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

NGUYỄN ĐỨC THANH

NGHIÊN CỨU HOÀN THIỆN PHƯƠNG THỨC LẬP DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM

Chuyên ngành : TÀI CHÁNH, LƯU THÔNG TIỀN TỆ VÀ TÍN DỤNG

Mã số : 5.02.09

LUẬN VĂN THẠC SĨ KINH TẾ

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC :

TS. SỬ ĐÌNH THÀNH

TP HỒ CHÍ MINH – Năm 2004

MỤC LỤC

Trang

Lời mở đầu 1

Chương I : Cơ sở lý luận về lập dự toán ngân sách nhà nước 3

1.1 Tổng quan về ngân sách nhà nước 3

1.1.1 Khái niệm ngân sách nhà nước 3

1.1.2 Đặc điểm của ngân sách nhà nước 4

1.1.3 Vai trò của ngân sách nhà nước 6

1.2 Những tiếp cận cơ bản về lập dự toán ngân sách nhà nước 8

1.2.1 Khái niệm lập dự toán ngân sách nhà nước 8

1.2.2 Vai trò của lập dự toán ngân sách nhà nước 10

1.2.3 Những nội dung cơ bản của lập dự toán ngân sách nhà nước 12

1.2.4 Các yêu cầu cơ bản đối với lập dự toán ngân sách nhà nước 14

1.3 Các phương thức lập dự toán ngân sách nhà nước 17

1.3.1 Lập dự toán ngân sách theo khoản mục 17

1.3.2 Lập dự toán ngân sách theo công việc thực hiện 18

1.3.3 Lập dự toán ngân sách theo chương trình 19

1.3.4 Lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với khuôn khổ chi tiêu trung hạn 20

Chương II : Thực trạng lập dự toán nhà nước Việt Nam giai đoạn từ năm 1990 đến nay 25

2.1 Thực trạng ngân sách nhà nước Việt Nam giai đoạn từ năm 1990 đến nay 25

2.2 Thực trạng lập dự toán ngân sách nhà nước Việt Nam giai đoạn từ năm 1990 đến nay 30

2.2.1 Giai đoạn từ năm 1990 đến trước khi cóLuật Ngân sách nhà nước 31

2.2.2 Giai đoạn từ khi có luật ngân sách nhà nước cho đến nay 32
2.3 Các mặt hạn chế tồn tại trong lập dự toán ngân sách nhà nước Việt Nam 37
Chương III : Các giải pháp hoàn thiện lập dự toán ngân sách nhà nước Việt Nam..... 42
3.1 Đặt vấn đề 42
3.2 Sự cần thiết áp dụng lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với khuôn khổ chi tiêu trung hạn vào Việt Nam 43
3.3 Quy trình lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF 47
3.4 Các giải pháp hỗ trợ thực hiện lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF ở Việt Nam..... 57
3.4.1 Các yêu cầu cơ bản để thực hiện lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF..... 57
3.4.2 Các giải pháp hỗ trợ thực hiện lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF ở Việt Nam..... 59
Kết Luận 64

LỜI MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết

Sự nghiệp đổi mới mà Việt Nam thực hiện gần hai mươi năm qua đã mang lại những thành quả tốt đẹp trên nhiều lĩnh vực. Trong đó, ngân sách nhà nước - bộ phận quan trọng hàng đầu của lĩnh vực tài chính công - đã ngày một trở thành cơ sở vật chất trọng yếu cho sự tồn tại của đất nước và được Nhà nước sử dụng như là công cụ hữu hiệu để thúc đẩy nền kinh tế phát triển.

Song trước những đòi hỏi ngày càng cao trên bước đường phát triển và hội nhập thì không thể bằng lòng với những gì đã đạt được, nên lĩnh vực tài chính công nói chung và ngân sách nhà nước nói riêng cần thiết phải có những cải cách sâu và rộng hơn nữa, có vậy chúng ta mới huy động được tối đa mọi nguồn lực của đất nước và sử dụng các nguồn lực đó đạt hiệu quả cao nhất.

2. Mục tiêu đề tài

Nhận thức được yêu cầu trên, người viết thực hiện đề tài ***"Nghiên cứu hoàn thiện phương thức lập dự toán ngân sách nhà nước Việt Nam"*** *với mong muốn tìm kiếm cách thức hợp lý cho việc lập kế hoạch phân bổ các nguồn lực ngân sách nhằm hoàn thiện phương thức lập dự toán ngân sách nhà nước Việt Nam. Qua đó nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực để mang lại lợi ích cao nhất cho xã hội.*

3. Đối tượng và phạm vị nghiên cứu

Đề tài lấy thực trạng lập dự toán ngân sách nhà nước Việt Nam làm đối trượng nghiên cứu và giới hạn phạm vi nghiên cứu đối tượng trong giai đoạn từ năm 1990 đến nay.

