**Thực tiễn thực hiện pháp luật về giám sát ngân sách nhà nước của Quốc hội ở Việt Nam**

##### **Giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước và giám sát ngân sách nhà nước nói riêng là một trong ba chức năng của Quốc hội. Giám sát ngân sách nhà nước nhằm mục tiêu bảo đảm việc thu, chi ngân sách nhà nước được thực hiện hợp pháp, hợp lý, phục vụ sự phát triển kinh tế-xã hội của đất nước, có hiệu quả, đáp ứng các yêu cầu của một nền quản trị công hiện đại là công khai minh bạch, trách nhiệm giải trình, bảo đảm sự tham gia và giám sát của cử tri và cộng đồng. Bài viết nêu thực tiễn thực hiện pháp luật về giám sát ngân sách nhà nước của Quốc hội ở Việt Nam và gợi mở một số nội dung thực hiện hoạt động này cần hoàn thiện và thực thi có hiệu quả hơn.**

##### **Đặt vấn đề**

Hệ thống các văn bản pháp luật hiện hành ở Việt Nam về giám sát của Quốc hội đã được ban hành khá đầy đủ, tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động giám sát ngân sách nhà nước. Đặc biệt, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân (HĐND) năm 2015, Nghị quyết số 334 của Quốc hội, Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014…là các văn bản pháp luật quan trọng, tạo tiền đề cho các hoạt động giám sát ngân sách nhà nước. Như vậy, pháp luật quy định khá chặt chẽ và rõ ràng về thẩm quyền giám sát ngân sách nhà nước của Quốc hội, về hình thức, nội dung, quy trình, thủ tục, chủ thể giám sát và các đối tượng chịu sự giám sát cũng như việc thực hiện kết luận giám sát ngân sách nhà nước của Quốc hội đã đem lại hiệu quả cao trong quản lý ngân sách nhà nước.

##### **Thực tiễn thực hiện pháp luật về giám sát ngân sách nhà nước của Quốc hội**

Thực tiễn thực thi pháp luật về giám sát ngân sách nhà nước của Quốc hội những năm qua đã khẳng định, hiệu lực, hiệu quả trong việc: kịp thời phát hiện, ngăn chặn, điều chỉnh các hành vi vi phạm pháp luật của các chủ thể quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước, giúp cho việc quản lý ngân sách nhà nước công khai và minh bạch hơn.

Thực tiễn thực thi pháp luật về giám sát ngân sách nhà nước cho thấy, Quốc hội đã thực hiện nhiều giám sát chuyên đề có chất lượng, hiệu quả. Trong giai đoạn 2003 – 2013, thực hiện Luật Ngân sách nhà nước và Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội, Ủy ban Tài chính, Ngân sách (trước đây là Ủy ban Kinh tế và Ngân sách) đã tiến hành giám sát nhiều chuyên đề về ngân sách nhà nước. Nội dung chuyên đề là những vấn đề bức xúc, dư luận quan tâm, có ảnh hưởng đến ngân sách nhà nước. Hoạt động giám sát này đã có kết quả cao, phản ánh khá toàn diện, đầy đủ những thuận lợi, khó khăn, kết quả đạt được và tồn tại, hạn chế. Đây là điều kiện bảo đảm cho việc quản lý và điều hành ngân sách nhà nước đúng luật và nghị quyết của Quốc hội về ngân sách nhà nước, bảo đảm thực quyền của các cơ quan dân cử.

Thực tiễn thực thi pháp luật đã khẳng định, hoạt động giám sát trong lĩnh vực tài chính, ngân sách của Quốc hội góp phần phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, thất thoát, lãng phí thông qua việc yêu cầu các đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước thực hiện đúng chế độ, định mức, tiêu chuẩn pháp luật đã quy định, khuyến khích sử dụng nguồn lực nhà nước đạt kết quả cao, tăng cường kỷ luật tài chính, ngân sách.

Giám sát ngân sách nhà nước ngày càng được đẩy mạnh để tăng cường tính công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và khuyến khích sự tham gia của cộng đồng. Chính vì vậy, thứ hạng công khai, minh bạch của Việt Nam về tài chính, ngân sách ngày càng được nâng cao hơn trong bảng thứ hạng về tính công khai, minh bạch so với các quốc gia khác trên thế giới.

