

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ TP. HỒ CHÍ MINH

TRẦN THỊ THANH HƯƠNG

**LUẬN CỨ KHOA HỌC CỦA PHƯƠNG THỨC
LẬP NGÂN SÁCH THEO KẾT QUẢ ĐẦU RA
TRONG QUẢN LÝ CHI TIÊU CÔNG CỦA
VIỆT NAM**

LUẬN VĂN THẠC SĨ KINH TẾ

TP. HỒ CHÍ MINH – NĂM 2007

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ TP. HỒ CHÍ MINH

TRẦN THỊ THANH HƯƠNG

**LUẬN CỨ KHOA HỌC CỦA PHƯƠNG THỨC
LẬP NGÂN SÁCH THEO KẾT QUẢ ĐẦU RA
TRONG QUẢN LÝ CHI TIÊU CÔNG CỦA
VIỆT NAM**

Chuyên ngành: Kinh tế tài chính – Ngân hàng

Mã số: 60.31.12

LUẬN VĂN THẠC SĨ KINH TẾ

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:
PGS.TS SỬ ĐÌNH THÀNH**

TP. HỒ CHÍ MINH – NĂM 2007

MỤC LỤC

Trang phụ bìa	
Lời cam đoan	
Mục lục	
Danh mục các bảng biểu, sơ đồ	
Các chữ viết tắt	
Lời mở đầu	
CHƯƠNG 1 - CƠ SỞ KHOA HỌC CỦA PHƯƠNG THỨC LẬP NGÂN SÁCH THEO KẾT QUẢ ĐẦU RA TRONG QUẢN LÝ CHI TIÊU CÔNG	
1.1- Những vấn đề cơ bản về lập dự toán NSNN.....	9
1.1.1- Khái niệm ngân sách nhà nước	9
1.1.2- Lập dự toán ngân sách nhà nước.....	10
1.1.3- Vai trò của lập dự toán ngân sách nhà nước	11
1.1.4- Những yêu cầu cơ bản đối với lập dự toán ngân sách nhà nước	12
1.1.5- Các phương thức lập dự toán ngân sách nhà nước	14
1.2- Cơ sở lý luận của phương thức soạn lập ngân sách theo kết quả đầu ra trong quản lý chi tiêu công	18
1.2.1- Quản lý chi tiêu công	18
1.2.2- Khái niệm của phương thức lập NS theo kết quả đầu ra	19
1.2.3- Những đặc điểm cơ bản của phương thức lập NS theo kết quả đầu ra.....	20
1.2.4- Vai trò của phương thức lập NS theo kết quả đầu ra.....	21
1.3- Sự khác nhau của phương thức lập ngân sách theo yếu tố đầu vào và phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra	22
1.3.1- Sự khác nhau về quy trình chiến lược.....	22
1.3.2- Sự khác nhau về quản lý chi tiêu công.....	23
1.4- Những ưu điểm của phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra.....	24
1.5- Thực tiễn vận dụng phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra	25
CHƯƠNG 2 - THỰC TRẠNG LẬP NGÂN SÁCH VÀ QUẢN LÝ CHI TIÊU CÔNG CỦA VIỆT NAM	
2.1- Thực trạng lập ngân sách nhà nước và quản lý chi tiêu công của Việt Nam từ năm 1996-2004	29

2.1.1- Khuôn khổ pháp lý	29
2.1.2- Lập ngân sách và quản lý chi tiêu công	30
2.2- Thực trạng lập NS và quản lý chi tiêu công từ năm 2004 đến nay	41
2.2.1- Khuôn khổ pháp lý	42
2.2.2- Phương thức soạn lập ngân sách và quản lý chi tiêu công	45

CHƯƠNG 3 - VẬN DỤNG PHƯƠNG THỨC LẬP NGÂN SÁCH THEO KẾT QUẢ ĐẦU RA TRONG QUẢN LÝ CHI TIÊU CÔNG Ở VIỆT NAM

3.1- Đặt vấn đề.....	57
3.2- Những nội dung cần thay đổi khi chuyển sang phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra trong quản lý chi tiêu công.....	58
3.3- Những nguyên tắc cần tuân thủ khi vận dụng lập ngân sách theo kết quả đầu ra trong quản lý chi tiêu công.....	58
3.4- Sự cần thiết phải áp dụng lập dự toán ngân sách theo kết quả đầu ra gắn với khuôn khổ chi tiêu trung hạn vào Việt Nam	59
3.4.1-Khái quát khuôn khổ chi tiêu trung hạn.....	59
3.4.2- Sự cần thiết.....	61
3.5- Xây dựng quy trình soạn lập NS theo kết quả đầu ra gắn với MTEF.....	63
3.6- Các giải pháp hỗ trợ để áp dụng lập NS theo kết quả đầu ra gắn với khuôn khổ chi tiêu trung hạn tại Việt Nam.....	69
3.6.1- Phải có sự chuẩn bị chu đáo về điều kiện thực hiện và thời gian, tiếp tục mở rộng phạm vi thí điểm ra các Bộ, ngành và địa phương	70
3.6.2- Lập kế hoạch chiến lược và dự báo kinh tế vĩ mô	71
3.6.3- Thiết lập một hệ thống đo lường công việc thực hiện một cách đơn giản và dễ sử dụng	73
3.6.4- Có sự đồng tình ủng hộ, nhất trí, quyết tâm cao của Chính phủ, các cơ quan, ban ngành có liên quan đến lập dự toán NSNN	74
3.6.5- Gắn kết chặt chẽ quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của người quản lý trong hệ thống lập NS theo kết quả đầu ra.....	75
3.6.6- Đảm bảo tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tài chính	77
3.6.7- Phát triển hệ thống thông tin.....	78

Kết luận

Tài liệu tham khảo

Phụ lục

CÁC CHỮ VIẾT TẮT TRONG LUẬN VĂN

- CCHC Cải cách hành chính
- CQHC Cơ quan hành chính
- CQNN Cơ quan nhà nước
- DNNN Doanh nghiệp nhà nước
- ĐVSN Đơn vị sự nghiệp
- ĐVSNC Đơn vị sự nghiệp công
- HCNN Hành chính nhà nước
- HĐND Hội đồng nhân dân
- KCN Khu công nghiệp
- MTEF Khuôn khổ chi tiêu trung hạn
- NS Ngân sách
- NSNN Ngân sách Nhà nước
- NSDP Ngân sách địa phương
- QLNN Quản lý Nhà nước
- QLHC Quản lý hành chính
- TSCĐ Tài sản cố định
- UBND Ủy ban nhân dân

DANH MỤC CÁC BẢNG BIỂU, SƠ ĐỒ

STT	Mục lục	Nội dung	Trang
1	Sơ đồ 1.1	Các yếu tố cơ bản của lập ngân sách theo kết quả đầu ra	13
2	Sơ đồ 2.1	Quy trình lập dự toán ngân sách nhà nước Việt Nam	25
3	Biểu đồ 2.1	Chi NSDP cho y tế theo chức năng, 1991-2002)	28
4	Biểu đồ 2.2	Chi thường xuyên theo ngành, 1997-2002	30
5	Biểu đồ 2.3	Phân loại chi tiêu công theo mục đích kinh tế, tính theo tỷ trọng trong tổng chi NSNN giai đoạn 1997-2002	31
6	Bảng 2.1	Chi đầu tư và chi thường xuyên trong nông nghiệp, % trong tổng chi tiêu, 1997-2002	32
7	Biểu đồ 2.4	Vai trò ngày càng lớn của thu từ phí dịch vụ	47
8	Bảng 3.1	Mối liên hệ giữa MTEF và mục tiêu của quản lý chi tiêu công	58
9	Bảng 3.2	Minh họa chu trình cuốn chiếu đối với MTEF thời hạn 3 năm	60
10	Sơ đồ 3.1	Quy trình lập dự toán NS theo kết quả đầu ra gắn với MTEF	62

LỜI MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết

Trong công cuộc đổi mới, Đảng và Nhà nước ta đã rất quan tâm đến việc cải cách tài chính - tiền tệ, đặc biệt là cải cách ngân sách, coi đó là một trong những nhiệm vụ trọng tâm quan trọng nhất của cải cách kinh tế. Tình hình tài chính - ngân sách thời gian qua đã đạt được những thành tựu to lớn. Chi NSNN được quản lý chặt chẽ và có hiệu quả, cơ chế chính sách tài chính ngày càng đổi mới và hoàn thiện, từng bước đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và yêu cầu hội nhập quốc tế, thu ngân sách đạt và vượt dự toán trên nhiều lĩnh vực. Tuy nhiên, nền tài chính quốc gia của nước ta phát triển chưa vững chắc, số thu ngân sách từ nội bộ còn khiêm tốn, những khoản thu không thật ổn định còn chiếm tỷ lệ lớn trong tổng thu cân đối NSNN. Công tác quản lý tài chính còn lỏng lẻo; sự lãng phí, thất thoát, tiêu cực vẫn chưa được ngăn chặn kịp thời; hiệu quả phân bổ và sử dụng nguồn lực tài chính công chưa cao; nguồn lực bị phân bổ dàn trải; chất lượng hàng hóa, dịch vụ công cung cấp cho xã hội kém... Để đáp ứng yêu cầu phát triển của nền kinh tế trong bối cảnh hội nhập và thực hiện mục tiêu chung của chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 là cải cách tài chính công theo hướng nâng cao hiệu quả của NSNN và các nguồn lực tài chính công đòi hỏi phải hoàn thiện và đổi mới chính sách tài chính trong việc phân phối và sử dụng có hiệu quả, hợp lý các nguồn lực tài chính Quốc gia. Vậy làm thế nào để nâng cao hiệu lực và hiệu quả phân bổ, sử dụng các nguồn lực tài chính công. Nhận thức được yêu cầu trên, người viết thực hiện đề tài “Luận cứ khoa học của phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra trong quản lý chi tiêu công của Việt Nam” với mong muốn tìm kiếm và đưa ra một số giải pháp hỗ trợ để vận dụng phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra vào Việt Nam nhằm phục vụ tốt hơn nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

2. Mục tiêu đề tài

Mục đích nghiên cứu của đề tài nhằm đánh giá thực trạng việc soạn lập ngân sách và quản lý chi tiêu công tại Việt Nam, từ đó nêu ra những tồn tại, bất cập chủ yếu do phương thức lập ngân sách và quản lý chi tiêu công dẫn đến.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu: Đề tài lấy thực trạng việc soạn lập ngân sách và quản lý chi tiêu công của Việt Nam làm đối tượng nghiên cứu, bao gồm các vấn đề như: Đặc điểm, vai trò, yêu cầu và các phương thức soạn lập ngân sách - quản lý chi tiêu công.

Phạm vi nghiên cứu: Nghiên cứu nội dung, quy trình và thực tiễn vận dụng trong việc soạn lập ngân sách và quản lý chi tiêu công từ khi Luật NSNN lần đầu tiên được ban hành tại Việt Nam cho đến nay.

4. Phương pháp nghiên cứu

Từ nhận thức về những quan điểm, lý luận về công tác soạn lập NSNN và quản lý tài chính nói chung, quản lý chi tiêu công nói riêng để phân tích, đánh giá, tìm ra giải pháp để xây dựng phương thức lập NS theo kết quả đầu ra trong thời gian tới. Đề tài sử dụng tổng hợp các phương pháp nghiên cứu như tiếp cận hệ thống, phân tích tổng hợp, thống kê so sánh, lấy lý luận so với thực tiễn và lấy thực tiễn để làm cơ sở kiến nghị những giải pháp nhằm giải quyết những vấn đề đặt ra trong đề tài.

5. Ý nghĩa thực tiễn

Thông qua việc phân tích, đánh giá thực trạng việc soạn lập ngân sách và quản lý chi tiêu công của Việt Nam hiện nay, từ đó đề xuất các giải pháp hỗ trợ để vận dụng phương thức lập NS theo kết quả đầu ra nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả phân bổ và sử dụng các nguồn lực tài chính công.

6. Kết cấu của đề tài

Đề tài được kết cấu với 3 chương:

Chương 1: Cơ sở khoa học của phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra trong quản lý chi tiêu công.

Chương 2: Thực trạng công tác lập ngân sách và quản lý chi tiêu công của Việt Nam từ năm 1996 đến nay.

Chương 3: Vận dụng phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra trong quản lý chi tiêu công của Việt Nam.

Chương 1

CƠ SỞ KHOA HỌC CỦA PHƯƠNG THỨC LẬP NGÂN SÁCH THEO KẾT QUẢ ĐẦU RA TRONG QUẢN LÝ CHI TIÊU CÔNG

1.1- Những vấn đề cơ bản về lập dự toán NSNN

1.1.1- Khái niệm ngân sách nhà nước

Cho đến nay, khái niệm NSNN vẫn còn có nhiều ý kiến khác nhau, trong đó phổ biến có 3 nhóm ý kiến sau:

- "Ngân sách nhà nước là bảng dự toán thu - chi tài chính của Nhà nước trong một khoảng thời gian nhất định, thường là một năm".

- "Ngân sách nhà nước là quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước, là kế hoạch tài chính cơ bản của Nhà nước".

- "Ngân sách nhà nước là những quan hệ kinh tế phát sinh trong quá trình Nhà nước huy động và sử dụng các nguồn lực tài chính khác nhau".

Các khái niệm trên xuất phát từ những cách tiếp cận vấn đề khác nhau và có nhân tố hợp lý của chúng, nhưng chưa thật đầy đủ. Để đưa ra khái niệm đầy đủ, hoàn chỉnh cần phải xem xét nó một cách hệ thống và biện chứng.

- Xét về hình thức, NSNN là toàn bộ các khoản thu - chi của Nhà nước ở các lĩnh vực hoạt động kinh tế - xã hội. Các khoản thu - chi này được liệt kê, tập hợp trong một bảng dự toán và thực hiện trong một khoảng thời gian nhất định. Trong quá trình Nhà nước thực hiện các khoản thu - chi để thực thi chức năng, nhiệm vụ của mình đã xuất hiện hàng loạt các quan hệ tài chính giữa một bên là Nhà nước và một bên là các chủ thể trong xã hội, bao gồm: Quan hệ kinh tế giữa NSNN với các tầng lớp dân cư, với khu vực doanh nghiệp, với các đơn vị HCSN và với thị trường tài chính.

- Còn xét về nội dung, NSNN phản ánh các quan hệ lợi ích kinh tế nảy sinh trong quá trình phân phối các nguồn tài chính giữa Nhà nước, một chủ thể đặc biệt

với các chủ thể còn lại trong nền kinh tế. Hơn nữa, NSNN còn là nguồn tài chính tập trung quan trọng trong hệ thống tài chính Quốc gia, thể hiện tiềm lực và sức mạnh về mặt tài chính của Nhà nước. NSNN có mối liên hệ chặt chẽ với mọi mặt kinh tế - chính trị - xã hội và quan hệ khăng khít với tất cả các khâu của cả hệ thống tài chính Quốc gia. Do vậy, quản lý và điều hành NSNN có tác động và chi phối trực tiếp đến mọi lĩnh vực trong nền kinh tế.

Do vậy, theo chúng tôi, khái niệm đầy đủ, chung nhất về NSNN là: “Ngân sách nhà nước là hệ thống quan hệ kinh tế phát sinh trong quá trình phân phối các nguồn tài chính của xã hội để tạo lập và sử dụng quỹ tiền tệ của Nhà nước nhằm thực hiện các chức năng của Nhà nước.”

1.1.2- Lập dự toán ngân sách nhà nước

Sự vận hành NSNN bao gồm một quy trình từ khi bắt đầu hình thành cho tới khi kết thúc để chuyển sang ngân sách của năm tài chính mới. Cụ thể:

- Lập dự toán ngân sách nhà nước;
- Chấp hành ngân sách nhà nước;
- Kế toán, kiểm toán và quyết toán ngân sách nhà nước.

Trong quy trình này, lập dự toán NSNN là khâu mở đầu nhằm xác định các mục tiêu, nhiệm vụ động viên nguồn lực cho ngân sách và phân phối các nguồn lực đó. Thực chất thì đó là việc lập kế hoạch của Nhà nước về quy mô nguồn lực cần phải huy động trong xã hội để sử dụng cho các nhu cầu chi tiêu nhằm thực thi chức năng, nhiệm vụ của mình.

Do NSNN là một bộ phận quan trọng của tài chính công, lĩnh vực tổng hòa các mối quan hệ kinh tế trong xã hội và tổng thể nội dung các giải pháp tài chính tiền tệ của một Quốc gia, nên lập dự toán ngân sách có ảnh hưởng đến quá trình thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội. NSNN không chỉ đơn thuần là một bảng tổng hợp thu - chi của Nhà nước trong một giai đoạn cụ thể mà còn là tấm gương phản ánh các chính sách, chương trình hành động của Chính phủ trong giai đoạn đó. Lập NS là công cụ quản lý, do vậy việc lập dự toán phải có khoa học và đảm bảo:

- Hiệu quả trong chi tiêu ngân sách. Tính hiệu quả này nhất thiết phải được xem xét một cách toàn diện ở cả hai mặt: hiệu quả kinh tế và công bằng xã hội. Tuy

nhiên, trong thực tế để đánh giá đúng và đầy đủ hiệu quả của chi tiêu ngân sách là một việc không hề đơn giản bởi không phải mọi khoản chi tiêu ngân sách đều đạt được cả hai mặt trên và có được tác động như mong muốn. Nếu ra vấn đề này để thấy rằng đôi khi trong lập dự toán ngân sách phải lựa chọn thứ tự ưu tiên giữa hiệu quả kinh tế và công bằng xã hội để phù hợp với từng trường hợp và hoàn cảnh cụ thể.

- Hiệu quả hoạt động của khu vực công. Do bản chất là một kế hoạch sử dụng quỹ tiền tệ phục vụ cho hoạt động của Nhà nước nên một khi dự toán ngân sách phản ánh được đầy đủ các chương trình, dự án và hành động của Chính phủ, tính toán đầy đủ các khoản chi, gắn chi tiêu với kết quả và đầu ra của các chương trình, dự án thì có thể nói dự toán ngân sách đã góp phần không nhỏ để làm tăng hiệu quả hoạt động của Chính phủ.

1.1.3- Vai trò của lập dự toán ngân sách nhà nước

Lập dự toán NSNN có các vai trò cơ bản sau đây:

- Lập dự toán ngân sách thể hiện tổng hòa quan điểm, đường lối, chiến lược và mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước ở từng thời kỳ. Nhìn vào nội dung và cơ cấu kế hoạch thu - chi đã được cơ quan lập pháp và hành pháp thống nhất khi phê chuẩn dự toán, chúng ta có thể nhận ra được những định hướng phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước. Chẳng hạn, khi một quốc gia xem giáo dục - đào tạo là quốc sách thì khoản chi giáo dục - đào tạo sẽ chiếm một tỷ trọng đáng kể trong cơ cấu chi của dự toán ngân sách.

- Thiết lập kỷ luật tài khóa về thu - chi và cân đối ngân sách cho hoạt động của bộ máy Nhà nước từ Trung ương đến cơ sở, bằng việc xác định một số chỉ tiêu cụ thể trong dự toán. Đó là các chỉ tiêu như :

- + Tổng thu ngân sách nhà nước;
- + Tổng chi ngân sách và tỷ trọng từng khoản chi trong tổng chi;
- + Mức thâm hụt ngân sách (%) so với GDP.

- Lập dự toán ngân sách tạo khuôn khổ cho việc chấp hành NSNN. Bởi các chỉ tiêu thu - chi và mức thâm hụt ngân sách được xác lập trong dự toán sẽ là khuôn khổ cho NSNN khi đi vào giai đoạn chấp hành. Hơn nữa, dự toán ngân sách còn thể

hiện đường lối và mục tiêu phát triển kinh tế xã hội. Với vai trò này, dự toán ngân sách có thể được xem như là một hướng dẫn về mặt tài chính cho hoạt động của Nhà nước. Nó giúp Nhà nước kiểm soát được các khoản thu - chi và đảm bảo cho hoạt động của Nhà nước theo đúng các mục tiêu đã đề ra.

- Lập dự toán ngân sách giúp Chính phủ không bị động trong hoạt động. Do dự toán ngân sách được xây dựng trên những chính sách, chương trình, dự án đã được Chính phủ chủ động đề ra, nên việc lập dự toán ngân sách giúp Chính phủ không bị động trong hoạt động, nhất là về mặt tài chính. Thật vậy, khi lập dự toán ngân sách, trên cơ sở các chính sách, chương trình, dự án được hoạch định, Chính phủ tính toán các khoản chi tiêu cần thiết và xác định quy mô nguồn thu đáp ứng cho nhu cầu chi tiêu, nhờ đó Chính phủ sẽ chủ động hơn trong quá trình thực hiện các chính sách, chương trình, dự án.

- Lập dự toán ngân sách là công cụ để Chính phủ hoạch định và kiểm soát công việc tài chính trong năm ngân sách. Do lập kế hoạch là một trong những bộ phận quan trọng nhất của tài chính công, nên lập dự toán ngân sách giữ một vai trò quan trọng trong hoạch định công việc tài chính của Chính phủ. Đồng thời với vai trò chung của một kế hoạch, dự toán ngân sách còn cung cấp các tiêu chuẩn để kiểm soát các hoạt động tài chính của Chính phủ nhằm đảm bảo chúng được thực hiện theo đúng khuôn khổ, tiến trình đã hoạch định và kịp thời điều chỉnh các sai lệch nếu có.

1.1.4- Những yêu cầu cơ bản đối với lập dự toán ngân sách nhà nước

Việc lập dự toán NSNN được đánh giá là tốt khi đáp ứng được những yêu cầu sau :

Thứ nhất: Đảm bảo dự toán ngân sách có tính toàn diện, khả thi và chứa đựng tất cả các chương trình, dự án được Chính phủ tài trợ trực tiếp hoặc gián tiếp và cả những chương trình, dự án của Chính phủ được bên ngoài tài trợ.

Thứ hai: Lập dự toán ngân sách phải xác định rõ trách nhiệm và quyền hạn của các CQNN, Chính phủ, chính quyền các cấp và từng cá nhân trong việc thực hiện những nhiệm vụ được đề ra trong dự toán ngân sách. Kinh nghiệm ở nhiều quốc

gia cho thấy các quy định về trách nhiệm và quyền hạn nên được cụ thể hoá bằng các văn bản có tính pháp lý.

Thứ ba: Lập dự toán ngân sách phải gắn kết được chi tiêu ngân sách với kết quả và đầu ra có được từ các khoản chi tiêu. Để đạt điều này, lập dự toán ngân sách cần xác định rõ các mục đích (goals), mục tiêu (objectives), cũng như những kết quả (outcomes) và đầu ra (outputs) mong đợi trong từng chương trình, dự án và những hoạt động được NSNN tài trợ.

Thứ tư: Lập dự toán ngân sách cần được gắn với một khuôn khổ trung hạn. Bởi đa phần các kế hoạch kinh tế - xã hội vĩ mô có thời hạn từ 5 đến 10 năm trong khi dự toán ngân sách thì được gắn với năm ngân sách có thời hạn chỉ 1 năm nhiều hơn nữa là 2 năm. Do vậy, để hoạt động ngân sách thật sự gắn kết với những chính sách Quốc gia và mang lại hiệu quả cao nhất, vào thập niên 90, nhiều quốc gia đã thực hiện lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với khuôn khổ chi tiêu trung hạn.

Thứ năm: Tính minh bạch là một trong những tiêu chuẩn quan trọng để nâng cao chất lượng lập dự toán ngân sách. Hiện nay, tính minh bạch trong lĩnh vực ngân sách đã được các tổ chức uy tín trên thế giới như International Monetary Fund (IMF) và Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) tiêu chuẩn hoá (vào các năm 1998 và 2000). Chúng bao gồm hai nội dung chính là minh bạch về tài chính và minh bạch về chính sách. **Minh bạch về tài chính** là việc công khai trước công chúng về cơ cấu và chức năng của Chính phủ, các ý định chính sách tài chính, các khoản chi tiêu công và những dự báo của Chính phủ về tài chính. **Minh bạch về chính sách** là công khai trước công chúng về những ý định của Chính phủ trong một lĩnh vực chính sách cụ thể, trong đó nêu rõ cần phải đạt được những kết quả gì và các chi phí để đạt được những kết quả đó.

Thứ sáu: Lập dự toán ngân sách phải đảm bảo cung cấp những thông tin kịp thời đầy đủ và đáng tin cậy. Đây là một tiêu chuẩn quan trọng để đánh giá chất lượng của dự toán ngân sách. Trước hết, nó là cơ sở cho quá trình xét duyệt và phê chuẩn dự toán ngân sách. Tiếp đến là khi được xây dựng trên những thông tin đầy đủ và đáng tin cậy thì dự toán ngân sách mới đảm bảo được tính xác thực cho việc so sánh và đánh giá những thông tin phản hồi từ thực tế của quá trình chấp hành ngân sách để

các nhà quản lý có được những điều chỉnh hợp lý, hiệu quả trong hành động. Ngày nay, khía cạnh thông tin của dự toán ngân sách đã được hỗ trợ rất nhiều bởi sự phát triển của công nghệ thông tin.

1.1.5- Các phương thức lập dự toán ngân sách nhà nước

Lập ngân sách là một công cụ quan trọng trong quản lý chi tiêu công, nó tạo nền tảng cho việc quản lý, phân bổ một cách khéo léo các nguồn lực hạn hẹp của Quốc gia và đảm bảo việc sử dụng hiệu quả các nguồn lực này nhằm đạt được kết quả theo chiến lược mong muốn của Chính phủ.

Cho đến hiện tại, lịch sử quản lý tài chính công đã trải qua các phương thức soạn lập ngân sách:

1.1.5.1- Lập dự toán ngân sách theo khoản mục

Mục tiêu chính của hệ thống ngân sách truyền thống là làm cho ngân sách trở thành một công cụ tuân thủ các quy định về quản lý tài chính. Trong ngân sách, các khoản chi được phân loại theo các đơn vị sử dụng và theo các tính chất kinh tế của các khoản chi. Ví dụ: Tiền lương, bảo hiểm, công tác phí, mua sắm ...

- Việc lập ngân sách theo cách này thường rất chi tiết thậm chí ở một số Quốc gia nó có thể lên tới hàng nghìn dòng ngân sách. Căn cứ lập ra các dòng ngân sách là các định mức tiêu chuẩn mà Nhà nước quy định và không cho phép sự chuyển giao giữa các mục chi chẳng hạn như dự toán ngân sách hiện nay của Pháp (Theo pháp lệnh ngân sách năm 1959) được thể hiện trong 20.000 trang, chi tiết thành 850 chương. Điểm quan trọng nhất của hệ thống lập ngân sách này là quy định cụ thể mức chi tiêu theo từng khoản mục chi tiêu trong quy trình phân phối ngân sách nhằm bắt buộc các cơ quan, đơn vị phải chi tiêu theo đúng khoản mục quy định và cơ chế trách nhiệm giải trình chú trọng vào quản lý các yếu tố đầu vào. Trong hệ thống đó, Bộ Tài chính đóng vai trò là người kiểm soát thông qua việc tạo lập các quy trình cụ thể được thiết lập để ngăn chặn việc chi tiêu quá mức.

- Điểm mạnh của lập ngân sách theo khoản mục:

+ Đơn giản;

+ Dễ kiểm soát chi tiêu thông qua việc so sánh với các năm trước.

- Điểm yếu:

- + Không giải quyết được những vấn đề then chốt theo các mục tiêu do Chính phủ đề ra;
- + Mọi liên kết giữa ngân sách và các dịch vụ do Chính phủ cung cấp thường yếu kém;
- + Không có động lực để khuyến khích các đơn vị chi tiêu sử dụng kinh phí một cách có hiệu quả;
- + Các đơn vị chỉ quan tâm đến việc có bao nhiêu tiền mà không quan tâm đến việc số tiền đó sẽ để làm gì hay sự phân phối không trả lời được câu hỏi tại sao tiền phải chi tiêu;
- + Ngân sách được lập trong ngắn hạn thường là một năm.

1.1.5.2- Lập dự toán ngân sách theo công việc thực hiện

Khi quyền lực trở nên lớn mạnh, Nhà nước can thiệp sâu và rộng hơn vào hoạt động kinh tế - xã hội thì những cải cách thay đổi để NSNN hoàn thiện hơn là một yêu cầu tất yếu. Do vậy, phương thức lập dự toán theo công việc thực hiện đã ra đời nhằm tập trung phản ánh các hoạt động của Nhà nước vào NSNN. Ở phương thức này, ngân sách đã chỉ rõ mục tiêu của các khoản chi, chi phí cho từng công việc, việc thực hiện phân bổ nguồn lực theo những khối lượng hoạt động của mỗi tổ chức, đơn vị trên cơ sở gắn kết công việc thực hiện với chi phí bỏ ra. Những người quản lý có thể lập dự toán ngân sách, đơn giản bằng việc nhân chi phí đơn vị với khối lượng công việc được yêu cầu trong năm tiếp theo.

