo cáo ngân sách của Chính phủ bằng một Nghị quyết.

Trong một năm, Quốc hội có 02 lần họp: Kỳ họp tháng 4, tháng 5, tại đây Quốc hội thảo luận báo cáo bổ sung việc thực hiện ngân sách nhà nước năm trước và báo cáo quyết toán ngân sách. Kỳ họp tháng 10, Quốc hội thảo luận tình hình thực hiện ngân sách nhà nước và dự toán ngân sách, phương án bổ sung, phân bổ ngân sách giữa Trung ương và địa phương.

Về ý nghĩa giám sát ngân sách thông qua hình thức thảo luận của Quốc hội:
Phương thức giám sát việc sử dụng ngân sách thông qua thảo luận được thực hiện trên cơ sở kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, chính sách, tiêu chuẩn, chế độ, định mức chi; tình hình thực hiện dự toán ngân sách nhà nước năm trước và kết quả thực hiện nhiệm vụ thu – chi năm hiện hành. Quốc hội thực hiện việc thẩm tra căn cứ xây dựng dự toán thu NSNN, dự báo các chỉ tiêu tăng trưởng kinh tế năm tài khoá; dự báo cáo nguồn thu mới bổ sung do năng lực sản xuất mới, mô hình kinh doanh mới, do thay đổi chính sách thuế...; dự báo hụt thu do các tác nhân như hạn hán, buôn lậu, trốn thuế...

Cũng bằng hình thức giám sát ngân sách thông qua phương thức thảo luận, Quốc hội cũng đánh giá được chính sách chi ngân sách trong mối quan hệ với chiến lược tăng trưởng, trong các ưu tiên xã hội (giáo dục, xoá đói giảm nghèo, xây các công trình trọng điểm).

Tuy nhiên, trên thực tế hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách thông qua phương thức thảo luận không phải lúc nào cũng thực hiện tốt.

Hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước theo phương thức này phụ thuộc vào năng lực chuyên môn của cán bộ, phụ thuộc vào thời lượng họp và đặc biệt là phụ thuộc rất lớn vào chất lượng báo cáo:

i) Một trong những mục tiêu quan trọng nhất trong thảo luận ngân sách là xác lập được những ưu tiên quốc gia. Nhưng, tại các phiên họp của Ủy ban và phiên họp toàn thể của Quốc hội, việc xác định đúng các ưu tiên của quốc gia là một công việc rất khó khăn do tính cơ cấu đại biểu trong Quốc hội gây ra.

ii) Chất lượng thảo luận thấp nhiều khi do thời gian thảo luận có hạn, trong khi cách trình bày báo cáo ngân sách khá phức tạp, nếu như không có

chuyên môn sâu về ngân sách và kiến thức về kinh tế vi mô, vĩ mô thì khó có thể nắm bắt tốt.

iii) Quy trình thảo luận ngân sách hiện nay chưa thực sự mở, chưa có cơ chế tốt cho cá nhân – tổ chức có thể tham gia đóng góp ý kiến trực tiếp cho các nội dung thảo luận cấp Ủy ban.

+ Thực hiện giám sát ngân sách qua hoạt động chất vấn Chính phủ: Chất vấn Chính phủ là việc Đại biểu Quốc hội (ĐBQH) yêu cầu quan chức cao cấp của Chính phủ trả lời những câu hỏi về công tác quản lý, điều hành ngân sách nhà nước nhằm làm rõ chế độ trách nhiệm chính trị cũng như trách nhiệm pháp lý trong công tác quản lý nhà nước theo luật định (*Điều 19 Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015*). Khi xác lập được trách nhiệm giải trình của cơ quan hành pháp (thông qua việc quy trách nhiệm cho người đứng đầu – thủ trưởng đơn vị, ở đây là Bộ trưởng, Phó thủ tướng, Thủ tướng Chính phủ) thì những vấn đề cụ thể trong quản lý điều hành và tổ chức thực hiện sẽ được cơ quan hành pháp quan tâm và giải quyết nhanh hơn. Chất vấn được coi là hình thức giám sát hiệu quả nhất của Quốc hội vì hoạt động chất vấn có thể dẫn tới việc đánh giá tín nhiệm Bộ trưởng, Chính phủ theo như quy định tại Luật giám sát của Quốc hội và Hội đồng Nhân dân (*Điều 15, Luật số 87/2015/QH13 ban hành ngày 20/11/2015, có hiệu lực từ ngày 01 tháng 07 năm 2015*).

Hoạt động chất vấn ngân sách nhà nước thường tạo ra các cuộc tranh luận mang tính tập thể ở diễn đàn Quốc hội. Quốc hội có thể biểu thị thái độ đối với trả lời của đại diện Chính phủ, chất vấn có thể dẫn tới yêu cầu bỏ phiếu tín nhiệm. Hoạt động bỏ phiếu tín nhiệm có thể diễn ra khi Quốc hội thực hiện chất vấn. Chất vấn ngoài kỳ họp được trả lời bằng văn bản, trường hợp nếu đại biểu không đồng ý với nội dung trả lời thì có thể tiếp tục đặt câu hỏi tại phiên họp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc phiên họp Quốc hội.

Hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước qua hình thức chất vấn có ưu điểm xác lập hệ thống trách nhiệm giải trình trong quản lý ngân sách. Chất vấn tạo ra văn hóa giải trình trong hệ thống nhà nước, nhất là trong những nội dung quan trọng trong thu – chi ngân sách. Thông qua hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn, Thủ tướng và các Bộ trưởng được yêu cầu làm rõ trách nhiệm chính trị và trách nhiệm quản lý của mình trước Quốc hội.

Hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn nói chung, trong lĩnh vực ngân sách nhà nước nói riêng được công khai tới người dân (thông qua hệ thống truyền thông) là một phần của nền quản trị dân chủ, tạo cho người dân cơ hội theo dõi, giám sát hoạt động ngân sách – thể theo quy định về giám sát ngân sách của cộng đồng (*Điều 16 Luật Ngân sách năm 2015*).

Hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước thông qua hình thức chất vấn Chính phủ là tạo được tính minh bạch cho các chính sách của Chính phủ, nâng cao hiệu quả - hiệu lực của những quyết định hành chính, củng cố niềm tin của người dân với hoạt động quản lý ngân sách của bộ máy nhà nước. Chất vấn Chính phủ được xem như một hình thức cảnh báo sớm đối với cơ quan hành pháp trong công tác quản lý tài chính – ngân sách để kịp chấn chỉnh. Trong bối cảnh hành chính đang cần cải cách để tăng cường tính minh bạch như hiện nay, thì hoạt động giám sát ngân sách thông qua chất vấn Chính phủ có ý nghĩa quan trọng trong việc tạo lập một Chính phủ có năng lực, phẩm chất; tạo lập môi trường ngân sách trong sạch hơn, minh bạch hơn.

Tuy nhiên, hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách thông qua hình thức chất vấn Chính phủ cũng có những hạn chế:

i) Hoạt động chất vấn đôi lúc không quyết liệt, còn thể hiện sự thỏa hiệp:

Hầu hết các phiên chất vấn hiện nay đều chưa thỏa mãn yêu cầu của Đại biểu Quốc hội, chưa đáp ứng được kỳ vọng của người dân. Hiếm khi một vấn đề giám sát được Quốc hội truy tới cùng. Chất vấn Chính phủ đôi khi còn biểu hiện né tránh, nền nã, ngại va chạm vì trong cùng một hệ thống chính trị (cấp bậc

của đại biểu chất vấn nhiều khi thấp hơn cấp bậc của người bị chất vấn xếp theo thứ bậc trong Đảng...). Mặc dù ngân sách nhà nước là vấn đề quan trọng, nhưng đa số đại biểu chưa chủ động chất vấn do e ngại chưa hiểu thấu đáo vấn đề.

Chính vì thế, tỷ trọng chất vấn các vấn đề ngân sách chưa thực sự cao trong các kỳ họp Quốc hội (thường chiếm khoảng 5%) là minh chứng cho hiệu quả còn hạn chế của hoạt động giám sát ngân sách theo hình thức này.

ii) Hạn chế nữa trong hình thức giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước qua chất vấn Chính phủ là thủ tục lựa chọn thành viên Chính phủ trả lời chất vấn (số lượng thành viên trả lời chất vấn):

Số lượng thành viên Chính phủ trả lời chất vấn còn ít, cách thức lựa chọn Bộ trưởng trả lời chất vấn chưa theo nguyên tắc cụ thể. Bộ trưởng các Bộ đa ngành như Bộ Kế hoạch Đầu tư, Bộ Tài chính ngoài các nội dung về ngân sách còn phải trả lời nhiều nội dung khác ngoài ngân sách. Đây cũng chính là lý do khiến mục tiêu giám sát hoạt động ngân sách thông qua chất vấn Chính phủ ở Quốc hội chưa phát huy hết vai trò, hiệu quả.

iii) Hạn chế về thiếu cơ chế theo dõi, giám sát cam kết chất vấn - Vấn đề quan trọng là giám sát các cam kết của thành viên Chính phủ sau chất vấn.

Việc giám sát các cam kết của thành viên Chính phủ trong sau chất vấn có được triển khai, nhưng chưa thực sự hiệu quả. Do, hiện nay chưa có chế tài cụ thể cho việc theo dõi và trách nhiệm theo dõi của Quốc hội. Tại Quốc hội, Ban công tác đại biểu được giao trọng trách trong việc theo dõi các Bộ trưởng thực hiện các cam kết (trong đó có các cam kết có liên quan đến hoạt động ngân sách).

Tuy nhiên, kết quả thực hiện của Ban công tác đại biểu chưa cao, nhiều trường hợp Bộ trưởng không thực hiện được những gì đã cam kết do vấn đề liên quan đến quản lý nhiều cấp, nhiều ngành hoặc do chính Quốc hội chưa có cơ chế kiểm tra, đánh giá và đôn đốc thực hiện một cách có hiệu quả. Chất vấn ngân sách nhà nước thường tạo ra các tranh luận mang tính tập thể ở diễn đàn Quốc hội về vấn đề được chất vấn.

iv) *Hạn chế về thời lượng chất vấn tại Quốc hội* - Thời gian chất vấn trả lời trong các kỳ họp thường được sắp xếp trong 03 ngày. Trước đây mỗi Bộ trưởng có 90 phút trả lời chất vấn, tuy nhiên trong những phiên gần đây thời gian trả lời chất vấn chỉ là 60 phút. Không có quy định cụ thể nào về thời gian trả lời chất vấn, tuy nhiên đây vẫn là giới hạn, là hạn chế cố hữu của hoạt động giám sát ngân sách qua phương thức chất vấn.

