

TÍNH CÔNG KHAI, MINH BẠCH TRONG QUẢN LÝ CÁC NGUỒN LỰC CHÍNH PHỦ VÀ THÔNG TIN TRÊN BÁO CÁO TÀI CHÍNH CỦA ĐƠN VỊ TRONG KHU VỰC CÔNG

Mai Thị Hoàng Minh¹

TÓM TẮT

Báo cáo tài chính phải cung cấp thông tin cho mục đích ra quyết định và giải trình, đáp ứng nhu cầu về thông tin cho từng đối tượng sử dụng khác nhau. Do đó, thông tin trình bày trên báo cáo tài chính phải đảm bảo tính minh bạch, tin cậy và toàn diện. Còn nguồn lực gồm tiền, hàng hóa hay dịch vụ có tính hữu dụng có giá trị. Các nguồn lực chính phủ bao gồm chi tiêu thường xuyên và chi tiêu ngân sách tài khóa của chính quyền trung ương và địa phương nhằm cung cấp hàng hóa, dịch vụ và các nguồn ngân sách chuyển giao cho cộng đồng. Để có thể quản lý và sử dụng hiệu quả các nguồn lực của quốc gia đòi hỏi phải nâng cao tính công khai minh bạch. Tất cả đều là những nguồn lực cần thiết và có thể được cung cấp bởi thông tin được trình bày trên các báo cáo tài chính. Trong bài viết, tác giả đề cập đến báo cáo tài chính của đơn vị trong khu vực công với tính công khai minh bạch trong quản lý các nguồn lực chính phủ.

Từ khóa: Nguồn lực chính phủ, tính minh bạch, khu vực công, báo cáo tài chính

1. Đặt vấn đề

Trong nhiều năm qua, tính minh bạch được xem là vô cùng quan trọng trong lĩnh vực kế toán thuộc khu vực công tại bất kỳ quốc gia nào trên thế giới. Các nhà nghiên cứu, các nhà làm luật hay các đối tượng đưa ra các quyết định trong những tổ chức thuộc khu vực công đều tập trung vào các vấn đề thuộc về tính chất này. Nghiên cứu của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế - OECD (2009) cho thấy 90% các quốc gia trên thế giới đã xác định rằng tính minh bạch như là một giá trị dịch vụ công cốt lõi được nhấn mạnh trong những thập kỷ vừa qua.

Các chuyên gia cho rằng, khi thực hiện việc kiểm tra thông tin trong kế toán công, để thỏa mãn tính minh bạch thì các tổ chức được đề nghị rằng phải làm sao cho các cơ quan có thể thấy rõ mục đích của quá trình thực hiện và việc giám sát để đạt mục đích đó. Hơn thế, tính sẵn sàng và tính có thể truy xuất đến các thông tin kế toán, tài chính công cần được đảm bảo tính phù hợp và đúng thời

điểm, giúp đề ra các quyết định và đánh giá hoạt động của tổ chức.

Trong xã hội, khi đề cập đến việc công khai và minh bạch, hầu hết mỗi cá nhân hay tổ chức đều nghĩ đến thông tin được công bố của các đơn vị. Đối với các nhà đầu tư cũng vậy, họ luôn mong đợi có những thông tin từ phía những doanh nghiệp mà họ mua các chứng khoán về các chỉ tiêu tài chính như: mức giá các sản phẩm, độ sâu thị trường, đòn bẩy tài chính hay báo cáo tài chính đã được kiểm toán. Hầu hết các đối tượng đều mong đợi sẽ biết càng nhiều thông tin càng tốt. Như vậy, công khai và minh bạch được hiểu là một trong những điều kiện tiên quyết, ngầm định của bất kỳ thị trường nào hiệu quả, tự do và cho bất kỳ tổ chức nào trong một quốc gia.

Khu vực công là một bộ phận cơ bản trong hoạt động kinh tế của mỗi quốc gia, thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước và cung cấp dịch vụ công để phục vụ cho tất cả các hoạt động khác nhằm đảm bảo sự tuân thủ pháp luật và phát triển chung

của nền kinh tế, xã hội. Chất lượng hoạt động của khu vực công sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng và tiến trình vận hành chung của toàn bộ nền kinh tế, đồng thời cũng có trách nhiệm định hướng phát triển chung quá trình phát triển kinh tế, chính trị, xã hội theo một hướng thống nhất của mỗi quốc gia.