4. Phương pháp nghiên cứu

Đề tài được thực hiện trên cơ sở phân tích, đánh giá đối tượng nghiên cứu, từ đó bằng phương pháp tiếp cận nguyên nhân và kết quả tìm ra nguyên nhân dẫn đến những yếu kém, hạn chế của đối tượng và đưa ra giải pháp khắc phục.

5. Kết cấu của đề tài

Đề tài được kết cấu với ba chương

Chương I : *Cơ sở lý luận về lập dự toán ngân sách nhà nước*

Chương II : *Thực trạng lập dự toán ngân sách nhà nước Việt Nam giai đoạn từ năm 1990 đến nay*

Chương III : *Các giải pháp hoàn thiện lập dự toán ngân sách nhà nước Việt Nam.*

Đề tài được hoàn thành, trước hết xin gởi lời cám ơn chân thành đến ***TS. Sử Đình Thành****, vì những hướng dẫn hết sức nhiệt tình của Thầy đã giúp cho đề tài tránh được các thiếu sót và hạn chế. Cũng xin được gởi lời cảm ơn đến tác giả các tài liệu mà người viết đã mạn phép sử dụng để tham khảo khi thực hiện đề tài. Cuối cùng, xin cảm ơn gia đình vì đã hỗ trợ, động viên người viết rất nhiều trong suốt quá trình học tập và nghiên cứu.*

CHƯƠNG I

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ LẬP DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1.1 Tổng quan về ngân sách nhà nước

1.1.1 Khái niệm ngân sách nhà nước

Ngân sách nhà nước tuy được đánh giá là bộ phận quan trọng hàng đầu của tài chính công, thế nhưng cho đến nay vẫn có nhiều ý kiến khác nhau về khái niệm ngân sách nhà nước. Trong đó, phổ biến có ba nhóm ý kiến sau [1]:

- "Ngân sách nhà nước là bản dự toán thu – chi tài chính của nhà nước trong một khoản 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 được một khái niệm hoàn chỉnh về ngân sách nhà nước cần phải xem xét nó có hệ thống và biện chứng. Có vậy mới thể hiện được cả hình thức lẫn nội dung và mối quan hệ của ngân sách nhà nước với hệ thống tài chính quốc gia.

Xét về hình thức, ngân sách nhà nước 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,

[1] Trường ĐH Tài chính kế toán Hà Nội (2000), "Lý thuyết tài chính", Nxb Tài chính.

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 ngân sách nhà nước với các tầng lớp dân cư.

- Quan hệ kinh tế giữa ngân sách nhà nước với khu vực doanh nghiệp.

- Quan hệ kinh tế giữa ngân sách nhà nước với các đơn vị hành chính sự nghiệp.

- Quan hệ kinh tế giữa ngân sách nhà nước với thị trường tài chính.

Như vậy, về hình thức, ngân sách nhà nước là các khoản thu, chi của nhà nước. Còn xét về nội dung, ngân sách nhà nước 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, ngân sách nhà nước 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. Ngân sách nhà nước có mối liên hệ chặt chẽ với mọi mặt kinh tế – chính trị – xã hội và quan hệ khắn khít với tất cả các khâu của cả hệ thống tài chính quốc gia. Do vậy, quản lý và điều hành ngân sách nhà nước có tác động và chi phối trực tiếp đến mọi lĩnh vực trong nền kinh tế.

Từ những phân tích trên, chúng ta có thể rút ra khái niệm về ngân sách nhà nước như sau : *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 Đặc điểm của ngân sách nhà nước

Thứ nhất, ngân sách nhà nước là một đạo luật tài chính.

Ngay từ giai đoạn manh nha, ngân sách nhà nước đã mang dấu ấn của việc sử dụng quyền lực khi nhà nước buộc các tổ chức, cá nhân trong xã hội đóng góp một phần thu nhập, của cải để đáp ứng các nhu cầu chi tiêu của nhà nước. Trải qua quá trình phát triển của nền kinh tế – xã hội, tính dân chủ trong hệ thống chính trị ngày được nâng cao, cùng với hệ thống luật pháp ngày một hoàn thiện thì các khoản thu, chi của ngân sách nhà nước cũng được thể chế hóa bằng pháp luật. Theo đó, Quốc hội là cơ quan thực hiện quyền lập pháp về ngân sách nhà nước, còn quyền hành pháp giao cho Chính phủ thực hiện nhằm đảm bảo cho tính ổn định, thống nhất và cưỡng chế cần có ở ngân sách nhà nước.