Theo khảo sát công khai ngân sách (OBI) năm 2019 được đánh giá trên 3 trụ cột: minh bạch, sự tham gia và giám sát ngân sách. Ở trụ cột công khai ngân sách, Việt Nam đạt 38 điểm trên tổng điểm 100, tăng 23 điểm so với kỳ đánh giá 2017. Điều đó đã giúp Việt Nam tăng 14 bậc và xếp thứ 77 trên 117 nước tham gia công khai minh bạch ngân sách1. Kết quả khảo sát OBS năm 2021 ghi nhận những thay đổi rất tích cực của Việt Nam về cải cách ngân sách. Cụ thể, điểm xếp hạng của Việt Nam trong khảo sát OBS năm 2021 ở cả 3 trụ cột minh bạch, sự tham gia của công chúng và giám sát ngân sách đều tăng 6 điểm so với OBS năm 2019. Điểm xếp hạng mức độ minh bạch ngân sách (OBI) của Việt Nam năm 2021 đạt 44/100 điểm, tiệm cận với xếp hạng trung bình thế giới là 45/100 điểm, tăng 6 điểm so với OBI năm 2019, xếp hạng thứ 68 trên 120 quốc gia tham gia khảo sát OBS năm 2021, tăng 9 bậc so với OBI năm 2019. So với các quốc gia trong khu vực Đông Nam Á, điểm xếp hạng OBI năm 2021 của Việt Nam cao hơn Cam-pu-chia và My-an-ma2.

##### **Một số hạn chế, bất cập**

Thời gian qua, hoạt động giám sát ngân sách nhà nước của Quốc hội trong lĩnh vực quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước chưa đạt hiệu quả mong muốn, trước hết là do bản thân pháp luật về giám sát ngân sách nhà nước của Quốc hội chưa đầy đủ, rõ ràng; đồng thời, việc thực thi hoạt động giám sát ngân sách nhà nước của Quốc hội đang có nhiều bất cập, từ bên trong cơ chế giám sát, những phương thức, quy trình, công cụ giám sát và đặc biệt là năng lực chuyên môn sâu thực sự của các chủ thể giám sát.

Mặc dù pháp luật có định nghĩa về giám sát tối cao của Quốc hội, tuy nhiên hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội và giám sát của các cơ quan của Quốc hội, HĐND còn chưa rõ ràng, dẫn đến chưa giới hạn được phạm vi và mục đích giám sát. Việc không rõ ràng trong vấn đề quy trách nhiệm của các chủ thể được giám sát có một phần nguyên nhân từ việc chưa xác định rõ được mục đích của giám sát. Hoạt động giám sát ngân sách nhà nước của Quốc hội được điều chỉnh bởi pháp luật về giám sát của Quốc hội nói chung, chưa có quy định cụ thể về các nội dung, cách thức giám sát ngân sách nhà nước. Trong khi đó, ngân sách nhà nước là các khoản thu chi của Nhà nước, đóng vai trò quan trọng đối với sự tồn tại và phát triển của Nhà nước. Hình thức giám sát chưa được quy định đa dạng nên thiếu hiệu quả. Pháp luật về hoạt động giám sát của Quốc hội hiện nay chưa quy định rõ hình thức giám sát – điều trần.

Đối với hoạt động giám sát theo hình thức xem xét báo cáo của các đối tượng bị giám sát trong một số trường hợp việc thảo luận chưa thật sâu, chưa đi đến cùng của vấn đề. Có trường hợp các báo cáo gửi đến chậm, hồ sơ trình chưa đầy đủ theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Cách trình bày báo cáo phức tạp, mang nặng tính chuyên môn sâu, khó hiểu, thiếu khoa học nên rất khó khăn cho đại biểu Quốc hội tìm hiểu, hình thành ý kiến để tham gia tranh luận.

Đối với việc tổ chức đoàn giám sát, giám sát hiện mới chủ yếu dựa vào báo cáo và ý kiến của cơ quan chịu giám sát (các bộ, ngành, địa phương). Việc đi thực tế phần lớn là nghe đối tượng giám sát báo cáo, ít có điều kiện trực tiếp làm việc với các tổ chức, cá nhân chịu tác động của chính sách. Các thành viên Đoàn giám sát trong một số trường hợp không đủ thông tin và thời gian để phản biện, trao đổi.

Một số kiến nghị của đoàn giám sát còn chung chung. Có những kiến nghị chưa chỉ rõ quy định nào cần sửa đổi, bổ sung; cơ quan, tổ chức, cá nhân nào phải chịu trách nhiệm. Các đoàn giám sát của các cơ quan Quốc hội về địa phương còn nhiều, có khi tập trung vào một số địa phương trong cùng thời gian… Do thiếu chế tài đủ mạnh để ràng buộc việc thực hiện các kiến nghị sau giám sát nên hiệu quả hoạt động giám sát của các đoàn đại biểu Quốc hội chưa cao, hiệu lực giám sát còn hạn chế, còn tồn tại nhiều vướng mắc bất cập.