Tóm lại:

Mặc dù Luật ngân sách nhà nước năm 2015 đã quy định thẩm quyền giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước ở nhiều khía cạnh cụ thể của hoạt động quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước.

Tuy nhiên, do những quy định chưa thể hiện sự hài hoà về thời gian giám sát; sự phối hợp giám sát và cả yếu tố chất lượng nhân lực giám sát mà hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước chưa phát huy hết tiềm năng, vị thế

của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội, các cơ quan khác thuộc Quốc hội. Để khắc phục những vấn đề này cần nghiên cứu để luật hoá từng nội dung giám để khắc phục những bất cập như đã trình bày ở trên, nhằm hạn chế tối đa tính hình thức, ở hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước tại Quốc hội và các cơ quan thuộc Quốc hội.

Vấn đề 7: Một số quy định về thẩm quyền giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước của Hội đồng nhân dân thiếu tính khả thi khi triển khai thực hiện.

Bên cạnh những thiết chế giám sát Trung ương, hệ thống pháp luật liên quan đến hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước còn quy định quyền giám sát việc thu – chi ngân sách địa phương cho Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh (*Điều 22 Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015*):

Hội đồng Nhân dân (HĐND) giữ vai trò quan trọng trong hệ thống chính trị nước ta, đặc biệt trong hệ thống chính quyền địa phương. Kể từ khi đất nước ta thực hiện công cuộc cải cách, đổi mới, mở cửa, vai trò của Hội đồng Nhân dân không ngừng được nâng cao. Trong lĩnh vực giám sát hoạt động ngân sách nhà nước, Hội đồng Nhân dân có thẩm quyền rất lớn, cụ thể như:

+ Hội đồng Nhân dân thực hiện giám sát hoạt động thu – chi ngân sách địa phương thông qua thẩm quyền quyết định dự toán, chi ngân sách địa phương (khác với Luật Ngân sách Nhà nước năm 1996, Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002 và mới đây nhất là Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015 quy định thẩm quyền của Hội đồng Nhân dân trong việc quyết định dự toán ngân sách địa phương. Căn cứ nhiệm vụ thu, chi ngân sách địa phương được cấp trên giao và tình hình kinh tế - xã hội tại địa phương, Hội đồng Nhân dân quyết định và giám sát các hoạt động: i) *Dự toán thu ngân sách trên địa bàn* – gồm thu nội địa, thu từ xuất nhập khẩu, thu từ viện trợ không hoàn lại; dự toán thu ngân sách địa phương, bao gồm các khoản thu ngân sách địa phương hưởng 100%, phần ngân sách địa phương được hưởng từ các khoản phân chia ngân sách trung ương và ngân sách địa phương và các khoản bổ sung từ ngân sách cấp trên – khoản 1 Điều 30 Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015). ii) *Dự toán chi ngân sách địa phương* – bao gồm chi ngân sách cấp mình và chi ngân sách cấp dưới, chi theo lĩnh vực đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi trả nợ, chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính, chi dự phòng ngân sách. Trong chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển có mức chi cụ thể cho các lĩnh vực giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ).

+ Hội đồng Nhân dân quyết định và giám sát việc phân bổ ngân sách cho cấp dưới của mình: giám sát việc quy định tổng chi và mức chi theo từng lĩnh vực; dự toán chi ngân sách của từng cơ quan, đơn vị trực thuộc theo lĩnh vực; mức bổ sung cho ngân sách từng địa phương cấp dưới, trong đó có cả giám sát việc bổ sung, cân đối mục tiêu của hoạt động chi ngân sách.

+ Hội đồng Nhân dân giám sát hoạt động ngân sách qua việc thẩm định các chủ trương, biện pháp trong triển khai ngân sách địa phương, bảo đảm thu ngân sách nhà nước trên đại bàn đúng quy định của pháp luật; chi ngân sách nhà nước theo đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức có thuộc danh mục dự toán chi ngân sách do cơ quan có thẩm quyền phê duyệt hay không?

+ Hội đồng Nhân dân giám sát hoạt động ngân sách qua việc kiểm tra việc thực hiện các nghị quyết về dự toán, phân bổ ngân sách địa phương mà Hội đồng quyết định và giám sát việc thu – chi ngân sách địa phương (giám sát thực hiện). Ở công đoạn này, Hội đồng Nhân dân có quyền chất vấn, yêu cầu các thành viên trong

bộ máy Nhà nước của mình trả lời chất vấn về các vấn đề quản lý, điều hành ngân sách địa phương. Đây là chức năng giám sát quan trọng của Hội đồng Nhân dân để đảm bảo hoạt động ngân sách nhà nước tại địa phương được công khai, minh bạch, đúng luật và hiệu quả (đúng định hướng phát triển).

+ Hội đồng Nhân dân thực hiện chức năng giám sát hoạt động ngân sách nhà nước thông qua thẩm quyền phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương. Theo quy định của pháp luật ngân sách hiện hành (khoản 1 Điều 15 Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015) quy định mọi khoản thu – chi của ngân sách địa phương trong năm ngân sách phải báo cáo Hội đồng Nhân dân cùng cấp xem xét, quyết định phê chuẩn (quyết toán ngân sách địa phương).

+ Hội đồng Nhân dân thực hiện thẩm quyền giám sát hoạt động ngân sách nhà nước thông qua thẩm quyền bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật về tài chính – ngân sách cùng cấp và cấp dưới trực tiếp trái với văn bản pháp luật do Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và cơ quan nhà nước cấp trên – (*khoản 7 Điều 30 Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015*).

Với tinh thần đẩy mạnh phân cấp cho Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh trong lĩnh vực ngân sách, ngoài những quy định chung về thẩm quyền của Hội đồng Nhân dân các cấp và thẩm quyền Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh đã được quy định từ Luật Ngân sách Nhà nước năm 1996 (như trong quyết định một số khoản thu về phí, lệ phí, phụ thu...; quyết định phân cấp quản lý chi đầu tư các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội của địa phương; quyết định việc huy động vốn trong nước để bổ sung đầu tư kết cấu hạ tầng thuộc phạm vi ngân sách địa phương), Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015 tăng cường quyền hạn cho Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh trong việc quyết định và giám sát việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách ở địa phương phù hợp với tình hình thu – chi thực tế của địa phương – *Điểm b khoản 1 Điều 39 Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015* quy định: Ngân sách xã, thị trấn được phân chia nguồn thu từ các khoản: thuế sử dụng đất phi nông nghiệp; thuế môn bài từ cá nhân, hộ kinh doanh; thuế sử dụng đất nông nghiệp thu từ hộ gia đình; lệ phí trước bạ nhà, đất. Quy trình như vậy, để đảm bảo sự chủ động cho việc thực hiện nhiệm vụ chi của xã, thị

trấn, song cung là việc tăng thêm trách nhiệm giám sát cho Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện.

Hạn chế của mô hình giám sát ngân sách của Hội đồng Nhân dân: Bên cạnh những mặt tích cực tư hoạt động giám sát ngân sách của Hội đồng Nhân dân, mô hình giám sát này cũng có những hạn chế nhất định:

+ Hạn chế do có sự lồng ghép, chồng chéo thẩm quyền giám sát ngân sách của Hội đồng Nhân dân với các cơ quan Nhà nước khác chưa được khắc phục triệt để. Ví như, việc Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh quyết định dự toán ngân sách của mình đúng với dự toán thu chi ngân sách của tỉnh do Quốc hội quyết định thì thực chất chỉ là quyết định một việc mà cấp trên đã quyết định rồi. Mặc dù Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015 đã thực hiện phân cấp mạnh mẽ, khắc phục phần nào vấn đề này. Tuy nhiên, việc trung lập về nội dung, thẩm quyền trong phê chuẩn các vấn đề thu – chi ngân sách vẫn tiếp tục là nội dung cần phải nghiên cứu, thảo luận tìm hướng giải quyết.

+ Hạn chế giám sát trong công tác lập dự toán, xây dựng các phương án phân bổ ngân sách. Ở địa phương, Hội đồng Nhân dân chỉ xem xét, quyết định dự toán và phân bổ ngân sách cấp mình do Ủy ban Nhân dân cùng cấp trình. Nhưng thực tế, không thiếu nội dung quan trọng không được Ủy ban Nhân dân đưa vào trình thì Hội đồng nhân dân cũng rất khó trong việc giám sát. Bên cạnh đó, còn rất nhiều nội dung chi, các chi tiêu ngân sách phức tạp có tính nghiệp vụ, với năng lực, trình độ hiện tại Hội đồng Nhân dân khó đáp ứng được nhu cầu ngày một cao của công tác giám sát hoạt động ngân sách theo Luật mới.

+ Hạn chế giám sát của Hội đồng Nhân dân do thiếu cơ chế, chính sách phù hợp: Theo quy định của pháp luật hiện hành, Hội đồng Nhân dân có quyền ra các Nghị quyết về các vấn đề kinh tế - xã hội và ngân sách nhà nước ở địa phương cùng cấp. Tuy nhiên, việc ra Nghị quyết của Hội đồng Nhân dân không phải lúc nào cũng thực hiện được vì nó phụ thuộc vào các kỳ họp của Hội đồng Nhân dân. Các cơ quan của Hội đồng Nhân dân (Ban kinh tế - ngân sách) chỉ có quyền kiến nghị các vấn đề trong lĩnh vực, nhưng thẩm quyền xem xét giải quyết lại thuộc cơ quan nhà nước khác. Do vậy, hiệu quả và hiệu lực của Ban kinh tế - ngân sách, của Hội đồng Nhân dân các cấp vẫn bị bó buộc, hạn chế.