Chính vì vậy, thông tin kế toán trên hệ thống báo cáo tài chính có vai trò hết sức quan trọng đối với công tác quản lý ở cấp độ vi mô cũng như vĩ mô. Thông tin kế toán là một công cụ quan trọng giúp chính phủ quản lý ngân sách nhà nước, các quỹ dự trữ tài chính, quỹ ngoại tệ tập trung, các quỹ quốc gia giải quyết việc làm... và các tài sản quý hiếm của nhà nước.

2. Tính công khai, minh bạch trong quản lý các nguồn lực chính phủ

2.1. Khái niệm, tính chất, vai trò của tính công khai minh bạch trong quản lý các nguồn lực chính phủ

Khi tính minh bạch được đáp ứng có liên quan đến các dòng thông tin của các doanh nghiệp gửi đến các nhà đầu tư thì sẽ được hiểu rằng khái niệm này có mối quan hệ với một khái niệm khác, đó là sự công bố đầy đủ (*full disclosure*). Theo Anheier (2005) [1], tính minh bạch liên quan đến việc cung cấp các thông tin về những thành viên trong ban lãnh đạo của doanh nghiệp, đội ngũ quản lý, nhân viên cùng các thành viên khác. Nhìn chung, thuật ngữ tính minh bạch liên quan khá mật thiết đến một khái niệm, đó là tính mở (*openness*), hay là sự rõ ràng trong truyền thông.

Do vậy, tính minh bạch trong kế toán công sẽ gắn liền với ba thành phần được gọi là PID (*Process – Information – Decision*), bao gồm: (i) các quá trình

mang tính mở mà qua đó các cơ quan có thẩm quyền ra quyết định; (ii) bản thân các quyết định mà những điều này cần phải rõ ràng và dựa trên những bằng chứng khách quan và (iii) thông tin để dựa vào đó ra quyết định và sẵn sàng được tiếp cận trong dữ liệu kế toán công.

Tính minh bạch trong khu vực công liên quan mật thiết đến sáu tính chất, bao gồm: tính rõ ràng, sự đáng tin cậy, đúng thời điểm, mức độ thường xuyên và độ thích hợp với các báo cáo tài chính cùng với tính mở đối với các quy trình đưa ra quyết định về chính sách tài chính của chính phủ.

Cụ thể, từng tính chất mà tính minh bạch phản ánh được thể hiện như sau:

- Tính chất rõ ràng liên quan đến sự dễ dàng có thể hiểu được đối với những người sử dụng khác nhau.

- Tính đáng tin cậy liên quan đến mức độ mà các báo cáo tài chính của chính phủ một quốc gia phản ánh về tình hình tài chính trung thực và hợp lý.

- Tính đúng thời điểm liên quan đến việc từng báo cáo, từng loại thông tin sẽ được công bố vào thời điểm hay thời kỳ nào của năm tài chính.

- Mức độ thường xuyên hay còn gọi là tính thời kỳ liên quan đến tính đều đặn, tính chu kỳ với các báo cáo được công bố.

- Tính thích hợp liên quan đến mức độ mà báo cáo đã công bố cung cấp thông tin đến người sử dụng tương ứng với những điều cần thiết để họ ra các quyết định kinh tế trong quá trình điều hành trong khu vực công.

- Tính mở liên quan đến sự dễ dàng mà các đối tượng khác nhau trong khu vực công có thể hiểu, chịu sự ảnh hưởng của thông tin và giúp cho chính phủ có

thể cân nhắc giữa các quyết định về chính sách tài chính khác nhau.

Như vậy, có thể thấy rằng tính minh bạch trong khu vực công sẽ hướng đến thể hiện các vai trò như sau:

Một là thông qua mức độ của tính minh bạch sẽ cho thấy những phần quan trọng trong chính sách, chiến lược của một nước hay giữa các nước qua mức độ hoạt động về tài chính khu vực công.

Hai là tạo ra tính công bằng về phương diện tài chính giữa các quốc gia với nhau trong bối cảnh toàn cầu hóa và quốc tế hóa hiện nay.