Thứ hai, ngân sách nhà nước là dự toán thu chi của nhà nước trong một thời gian nhất định (niên hạn hay đa niên).[2]

Ngân sách nhà nước chỉ thật sự xuất hiện với đầy đủ ý nghĩa và vai trò của nó khi nhà nước tư sản bắt đầu lập dự toán thống nhất cho các khoản thu và chi của mình. Trước đó, tuy nhà nước cũng có thực hiện thu chi song đó lại là hai mảng tách biệt nhau, mang nặng tính tự phát, thiếu căn cứ và không có kế hoạch. Cho nên, nói đến ngân sách nhà nước trước hết đó là một bản dự toán thu chi của nhà nước trong một giai đoạn nhất định (niên hạn hay đa niên) và có tính pháp lý rất cao. Vì vậy, mọi điều chỉnh trong dự toán đòi hỏi phải được sự chấp thuận của cơ quan lập pháp, đồng thời phải đảm bảo rằng trong quá trình chấp hành sẽ không xảy ra tình trạng thực tế ngân sách thoát ly khỏi dự toán.

Thứ ba, ngân sách nhà nước là quỹ tiền tệ tập trung của nhà nước nhằm phục vụ cho lợi ích cộng đồng.

[2] Ngân sách niên hạn là ngân sách được thực hiện gói gọn trong một năm.
Ngân sáh đa niên là ngân sách được thực hiện từ hai năm trở lên.

Khái niệm ngân sách nhà nước đã chỉ rõ ngân sách nhà nước là quỹ tiền tệ của nhà nước, nên không một ai khác ngoài nhà nước có quyền sử dụng quỹ tiền tệ này. Bởi thế có thể nói ngân sách nhà nước luôn được gắn chặt với sở hữu nhà nước. Hơn nữa, khác với các chủ thể khác trong nền kinh tế khi sử dụng quỹ tiền tệ của mình, họ luôn hướng đến lợi ích của bản thân, còn nhà nước khi sử dụng ngân sách nhà nước phải lấy lợi ích chung, lợi ích cộng đồng làm mục tiêu hàng đầu.

1.1.3 Vai trò của ngân sách nhà nước

Ngân sách nhà nước được nhà nước quản lý và sử dụng để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình, nên vai trò của ngân sách nhà nước không thể tách rời với vai trò của nhà nước, thể hiện qua các điểm sau đây :

- Thứ nhất, vai trò huy động nguồn tài chính đảm bảo cho nhu cầu chi tiêu của nhà nước.

Đây là vai trò cơ bản của ngân sách nhà nước, được xác định trên cơ sở bản chất kinh tế của ngân sách nhà nước là nguồn tài chính cần thiết cho sự tồn tại và hoạt động nhà nước. Hình thức truyền thống được sử dụng từ trước cho đến nay để tạo nguồn cho ngân sách nhà nước là thuế. Ngoài ra nhà nước còn có nguồn thu từ hoạt động kinh tế của nhà nước, các khoản thu huy động nhằm bù đắp thiếu hụt ngân sách và một số khoản thu khác.

- Thứ hai, vai trò quản lý điều tiết vĩ mô nền kinh tế xã hội.

Vai trò này của ngân sách nhà nước phụ thuộc vào điều kiện, đặc điểm kinh tế – xã hội cụ thể trong từng giai đoạn và mức độ can thiệp của nhà nước đối với hoạt động của nền kinh tế. Song, chúng thường được thể hiện ở ba nội dung cơ bản sau :

- ***Điều chỉnh cơ cấu kinh tế đảm bảo cho sự tăng trưởng ổn định và bền vững***: Thông qua hai công cụ chủ yếu là thuế và các khoản chi tiêu,

ngân sách nhà nước có tác động điều chỉnh cơ cấu kinh tế đảm bảo cho sự tăng trưởng ổn định và bền vững. Thật vậy, bằng việc phối hợp thuế trực thu - thuế gián thu và vận dụng thuế suất thích hợp, nhà nước vừa kích thích vừa gây sức ép chuyển dịch cơ cấu kinh tế lên các chủ thể trong nền kinh tế. Bên cạnh đó, các khoản chi tiêu của ngân sách nhà nước đầu tư vào kết cấu hạ tầng kinh tế – xã hội, các ngành kinh tế mũi nhọn, trọng điểm từ đó tạo cơ sở vật chất kỹ thuật thúc đẩy sự ra đời các cơ sở kinh tế mới cũng góp phần rất lớn làm chuyển đổi cơ cấu kinh tế.