+ Hạn chế giám sát ngân sách của Hội đồng Nhân dân do những bất cập về tổ chức, bộ máy: Hội đồng Nhân dân là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, vì vậy quy mô và cơ cấu đại biểu Hội đồng Nhân dân phụ thuộc vào quy mô và cơ cấu dân số địa phương. Điều này, ảnh hưởng tới năng lực của các cơ quan chuyên môn thuộc Hội đồng Nhân dân do thiếu về số lượng, yếu về năng lực. Mặt khác, số lượng đại biểu chuyên trách của Hội đồng Nhân dân từng cấp rất hạn chế, khó có thể thực hiện chức năng nhiều vụ được giao. Một số đại biểu là lãnh đạo Hội đồng Nhân dân, các ban của Hội đồng Nhân dân giữ các trọng trách trong cơ quan hành pháp, tư pháp địa phương. Tình trạng “vừa đá bóng vừa thổi còi” này ảnh hưởng tới hiệu quả hoạt động của cơ quan dân cử trong hoạt động giám sát ngân sách, giám sát việc thu – chi các mục tiêu phát triển sử dụng ngân sách.

Tóm lại:

Việc Luật Ngân sách nhà nước sửa đổi những quy định theo hướng phân cấp, phân quyền giám sát cho Hội đồng nhân dân là tất yếu – thể theo tinh thần của Hiệp pháp và Luật tổ chức chính quyền địa phương. Tuy nhiên, song song với việc phân cấp cần đưa vào Luật Ngân sách nhà nước những quy định cụ thể để bảo đảm chất lượng, năng lực giám sát việc sử dụng của Hội đồng nhân dân các cấp. Cụ thể, cần nghiên cứu để xây dựng những quy định có tính pháp lý bắt buộc trong cơ chế phối hợp giữa cơ quan hành pháp – cơ quan thực thi việc dự toán, phân bổ, sử dụng ngân sách nhà nước với Hội đồng nhân dân, với các Ban của Hội đồng nhân dân trong các khâu của quy trình ngân sách địa phương.

Kết luận Chương 2

Trong Chương này, Luận văn đã nghiên cứu hệ thống những quy định về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, và qua so sánh với những quy định giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước của Luật Ngân sách năm 2002, và với một số quy định về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước tại các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan.

Việc nghiên cứu các quy định giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước tại Chương 2 của Luận văn đã cho thấy chúng ta thấy bức tranh toàn cảnh của hệ thống pháp luật giám

sát việc sử dụng ngân sách nhà nước, các quy định pháp luật về mô hình tổ chức hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước v.v... Trên cơ sở đó, Luận văn cũng đã chỉ ra những tồn tại, bất cập cần được xem xét, giải quyết khi Luật Ngân sách nhà nước đi vào thực tiễn cuộc sống.

Trên khía cạnh nghiên cứu thẩm quyền, và các quy định có liên quan đến việc giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước, Chương 2 của Luận văn cũng đã đưa ra những cái nhìn về tổ chức, vận hành công tác giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước ở các cơ quan chuyên môn, như: Quốc hội, các Ủy ban thuộc Quốc hội, Kiểm toán nhà nước, Hội đồng nhân dân v.v... Trên cơ sở đó đánh giá, nhận xét những mặt được, chưa được của quy định; tính khả thi, năng lực thực hiện nhiệm vụ giám sát ngân sách nhà nước ở các tổ chức giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước hiện hành.

Kết quả nghiên cứu các vấn đề ở Chương 2 là tiền đề để Luật văn đưa ra những giải pháp, khuyến nghị ở Chương 3 nhằm hoàn thiện những quy định liên quan đến giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước trong Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, trước khi Luật được triển khai vào thực tiễn cuộc sống.

Chương 3

GIẢI PHÁP VÀ KHUYẾN NGHỊ GIẢI QUYẾT MỘT SỐ BẤT CẬP TRONG PHÁP LUẬT NGÂN SÁCH VÀ CƠ CHẾ GIÁM SÁT VIỆC SỬ DỤNG NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

3.1. Yêu cầu, quan điểm về hoàn thiện công tác giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước

Yêu cầu khách quan:

Đất nước chúng ta đang bước vào thời kỳ đổi mới, mở cửa mạnh mẽ (nền kinh tế kế hoạch hoá bao cấp đã chuyển mình sang cơ chế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa). Với quy mô vào chiếm khoảng 30% GDP và có tác động toàn diện đến mọi khía cạnh, lĩnh vực của đời sống xã hội, ngân sách ngày nay đã khẳng định được vai trò quan trọng trong điều tiết kinh tế vĩ mô, hỗ trợ đắc lực cho Nhà nước thực hiện các chức năng kinh tế - xã hội để đưa nền kinh tế quốc dân và xã hội đạt tới những mục tiêu chiến lược đề ra. Tuy nhiên, trong quá trình triển quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước phát sinh rất nhiều bất cập (tình trạng lãng phí, thất thoát, làm trái quy định, tham nhũng đang trở thành vấn nạn).

Trong bối cảnh đó, việc hoàn thiện các quy định giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước, hoàn thiện mô hình, tổ chức giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước trở thành đòi hỏi bức thiết. Hiệu quả của hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách là thước đo uy tính Chính phủ với Nhân dân, nhất là khi sự ổn định tăng trưởng bền vững của nền kinh tế nước ta đang ám ảnh bởi bóng ma nợ công, nợ nước ngoài; nguy cơ mất an ninh kinh tế do sự yếu kém trong sử dụng ngân sách nhà nước, trong giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước

Quan điểm hoàn thiện:

Từ việc yêu cầu khách quan đòi hỏi phải hoàn thiện công tác giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước, và qua những nghiên cứu quy định pháp luật liên quan đến giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước ở các Chương 1, Chương 2, có thể khái quát xác định quan điểm hoàn thiện công tác giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước, như sau:

- Việc sửa đổi, bổ sung các quy định liên quan đến giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước tại Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 phải: xuất phát từ những khảo nghiệm thực tế (những tổng kết thực tế quá trình triển khai giám sát việc sử dụng ngân sách từ quá trình triển khai luật ngân sách hiện hành – Luật Ngân sách nhà nước năm 2002). Vì, nhiều quy định của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 vẫn kế thừa những quy định cũ, những quy định mà bản thân nó đã được thực tiễn chỉ ra những tồn tại, nhưng chưa được Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 giải quyết). Bên cạnh đó, tham khảo các quy định quản lý ngân sách có tính ưu việt của một số nước trên thế giới (cả trong xây dựng pháp luật giám sát, lẫn mô hình tổ chức, hoạt động).

- Việc sửa đổi, bổ sung các quy định liên quan đến giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước tại Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, phải: phù hợp với Hiến pháp, các luật khác có liên quan và phù hợp với các cam kết quốc tế mà Việt Nam đã ký tham gia.

- Việc sửa đổi, bổ sung các quy định liên quan đến giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước tại Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, phải: chú trọng tới khía cạnh cải cách hành chính, nâng cao tính minh bạch, dân chủ và công khai trong công tác quản lý NSNN; kiểm soát chặt chẽ hoạt động thu, chi ngân sách; tăng cường thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, nâng cao kỷ luật, kỷ cương trong quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước.

3.2. Giải pháp hoàn thiện một số quy định liên quan đến giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước tại Luật Ngân sách nhà nước năm 2015

Do nhiều nguyên nhân cả chủ quan và khách quan, cho tới nay Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 (sửa đổi, thay thế Luật Ngân sách nhà nước năm 2002) chưa sửa đổi triệt để những quy định cả về thể chế lẫn thiết chế trong giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước. Qua nghiên cứu các vấn đề như đã trình bày ở Chương 1, Chương 2, Luận văn đã chỉ ra những nguyên nhân dẫn tới tình trạng bất cập của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, và yêu cầu khách quan phải có những sửa đổi, bổ sung, thay thế trong thời gian tới.

Đó là cơ sở để đưa ra những khuyến nghị cho việc sửa đổi một số quy định tại Luật Ngân sách năm 2015, cụ thể như sau:

Vấn đề 1: Sửa đổi, bổ sung quy định cụ thể cho việc công khai ngân sách nhà nước; bổ sung chế tài xử lý việc vi phạm các quy định về công khai ngân sách nhà nước:

i) Khuyến nghị sửa điểm b khoản 1 Điều 15 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015:

- Điểm b, khoản 1 Điều 17 Luật số 83/2015/QH13 quy định: “b) Việc công khai ngân sách nhà nước được thực hiện bằng một hoặc một số hình thức: công bố tại kỳ họp, niêm yết tại trụ sở làm việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị; phát hành ấn phẩm; thông báo bằng văn bản đến các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan; đưa lên trang thông tin điện tử; thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng;”.

Quy định như trên có nghĩa là nhiều nội dung sử dụng ngân sách nhà nước có thể được công bố nội bộ các cơ quan, tổ chức liên quan đến việc sử dụng ngân sách; thông tin có thể bị bùng bít, xử lý nội bộ và người dân khó có thể triển khai hiệu quả thẩm quyền giám sát cộng đồng của mình.

- Tại Điều 3 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Nhà nước bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của Nhân dân; công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân; thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện”.

- Tại khoản 1 Điều 55 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Ngân sách nhà nước, dự trữ quốc gia, quỹ tài chính nhà nước và các nguồn tài chính công khác do Nhà nước thống nhất quản lý và phải được sử dụng hiệu quả, công bằng, công khai, minh bạch, đúng pháp luật.”

Như vậy, có thể thấy việc quy định như điểm b, khoản 1 Điều 15 Luật số 83/2015/QH13 đã hạn chế thẩm quyền làm chủ của người dân trong việc tiếp cận thông tin về việc quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước, đi ngược với tinh thần đã được Hiến định.