Ba là giảm bớt khoảng cách cũng như mức độ không đồng nhất về cách hiểu do sự chênh lệch thông tin giữa các đối tượng sử dụng cũng như giữa các khu vực, vùng miền hay các quốc gia với nhau.

Bốn là sự minh bạch còn giúp cho chính phủ các quốc gia có thể nhận định những rủi ro tài chính, từ đó tiến hành thực thi việc giám sát chính sách tài chính và đưa ra những cảnh báo, giải pháp khi hệ thống tài chính, kế toán khu vực công gặp phải những khó khăn.

Năm là gia tăng sự tin cậy và mức độ thuyết phục của người dân đối với các chính sách, quy định hay những quyết định mà các bộ, ngành hay chính phủ đã thực hiện trong năm tài chính.

Theo Birkinshaw (2006) [2], tính minh bạch chính là một phương tiện quan trọng giúp cho chính phủ thực hiện các quyết định và làm luật pháp có căn cứ đầy đủ để người dân có thể hiểu được một cách dễ dàng, giúp họ có những phản hồi thuyết phục về các hoạt động mà chính phủ đã, đang làm cũng như các chiến lược điều hành trong năm tài chính.

Còn theo Jaeger và Bertot (2014) [3], chiều của tính chất sẽ bị chi phối bởi ba loại thông tin chính phủ được truy cập, đó là truy cập vật chất (tức là có khả năng đọc được), truy cập về tư duy (tức là có khả năng hiểu được) và truy cập xã hội (tức là có khả năng chia sẻ được). Chiều hay khía cạnh này của tính minh bạch chính là những thông tin nào sẽ được công bố. Nó sẽ phụ thuộc vào bản chất bên trong và bản chất bên ngoài. Nói cách khác, tính minh bạch có liên quan đến việc các nhân viên tập hợp nghiệp vụ, ghi chép, xử lý, thực hiện công bố dữ liệu và chính sách công trong phạm vi của đơn vị đó (bên trong) hay mức độ mà các tổ chức, các bên có liên quan nắm được đầy đủ thông tin (bên ngoài).

2.2. Các nội dung liên quan đến tính công khai minh bạch trong quản lý các nguồn lực chính phủ

Đối với các tổ chức thuộc khu vực công, khi đề cập đến tính minh bạch của vấn đề về thông tin thì được hiểu là muốn đề cập đến bảy nội dung liên quan: i) lập dự toán và kế hoạch; ii) cấu trúc đơn vị; iii) chính sách nhân sự; iv) chiến lược điều hành; v) quá trình hoạt động chuyên môn và kinh doanh; vi) mối quan hệ giữa các cấp, các bộ phận; vii) hệ thống thông tin kế toán.

Các nội dung trên sẽ được thực thi nhằm đạt được tính minh bạch qua sáu giai đoạn theo một trình tự nhất định.

Giai đoạn 1 (Giới thiệu về tính minh bạch sẽ thực hiện): Tùy theo tính chất, nội dung của từng bộ phận, phòng ban sẽ có bối cảnh, định nghĩa rõ các nội dung trong tính chất minh bạch khác nhau cần được đảm bảo nhằm mọi người đều hiểu được.

Giai đoạn 2 (Nhân mạnh chiều hướng từ trên xuống): Việc truyền thông từ cấp lãnh đạo về tầm quan trọng của sự minh bạch trong tổ chức và nêu rõ lợi ích sẽ đạt được. Giá trị của tính minh bạch cần được nêu rõ trong kế hoạch chiến lược, sứ mệnh và nhiệm vụ cùng hệ thống quản trị chung.

Giai đoạn 3 (Hỗ trợ từ dưới lên trên): Phối hợp, nỗ lực và phần thưởng từng ngày sẽ giúp củng cố cho sự minh bạch trong phạm vi của tổ chức, để từng thành viên trong đơn vị đều hiểu được vai trò của mình, từ đó sẽ giúp lãnh đạo đạt được sự minh bạch chung cho toàn bộ thông tin công bố.