Lập ngân sách theo công việc thực hiện thể hiện sự thay đổi từ quy trình lập ngân sách dựa vào kiểm soát chi tiêu đến việc lập ngân sách dựa trên cơ sở những quan tâm về quản lý. Mô hình lập ngân sách kiểu này không căn cứ vào đánh đổi ngân sách của toàn bộ hệ thống Chính phủ mà căn cứ việc đo lường khối lượng công việc của một cơ quan đơn vị.

Lập ngân sách theo công việc thực hiện có điểm mạnh là liên kết những gì được tạo ra với nguồn lực được yêu cầu trong chu kỳ ngân sách hàng năm nhưng đây cũng chính là điểm yếu của nó bởi nó không chú trọng đúng mức đến những tác động hay ảnh hưởng dài hạn của chính sách tức là phải gắn với bối cảnh vượt qua chu kỳ ngân sách hàng năm. Lập ngân sách theo phương thức này được thiết kế

hướng vào thực hiện tất cả các mục tiêu trong khi nguồn lực còn giới hạn chính, vì vậy nó không quan tâm đúng mức đến tính hiệu lực của chi tiêu NSNN.

1.1.5.3- Lập dự toán ngân sách theo chương trình

Khắc phục những hạn chế của phương thức lập dự toán ngân sách theo công việc thực hiện, lập ngân sách theo chương trình tập trung vào sự lựa chọn của ngân sách trong số các chính sách, các chương trình có tính cạnh tranh lẫn nhau cùng hiện diện, tập trung vào tìm kiếm cách thức hành động (tức công việc thực hiện) để đạt đến các mục tiêu đặt ra. Lập ngân sách theo chương trình thiết kế một hệ thống phân phối nguồn lực, gắn kết chi phí chương trình với kết quả của những chương trình đầu tư công, các cách thức hành động chỉ được xem như là những biến số làm cơ sở cho việc lựa chọn các vấn đề ngân sách, nó cố gắng nối kết các chi phí thực hiện các chương trình của chính sách với kết quả dài hạn mà chương trình mang lại sao cho đạt hiệu quả cao nhất trong phân phối các nguồn lực của ngân sách.

Điểm mấu chốt của lập dự toán ngân sách theo chương trình là những chương trình - mục tiêu của chính sách cùng với những bước tiến hành cần thiết để hoàn thành chúng. Hơn nữa, lập ngân sách theo chương trình còn yêu cầu đánh giá tính hiệu quả của các chương trình thực hiện. Tính hiệu quả đó phải được đo bằng mối liên hệ giữa chi phí đầu vào với những tác động có ích mà chương trình mang lại cho nền kinh tế - xã hội. Chính vì vậy, trong lập ngân sách theo chương trình thì các quyết định ngân sách được đưa ra trên cơ sở đánh giá những lợi ích tăng thêm sẽ đạt được trong mối liên hệ với việc lựa chọn cách thức sử dụng nguồn lực công trong dài hạn.

Tuy vậy, phương thức lập ngân sách theo chương trình cũng còn có những quan điểm phản đối là liệu có thể chương trình hóa được mọi hoạt động của Nhà nước để làm cơ sở cho việc lập dự toán hay không? Nó không đảm bảo gắn kết chặt chẽ giữa phân phối ngành với những mục tiêu chiến lược ưu tiên, không gắn kết giữa thiết lập chương trình công với kế hoạch chi tiêu thường xuyên để sử dụng nguồn lực tài chính công hiệu quả.

1.1.5.4- Lập dự toán ngân sách theo kết quả đầu ra

Bước vào những năm 80 – 90, hầu hết các nước đã thực hiện cải cách quản lý NSNN hướng vào việc lập dự toán ngân sách theo kết quả đầu ra. Điểm quan trọng của cải cách này là nhấn mạnh đến việc cải tiến công việc thực hiện để đảm bảo rằng các hoạt động của Chính phủ đạt được những mục tiêu mong muốn. Lập ngân sách

theo kết quả đầu ra là một hoạt động quản lý ngân sách dựa vào cơ sở tiếp cận những thông tin đầu ra, qua đó giúp cho các CQNN và Chính phủ thực hiện phân bổ nguồn lực tài chính nhằm đạt được những mục tiêu chiến lược một cách có hiệu quả và hiệu lực.

Lập ngân sách theo kết quả đầu ra là bước kế tiếp có tính phân tích hơn đối với phương thức lập ngân sách theo công việc thực hiện và lập ngân sách theo chương trình thông qua các tiến trình:

- Xác định, đo lường chi tiết (nghĩa là đánh giá đầy đủ chi phí và xác định số lượng) và báo cáo những đầu ra (hàng hóa công) được tạo bởi các cơ quan Nhà nước.
- Miêu tả mối liên kết giữa đầu ra của các cơ quan Nhà nước và kết quả mong muốn đạt được theo kết quả chiến lược phát triển của Chính phủ.
- Báo cáo công khai đầu ra then chốt dựa vào các chỉ tiêu thực hiện chương trình.

Mục tiêu tổng thể của MTEF là nỗ lực giải quyết những yếu kém trong khâu lập dự toán ngân sách như lập ngân sách mang tính lịch sử - tăng giảm thiếu căn cứ khoa học; tách biệt ngân sách đầu tư với ngân sách thường xuyên; thiếu minh bạch trong phân bổ ngân sách; lập ngân sách theo đầu vào; thiếu sự điều phối mang tính chiến lược ở tầm trung - dài hạn... Tất cả các yếu kém trên xuất phát từ một nguyên nhân là thiếu sự gắn kết giữa mục tiêu của đơn vị thụ hưởng ngân sách với các ưu tiên quốc gia và với chính sách của họ.

Để thực hiện lập dự toán ngân sách theo kết quả đầu ra gắn với MTEF đòi hỏi các cơ quan của Chính phủ phải thiết lập hệ thống thông tin quản lý liên quan đến phân bổ và sử dụng nguồn lực ngân sách như: thông tin về đầu ra gồm hàng loạt hàng hóa, dịch vụ được Chính phủ tạo ra cung cấp cho xã hội; thông tin về đầu vào là những nguồn lực ngân sách được Chính phủ sử dụng để thực hiện các hoạt động tạo nên đầu ra. Quan trọng hơn là hệ thống thông tin này phải đánh giá được những tác động của các đầu ra đến kết quả mong muốn và các mục tiêu trong chính sách kinh tế - xã hội của Chính phủ. Tính ưu việt của phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra gắn với MTEF đã được chứng minh từ thực tế của các nước thực hiện theo phương thức này khi:

- Kỷ luật tài khóa tổng thể có những chuyển biến tích cực;
- Nguồn lực ngân sách được phân bổ và sử dụng dựa trên các chiến lược ưu tiên;

- Tính hiệu quả và hiệu lực của các hoạt động do nguồn lực ngân sách tài trợ được tăng cường.

Ba nội dung trên vốn cũng được xem là những định hướng quan trọng trong cải cách quản lý và lập dự toán ngân sách. Hiện tại, lập dự toán NS theo kết quả đầu ra gắn với MTEF được xem là phương thức phù hợp nhất với đặc thù kinh tế - xã hội trong giai đoạn: thâm hụt ngân sách gia tăng; tính cạnh tranh và toàn cầu hóa; sự thiếu tin tưởng của công chúng vào Chính phủ; sự đòi hỏi cao hơn về chất lượng hàng hóa, dịch vụ công cung cấp cho xã hội.

1.2- Cơ sở lý luận của phương thức soạn lập ngân sách theo kết quả đầu ra trong quản lý chi tiêu công

1.2.1- Quản lý chi tiêu công

Quản lý chi tiêu công là một khái niệm phản ánh hoạt động tổ chức điều khiển và đưa ra quyết định của Nhà nước đối với quá trình phân phối và sử dụng nguồn lực tài chính.

Như vậy, chi tiêu công trực tiếp trả lời câu hỏi Nhà nước chi cho cái gì? Còn quản lý chi tiêu công trả lời câu hỏi Nhà nước chi như thế nào?

Nhà nước là người trực tiếp tổ chức, điều khiển quá trình phân phối, sử dụng nguồn lực tài chính công.

Để quản lý chi tiêu công có hiệu quả, Nhà nước cần xây dựng chiến lược quản lý chi tiêu công. Hiệu quả quản lý chi tiêu công khó đo lường được bằng các chỉ tiêu định lượng. Hiệu quả chi tiêu công không đồng nghĩa với hiệu quả quản lý chi tiêu công. Nếu hiệu quả chi tiêu công được so sánh giữa kết quả đạt được với số tiền mà Nhà nước chi ra cho công việc nào đó thì hiệu quả quản lý chi tiêu công được thể hiện bằng việc so sánh giữa kết quả công tác quản lý chi tiêu công thu được với số chi phí mà Nhà nước đã chi cho công tác quản lý chi tiêu công.

Đặc trưng cơ bản của hiệu quả quản lý chi tiêu công là nhấn mạnh đến sự thiết lập có hiệu quả các yếu tố thuộc về quản lý như: tổ chức, xây dựng thể chế, cung cấp thông tin, sử dụng các công cụ để phân bổ nguồn lực tối ưu, tạo ra các đầu ra và kết quả cuối cùng sao cho phù hợp với mục tiêu tổng thể của chiến lược quản lý.

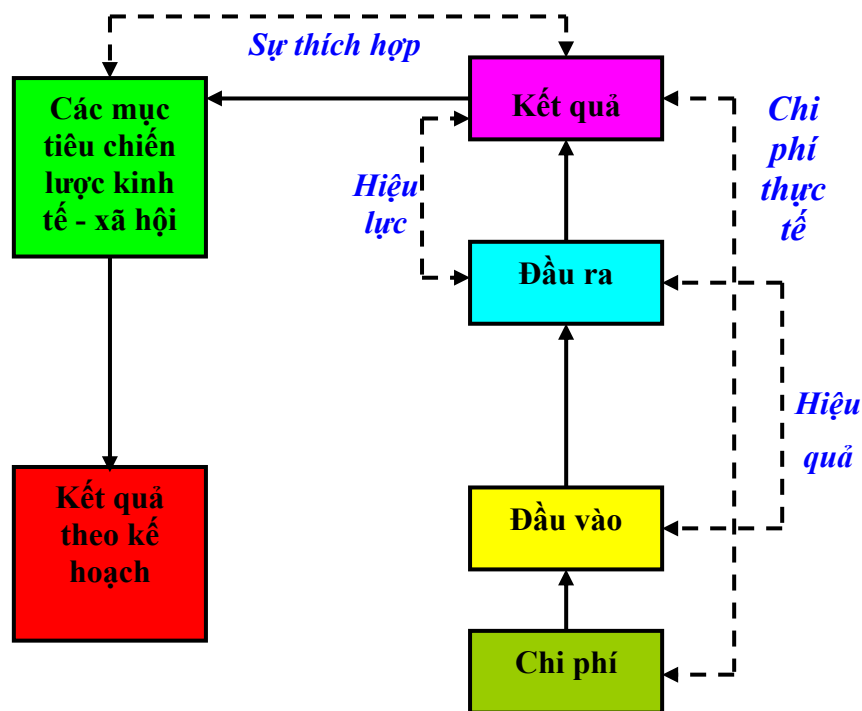
Mục tiêu quản lý chi tiêu công là để thúc đẩy kinh tế tăng trưởng bền vững và đẩy nhanh tốc độ giảm nghèo, để phân bổ có hiệu quả nguồn lực tài chính của Nhà nước, nâng cao hiệu quả hoạt động về cung cấp hàng hóa công và thực hiện công

bằng xã hội. Công cụ quản lý chi tiêu công là các chính sách kinh tế - tài chính, pháp chế kinh tế - tài chính, và chương trình hóa các mục tiêu, dự án....

1.2.2- Khái niệm của phương thức lập NS theo kết quả đầu ra

Lập NS theo kết quả đầu ra là phương thức soạn lập ngân sách dựa vào cơ sở tiếp cận những thông tin đầu ra để phân phối và đánh giá sử dụng nguồn lực tài chính nhằm hướng vào đạt được những mục tiêu chiến lược phát triển của Chính phủ. Lập NS theo kết quả đầu ra bao gồm nhiều công đoạn: Thiết lập mục tiêu, lựa chọn các chỉ số và kết quả nhắm tới, giám sát công việc thực hiện, phân tích và báo cáo những kết quả này so với mục tiêu đề ra. Lập NS theo kết quả đầu ra yêu cầu các cơ quan Nhà nước và Chính phủ phải thiết lập hệ thống thông tin quản lý liên quan đến phân bổ và sử dụng nguồn lực tài chính như các đầu ra, các đầu vào, chi phí tài trợ và mối quan hệ giữa các đầu ra với các yếu tố đầu vào, những tác động của các yếu tố này đến kết quả mong muốn của Chính phủ và phù hợp với mục tiêu chính sách.

Sơ đồ 1.1 – Các yếu tố cơ bản của lập ngân sách theo kết quả đầu ra



Giải thích các yếu tố của sơ đồ:

Đầu ra là hàng loạt hàng hóa công do cơ quan Nhà nước tạo ra và cung cấp cho xã hội.

Kết quả là các tác động, ảnh hưởng đến cộng đồng từ quá trình tạo ra một đầu ra hoặc nhóm các đầu ra. Kết quả kế hoạch là mục tiêu của Chính phủ cố gắng đạt được thông qua mua các đầu ra.

Đầu vào là những nguồn lực được các cơ quan, đơn vị công sử dụng để thực hiện các hoạt động và từ đó tạo nên kết quả đầu ra.

Chi phí là số tiền (nguồn lực tài chính) được chi ra (phân phối và sử dụng) để trang trải cho đầu vào.

Hiệu quả: Liên quan đến đầu ra và nguồn lực đầu vào cần thiết. Chỉ số hiệu quả được tính toán thông qua các chỉ tiêu: chi phí trên một đơn vị đầu ra; chi phí trung bình của xã hội để sản xuất một đơn vị đầu ra.

Hiệu lực: Cung cấp thông tin trong phạm vi đầu ra đạt được so với các mục tiêu chính sách. Để có được thông tin về chỉ số hiệu lực, cần tập trung vào làm rõ vấn đề đánh giá quá trình tạo ra các đầu ra của đơn vị hiện tại có đóng góp đến kết quả dự kiến hay không?

Tính thích hợp thể hiện mối quan hệ kết hợp giữa kết quả thực tế và mục tiêu chiến lược.

1.2.3- Những đặc điểm cơ bản của phương thức lập NS theo kết quả đầu ra

Phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra có những đặc điểm cơ bản sau:

- Ngân sách lập theo tính chất "mở", công khai, minh bạch.
- Các nguồn lực tài chính của Nhà nước được tổng hợp toàn bộ vào trong dự toán ngân sách.
- Ngân sách được lập theo thời gian trung hạn.
- Ngân sách được lập dựa vào nhu cầu, hướng tới khách hàng và mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội.
- Ngân sách hợp nhất giữa kế hoạch chi thường xuyên và kế hoạch chi đầu tư.
- Ngân sách lập dựa trên cơ sở nguồn lực không thay đổi trong trung hạn và do vậy, đòi hỏi phải có cam kết chặt chẽ.
- Phân bổ ngân sách dựa theo thứ tự ưu tiên chiến lược.
- Phi tập trung hóa trong quản lý ngân sách, người quản lý được trao quyền chủ động trong chi tiêu.

1.2.4- Vai trò của phương thức lập NS theo kết quả đầu ra

Lập ngân sách theo kết quả đầu ra góp phần đổi mới chính sách quản lý nguồn lực của khu vực công nhằm thiết lập 3 vấn đề cơ bản trong quản lý chi tiêu công, đó là: Tôn trọng kỷ luật tài chính tổng thể; phân bổ có hiệu quả nguồn lực tài chính theo các mục tiêu ưu tiên chiến lược trong giới hạn nguồn lực cho phép; nâng cao hiệu quả hoạt động về cung cấp hàng hóa công.

Lập ngân sách theo kết quả đầu ra đặt Chính phủ và các cơ quan vào vị trí để đảm bảo:

- Các đầu ra theo yêu cầu để được tài trợ mà nó được xác định thông qua những mối liên hệ được miêu tả với các kết quả.

- Các đầu ra theo yêu cầu được tài trợ ở những mức độ khối lượng, giá cả và chất lượng cụ thể.

- Các đầu ra hướng tới mục tiêu và được cung cấp trong khuôn khổ thời gian yêu cầu.

- Lập ngân sách theo kết quả đầu ra tăng cường các nguyên tắc quản lý tài chính của khu vực công với mục tiêu là cải thiện sự phân phối và quản lý nguồn lực, cung ứng hàng hóa công, tính minh bạch và trách nhiệm. Lập ngân sách theo kết quả đầu ra cho phép Chính phủ và cơ quan đặt đúng quy trình thông tin cần thiết nhằm:

- + Xác định cái gì sẽ đạt được (kết quả mong muốn).

- + Xác định chi tiết và đo lường (chi phí và số lượng) cái gì nên được làm (các đầu ra được sản xuất/ hoặc mua sắm) hoặc sẽ được làm (các đầu ra sẽ được sản xuất/ hoặc mua sắm).

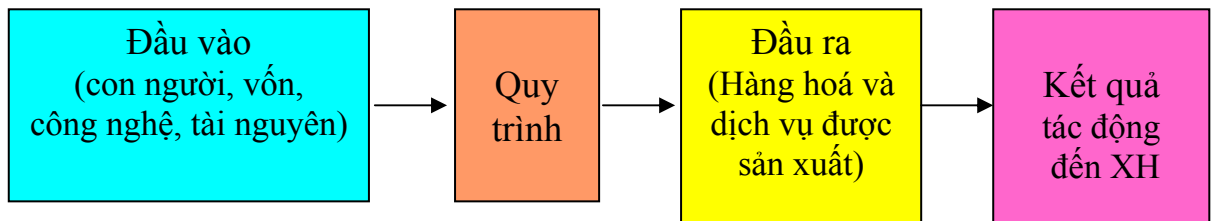
- + Minh họa và kiểm tra mối liên hệ giữa cái gì được sản xuất, mua sắm (các đầu ra) và cái gì sẽ đạt được (các kết quả) so với cái gì nên đạt được (các kết quả mong muốn).

- + Nguồn lực tài trợ cho các đầu ra ưu tiên để đạt được các kết quả mong muốn.

1.3- Sự khác nhau của phương thức lập ngân sách theo yếu tố đầu vào và phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra

1.3.1- Sự khác nhau về quy trình chiến lược

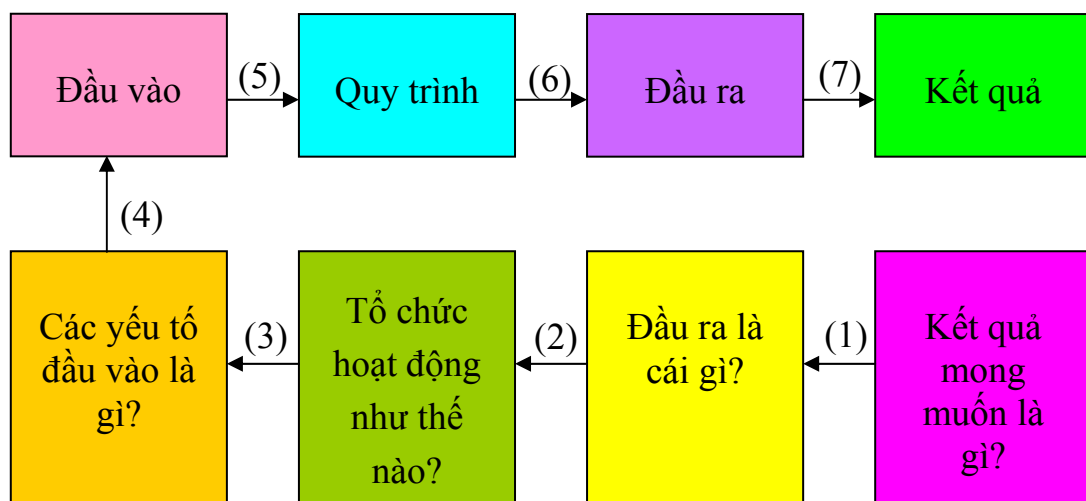
(1). Quy trình chiến lược lập ngân sách theo đầu vào :



Sơ đồ trên cho thấy, ngân sách được lập theo quy trình từ việc tính toán các yếu tố đầu vào: các khoản mục chi (tiền lương, công cụ, hàng hóa...) để hướng tới các đầu ra và kết quả. Sự tính toán ngân sách chủ yếu dựa trên dự toán thực hiện của năm trước và do vậy, không biểu thị mối quan hệ giữa các yếu tố đầu vào với đầu ra và kết quả.

Lập ngân sách theo kết quả đầu ra đi từ việc đánh giá kết quả mong muốn, kết quả đầu ra và qua đó hướng tới tính toán các yếu tố đầu vào để lập dự toán và phân bổ nguồn lực tài chính.

(2). Quy trình chiến lược lập ngân sách theo kết quả đầu ra:



Đầu ra gồm hàng loạt hàng hóa, dịch vụ được Chính phủ tạo ra cung cấp cho xã hội.

Đầu vào là những nguồn lực ngân sách được Chính phủ sử dụng để thực hiện các hoạt động tạo nên đầu ra bao gồm vốn; công nghệ; tài nguyên...

Kết quả là các tác động, ảnh hưởng đến cộng đồng từ quá trình tạo ra một đầu ra hoặc nhóm các đầu ra. Kết quả kế hoạch (dự kiến) là mục tiêu của Chính phủ cố gắng đạt được thông qua mua các đầu ra.

Lập NS theo kết quả đầu ra đi từ việc đánh giá kết quả mong muốn, xác định đầu ra và qua đó hướng tới tính toán các yếu tố đầu vào để lập dự toán và phân bổ nguồn lực tài chính.

1.3.2- Sự khác nhau về quản lý chi tiêu công

Giữa lập ngân sách theo yếu tố đầu vào, lập ngân sách theo kết quả đầu ra có sự khác nhau về nội dung quản lý chi tiêu công :

Lập ngân sách theo khoản mục:

- Ngân sách được đo lường trong giới hạn đầu vào, tức là: ngân sách được quyết định bằng tổng các yếu tố đầu vào được mua sắm.
- Một khi ngân sách được thiết lập thì không có sự thay đổi những nhân tố đầu vào.
- Tập trung vấn đề vĩ mô ngắn hạn, lập ngân sách ngắn hạn, có sự tách rời giữa chi thường xuyên và chi đầu tư.
- Liên kết giữa chính sách, lập kế hoạch và ngân sách rất yếu.
- Sự kiểm soát ngân sách thông qua đánh giá các nhân tố đầu vào được mua sắm trong giới hạn ngân sách.
- Người quản lý không có thông tin về kết quả đầu ra trong quá trình lập kế hoạch ngân sách.
- Sự đánh giá chủ yếu dựa vào so sánh mức độ chi tiêu trong mỗi khoản mục đầu vào giữa kế hoạch với thực hiện hoặc giữa năm này với năm khác.
- Quyền tự chủ của người quản lý trong quản lý chi tiêu NS rất thấp.

Lập ngân sách theo kết quả đầu ra:

- Ngân sách được đo lường trong giới hạn các loại hàng hóa công được cung cấp, tức là ngân sách được quyết định bởi giá cả được thanh toán cho các đầu ra được cung ứng.

- Sử dụng ngân sách đầu vào rất linh hoạt để tạo ra các đầu ra với giá cả và chi phí hợp lý.

- Phát triển khuôn khổ trung hạn. Ngân sách được lập trên cơ sở kết hợp chặt chẽ giữa chi thường xuyên và chi đầu tư trong một khuôn khổ chi tiêu trung hạn.

- Liên kết giữa chính sách, lập kế hoạch và ngân sách rất chặt chẽ.

- Ngân sách được kiểm soát bằng khối lượng thanh toán cho mỗi đầu ra phù hợp với kế hoạch phân bổ ngân sách đã được thông qua.

- Các cơ quan nhà nước quản lý ngân sách được cung cấp thông tin đầu ra và báo cáo kết quả thực tế đạt được. Chính phủ có được thông tin đầu ra của các đơn vị, cơ quan và đánh giá kết quả mong muốn.

- Sự đánh giá dựa vào tính hiệu quả và hiệu lực của hàng hóa công được cung cấp và so sánh với mục tiêu chính sách.

- Người quản lý được trao quyền tự chủ cao trong quản lý chi tiêu NS.

1.4- Những ưu điểm của phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra

Một là: Nâng cao tính hiệu quả của chi tiêu công bằng việc yêu cầu các cơ quan, đơn vị sử dụng ngân sách phải xác định rõ nhiệm vụ, mục tiêu hoạt động của đơn vị mình cần cung cấp đầu ra là gì và tại sao? Có cơ quan, đơn vị nào cung ứng đầu ra giống mình không? Nếu có, đó là những đơn vị nào và với mức chi phí là bao nhiêu? Bằng cách nào để có thể tránh được những phần công việc kém hiệu quả?

Hai là: Có sự gắn kết giữa đầu vào, đầu ra với chính sách của Chính phủ và các kết quả bằng việc tìm ra câu trả lời cho các câu hỏi: Chất lượng các đầu ra có phù hợp với mục tiêu đề ra không? Thời gian có đảm bảo không? Có đạt mục tiêu, kết quả và tác động như Chính phủ mong đợi không? Các đầu ra có đáp ứng được những mong đợi về số lượng và chất lượng?

Ba là: Tạo ra môi trường cạnh tranh lành mạnh để tăng cường chất lượng và hiệu quả hoạt động, nâng cao tính hiệu lực trong quá trình cung cấp sản phẩm đầu ra của khu vực công, của các đơn vị sử dụng NS bằng việc trả lời các câu hỏi: Có sự trùng lặp, mâu thuẫn hoặc chồng chéo nhiệm vụ giữa các cơ quan, đơn vị không? Các đầu ra nên sử dụng bao nhiêu chi phí là hiệu quả nhất? Có những biện pháp nào có thể thay thế để sản xuất ra đầu ra không? Từ đó có thể so sánh giữa việc tự tạo ra

sản phẩm đầu ra với những đầu ra được cung cấp thay thế xem phương án nào có tính hiệu quả và hiệu lực hơn.

Bốn là: Nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan đơn vị. Tạo sự tin cậy cho các nhà tài trợ và mối quan hệ minh bạch giữa việc tài trợ của ngân sách với các loại hàng hóa, dịch vụ công được cung cấp, chúng có đáp ứng được những yêu cầu, mục tiêu chính sách đặt ra không?

Năm là: Cung cấp đầy đủ thông tin nhằm thiết lập một thứ tự ưu tiên cho những chương trình, dự án quốc gia phù hợp với những chính sách, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, tạo ra sự phân bổ nguồn lực tốt nhất.

Sáu là: Các đầu ra được xác định chi tiết, cụ thể đã góp phần cải thiện chất lượng hàng hóa công và xác lập mục tiêu hướng tới khách hàng sử dụng đầu ra rõ ràng hơn. Tính trách nhiệm được nâng cao và quy định cụ thể, rõ ràng. Miêu tả chi tiết hơn những nỗ lực đo lường và xác định số lượng đầu ra.

Bảy là: Có mối quan hệ chặt chẽ giữa công tác kế hoạch hóa lâu dài của từng đơn vị với quy trình phân phối nguồn lực. Tập trung dữ liệu ngân sách vào các đầu ra thực tế và các tác động ảnh hưởng thực tế và mong đợi.

- Cho phép các đầu ra được yêu cầu, được cung cấp từ những người sản xuất của khu vực tư và khu vực công với chi phí hiệu quả nhất trong môi trường cạnh tranh.

- Đánh giá chính xác chi phí hoạt động nhờ vào việc xác định rõ ràng số lượng cái gì được sản xuất ra.

1.5- Thực tiễn vận dụng phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra

Trong những năm 1990, hầu hết các nước thuộc tổ chức OECD đã thực hiện đổi mới quản lý ngân sách với những nội dung cơ bản như:

- Thay đổi vai trò và cấu trúc quản lý của Nhà nước.
- Cải thiện công việc thực hiện của các đơn vị công quyền, khắc phục tình trạng kế hoạch hóa từ trên xuống dẫn đến sự thất bại trong việc phân phối và sử dụng nguồn lực tài chính có hiệu quả và hiệu lực.