Đối với hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn về tài chính, ngân sách chưa cao. Số lượng chất vấn không nhiều, chủ yếu là tại kỳ họp Quốc hội, có những câu hỏi không rõ ý, còn dài dòng, hỏi để lấy thông tin chứ chưa thực sự là chất vấn, chưa phải là câu hỏi chất vấn để xác định trách nhiệm chính trị về tình trạng quản lý lỏng lẻo công quỹ, tình trạng lạm quyền hoặc thiếu trách nhiệm, tình trạng sử dụng sai mục đích, kém hiệu quả, gây lãng phí, thất thoát thậm chí chiếm đoạt chiếm dụng tài sản, công quỹ nhà nước.

Hoạt động chất vấn tại kỳ họp còn nhiều mặt yếu kém, bất cập làm giảm chất lượng và tác động của hoạt động chất vấn, trong đó đáng chú ý nhất là: nhầm lẫn về mục tiêu chất vấn với yêu cầu cung cấp thông tin; không xác định được vấn đề trọng tâm trong câu hỏi chất vấn dẫn đến câu hỏi vừa dài, dàn trải, lại không rõ ý; không xứng tầm với hoạt động giám sát tối cao; né tránh, sợ đụng chạm, sợ ảnh hưởng đến cá nhân, ngành/địa phương người chất vấn…

Việc thực hiện quyền giám sát ngân sách nhà nước trên thực tế của Quốc hội, của các đại biểu Quốc hội còn chưa đạt hiệu quả cao vì phạm vi giám sát ngân sách nhà nước quá rộng và các điều kiện bảo đảm cho hoạt động giám sát ngân sách nhà nước và các công cụ giám sát còn chưa đầy đủ. Chưa xác định rõ ràng trách nhiệm của các chủ thể có liên quan đến các vấn đề được giám sát, chưa xác định rõ biện pháp xử lý, chưa có chế tài phù hợp trong một số trường hợp.

##### **Đề xuất một số giải pháp**

Thứ nhất, mục tiêu, phạm vi (quy mô) và đối tượng giám sát tối cao của Quốc hội và giám sát của các cơ quan của Quốc hội cần phải được xác định rõ ràng và thiết thực. Pháp luật về giám sát không quy định mục tiêu giám sát của Quốc hội và HĐND. Việc không xác định rõ ràng mục tiêu giám sát ngân sách nhà nước dẫn đến khó khăn trong việc xác định phạm vi và đối tượng giám sát phù hợp. Hiến pháp năm 1959, 1980, 1992 và 2013 đều quy định Quốc hội có chức năng giám sát tối cao đối với hoạt động của nhà nước.

Thứ hai, hoạt động giám sát ngân sách nhà nước của Quốc hội hiện nay còn mang tính hồi tố, giám sát có tính chủ động ngay từ trong quá trình xây dựng pháp luật chưa thực sự hiệu quả. Giám sát chủ động đòi hỏi tập trung trước hết và chủ yếu vào các vấn đề chính sách ngay từ khâu xem xét các đề xuất xây dựng pháp luật (kể cả pháp lệnh, nghị quyết), chú trọng các chính sách cơ bản xuyên suốt trong luật, pháp lệnh, mục tiêu ban hành văn bản, mức độ phù hợp với chúng. Trong quá trình thảo luận để thông qua luật (kể cả pháp lệnh, nghị quyết), cần đánh giá xem các chính sách đó có bám sát mục tiêu mà Quốc hội đặt ra hay không.

Thứ ba, Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, Hội đồng Dân tộc và các ủy ban khác phối hợp với Ủy ban Tài chính, Ngân sách thẩm tra dự toán ngân sách nhà nước, phương án phân bổ ngân sách trung ương, các dự án phân bổ ngân sách trung ương và các dự án khác về lĩnh vực tài chính, ngân sách; giám sát việc thực hiện pháp luật về lĩnh vực tài chính, ngân sách và việc thực hiện nghị quyết của Quốc hội về lĩnh vực tài chính, ngân sách trong lĩnh vực phụ trách. Cần xác định rõ cơ chế và cách thức làm thế nào để Hội đồng Dân tộc và các uỷ ban khác phối hợp với Uỷ ban Tài chính, Ngân sách trong việc thực hiện các nhiệm vụ kể trên.