Giai đoạn 4 (Cam kết và ghi nhận): Điều này cần được thực hiện bởi tất cả các bên liên quan trong tổ chức hay quốc gia khi thực thi quyết định và đạt được kỳ vọng của xã hội như mong đợi. Qua đó, giúp mọi người nhận thức được rằng tính minh bạch sẽ giúp gia tăng sự uy tín, danh tiếng của tổ chức đó.

Giai đoạn 5 (Tính sẵn lòng hay sẵn sàng): Đây chính là khả năng phát triển các kênh khác nhau trong việc tiếp nhận các thông tin phản hồi từ các đối tượng, qua đó có những điều chỉnh kịp thời.

Giai đoạn 6 (Vận dụng văn hóa tổ chức): Đây là nội dung tác động đến sự chú ý, đo lường và kiểm soát, cách thức ứng phó với các ý kiến của dân chúng, điều kiện phân bổ nguồn lực và giải thưởng, điều kiện về tuyển dụng, lựa chọn, thăng chức hay loại thải... Tất cả những yếu tố này đều giúp tăng hoặc giảm tính minh bạch nếu nó được thực hiện theo quan điểm của nhà lãnh đạo.

Qua các bước trên, các thành viên trong tổ chức sẽ dần tiếp cận với tính minh bạch. Từ đó, tính minh bạch của

một đơn vị sẽ được công khai đến nhân viên; tất cả các đối tượng liên quan sẽ phụ thuộc vào mức độ phát triển của tính minh bạch trong phạm vi chung đó.

Để tính minh bạch có thể đi vào hiện thực, cần đạt được những điều kiện cơ bản như sau:

- Văn hóa mở: khuyến khích hành vi và văn hóa theo hướng tăng sự minh bạch.
- Mục đích rõ ràng: sứ mệnh tổ chức cần trình bày rõ ràng và có thể đo lường.
- Thuận tiện: thông tin có thể được tiếp nhận bất kỳ thời gian và không gian nào.
- Truyền thông rõ: kết quả và các báo cáo có thể truy cập, đọc và sử dụng được.
- Kiểm toán: thông tin được kiểm toán cũng sẽ góp phần gia tăng tính chất này.
- Phí tổn: nội dung cần được cung cấp cho các đối tượng mà không chịu phí nào.

Như vậy, tính minh bạch trong hoạt động quản lý nói chung và minh bạch trong số liệu tài chính kế toán là quan trọng, mang tính cấp thiết trong việc điều hành, cũng có thể coi là lẽ sống, nguồn sức mạnh của bộ máy công quyền trong khu vực công. Minh bạch trước hết là nhằm bảo đảm bản chất dân chủ của xã hội, thể hiện quyền của người dân trong việc tham gia quản lý nhà nước. Minh bạch trong quản lý cũng là điều kiện không thể thiếu để bộ máy nhà nước tiếp thu trí tuệ của dân đóng góp cho các hoạt động quản lý.

3. Thông tin trên báo cáo tài chính của đơn vị trong khu vực công

Báo cáo tài chính của đơn vị trong khu vực công là nguồn cung cấp dữ liệu để giúp biên soạn các dữ liệu, tài liệu có tính chất thống kê và tài chính của chính phủ. Từ đó, vai trò của kế toán công và báo cáo tài chính của các đơn vị thuộc

khu vực công được thể hiện qua các khía cạnh như sau:

Thứ nhất, đối với chính phủ, thông tin của kế toán sẽ cung cấp những báo cáo, sổ sách, bằng chứng để minh chứng cho kết quả của một quá trình hoạt động, tính kinh tế, hiệu lực của các chính sách mà nhà nước đã đề ra trong năm hoặc trong những kỳ kế hoạch thích hợp đã được quốc hội thông qua hằng năm.

Cụ thể, đối với các đơn vị hay cơ quan nhà nước thì thông tin trên báo cáo sẽ có vai trò:

- Theo dõi được sự phát triển của các ngành sản xuất kinh doanh, các ngành nghề, lĩnh vực nghề nghiệp mà các cơ quan hành chính, sự nghiệp thực hiện, qua đó tổng hợp được sự phát triển chung của toàn bộ nền kinh tế quốc gia.

- Là cơ sở để giải quyết tranh chấp về quyền lợi giữa các đơn vị.