- Cải thiện việc lập kế hoạch chi tiêu và nguồn lực, khắc phục tình trạng tách rời những quyết định chi tiêu của đơn vị ra khỏi sự xem xét giới hạn nguồn lực tổng thể.

- Tăng cường sự quản lý bằng cách nâng cao tính minh bạch của sự ra quyết định và thực hiện chính sách; nâng cao trách nhiệm của người quản lý.

Đồng thời với sự đổi mới chính sách quản lý ngân sách của các nước OECD, các nước đang phát triển cũng đã tiếp cận phương thức quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra như: Litvia; Malaysia và Singapore, hai quốc gia đi đầu trong số các nước đang phát triển ở Đông Nam á đưa vào áp dụng lập NS theo đầu ra. Ở Singapore, lập NS theo kết quả đầu ra được áp dụng từ năm 1996 đến nay. Những kinh nghiệm tích lũy qua các lần cải cách đã giúp cho Singapore thực hiện thành công phương thức lập NS theo kết quả đầu ra. Malaysia bắt đầu cải cách ngân sách vào giữa thập kỷ 80 với mục đích nâng cao hiệu quả cung cấp hàng hóa công. Cải cách ngân sách của Malaysia được xây dựng dựa trên lập ngân sách thực hiện và chương trình đã được áp dụng ở Singapore.

Trên lý thuyết, lập ngân sách theo kết quả đầu ra là phương thức quản lý rất logic và chặt chẽ, những lợi ích của nó là rất quan trọng nhưng nó tương đối phức tạp. Tuy vậy, xu hướng chung của thế giới trong những năm gần đây vẫn là chuyển dần từ hệ thống kiểm soát chi phí và các yếu tố đầu vào sang kiểm soát các yếu tố đầu ra.

Qua nghiên cứu kinh nghiệm cải cách của một số quốc gia, chúng tôi thấy khi áp dụng phương thức soạn lập NS theo kết quả đầu ra cần lưu ý:

- Phải tốn nhiều thời gian và nguồn lực để xây dựng hệ thống quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra. Kinh nghiệm của nhiều nước cho thấy có thể mất từ 5-10 năm để thiết lập toàn bộ và thực hiện thành công hệ thống quản lý và đo lường kết quả đầu ra.

- Bước đầu nên thiết lập hệ thống đo lường công việc thực hiện một cách đơn giản và dễ sử dụng vì nếu hệ thống đo lường quá phức tạp sẽ dẫn đến tốn kém nhiều chi phí và thời gian trong việc phân tích và báo cáo, tránh tạo ra một hệ thống đo lường rườm rà, thu thập nhiều dữ liệu nhưng không sử dụng.

- Cần phải có sự cam kết về chính trị và sự ủng hộ của các nhà lãnh đạo ở cấp cao nhất để đưa ra quyết định liên quan đến cải cách chính sách chỉ tiêu công theo kết quả đầu ra. Nếu không có sự ủng hộ quyết liệt của các nhà lãnh đạo cấp cao thì hệ thống quản lý theo kết quả đầu ra không được thể chế hóa và phổ biến áp dụng rộng rãi trong thực tiễn.

- Khởi đầu cho quá trình cải cách là nên thực hiện thí điểm ở một vài đơn vị điển hình. Với cách tiếp cận từ từ như vậy sẽ rút ra được những kinh nghiệm trong quá trình thực hiện thí điểm, từ đó khắc phục được những tư tưởng nóng vội, chủ quan, kém hiệu quả. Đồng thời tạo nên nền tảng vững chắc vì đáp ứng được 02 yêu cầu là tính hợp pháp và tính thích hợp.

- Cần tạo ra cơ chế hỗ trợ đa dạng cho tiến trình cải cách ngân sách, mà trước hết là những nỗ lực của các cơ quan, đơn vị công quyền. Cần gắn kết chặt chẽ quyền tự chủ và trách nhiệm của người quản lý trong hệ thống lập ngân sách theo kết quả đầu ra. Người quản lý phải chịu trách nhiệm về kết quả đầu ra, đi đôi với đó là họ được trao quyền tự chủ trong việc ra quyết định thay đổi phân bổ nguồn lực từ những hoạt động kém hiệu quả sang những hoạt động có hiệu quả cao hơn. Không có quyền tự chủ, người quản lý không thể đưa ra các giải pháp hữu hiệu nhằm cải thiện kết quả và sự thực hiện sẽ trở nên mơ hồ.

- Phải kiểm tra toàn bộ công việc thực hiện cùng những đánh giá khác nhau để đảm bảo cho việc đưa ra các quyết định một cách hợp lý. Dữ liệu kiểm tra quá trình thực hiện sẽ cung cấp cho người quản lý những vấn đề còn hạn chế vì nếu không phân tích thì sẽ không thể đưa ra các giải pháp khắc phục, còn đánh giá với mục đích là kiểm tra tại sao sự thực hiện tốt hay xấu.

- Cần đảm bảo việc sử dụng thông tin thực hiện không chỉ cho mục đích báo cáo mà còn cho mục đích học tập quản lý và đưa ra quyết định. Tránh lạm dụng hệ thống đo lường thực hiện trong đánh giá kết quả. Sử dụng hệ thống đo lường thực hiện không hợp lý có thể gây ra những hành vi tiêu cực của người quản lý như: báo cáo không trung thực...

- Cần tạo điều kiện cho công chúng, những nhà tài trợ, những người thụ hưởng...tham gia tất cả các giai đoạn của hệ thống lập ngân sách theo kết quả đầu ra

như: xây dựng kế hoạch chiến lược, phát triển hệ thống đo lường công việc thực hiện và tiến trình ra quyết định theo kết quả đầu ra.

Chương 2

THỰC TRẠNG LẬP NGÂN SÁCH VÀ QUẢN LÝ CHI TIÊU CÔNG CỦA VIỆT NAM

Quản lý chi tiêu công có hiệu quả đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện các dịch vụ nhằm tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo; ngược lại, quản lý chi tiêu công kém hiệu quả sẽ gây ra những tác động làm suy yếu việc thực hiện các dịch vụ này. Nếu quản lý chi tiêu không chặt chẽ, dự toán NS sẽ không phân bổ nguồn lực một cách hợp lý, hiệu quả thấp không phù hợp với các kế hoạch và chiến lược quốc gia. Nền tảng pháp lý và thể chế cho việc thiết lập NS lành mạnh đã hình thành các thể chế cho việc thực thi ngân sách có hiệu quả ở mọi cấp chính quyền đã được tăng cường một cách đáng kể. Nghiên cứu khuôn khổ pháp lý lập ngân sách và quản lý chi tiêu công của Việt Nam từ khi có Luật NSNN năm 1996 đến nay có thể chia làm hai giai đoạn:

Giai đoạn 1996 - 2004: Giai đoạn Luật NSNN lần đầu tiên được ban hành tại Việt Nam.

Giai đoạn từ 2004 đến nay: Giai đoạn thực hiện theo Luật NSNN sửa đổi.

2.1- Thực trạng lập ngân sách nhà nước và quản lý chi tiêu công của Việt Nam từ năm 1996-2004

2.1.1- Khuôn khổ pháp lý

Trong giai đoạn này, Nhà nước đã có nhiều nỗ lực để nâng cao hiệu quả quản lý chi tiêu công. Điều này được biểu hiện bằng việc Nhà nước đã xây dựng khuôn khổ pháp lý về quản lý ngân sách; cải thiện tính minh bạch chi ngân sách; hoàn thiện cơ chế phân bổ nguồn lực tài chính Nhà nước. Cơ sở pháp lý và thể chế cho lập NS đã được củng cố đáng kể trong giai đoạn này và được thể hiện qua Luật NSNN và các văn bản hướng dẫn thực hiện. Ngân sách có tính pháp lý cao, được quy định lần đầu tiên trong hiến pháp năm 1992.

- Luật NSNN năm 1996 là văn bản đầu tiên ở Việt Nam quy định rõ ràng về quản lý tài chính công. Luật đã xác định vai trò và thẩm quyền của từng cấp trong qui trình ngân sách, phản ánh quá trình phân cấp tài chính công ở giai đoạn ban đầu.

Luật đã thiết lập khuôn khổ cho các quan hệ tài chính giữa chính quyền Trung ương và các cấp chính quyền địa phương.

- Sau hơn một năm thực hiện, Luật NSNN đã được sửa đổi, bổ sung vào ngày 20/05/1998 và có hiệu lực từ ngày 01/01/1999 phù hợp với việc triển khai các Luật thuế mới: thuế GTGT, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế tiêu thụ đặc biệt.

- Thông tư 103/1998/TT-BTC ngày 18/07/1998 hướng dẫn việc phân cấp, lập, chấp hành và quyết toán NSNN.

- Quyết định số 139/2003/QĐ-TTg ngày 17/01/2003 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành định mức phân bổ dự toán chi NSNN.

2.1.2- Lập ngân sách và quản lý chi tiêu công

2.1.2.1-Quy trình lập dự toán NS theo Luật NSNN(1996, 1998, 2002)

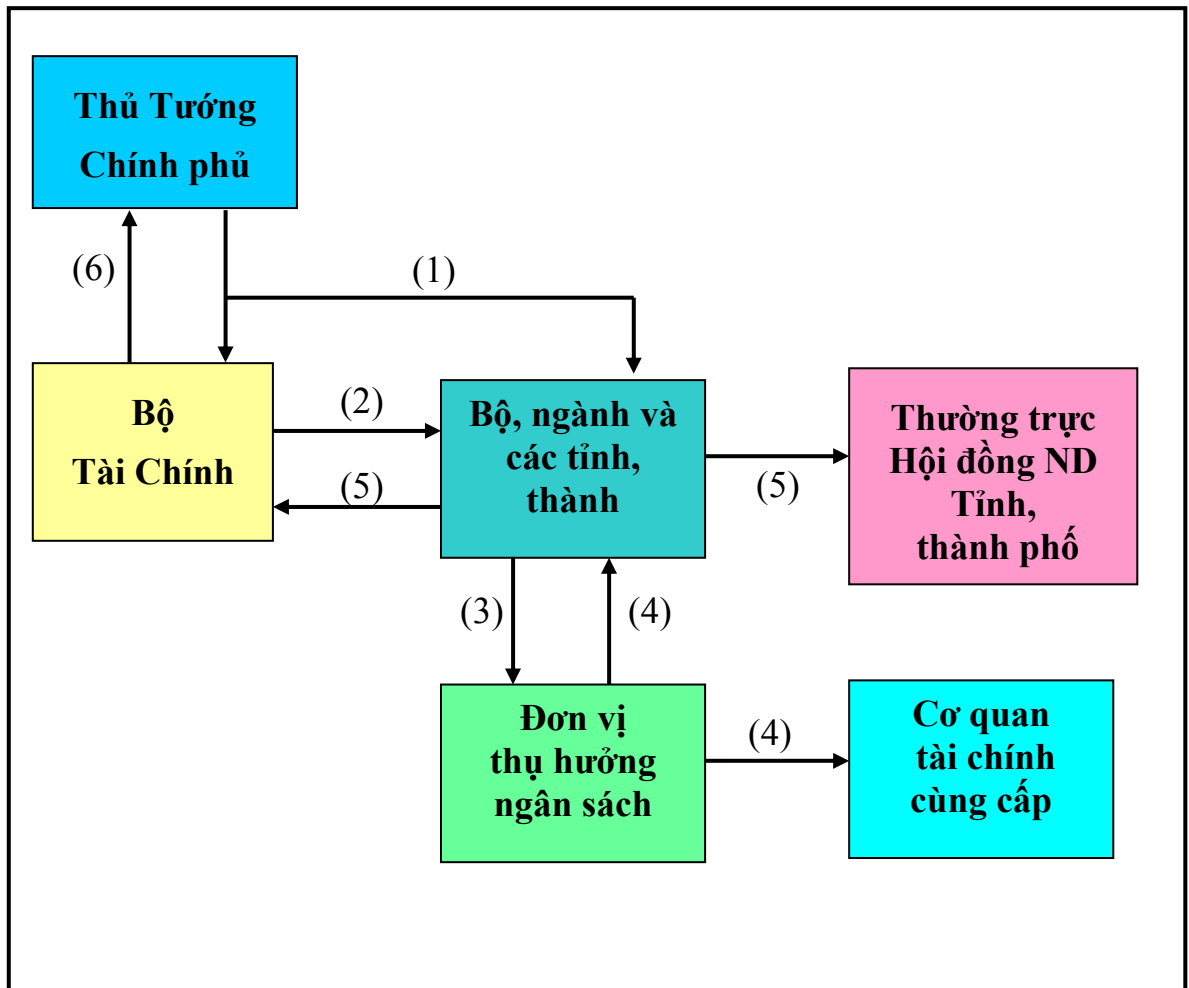
Theo Luật NSNN, quy trình lập dự toán NSNN năm sau được bắt đầu vào giữa năm ngân sách hiện tại với sáu bước công việc chính được thể hiện qua sơ đồ:

Bước 1: Vào trung tuần tháng 6 của năm ngân sách hiện hành, Thủ tướng Chính phủ ra chỉ thị về việc xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán NSNN năm sau. Trong đó gồm có các nội dung chính là :

- Mục tiêu nhiệm vụ kinh tế - xã hội chủ yếu trong năm lập dự toán NS.
- Nhiệm vụ xây dựng dự toán NSNN.
- Quy định tiến độ và phân công thực hiện lập dự toán NSNN, đảm bảo hoàn thành theo đúng thời hạn quy định của Luật NSNN.

Bước 2: Căn cứ vào Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, Bộ Tài chính ra Thông tư hướng dẫn về yêu cầu, nội dung, thời hạn lập dự toán NSNN; thông báo số kiểm tra về dự toán NSNN đến các Bộ, cơ quan Trung ương và các địa phương để làm căn cứ xây dựng dự toán thu - chi NS của mình cho năm sau.

Sơ đồ 2.1- Quy trình lập dự toán ngân sách nhà nước Việt Nam



Bước 3: Các Bộ, cơ quan Trung ương và UBND các Tỉnh, thành phố quán triệt Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ và Thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính, hướng dẫn cấp dưới, là các cơ quan, đơn vị có trách nhiệm trong việc thu - chi ngân sách (gọi chung là đơn vị thụ hưởng ngân sách), tiến hành lập dự toán thu - chi ngân sách trong phạm vi nhiệm vụ được giao.

Bước 4: Đơn vị thụ hưởng NS căn cứ nhiệm vụ quyền hạn và các quy định của pháp luật về thu NS, các chế độ, tiêu chuẩn định mức chi tiêu NS do CQNN có thẩm quyền ban hành, tổ chức thực hiện lập dự toán NS và báo cáo cơ quan quản lý cấp trên và cơ quan tài chính cùng cấp.

Bước 5: Bộ, ngành Trung ương và các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, lập dự toán NS gửi Bộ Tài chính để Bộ Tài chính tổng hợp lập dự toán NSNN. Riêng

với tỉnh, thành, dự toán NS phải được báo cáo cho Thường trực HĐND cấp tỉnh xem xét, cho ý kiến.

Bước 6: Trên cơ sở báo cáo của các Bộ, ngành và các tỉnh, thành trực thuộc Trung ương, Bộ Tài chính - cơ quan tài chính cấp cao nhất, tiến hành xây dựng dự toán thu - chi NSNN báo cáo Chính phủ xét duyệt.

2.1.2.2- Phương thức soạn lập ngân sách

Hàng năm, NSNN đều phải soạn lập lại, bắt đầu từ cơ sở và trải qua nhiều khâu cùng với hệ thống NSNN lồng ghép nên làm cho quy trình lập dự toán quá phức tạp, tốn nhiều thời gian và công sức. Ngân sách được lập theo khoản mục đầu vào, không chú trọng đến kiểm soát chất lượng đầu ra cũng như những tác động của chúng đến việc thực hiện các mục tiêu của ngành hay của Quốc gia. Soạn lập NS có sự tách rời giữa kế hoạch chi thường xuyên và kế hoạch chi đầu tư. Chi đầu tư được lập dựa vào kế hoạch đầu tư trung - dài hạn, còn kế hoạch chi thường xuyên thì lập theo kế hoạch hàng năm, thiếu sự phối hợp giữa các ngành, bộ chủ quản trong phân bổ nguồn lực. Điều này dẫn đến tình trạng tính kỷ luật tài chính tổng thể không được tôn trọng. Đi cùng với phương thức lập ngân sách theo khoản mục, Chính phủ đã thiết lập hệ thống định mức làm cơ sở cho việc phân bổ nguồn lực như:

- *Đối với lĩnh vực giáo dục:*

Trong thời gian qua, Chính phủ chủ yếu sử dụng tiêu thức dân số để phân bổ ngân sách cho giáo dục nhằm mục đích tạo sự công bằng về nhịp độ phát triển giữa các vùng, ngoài ra các định mức khác cũng được vận dụng như tỷ lệ học sinh/ giáo viên, tỷ lệ chi lương và ngoài lương. Có thể nói, cách phân bổ ngân sách cho giáo dục theo yêu cầu chi tiêu căn cứ trên dân số có ưu điểm là đơn giản cho việc tính toán khi thực hiện phân bổ. (Bảng phụ lục số 5)

Tuy nhiên, cơ chế phân bổ như trên đã phát sinh những hạn chế đó là:

+ Định mức phân bổ căn cứ theo dân số là một chỉ tiêu mang tính ước lượng khó chính xác vì tình trạng dân di cư giữa các địa phương hiện nay là khá phổ biến, từ đó tạo nên sự thiếu minh bạch trong quá trình phân bổ.

+ Không kích thích được địa phương quản lý số lượng người đi học một cách hiệu quả bởi lẽ trường hợp số lượng trẻ em trong độ tuổi đến trường của địa phương

có tăng lên hay giảm đi thì cũng không ảnh hưởng đến nguồn tài chính đã được phân bổ.

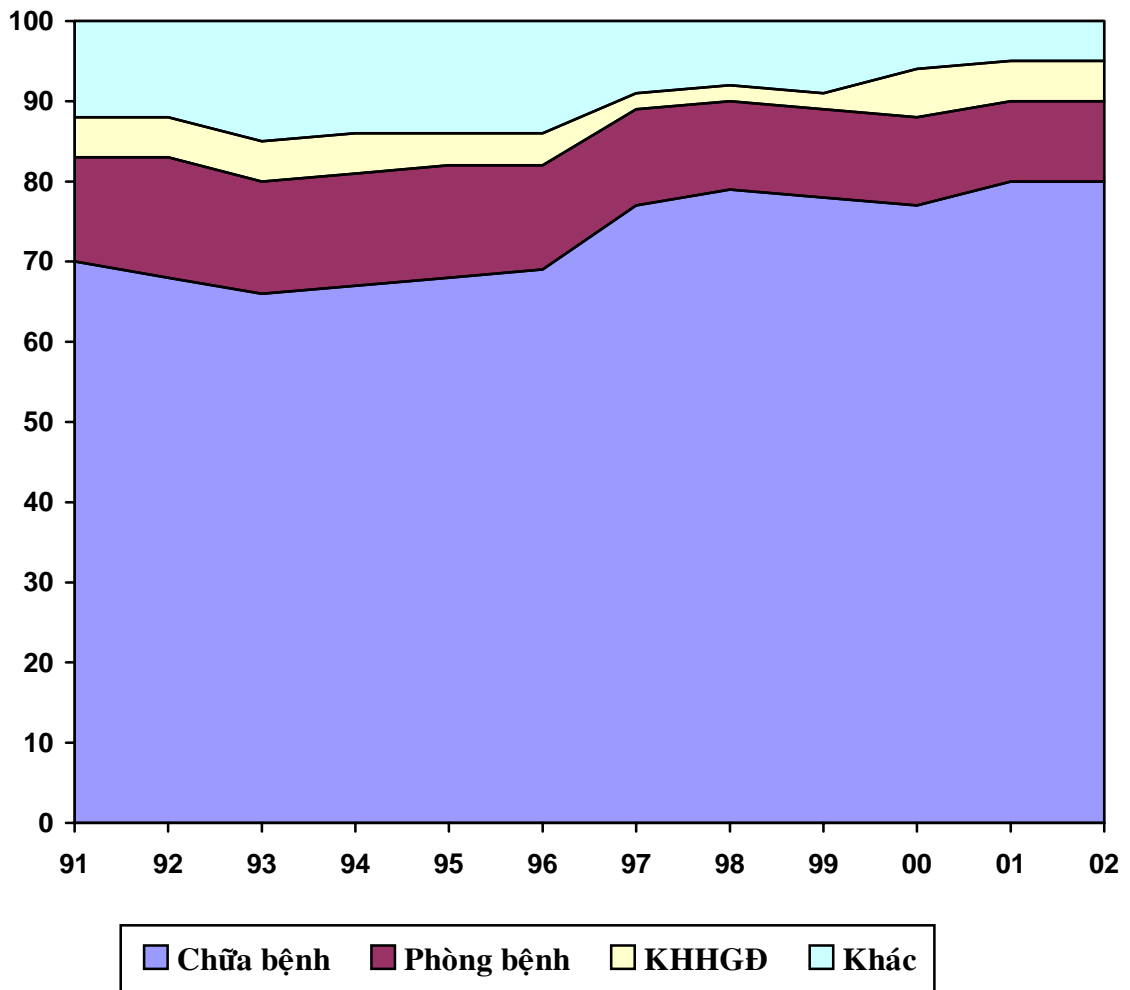
+ Hệ thống phân bổ hiện nay chỉ mới dừng lại ở việc phân bổ nguồn tài chính mà chưa đặt ra yêu cầu phải cung cấp một số lượng hàng hóa dịch vụ công “là bao nhiêu” để đáp ứng yêu cầu thực tế.

- *Đối với lĩnh vực y tế:*

Mặc dù chi y tế từ NSNN chỉ chiếm tỷ lệ chưa đến 10% tổng chi ngân sách, nhưng việc phân bổ và định mức phân bổ vẫn tồn tại nhiều bất cập. Chi cho chữa bệnh chiếm tỷ lệ bình quân từ 65-75% tổng chi y tế của NSNN. Trong khi đó, chi cho phòng bệnh chỉ chiếm từ 10-15% tổng chi y tế. Đây rõ ràng là điều bất hợp lý vì phòng bệnh phải là vấn đề ưu tiên hàng đầu trong việc chăm sóc sức khỏe cộng đồng.

Hiện nay, việc phân bổ chi cho lĩnh vực y tế dựa trên số giường bệnh (đối với các cơ sở chữa bệnh do các Bộ ngành quản lý) và dựa theo số dân (đối với các phòng khám, trạm y tế địa phương). Các định mức phân bổ trên được điều chỉnh bởi các hệ số khu vực cho 5 vùng địa lý khác nhau để giảm bớt sự chênh lệch giữa các vùng. Định mức chi tiêu phân bổ cho các đô thị cao gấp 1,6 lần mức trung bình toàn quốc và gấp 2,1 lần các tỉnh đồng bằng. Trong khi đó, đại bộ phận người dân có thu nhập thấp và bộ phận dân cư ở nông thôn lại sử dụng trạm y tế phường xã là chủ yếu. Như vậy, mặc dù có nhiều cố gắng để giảm bớt sự chênh lệch giàu nghèo trong chăm sóc y tế, nhưng phương pháp quản lý chi tiêu công thông qua phân bổ theo các tiêu chí nêu trên chưa tạo điều kiện để người nghèo được hưởng.

Biểu đồ 2.1: Chi NSDP cho y tế theo chức năng từ năm 1991-2002



Nguồn: Bộ Tài chính

- Trong lĩnh vực phân bổ vốn đầu tư XDCB cũng đang tồn tại mất cân đối như: Mức độ chênh lệch khá lớn về phân phối vốn đầu tư của Nhà nước giữa các vùng. Đầu tư tính trên đầu người ở 3 thành phố có thu nhập cao nhất, gần gấp 12 lần so với đầu tư ở những tỉnh có thu nhập thấp. Tình hình này xuất phát từ chỗ các địa bàn như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Bà Rịa Vũng Tàu là những địa bàn kinh tế trọng điểm có sức hút đầu tư của khu vực tư nhân. Từ đó, tạo sức ép NSNN cũng phải tăng quy mô đầu tư vào những địa bàn này để đáp ứng nhu cầu tăng trưởng.

Qua phân tích trên, có thể thấy khi xây dựng hệ thống định mức phân bổ, yếu tố mang tính kế thừa giữ vai trò quan trọng trong tổ chức và quản lý NSNN. Tuy nhiên,

hệ thống này đã tồn tại khá lâu và chỉ thích hợp với phương thức lập ngân sách theo khoản mục đầu vào, đến nay đã tỏ ra kém hiệu quả trong phân bổ nguồn lực.

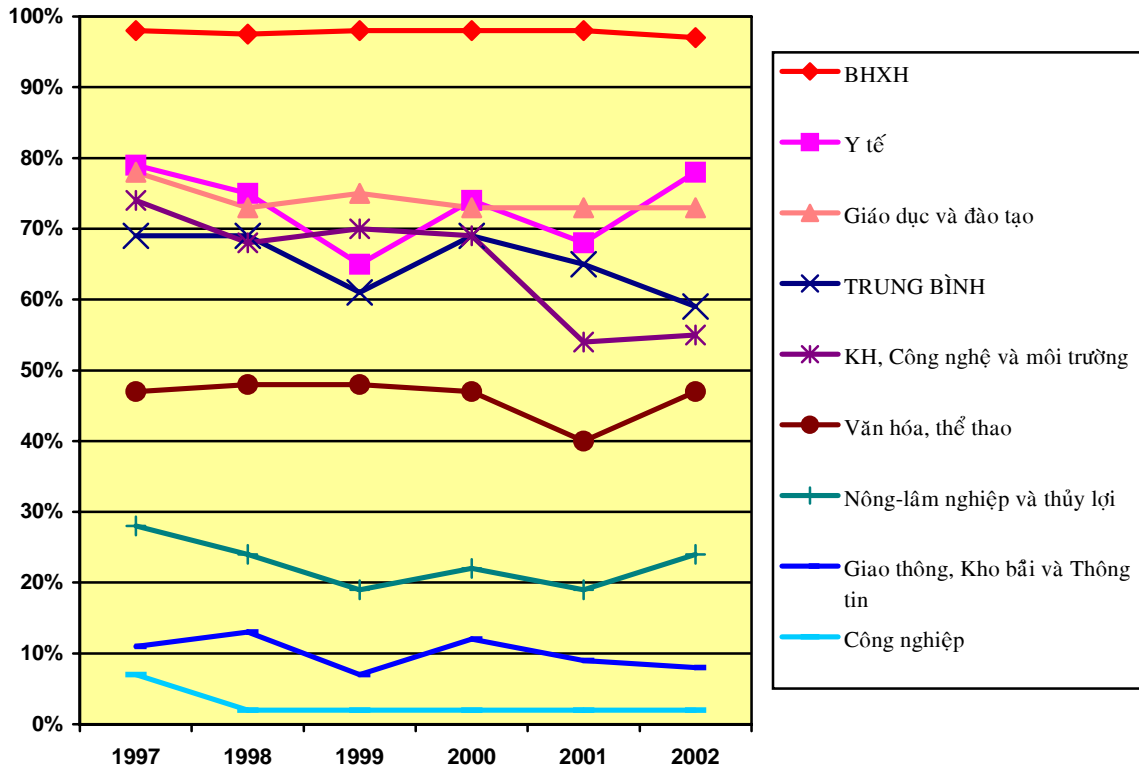
Các định mức hiện không khuyến khích tính chủ động, sáng tạo, tính trách nhiệm chi tiêu và kết quả đạt được của các đơn vị sử dụng ngân sách. Với thực trạng đó, đòi hỏi cần có sự cải cách cơ bản hệ thống định mức phân bổ cũng như phương pháp lập ngân sách nhằm nâng cao hiệu quả trong quản lý và điều hành NSNN.