- ***Điều tiết thị trường, ổn định giá cả và kiểm soát lạm phát***: Trong cơ chế thị trường, cung cầu là những yếu tố chi phối mạnh mẽ đến hoạt động của thị trường. Sự mất cân đối giữa cung và cầu sẽ tác động đến giá cả, làm giá cả tăng - giảm đột biến gây ra các biến động trên thị trường. Để điều tiết cung – cầu, ổn định giá cả, nhằm bảo vệ lợi ích chính đáng của người sản xuất và người tiêu dùng, nhà nước sử dụng ngân sách nhà nước can thiệp vào thị trường dưới các hình thức trực tiếp như : chi ngân sách mua hàng hóa, dịch vụ để điều chỉnh tổng cầu; trợ giá, tài trợ vốn nhằm kích cầu, kích cung .... Đồng thời sử dụng thuế, một bộ phận của ngân sách nhà nước để tác động gián tiếp vào cung - cầu thông qua hạn chế hoặc khuyến khích sản xuất và tiêu dùng. Bên cạnh đó, ngân sách nhà nước còn được sử dụng để can thiệp vào thị trường tài chính thông qua sử dụng các quỹ dự trữ tài chính tác động vào cung cầu tiền tệ, trên cơ sở đó nhà nước thực hiện kiềm chế và kiểm soát lạm phát.
- ***Điều tiết thu nhập của dân cư, góp phần thực hiện công bằng xã hội***: Với chức năng phân phối (cụ thể là phân phối tổng sản phẩm xã hội),

ngân sách nhà nước được xem là một công cụ quan trọng để điều tiết làm giảm bớt khoảng cách chênh lệch về thu nhập, hạn chế sự phân hóa giữa các tầng lớp dân cư và góp phần vào thực hiện công bằng xã hội. Vai trò này của ngân sách nhà nước được thể hiện ở cả hai mặt thu và chi. Về thu, nhà nước sử dụng thuế trực thu, thuế gián thu để điều tiết thu nhập của mọi tầng lớp dân cư; về chi, thông qua các khoản chi tiêu ngân sách, nhà nước thực hiện các chính sách phúc lợi và tạo ra những sản phẩm, dịch vụ công phục vụ cho nhu cầu chung của toàn xã hội.

Tóm lại, gắn với sự ra đời của nhà nước, ngân sách nhà nước ngày càng trở thành cơ sở vật chất quan trọng cho sự tồn tại và phát triển của nhà nước. Đồng thời thông qua hoạt động của nhà nước, ngân sách nhà nước có tác động sâu – rộng đến mọi mặt kinh tế – xã hội và trở thành yếu tố chủ đạo trong hệ thống tài chính quốc gia.

1.2 Những tiếp cận cơ bản về lập dự toán ngân sách nhà nước

1.2.1 Khái niệm lập dự toán ngân sách

Quy trình ngân sách nhà nước là quá trình hoạt động của ngân sách từ khi bắt đầu hình thành cho tới khi kết thúc để chuyển sang ngân sách của năm tài chính mới. Quy trình ngân sách nhà nước gồm ba khâu :

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

Theo quy trình thì lập dự toán ngân sách nhà nước 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 ngân sách nhà nước là một bộ phận quan trọng của tài chính công, lĩnh vực tổng hoà 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 phải đảm bảo:

- ***Phù hợp với những chính sách và các ưu tiên mà chính phủ đã lựa chọn***. Ngân sách nhà nước 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.

- ***Tính 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. Nêu 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.

- ***Làm tăng 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 tiêu để trách bị động trong thực hiện; 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.

1.2.2 Vai trò của lập dự toán ngân sách nhà nước

Lập dự toán ngân sách nhà nước 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 tỉ trọng đáng kể trong cơ cấu chi của dự toán ngân sách.

- Thiết lập kỷ luật tài khoá 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 tỉ trọng từng khoản chi trong tổng chi ngân sách.
- Mức thâm hụt ngân sách (%) so với GDP.

Bên cạnh đó, dự toán ngân sách còn phản ánh mối quan hệ giữa tiết kiệm, đầu tư và tiêu dùng, qua đó thực hiện nguyên tắc cơ bản của cân đối ngân sách là tổng thu từ thuế, phí, lệ phí phải lớn hơn tổng số chi thường xuyên và góp phần tích lũy ngày càng cao vào chi đầu tư phát triển.

- Xác lập rõ nhiệm vụ, trách nhiệm và quyền hạn của các cấp ngành, địa phương trong quản lý ngân sách. Bởi phân cấp quản lý ngân sách luôn gắn với phân cấp quản lý nhà nước sao cho các cấp ngành, địa phương chủ động hoàn thành các nhiệm vụ kinh tế – chính trị – xã hội được giao. Cho nên lập dự toán ngân sách với việc xác định các nguồn thu trung ương, nguồn thu địa phương, tỉ lệ phần trăm đối với các khoản thu phân chia giữa ngân sách các cấp và phân công nhiệm vụ chi cho từng cấp đã làm rõ nhiệm vụ, trách nhiệm và quyền hạn trong

quản lý và phát triển kinh tế – xã hội giữa trung ương và các cấp ngành, địa phương.

- ***Lập dự toán ngân sách tạo khuôn khổ cho việc chấp hành ngân sách nhà nước***. Bởi các chỉ tiêu thu – chi và mức thâm hụt ngân sách được xác lập trong dự toán sẽ là khuôn khổ cho ngân sách nhà nước khi đi vào giai đoạn chấp hành. Hơn nữa, dự toán ngân sách còn thể hiện đường hướng và mục tiêu phát triển kinh tế xã hội. Nhờ vậy, thông qua lập dự toán ngân sách chính phủ sẽ chủ động hơn trong hành động để đạt được mục tiêu trong một khuôn khổ thu - chi sao cho có hiệu quả cao nhất. 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 không bị mất kiểm soát trong 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 hành 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 hành 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 là lập kế hoạch của 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.