Để khắc phục những tồn tại kể trên và để phát huy hơn nữa hiệu quả, hiệu lực giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước, Luận văn đưa ra đề xuất sửa đổi, bổ sung quy định trên. Cụ thể như sau:

Đề xuất sửa lại quy định tại điểm b, khoản 1 Điều 17 Luật số 83/2015/QH13 như sau: “b) Trừ những trường hợp pháp luật quy định cấm, việc công khai ngân sách nhà nước được đăng tải trên Cổng thông tin điện tử quốc gia về ngân sách bên cạnh một trong các hình thức sau: công bố tại kỳ họp, niêm yết tại trụ sở làm việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị; phát hành ấn phẩm; thông báo bằng văn bản đến các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan; đưa lên trang thông tin điện tử; thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng;”.

Đồng thời tại **khoản 4 Điều 17 Luật số 83/2015/QH13** đề nghị sửa lại như sau: “Thủ trưởng các cơ quan, đơn vị được quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều này, nếu không thực hiện công khai đầy đủ, đúng hạn sẽ chịu trách nhiệm và bị xử lý theo quy định của pháp luật”.

Việc sửa đổi như trên bảo đảm các thông tin về việc quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước được công khai tới mọi người dân, tổ chức xã hội giám sát. Trừ những trường hợp bị thông tin công dân không được tiếp cận: “1) Thông tin thuộc bí mật nhà nước, bao gồm những thông tin có nội dung quan trọng thuộc lĩnh vực chính trị, quốc phòng, an ninh quốc gia, đối ngoại, kinh tế, khoa học, công nghệ và các lĩnh vực khác theo quy định của luật. Khi thông tin thuộc bí mật nhà nước được giải mật thì công dân được tiếp cận theo quy định của Luật này. 2) Thông tin mà nếu để tiếp cận sẽ gây nguy hại đến lợi ích của Nhà nước, ảnh hưởng xấu đến quốc phòng, an ninh quốc gia, quan hệ quốc tế, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng; gây nguy hại đến tính mạng, cuộc sống hoặc tài sản của người khác; thông tin thuộc bí mật công tác; thông tin về cuộc họp nội bộ của cơ quan nhà nước; tài liệu do cơ quan nhà nước soạn thảo cho công việc nội bộ.” được quy định tại Điều 6 Luật tiếp cận thông tin (Luật số 104/2016/QH13 ban hành ngày 06/04/2016) hoặc các quy định cấm tiếp cận thông tin được các quy định tại các văn bản khác có liên quan, ví như tại Pháp lệnh bảo vệ bí mật nhà nước (Pháp lệnh số 30/2000/PL-UBTVQH10, ban hành ngày 28/12/2000).

Đồng thời, nội dung sửa đổi cũng hướng tới việc thiết lập một hệ thống cơ sở dữ liệu quốc gia về quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước. Và, quy định trách nhiệm cho người đứng đầu cơ quan, đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước. Có như vậy, mới

hạn chế, tiến tới kiểm soát số liệu báo cáo, (trong đó có kiểm soát nợ công, nợ nước ngoài) được chính sách; giúp việc hoạch định chính sách, chiến lược phát triển kinh tế được chính xác, hạn chế tình trạng tăng trưởng ảo.

Vấn đề 2: Sửa quy định về mô hình giám sát việc sử dụng ngân sách của cộng đồng, để đưa quy định này khả thi hơn trong triển khai thực hiện.

Tại Điều 16 Luật số 83/2015/QH13 về giám sát ngân sách nhà nước của cộng đồng, quy định:

“1. Ngân sách nhà nước được giám sát bởi cộng đồng. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp chủ trì tổ chức việc giám sát ngân sách nhà nước của cộng đồng. Nội dung giám sát ngân sách nhà nước của cộng đồng gồm: a) Việc chấp hành các quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước; b) Tình hình thực hiện dự toán ngân sách nhà nước hằng năm; c) Việc thực hiện công khai ngân sách nhà nước theo quy định tại Điều 15 của Luật này.

2. Chính phủ quy định chi tiết về giám sát ngân sách nhà nước của cộng đồng.” [14, tr 6].

- Việc quy định như vậy chưa thể hiểu hết mô hình, tổ chức hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước của Mặt trận Tổ quốc: *khoản 1 Điều 9 Hiến pháp năm 2013* quy định thẩm quyền giám sát cho Mặt trận Tổ quốc, và được cụ thể hoá vào các quy định tại của Luật Mặt trận Tổ quốc năm 2015 (*khoản 5 Điều 3 Luật số 75/2015/QH13 v.v...*). Tuy nhiên thực tế hiện nay sự phối hợp giữa MTTQ Việt Nam với cơ quan nhà nước, chính quyền các cấp vẫn còn hạn chế; hoạt động giám sát của Mặt trận chưa được thực hiện thường xuyên và toàn diện, chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn:

+ Luật Mặt trận Tổ quốc năm 2015 về cơ bản vẫn giữ nguyên những quy định điều chỉnh mối quan hệ với giữa Mặt trận Tổ quốc với Nhà nước. Ví như, tại *Điều 7 Luật số 75/2015/QH13* quy định: *“i) Người đứng đầu Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, Ủy ban nhân dân các cấp có trách nhiệm thông tin kịp thời cho Mặt trận Tổ quốc Việt Nam việc thực hiện chế độ báo cáo trước Nhân dân về những vấn đề quan trọng thuộc trách nhiệm quản lý của mình theo quy định của Hiến pháp và pháp luật.*

ii) Cơ quan nhà nước có trách nhiệm xem xét, giải quyết và trả lời kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam theo quy định của pháp luật”.

+ Luật Mặt trận Tổ quốc năm 2015, cũng quy định hình thức giám sát một cách chung chung, mà chưa cụ thể hoá hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước theo thẩm quyền. Ví như tại *Điều 27 Luật số 75/2015/QH13* quy định các hình thức giám sát như: “*1) Nghiên cứu, xem xét văn bản của cơ quan có thẩm quyền liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của Nhân dân. 2) Tổ chức đoàn giám sát. 3) Thông qua hoạt động của Ban thanh tra nhân dân được thành lập ở cấp xã, Ban giám sát đầu tư của cộng đồng.*”

Như vậy, Luật Ngân sách nhà nước thì quy định dẫn chiếu thẩm quyền giám sát cộng đồng do Chính phủ quy định ở luật chuyên ngành (Luật Mặt trận Tổ quốc). Tuy nhiên, Luật Mặt trận Tổ quốc cũng chỉ quy định chung chung về hình thức giám sát, mà không thể quy định cụ thể về nội dung giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước của cộng đồng.

Đó là chưa kể tới khả năng phối hợp với các cơ quan hành pháp, lập pháp trong hoạt động giám sát cộng đồng của Mặt trận Tổ quốc; chưa kể tới năng lực chuyên môn và kiến thức về quản lý nhà nước về ngân sách của cán bộ Mặt trận Tổ quốc (nhất là ở các cấp chính quyền địa phương). Ví dụ như, về trách nhiệm của Quốc hội, Chính phủ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân v.v... với hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc – *Điều 30 Luật số 75/2015/QH13* quy định: “*1) Định kỳ 6 tháng, Quốc hội, Chính phủ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân nghe Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp thông báo kết quả giám sát; yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan xem xét kiến nghị và đơn đốc việc giải quyết kiến nghị sau giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. 2) Cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm tạo điều kiện và cung cấp thông tin, tài liệu cần thiết cho hoạt động giám sát theo yêu cầu; cử người tham gia giám sát về những nội dung có liên quan; tạo điều kiện để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thực hiện giám sát; xem xét, giải quyết kiến nghị sau giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam theo quy định của pháp luật”.*

Để khắc phục tình trạng quy định chỉ tồn tại ở hình thức, chưa thực sự đem lại thay đổi trong thực tế triển khai giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước của cộng đồng, Luận văn đề xuất sửa quy định trên. Cụ thể như sau:

Đề xuất sửa quy định tại Điều 16 Luật số 83/2015/QH13, theo hướng bổ sung một khoản quy định về quyền giám sát thực tế như sau:

“2. Mặt trận Tổ quốc được cử đại diện tham dự hội họp, hội thảo ở các khâu của quy trình ngân sách.

3. Dự toán, phân bổ và quyết toán ngân sách các cấp phải được lấy ý kiến Nhân dân trước khi trình cấp có thẩm quyền. Chính phủ quy định chi tiết hình thức lấy ý kiến nhân dân đối với mỗi cấp ngân sách.”

Việc bổ sung quy định như trên, giúp nâng cao năng lực của cán bộ Mặt trận Tổ quốc các cấp trong việc hiểu chế độ chính sách, cơ chế vận hành của việc sử dụng ngân sách nhà nước. Từ đó, giúp nâng cao năng lực, hiệu quả và hiệu lực giám sát cộng đồng của Mặt trận Tổ quốc trong quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước. Đồng thời, tạo được sự đồng thuận xã hội cao đối với việc quản lý sử dụng ngân sách nhà nước.

Vấn đề 3: Sửa quy định về thẩm quyền giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước của Quốc hội và các cơ quan thuộc quốc hội để hạn chế tính hình thức.

- Tại khoản 3 Điều 44 Luật số 83/2015 quy định về thời gian Chính phủ trình báo cáo để Quốc hội gửi đến các đại biểu Quốc hội, như sau: *“3. 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.”*

Về lý thuyết, công tác giám sát này sẽ được thực thi bởi các chuyên gia kinh tế - ngân sách của Quốc hội. Tuy nhiên, một thực tế khách quan là hoạt động của Quốc hội chúng ta chưa phải là chuyên nghiệp (dành ít nhất 1/3 thời gian cho việc đề làm nhiệm vụ đại biểu) do vậy quỹ thời gian dành cho hoạt động Quốc hội bị hạn chế (quỹ thời gian cho hoạt động giám sát ngân sách càng eo hẹp). Đó là chưa kể tới năng lực theo dõi của từng đại biểu quốc hội cũng rất khác nhau.

Do vậy, để hoạt động giám sát ngân sách nhà nước có hiệu quả, cần thiết phải sửa đổi quy định về thời lượng gửi báo cáo tới Quốc hội, theo hướng ***lớn hơn 20 ngày***

– thời lượng cụ thể thì cần phải khảo sát, lấy ý kiến từ các ban của Quốc hội, Chính phủ, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp.