2.1.2.3-Quản lý chi tiêu công

Để quản lý tốt hoạt động chi NS cần bảo đảm nguyên tắc kết hợp chặt chẽ hai yếu tố thẩm quyền và trách nhiệm. Kinh nghiệm của các nước trên thế giới cho thấy, để thực hiện cung cấp dịch vụ công một cách nhanh chóng và có hiệu quả, các đơn vị sử dụng NS cần được giao quyền một cách rõ ràng; được phân bổ các nguồn lực phù hợp và có trách nhiệm đối với việc sử dụng các nguồn lực được giao để thực hiện nhiệm vụ của mình. Kinh nghiệm cũng cho thấy nếu các đơn vị sử dụng NS không có trách nhiệm ràng buộc rõ ràng về sử dụng nguồn lực được giao thì ngân sách phân bổ cho đơn vị sẽ không được sử dụng hợp lý và hiệu quả. Song kinh nghiệm cũng chỉ ra rằng các đơn vị sử dụng NS chỉ hoạt động hiệu quả và đáp ứng kịp thời nếu họ có mức độ linh hoạt tương đối và chỉ có thể thành công trong việc chịu trách nhiệm đối với việc sử dụng các nguồn lực khi họ thực sự được quản lý các nguồn lực đó. Cân bằng giữa quyền quản lý và trách nhiệm là một thử thách quan trọng trong việc quản lý mối liên hệ giữa các chức năng tài chính và các ĐVSN.

Tại Việt nam, hiện đang có sự mất cân đối ngày càng tăng giữa chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên. Minh họa qua các phụ lục 1; 2; 3; 4.

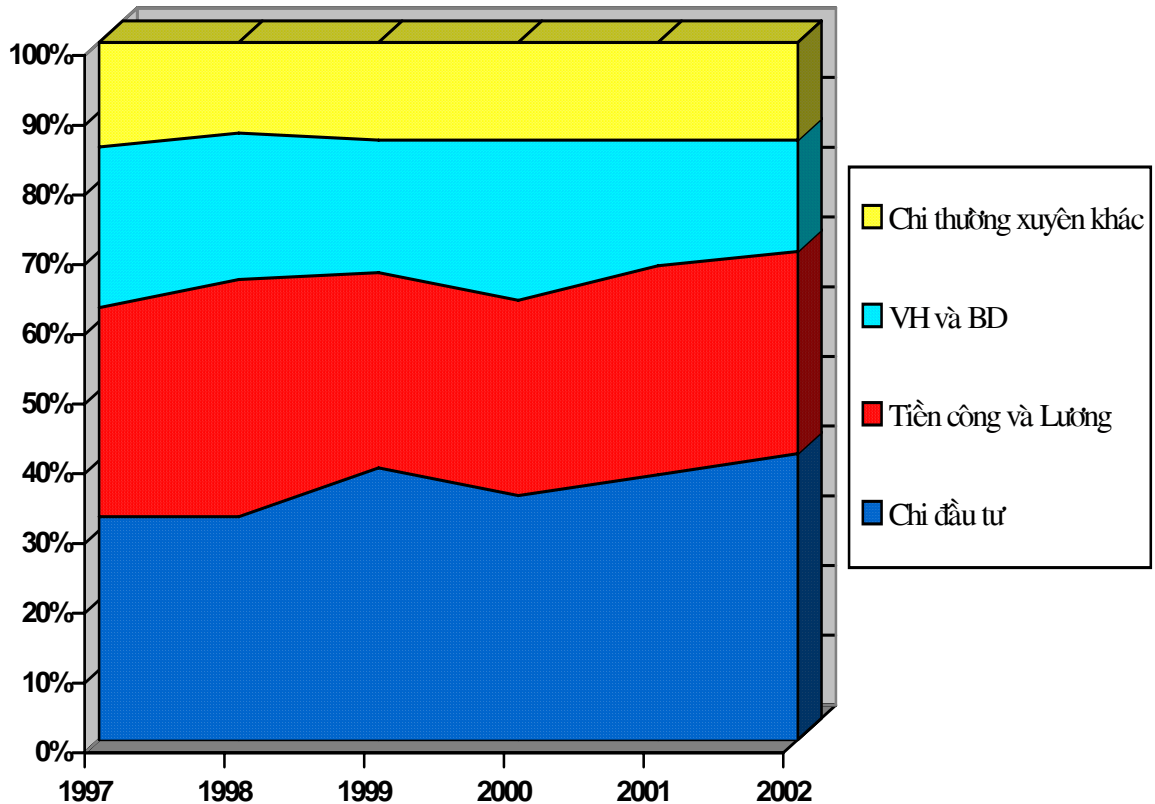
Biểu đồ 2.2: Chi thường xuyên theo ngành, 1997-2002
(tỷ lệ % trong tổng chi NSNN của ngành)



Nguồn: Bộ Tài Chính

Ví dụ trong lĩnh vực giáo dục, dường như chi thường xuyên cao hơn so với chi đầu tư phát triển. Trong thời kỳ 1999-2002, chi thường xuyên trong giáo dục dao động ở mức 73%, chi đầu tư ở mức 27%.

Biểu đồ 2.3: Phân loại chi tiêu công theo mục đích kinh tế, tính theo tỷ trọng trong tổng chi NSNN giai đoạn 1997-2002



Nguồn: Bộ Tài Chính

Ngược lại, trong lĩnh vực giao thông và nông nghiệp, chi phát triển lại cao hơn chi thường xuyên quá nhiều (trong khi nên tập trung vào hoàn thiện, duy tu bảo dưỡng, khôi phục các công trình hiện có hơn là các dự án xây dựng mới). Theo báo cáo đánh giá chi tiêu công 2004, chi thường xuyên trong ngành giao thông tăng trung bình trên 14%/năm. Tuy vậy, mức chi này không theo kịp với mức chi đầu tư mới trong ngành và tỷ trọng của tổng chi thường xuyên giảm từ 12,3% năm 1999 xuống 9,8% năm 2002. Nếu tình trạng này tiếp tục, thì các dự án mới sẽ giảm chất lượng và chi đầu tư sẽ bị lãng phí.

**Bảng 2.1: Chi đầu tư và chi thường xuyên trong nông nghiệp,
% trong tổng chi tiêu, 1997-2004**

Năm	Đầu tư %	Thường xuyên %	Tiền lương và công %
1997	72,6	27,4	14,3
1998	77,8	22,2	15,4
1999	80,7	19,3	17,5
2000	78,3	21,7	20,7
2001	80,2	19,8	20,9
2002	76,8	23,2	17,8
2003	72,1	27,9	19,4
2004	72,3	27,7	16,4

Nguồn: Bộ Tài chính

Theo quy định của Luật NSNN năm 1996, các đơn vị phải thống nhất NS của mình với các cơ quan tài chính theo chi tiết các hạng mục, trong quá trình thực hiện không được phép thay đổi mục đích chi của 9 khoản mục được kiểm soát. Mục đích chi chỉ có thể thay đổi sau khi có sự phê duyệt chính thức. Bên cạnh đó, các đơn vị sử dụng NS có nghĩa vụ tuân thủ các quy định về quản lý tài chính và phân bổ NS do Bộ, ngành mình đề ra. Cách thức giám sát tác động chi NS của Chính phủ là tập trung kiểm soát các đầu vào, không chú ý nhiều đến đầu ra và kết quả.

Nhưng trong cơ chế giao quyền tự chủ cho CQHC thực hiện thí điểm, chế độ kiểm soát hiện hành này được thay bằng chế độ khoán chi tương tự như chế độ "kinh phí hoạt động" được áp dụng tại nhiều thành viên của tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế (OECD). Theo chế độ khoán chi, thủ trưởng của CQHC được trao thêm nhiều quyền linh hoạt về chi NS với một NS thường xuyên cố định, thay cho chế độ phê duyệt và kiểm soát NS chi tiết đối với các đơn vị sử dụng NS đang được áp dụng tại Việt Nam.

- ***Thí điểm khoán chi tại Thành phố Hồ Chí Minh***

Các cải cách nhằm giao quyền cho các CQHC được khởi xướng vào tháng 12/1999, với Quyết định 230/1999/QĐ-TTg giao nhiệm vụ cho TPHCM thí điểm áp dụng "khoán chi ngân sách" hay còn gọi là phân bổ ngân sách "trọn gói" cùng với cơ chế linh hoạt hơn về bố trí nhân sự ở 10 quận, huyện và Sở thí điểm tại thành phố. Các đơn vị được lựa chọn làm thí điểm bao gồm 4 quận: 1, 3, 5 và 11, 3 huyện: Củ Chi; Bình Chánh và Nhà Bè, 3 sở: Sở Giao thông công chính; Sở Lao động thương binh và xã hội và Sở Tư pháp.

Theo chương trình thí điểm này, việc cấp NS dành cho 10 CQHC này được chuyển sang hình thức khoán chi với mức khoán chi được giao ổn định trong 3 năm. Trong phạm vi NS được giao ổn định, các cơ quan này có thể bố trí lại chi tiêu giữa các khoản mục mà không cần có sự cho phép đặc biệt trước khi thực hiện. Các CQHC được chủ động tinh giản biên chế và sắp xếp lại thứ tự ưu tiên cho các khoản chi tiêu hành chính (ngoại trừ trường hợp ngoại lệ). Mọi khoản kinh phí tiết kiệm được đều có thể được giữ lại và sử dụng để tăng thu nhập cho cán bộ nhân viên thông qua tăng lương hoặc thưởng. Chính vì vậy, các CQHC phải chọn cách làm thế nào vừa giảm được các khoản chi tiêu vật chất lại vừa tinh giản được số biên chế không có năng lực và mối liên hệ trực tiếp giữa giảm kinh phí với tăng thu nhập chính là động lực mạnh mẽ để thực hiện đồng thời hai mục tiêu này. Tuy nhiên, các CQHC vẫn cần phải duy trì được các tiêu chuẩn về chất lượng và số lượng dịch vụ.

Sau hơn một năm thực hiện, UBND Thành phố Hồ Chí Minh đã tổ chức sơ kết việc thực hiện Quyết định 230/1999/QĐ-TTg. Kết quả cho thấy:

- Hiệu lực, hiệu quả của bộ máy hành chính được nâng cao hơn so với trước khi khoán.

- Thực hiện giảm biên chế nhưng vẫn đảm bảo giải quyết công việc bằng hoặc tốt hơn trước khi khoán(số biên chế thực hiện giảm so với biên chế được giao là 221 người).

- Cơ cấu tổ chức của các đơn vị thí điểm khoán được sắp xếp tinh gọn (10 đơn vị khoán đã giảm được 23 đầu mối trực thuộc, 27 phòng, ban so với trước)

- Tiết kiệm kinh phí hành chính (10 đơn vị khoán đã tiết kiệm được 4.350 triệu đồng, chiếm 18,27% kinh phí được khoán).

- Tăng thu nhập cho cán bộ, công chức (bằng việc trích 70% kinh phí tiết kiệm được để tăng thu nhập cho cán bộ, công chức, bình quân mỗi người tăng 390.000 đồng/ tháng, tương đương với tăng mức lương tối thiểu lên 1,83 lần. Các đơn vị này còn trích Quỹ khen thưởng 818,6 triệu đồng, Quỹ phúc lợi 342 triệu đồng).

- ***Mở rộng cơ chế giao quyền tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp công lập***

Trên cơ sở thực tiễn thí điểm tại Thành phố Hồ Chí Minh, Chính phủ đã quyết định mở rộng thí điểm khoán chi ngân sách cho các CQHC ở các địa phương khác. Việc giao thêm quyền cho các đơn vị sử dụng NS là một bước phát triển quan trọng trong quản lý hoạt động chi tiêu ngân sách ở Việt Nam. Song song với chương trình phân cấp quản lý từ chính quyền Trung ương cho chính quyền địa phương và chương trình CCHC công rộng lớn hơn, Chính phủ đã giao thêm ngày càng nhiều quyền chủ động NS từ các cơ quan quản lý tài chính ở tất cả các cấp chính quyền cho các đơn vị sử dụng NS. Để triển khai việc này, tháng 12/2001, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định 192/2001/QĐ-TTg ngày 17/12/2001 về thí điểm khoán biên chế và kinh phí QLHC. Một tháng sau đó, vào tháng 01/2002, Chính phủ đã ban hành Nghị định 10/2002/NĐ-CP giao quyền linh hoạt rộng rãi cho các ĐVSN có thu, quy định việc áp dụng dự toán NS theo hình thức khoán chi đối với tất cả các ĐVSN có thu.

Những quy định chính trong Quyết định 192/2001/QĐ-TTg và Nghị định 10/2002/NĐ-CP là gần tương tự như nhau; chúng đều hướng tới mục tiêu giao quyền và khuyến khích hoạt động có hiệu quả và thúc đẩy sự tích cực hơn nữa của các ĐVSN. Cả hai văn bản pháp quy này đều chuyển từ việc cấp NSNN cho đơn vị thụ hưởng ngân sách sang hình thức khoán chi với mức khoán giao ổn định trong 3 năm. Trong phạm vi nguồn NS được giao, thủ trưởng các đơn vị được quyền chủ động đáng kể trong phân bổ NS và được khuyến khích tổ chức lại bộ máy hành chính và đơn giản hóa thủ tục hành chính. Nhằm khuyến khích mạnh mẽ việc tìm ra các biện pháp thực hiện hiệu quả, các đơn vị được trao quyền sử dụng phần lớn khoản kinh

phí tiết kiệm được để tăng thu nhập cho cán bộ nhân viên trong mức giới hạn theo quy định của Luật.

Tuy nhiên, giữa hai văn bản pháp quy này có điểm khác biệt về đối tượng điều chỉnh. Quyết định 192/2001/QĐ-TTg điều chỉnh nhóm đối tượng là các CQHC. Nghị định 10/2002/NĐ-CP lại hướng tới nhóm đối tượng là các ĐVSN làm nhiệm vụ cung ứng các dịch vụ công thiết yếu.

Tiền độ triển khai Quyết định 192/2001/QĐ-TTg và Nghị định 10/2002/NĐ-CP được minh họa qua các phụ lục 6;7;8;9.

Nhận xét:

Luật NSNN ra đời tạo ra một khuôn khổ pháp lý tương đối hoàn chỉnh trong sự phân công trách nhiệm rõ ràng hơn giữa các CQNN trong quản lý chi tiêu NS, tạo ra khuôn khổ pháp lý mới cho công tác quản lý và điều hành NSNN, tăng cường phân cấp quản lý tài chính, phát huy tính năng động, tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền, đồng thời đảm bảo tính tập trung thống nhất của hệ thống NSNN. Luật NSNN đã phát huy tác dụng tích cực trong việc đổi mới công tác quản lý và điều hành ngân sách, góp phần quan trọng trong ổn định và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Việc Chính phủ thực hiện mở rộng thí điểm khoán biên chế và kinh phí hoạt động cho các cơ quan HCNN theo Quyết định 192/2001/QĐ-TTg và trao quyền tự chủ cho các ĐVSN có thu theo Nghị định 10/2002/NĐ-CP là bước đi ban đầu của quá trình chuyển đổi cung cách quản lý ngân sách theo đầu vào sang quản lý ngân sách theo đầu ra.

2.2- Thực trạng lập NS và quản lý chi tiêu công từ năm 2004 đến nay

Sau hơn 4 năm đi vào thực hiện, Luật NSNN đã phát huy tác dụng tích cực trong việc đổi mới công tác quản lý và điều hành NS, góp phần quan trọng trong ổn định và phát triển tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, qua thực tế triển khai Luật NSNN đã dần bộc lộ những bất cập như: vấn đề quy định quyền và trách nhiệm của các cấp, các ngành trong quyết định NS, về công tác kiểm soát, chất lượng hiệu quả của chi NSNN và đặc biệt là vấn đề phân cấp NS còn thiếu chặt chẽ. Ngày 16/12/2002, tại kỳ họp thứ 2 khóa XI, Quốc hội đã thông qua Luật NSNN sửa đổi có hiệu lực thi hành từ năm 2004. Theo đó, một khuôn khổ pháp lý tương đối hoàn chỉnh trong sự

phân công trách nhiệm rõ ràng hơn giữa các CQNN trong quản lý chi tiêu NS đã được thiết lập. Luật NSNN năm 2002 có nhiều nội dung sửa đổi cơ bản (58/82 điều của Luật NSNN 1998), tạo ra cơ sở pháp lý cho công tác quản lý và điều hành NSNN, tăng cường phân cấp quản lý tài chính, phát huy tính năng động, tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền, đồng thời bảo đảm tính tập trung thống nhất của hệ thống NSNN.

Bên cạnh đó, việc trao quyền tự chủ cho các ĐVSN theo Nghị định 10/2002/NĐ-CP và thí điểm khoán biên chế và kinh phí QLHC theo Quyết định 192/2001/QĐ-TTg đã góp phần làm thay đổi phương thức quản lý từ yếu tố “đầu vào” sang quản lý theo kết quả “đầu ra”. Những kết quả đạt được khi thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP và Quyết định 192/2001/QĐ-TTg đã khẳng định việc trao quyền tự chủ và khoán biên chế và kinh phí quản lý là một hướng đi đúng đắn. Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực vẫn còn những khó khăn, vướng mắc về tư tưởng nhận thức; về cơ chế, chính sách; về tổ chức thực hiện. Để khắc phục những tồn tại nêu trên, cần có sự điều chỉnh một số cơ chế chính sách cho phù hợp với tình hình.

2.2.1- Khuôn khổ pháp lý

- Luật NSNN sửa đổi được Quốc hội thông qua tháng 12/2002 và có hiệu lực từ năm tài khóa 2004. Luật này được xây dựng trên cơ sở kế thừa những điểm mạnh của luật NSNN 1996, củng cố nền tảng pháp lý cho các hoạt động quản lý ngân sách trên bốn khía cạnh quan trọng:

+ **Làm rõ thẩm quyền và trách nhiệm:** Luật NSNN đã thể hiện quy định rõ hơn quyền của Quốc hội trong việc quyết định các nội dung cơ bản nhất của dự toán NSNN, làm rõ hơn sự phân chia trách nhiệm giữa Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư cũng như các Bộ, ngành Trung ương và chính quyền địa phương.

Trách nhiệm của Quốc hội:

Quyền của Quốc hội được mở rộng đáng kể trong quản lý chi tiêu công. Phiên họp toàn thể của Quốc hội được giao quyền không chỉ giới hạn ở việc thông qua toàn bộ ngân sách (tổng thu và tổng chi), mà còn thông qua cơ cấu ngân sách và đặc biệt, việc phân bổ ngân sách cho từng bộ, ngành, các cơ quan Trung ương và số bổ sung

NSTW cho các ĐP (Trước năm 2002, Quốc hội chỉ thông qua tổng thu và tổng chi, còn việc phân bổ ngân sách do ủy ban thường vụ Quốc hội thảo luận và quyết định mà không đòi hỏi cần có phiên họp toàn thể Quốc hội để quyết định).

Trách nhiệm của Chính phủ:

- Quyết định giao nhiệm vụ chi cho các cơ quan trực thuộc Chính phủ.
- Quyết định giao nhiệm vụ chi cho từng tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.
- Quy định nguyên tắc bố trí và chỉ đạo thực hiện dự toán NSDP.
- Quy định hoặc phân cấp cho các CQNN có thẩm quyền. Quy định các định mức phân bổ và các chế độ, định mức chi NSNN để làm căn cứ xây dựng, phân bổ và quản lý NS.

Trách nhiệm của Bộ Tài chính:

- Tổ chức xây dựng định mức phân bổ và chế độ, định mức thu - chi, chế độ kế toán, quyết toán, chế độ báo cáo, công khai tài chính.
- Tổ chức thực hiện chi ngân sách theo đúng dự toán được giao.

Trách nhiệm của Hội đồng nhân dân:

Vai trò của HĐND cấp tỉnh trong quản lý chi tiêu NS cũng đã được tăng cường, do nhận trách nhiệm lớn hơn từ Chính phủ và chịu trách nhiệm nhiều hơn đối với các cấp chính quyền cấp dưới. Luật NSNN năm 2002 cũng đã mở rộng quyền hạn cho HĐND các cấp. Hiện nay, HĐND cấp tỉnh đã được giao quyền quyết định phân bổ ngân sách giữa 3 cấp chính quyền ở địa phương: cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã; có quyền quyết định thu các loại phí, lệ phí và các khoản đóng góp ở địa phương, một số định mức chi theo khung hướng dẫn của Trung ương để các cấp chính quyền áp dụng.

Trách nhiệm của UBND các cấp:

- Lập dự toán ngân sách địa phương.
- Quyết định giao nhiệm vụ chi cho các cơ quan trực thuộc.
- Quyết định giao nhiệm vụ chi cho ngân sách cấp dưới.
- Quy định nguyên tắc bố trí và chỉ đạo thực hiện dự toán NSDP đối với một số lĩnh vực chi được HĐND quyết định.

Trách nhiệm các đơn vị sử dụng NS: Tổ chức lập và thực hiện dự toán chi ngân sách thuộc phạm vi quản lý, chi đúng mục đích, đúng đối tượng và tiết kiệm, được quyền chủ động sử dụng nguồn sự nghiệp để phát triển và nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động.

+ **Tăng cường phân cấp:** Luật mới tiếp tục làm rõ hơn vai trò và trách nhiệm của Trung ương và các cấp chính quyền địa phương. Cụ thể, các tỉnh được trao nhiều thẩm quyền và nghĩa vụ rõ ràng hơn trong phân bổ NS, ưu tiên các nguồn lực. Họ cũng được trao nhiều thẩm quyền và nghĩa vụ cụ thể hơn để huy động nguồn lực, với việc một số nguồn thu thuế trước kia chỉ do chính quyền Trung ương thu thì nay nhiệm vụ này đã được chia sẻ giữa Trung ương và địa phương.

+ **Thúc đẩy cải cách hành chính:** Đơn giản hóa thủ tục quản lý tài chính công và tăng cường chế độ báo cáo. Các đơn vị sử dụng NS ở từng cấp được giao nhiều quyền hơn trong quản lý và sử dụng NS, với việc giảm số lượng hạng mục chi tiêu bị khống chế theo dự toán cần kiểm soát từ 9 mục xuống còn 4 nhóm mục.

+ **Tăng cường sự minh bạch và trách nhiệm giải trình:** Luật mới đã củng cố và phát huy trên những nỗ lực được thực hiện gần đây nhằm nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình tài chính. Theo đó, ngân sách được công bố ngay sau khi được phê duyệt, cùng với tất cả các thủ tục và quy định.

Đồng thời, xuất phát từ những vấn đề bất cập trên, Nghị định 130/2005/NĐ-CP và Nghị định 43/2006/NĐ-CP ra đời, thay thế Quyết định 192/2001/QĐ-TTg và Nghị định 10/2002/NĐ-CP đã mang tính pháp lý cao hơn và có tính bắt buộc đối với hầu hết các cơ quan, đơn vị. Đây là bước tiến đáng kể thể hiện sự nhất quán trong việc giao quyền tự chủ cho các cơ quan, đơn vị giúp các đơn vị nâng cao hiệu quả hoạt động, khối lượng, chất lượng công việc thực hiện; thời gian giải quyết công việc; tình hình chấp hành chính sách, chế độ và quy định về tài chính; nâng cao hơn chất lượng và số lượng dịch vụ công cung cấp cho toàn xã hội.

Thông tư số 61/2003/TT-BTC ngày 23/06/2003 về hướng dẫn xây dựng dự toán NSNN năm 2004. Thông tư hướng dẫn số 44/2005/TT-BTC ngày 03/06/2005 về hướng dẫn xây dựng dự toán NSNN năm 2006 và giai đoạn 2006 - 2010; Thông

tư số 100/2005/TT-BTC 17/11/2005 về hướng dẫn một số điểm về tổ chức thực hiện dự toán NSNN năm 2006.

Quyết định số 151/2006/QĐ-TTg ngày 29/06/2006 về việc ban hành định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên NSNN năm 2007, năm đầu tiên của thời kỳ ổn định ngân sách mới theo quy định của Luật NSNN.

2.2.2- Phương thức soạn lập ngân sách và quản lý chi tiêu công

2.2.2.1- Lập Ngân sách

Việt Nam có một hệ thống NSNN thống nhất và Luật NSNN năm 2002 quy định Bộ Tài chính là cơ quan đầu mối chịu trách nhiệm về lập và phân bổ ngân sách. Tuy nhiên, tại Việt Nam vẫn còn tồn tại hệ thống “lập ngân sách kép”, trong đó Bộ Tài chính (và cơ quan Tài chính địa phương) chuẩn bị khung kế hoạch tài chính chung và dự toán ngân sách thường xuyên, còn Bộ Kế hoạch và Đầu tư (và cơ quan Kế hoạch và Đầu tư địa phương) lập chương trình đầu tư công và ngân sách đầu tư, bao gồm chi đầu tư phát triển và các dự án được viện trợ. Để cho một hệ thống “ngân sách kép” được triển khai bền vững, Việt Nam cần củng cố cơ chế phối hợp giữa kế hoạch và ngân sách: giữa ngân sách thường xuyên và ngân sách đầu tư phát triển và giữa các chức năng tài chính và chức năng kế hoạch – đầu tư tại mỗi cấp chính quyền.

Trong giai đoạn này, phương thức soạn lập ngân sách đã có những bước tiến bộ đáng kể so với giai đoạn trước như:

- Soạn lập NS đã dần có sự liên kết giữa kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trung hạn với nguồn lực trong khuôn khổ kinh tế vĩ mô; đã có sự gắn kết với khuôn khổ chi tiêu trung hạn.

- NSNN được xây dựng vào năm đầu tiên của thời kỳ ổn định ngân sách (trước đây NSNN được soạn lập hàng năm). Cơ quan Tài chính các cấp phối hợp với cơ quan Kế hoạch và Đầu tư tổ chức làm việc với UBND cấp dưới trực tiếp, các cơ quan, đơn vị cùng cấp về dự toán NS. Đối với các năm tiếp theo của thời kỳ ổn định NS, chỉ làm việc khi có đề nghị. Quy định này cho thấy, dự toán của ngân sách đã được thiết lập dựa theo lý thuyết của MTEF. Tuy nhiên, đây cũng chỉ là những nét

phác thảo ban đầu. Trên thực tế, gần như hàng năm các địa phương vẫn phải đi “bảo vệ ngân sách”.

- Soạn lập NS đã có sự phối hợp giữa kế hoạch chi thường xuyên và chi đầu tư. Tại Việt Nam có các Bộ riêng biệt là Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và NS tách riêng chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển. Khi không có một Bộ duy nhất và một NS thống nhất, cần phải có các biện pháp mạnh mẽ để phối hợp công việc thuộc về chức năng của hai Bộ ở cấp Trung ương và các sở ở địa phương. Hiện đã có một số cơ chế phối hợp giữa hai khâu trên (Điều 21, 23 của Luật NSNN và được quy định rõ hơn trong Nghị định 60/NĐ-CP). Tuy nhiên, phạm vi của Nghị định 60/NĐ-CP cơ bản chia trách nhiệm giữa công tác lập kế hoạch và tài chính hơn là thiết lập một cơ chế cho quá trình đối thoại và làm việc chung giữa hai bên. Khắc phục tình trạng này, Chính phủ đã thành lập nhóm làm việc liên Bộ về kế hoạch chi tiêu trung hạn, bao gồm các quan chức cấp cao của cả Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Trong phạm vi nguồn ngân sách được giao ổn định từ 3-5 năm, các Bộ, ngành, địa phương được chủ động xây dựng định mức phân bổ NS, giao dự toán thu - chi NS cho các đơn vị dự toán trực thuộc và NS cấp dưới. Các định mức phân bổ dự toán chi NS đã có sự điều chỉnh, thay đổi phù hợp hơn với thực tế, không còn mang tính bắt buộc đối với các địa phương và đơn vị (chỉ mang tính hướng dẫn, tham khảo).

2.2.2.2-Quản lý chi tiêu công

Luật NSNN năm 2002 mở rộng nguyên tắc chủ động ngân sách chi thường xuyên ra tất cả các đơn vị thụ hưởng ngân sách. Cụ thể là số lượng các khoản chi ngân sách được kiểm soát đã giảm từ 9 mục xuống còn 4 nhóm mục, trong đó có 3 nhóm mục chi thường xuyên là "chi cho con người" "chi hoạt động và bảo dưỡng" và "chi khác". Hơn thế nữa, hệ thống định mức phân bổ ngân sách đã được thay đổi (mặc dù các định mức cơ sở vật chất vẫn còn tồn tại). Qua đó, Luật NSNN mới đã quy định thêm quyền chủ động ngân sách cho các đơn vị thụ hưởng ngân sách trên phạm vi rộng hơn.

Năm 2004 là năm đầu tiên thực hiện quy trình chi NS mới, chuyển từ hình thức cấp phát bằng hạn mức kinh phí của cơ quan tài chính hàng tháng, quý cho đơn

vị sử dụng NS sang hình thức thông báo giao dự toán hàng năm. Các đơn vị sử dụng NS được chủ động căn cứ vào chế độ, định mức quy định, thực hiện rút kinh phí tại KBNN để chi tiêu.