Thứ tư, cần xây dựng các chương trình, kế hoạch giám sát, nâng cao năng lực giám sát của chủ thể giám sát, bảo đảm thông tin về tài chính nhà nước, ngân sách nhà nước được cung cấp chính xác, nhiều chiều thông qua thảo luận, tranh luận về quản lý ngân sách nhà nước. Đặc biệt, nâng cao năng lực thu thập thông tin, xử lý thông tin, năng lực phân tích kinh tế, tài chính, kỹ năng thu thập, kỹ năng phân loại và đánh giá thông tin, kỹ năng sử dụng các phương pháp tổng hợp, phương pháp phân tích so sánh, phân tích xu hướng để đưa ra những kết luận và ý kiến phù hợp với thực tế quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước.

##### **Kết luận**

Thực trạng các quy định pháp luật về giám sát ngân sách nhà nước của Quốc hội, đã được phân tích toàn diện với lát cắt theo chiều dọc của pháp luật về giám sát ngân sách nhà nước của Quốc hội. Từ đó chứng minh thực trạng các quy định pháp luật về giám sát ngân sách nhà nước vẫn còn nhiều khoảng trống cần được hoàn thiện và bổ sung trong thời gian tới giúp cho việc quản lý ngân sách nhà nước ngày càng minh bạch và tăng tính trách nhiệm giải trình đem lại hiệu quả cao.

Phân tích thực tiễn thực hiện pháp luật về giám sát ngân sách nhà nước của Quốc hội theo ba hình thức giám sát chủ yếu, bao gồm giám sát thông qua nghiên cứu các văn bản pháp luật, các báo cáo về quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước; giám sát theo chuyên đề và tổ chức các đoàn giám sát; chất vấn và trả lời chất vấn về quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước.

Thực trạng giám sát ngân sách nhà nước của Quốc hội cụ thể đối với các nội dung xây dựng dự toán ngân sách nhà nước; phân bổ và giao dự toán, chấp hành dự toán thu, chấp hành dự toán chi ngân sách nhà nước; giám sát quyết toán ngân sách nhà nước. Bên cạnh việc mô tả các nội dung giám sát, luận án cũng trình bày các số liệu minh họa cho kết quả thực hiện các nội dung giám sát nói trên.

Đánh giá chung về các kết quả đạt được về giám sát ngân sách nhà nước của Quốc hội: hoạt động giám sát của Quốc hội không chỉ dừng lại ở giám sát tối cao tại 2 kỳ họp/năm, giám sát chuyên đề mà còn được tiếp nối và mở rộng ở các phiên giải trình tại UBTVQH, Hội đồng Dân tộc, các ủy ban của Quốc hội. Hiệu lực giám sát và thực quyền của Quốc hội được nâng cao đáng kể, đồng thời làm rõ các hạn chế và phân tích về các nguyên nhân, bao gồm nguyên nhân từ hệ thống pháp luật hiện hành; nguyên nhân từ việc thực hiện giám sát của Quốc hội, nguyên nhân từ cơ chế quản lý ngân sách nhà nước hiện nay.

**Chú thích:**1,2. Ủy ban Tài chính, Ngân sách của Quốc hội. Báo cáo đánh giá kết quả và thực hiện các mục tiêu, chiến lược tài chính Quốc gia giai đoạn 2011 – 2020, phương hướng, mục tiêu chiến lược tài chính quốc gia giai đoạn 2021 – 2030 và kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia giai đoạn 2021 – 2025.**Tài liệu tham khảo:**1. Luật Đầu tư công năm 2019.  
2. Trần Ngọc Đường. Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực Nhà nước ở nước ta hiện nay. H. NXB Công an Nhân dân, 2019.  
3. Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015.  
4. Luật Kiểm toán Nhà nước năm 2015.  
5. Luật Ngân sách nhà nước năm 2015.  
6. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Quốc hội năm 2015.  
7. Luật Quản lý nợ công năm 2017.  
8. Luật Thực hành tiết kiệm chống lãng phí năm 2013.  
9. Nghị quyết số 105/2020/QH14 ngày 15/7/2020 về chương trình giám sát của Quốc hội năm 2021.  
10. Ủy ban Tài chính, Ngân sách. Cẩm nang hướng dẫn giám sát ngân sách nhà nước. H. NXB Tài chính, 2017.

**Tác giả: TS. Khuất Việt Hải, Học viện Hành chính Quốc gia**

Nguồn: https://www.quanlynhanuoc.vn/2023/09/26/thuc-tien-thuc-hien-phap-luat-ve-giam-sat-ngan-sach-nha-nuoc-cua-quoc-hoi-o-viet-nam/