- Cung cấp thông tin để tìm ra cách tính thuế tốt nhất, hạn chế thất thu thuế, hạn chế sai lầm trong chính sách thuế.

Thứ hai, đối với các đơn vị khu vực công, thông tin kế toán cung cấp thông tin hữu ích về tình hình tiếp nhận và sử dụng các nguồn ngân sách trong các hoạt động khác nhau, giúp cho đơn vị có những quyết định đúng đắn trong việc sử dụng ngân sách hiệu quả, đề ra các kế hoạch cho chiến lược phát triển nền kinh tế, là cơ sở để các đơn vị lập các dự toán hoạt động cho năm sau. Cụ thể:

- Giúp cho các đơn vị theo dõi thường xuyên và liên tục tình hình tiếp nhận nguồn kinh phí và sử dụng các nguồn này cho từng loại hoạt động cũng như hoạt động sản xuất kinh doanh của đơn vị. Bên cạnh đó, nhà quản lý đơn vị sẽ nắm bắt được đầy đủ tình hình số liệu, tình hình tài chính của đơn vị mình bằng

việc tiếp nhận và kiểm tra dự toán, quá trình thu chi của các hoạt động phát sinh... Nhờ đó, người quản lý có thể điều hành trôi chảy các hoạt động, quản lý hiệu quả hơn và có thể tạo nên một hệ thống kiểm soát nội bộ tốt.

- Cung cấp tài liệu, báo cáo cũng như căn cứ về mặt số liệu cho đơn vị làm cơ sở hoạch định chương trình hành động hoặc những kế hoạch mang tính chiến lược cho từng giai đoạn, từng thời kỳ. Qua đó nhà quản lý sẽ tính toán được hiệu quả của công việc, từ đó vạch ra phương hướng hoạt động cho tương lai của đơn vị.

- Dựa vào nguồn thông tin của kế toán, nhà quản lý có thể tính toán các chỉ tiêu tài chính, từ đó có những nhận định về tình hình tài chính của doanh nghiệp, qua đây đưa ra các giải pháp để xử lý các tình huống trong đơn vị.

- Thông tin kế toán được thể hiện thông qua chứng từ, sổ sách hay báo cáo. Đây là cơ sở pháp lý để giải quyết tranh tụng khiếu nại, tố cáo giữa các bên, với tư cách là các bằng chứng về các nghiệp vụ kinh tế phát sinh, các hành vi.

- Làm cơ sở đảm bảo vững chắc trong sự giao dịch buôn bán, các giao dịch giữa các đơn vị trong khu vực công. Qua đó làm cơ sở cho người quản lý ra các quyết định phù hợp và quản lý doanh nghiệp kịp thời.

Thứ ba, đối với công chúng, thông tin kế toán công cung cấp thông tin để chứng minh việc tuân thủ pháp luật và luật ngân sách nhà nước, qua đó giúp người dân trong một quốc gia có thể đánh giá được việc nhà nước sử dụng như thế nào đối với các khoản thu từ các cá nhân, tổ chức trong xã hội và chi cho các chương trình theo mục đích chung.

Thứ tư, đối với các cơ quan quản lý, thông tin kế toán cung cấp giúp cho các cơ quan quản lý cấp trên kiểm tra việc sử dụng nguồn ngân sách của các đơn vị cấp dưới, từ đó giúp chính phủ có thể đưa ra các chính sách tài chính, tiền tệ cho phù hợp để điều phối, can thiệp vào nền kinh tế. Ngoài ra, nó còn giúp chính phủ tính toán các chỉ tiêu của quốc gia và biên soạn thống kê tài chính của quốc gia, cung cấp số liệu cho các cơ quan trong nước cũng như cho các tổ chức nước ngoài để thu hút các khoản đầu tư từ các đối tượng bên ngoài.

Thứ năm, đối với các tổ chức tài trợ và viện trợ, thông tin kế toán là công cụ cung cấp thông tin tài chính hữu ích, giúp các đơn vị tài trợ, viện trợ kiểm soát được tình hình sử dụng nguồn tài trợ và viện trợ có đúng theo hợp đồng đã ký kết hay không; sử dụng có hiệu quả, đúng theo mục đích của các đơn vị tài trợ hay không.