- Một nội dung nữa liên quan đến việc sửa đổi quy định tại Luật Ngân sách năm 2015 để tăng cường năng lực giám sát việc sử dụng ngân sách của Quốc hội - thay đổi quy trình giám sát phân bổ ngân sách. Lâu nay, quy trình phân bổ ngân sách nhà nước thường được tiến hành sau giai đoạn phê chuẩn dự toán ngân sách tổng thể.

Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy phải coi việc phân bổ ngân sách nhà nước cho bộ, ngành, địa phương là một khâu không thể tách rời của quá trình phê chuẩn tổng dự toán ngân sách nhà nước. Có như thế, mới hạn chế vấn đề “xin – cho” hay ưu ái trong phân bổ, ưu tiên ngân sách.

Theo đó, tại Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 đề nghị nghiên cứu, bổ sung một khoản quy định về **“Phụ lục đính kèm với tổng dự toán ngân sách”** làm căn cứ quan trọng để Quốc hội xem xét thông qua tổng dự toán nhà nước.

Vấn đề 4: Sửa quy định về thẩm quyền giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước của Hội đồng nhân dân để nâng cao tính khả thi, thực hiện.

- Tại khoản 6 Điều 44 Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015, quy định Thời gian hướng dẫn lập, xây dựng, tổng hợp, quyết định và giao dự toán ngân sách nhà nước, như sau: *“6. 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.”*[14, tr 21].

Với quy định như trên thì “trước khi khai mạc kỳ họp 10 ngày”, dự thảo nghị quyết, báo cáo, đề án, tờ trình kỳ họp phải được gửi lên Thường trực và các Ban thuộc Hội đồng nhân dân để thẩm tra và “tài liệu kỳ họp phải gửi đến đại biểu trước 5 ngày kể từ ngày khai mạc kỳ họp”. Như vậy, trên thực tế các Ban của Hội đồng nhân dân chỉ có 05 ngày để thẩm tra, và không đủ thời gian để Thường trực và các Ban thuộc Hội đồng nhân dân xem xét, thẩm tra và cho ý kiến, nhất là đối với lĩnh vực ngân sách.

Bên cạnh đó cũng phải tính tới năng lực giám sát của Hội đồng Nhân dân các cấp nói chung, đặc biệt là đối với lĩnh vực ngân sách nhà nước. Ngân sách nhà nước là

lĩnh vực chuyên sâu, phức tạp, đòi hỏi đại biểu Hội đồng nhân dân phải có kiến thức, hiểu biết và bản lĩnh xứng tầm nhiệm vụ. Trong khi đó, các đại biểu đa phần kiêm nhiệm; các Ban thuộc Hội đồng nhân dân chưa có những chuyên viên giỏi chuyên trách giúp việc cho Hội đồng nhân dân.

Để đáp các quy định của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 có tính khả thi, đề nghị xem xét:

Sửa đổi bổ sung quy định tại Điều 44 Luật số 83/2015/QH13 theo hướng, *tăng thời lượng* để Thường trực và các Ban của Hội đồng nhân dân có đủ thời gian để tham gia ý kiến trong quá trình xây dựng, thẩm định và quyết toán ngân sách nhà nước trước khi trình cấp có thẩm quyền.

Ngoài ra, tại Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 đề nghị nghiên cứu để bổ sung một điều quy định riêng về, tiêu chuẩn giám sát việc sử dụng ngân sách ở cấp chính quyền địa phương (*Điều xxx – Tiêu chuẩn nhân sự thực hiện nhiệm vụ giám sát ngân sách nhà nước tại Hội đồng nhân dân các cấp*), trong đó có tính tới yếu tố nghiệp vụ, vùng miền v.v...

Vấn đề 5: Bổ sung quy định giám sát việc sử lý các vi phạm trong việc sử dụng ngân sách nhà nước đầu tư ở các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách, cổ phần tại doanh nghiệp cổ phần do nhà nước nắm giữ dưới 50% vốn điều lệ.

Hiện nay, thẩm quyền giám sát việc quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước của Kiểm toán nhà nước được quy định tại các điều, như Điều 23, Điều 71 Luật ngân sách nhà nước năm 2016 và Luật Kiểm toán nhà nước năm 2015 và Điều 118 Hiến pháp năm 2013. Đây là những cơ sở pháp lý quan trọng để kiểm toán thực thi nhiệm vụ giám sát việc sử dụng ngân sách của mình.

- Tại *Điều 118 Hiến pháp năm 2013*, quy định vai trò và địa vị pháp lý của Kiểm toán nhà nước, như:

“Điều 118

1. Kiểm toán nhà nước là cơ quan do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, thực hiện kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công.

2. *Tổng Kiểm toán nhà nước là người đứng đầu Kiểm toán nhà nước, do Quốc hội bầu. Nhiệm kỳ của Tổng Kiểm toán nhà nước do luật định.*

Tổng Kiểm toán nhà nước chịu trách nhiệm và báo cáo kết quả kiểm toán, báo cáo công tác trước Quốc hội; trong thời gian Quốc hội không họp, chịu trách nhiệm và báo cáo trước Ủy ban thường vụ Quốc hội.

3. *Tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Kiểm toán nhà nước do luật định.”[5, tr 121].*

Như vậy, theo quy định của Hiến pháp mọi lĩnh vực quản lý sử dụng tài chính nhà nước – việc sử dụng ngân sách nhà nước thuộc thẩm quyền giám sát của Kiểm toán nhà nước.

- Tuy nhiên, Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 chưa quy định cụ thể quyền giám sát đối với việc sử dụng ngân sách nhà nước cho các hoạt động đầu tư tại các Quỹ tài chính nhà nước, các công ty cổ phần mà nhà nước tham gia dưới 50% vốn điều lệ vẫn chưa được quy định rõ ràng.

+ *Tại Khoản 11 Điều 8 Luật số 83/2015/QH13 quy định nguyên tắc sử dụng ngân sách nhà nước tại các quỹ tài chính nhà nước ngoài quốc doanh: “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 khi đáp ứng đủ các điều kiện sau: được thành lập và hoạt động theo đúng quy định của pháp luật; có khả năng tài chính độc lập; có nguồn thu, nhiệm vụ chi không trùng với nguồn thu, nhiệm vụ chi của ngân sách nhà nước.”[14, tr 4]*

+ Ngoài, Luật ngân sách nhà nước chưa đề cập tới việc giám sát ngân vốn, ngân sách đầu tư, sử dụng tác các doanh nghiệp ngoài quốc doanh mà nhà nước góp vốn dưới 50% vốn điều lệ.

- *Tại khoản 10 Điều 55 Luật số 81/2015/QH13 – Luật Kiểm toán nhà nước năm 2015, cũng chỉ quy định chung chung về nội dung giám sát đối với đối tượng trên, như sau: “Doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ. Đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ từ 50% vốn điều lệ trở xuống, khi cần thiết, Tổng*

Kiểm toán nhà nước quyết định lựa chọn mục tiêu, tiêu chí, nội dung và phương pháp kiểm toán phù hợp.”

Với quy định chung chung như vậy, Luật Kiểm toán nhà nước cũng khó thực hiện chức năng giám sát đối với việc sử dụng vốn ngân sách nhà nước ở các doanh nghiệp nhà nước có cổ phần dưới 50% vốn điều lệ, do hoạt động của doanh nghiệp này tuân thủ các quy định pháp luật dân sự khác (như Bộ Luật dân sự, Luật doanh nghiệp, v.v...).

Để nâng cao hiệu quả giám sát đối với việc sử dụng ngân sách nhà nước ở lĩnh vực đề cập như trên, Luận văn kiến nghị bổ sung quy định về thẩm quyền quản lý, giám sát của các cơ quan giám sát (trong đó có Kiểm toán nhà nước đối với nguồn vốn nhà nước - bằng cả hình thức giám sát trực tiếp hoặc thông qua các quy định về người đại diện nguồn vốn nhà nước sử dụng ở lĩnh vực này. Cụ thể như sau:

Đề xuất bổ sung một khoản tại Điều 23 Luật số 83/2015/QH13 quy định về thẩm quyền của Kiểm toán nhà nước như sau:

“4. Bằng các hình thức giám sát trực tiếp hoặc giám sát thông qua người đại diện vốn nhà nước, Kiểm toán nhà nước cùng với các cơ quan quản lý nhà nước khác thực hiện theo chức năng, nhiệm vụ thực hiện giám sát nguồn vốn nhà nước tại các quỹ tài chính nhà nước ngoài quốc doanh, doanh nghiệp có vốn góp nhà nước dưới 50% vốn điều lệ, phù hợp với quy định của pháp luật khác có liên quan.” [14, tr 8]

Việc bổ sung quy định như vậy, tạo hành lang pháp lý trong việc quản lý vốn nhà nước ở các đơn vị này, nhất là trong thời gian tới. Nhà nước đẩy mạnh việc cổ phần hoá các đơn vị hành chính sự nghiệp, doanh nghiệp quốc doanh. Đồng thời, việc bổ sung quy định quyền, nghĩa vụ của Kiểm toán nhà nước với nguồn vốn góp của nhà nước cũng là giúp Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 đáp ứng quy định của Hiến pháp trong việc mở rộng vai trò giám sát của Kiểm toán nhà nước đã được Hiến định.

3.3. Giải pháp đưa quy định của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước vào cuộc sống

Để các quy định về giám sát việc ngân sách nhà nước được quy định tại Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 đi vào cuộc sống, ngoài việc tiếp tục phải nghiên cứu để có những sửa đổi, bổ sung, thay thế như đã trình bày ở phần trên, cần phải có những

giải pháp về tuyên truyền, về tổ chức bộ máy – mô hình hoạt động của các thiết chế giám sát hiện nay. Có thể điểm qua như sau:

3.3.1. Đổi mới cơ cấu tổ chức, mô hình hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước của Quốc hội

Như đã trình bày ở các phần trên, Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 triển khai Hiến pháp đưa quy định về thẩm giám sát của Quốc hội vào các khâu trong hoạt động thu – chi ngân sách. Tuy nhiên, trên thực tế các quy định này nhiều khi mang tính hình thức, vì hoạt động lập dự toán ngân sách được cơ quan hành pháp chuyên môn (Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch Đầu tư...) lập trước khi trình Ủy ban Tài chính - Ngân sách, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, phê duyệt. Vấn đề ở đây, là hoạt động giám sát ngân sách của các cơ quan giám sát (Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và các cơ quan chuyên môn) chỉ được thực hiện trên hiện trạng báo cáo. Trong khi đó, thực tiễn cuộc sống kinh tế - ngân sách rất phong phú, đa dạng; nhiều vấn đề không được đề cập trong báo cáo dự toán ngân sách thậm chí còn quan trọng, cấp thiết hơn nhiều vấn đề được đưa vào dự toán.