1.2.3 Những nội dung cơ bản của lập dự toán ngân sách nhà nước

Về tổng thể lập dự toán ngân sách nhà nước có ba nội dung chính là (1) lập dự toán thu ngân sách; (2) lập dự toán chi ngân sách và (3) cân đối dự toán thu chi ngân sách.

- Lập dự toán thu ngân sách.

Lập dự toán thu ngân sách là xác định quy mô tổng thu và cơ cấu của từng khoản thu vào ngân sách. Các căn cứ để lập dự toán thu ngân sách :

- Mức độ phát triển của nền kinh tế. Mức độ phát triển của nền kinh được đánh giá qua tốc độ tăng trưởng và các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô đạt được giữa các thời kỳ. Đây là nhân tố cơ bản ảnh hưởng đến dự toán quy mô tổng thu ngân sách, bởi mức độ phát triển kinh tế càng lớn thì dự toán số thu vào ngân sách sẽ tăng lên và ngược lại.
- Hiệu quả các hoạt động đầu tư trong nền kinh tế. Nếu các hoạt động đầu tư trong nền kinh tế có hiệu quả càng cao thì phần giá trị thặng dư tạo ra càng lớn, điều này sẽ thuận lợi cho việc dự toán mức thu lớn hơn vào ngân sách.
- Các quy định của pháp luật về thuế. Đây là cơ sở pháp lý chính cho việc lập dự toán thu ngân sách nhà nước.
- Bộ máy tổ chức và cán bộ hành thu ngân sách nhà nước. Với bộ máy hành thu ngân sách được tổ chức hợp lý, hiệu quả và đội ngũ cán bộ có năng lực, phẩm chất thì cũng đảm bảo cho một mức dự toán cao hơn về thu ngân sách.

- Những phân tích đánh giá tình hình thu ngân sách của năm hiện hành.

- Lập dự toán chi ngân sách.

Lập dự toán chi ngân sách là lập kế hoạch phân bổ nguồn lực cho các nhu cầu chi tiêu của nhà nước để nhà nước thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình và đầu tư phát triển nền kinh tế. Các căn cứ lập dự toán chi ngân sách :

- Kế hoạch – nhiệm vụ phát triển kinh tế – xã hội của năm ngân sách. Trong đó, cần chú ý đến nhu cầu chi tiêu của các chính sách, chương trình trọng điểm để đảm bảo thực hiện thành công kế hoạch – nhiệm vụ đã đề ra.
- Nhu cầu chi tiêu cho các hoạt động cần thiết để phục vụ việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của nhà nước.
- Các dự án đầu tư đã được cấp có thẩm quyền phê chuẩn.
- Các chế độ, tiêu chuẩn và định mức chi tiêu được các cấp có thẩm quyền quy định.
- Những phân tích, đánh giá tình hình thực hiện nhiệm vụ chi ngân sách của năm hiện hành.

- Cân đối dự toán thu chi ngân sách.

Cân đối dự toán thu chi ngân sách là xác mức chênh lệch giữa dự toán thu và dự toán chi ngân sách trên cơ sở đó đề ra các biện pháp xử lý.

Cân đối dự toán thu chi ngân sách bao gồm : (1) cân đối về tổng thể là xác định chênh lệch giữa tổng dự toán thu và tổng dự toán chi ngân sách; (2) cân đối về cơ cấu là đảm bảo tổng số dự toán thu từ thuế và phí phải lớn hơn tổng số dự toán chi thường xuyên và góp phần tích lũy ngày càng cao vào chi đầu tư phát triển.

Riêng về biện pháp xử lý cân đối dự toán thu chi ngân sách thì linh động để phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội ở hiện tại và xu hướng phát triển trong tương lai. Hơn nữa, quan điểm của nhà nước về nợ công sẽ ảnh hưởng rất lớn đến việc

lựa chọn biện pháp xử lý cân đối dự toán thu chi ngân sách, tuy nhiên để tránh xảy ra khủng hoảng tài chánh dẫn đến khủng hoảng kinh tế – chính trị – xã hội thì nợ công phải đảm bảo nguyên tắc không sử dụng cho tiêu dùng, chỉ được sử dụng cho mục đích đầu tư và đảm bảo bố trí ngân sách để trả nợ khi đến hạn.

1.2.4 Các yêu cầu cơ bản đối với lập dự toán ngân sách nhà nước

Việc lập dự toán ngân sách nhà nước 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. Hơn nữa, lập dự toán ngân sách phải phản ánh được mọi khoản chi tiêu liên quan đến các chương trình dự án, cũng như tất cả nguồn thu ngân sách và các nguồn lực khác được dùng để tài trợ cho các chương trình, dự án.