Thứ sáu, đối với các đơn vị kiểm toán, thông tin kế toán trên hệ thống báo cáo tài chính sẽ giúp các kiểm toán viên có thể đưa ra các ý kiến về các báo cáo tài chính và kiểm tra việc tuân thủ của các đơn vị khu vực công.

Có thể khẳng định rằng, thông tin kế toán trên báo cáo tài chính là một công cụ hữu hiệu trong việc cung cấp các thông tin cho các đối tượng khác nhau khi ra các quyết định có tính chất khá đặc thù so với các hoạt động sản xuất kinh doanh trong một doanh nghiệp. Để đáp ứng nhu cầu thông tin cho các đối tượng sử dụng thì các đơn vị trong khu vực công phải tổ chức công tác kế toán phù hợp với các quy định pháp lý của các cơ quan hữu quan. Hoạt động kế toán được

xem là một trong những hoạt động quan trọng của hoạt động quản lý tại một tổ chức trong khu vực công, ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng và hiệu quả quản lý của khu vực công và của nền kinh tế quốc gia.

4. Kết luận

Để có thể quản lý và sử dụng hiệu quả các nguồn lực của quốc gia đòi hỏi phải nâng cao hơn nữa tính công khai, minh bạch, đặc biệt là thông tin được trình bày trên các báo cáo tài chính. Thông tin trên báo cáo tài chính không chỉ cung cấp cho các chủ thể trong nội bộ đơn vị mà còn cho các chủ thể bên ngoài đơn vị như các cơ quan quản lý ngành, các đơn vị liên doanh, tổ chức trong và ngoài nước... Có thể thấy, thông tin kế toán giữ vai trò vô cùng quan trọng đối với công tác quản lý ở cấp độ vi mô cũng như vĩ mô. Chất lượng thông tin sẽ ảnh hưởng trực tiếp và mang tính quyết định cho sự thành bại của các quyết định kinh doanh. Như vậy, tổ chức kế toán có thể được xem là một trong những hoạt động vô cùng quan trọng của hoạt động quản lý tại tổ chức trong khu vực công, có ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng và hiệu quả quản lý của khu vực công và của nền kinh tế quốc gia. Nền kinh tế càng phát triển và mức độ hội nhập càng sâu rộng thì vai trò của kế toán càng được mở rộng, tác động đến nhiều đối tượng khác nhau không chỉ trong phạm vi của nền kinh tế quốc gia mà mang tính toàn cầu. Hiện nay, thông tin kế toán được trình bày trên báo cáo tài chính của các đơn vị công đều hướng tới tính công khai minh bạch trong quản lý các nguồn lực chính phủ.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Anheier, H. K (2005), *Nonprofit Organisations: theory, management, policy*, Routledge, New York
2. Birkinshaw, P (2006), “Freedom of information and openness: Fundamental human rights?”, *Administrative Law Review*, 58(1), pp. 177-218
3. Bertot, J. C., Gorham, U., Jaeger, P. T., Sarin & L. Choi (2014), “Big data, Open Government, and E-government: Issues, Policies, and Recommendations”, *Information Polity*, Vol. 19, No. 1-2, pp. 5-16, DOI 10.3233/IP-140328

OPENNESS AND TRANSPARENCY IN THE MANAGEMENT OF GOVERNMENT RESOURCES AND INFORMATION ON THE FINANCIAL STATEMENTS OF THE PUBLIC SECTOR**ABSTRACT**

Financial statements must provide the information for decision-making and accountability purposes, meeting the information needs of different users. Therefore, the information presented in the financial statements must be transparent, reliable and comprehensive. Still resources include money, goods or services all have a usefulness of value. While government resources include recurrent expenditures and fiscal expenditures by the central and local governments to provide the goods, services, and transfers of budgetary resources to the community. In order to effectively manage and use the country's resources the publicity and transparency must be enhanced. All of these are necessary resources and could be provided by the information presented in the financial statements. In this article, financial statements of entities in the public sector are mentioned with openness and transparency in the management of Government resources.

Keywords: *Government resources, transparency, public sector, financial reporting*

(Received: 8/8/2022, Revised: 21/9/2022, Accepted for publication: 10/10/2022)