Để đưa các quy định về thẩm quyền giám sát của Quốc hội đối với việc sử dụng ngân sách nhà nước, thời gian tới cần cải tổ cơ cấu, tổ chức, hoạt động của Quốc hội, theo hướng như sau:

+ Tăng cường quỹ thời gian cho hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách ở các Quốc hội, các Ủy ban thuộc Quốc hội: Theo thẩm quyền giám sát ngân sách nhà nước được Hiến pháp và Luật Ngân sách Nhà nước quy định, Quốc hội và các cơ quan trực thuộc quốc hội (Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Ủy ban Tài chính Ngân sách, Ủy ban Kinh tế, Kiểm toán Nhà nước...) có thẩm quyền quan trọng trong các khâu giám sát việc sử dụng ngân sách (từ khâu dự toán ngân sách, thực thi ngân sách và quyết toán ngân sách).

Theo quy trình ngân sách hiện hành, chúng ta có thể thấy vai trò quản lý, giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước của Quốc hội được thể hiện chủ yếu ở khâu quyết định dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách nhà nước.

Tuy nhiên, để có được quyết định về dự toán ngân sách nhà nước và Nghị quyết về phương án phân bổ ngân sách trung ương mang lại hiệu quả thiết thực, các cơ

quan của Quốc hội phải tính cực theo dõi, giám sát, kiến nghị trong quá trình thực hiện ngân sách năm trước cũng như các khâu của quá trình lập dự toán ngân sách và phương án phân bổ ngân sách trung ương năm sau.

Về lý thuyết, công tác giám sát này sẽ được thực thi bởi các chuyên gia kinh tế - ngân sách của Quốc hội. Tuy nhiên, một thực tế khách quan là hoạt động của Quốc hội chúng ta chưa phải là chuyên nghiệp (dành ít nhất 1/3 thời gian cho việc đề làm nhiệm vụ đại biểu) do vậy quỹ thời gian dành cho hoạt động Quốc hội bị hạn chế (quỹ thời gian cho hoạt động giám sát ngân sách càng eo hẹp). Đó là chưa kể tới năng lực theo dõi của từng đại biểu quốc hội cũng rất khác nhau. Do vậy, để tổ chức theo dõi được quá trình lập dự toán ngân sách nhà nước; các Ủy ban của Quốc hội cần phải đổi mới cơ chế hoạt động, phải cử các chuyên viên ngân sách quốc hội tham gia vào quá các khâu lập dự toán ngân sách ở ngay công đoạn thực hiện tại các cơ quan hành pháp. Tuy nhiên, hiện nay vẫn thiếu vắng những cơ chế phối hợp chặt chẽ giữa Quốc hội với các cơ quan hành pháp trong hoạt động này. Có làm được như vậy, hoạt động giám sát của Quốc hội mới đạt được những yêu cầu về giám sát, đảm bảo việc xây dựng ngân sách, thực hiện ngân sách được quản lý theo nguyên tắc từ khâu sơ khai của quá trình lập dự toán ngân sách. Quá trình tham dự thực tế của chuyên viên ngân sách Quốc hội, giúp Quốc hội hiểu rõ được bản chất của các vướng mắc phát sinh trong quá trình thực thi ngân sách (các khoản thiếu hụt ngân sách, hoạt động cân đối ngân sách, những méo mó hay lợi ích nhóm trong quá trình dự toán ngân sách...).

+ Một nội dung nữa liên quan đến việc đổi mới hoạt động giám sát của Quốc hội đó là thay đổi quy trình giám sát phân bổ ngân sách: Lâu nay, quy trình phân bổ ngân sách nhà nước thường được tiến hành sau giai đoạn phê chuẩn dự toán ngân sách tổng thể.

Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy phải coi việc phân bổ ngân sách nhà nước cho bộ, ngành, địa phương là một khâu không thể tách rời của quá trình phê chuẩn tổng dự toán ngân sách nhà nước. Có như thế, mới hạn chế vấn đề “xin – cho” hay ưu ái trong phân bổ, ưu tiên ngân sách. Phương án phân bổ ngân sách nhà nước phải trở thành văn bản – trở thành phụ lục đính kèm với tổng dự toán ngân sách, là căn cứ quan trọng để Quốc hội xem xét thông qua tổng dự toán nhà nước.

+ Kiện toàn cơ chế cơ chế hoạt động của các Ủy ban có thẩm quyền giám sát hoạt động ngân sách thuộc Quốc hội: Để nâng cao hơn nữa hiệu quả hoạt động của các Ủy ban thuộc có thẩm quyền giám sát hoạt động ngân sách của Quốc hội, thực tiễn cho thấy cần tăng cường vai trò của Đảng.

Trong các cuộc họp của liên quan đến lĩnh vực ngân sách cần thiết phải có sự tham dự của đại diện các cơ quan đang (các Ban của Đảng) để nắm bắt những vướng mắc trong quá trình triển khai thực hiện giám sát ngân sách; trên cơ sở đó đề xuất những sửa đổi, nhất là việc giảm thiểu hạn chế sự bất cập của thể chế chính trị - Đảng lãnh đạo (sự lợi dụng ảnh hưởng, quyền lực Đảng) để tác động tới quá trình giám sát hoạt động ngân sách.

+ Tăng cường công tác trao đổi thông tin hai chiều giữa Quốc hội và quần chúng nhân dân trong hoạt động giám sát ngân sách: Trong thời đại bùng nổ thông tin, quần chúng có vai trò rất lớn trong việc giám sát hoạt động ngân sách. Để tận dụng được trí tuệ cộng đồng trong hoạt động giám sát ngân sách, điều quan trọng là phải đẩy mạnh việc minh bạch hóa, công khai hóa hoạt động ngân sách.

Muốn làm được điều này, thì nhất thiết phải tăng cường công tác trao đổi thông tin hai chiều (giới thiệu rộng rãi cho quần chúng nắm được các hoạt động giám sát ngân sách của Quốc hội, của các Ủy ban thuộc Quốc hội; thông tin để quần chúng hiểu được quy trình giám sát, và tham gia hoạt động giám sát ở các khâu trong quy trình ngân sách). Có nhiều hình thức tăng cường thông tin giám sát ngân sách, như qua hoạt động tiếp xúc cử tri, qua cổng thông tin của Quốc hội, qua các phương tiện thông tin đại chúng (đặc biệt là trong thời gian các kỳ họp của Quốc hội).

3.3.2. Kiện toàn mô hình, tổ chức hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước của Kiểm toán nhà nước

Tuy mới, đi vào hoạt động theo Luật Kiểm toán Nhà nước, nhưng Kiểm toán Nhà nước đã thể hiện được tốt vai trò trong giám sát hoạt động ngân sách. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện những bất cập của hoạt động Kiểm toán Nhà nước như đã trình bày ở Chương 2 đòi hỏi phải có những đổi mới về nhiều mặt, cụ thể như:

+ Hoàn thiện hoạt động của cơ quan Kiểm toán Nhà nước và các thức Quốc hội sử dụng kết quả kiểm toán để giám sát hoạt động ngân sách nhà nước:

Thực tế cho thấy, việc nâng cao trách nhiệm giải trình trước Quốc hội, trước dân đối với kết luận kiểm toán là biện pháp hữu hiệu trong việc hạn chế những sai phạm, vi phạm trong hoạt động ngân sách. Kiểm toán Nhà nước là thể chế giám sát ngân sách quan trọng, đảm bảo những thông tin của các cơ quan có thẩm quyền cung cấp cho Quốc hội là chính xác. Theo xu thế quốc tế trong hoạt động kiểm toán nhà nước, thì mối quan hệ giữa Quốc hội và Kiểm toán Nhà nước sẽ được phát triển theo hướng quan hệ khách hàng, ở đó Quốc hội là “khách hàng” đặt hàng Kiểm toán Nhà nước trong hoạt động giám sát ngân sách nhà nước. Với định hướng như vậy Quốc hội tiến tới phải thành lập một cơ quan chuyên trách về những vấn đề kiểm toán - Ủy ban Kiểm toán Quốc hội (tổng hợp những vấn đề liên quan tới kiểm toán từ các Ủy ban Tài chính Ngân sách và các Ủy ban khác).

Trên cơ sở đó, Kiểm toán Nhà nước sẽ làm việc với Ủy ban Kiểm toán để trao đổi những vấn đề có tính chất chuyên môn kế toán và kiểm toán. Kết quả Kiểm toán Nhà nước là báo cáo kiểm toán, kiến nghị kiểm toán sẽ được Ủy ban Kiểm toán Quốc hội thẩm định (nếu cần). Trên cơ sở giải pháp đó, Kiểm toán Nhà nước mới có điều kiện tốt hơn, tập trung cho các vấn đề cụ thể mà Quốc hội và công chúng quan tâm tại mỗi công đoạn của quy trình kiểm toán, giám sát hoạt động ngân sách nhà nước.

+ Nâng cao thẩm quyền tiếp cận thông tin: Một trong những thách thức lớn nhất đối với hoạt động giám sát ngân sách nhà nước của Kiểm toán Nhà nước là có được thông tin chính xác, kịp thời. Chất lượng thông tin, là yếu tố cơ bản ảnh hưởng đến chất lượng kết luận kiểm toán. Để có thể thực hiện tốt các nhiệm vụ của mình, cơ quan kiểm toán cần được tiếp cận hơn nữa về số liệu ngân sách, hạn chế tiến tới xóa bỏ các “vùng cấm” trong hoạt động giám sát ngân sách.