Thứ hai, lập dự toán ngân sách phải xác định rõ trách nhiệm và quyền hạn của cơ quan chính phủ các cấp và từng cá nhân trong việc thực hiện những nhiệm vụ được đề ra trong dự toán ngân sách. Trong đó, trách nhiệm ở lĩnh vực chi tiêu ngân sách cần được nhấn mạnh và nhất là trách nhiệm cá nhân người đứng đầu tổ chức thực hiện chi tiêu. 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 ngân sách nhà nước tài trợ. Hơn nữa, cần có cách thức để giám sát và đánh giá các kết quả, đầu ra đó. Bởi kinh nghiệm cho thấy, ở phần lớn

các quốc gia đang phát triển (thậm chí cả những quốc gia phát triển), thì các dữ liệu làm cơ sở để kiểm tra và đánh giá các kết quả, đầu ra thường là sơ sài, không đầy đủ. Mặt khác, kinh nghiệm cũng chỉ ra rằng những thất bại trong việc gắn kết chi tiêu với kết quả, đầu ra xảy ra trong quá trình thực hiện ngân sách nhiều hơn là trong các tính toán của dự toán ngân sách. Do vậy, để có được sự gắn kết đó thì cần có sự giám sát chặc chẽ và hỗ trợ mạnh mẽ từ chính phủ để đảm bảo ngân sách được thực hiện theo đúng dự toán. Song song đó cần có chương trình huấn luyện và thông tin về dự toán ngân sách đến các đối tượng có liên quan, nhằm làm cho mọi hoạt động ngân sách đều được thực hiện trên cơ sở đảm bảo sự gắn kết giữa chi tiêu với kết quả và đầu ra.

Thứ tư, lập dự toán ngân sách cần được gắn với một khuôn khổ trung hạn (Medium – term framework). 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 (Medium Term Expenditure Framework). Việc lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với khuôn khổ chi tiêu trung hạn (trong một giai đoạn từ 3 đến 5 năm) sẽ làm cho dự toán ngân sách bao quát được cả những khoản chi đầu tư (trung hạn) và chi thường xuyên (hàng năm), cả những chương trình, dự án đang thực hiện và những chương trình, dự án được dự tính ở tương lai. Không dừng lại ở đó, lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với khuôn khổ chi tiêu trung hạn còn giúp các nhà lập dự toán ngân sách chú trọng hơn vào cân đối giữa đầu tư và tiêu dùng, cũng như xác định nguồn lực ngân sách cần thiết trên bình diện tổng thể các chương trình, dự án. Nhờ đó những kế hoạch và chính sách của quốc gia đảm bảo được duy trì liên tục và thực hiện đến nơi đến chốn.

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 : (1) ***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; (2) ***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. Cũng theo hai tổ chức này, để tăng cường tính minh bạch cho dự toán ngân sách thì mọi khoản thu, chi cũng như tất cả các khoản nợ trong dự toán phải được phân loại phù hợp với những chuẩn mực quốc tế và trình bày chi tiết đến mức tối đa có thể được (ví dụ như không dùng kỹ thuật netting tức chỉ phản ánh giá trị ròng để che đậy những hạn chế tồn tại). Đi đôi với những yêu cầu về mặt kỹ thuật còn cần phải mở rộng đối tượng tham gia lập dự toán ngân sách nhà nước đến các cấp chính quyền cơ sở và nâng cao trách nhiệm giải trình của họ để đảm bảo được tính công khai, dân chủ – là những tiêu chuẩn quan trọng của sự minh bạch – cho mọi chiến lược, chính sách và chương trình hành động của chính phủ

Cuối cùng, 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 đáng 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. Việc tin học hóa trong nhiều lĩnh vực đã làm cho thông tin trở nên sẵn sàng hơn, đáng tin cậy hơn và điều này giúp cho các nhà quản lý ngân sách có được nhiều thuận lợi để làm nên một dự toán ngân sách tốt.

1.3 Các phương thức lập dự toán ngân sách nhà nước

Do sự phát triển vai trò của nhà nước trong nền kinh tế – xã hội và những thay đổi quan điểm về tài chính công nên lập dự toán ngân sách nhà nước cũng đã trải qua nhiều phương thức khác nhau từ lúc hình thành cho đến nay. Ở mỗi phương thức đều có điểm mạnh, điểm yếu được bộc lộ qua từng hoàn cảnh, từng giai đoạn trong suốt quá trình phát triển của ngân sách nhà nước, mà việc nghiên cứu chúng sẽ giúp rút ra ít nhiều những bài học kinh nghiệm cho chúng ta khi chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung bao cấp sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