Nghị định 130/2005/NĐ-CP và Nghị định 43/2006/NĐ-CP ra đời đã tạo ra bước tiến mới về cơ chế trao quyền tự chủ cho các cơ quan đơn vị, tăng cường phân cấp cho các ĐVSNC; khắc phục những quy định đang gò bó các đơn vị trong thời gian qua như:

Quyết định 192/2001/QĐ-TTg chưa mang tính bắt buộc đối với tất cả các CQHC nên số lượng đăng ký thực hiện khoán còn hạn chế; Quyết định 192/2001/QĐ-TTg quy định các cơ quan, đơn vị thực hiện thí điểm khoán biên chế và kinh phí QLHC phải tuân thủ nguyên tắc không tăng biên chế và tổng kinh phí của các khoản chi thực hiện khoán so với trước khi khoán. Nguyên tắc này chỉ đúng đối với các cơ quan trước khi thực hiện khoán đã được xác định định mức biên chế và kinh phí phù hợp với yêu cầu và khối lượng công việc. Nhưng trên thực tế rất ít cơ quan thỏa mãn điều kiện trên.

Quyết định 192/2001/QĐ-TTg quy định mức khoán kinh phí hành chính được phép điều chỉnh trong các trường hợp: Nhà nước thay đổi chính sách tiền lương; có sự thay đổi ở mức tối thiểu là 20% đối với các định mức, tiêu chuẩn, chế độ hiện đang là cơ sở cho việc lập dự toán và phân bổ kinh phí đối với các khoản chi thực hiện khoán. Quy định như trên là chặt chẽ, tạo điều kiện cho đơn vị khoán chủ động sắp xếp kinh phí để thực hiện nhiệm vụ được giao và không làm tăng kinh phí ngoài dự toán. Song trong thực tế, có nhiều công việc phát sinh đột xuất hoặc được các cơ quan chủ quản giao thêm ngoài nhiệm vụ thường xuyên. Việc quy định như trên làm cho các cơ quan e ngại khi thực hiện đề án khoán.

Nội dung Quyết định 192/2001/QĐ-TTg yêu cầu các Bộ, địa phương trước khi thực hiện khoán phải đăng ký và có sự thoả thuận của Bộ Tài chính và Bộ Nội vụ bằng văn bản. Trên thực tế, Bộ Tài chính và Bộ Nội vụ không có điều kiện tham gia ý kiến vào từng đề án khoán chi của từng Bộ, địa phương. Vì vậy, quy định này mang tính hình thức, mặt khác lại kéo dài thời gian làm thủ tục đăng ký khoán của các địa phương.

Những thay đổi, tiến bộ của Nghị định 130/2005/NĐ-CP và Nghị định 43/2006/NĐ-CP so với Quyết định 192/2001/QĐ-TTg và Nghị định 10/2002/NĐ-CP được tóm tắt cụ thể như sau:

- **Đối tượng điều chỉnh:** Tất cả các cơ quan nhà nước chỉ ngoại trừ rất ít các cơ quan thuộc lĩnh vực an ninh - quốc phòng; tất cả các ĐVSNC bao gồm cả các đơn vị sự nghiệp có nguồn thu thấp, ĐVSN không có nguồn thu, ĐVSN trực thuộc tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội.

- **Phạm vi áp dụng:** Trao quyền chủ động cho các cơ quan QLNN trong sử dụng biên chế và kinh phí hành chính; các ĐVSNC được trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trên cả 3 mặt: nhiệm vụ; tổ chức bộ máy; biên chế và tài chính nhằm tạo điều kiện cho các cơ quan, đơn vị nâng cao hiệu suất, hiệu quả sử dụng biên chế, kinh phí, hiệu quả hoạt động.

- **Nội dung trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm:**

+ **Nhiệm vụ:** ĐVSN được trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong thực hiện các nhiệm vụ mà Nhà nước giao. Có quyền bổ sung chức năng, nhiệm vụ trong phạm vi được pháp luật quy định và phù hợp với lĩnh vực chuyên môn, khả năng của đơn vị.

+ **Về tổ chức bộ máy:** ĐVSNC được phép thành lập mới, sáp nhập hay giải thể các tổ chức sự nghiệp trực thuộc.

+ **Về biên chế:** Quy định biên chế tại các cơ quan HCNN không chỉ bao gồm biên chế hành chính mà còn bao gồm cả biên chế dự bị. Đối với các đơn vị sự nghiệp tự đảm bảo chi phí hoạt động ĐVSN, được tự quyết định số biên chế trong đơn vị. Các đơn vị còn lại xây dựng kế hoạch biên chế hàng năm căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, nhu cầu công việc, khả năng tài chính và định mức chỉ tiêu gửi cơ quan chủ quản xem xét giải quyết. Được quyền ký hợp đồng thuê khoán đối với các công việc không cần thiết bố trí biên chế. Nhìn chung, quyền cho các cơ quan, đơn vị trong việc quản lý, sử dụng cán bộ đã được mở rộng nhằm đảm bảo thực hiện tốt nhiệm vụ được giao.

+ **Về kinh phí:** Nguồn kinh phí QLHC được giao cho đơn vị căn cứ vào số biên chế được cấp có thẩm quyền giao và định mức phân bổ ngân sách theo biên chế.

Trong đó quy định rõ các nội dung chi kinh phí được giao thực hiện chế độ tự chủ và nội dung kinh phí giao không thực hiện chế độ tự chủ (có 9 khoản).

Quyền tự chủ cho đơn vị QLHC trong quản lý và sử dụng biên chế, kinh phí hành chính đã được mở rộng, miễn sao các đơn vị này thực hiện tốt các nhiệm vụ được giao. Đặc biệt, lần này Chính phủ không cho phép các đơn vị dự toán cấp trên giữ lại một phần kinh phí chưa phân bổ như Quyết định 192/2001/QĐ-TTg trước đây (3% tổng kinh phí nhận khoán) khi giao dự toán cho đơn vị cấp dưới.

Đối với các ĐVSNC, được phép huy động vốn của cán bộ, viên chức trong đơn vị để đầu tư mở rộng, nâng cao chất lượng hoạt động sự nghiệp. Thủ trưởng ĐVSN được quyết định một số mức chi quản lý, chi hoạt động nghiệp vụ cao hơn mức chi do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quy định. Được quyết định mức khoán chi cho từng bộ phận, đơn vị trực thuộc.

Việc chi trả thu nhập cho người lao động trong đơn vị được thực hiện theo nguyên tắc: người nào có hiệu suất công tác cao, đóng góp nhiều cho tăng thu tiết kiệm chi sẽ được trả nhiều hơn. Đặc biệt, các đơn vị tự đảm bảo kinh phí hoạt động được tự quyết định mức chi trả thu nhập cho người lao động mà không bị khống chế mức trần tiền lương.

Nhận xét:

Việc triển khai Nghị định 130/2005/NĐ-CP và Nghị định 43/2006/NĐ-CP tuy mới trong giai đoạn đầu thực hiện nhưng thể hiện rõ quan điểm, đường lối của Đảng, Nhà nước ta là tăng cường phân cấp cho các đơn vị trên nhiều lĩnh vực; nâng cao tính năng động, sáng tạo, xây dựng quy trình quản lý hiệu quả để nâng cao chất lượng dịch vụ công, trao quyền tự chủ cho các cơ quan, đơn vị gắn với chế độ trách nhiệm của người ra quyết định, đưa ĐVSNC vào “sống” trong môi trường cạnh tranh với các tổ chức cung cấp dịch vụ công khác. Xây dựng quy trình dịch vụ hợp lý để tiết kiệm chi phí và nâng cao hiệu quả hoạt động, đảm bảo ngày càng tốt hơn thu nhập cho người lao động. Cơ chế quản lý này đã dần tiếp cận phương thức quản lý NS theo kết quả đầu ra. Do đó, việc thiết lập hoàn chỉnh một quy trình quản lý NS theo kết quả đầu ra trong thời gian tới là rất cần thiết.

2.2.3- Kết quả sơ bộ đạt được trong việc thực hiện Quyết định 192/2001/QĐ-TTg và Nghị định 10/2002/NĐ-CP

Hiện nay, các kết quả của việc thực hiện Quyết định 192/2001/QĐ-TTg mới đang trong giai đoạn thu thập số liệu và phân tích nhưng nhìn chung, dường như các kết quả thu được sẽ tương tự như kết quả của đợt thí điểm tại thành phố Hồ Chí Minh. Nhưng rõ ràng là các CQHC thực hiện thí điểm đã được khuyến khích mạnh mẽ trong việc sử dụng các nguồn lực một cách có hiệu quả hơn. Theo kết quả báo cáo của 13 tỉnh, thành phố với 107 cơ quan hành chính thực hiện thí điểm khoán biên chế và kinh phí hành chính năm 2002. Bước đầu đã đạt được một số kết quả sau:

Về đổi mới tổ chức bộ máy và sắp xếp biên chế: Các cơ quan đã chủ động sắp xếp lại cơ cấu tổ chức theo hướng tinh gọn, giảm đầu mỗi tổ chức quản lý theo hướng đa ngành, đa lĩnh vực gắn với cải cách thủ tục hành chính. Phân công nhiệm vụ một cách khoa học, rõ ràng vừa tinh giản biên chế vừa nâng cao chất lượng, hiệu quả công việc. Đã giảm biên chế 7% so với trước khi khoán (357/5.046 người); một số địa phương có tỷ lệ giảm biên chế cao như thành phố Hồ Chí Minh giảm 14%; Bến Tre: 7%; Tiền Giang: 6,8%.

Về thực hành tiết kiệm: Một trong những mục đích của cơ chế khoán là chống lãng phí; thực hành tiết kiệm. Sau thời gian thực hiện các cơ quan hành chính đã tiết kiệm được 14.604 triệu đồng, bằng 13,43% tổng kinh phí khoán chi, cụ thể: Hà Nội: 6%; Tiền Giang: 18%; Gia Lai: 14%; Bến Tre: 12,8%; Thành phố Hồ Chí Minh: 26,4%, Đồng Tháp: 6,1%.

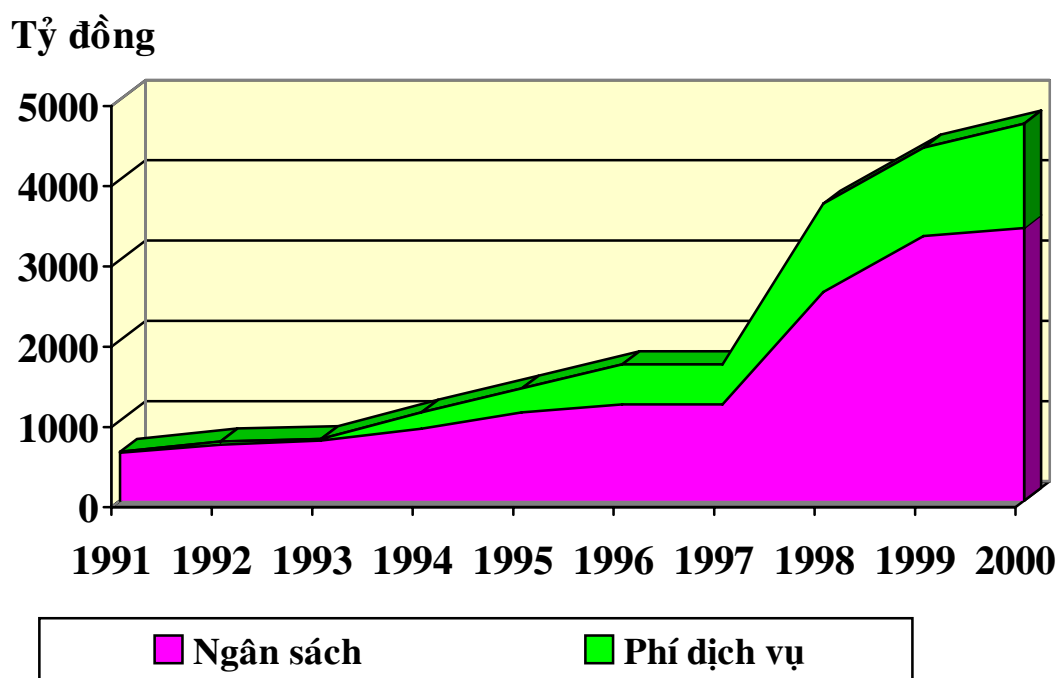
Về thu nhập của cán bộ công chức: Trên cơ sở khoản kinh phí tiết kiệm được, các đơn vị có thể tăng thu nhập cho cán bộ nhân viên lên từ 55.000đồng đến 507.000đồng/tháng. Trong số các địa phương có mức tăng lương cao có Hà Giang - mức lương tăng trung bình 120.000đồng/tháng; Quảng Nam tăng 150.000đồng/tháng; Tiền Giang tăng 186.000đồng/tháng; Gia Lai tăng 203.000đồng/tháng và Hà Nội tăng 319.000đ/tháng.

Nghị định 10/2002/NĐ-CP đã tạo ra các động lực mới mạnh mẽ khuyến khích các đơn vị đa dạng hóa các loại hình hoạt động sự nghiệp, tăng thu, sử dụng kinh phí tiết kiệm, có hiệu quả và nâng cao chất lượng sự nghiệp; tăng cường quản lý

nhà nước của các cấp, các ngành về việc tự chịu trách nhiệm của đơn vị sự nghiệp có thu. Việc huy động các nguồn thu tại các đơn vị thực hiện thí điểm đã tăng lên đáng kể. Năm 2002, thu từ cung ứng dịch vụ của 13 đơn vị sự nghiệp trực thuộc Bộ và cơ quan Trung ương thực hiện Nghị định 10/2002/QĐ-CP đạt 2.997 tỷ đồng, cao hơn 15,2% so với dự kiến.

Bước đầu, các đơn vị đã sắp xếp lại công việc, bố trí biên chế hợp lý hơn. Lãnh đạo các đơn vị đã nhận thức rõ quyền hạn và trách nhiệm trong việc sử dụng cơ sở vật chất và kinh phí NSNN cấp cũng như các khoản thu sự nghiệp; cán bộ công chức nâng cao tinh thần trách nhiệm trong thực hành tiết kiệm, chống lãng phí.

Biểu đồ 2.4: Vai trò ngày càng lớn của thu từ phí dịch vụ



Nguồn: Bộ Tài chính

Việc thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP dường như cũng đã tạo ra các khoản tiết kiệm chi thường xuyên từ khoảng 3-10%. Việc tiết kiệm này đã giúp các đơn vị sự nghiệp có thu tăng lương cho cán bộ viên chức, đôi khi tăng đáng kể, song giữa các bộ ngành và khu vực, việc tăng lương này không đáng kể.

Tại 13 đơn vị sự nghiệp trực thuộc Bộ Tư pháp, Bộ Công nghiệp và Bộ Giao thông vận tải, mức lương của cán bộ nhân viên tăng trung bình 52,3% so với mức

lương theo vị trí và cấp bậc, cụ thể là tăng 32,7% tại Bộ Tư pháp, 87% tại Bộ Công nghiệp và 41,8% tại Bộ Giao thông vận tải. Tại các đơn vị sự nghiệp khác, thu nhập của cán bộ nhân viên thậm chí còn tăng cao hơn. Chẳng hạn, mức lương của cán bộ nhân viên trường Đại học Luật tăng 33,2%, trường Cao đẳng Công nghiệp số 4 tăng 146,5% và Bệnh viện Giao thông vận tải số 1 tăng gấp đôi.

Tại các đơn vị sự nghiệp địa phương, mức tăng lương có vẻ khiêm tốn hơn, tuy nhiên giữa các địa phương mức tăng lương cũng có sự chênh lệch lớn. Theo báo cáo của 575 đơn vị sự nghiệp địa phương, trong năm 2002, mức tăng lương trung bình là 4% trong đó Đồng Tháp: 15%; Tiền Giang: 23%; Vĩnh Long: 46%.

Về tiềm năng tự chủ tài chính, khả năng tạo nguồn thu sự nghiệp tại nhiều đơn vị rất lớn, nếu tổ chức khai thác và quản lý thu - chi tốt, các đơn vị sẽ có khả năng tự chủ được tài chính; NSNN sẽ giảm được gánh nặng kinh phí cho các đơn vị này.

Tóm lại, việc giao quyền tự chủ cho các CQHC và ĐVSN có thu đã khuyến khích mạnh mẽ các cơ quan đơn vị trong việc sử dụng các nguồn lực một cách có hiệu quả, nâng cao chất lượng cung ứng hàng hóa, dịch vụ công; tiết kiệm chi phí và nâng cao hiệu suất hoạt động. Tuy còn một số kết quả chưa rõ ràng như: kết quả đạt được hiện nay có thể phải trả bằng các chi phí về lâu dài; các khoản tiết kiệm NS được tạo ra bằng cách tiết kiệm các chi phí bảo dưỡng TSCĐ; tiết kiệm chi phí bằng cách giảm mức độ hoặc chất lượng dịch vụ cung cấp cho khách hàng bằng những cách kín đáo mà các cơ chế kiểm tra giám sát hiện nay không phát hiện được; nguy cơ những người nghèo dễ bị tổn thương do bị mất cơ hội sử dụng các dịch vụ công... Nhưng cơ chế tự chủ tài chính đối với CQHC và ĐVSN có thu là một cải cách, làm thay đổi cơ bản nhận thức, phương thức, nội dung thủ tục quản lý tài chính đối với các cơ quan, ĐVSN; chuyển từ cơ chế bao cấp sang cơ chế phân cấp, xác định trách nhiệm đầy đủ của chủ thể sử dụng NSNN; Một số kết quả đạt được khi triển khai thực hiện cơ chế tự chủ tài chính đối với CQHC và ĐVSN trong thời gian qua mới là bước đầu và còn nhiều vấn đề cần tiếp tục bổ sung hoàn thiện, song cũng khẳng định chính sách đổi mới cơ chế tự chủ tài chính đối với CQHC, ĐVSN là đúng hướng, phù hợp với thực tế, góp phần thực hiện công cuộc đổi mới nền hành chính Quốc gia nói chung và cải cách tài chính công nói riêng

2.3- Những tồn tại trong lập ngân sách và quản lý chi tiêu công

Từ sau khi Luật NSNN được ban hành, quy trình NSNN đã được luật hóa và những cải cách tập trung cơ bản nhất là ở khâu lập NSNN. Bởi lẽ, lập NSNN quyết định chất lượng phân bổ và sử dụng nguồn lực tài chính; nó cũng là căn cứ quan trọng cho việc quản lý và kiểm soát chi phí phát sinh hàng năm của NSNN. Tuy nhiên, với phương thức soạn lập NSNN được thực hiện trong thời gian qua đã nảy sinh nhiều tồn tại:

Thứ nhất: Quản lý NS dựa theo phương thức soạn lập NS theo khoản mục đầu vào, không chú trọng đến các đầu ra và kết quả trong việc thực hiện các mục tiêu chiến lược ưu tiên của quốc gia. Nói cách khác, nguồn tài trợ cho những kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội không được quan tâm đúng mức dẫn đến sự hụt hẫng về tài chính nên nhiều công trình phải chờ kinh phí. Mặt khác, kinh phí đầu tư dàn trải cho nhiều dự án khiến những ưu tiên của Chính phủ không được tài trợ tương xứng với tầm quan trọng của chúng. Trong quá trình soạn lập NS, kiểm soát các khoản mục đầu vào được coi trọng hơn cải thiện kết quả hoạt động của ngành thông qua thực thi các mục tiêu và nhiệm vụ của ngành. Các thông số về đầu ra cũng như về kết quả thường ít được quan tâm nên ngân sách thiếu thực tế, dễ bị điều chỉnh và tạo ra kết quả ngoại ý. Phân bổ NS theo khoản mục đầu vào đã tạo ra điểm yếu cơ bản là không khuyến khích đơn vị tiết kiệm ngân sách, vì nó không đặt ra yêu cầu rõ ràng buộc chặt giữa kinh phí được phân bổ với kết quả đạt được ở đầu ra do sử dụng NS đó.

Thời gian qua, Chính phủ đã có nhiều nỗ lực đổi mới chính sách quản lý chi tiêu công theo hướng gắn với kết quả đầu ra, như:

- Xây dựng chương trình đầu tư công giai đoạn 1996 - 2000.
- Xây dựng chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2001 - 2010 – Chiến lược đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá theo định hướng XHCN, xây dựng nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành một nước công nghiệp.
- Thực hiện mở rộng thí điểm khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với các CQHC, trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các cơ quan QLNN và các ĐVSNC nhằm tăng cường kỷ luật tài chính và mở rộng quyền tự chủ cho các cơ

quan, đơn vị nhà nước trong phân bổ nguồn lực (QĐ 192/2001/QĐ-TTg ; ND 130/2005/ND-CP; ND 43/2006/ND-CP).

Tuy nhiên, những chính sách trên cũng không đảm bảo mối gắn kết chặt chẽ giữa phân phối nguồn lực của ngành và các mục tiêu phát triển ưu tiên; tổng hòa việc thiết lập các chương trình đầu tư với kế hoạch chi tiêu thường xuyên cho mỗi ngành để sử dụng có hiệu quả nguồn lực tài chính công; tạo ra tiến trình lập NS yêu cầu các bộ ngành gắn kết chi tiêu với đầu ra và kết quả. Nói cách khác, những nỗ lực của Chính phủ chỉ mới dừng lại bước đi ban đầu của quá trình chuyển đổi phương thức quản lý NS theo đầu vào sang quản lý NS theo đầu ra. Cần thiết phải thiết lập hoàn chỉnh một quy trình quản lý NS theo kết quả đầu ra bao gồm cách thức lập NS để gắn giữa đầu vào với đầu ra và đầu ra với kết quả, hệ thống báo cáo, chỉ tiêu đánh giá và thông tin quản lý.

Thứ hai: Soạn lập NS thiếu mối liên kết chặt chẽ giữa kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trung hạn với nguồn lực trong một khuôn khổ kinh tế vĩ mô được dự báo nên dẫn đến các kết quả ngân sách nghèo nàn.

Ngân sách soạn lập theo chu kỳ hàng năm, do đó nó không được đánh giá, xem xét sự phân bổ nguồn lực gắn kết với những chương trình phát triển kinh tế xã hội dài hạn. Nguồn lực của NS phân bổ mang tính dàn trải, thiếu sự xác định thứ tự ưu tiên chi tiêu. Cách phân bổ ngân sách hiện nay không dựa trên nền tảng lý luận tài chính Nhà nước trong nền kinh tế thị trường, thiếu chiến lược rõ ràng, không cho phép đạt được các mục tiêu mong muốn của Chính phủ.

Thứ ba: Khuôn khổ ngân sách chỉ trong một năm, lập ngân sách tập trung vào các vấn đề vĩ mô ngắn hạn. Ngân sách soạn lập hàng năm vừa tốn thời gian, nhân lực và tiền bạc vừa không tiên đoán hết mọi biến cố trung hạn có thể ảnh hưởng đến dự toán. Ngân sách năm sau được soạn lập trên cơ sở NS năm trước mà không xét tới việc có nên tiếp tục duy trì hoạt động đang được cung cấp tài chính hay không. Ngân sách không toàn diện và thống nhất, chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển được soạn lập một cách riêng lẻ làm giảm hiệu quả sử dụng nguồn lực công. Hơn nữa, thời gian lập dự toán NS hàng năm chỉ gói gọn trong 6 tháng cuối năm khiến các cơ quan lập NS thường không có đủ thời gian để phân tích, đánh giá hết các vấn đề của NS

nói chung và hiệu quả chi NS nói riêng mà chỉ “chạy số” để kịp báo cáo lên cơ quan cấp trên. Đây cũng chính là một trong những nguyên nhân buộc phải coi trọng kiểm soát đầu vào.

Thứ tư: Tính minh bạch và trách nhiệm không thực hiện nghiêm túc, một số khoản mục chi được đưa vào thực hiện nhưng không công bố, đồng thời hạn chế sự tham gia của xã hội trong quy trình ngân sách. Các hoạt động đầu tư của NSNN không được công khai hóa, trách nhiệm không phân định rõ ràng, thiếu kỷ luật tài chính tổng thể. Theo báo cáo đánh giá của Bộ Tài chính, tỷ lệ thất thoát về vốn xây dựng cơ bản khoảng từ 20-30%, cá biệt có những công trình lên đến 50-60%. Thiếu sự liên kết giữa chính sách, lập kế hoạch và lập ngân sách. Các lựa chọn chính sách được đưa ra độc lập với thực tế về nguồn lực.

Thứ năm: Còn có sự chồng chéo về chức năng và nhiệm vụ giữa Bộ Tài chính và Bộ kế hoạch và Đầu tư trong lập dự toán NSNN nên chưa có mối liên hệ chặt chẽ giữa chương trình, dự án trung hạn với ngân sách hàng năm. Dẫn đến tình trạng có năm ngân sách nhiều chương trình, dự án được thực hiện dồn dập, với khối lượng công việc rất lớn chiếm không ít nguồn lực ngân sách làm ảnh hưởng đến các khoản chi tiêu khác song sau đó lại không có kế hoạch chi phí duy tu bảo dưỡng hàng năm dẫn đến chất lượng các chương trình, dự án không được đảm bảo, mau xuống cấp làm lãng phí và giảm hiệu quả của nguồn lực ngân sách được sử dụng.

Thứ sáu: Cơ chế phân bổ nguồn lực còn kém hiệu quả. Trong điều kiện nguồn lực tài chính còn giới hạn, không đáp ứng đầy đủ nhu cầu thì định mức chi tiêu là căn cứ rất tốt để phân bổ nguồn lực tài chính. Tuy vậy, bắt nguồn từ phương thức lập ngân sách theo khoản mục đầu vào nên cơ chế phân bổ nguồn lực tài chính dựa vào định mức đã bộc lộ những bất cập:

Các định mức hiện dùng đều dựa trên phương pháp phân bổ chi tiêu theo các khoản mục đầu vào, không tạo ra cầu nối ràng buộc giữa việc sử dụng ngân sách và kết quả chi tiêu.

Chính phủ can thiệp quá sâu vào quy định các định mức chi tiêu của địa phương, hệ thống định mức chi tiêu cho hoạt động của các đơn vị vừa thừa lại vừa thiếu, nhiều định mức quy định không mang tính thực tế, thiếu linh hoạt, không gắn

nguồn lực tài chính với trách nhiệm và hiệu quả hoạt động của đơn vị, chưa thật sự khuyến khích tính tự chủ của các đơn vị sử dụng ngân sách.

Một số định mức còn mâu thuẫn với nhau và lạc hậu; các định mức chi này, dù thích hợp hay không, cũng chỉ được sử dụng để xây dựng dự toán ngân sách theo các khoản mục. Còn việc phân bổ ngân sách cuối cùng vẫn phụ thuộc khá nhiều vào kết quả “thương lượng”. Mặc dù với việc giao NS ổn định từ 3 - 5 năm, song hệ thống chỉ tiêu phân bổ dựa trên kết quả hỗn hợp giữa định mức và thương lượng như vậy vẫn tỏ ra kém hiệu quả và ít công bằng trong việc phân bổ chi tiêu.

Thứ bảy: Hoạt động khu vực công còn nhiều yếu kém, bộ máy khu vực công còn cồng kềnh, số biên chế cán bộ công chức Nhà nước dôi dư nhiều, cán bộ công chức vừa thừa lại vừa thiếu: thừa những cán bộ yếu kém về năng lực trình độ, thiếu những cán bộ công chức có trình độ, giỏi chuyên môn nghiệp vụ, ngoại ngữ, tin học,... đáp ứng được yêu cầu đổi mới; nguồn lực hiện hữu của ngân sách chưa đáp ứng đầy đủ cho hoạt động công, thậm chí ngay sau khi ngân sách đã được phê chuẩn. Người quản lý luôn bị động, không nắm chắc nguồn lực để chủ động cân đối cho nhu cầu trong ngắn hạn lẫn dài hạn. Hiệu suất trong khu vực công giảm, công chức không thực sự cố gắng, trình độ và năng suất không được cải thiện, thêm vào đó điều kiện làm việc nghèo nàn làm suy yếu hiệu quả hoạt động.

Quá trình tái cơ cấu khu vực công thông qua việc đẩy mạnh thực hiện các chính sách cổ phần hóa DNNN, tự do hóa kinh tế, xã hội hóa các hoạt động cung cấp hàng hóa công diễn ra còn chậm.