Để làm được điều này, điều cần thiết phải xây dựng những quy định pháp lý tại Luật Kiểm toán Nhà nước, điều cần thiết phải có những quy định rõ hơn trong việc lưu trữ thông tin ngân sách phục vụ kiểm toán nhà nước.

Trên thực tế, nhiều thông tin trong hoạt động ngân sách của cơ quan hành pháp chưa được lưu giữ đầy đủ. Để khắc phục tình trạng này, thiết nghĩ cần xây dựng hệ thống danh mục thông tin cần lưu giữ để phục vụ cho kiểm toán. Bên cạnh đó, gắn trách nhiệm người đứng đầu cơ quan, đơn vị đối với những biểu hiện thiếu hợp tác

trong cung cấp thông tin. Tiến tới đạt chuẩn mực về tiếp cận thông tin theo quy định của Tổ chức các cơ quan kiểm toán tối cao – INTOSAL.

+ Nâng cao năng lực và tính liêm chính của đội ngũ cán bộ làm công tác kiểm toán nhà nước: Chất lượng giám sát hoạt động ngân sách phụ thuộc rất lớn vào chất lượng đội ngũ cán bộ, ở hoạt động của cơ quan Kiểm toán Nhà nước cũng không phải là một ngoại lệ (nhất là khi Kiểm toán Nhà nước đang đẩy mạnh sự chuyển dịch từ kiểm toán qua báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ sang kiểm toán hoạt động). Để làm tốt điều này, cần phải:

++ Có kế hoạch đào tạo đội ngũ kiểm toán viên để ngoài những kỹ năng kiểm toán thông thường, họ còn phải am hiểu về pháp luật, về kinh tế vĩ mô, kinh tế vi mô, về kiến thức kinh tế công và tài chính công.

++ Có chính sách lương, thưởng hợp lý. Chính sách đãi ngộ tốt, là cơ sở để gìn giữ nhân tài, những hạt nhân của hoạt động kiểm toán nhà nước. Tuy nhiên, bên cạnh cơ chế đãi ngộ cũng phải có những cơ chế kiểm soát, kỷ luật.

Để đảm bảo hoạt động kiểm toán được minh bạch, hạn chế những những nhiễu loạn phát sinh trong quá trình giám sát hoạt động ngân sách nhà nước.

+ Hoàn thiện hệ thống chuẩn mực, quy trình kiểm toán và phương pháp kiểm toán theo tiêu chuẩn quốc tế: Kiểm toán Nhà nước là thiết chế tiên tiến nhất để giám sát hoạt động ngân sách hiện nay. Tuy nhiên, do đặc thù chính trị ở nước ta, hoạt động kiểm toán còn có những hạn chế, chưa bắt kịp với chuẩn mực kiểm toán quốc tế. Kiến nghị và kết luận của Kiểm toán Nhà nước trong lĩnh vực ngân sách, giám sát ngân sách trong thời gian qua vẫn vấp phải những phản ứng khác nhau, đặc biệt là trong vấn đề xác định hiệu quả đầu tư (hiệu quả thực hiện ngân sách nhà nước). Chính vì thế, cần thiết phải xây dựng một Bộ chuẩn mực kiểm toán, quy trình kiểm toán và phương pháp kiểm toán trên cơ sở thông lệ quốc tế áp dụng với tình hình thực tiễn Việt Nam. Quá trình hoạt thiện Bộ chuẩn mực kiểm toán là quá trình lâu dài, nhưng việc xây dựng ban hành Bộ chuẩn mực sẽ là nền tảng để đưa hoạt động kiểm toán nhà nước, giám sát ngân sách nhà nước được công bằng, minh bạch và chính xác.

3.3.3. Cải tổ cơ cấu tổ chức, mô hình hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách tại các cấp Hội đồng nhân dân các cấp

Hiến pháp năm 2013 và Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002, đặc biệt là Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015 đã nâng cao vị thế của Hội đồng Nhân dân các cấp trong vai trò giám sát hoạt động ngân sách nhà nước ở địa phương, thông qua việc giao quyền xem xét, quyết định dự toán và phân bổ ngân sách địa phương... Tuy nhiên, như đã phân tích ở Chương 2, hệ thống ngân sách nhà nước của ta có sự lồng ghép dẫn tới sự chồng chéo, trùng lặp về thẩm quyền của Hội đồng Nhân dân với các cơ quan nhà nước khác trong lĩnh vực ngân sách, đặc biệt là trong lĩnh vực giám sát và xử lý kết quả giám sát hoạt động ngân sách nhà nước.

Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015 đã tháo gỡ rất nhiều vướng mắc cho về phân cấp, phân quyền cho Hội đồng Nhân dân trong lĩnh vực ngân sách, nhưng thực tế Hội đồng Nhân dân vẫn không trực tiếp lập dự toán ngân sách, xây dựng phương án phân bổ ngân sách cấp mình (Hội đồng Nhân dân chỉ xem xét, quyết định hoạt động ngân sách trên cơ sở dự thảo do Ủy ban Nhân dân cùng cấp trình, với các chỉ tiêu chủ yếu trong một thời gian ngắn).

Việc lập dự toán ngân sách, và xây dựng phương án phân bổ ngân sách là theo luật định là trách nhiệm của cơ quan hành pháp. Tuy nhiên, dự toán ngân sách địa phương là vấn đề quan trọng, có tính chuyên môn cao vượt quá khả năng giám sát của Hội đồng Nhân dân.

Để khắc phục tình trạng trên, không ngừng nâng cao vai trò, hiệu quả hoạt động của Hội đồng Nhân dân cần đẩy mạnh những giải pháp, như:

+ Tăng cường phân cấp, kết hợp với nâng cao năng lực và sự tham gia của Hội đồng Nhân dân trong hoạt động lập dự toán, phân bổ, quyết toán ngân sách địa phương. Chủ trương phân cấp quản lý ngân sách cho Hội đồng Nhân dân của Luật Ngân sách Nhà nước 2015, là sự kế thừa, phát huy hiệu quả từ tổng kết quá trình thực hiện Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002. Tuy nhiên, việc đẩy mạnh phân cấp mà không chú trọng tới yếu tố năng lực sẽ dẫn tới những bất cập mới. Thực trạng hiện hữu tại các cấp chính quyền cơ sở là quyền lực của cơ quan hành pháp thường lấn át Hội đồng Nhân dân, do ảnh hưởng từ sức mạnh thực thi các nhiệm vụ hành chính, kinh tế

xã hội. Đây chính là nguyên nhân làm mất đi ý nghĩa của việc phân cấp, nâng cao vai trò giám sát hoạt động ngân sách cho Hội đồng Nhân dân. Với bộ máy chuyên trách của Hội đồng Nhân dân ở các địa phương như hiện nay, thì khó có thể đánh giá được hết hiệu quả của các nhiệm vụ giám sát ngân sách được giao (giám sát nguồn thu, nhiệm vụ chi), thậm chí còn có thể làm trầm trọng thêm tính hình thức trong hoạt động giám sát ngân sách nhà nước.

Để khắc phục tình trạng này, Đảng và Quốc hội cần nghiên cứu để có sự điều tiết về nhân sự Hội đồng Nhân dân hợp lý với yêu cầu chuyên môn, và yêu cầu về tính độc lập với các cơ quan công quyền khác trong hệ thống chính quyền địa phương. Tăng cường năng lực cho Ban Kinh tế Ngân sách của Hội đồng Nhân dân, và đổi mới phương thức hoạt động của Ban Kinh tế Ngân sách, coi Ban Kinh tế Ngân sách là trụ cột trong hoạt động giám sát ngân sách của Hội đồng Nhân dân.

Trong thời gian tới, cần xây dựng cơ chế làm việc giữa Ban Kinh tế Ngân sách với các Sở Tài chính, Sở Kế hoạch Đầu tư trong việc tham gia vào quá trình lập dự toán, xây dựng phương án phân bổ và quyết toán ngân sách địa phương.

Thực tế làm việc, sẽ là trường đào tạo hiệu quả để các cán bộ chuyên trách về ngân sách, giám sát hoạt động ngân sách địa phương làm việc hiệu quả, phát huy vai trò, quyền lực của Hội đồng Nhân dân trong hoạt động giám sát thu – chi ngân sách địa phương.

Ngoài ra, để khắc phục những hạn chế cố hữu của Hội đồng Nhân dân, thời gian tới cần thiết phải có xây dựng cơ chế hỗ trợ, phối hợp giữa Quốc hội và Hội đồng Nhân dân phù hợp với quy định hiện hành của Luật Tổ chức Hội đồng Nhân dân, Luật giám sát của Quốc hội và Hội đồng Nhân dân. Xây dựng cơ chế tuyên truyền hoạt động ngân sách, giám sát ngân sách của Hội đồng Nhân dân với quần chúng nhân dân địa phương. Đẩy mạnh hoạt động giám sát hoạt động ngân sách nhà nước của Hội đồng Nhân dân thông qua tăng cường các giám sát phổ biến, như giám sát ngân sách nhà nước theo chuyên đề.

3.3.4. Về nâng cao nhận thức đối với tầm quan trọng và ý nghĩa của công tác giám sát hoạt động ngân sách

Hoạt động giám sát ngân sách nhà nước chưa được quan tâm tương xứng với tầm quan trọng của ngân sách nhà nước. Đây cũng là tình trạng tương đối phổ biến ở những quốc gia có thể chế chính trị theo mô hình “đại nghị”. Do Chính phủ được Quốc hội bầu bởi những người trong cùng đảng phái chính trị, nên hoạt động giám sát ngân sách không nhận được sự quan tâm đầy đủ, quyết liệt. Ở nước ta, vai trò lãnh đạo của Đảng trong hệ thống chính trị là rất lớn, Đảng viên chiếm tuyệt đại đa số trong các cơ quan dân cử (Quốc hội, Hội đồng Nhân dân) và trong các thiết chế giám sát. Đây cũng là bất cập, khiến nhận thức về giám sát ngân sách đôi lúc bị xem nhẹ, bị thiên vị, nể nang.