1.3.1 Lập dự toán ngân sách theo khoản mục (Line Item Budgeting)

Vào cuối thế kỷ thứ XIX, ngân sách nhà nước ở phần lớn các quốc gia mang dấu ấn của một nhà nước có quyền lực chưa mạnh và ít can thiệp vào hoạt động kinh tế – xã hội. Ngân sách nhà nước lúc bấy giờ được thiết lập vì mục đích quan tâm đến việc kiểm soát các khoản chi tiêu hơn là những tác động của chúng đối với đất nước. Vì vậy, phương thức lập dự toán ngân sách theo khoản mục, được phổ biến vào những năm cuối thế kỷ XIX đầu thế kỷ XX, nhấn mạnh đến việc nâng cao trách nhiệm trong sử dụng các nguồn lực ngân sách và tập trung tăng cường hiệu lực kiểm soát từng khoản mục ngân sách.

Trong lập dự toán ngân sách theo khoản mục, chi tiêu hàng năm được liệt kê theo từng khoản mục (line items). Các khoản mục được quy định chi tiết và định rõ mức trần chi tiêu cho từng khoản. Việc định mức trần chi tiêu được xem là điểm quan trọng nhất trong lập dự toán và điều này làm cho cơ quan lập ngân sách có luôn vai trò của người kiểm soát thông qua thiết lập các thủ tục chi tiết để ngăn chặn tình trạng chi tiêu vượt quá mức trần quy định ở bất kỳ khoản mục nào.

Điểm mạnh trong phương thức lập dự toán ngân sách theo khoản mục là tính đơn giản, rõ ràng và nhất là làm tăng khả năng kiểm soát các khoản chi tiêu do chúng được chi tiết hoá và dễ so sánh qua từng năm. Tuy nhiên, khi cần tăng cường vai trò của nhà nước đối với nền kinh tế – xã hội thì phương thức này là không thích hợp. Bởi lẽ nó chỉ mới chỉ ra được chi cho khoản mục nào, chi bao nhiêu mà chưa có lời giải đáp tại sao phải chi và hiệu quả mang lại là gì. Hơn nữa, còn có một số mặt hạn chế khác trong lập dự toán ngân sách theo khoản mục như chỉ chú trọng đến từng ngắn hạn (hàng năm) nên chưa bao quát được những khoản chi tiêu trung – dài hạn; hay như việc kiểm soát chi tiết các khoản mục đã làm mất đi tính linh hoạt khi đi vào giai đoạn chấp hành ngân sách.

1.3.2 Lập dự toán ngân sách theo công việc thực hiện (Performance Budgeting)

Khi quyền lực của nhà nước trở nên lớn mạnh, nhà nước can thiệp sâu và rộng hơn vào hoạt động của nền kinh tế – xã hội thì những cải cách, thay đổi để hoàn thiện ngân sách nhà nước là một yêu cầu tất yếu. Do vậy, phương thức lập dự toán ngân sách theo công việc thực hiện đã ra đời nhằm tập trung phản ánh các hoạt động của nhà nước vào ngân sách nhà nước. Ở phương thức này, việc ra các quyết định ngân sách được dựa trên quan hệ giữa hoạt động của nhà nước và chi tiêu

ngân sách. Theo đó, các khoản chi tiêu ngân sách dự kiến hàng năm được xây dựng trên cơ sở khối lượng công việc dự tính thực hiện và chi phí để thực hiện chúng. Các chi phí này được tính trên những tiêu chuẩn, định mức đã được quy định. Như vậy, rõ rằng với phương thức lập dự toán ngân sách theo công việc thực hiện, ngân sách được lập chú trọng vào quản lý các hoạt động nhà nước hơn là kiểm soát chi tiêu ngân sách. Nó ít nhấn mạnh đến khía cạnh đảm bảo cân đối ngân sách mà hướng vào thực hiện các công việc được dự tính trong năm ngân sách.

Điểm mạnh của lập dự toán ngân sách theo công việc thực hiện là đã phản ánh được mối liên hệ giữa các công việc thực hiện với nguồn lực được yêu cầu trong năm ngân sách. Tuy nhiên, nó chỉ mới tập trung đảm bảo cho việc hoàn thành những công việc cần thực hiện mà chưa quan tâm đúng mức đến tính hiệu quả và những ích lợi mang lại từ công việc đó. Cho nên, dự toán ngân sách đã không thể hiện được đầy đủ những tác động có ích mà các công việc đó mang lại cho nền kinh tế - xã hội trong năm ngân sách

1.3.3 Lập dự toán ngân sách theo chương trình (Program Budgeting)

Khắc phục những hạn chế của phương thức lập dự toán ngân sách theo công việc thực hiện, vào những năm đầu của thập niên 60, cải cách ngân sách nhà nước được tập trung vào khâu lập kế hoạch cho việc sử dụng các nguồn lực ngân sách nhằm làm tăng tính hiệu quả của chi tiêu ngân sách. Đáng chú ý nhất trong các mô hình cải cách là phương thức lập dự toán ngân sách theo chương trình.