Việc lập dự toán cũng như quyết toán ngân sách còn mang tính hình thức, đối phó, do đó giữa hoạt động tài chính thực tế so với dự toán cũng như quyết toán của từng đơn vị không thống nhất, còn không ít các khoản thu - chi nằm ngoài dự toán. Về mặt luật pháp, sự kiểm soát ngân sách được thiết lập theo hướng tập trung hóa cao độ với nhiều quy định rất chi tiết về mua sắm tài sản, định mức chi tiêu. Nhưng trên thực tế sự kiểm soát chính thức không được thực hiện có hiệu quả.

Chương 3

VẬN DỤNG PHƯƠNG THỨC LẬP NGÂN SÁCH THEO KẾT QUẢ ĐẦU RA TRONG QUẢN LÝ CHI TIÊU CÔNG Ở VIỆT NAM

3.1- Đặt vấn đề

Để quản lý chi tiêu công có hiệu quả, các nhà quản lý không thể tách rời việc thực hiện nhiệm vụ đó với quá trình lập các kế hoạch kinh tế - xã hội. Ngân sách luôn là một tấm gương tài chính phản ánh các lựa chọn kinh tế - xã hội; đồng thời, để các chiến lược và mục tiêu tăng trưởng, giảm nghèo luôn có tính thực tiễn, cần thiết lập các chiến lược và mục tiêu trên cơ sở tính toán chi phí cơ hội và giới hạn về nguồn lực tài chính. Phối hợp NS thường xuyên và NS đầu tư phát triển là một bước quan trọng, nhưng mục tiêu cuối cùng phải là phối hợp quy trình xây dựng ngân sách với quy trình lập kế hoạch và quản lý kết quả thực hiện.

Cùng với Luật NSNN sửa đổi và quá trình trao quyền tự chủ tài chính cho các đơn vị sử dụng ngân sách, Chính phủ hiện đang dần thay đổi hệ thống quản lý NS theo đầu vào. Do đó, việc củng cố thông tin quản lý kết quả thực hiện và tích hợp thông tin đó vào quy trình lập kế hoạch và quy trình lập ngân sách đang ngày càng trở nên quan trọng. Kế hoạch hiện nay về xây dựng khuôn khổ chi tiêu trung hạn theo định hướng đầu ra trong 4 ngành và 4 tỉnh thành là một cơ hội quý báu để thử nghiệm khuyến khích giám sát và định hướng nhiều hơn vào kết quả thực hiện.

Chiến lược Cải cách hành chính công năm 2001 đã nêu rõ “*sẽ nỗ lực đến cùng để xóa bỏ cơ chế phân bổ ngân sách theo số biên chế và thiết lập cơ chế để tính toán các yêu cầu ngân sách căn cứ vào kết quả đầu ra và chất lượng công việc, đảm bảo công tác giám sát các đầu ra, chất lượng mục tiêu và mục đích của các CQNN và cải cách hệ thống định mức chi tiêu nhằm đảm bảo rằng hệ thống đó sẽ đơn giản và được các đơn vị sử dụng ngân sách coi là của chính họ.*”

3.2- Những nội dung cần thay đổi khi chuyển sang phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra trong quản lý chi tiêu công

Đối với Việt Nam, từ phương thức quản lý ngân sách theo khoản mục chuyển sang phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra cần tập trung vào việc xây dựng nội dung các khuôn khổ chủ yếu sau đây:

Thứ nhất: Thay đổi quy trình chiến lược soạn lập để thiết lập mối quan hệ giữa đầu ra và đầu vào.

Thứ hai: Thay đổi quy trình soạn lập NS theo MTEF. Trong khuôn khổ đó cần gắn kết giữa soạn lập ngân sách với việc thiết lập mục tiêu ưu tiên của chiến lược phát triển; giữa chi đầu tư và chi thường xuyên; các nguồn lực trong quá trình soạn lập ngân sách; giữa soạn lập NS với kiểm tra và báo cáo thực hiện; giữa đo lường công việc thực hiện và kết quả đầu ra; giữa hệ thống kế toán trong việc cung cấp thông tin quản lý với hệ thống đo lường thực hiện.

Thứ ba: Thiết lập hệ thống thông tin của phương thức lập NS theo kết quả đầu ra. Khuôn khổ thông tin sẽ củng cố mối quan hệ giữa sự quản lý của CQNN và chính sách của Chính phủ bằng việc yêu cầu các cơ quan nhà nước chuẩn bị những dữ liệu cần thiết để minh họa mối liên hệ giữa các đầu ra.

Thứ tư: Thay đổi hệ thống báo cáo. Các báo cáo phải chuyển tải được những nội dung chủ yếu: mục tiêu chiến lược, kết quả thực hiện, mối quan hệ tác động giữa các nhân tố đầu vào và đầu ra.

Thứ năm: Cải cách hệ thống luật pháp, đơn giản hóa thủ tục hành chính, thực hiện pháp chế hồi tố để tăng cường trách nhiệm của người quản lý và xử phạt nghiêm minh những vi phạm trong quản lý chi tiêu công.

3.3- Những nguyên tắc cần tuân thủ khi vận dụng lập ngân sách theo kết quả đầu ra trong quản lý chi tiêu công

Nguyên tắc 1: Tập trung vào yếu tố cung ứng cho bên ngoài

Việc xác định kết quả đầu ra tập trung vào tính chất "Cung ứng bên ngoài". Điều này hàm ý việc xác định kết quả đầu ra phải:

- Phản ánh được hàng hóa - dịch vụ mà người mua mong muốn.

- Gắn với hàng hóa - dịch vụ cuối cùng cung cấp cho bên ngoài.

Nguyên tắc 2: Có thể kiểm soát được

Quản lý theo kết quả đầu ra thường hướng tới việc giao quyền chủ động hơn cho các nhà quản lý nhưng để có được sự chủ động này họ phải chịu trách nhiệm về đầu ra, kết quả hoạt động của đơn vị mình. Vì vậy, đầu ra thường được xác định cụ thể bởi các cơ quan, phải báo cáo kết quả hoạt động dựa trên những thước đo.

Nguyên tắc 3: Toàn diện

Việc xác định đầu ra cần phải xem xét toàn bộ các hàng hóa - dịch vụ trong phạm vi hoạt động của một cơ quan. Việc xác định một cách toàn diện sẽ cho thấy rõ đầy đủ quy mô hoạt động của một cơ quan.

Nguyên tắc 4: Có thể đo lường được

Để đảm bảo trách nhiệm giải trình của đơn vị nhận NS, việc xác định kết quả đầu ra phải đưa ra các chuẩn mực rõ ràng về cách thức đánh giá hoạt động của cơ quan đơn vị. Nội dung quan trọng là các thông tin đưa ra phải đầy đủ, chính xác. Để có được đầy đủ thông tin cần xác định một hệ thống thông tin định kỳ và có hệ thống. Những thông tin này giúp cơ quan đơn vị báo cáo về tiến độ thực hiện một cách chính xác, kịp thời, qua đó giúp cho việc so sánh kết quả hoạt động của mình qua các thời kỳ khác nhau. Biện pháp tốt nhất để kiểm tra xem các thông tin có đầy đủ không là xem nó có đáp ứng được yêu cầu của người sử dụng mới không?

3.4- Sự cần thiết phải áp dụng lập dự toán ngân sách theo kết quả đầu ra gắn với khuôn khổ chi tiêu trung hạn vào Việt Nam

3.4.1-Khái quát khuôn khổ chi tiêu trung hạn

NSNN thông thường được soạn lập theo chu kỳ hàng năm nhưng để đảm bảo kỷ luật tài khóa tổng thể, hiệu quả phân bổ và hiệu quả hoạt động thì việc xem xét các sự kiện ngoài chu kỳ hàng năm nhất là tình hình kinh tế vĩ mô, những nguồn thu dự kiến và chính sách chi tiêu của Chính phủ trong trung hạn là rất cần thiết. Do vậy, việc lập ngân sách hàng năm không thể được thực hiện một cách hiệu quả nếu không được kết nối với việc lập kế hoạch thu - chi ngân sách trong khuôn khổ nhiều năm.

Khuôn khổ chi tiêu trung hạn về hình thức là một bản kế hoạch chi ngân sách trong nhiều năm (thường từ 3-5 năm). Thực chất, đây là sự thay đổi về quy trình soạn lập ngân sách. Trong quy trình này, giới hạn về nguồn lực cho các Bộ, ngành được phân bổ từ trên xuống trong một số năm kết hợp với các dự toán được xây dựng từ dưới lên bao gồm toàn bộ chi phí để thực hiện các chính sách hiện tại cũng như các chính sách mới theo các ưu tiên chiến lược Quốc gia trong phạm vi tổng nguồn lực đã được phân bổ. Sở dĩ quy trình này được gọi là “trung hạn” vì nó cho thấy số liệu trên cơ sở triển vọng cho năm ngân sách (n+1) và các năm tiếp theo (n+2) và (n+3).

MTEF được xem là một quy trình dự toán ngân sách và kế hoạch hóa, đảm bảo tính minh bạch Chính phủ và các cơ quan Trung ương, thiết lập một cam kết chắc chắn trong phân bổ nguồn lực công cộng cho những chiến lược ưu tiên của mình, trong khi vẫn đảm bảo kỷ luật tài khóa tổng thể. Quy trình này gồm hai tiểu quy trình: thiết lập các chỉ tiêu tài chính và phân bổ nguồn lực cho các ưu tiên chiến lược theo các chỉ tiêu này. “Phân bổ theo ưu tiên chiến lược” đòi hỏi xác định được ưu tiên chiến lược của Chính phủ và các Bộ, ngành.

Bảng 3.1: Mối liên hệ giữa MTEF và mục tiêu của quản lý chi tiêu công

Mục tiêu của Quản lý chi tiêu công	MTEF
1. Kỷ luật tài khóa tổng thể	Xác định gói ngân quỹ. Tăng cường kiểm soát xu hướng chi tiêu của các đơn vị. Chỉ rõ khó khăn với những đề xuất chi tiêu mới và sự cần thiết có các biện pháp tiết kiệm và tạo nguồn thu mới. Xác lập trần ngân sách cứng nhưng có thể dự báo được.
2. Hiệu quả phân bổ	Tái phân bổ cho những cách sử dụng ưu tiên trong từng giai đoạn. Có thời gian dài hơn để cân nhắc các quyết định, chính sách. Khởi thông và tập trung vào việc dự thảo ngân sách, vào các chính sách, chương trình mới. Dự thảo chỉ cần chú ý đến các đề xuất mới. Tránh cho đơn vị khỏi mất thời gian về các đề xuất hiện có.
3. Hiệu quả hoạt động	Dựa trên những sản phẩm đầu ra và kết quả đầu ra rõ ràng.

3.4.2- Sự cần thiết

Lập dự toán NS theo kết quả đầu ra gắn với MTEF sẽ giúp khắc phục các yếu kém của phương thức soạn lập NS hiện nay như việc tự ý cắt giảm dự toán các khoản chi được Đảng, Chính phủ ưu tiên như sự nghiệp giáo dục, sự nghiệp y tế để chi hành chính, tách riêng NS chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển, cơ sở phân bổ NS không rõ ràng, hiệu quả phân bổ và hiệu quả hoạt động không cao, không khuyến khích các đơn vị tiết kiệm kinh phí... Vì vậy, những lý do cụ thể dẫn đến sự cần thiết áp dụng phương thức lập NS theo kết quả đầu ra với MTEF là:

Thứ nhất: Lập dự toán NS theo kết quả đầu ra gắn với MTEF được thực hiện trên cơ sở thừa nhận nguồn lực là hạn chế và không thể tăng lên trong thời kỳ trung hạn, đây cũng chính là thực trạng của NSNN. Do vậy, cần tập trung vào việc đạt được các kết quả cao hơn từ những nguồn lực hiện có.

Thứ hai: Lập dự toán ngân sách theo kết quả đầu ra gắn với MTEF yêu cầu dự toán nguồn lực ngân sách phải có tính bao quát, tập trung, nghĩa là phải phản ánh mọi khoản thu hợp pháp vào dự toán ngân sách để có thể kiểm soát được nguồn thu, nhờ vậy, việc hoạch định chi tiêu không bị lệch lạc, hạn chế được tham nhũng thất thoát.

Thứ ba: Lập dự toán ngân sách theo kết quả đầu ra gắn với MTEF chú trọng tới việc xác định và đánh giá hiệu quả hoạt động của các Bộ, ngành, địa phương và các CQNN trong việc hoàn thành các mục tiêu đề ra, hiệu quả trong sử dụng nguồn lực. Ở Việt Nam hiện nay, tính hiệu quả đang là vấn đề bức xúc và được nhiều người quan tâm. Tại các kỳ họp của Quốc hội khóa XI và HĐND các cấp, nhiều đại biểu đã chất vấn Bộ trưởng, thủ trưởng các đơn vị có liên quan về tính hiệu quả của một số công trình như: Dự án nhà máy lọc dầu Dung Quất; Nghi Sơn; việc phát triển “lạm phát” KCN ở các địa phương đã làm cho không ít tình rơi vào “tiến thoái lưỡng nan” như KCN Nomura Hải Phòng thành lập năm 1994 với quy mô hơn 150ha, đến nay mới cho thuê được 39ha; KCN DaewooHanel Hà Nội quy mô trên 200ha mà cả chục năm nay mới cho thuê được 5ha... Theo ông Nguyễn Văn Phát - Đại biểu Quốc hội tỉnh Thanh Hóa thì tình trạng “lạm phát” KCN là khá lớn, tình nào cũng quy hoạch

vài KCN nhưng tỷ lệ lấp đầy chưa đến 50%. Những chỉ số hiệu quả hoạt động này sẽ cho phép Chính phủ mà cụ thể là Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Quốc hội có thể đánh giá các CQNN dựa trên kết quả hoạt động, số lượng và chất lượng dịch vụ cung cấp hơn là chỉ dựa trên mức độ chi tiêu theo đầu vào như hiện nay.

Thứ tư: Lập dự toán ngân sách theo kết quả đầu ra gắn với MTEF là kế hoạch cuốn chiếu cho tất cả các cơ quan, đơn vị trong nhiều năm, trong đó phải tính đến cả các khoản trong và ngoài ngân sách. Nó được xây dựng trên cơ sở tiếp tục thực hiện những chính sách hiện hành và các chính sách cam kết thực hiện trong tương lai. Khắc phục tình trạng dự toán NSNN được lập hàng năm tốn thời gian, tiền bạc, dễ “đụng chạm” và dễ nảy sinh cơ chế “xin cho”.

Bảng 3.2: Minh họa chu trình cuốn chiếu đối với MTEF thời hạn 3 năm

2003	2004	2005			
Lập NS 2004	2004	2005	2006		
	Lập NS 2005	2005	2006	2007	
		Lập NS 2006	2006	2007	2008

Thứ năm: Trong dự toán ngân sách theo kết quả đầu ra gắn với MTEF do mọi khoản chi đều phải có mục đích và được đặt trong sự ràng buộc của mức trần nên mọi động thái chi tiêu quá mức đều bị kèm giữ. Vì vậy, nếu dự toán NSNN Việt Nam được lập theo đầu ra thì sẽ không thể có chuyện chi tiêu, mua xe ô tô vượt định mức, lãng phí như vụ PMU 18 thời gian qua.

Thứ sáu: Trong dự toán ngân sách theo kết quả đầu ra gắn với MTEF, có sự gắn kết chặt chẽ giữa các khoản chi thường xuyên và các khoản chi đầu tư phát triển trong những hoạt động tạo ra các đầu ra. Nên đảm bảo được sự điều hòa giữa các năm NS trong kỳ trung hạn, tránh tình trạng bị động về vốn, đồng thời khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải, không đúng định hướng, thiếu căn cứ khoa học của NSNN trong giai đoạn hiện nay. Nâng cao hiệu quả phân bổ các nguồn lực hiện có.

Thứ bảy: Trong dự toán ngân sách theo kết quả đầu ra gắn với MTEF, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong chi tiêu NS được tôn trọng và nâng cao. Tính minh bạch chi NS có tầm quan trọng trong việc giải trình trước công dân về

việc phân bổ nguồn lực tài chính của Nhà nước và giải trình về chất lượng chi tiêu NS tổng thể. Tính minh bạch chi NSNN cũng rất quan trọng đối với các nhà tài trợ - những người tất nhiên sẽ không hài lòng khi họ hỗ trợ nguồn lực tài chính nhưng lại không có đầy đủ thông tin tin cậy để đánh giá số tiền tài trợ được sử dụng vào việc gì và sử dụng như thế nào? Ngoài ra, tính minh bạch tài chính còn có tầm quan trọng để nâng cao hiệu quả quản lý chi tiêu ngân sách.

3.5- Xây dựng quy trình soạn lập NS theo kết quả đầu ra gắn với MTEF

Lập dự toán NS theo kết quả đầu ra gắn với MTEF gồm bảy bước công việc được thực hiện từ Trung ương xuống cơ sở và từ dưới cơ sở lên được thể hiện qua sơ đồ 3.1:

Bước một: Định hình khuôn khổ kinh tế vĩ mô 3 năm

Chính phủ, Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư phát triển khuôn khổ kinh tế vĩ mô để xây dựng chính sách tài khóa trung hạn 3-5 năm. Điểm mấu chốt của bước này là tiến hành phân tích và dự báo khả năng nguồn lực dựa trên dự báo tăng trưởng kinh tế. Trong quá trình phân tích, cần tập trung gắn kết dự báo kinh tế với mục tiêu chính sách tài khóa.

Gắn kết dự báo kinh tế với mục tiêu chính tài chính: Các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô cần được phân tích trong khuôn khổ chiến lược cho khoảng thời gian từ 3-5 năm: GDP đầu người, tốc độ tăng trưởng GDP, cơ cấu GDP theo ngành, tỷ lệ nợ/GDP, dự trữ ngoại tệ, kim ngạch xuất - nhập khẩu, tỷ lệ lạm phát, cơ cấu thu NSNN, tốc độ tăng thu nội địa, khả năng thu hút vốn đầu tư nước ngoài... Trên cơ sở này, dự báo diễn biến các nguồn lực tài chính quốc gia từ 3 - 5 năm.

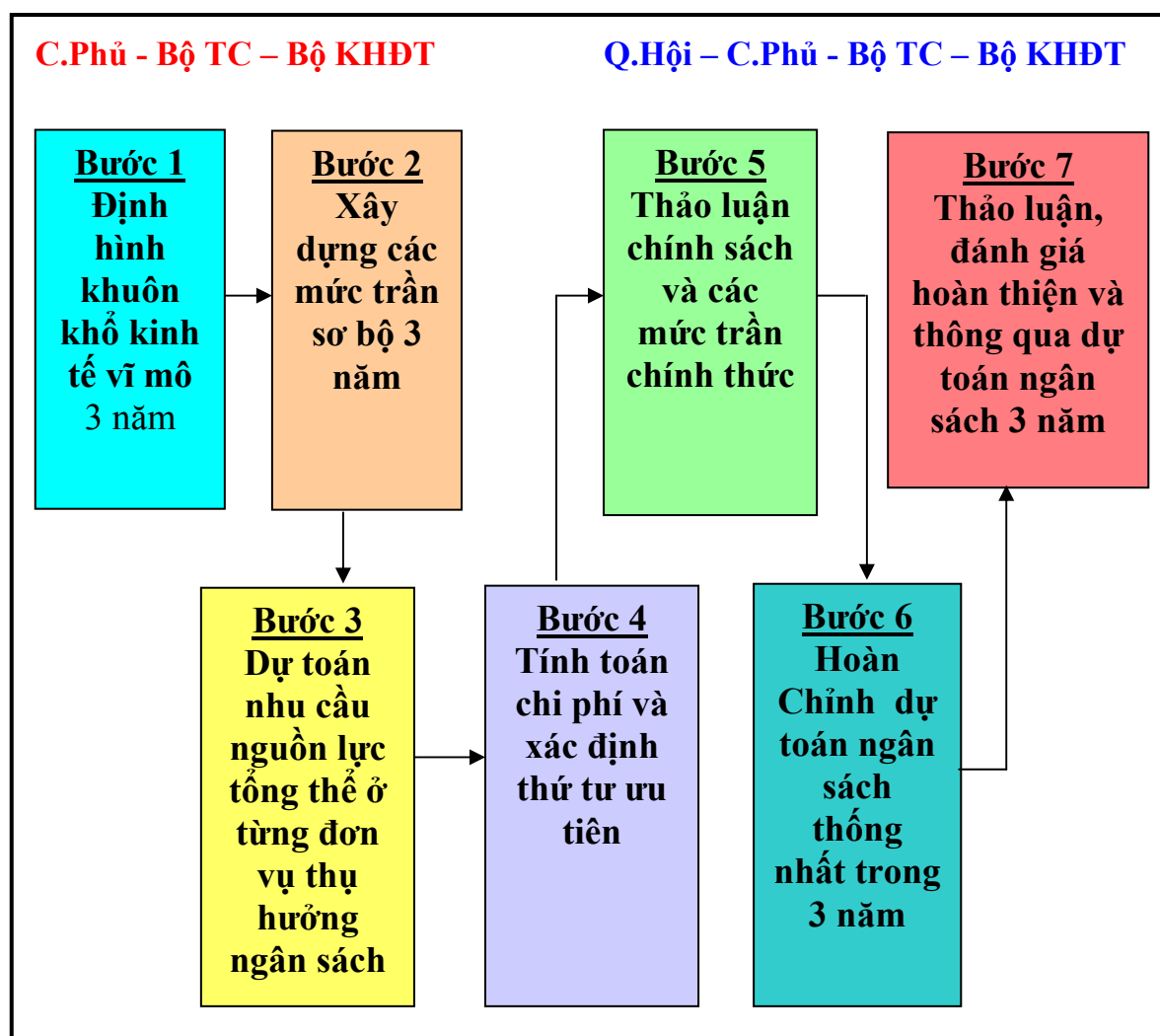
Bước hai: Xây dựng các mức trần sơ bộ 3 năm

Tiến hành song song với bước một và bao hàm tiến trình đánh giá các lĩnh vực ưu tiên để xác định chi phí và xây dựng mức trần về phân bổ nguồn lực cho 3 năm giữa các ngành, các địa phương. Sau khi xác định các lĩnh vực ưu tiên, Chính phủ, Bộ Tài chính cùng Bộ Kế hoạch và Đầu tư xây dựng các chính sách, chương trình tổng thể liên quan đến nhiều Bộ, ngành và địa phương để phục vụ các lĩnh vực ưu tiên đã lựa chọn và tính toán chi phí cho các chính sách, chương trình được chấp thuận. Tiếp đến tiến hành cân đối chi phí với nguồn lực sẵn có được dự toán trong

khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn từ đó định ra mức trần sơ bộ cho các lĩnh vực ưu tiên.

Bộ Tài chính và Bộ kế hoạch và Đầu tư căn cứ trên mức trần sơ bộ của từng lĩnh vực ưu tiên sẽ phân bổ và thông báo mức trần sơ bộ riêng cho các đơn vị thụ hưởng NS có liên quan và các mức trần này sẽ được áp dụng từ 3 - 5 năm.

Sơ đồ 3.1: Quy trình lập dự toán NS theo kết quả đầu ra gắn với MTEF



Bước ba: Dự toán nhu cầu nguồn lực tổng thể ở từng đơn vị thụ hưởng ngân sách

Đây là bước công việc quan trọng được thực hiện bởi các đơn vị thụ hưởng ngân sách. Trong bước công việc này, trên cơ sở của các lĩnh vực ưu tiên, các đơn vị xác định nhiệm vụ, mục tiêu, đầu ra, hoạt động và đầu vào của mình sao cho đảm

bảo nguồn lực mà đơn vị thụ hưởng sẽ được sử dụng để phục vụ các lĩnh vực ưu tiên. Để thực hiện tốt nội dung này, các đơn vị cần nắm chắc một số vấn đề sau:

- **Hiện tại đơn vị đang ở đâu?** Tức là phải tiến hành xem xét và đánh giá môi trường kinh tế - xã hội, như đánh giá thực trạng nguồn lực, môi trường, cơ hội và thách thức, điểm mạnh điểm yếu của đơn vị. Đây được xem là những vấn đề cốt lõi phản ánh rõ nhất tình hình của đơn vị.

- **Muốn đi đến đâu?** Đây là câu hỏi nhằm chỉ ra nhiệm vụ của đơn vị, theo đó nhiệm vụ của đơn vị phải hướng đến việc hoàn thành các thứ tự ưu tiên đã đặt ra. Với thực trạng hiện tại, việc thiết lập các mục tiêu chiến lược phát triển cần xét trên các khía cạnh: Quản lý tốt, thể chế lành mạnh, tăng trưởng bền vững, nguồn nhân lực.

- **Làm thế nào để đi đến đó?** Tức là từ chiến lược chuyển thành hành động kế hoạch và lập ngân sách, tổ chức thực hiện chiến lược để đạt mục tiêu. Nhưng mục tiêu của đơn vị là gì? Có 5 nhóm mục tiêu sau:

Nhóm mục tiêu năng suất; nhóm mục tiêu tăng trưởng; nhóm mục tiêu lợi nhuận; nhóm mục tiêu hiệu quả; nhóm mục tiêu mang tính phục vụ cộng đồng.

Một đơn vị để hoàn thành nhiệm vụ đề ra có thể có nhiều mục tiêu nhưng chúng không nhất thiết phải cùng một nhóm. Tuy nhiên, đơn vị cần tránh đặt ra các mục tiêu “lệch pha” nhau như cùng một lúc vừa đặt ra mục tiêu phục vụ cộng đồng vừa đặt ra mục tiêu lợi nhuận để đảm bảo tính khả thi khi thực hiện.

- **Những mục tiêu này cần có các đầu ra là gì?**

Các đầu ra có thể dễ hoặc không dễ xác định song yêu cầu chung là chúng phải đảm bảo: Cụ thể; có thể đo lường được; có thể đạt được; phải thực tế và có thời gian. Trong đó, có thể đo lường được là một yêu cầu quan trọng và các đầu ra phải được đo ít nhất ở một trong số các khía cạnh sau:

+ **Số lượng các đầu ra cần có:** Được xác định dựa trên những đánh giá mức cầu và cung về đầu ra trên cơ sở:

- Đảm bảo được mức độ hiện thời của các nhu cầu.
- Đảm bảo đáp ứng được mức tăng lên về nhu cầu do tình trạng tăng dân số, phát triển kinh tế - xã hội.

- Đảm bảo chất lượng đầu ra.

+ *Chất lượng các đầu ra*: Do có nhiều loại đầu ra khác nhau nên có nhiều tiêu chuẩn để xác định chất lượng các đầu ra song tiêu biểu có các tiêu chuẩn sau : phù hợp với mục tiêu đề ra; mức độ hoàn chỉnh; tầm ảnh hưởng; tính rủi ro; sự hài lòng của người thụ hưởng và tính hợp pháp.

+ *Tính đúng lúc*: Phản ánh mức độ phù hợp về mặt thời gian của các đầu ra.

- Để có các đầu ra cần phải thực hiện những hoạt động nào?

Số lượng các đầu ra cần đạt được sẽ quyết số lượng hoạt động cần thiết tiến hành và mỗi một đầu ra sẽ thường có một số hoạt động liên quan.

Trong lập dự toán NS theo đầu ra gắn với MTEF, NS được lập dựa trên kế hoạch thực hiện các hoạt động này trong 3 - 5 năm và để đảm bảo rằng tất cả các hoạt động đều được lập kế hoạch (cũng là đảm bảo cho việc tính đúng, tính đủ nhu cầu tổng thể của đơn vị) thì cần phải tính đến cả 4 loại hoạt động sau:

+ *Hoạt động hành chính*: là các hoạt động liên quan đến việc điều hành đơn vị như hoạt động của các phòng ban chức năng, hoạt động bảo dưỡng xe cộ, thiết bị ... Các chi phí liên quan đến hoạt động này được xem là chi phí quản lý.

+ *Hoạt động dịch vụ*: là những hoạt động liên quan đến việc cung cấp dịch vụ cho công chúng hay cho phần còn lại của Chính phủ. Đây là hoạt động chủ chốt quyết định sự tồn tại của một đơn vị. Ví như việc soạn lập NSNN là một hoạt động dịch vụ mà Bộ Tài chính thực hiện cho các bộ phận khác của Chính phủ .

+ *Hoạt động đầu tư*: là các hoạt động liên quan đến việc phát triển các cơ sở hạ tầng hay các trang thiết bị mới. Các hoạt động đầu tư thường được thể hiện dưới dạng các dự án.

+ *Hoạt động hành chính hay dịch vụ bổ sung*: là những hoạt động phát sinh do có thêm cơ sở hạ tầng hay trang thiết bị mới.