Để khắc chế phần nào những bất cập phát sinh từ mô hình chính trị đất nước, Đảng, Nhà nước và Quốc hội cần có những điều chỉnh hơn nữa trong việc phân cấp, phân quyền giám sát cho các thiết chế giám sát:

Nâng cao tính độc lập của hoạt động giám sát tại Quốc hội, tại các cấp Hội đồng Nhân dân các cấp; nâng cao tính độc lập của các thiết chế giám sát quan trọng như Kiểm toán Nhà nước.

Có những giải pháp về cơ chế, chính sách để các thiết chế giám sát độc lập hơn, hạn chế sự tác động chi phối xuất phát từ sự nể nang, thiên vị trong hệ thống Đảng lãnh đạo.

Vấn đề cốt lõi trong nền quản trị quốc gia tiên tiến là sự chia sẻ quyền lực giữa các cơ quan nhà nước (để hạn chế sự lạm quyền, lợi dụng quyền lực nhà nước ở các cơ quan quản lý). Xét trên thực trạng chính trị của nước ta, thì việc phân phối quyền lực trong hoạt động ngân sách và giám sát ngân sách cần được thực hiện trên cơ sở cân đối quyền lực Đảng giữa cơ quan hành pháp (cơ quan thực hiện – Chính phủ) với cơ quan giám sát là Quốc hội và các cấp Hội đồng Nhân dân. Sự cân bằng quyền lực Đảng giữa cơ quan hành pháp và cơ quan giám sát sẽ phát huy hiệu quả giám sát ngân sách tại các cơ quan dân cử, cũng như tại các thiết chế giám sát chuyên môn.

Bên cạnh việc phân bổ quyền lực Đảng một cách hợp lý giữa cơ quan hành pháp và cơ quan giám sát, để nâng cao nhận thức về tầm quan trọng của công tác giám sát ngân sách cần đẩy mạnh công tác tuyên truyền để trước tiên cán bộ công làm công

tác giám sát, sau là toàn thể xã hội hiểu rằng: thực hiện nhiệm vụ giám sát là hoạt động nhằm ngăn ngừa những vi phạm trong hoạt động ngân sách, nhằm nâng cao năng sức mạnh của hệ thống quản lý tài chính – ngân sách, chứ không phải là hoạt động chiếu lệ, hay bới móc.

Việc nâng cao nhận thức về quyền và tầm quan trọng của hoạt động giám sát ngân sách được phổ biến không chỉ trong các cơ quan giám sát, mà còn được triển khai tới toàn thể nhân dân. Qua đó, khơi dậy tiềm năng và trách nhiệm của toàn thể xã hội tham gia vào giám sát hoạt động ngân sách ở mọi công đoạn, mọi quy trình ngân sách (từ lập dự toán, phân bổ ngân sách, thực thi ngân sách tới quyết toán ngân sách); nâng cao nhận thức về giám sát hoạt động ngân sách từ các cơ quan.

Kết luận Chương 3

Qua nghiên cứu, đánh giá các quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước (đặc biệt là qua nghiên cứu các quy định về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước theo Luật Ngân sách nhà nước năm 2015), tại Chương 3 Luận văn đã đúc kết và đưa được một số đề xuất, khuyến nghị nhằm hoàn thiện hơn nữa các quy định về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước tại Luật Ngân sách nhà nước năm 2015:

Khuyến nghị cải cách mô hình hoạt động, tổ chức hoạt động; cơ chế phối hợp trong giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước ở một số cơ quan, tổ chức giám sát ngân sách nhà nước tiêu biểu, như: Quốc hội, các Ủy ban giám sát thuộc Quốc hội, Kiểm toán Nhà nước, Hội đồng Nhân dân các cấp v.v...

Khuyến nghị sửa đổi một số quy định để nâng cao hiệu quả, hiệu lực của hoạt động giám sát của cộng đồng đối với việc quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước ở các cấp.

Kiến nghị sửa đổi một số quy định để nâng cao năng lực chuyên môn của các bộ, công chức làm công tác giám sát ngân sách tại các thiết chế giám sát khác nhau trong hệ thống chính trị nước ta.

Kiến nghị sửa đổi một số quy định để tăng cường hơn nữa việc minh bạch hoá và đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin, viễn thông vào quản lý, giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước.

KẾT LUẬN

Với mục tiêu nghiên cứu các quy định giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước tại Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 để phát hiện và dự báo những bất cập, tồn tại khi triển khai Luật Ngân sách nhà nước; đồng thời tìm kiếm giải pháp để hoàn thiện hơn nữa các quy định pháp luật về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước ở Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, Luận văn đã:

- Xây dựng được cơ sở lý luận về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước. Trên cơ sở đó nghiên cứu thực trạng hệ thống các quy định pháp luật liên quan đến hoạt động giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước có liên quan tới quy định tại Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015.

- Nghiên cứu thực trạng mô hình tổ chức, cơ chế hoạt động của các thiết chế giám sát ngân sách nhà nước theo quy định của pháp luật ngân sách hiện hành.

- Nghiên cứu tính tương thích pháp luật có liên quan, tính khả thi của các quy định về giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước tại Luật Ngân sách nhà nước năm 2015.

- Nghiên cứu để có được một số giải pháp mang tính hệ thống cho việc hoàn thiện các quy định pháp luật, quy trình, tổ chức, nhân sự, nâng cao nhận thức và về ứng dụng công nghệ thông tin cho giám sát việc sử dụng ngân sách nhà nước; góp phần tăng hiệu quả hoạt động giám sát ngân sách nhà nước.

Bên cạnh một số kết quả nhỏ bé, tác giả tự nhận thấy năng lực nghiên cứu của mình còn rất hạn chế, trong khi phạm vi nghiên cứu của Đề tài lại quá rộng; vẫn còn nhiều nội dung, vấn đề chưa được đề cập. Với tin thần cầu thị, tác giả mong nhận được sự đánh giá và góp ý của các nhà khoa học (trong đó có các thầy giáo, các cô giáo), của các chuyên gia đang trực tiếp công tác trong lĩnh vực giám sát việc sử dụng ngân sách và những ai quan tâm đến Đề tài để tác giả có được cái nhìn khoa học, và xác thực hơn đối với các vấn đề nghiên cứu, giúp Đề tài phát huy được giá trị nghiên cứu trên thực tiễn.

Tác giả xin chân thành cảm ơn các thầy giáo, cô giáo, các nhà khoa học và bạn bè đồng nghiệp và gia đình đã giúp đỡ, tạo điều kiện để tác giả hoàn tất nhiệm vụ, có được kết quả nghiên cứu nhỏ bé như trên./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Misshin A.Alan, *Nguyên tắc phân chia quyền lực trong bộ máy nhà nước*, Trnag 64 - Hiến pháp Hoa kỳ, Washington D.C;
2. Ban Tư tưởng Văn hóa Trung ương (2006), *Chuyên đề nghiên cứu Nghị quyết đại hội X của Đảng*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
3. Nguyễn Sỹ Dũng (2004), *Quyền giám sát của Quốc hội: Nội dung và thực tiễn góc nhìn tham chiếu*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
4. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII, lần thứ IX, lần thứ X, lần thứ XI*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
5. Hiến pháp năm 2013, Hà Nội
6. Bùi Thị Mai Hoài (2007), *Luận án tiến sỹ kinh tế*, Trường Đại học Kinh tế tp. Hồ Chí Minh, tp Hồ Chí Minh.
7. Luật Ngân sách Nhà nước, năm 1999; Hà Nội.
8. Luật Ngân sách Nhà nước, năm 2002, Hà Nội.
9. Luật về giám sát của Quốc hội, năm 2003, Hà Nội.
10. Luật Kiểm toán Nhà nước, năm 2005, Hà Nội.
11. Luật Ngân sách Nhà nước, năm 2015, Hà Nội.
12. Luật về giám sát của Quốc hội và Hội đồng Nhân dân, năm 2015, Hà Nội.
13. Luật Kiểm toán Nhà nước, năm 2015, Hà Nội.
14. Ngân hàng Thế giới (2015), *Mười bước tiến tới hệ thống giám sát và đánh giá dự trên kết quả*, Nxb Văn hóa Thông tin, Hà Nội.
15. Trịnh Huy Quách (1999), *Cơ sở lý luận và thực tiễn nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội trong lĩnh vực NSNN*”, Hà Nội.
16. Bùi Ngọc Sơn (2007), *Lựa chọn Nhà lập pháp*, Viện nghiên cứu Lập pháp, Hà Nội.
17. Thư viện Quốc hội, *Chuyên đề: Nghiên cứu so sánh hoạt động giám sát của Nghị viện các nước trên thế giới và Việt Nam*, năm 2015, Hà Nội.
18. Thư viện Quốc hội, *Chuyên đề: Giám sát Ngân sách Nhà nước của cơ quan dân cử*, năm 2015, Hà Nội.

19. Đào Trí Úc, Võ Khánh Vinh (2003), *Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực ở nước ta hiện nay*, Nxb Công an Nhân dân, Hà Nội.
20. Ủy ban Kinh tế Ngân sách, *Tài liệu nghiên cứu so sánh: Kinh nghiệm tổ chức và hoạt động Kiểm toán Nhà nước trên thế giới và một số khuyến nghị đối với Việt Nam*, Quốc hội (năm 2004), Hà Nội.
21. Ủy ban Tài chính Ngân sách, *Nâng cao hiệu quả giám sát ngân sách nhà nước của Quốc hội và Hội đồng Nhân dân*, 2015, Hà Nội.
22. Harry Evans, *Odger's Australian Senate Practice*, (2004), Department of the Senate Canberra, Australia;
23. Roger H. Davison & Walter J.O Lezek (2008), *Quốc hội và các thành viên*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội
24. World Bank Institute (2004), *Parliamentary Libraries, Institutes and Offices: The Sources of Parliamentary Information*, Robert Miller, Riccardo Pelizzo and Rick Stapenhurst
25. World Bank Institute (2014), *Parliamentary and the Media Building and Informed Society*, Nicolas Bouchet and Nixon K.Kariithi
26. www.siterources.worldbank.org.
27. www.tholaw.files.wordpress.com/vietnamese.