Ngoài việc xác định các hoạt động cần thiết tiến hành, khi lập kế hoạch các hoạt động đòi hỏi phải đánh giá và kiểm nghiệm tính khả thi của các hoạt động này và gắn kết được các hoạt động đã - đang - sẽ tiến hành lại với nhau. Cuối cùng là đạt được sự thống nhất về trách nhiệm thực hiện các hoạt động trong đơn vị.

- Các hoạt động này cần có những đầu vào nào?

Hầu hết các hoạt động cần tiến hành để tạo ra các đầu ra sẽ đòi hỏi một loại đầu vào nào đó. Các yếu tố đầu vào thường bao gồm nhân sự, nguyên vật liệu, công cụ, hàng hóa... Khi đã xác định được các đầu vào cần thiết cho từng hoạt động, tiếp đến đơn vị phải lượng hoá các yếu tố đầu vào và thu thập thông tin để đưa ra đơn giá cho từng loại đầu vào. Căn cứ trên số lượng và đơn phí của từng loại đầu vào, đơn vị tính toán chi phí cho từng hoạt động và có xét đến tính hiệu quả chi phí. Tức là việc tính toán chi phí của hoạt động phải được cân nhắc xem liệu tất cả các đầu vào có thực sự cần thiết, hay là có thể đạt được cùng một đầu ra với đầu vào ít hơn hoặc thay thế bằng yếu tố đầu vào khác ít tốn kém hơn. Tóm lại là tìm ra một tỷ lệ tối ưu giữa đầu vào và đầu ra.

Tổng chi phí tất cả các hoạt động cũng chính là nhu cầu tổng thể về nguồn lực của đơn vị.

Có thể nói, nội dung trọng tâm của bước ba trong quy trình lập dự toán NS theo đầu ra gắn với MTEF là dự toán nhu cầu nguồn lực tổng thể của đơn vị theo các đầu ra được gắn với những mục tiêu mong đợi. Qua đó, đơn vị hoàn thành được nhiệm vụ đề ra và góp phần vào việc thực hiện thành công các ưu tiên quốc gia trong khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn được thiết lập.

Bước bốn: Tính toán chi phí và xác định thứ tự ưu tiên thực hiện các hoạt động trong 3 - 5 năm

Dựa vào khuôn khổ kinh tế trung hạn và đầu ra của các lĩnh vực ưu tiên đã được thỏa thuận, các ngành, các địa phương phát triển khuôn khổ chi tiêu chiến lược. Khuôn khổ này tập trung phân tích sự đánh đổi giữa bên trong các ngành, các lĩnh vực ưu tiên về những quyết định tài trợ và thiết lập nền tảng để xác định mức trần chi tiêu của các ngành và địa phương cho 3 năm.

Khuôn khổ chi tiêu chiến lược định hướng cho các Bộ, ngành, địa phương ra quyết định chiến lược phân phối nguồn lực. Khuôn khổ này góp phần tăng cường tính kỷ luật tài chính tổng thể và tính thống nhất trong các đơn vị thực hiện nhằm giữ vững mục tiêu đầu ra của chi tiêu công. Khuôn khổ chi tiêu chiến lược cần được phát triển trong trung hạn và phải xác định rõ ràng các nội dung:

- Mục tiêu của chính sách và vai trò của Chính phủ.

- Yêu cầu tính kỷ luật tài chính trong quản lý kinh tế vĩ mô.
- Những mục tiêu tổng thể của thu và chi công.
- Những điều kiện cần thiết để thiết lập khuôn khổ chi tiêu.
- Trách nhiệm của những cơ quan quan trọng.

Như vậy, bằng việc lựa chọn hoạt động theo thứ tự ưu tiên, đơn vị không còn lập dự toán NS theo thông lệ cũ là đơn thuần tăng giảm dự toán theo một tỷ lệ phần trăm nhất định mà dựa trên sự cân đối giữa nhu cầu với khả năng đáp ứng nhu cầu về nguồn lực. Song điều quan trọng hơn cả là nó đảm bảo cho nguồn lực hạn chế sẽ được sử dụng với hiệu quả cao nhất.

Bước năm: Thảo luận chính sách và các mức trần chính thức

Sau khi tiến hành rà soát, đánh giá, các đơn vị sẽ trình bày phần dự toán của mình tại các cuộc thảo luận chính sách dưới sự chủ trì của Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư với mục tiêu:

- Đảm bảo tính thống nhất giữa nhiệm vụ, mục tiêu, đầu ra và những hoạt động của đơn vị với các ưu tiên quốc gia.
- Xác định những vấn đề chồng chéo và trùng lặp về đầu ra và hoạt động sẽ được thực hiện giữa các đơn vị khác nhau.
- Xác lập những lĩnh vực cần có sự điều phối và phối hợp giữa các đơn vị trong quá trình lập kế hoạch và thực hiện nhiệm vụ.
- Ghi nhận những ý kiến nhận xét và phản hồi về việc sắp xếp thứ tự ưu tiên các hoạt động giữa các đơn vị trong cùng một ngành, lĩnh vực.

Sau đó, Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư tiến hành xem xét lại các mức trần sơ bộ ban đầu và tiến hành tái phân bổ lại trên cơ sở các thông tin bổ sung từ các cuộc thảo luận.

Các điều chỉnh sẽ được trình Chính phủ để thảo luận và thông qua các mức trần chính thức sau đó thông báo lại cho các đơn vị để đơn vị hoàn chỉnh dự toán NS.

Bước sáu: Hoàn chỉnh dự toán NS thống nhất trong 3 năm

Đây là bước quan trọng của tiến trình MTEF, yêu cầu các Bộ, ngành, các địa phương thực hiện soạn lập NS thống nhất, phân phối nguồn lực theo khuôn khổ trung hạn dựa vào trần nguồn lực chính thức và những ưu tiên chiến lược đã được xác định.

Việc xác định trần nguồn lực từ trên xuống với tầm nhìn trung hạn là cơ sở tiên liệu để đưa ra những quyết định có hiệu quả và chiến lược thích hợp. Tăng cường tính kỷ luật tài chính trong việc xác định trần nguồn lực của các ngành, các địa phương làm gia tăng tính dự báo dòng chảy các nguồn lực và nâng cao quyền chủ động của các ngành, các địa phương.

Bước bảy: Thảo luận, đánh giá, hoàn thiện và thông qua dự toán NS 3 - 5 năm.

Dự toán NS của các ngành, các địa phương được Bộ Tài chính tổng hợp, xem xét lại một lần nữa, sau đó trình lên Chính phủ. Chính phủ trình Quốc hội. Quốc hội thảo luận và phê chuẩn dự toán ngân sách. Tuy nhiên, Quốc hội chỉ phê chuẩn năm thứ nhất của dự toán. Các năm còn lại đơn vị tự cân đối giữa mức NS được phân bổ trong trung hạn với phần việc còn lại phải thực hiện.

3.6- Các giải pháp hỗ trợ để áp dụng lập NS theo kết quả đầu ra gắn với khuôn khổ chi tiêu trung hạn tại Việt Nam

Có nhiều những lý do khác nhau thông thường hay được dẫn ra cho việc cải cách quy trình lên kế hoạch và lập NS quốc gia, trong đó bao gồm việc nâng cao khả năng cung cấp dịch vụ, sử dụng hiệu quả hơn các nguồn lực, sử dụng nguồn vốn tập trung có mục tiêu hơn và tăng cường trách nhiệm trong việc thực thi chính sách. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện luôn phải đối mặt với những khó khăn lớn trong việc tạo ra tính liên kết giữa hai quy trình này. Thách thức cũng bắt nguồn từ yêu cầu phải đo lường kết quả và đưa kết quả đó phản ánh vào trong quy trình hoạch định chính sách. Đây là những nhân tố tích cực tương ứng và những kết cấu tổ chức hợp lý trong bối cảnh cụ thể của một nước? Đây là những công cụ phù hợp để đạt được những kết cấu và nhân tố tích cực đó? Cách tốt nhất để thực hiện được việc lên kế hoạch NS dài hạn hiệu quả là như thế nào? Từ bài học kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế

giới và tình hình thực tế tại Việt Nam, để trả lời các câu hỏi trên, có thể đưa ra một số giải pháp sau đây:

3.6.1- Phải có sự chuẩn bị chu đáo về điều kiện thực hiện và thời gian, tiếp tục mở rộng phạm vi thí điểm ra các Bộ, ngành và địa phương

Kinh nghiệm của một số nước đã triển khai hệ thống lập NS theo kết quả đầu ra cho thấy phải mất từ 5 - 10 năm để thiết lập và thực hiện thành công hệ thống quản lý và đo lường kết quả đầu ra; và cũng phải mất nhiều thời gian trong việc phát triển các kế hoạch mục tiêu chiến lược, kiểm tra dữ liệu kết quả để thiết lập những khuynh hướng và đánh giá công việc thực hiện so với mục tiêu đề ra. Vì vậy, cần phải có sự chuẩn bị thật chu đáo, cẩn thận về thời gian, các bước tiến hành và các điều kiện cần thiết trước khi đưa ra áp dụng rộng rãi trong thực tế.

- **Cần phải tăng thời gian chuẩn bị NS** để có thể dành lượng thời gian cần thiết cho các đơn vị chuẩn bị dự toán thu - chi NSNN dựa trên khuôn khổ kinh tế vĩ mô và việc xây dựng các mức trần, xác định các thứ tự ưu tiên...; giành nhiều thời gian cho các đơn vị thảo luận và các cơ quan chức năng của Quốc hội thẩm tra, xem xét trước khi phê chuẩn.

- **Phải làm tốt công tác tuyên truyền** mục đích, hiệu quả của phương thức lập NS theo kết quả đầu ra trong hệ thống quản lý ngân sách. Phải có sự định nghĩa rõ ràng về mục đích của hệ thống lập NS theo kết quả đầu ra, truyền đạt nó đến tất cả các bộ phận của các cơ quan, đơn vị, và toàn thể cán bộ công chức để họ có thể hiểu vì sao cần phải đánh giá công việc theo kết quả đầu ra và vai trò của họ trong phương thức quản lý mới là gì? những thông tin thực hiện có phù hợp với quy trình đưa ra quyết định hay không. Có như vậy mới tạo được sự đồng tình ủng hộ của những người trực tiếp tham gia thực hiện phương thức quản lý mới. Đồng thời, cũng cần có sự tuyên truyền rộng rãi ra công chúng giúp họ nắm bắt thông tin kịp thời và hiểu mục đích, yêu cầu của phương thức quản lý mới để từ đó thực hiện tốt vai trò kiểm tra, giám sát của mình đối với các cơ quan công quyền xem đã đạt mục tiêu và kết quả như thế nào? Có những tham gia, góp ý kịp thời.

- **Thực hiện thí điểm ở một vài đơn vị điển hình**, với cách tiếp cận từ từ như vậy, sẽ rút được những kinh nghiệm trong quá trình thực hiện thí điểm từ đó khắc

phục những thiếu sót, tồn tại về cơ chế chính sách; về tư tưởng nhận thức; về cách làm; tránh chủ quan, nóng vội, tạo nên nền tảng vững chắc cho sự ủng hộ phương thức quản lý mới “từ dưới lên” khi đáp ứng được hai yêu cầu là tính hợp pháp và tính thích hợp. Năm 2005, các Bộ được Thủ tướng Chính phủ chỉ định thực hiện thí điểm là Bộ Tài chính, Bộ Giáo dục - đào tạo, Bộ Y tế, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Giao thông vận tải theo phương pháp “từ trên xuống”, nhằm tính toán tổng chi dự kiến dựa trên các giả định thực tế và bền vững về tăng trưởng kinh tế, nguồn thu NS và vay nợ, cũng như tổng chi dự kiến (cả chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển) cho các tỉnh và các Bộ. Hoạt động này sẽ định hình và đồng thời chịu tác động của MTEF cấp ngành và cấp tỉnh được xây dựng theo hình thức “từ dưới lên”. Kết quả thí điểm kế hoạch tài chính và kế hoạch chi tiêu trung hạn giai đoạn (2006-2008) đã được xây dựng xong, xem như một khuôn mẫu ban đầu để tiếp tục hoàn chỉnh trong quá trình thí điểm. Năm 2006, ngoài việc thực hiện thí điểm tại các Bộ, ngành còn được mở rộng thực hiện tại 4 tỉnh, thành phố là Vĩnh Long; Bình Dương; Hà Tây và Hà Nội.

Quá trình triển khai thí điểm đã thể hiện được yêu cầu khách quan cần thiết nhằm khắc phục những nhược điểm, tồn tại của công tác lập kế hoạch; đồng thời bổ sung những căn cứ hữu ích, làm cơ sở cải thiện và nâng cao chất lượng công tác lập kế hoạch NS hàng năm.

3.6.2- Lập kế hoạch chiến lược và dự báo kinh tế vĩ mô

- **Lập kế hoạch chiến lược và dự báo kinh tế vĩ mô là nền móng** cho toàn bộ quá trình lập dự toán NS theo kết quả đầu ra gắn với MTEF vì nó làm cơ sở cho việc định hình một khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn mà dựa vào đó các đơn vị thụ hưởng NS xác định nhiệm vụ, mục tiêu, đầu ra, hoạt động và các đầu vào để xây dựng nên dự toán ngân sách. Nhận thấy tầm quan trọng của việc phối hợp quy trình lập NS với quy trình kế hoạch và quản lý kết quả thực hiện. Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 33/2004/CT-TTg ngày 23/9/2004, về lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2006 - 2010. Chỉ thị yêu cầu có một quá trình lập kế hoạch với sự tham gia rộng rãi hơn so với quá trình lập kế hoạch trước. Chỉ thị cũng khuyến khích các cơ quan xây dựng các chiến lược của mình xoay quanh việc hoàn thành

những kết quả mong muốn cần đạt được và tập trung ít hơn vào các yếu tố đầu vào như là những chỉ tiêu kế hoạch.

Để lập kế hoạch và dự báo kinh tế vĩ mô tốt cần đảm bảo được các yêu cầu sau đây:

- **Xác định được điểm xuất phát về kinh tế - xã hội.** Tức là phải đánh giá đúng thực trạng của đất nước về tình hình kinh tế - xã hội vào thời điểm mở đầu chiến lược. Phải xác định được nền kinh tế - xã hội đang ở giai đoạn nào, trình độ nào; chúng ta đang có cái gì và cần có những gì để thực hiện thành công mục tiêu và ý đồ mà chiến lược đặt ra.

- **Xác định các mục tiêu tổng quát của giai đoạn phát triển.** Những mục tiêu này phải thể hiện một cách tập trung những biến đổi quan trọng nhất của nền kinh tế và đời sống xã hội, những mốc mới phải đạt được trên con đường phát triển của đất nước. Ở các nước có nền kinh tế đạt mức tăng trưởng cao như: Nhật Bản; Hàn Quốc; Đài Loan người ta không định ra mục tiêu cao ngay lúc ban đầu mà trong quá trình thực hiện chiến lược sẽ điều chỉnh cho phù hợp với bối cảnh mới; đây là một kinh nghiệm đáng để chúng ta quan tâm khi xác định các mục tiêu chiến lược.

- **Xác định các thứ tự ưu tiên chiến lược.** Các ưu tiên chiến lược phải được lựa chọn để tạo được bước đột phá nhằm đạt đến các mục tiêu chiến lược. Chúng ta đã và đang có nhiều sai sót trong việc xác định quá nhiều chiến lược ưu tiên của Quốc gia, dẫn đến nguồn lực bị phân tán và khó khăn trong điều hành.

- **Nâng cao chất lượng công việc phân tích và dự báo kinh tế vĩ mô về các nguồn lực, các lợi thế so sánh và môi trường phát triển trong thời kỳ chiến lược.** Để làm được điều này, trước hết cần chọn được mô hình dự báo phù hợp với đối tượng dự báo, tiếp theo là phải đảm bảo hệ thống dữ liệu chuyên dùng cho phân tích và dự báo. Ở các nước đang phát triển hầu hết đều tồn tại một tình trạng chung là thiếu thông tin cần thiết cho phân tích và dự báo. Hiện tượng này càng đúng hơn trong điều kiện thực tế của Việt Nam. Hiện tại, số liệu thống kê kinh tế Việt Nam do Tổng cục thống kê công bố song có thể thấy rằng các số liệu này thiếu tính hệ thống, không nhất quán, không đầy đủ và không phản ánh đúng hiện trạng của đất nước. Cho nên để nâng cao chất lượng phân tích và dự báo kinh tế vĩ mô, trước mắt cũng

như về lâu dài, Việt Nam phải xây dựng được hệ thống dữ liệu chuyên dụng cho phân tích và dự báo.

3.6.3- Thiết lập một hệ thống đo lường công việc thực hiện một cách đơn giản và dễ sử dụng

- ***Hệ thống đo lường quá phức tạp sẽ dẫn đến tốn kém nhiều chi phí và thời gian*** trong việc phân tích và báo cáo nên dễ bị thất bại và làm nản lòng những người tham gia thực hiện. Một số lượng lớn các chỉ tiêu và dữ liệu có thể trở nên cồng kềnh và tốn kém chi phí thu thập, duy trì, phân tích và báo cáo. Về vấn đề này, Ngân hàng Thế giới khuyến cáo rằng nếu tập trung quá mức đến chi tiêu và tính hợp lệ của dữ liệu thì có thể làm giới hạn tính hữu dụng thực tế với tư cách là một công cụ quản lý và đòn bẩy kích thích; đồng thời nên tránh tạo ra một hệ thống đo lường rườm rà, tránh tình trạng quan liêu trong đo lường khi mà dữ liệu thu thập không bao giờ được sử dụng. Vì vậy, nên duy trì hệ thống đánh giá công việc thực hiện tương đối đơn giản và dễ sử dụng. Cần tạo ra mối liên kết chặt chẽ giữa các tiêu chuẩn đánh giá công việc thực hiện với chính sách và khuôn khổ chiến lược, vì việc thực hiện thành công hệ thống lập NS theo kết quả đầu ra chừng mực nào đó tùy thuộc vào tiêu chuẩn đánh giá công việc thực hiện gắn kết với chính sách hay khuôn khổ chiến lược đang tồn tại.

- ***Thiết lập các tiêu chí cơ bản*** để làm căn cứ đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ của các đơn vị dựa trên các tiêu chí về khối lượng, chất lượng công việc thực hiện, thời gian giải quyết công việc, tình hình chấp hành chính sách, chế độ và các quy định về tài chính.

- ***Cần cân nhắc kỹ lưỡng và tránh việc sử dụng sai hệ thống đo lường trong quá trình đánh giá công việc thực hiện.*** Nếu việc sử dụng không thích hợp sẽ gây ảnh hưởng cho những người quản lý như: hành động không định hướng, gây tiêu cực, dẫn đến sự bóp méo chương trình hoặc báo cáo không trung thực. Tính hữu dụng của thông tin chỉ được phát huy khi nó còn hiệu lực và tỏ ra đáng tin cậy. Thông tin sẽ không được sử dụng hay không được chấp nhận, nếu như nó không chính xác và sai lệch.

- ***Phải có những quy định cụ về tiêu chuẩn hiệu quả trong các đơn vị sử dụng NS*** khi trong cơ chế kiểm soát chất lượng “đầu ra” các ràng buộc bằng chế độ, định mức, tiêu chuẩn ở “đầu vào” đã được thay bởi các tiêu chuẩn đánh giá hiệu quả chất lượng “đầu ra”. Xây dựng đầy đủ và khoa học các tiêu chí đánh giá hoạt động nhất là các tiêu chuẩn, định mức số lượng và chất lượng kết quả trong từng lĩnh vực tạo cơ sở chuẩn mực cho việc thực hiện chế độ kiểm tra, giám sát của các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền và của toàn xã hội là điều rất quan trọng và không thể thiếu. Khi giao toàn bộ trách nhiệm quản lý tài chính cho thủ trưởng đơn vị sử dụng kinh phí NSNN sau đó mới xem xét đánh giá hiệu quả của việc sử dụng số kinh phí đó, thì cũng dễ phát sinh các trường hợp các nhà quản lý giỏi có thể lạm dụng số tiền tiết kiệm được trong quá trình sử dụng kinh phí NSNN cấp để làm lợi cho cá nhân hoặc chi tiêu lãng phí, gây thất thoát tiền, tài sản của Nhà nước mà lại không đảm bảo được số lượng, chất lượng công việc đã cam kết. Nhưng chúng ta biết những khoản chi tiêu thường xuyên của NSNN không phải là những khoản chi tiêu trực tiếp gắn liền với những hoạt động sản xuất kinh doanh ở các đơn vị cơ sở mà là những khoản chi tiêu gắn liền với việc thực hiện các chức năng của Nhà nước, tức là gắn liền với việc đáp ứng các nhu cầu chung, nhu cầu có tính chất toàn xã hội. Vì thế, hiệu quả của các khoản chi tiêu thường xuyên của NSNN cũng phải được xem xét dựa trên cơ sở đánh giá mức độ hoàn thành các mục tiêu kinh tế - xã hội chung của toàn xã hội, tầm ảnh hưởng, tính rủi ro, sự hài lòng của người thụ hưởng và tính hợp pháp. Đây thực sự là một vấn đề rất khó khăn khi triển khai áp dụng phương thức quản lý mới vì đặc điểm của việc quản lý và kiểm soát chi NSNN khó đo lường bằng các chỉ tiêu định lượng.

3.6.4- Có sự đồng tình ủng hộ, nhất trí, quyết tâm cao của Chính phủ, các cơ quan, ban ngành có liên quan đến lập dự toán NSNN

- ***Nghĩa là, Chính phủ phải cam kết ủng hộ việc thực hiện lập dự toán NS theo kết quả đầu ra gắn với khuôn khổ chi tiêu trung hạn*** để đưa ra các cơ chế, chính sách có tính chất quyết định liên quan đến cải cách hành chính, nhằm tạo ra một hành lang pháp lý đối với việc quản lý chi tiêu công. Việc hoạch định chính sách và tổ chức thực hiện phải tuân thủ nghiêm ngặt kỷ luật tổng thể mà MTEF đã đặt ra.

Thực hiện điều này không chỉ đảm bảo cho tính khả thi của chính sách mà còn đảm bảo sự ổn định của nền kinh tế như giữ cho NS không bị thâm hụt quá mức hay rơi vào tình trạng khủng hoảng nợ. Cần có các văn bản quy định rõ trách nhiệm của các Bộ, ngành, của từng cơ quan, đơn vị trong việc quản lý ngân sách, xác định rõ nhiệm vụ, mục tiêu hoạt động của từng đơn vị là gì, cần cung cấp đầu ra là gì và tại sao? Nhằm nâng cao chất lượng công tác lập dự toán ngân sách. Xoá bỏ triệt để cơ chế “xin-cho”, bởi trong cơ chế này tính hiệu quả sẽ bị xem nhẹ trong khi với MTEF thì tính hiệu quả phải được đặt lên hàng đầu. Nếu không có sự ủng hộ mạnh mẽ của các nhà lãnh đạo cấp cao thì không thể nào tiến tới thay đổi cơ chế và hệ thống quản lý NS theo kết quả đầu ra không được thể chế hóa và phổ biến áp dụng rộng rãi trong thực tiễn.

- Các đơn vị, cá nhân có liên quan đến lập dự toán NSNN phải tuân thủ nghiêm ngặt những nguyên tắc của MTEF và không được lùi bước trước những khó khăn, thách thức; phải nỗ lực tháo gỡ những vướng mắc trong quá trình chuẩn bị cũng như trong khi thực hiện. Một trở ngại cơ bản chúng ta sẽ gặp trong việc thực hiện hệ thống lập NS theo kết quả đầu ra là thiếu các chuyên gia am hiểu về quy trình chiến lược lập NS và thiếu kinh nghiệm trong quá trình triển khai. Vì vậy, phải tăng cường đào tạo và bồi dưỡng đội ngũ cán bộ để nâng cao năng lực, kỹ năng xử lý công việc, trình độ chuyên môn nghiệp vụ, khả năng nắm bắt công việc. Đó là yếu tố quan trọng làm thay đổi văn hóa quản lý. Một khi người cán bộ quản lý và công chức hiểu được hệ thống lập NS theo kết quả đầu ra vận hành như thế nào thì họ sẽ đánh giá được tiềm năng để thực hiện.

3.6.5- Gắn kết chặt chẽ quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của người quản lý trong hệ thống lập NS theo kết quả đầu ra

Khi đo lường, đánh giá công việc thực hiện phải gắn kết việc đo lường với trách nhiệm và quyền hạn của người ra quyết định. Quyền hạn và trách nhiệm phải gắn bó với nhau để vừa có thể tạo ra và tối đa hóa động lực phát triển, vừa điều tiết việc sử dụng quyền hạn đó theo đúng mục tiêu. Người quản lý phải có trách nhiệm đối với các kết quả thực hiện của mình khi họ được trao quyền quyết định và tính linh hoạt để chuyển nguồn lực từ hoạt động kém hiệu quả sang hoạt động có hiệu quả

hơn. Không có quyền lực thì người quản lý không thể hành động để cải thiện công việc thực hiện được. Tuy nhiên, người quản lý được giao quyền đến đâu và chịu trách nhiệm đến mức độ nào để vừa tạo động lực cần thiết, vừa có thể kiểm soát được hoạt động của đơn vị nhằm đạt các mục tiêu đặt ra là vấn đề quan trọng cần được xác định cụ thể và điều chỉnh từng bước trên cơ sở thực tiễn. Để phát huy quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm cần:

Xây dựng và ban hành đầy đủ khuôn khổ pháp lý về cơ chế tự chủ và tự chịu trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị, đảm bảo cho họ có đủ quyền tự chủ về tổ chức, về tài chính và quản lý để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình, đạt mục tiêu kế hoạch đặt ra, thường xuyên hướng tới việc nâng cao hiệu quả và chất lượng phục vụ. Nội dung trọng tâm của các văn bản pháp lý là phân định rõ quyền hạn và trách nhiệm của đơn vị, thủ trưởng đơn vị, xác định rõ các chức năng, nhiệm vụ, công việc của từng đơn vị để có cơ sở xác định, tính toán kinh phí căn cứ vào kết quả và chất lượng hoạt động; khen thưởng, kỷ luật nghiêm minh, đề cao trách nhiệm cá nhân, khắc phục tình trạng chưa rõ ràng và chưa đồng bộ về chế độ trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu cơ quan, tổ chức hành chính như hiện nay.

Hoàn thiện công tác cán bộ - tiền lương. Để thực hiện giao quyền tự chủ và đảm bảo quyền tự chủ đó phát huy hiệu quả thì công tác cán bộ, trong đó đặc biệt thủ trưởng đơn vị đóng vai trò then chốt. Thủ trưởng cơ quan, đơn vị chịu trách nhiệm rất lớn đối với sự thành bại của đơn vị mình. Thực hiện nguyên tắc người phụ trách công việc có quyền hạn và trách nhiệm trong việc tuyển chọn, sử dụng cán bộ, công chức dưới quyền. Xây dựng chế độ tiền lương - tiền thưởng sao cho vừa đảm bảo nguyên tắc công bằng vừa gắn với kết quả và hiệu quả công việc trong khi việc đánh giá kết quả hiệu quả công việc của mỗi cán bộ viên chức nói riêng, mỗi cơ quan đơn vị nói chung không đơn giản, do còn thiếu những tiêu chí đánh giá cả về định lượng cũng như định tính. Quy định thu nhập của cán bộ - viên chức bị khống chế như hiện nay sẽ không khuyến khích các đơn vị nâng cao hiệu quả hoạt động, tiết kiệm kinh phí. Chính điều này đã dẫn đến tình trạng các đơn vị có nguồn thu cao muốn tăng thu nhập cho nhân viên phải để ngoài sổ sách một khoản khi báo cáo.

Tăng cường năng lực của hệ thống kiểm soát nội bộ. Xây dựng môi trường hệ thống kiểm soát nội bộ lành mạnh, minh bạch, công khai trong các cơ quan - đơn vị. Kiểm soát nội bộ là công cụ quản lý hữu hiệu nhằm đạt các mục tiêu tăng cường kỷ luật, tiết kiệm, hiệu quả và kinh tế của các hoạt động để cung cấp các sản phẩm và dịch vụ có chất lượng. Có cơ chế giám sát chặt chẽ đảm bảo quyền hạn được sử dụng đúng quy định, không để lạm quyền, lộng quyền làm thất thoát tài sản của Nhà nước.

3.6.6- Đảm bảo tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tài chính

Minh bạch tài chính là xu thế tất yếu. Minh bạch tài chính thường được dùng để chỉ mức độ có sẵn, chính xác và chi tiết các báo cáo tài chính. Công khai các báo cáo tài chính là một trong những cơ sở quan trọng để người dân, với tư cách là người đóng thuế, ngoài việc biết được tiền thuế của mình đã được Chính phủ sử dụng như thế nào, còn có thể giám sát hoạt động và sử dụng tài sản nhà nước của các đơn vị cũng như tham gia góp ý vào các vấn đề mang tính quốc sách cho nước nhà. Ngoài ra, nó còn có tác dụng giúp các nhà đầu tư hiểu biết toàn diện về những gì đang xảy ra trong một Quốc gia và giúp giảm thiểu rủi ro mà các nhà đầu tư phải đối mặt; giúp các nhà tài trợ biết được số tiền tài trợ của họ được sử dụng vào việc gì và sử dụng như thế nào? Kinh nghiệm trên thế giới cho thấy chi tiêu NSNN không tạo ra các dịch vụ hiệu quả về mặt chi phí nếu như không có các thể chế đảm bảo tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. Tính minh bạch đòi hỏi phải có các quy trình kế toán, báo cáo NS và tài chính rõ ràng trong khu vực nhà nước. Trách nhiệm giải trình đòi hỏi phải có sự giám sát hiệu quả, không chỉ bởi các cơ quan Nhà nước, mà còn bởi các cơ quan được bầu chọn và bởi công chúng rộng rãi. Để đảm bảo tính minh bạch và trách nhiệm giải trình về tài chính cần thực hiện một số nội dung sau:

Một là: Cải thiện tính minh bạch và trách nhiệm giải trình bằng cách công khai dự toán, các báo cáo tài chính và báo cáo kiểm toán, các ý định của Chính phủ trong một lĩnh vực, chính sách cụ thể với người dân một cách kịp thời. Thúc đẩy nhu cầu nâng cao tính trách nhiệm thông qua việc khuyến khích nhân dân và các phương tiện thông tin đại chúng trao đổi về các vấn đề quản lý tài chính công, vì trước sức ép của dư luận xã hội, đòi hỏi các đơn vị phải từng bước cải thiện và nâng cao chất lượng hoạt động của mình; giảm thiểu tối đa những sai phạm trong quản lý, điều

hành; tạo ra một sân chơi bình đẳng giữa các thành phần kinh tế, tất cả các khoản trợ cấp bất hợp lý và những chính sách ưu đãi nếu có sẽ được phát hiện từ việc công khai này. Có cơ chế tập hợp đầy đủ, kịp thời những mối quan tâm, thắc mắc của người dân và khi cần, đáp lại bằng việc điều chỉnh cách thức phân bổ nguồn lực tài chính công.

Hai là: Củng cố và cải tiến báo cáo tài chính thông qua việc tinh giản số lượng báo cáo và lập các báo cáo về tác động của chi ngân sách.

Ba là: Tất cả các NS được đề xuất và thực hiện ở cả cấp Trung ương và cấp địa phương, cần được đăng tải rộng rãi trên báo chí và các phương tiện truyền thông khác để người dân có thể tiếp cận và tất cả các quyết định NS cần được công khai trong các cuộc họp để báo chí và công chúng có thể xem xét, phản biện.

Bốn là: Phân định rõ chức năng và quyền hạn của các tổ chức trong bộ máy Nhà nước. Qua đó nâng cao trách nhiệm giải trình của họ khi tham gia thực hiện lập dự toán ngân sách.

Năm là: Ban hành dưới dạng luật hay các quy định quy định cụ thể, rõ ràng về tính minh bạch trong chi tiêu công. Khắc phục tình trạng có quá nhiều văn bản hướng dẫn dưới luật, chưa kể là có cả những văn bản trái luật khiến người dân lúng túng trong thực hiện và giám sát việc thực hiện theo quy định pháp luật của các CQNN.

3.6.7- Phát triển hệ thống thông tin

- **Kết hợp kiểm tra quá trình thực hiện đầu ra với đánh giá kết quả để đảm bảo quyết định đưa ra là hợp lý.** Đánh giá và kiểm tra là những yếu tố quan trọng của sự vận hành hệ thống lập NS theo kết quả đầu ra, chúng có sự hỗ trợ qua lại lẫn nhau. Kiểm tra qua các dữ liệu thường chỉ cung cấp cho người quản lý biết các vấn đề thực hiện kết quả đầu ra, nhưng không có phân tích thêm, do vậy không đưa ra những giải pháp để giải quyết vấn đề. Còn đánh giá, phân tích mối quan hệ giữa nguyên nhân, kết quả và đầu ra để đưa ra những khuyến nghị hành động, là sự bổ sung hữu ích nhằm đơn giản hóa cách thức giám sát công việc thực hiện qua dữ liệu.

- **Tăng cường hệ thống thông tin quản lý.** Trước đây, ở Việt Nam cũng như trên nhiều nước, công tác phát triển hệ thống thông tin quản lý tài chính chủ yếu giao

cho các vụ và đơn vị riêng rẽ, mà không chú ý đến các dòng lưu chuyển thông tin hết sức quan trọng giữa các bộ phận trong hệ thống và giữa hệ thống với bên ngoài. Kết quả là, các thông tin hiện nay manh mún, phân tán về mặt công nghệ và hoạt động chông chéo, mâu thuẫn nhau. Kết quả cuối cùng là sự không đồng bộ, không thống nhất và không chính xác về các dữ liệu tài khóa, thiếu minh bạch và giảm khả năng kiểm soát. Chính phủ đã bắt đầu khởi động việc hiện đại hóa các hệ thống quản lý Kho bạc và Ngân sách cốt lõi của mình. Nhìn từ góc độ thể chế, do thiếu một hệ thống kế toán chung nên đã dẫn đến các báo cáo tài chính không thống nhất, gây khó khăn cho việc so sánh. Hiện tại, đang song song tồn tại 3 hệ thống thông tin quản lý tài chính trong các cơ quan tài chính, trong Kho bạc nhà nước và trong các đơn vị sử dụng ngân sách. Việc thiếu một hệ thống NS hợp nhất và tích hợp đã khiến cho công tác giám sát thu và chi NS trở nên khó khăn, dẫn đến đánh giá sai lệch về tình hình tài khóa, có thể gây ra các hệ quả đe dọa sự ổn định tài khóa. Thiếu hệ thống hợp nhất và tích hợp còn làm cho công tác đánh giá quá trình phân bổ NS nói chung và phân bổ NS cho xóa đói giảm nghèo nói riêng trở nên khó thực hiện và tương tự, việc so sánh giữa kế hoạch NS và kết quả thực hiện NS cũng trở nên khó khăn. Đây còn là một trở ngại cho việc thực hiện thành công phân cấp và trao quyền tự chủ.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo cáo chung của Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới với sự hỗ trợ của nhóm các nhà tài trợ cùng mục đích, “Việt Nam quản lý chi tiêu công để tăng trưởng và giảm nghèo”. Nhà xuất bản Tài chính.
2. Bộ Tài chính (2003), “Luật ngân sách nhà nước và các văn bản hướng dẫn thực hiện”. Nhà xuất bản Tài chính.
3. Dự án tài chính công Việt – Pháp, “Tài liệu bồi dưỡng kiến thức về quản lý tài chính công”. Học viện tài chính.
4. Tạp chí nghiên cứu tài chính số 02 - 2006.
5. Tạp chí Tài chính số 11 - 2006.
6. Tạp chí quản lý Ngân quỹ Quốc gia số 12 - 2006.
7. TS Vũ Đình Ánh, “Nâng cao tính tự chủ của các đơn vị sự nghiệp công lập”. Tạp chí tài chính số 02 - 2006.
8. Phan Trường Giang (2004), “Quản lý chi tiêu công trong các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp ở nước ta”. Cải cách hành chính – Vấn đề cấp thiết để đổi mới bộ máy Nhà nước, Trung tâm nghiên cứu khoa học tổ chức quản lý.
9. Lê Thị Mai Liên, “Bước tiến mới về cơ chế trao quyền tự chủ cho các cơ quan quản lý hành chính Nhà nước”. Thông tin tài chính số 06 - 2006.
10. Lê Thị Mai Liên, “Quyền tự chủ theo Nghị định 43”. Tạp chí Tài chính số 07 - 2006.
11. PGS.TS Lê Chi Mai (2004), “Tăng cường cải cách tài chính công nhằm thúc đẩy cải cách hành chính”. Cải cách hành chính – Vấn đề cấp thiết để đổi mới bộ máy Nhà nước, Trung tâm nghiên cứu khoa học tổ chức quản lý.
12. GS.TSKH Tào Hữu Phùng, “Đánh thức tiềm năng, gia tăng nguồn lực”. Tạp chí Tài chính số 09 - 2006.

13. TS Thang Văn Phúc (2004), “Thực trạng cải cách ngân sách ở Việt Nam”. Cải cách hành chính – Vấn đề cấp thiết để đổi mới bộ máy Nhà nước, Trung tâm nghiên cứu khoa học tổ chức quản lý.
14. PGS.TS Sử Đình Thành (2005), “Vận dụng phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra trong quản lý chi tiêu công của Việt Nam”. Nhà xuất bản tài chính.
15. TS Nguyễn Hồng Thắng (2004), “Chuyên đề lập Ngân sách Nhà nước theo khuôn khổ chi tiêu trung hạn”.
16. Thanh Thủy, “Một khu công nghiệp”. Tài chính ngày nay số 07 - 2006.
17. PGS.TS Trần Đình Ty (2003), “Quản lý tài chính công”. Nhà xuất bản Lao động.

Phụ lục 1: Cấu thành chi ngân sách nhà nước quyết toán năm 1999

	Ngân sách chi Chính Phủ					Chi Ngân sách NN	Địa phương
	Tổng chi	Chi đầu tư phát triển **	Khoản chi thường xuyên			Trung ương	
			Tổng	Trong đó *			
			Lương và thu nhập	VH&BD			
Tổng chi (Tỷ đồng)	84,817	33,266	51,551	23,275	16,196	45,777	39,040
Nông nghiệp, Lâm nghiệp, Thủy lợi	50,051	4,070	981	172	579	2,337	2,714
Thủy sản	275	230	46	8	31	181	94
Giao thông vận tải	10,615	9,892	723	29	605	6	4,715
Công nghiệp, trong đó:	3,499	3,409	90	4	19	1,995	1,504
- SX phân phối điện	645	606	39	1	2	63	582
- SX phân phối nước	627	618	10	1	3	20	608
Giáo dục đào tạo	13,232	3,429	9,803	5,883	2,545	2,558	10,674
Y tế	5,912	2,092	3,820	1,108	2,290	2,144	3,768
Chi đảm bảo xã hội	10,072	217	9,855	6,033	505	9,006	1,066
Văn hóa và thể thao	2,992	1,588	1,405	316	953	1,017	1,976
Khoa học, Công nghệ và Môi trường	1,113	350	763	131	599	824	288
Chi quản lý hành chính	8,743	2,263	6,481	2,357	2,517	NA	NA
Chi phí trả lãi	2,327	0	20,327	0	0		
Các ngành và lĩnh vực khác	20,985	5,727	15,258	7,234	5,554		
<i>Tỷ lệ % trên tổng chi phân theo nội dung kinh tế</i>						<i>Tỷ lệ % trên tổng chi phân theo ngành kinh tế, %</i>	
Tổng chi (Tỷ đồng)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	54.0	46.0
Nông nghiệp, Lâm nghiệp, Thủy lợi	6.0	12.2	1.9	0.7	3.6	46.3	53.7
Thủy sản	0.3	0.7	0.1	0.0	0.2	65.8	34.2
Giao thông vận tải	12.5	29.7	1.4	0.1	3.7	55.6	44.4
Công nghiệp, trong đó:	4.1	10.2	0.2	0.0	0.1	57.0	43.0
- SX phân phối điện	0.8	1.8	0.1	0.0	0.0	9.7	90.3
- SX phân phối nước	0.7	1.9	0.0	0.0	0.0	3.1	96.9
Giáo dục đào tạo	15.6	10.3	19.0	25.3	15.7	19.3	80.7
Y tế	7.0	6.3	7.4	4.8	14.1	36.3	63.7
Bảo hiểm xã hội	11.9	0.7	19.1	25.9	3.1	89.4	10.6
Văn hóa và thể thao	3.5	4.8	2.7	1.4	5.9	34.0	66.0
Khoa học, Công nghệ và Môi trường	1.3	1.1	1.5	0.6	3.7	74.1	25.9
Chi quản lý hành chính	10.3	6.8	12.6	10.1	15.5	NA	NA
Chi phí trả lãi	2.7	0.0	4.5	0.0	0.0		
Chi khác	24.7	17.2	29.6	31.1	34.3		

Nguồn: Bộ Tài chính

Chú giải: * còn chưa kể chi cho hỗ trợ (trợ giá, cho công tác xã hội) và xã hội ngân sách cho cấp dưới, trả lãi và các khoản chi thường xuyên khác. ** Bao gồm dữ liệu cho sửa chữa lớn. NA: chưa có

Phụ lục 2: Cấu thành chi ngân sách nhà nước quyết toán năm 2000

	Ngân sách chi Chính Phủ					Chi Ngân sách NN	Địa phương
	Tổng chi	Chi đầu tư phát triển **	Khoản chi thường xuyên			Trung ương	
			Tổng	Trong đó *			
			Lương và thu nhập	VH&BD			
Tổng chi (Tỷ đồng)	103,151	35,106	68,045	29,523	23,881	58,069	45,082
Nông nghiệp, Lâm nghiệp, Thủy lợi	5,647	4,436	1,212	249	665	1,759	3,889
Thủy sản	157	106	51	12	34	50	107
Giao thông vận tải	11,375	10,055	1,320	37	1,156	6,391	4,984
Công nghiệp, trong đó:	3,791	3,703	88	5	28	2,143	1,647
- SX phân phối điện	799	782	18	1	1	127	672
- SX phân phối nước	1,248	1,219	28	2	10	136	1,112
Giáo dục đào tạo	16,344	4,470	11,874	7,707	2,591	2,798	13,546
Y tế	6,550	1,726	4,824	1,650	2,264	1,327	5,223
Chi đảm bảo xã hội	11,385	210	11,175	7,905	113	9,901	1,484
Văn hóa và thể thao	3,577	1,963	1,614	403	1,029	1,184	2,394
Khoa học, Công nghệ và Môi trường	1,423	482	941	140	758	1,046	376
Chi quản lý hành chính	9,228	2,481	6,747	3,094	3,215	NA	NA
Chi phí trả lãi	3,514	0	3,514	0	0		
Các ngành và lĩnh vực khác	30,160	5,474	24,686	8,323	12,029		
<i>Tỷ lệ % trên tổng chi phân theo nội dung kinh tế</i>						<i>Tỷ lệ % trên tổng chi phân theo ngành kinh tế, %</i>	
Tổng chi (Tỷ đồng)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	56.3	43.7
Nông nghiệp, Lâm nghiệp, Thủy lợi	5.5	12.6	1.8	0.8	2.8	31.1	68.9
Thủy sản	0.2	0.3	0.1	0.0	0.1	32	68
Giao thông vận tải	11	28.6	1.9	0.1	4.8	56.2	43.8
Công nghiệp, trong đó:	3.7	10.5	0.1	0.0	0.1	56.5	43.5
- SX phân phối điện	0.8	2.2	0	0.0	0.0	15.9	84.1
- SX phân phối nước	1.2	3.5	0.0	0.0	0.0	10.9	89.1
Giáo dục đào tạo	15.8	12.7	17.5	26.1	10.9	17.1	82.9
Y tế	6.3	4.9	7.1	5.6	9.5	20.3	79.7
Bảo hiểm xã hội	11	0.6	16.4	26.8	0.5	87	13
Văn hóa và thể thao	3.5	5.6	2.4	1.4	4.3	33.1	66.9
Khoa học, Công nghệ và Môi trường	1.4	1.4	1.4	0.5	3.2	73.6	26.4
Chi quản lý hành chính	8.9	7.1	9.9	10.5	13.5	NA	NA
Chi phí trả lãi	3.4	0.0	5.2	0.0	0.0		
Chi khác	29.2	15.6	36.3	28.2	50.4		

Nguồn: Bộ Tài chính

Chú giải: * còn chưa kể chi cho hỗ trợ (trợ giá, cho công tác xã hội) và xã hội ngân sách cho cấp dưới, trả lãi và các khoản chi thường xuyên khác. ** Bao gồm dữ liệu cho sửa chữa lớn. NA: chưa có

Phụ lục 3: Cấu thành chi ngân sách nhà nước quyết toán năm 2001

	Ngân sách chi Chính Phủ					Chi Ngân sách NN	Địa phương
	Tổng chi	Chi đầu tư phát triển **	Khoản chi thường xuyên			Trung ương	
			Tổng	Trong đó *			
			Lương và thu nhập	VH&BD			
Tổng chi (Tỷ đồng)	119,403	44,319	75,084	35,931	20,906	63,360	56,403
Nông nghiệp, Lâm nghiệp, Thủy lợi	7,044	5,653	1,390	292	700	1,808	5,236
Thủy sản	376	300	76	15	52	102	274
Giao thông vận tải	14,991	13,588	1,403	41	1,037	6,589	8,402
Công nghiệp, trong đó:	6,605	6,483	123	5	43	4,658	1,947
- SX phân phối điện	942	930	12	1	1	360	582
- SX phân phối nước	535	527	9	2	6	14	522
Giáo dục đào tạo	19,505	5,357	14,148	9,231	2,191	3,159	16,346
Y tế	8,475	2,888	5,586	2,187	2,831	2,143	6,332
Chi đảm bảo xã hội	13,958	267	13,691	9,730	160	12,179	1,779
Văn hóa và thể thao	4,642	2,776	1,866	461	1,216	1,622	3,021
Khoa học, Công nghệ và Môi trường	2,579	1,179	1,400	357	974	1,985	595
Chi quản lý hành chính	10,973	1,944	9,029	3,684	4,155	NA	NA
Chi phí trả lãi	4,485	0	4,485	0	0		
Các ngành và lĩnh vực khác	25,770	3,883	21,888	9,928	7,547		
<i>Tỷ lệ % trên tổng chi phân theo nội dung kinh tế</i>						<i>Tỷ lệ % trên tổng chi phân theo ngành kinh tế, %</i>	
Tổng chi (Tỷ đồng)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	53.1	46.9
Nông nghiệp, Lâm nghiệp, Thủy lợi	5.9	12.8	1.9	0.8	3.4	25.7	74.3
Thủy sản	0.3	0.7	0.1	0.0	0.2	27.1	72.9
Giao thông vận tải	12.6	30.7	1.9	0.1	5	44	56
Công nghiệp, trong đó:	5.5	14.6	0.2	0.0	0.2	70.5	29.5
- SX phân phối điện	0.8	2.1	0	0.0	0.0	38.2	61.8
- SX phân phối nước	0.4	1.2	0.0	0.0	0.0	2.6	97.4
Giáo dục đào tạo	16.3	12.1	18.8	25.7	10.5	16.2	83.8
Y tế	7.1	6.5	7.4	6.1	13.5	25.3	74.7
Bảo hiểm xã hội	11.7	0.6	18.2	27.1	0.8	87.3	12.7
Văn hóa và thể thao	3.9	6.3	2.5	1.3	5.8	34.9	65.1
Khoa học, Công nghệ và Môi trường	2.2	2.7	1.9	1.0	4.7	76.9	23.1
Chi quản lý hành chính	9.2	4.4	12	10.3	19.9	NA	NA
Chi phí trả lãi	3.8	0.0	6	0.0	0.0		
Chi khác	21.6	8.8	29.2	27.6	36.1		

Nguồn: Bộ Tài chính

Chú giải: * còn chưa kể chi cho hỗ trợ (trợ giá, cho công tác xã hội) và xã hội ngân sách cho cấp dưới, trả lãi và các khoản chi thường xuyên khác. ** Bao gồm dữ liệu cho sửa chữa lớn. NA: chưa có

Phụ lục 4: Cấu thành chi ngân sách nhà nước quyết toán năm 2002

	Ngân sách chi Chính Phủ					Chi Ngân sách NN	Địa phương
	Tổng chi	Chi đầu tư phát triển **	Khoản chi thường xuyên			Trung ương	
			Tổng	Trong đó *			
			Lương và thu nhập	VH&BD			
Tổng chi (Tỷ đồng)	135,490	54,924	80,566	37,050	22,758	70,917	64,573
Nông nghiệp, Lâm nghiệp, Thủy lợi	6,993	5,352	1,641	292	892	1,454	5,539
Thủy sản	478	348	94	16	60	104	373
Giao thông vận tải	18,720	19,389	1,331	42	907	8,305	10,415
Công nghiệp, trong đó:	5,690	5,570	121	9	44	3,967	1,723
- SX phân phối điện	543	534	10	1	1	21	522
- SX phân phối nước	416	400	15	2	12	5	411
Giáo dục đào tạo	22,596	6,047	16,548	10,317	3,889	3,310	19,285
Y tế	8,616	2,013	6,603	2,288	3,510	1,997	6,619
Chi đảm bảo xã hội	13,177	425	12,752	8,603	199	11,198	1,979
Văn hóa và thể thao	5,140	2,724	2,416	522	1,383	1,679	3,460
Khoa học, Công nghệ và Môi trường	2,949	1,327	1,622	260	1,297	2,346	602
Chi quản lý hành chính	12,478	3,855	8,623	3,945	3,695	NA	NA
Chi phí trả lãi	6,008	0	6,008	0	0		
Các ngành và lĩnh vực khác	32,645	9,837	22,807	10,754	6,881		
Tỷ lệ % trên tổng chi phân theo nội dung kinh tế						Tỷ lệ % trên tổng chi phân theo ngành kinh tế, %	
Tổng chi (Tỷ đồng)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	52.3	47.7
Nông nghiệp, Lâm nghiệp, Thủy lợi	5.2	9.7	2	0.8	3.9	20.8	79.2
Thủy sản	0.4	0.7	0.1	0.0	0.3	21.9	78.1
Giao thông vận tải	13.8	31.7	1.7	0.1	4	44.4	55.6
Công nghiệp, trong đó:	4.2	10.1	0.1	0.0	0.2	69.7	30.3
- SX phân phối điện	0.4	1	0	0.0	0.0	3.8	96.2
- SX phân phối nước	0.3	0.7	0.0	0.0	0.1	1.1	98.9
Giáo dục đào tạo	16.7	11	20.5	27.8	17.1	14.6	85.4
Y tế	6.4	3.7	8.2	6.2	15.4	23.2	76.8
Bảo hiểm xã hội	9.7	0.8	15.8	23.2	0.9	85	15
Văn hóa và thể thao	3.8	5	3	1.4	6.1	32.7	67.3
Khoa học, Công nghệ và Môi trường	2.2	2.4	2	0.7	5.7	79.6	20.4
Chi quản lý hành chính	9.2	7	10.7	10.6	16.2	NA	NA
Chi phí trả lãi	4.4	0.0	7.5	0.0	0.0		
Chi khác	24.1	17.9	28.3	29.0	30.2		

Nguồn: Bộ Tài chính

Chú giải: * còn chưa kể chi cho hỗ trợ (trợ giá, cho công tác xã hội) và xã hội ngân sách cho cấp dưới, trả lãi và các khoản chi thường xuyên khác. ** Bao gồm dữ liệu cho sửa chữa lớn. NA: chưa có

Phụ lục 5: Định mức phân bổ chi sự nghiệp giáo dục – đào tạo theo dân số trong độ tuổi đến trường từ 1 đến 18 tuổi

Đơn vị tính: đồng/người dân/năm

<i>Vùng</i>	<i>Định mức phân bổ chi sự nghiệp giáo dục</i>	<i>Định mức phân bổ chi sự nghiệp đào tạo</i>
<i>Đô thị</i>	355.450	14.250
<i>Đồng bằng</i>	390.995	15.675
<i>Núi thấp-vùng sâu</i>	426.540	18.525
<i>Núi cao- Hải đảo</i>	604.265	22.800

**Phụ lục 6: Tình hình thực hiện khoản chi hành chính ở cấp Trung ương
(đến 31/12/2003)**

1	Bộ Tài chính (tổng số có 155 đơn vị trực thuộc thực hiện chương trình thí điểm)
	Tổng cục Hải quan
	Tổng cục Thuế
	Kho bạc Nhà nước
2	Bộ Giao thông Vận tải
	Cục Đường bộ
	Cục Đường sông
3	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội
	Cục Phòng chống Tệ nạn Xã hội
4	Đài Truyền hình Việt Nam
	(Thực hiện theo Quyết định số 87 ngày 01/06/2001 của Thủ tướng Chính phủ)
5	Đài Tiếng nói Việt Nam
	(Thực hiện theo Quyết định số 85 ngày 06/05/2001 của Thủ tướng Chính phủ)
6	Bảo hiểm Xã hội Việt Nam

Nguồn : Các báo cáo thực hiện, Bộ Tài chính.

**Phụ lục 7 : Tình hình thực hiện Quyết định 192/2001/QĐ – TTg
đến 31/12/2003 tại các tỉnh**

	Tỉnh , thành phố	Số lượng các sở	Số lượng thực hiện	Tỷ lệ %
1	Bến tre	22	22	100%
2	Bình Định	24	24	100%
3	Bình Dương	22	22	100%
4	Bình Phước	23	23	100%
5	Bình Thuận	23	23	100%
6	Đồng Tháp	21	21	100%
7	An Giang	19	18	95%
8	Vĩnh Long	22	18	82%
9	Yên Bái	30	23	77%
10	Thái Nguyên	21	13	62%
11	Quảng Nam	25	15	60%
12	Vĩnh Phúc	22	13	59%
13	Nghệ An	24	13	54%
14	Ninh Thuận	23	12	52%
15	Gia Lai	28	14	50%
16	Hồ Chí Minh	22	11	50%
17	Đồng Nai	21	9	43%
18	Cần Thơ	23	9	39%
19	Tiền Giang	20	7	35%
20	Phú Thọ	23	8	35%
21	Cao Bằng	23	7	30%
22	Đà Nẵng	23	7	30%

Nguồn : Các Báo cáo thực hiện Bộ Tài Chính.

**Phụ lục 8: Các Bộ/ Cơ quan thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP
(năm 2003)**

	Bộ, ngành	Số lượng Đơn vị sự nghiệp	Số lượng thực hiện	% thực hiện
1	Bộ Ngoại giao	4	4	100%
2	Bộ Tư pháp	4	4	100%
3	Bộ Thương mại	16	16	100%
4	Bộ Lao động Thương binh Xã hội	24	24	100%
5	Bộ Xây dựng	27	27	100%
6	Bộ Công nghiệp	51	51	100%
7	Bộ Khoa học và Công nghệ	19	19	100%
8	Văn phòng Chính phủ	4	4	100%
9	Tổng cục Du lịch	7	7	100%
10	Tổng cục Thống kê	4	4	100%
11	Thông tấn xã Việt Nam	1	1	100%
12	Kiểm toán nhà nước	1	1	100%
13	Bộ Nông nghiệp và PTNT	98	96	98%
14	Bộ Thủy sản	10	9	90%
15	Bộ Tài nguyên và Môi trường	24	20	83%
16	Bộ Giáo dục và Đào tạo	57	45	79%
17	Bộ Tài chính	15	11	73%
18	Bộ Giao thông	56	40	71%
Tổng số các Bộ, cơ quan trung ương		622	388	62%

Nguồn: Bộ Tài chính

Phụ lục 9: Các tỉnh dẫn đầu thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP

STT	Tỉnh, thành phố	Số lượng đơn vị sự nghiệp	Số lượng thực hiện	%
1	Bắc Ninh	48	48	100%
2	Bình Dương	29	29	100%
3	Lạng Sơn	405	405	100%
4	Nam Định	341	341	100%
5	Quảng Bình	65	65	100%
6	Thái Bình	359	359	100%
7	Thái Nguyên	52	52	100%
8	Thanh Hóa	786	786	100%
9	Hà Nội	798	790	99%
10	Bến Tre	590	582	99%
11	Hoà Bình	103	97	94%
12	Hải Phòng	72	67	93%
13	Quảng Ninh	79	71	90%
14	Bạc Liêu	143	119	83%
15	Hà Tây	453	343	76%
16	Long An	28	21	75%
17	Ninh Bình	370	253	68%
18	Hung Yên	452	243	54%
19	Hà Tĩnh	19	10	53%
20	Gia Lai	73	37	51%
21	Đà Nẵng	75	37	49%
22	Bình Định	33	16	48%
23	Đồng Nai	240	113	47%
24	Nghệ An	60	25	42%
25	Lâm Đồng	149	52	35%
26	Kiên Giang	19	6	32%
Tổng số		12.474	5.703	46%

Nguồn: Bộ Tài chính.