Khác với lập dự toán ngân sách theo công việc thực hiện là tập trung vào tìm kiếm cách thức hành động (tức công việc thực hiện) để đạt đến các mục tiêu đặt ra, trong lập dự toán ngân sách theo chương trình 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. Thay

vào đó, nó tập trung rõ vào việc lựa chọn các vấn đề ngân sách trong bối cảnh có những chính sách cạnh tranh lẫn nhau cùng hiện diện, qua đó cố gắng nối kết chi phí thực hiện các chương trình của chính sách với kết quả dài hạn mà chương trình mang lại sao cho đạt được 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 chính là những chương trình cùng với những bước tiến hành cần thiết để hoàn thành chúng. Hơn nữa, lập dự toán 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 mà trong phương thức lập dự toán dự toán 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 phương thức lập dự ngân sách theo chương trình mang lại nhiều ưu điểm, song không phải không có những quan điểm phản đối, trong đó nổi bật lên là vấn đề liệu có thể chương trình hoá được mọi hoạt động của nhà nước để làm cơ sở cho việc lập dự toán hay không.

1.3.4 Lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với khuôn khổ chi tiêu trung hạn

Bước vào những năm 90, hầu hết các nước đã thực hiện cải cách quản lý ngân sách nhà nước hướng vào việc lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với khuôn khổ chi tiêu trung hạn. Ưu điểm của phương thức này là không những khắc phục được hạn chế của phương thức lập dự toán ngân sách theo chương trình (không thể

chương trình hoá mọi hoạt động) mà còn làm tăng tính hiệu quả trong phân bổ và sử dụng nguồn lực ngân sách. Bởi lẽ, trong phương thức này, dự toán ngân sách nhà nước được lập dựa trên cơ sở tiếp cận những thông tin đầu ra để phân bổ và sử dụng nguồn lực ngân sách sao cho có hiệu quả và hiệu lực, hơn nữa nó còn nhấn mạnh đến việc cải tiến sự thực hiện để đảm bảo rằng các hoạt động của chính phủ đạt được những mục tiêu mong muốn. Do vậy, để thực hiện lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với khuôn khổ chi tiêu trung hạn đòi hỏi các cơ quan chính phủ phải thiết lập được 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 và cả những thông tin phản ánh mối quan hệ giữa đầu vào với đầu ra .... Song quan trọng hơn hết 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. Khi chuyển sang phương thức lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với khuôn khổ chi tiêu trung hạn, việc soạn lập ngân sách còn được thực hiện trên cơ sở tiếp cận khuôn khổ chi tiêu trung hạn, nhờ vậy đáp ứng được yêu cầu ngày càng cao về quản lý nhà nước trong lĩnh vực tài chính công. Theo đó, khuôn khổ chi tiêu trung hạn là một quy trình minh bạch về hoạch định ngân sách nhà nước trong từng trung hạn từ 3 đến 5 năm. Trong đó chính phủ và các cơ quan trung ương thiết lập các cam kết đáng tin cậy rằng nguồn lực công được phân bổ theo những ưu tiên chiến lược trên cơ sở tuân thủ kỷ luật tài chính tổng thể

Khuôn khổ chi tiêu trung hạn là cấp độ thứ ba trong ba cấp độ của khuôn khổ trung hạn :

- Cấp độ đầu tiên là ***khuôn khổ tài chính trung hạn (Medium Term Fiscal Framework – MTFF)***. Đây là bước đầu tiên và cần thiết để đạt đến một khuôn khổ

chi tiêu trung hạn. Nội dung của MTFF trình bày các chỉ tiêu tài chính trong một khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn (từ 3 đến 5 năm), thông qua xác lập các mức giới hạn về mặt tài chính như : tỉ lệ chi ngân sách/GDP; tỉ lệ thu ngân sách/GDP; tỉ lệ thâm hụt ngân sách/GDP; tỉ lệ nợ/GDP; tỉ lệ viện trợ/GDP; mức tăng hàng năm của tổng chi ngân sách. Các chỉ tiêu này là cơ sở để chính phủ thiết lập một khuôn khổ tài chính tổng thể trung hạn cho việc phân bổ nguồn lực.

- Cấp độ thứ hai là ***khuôn khổ ngân sách trung hạn (Medium Term Budget Framework – MTBF).*** MTBF là bước phát triển tiếp theo của MTFF để hình thành dự toán ngân sách của các đơn vị thụ hưởng ngân sách. Mục tiêu MTBP là phân bổ nguồn lực theo các ưu tiên chiến lược của quốc gia song vẫn đảm bảo tuân thủ những ràng buộc tài chính trong một khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn đã được thiết lập. Nhờ vậy, các đơn vị thụ hưởng ngân sách nhận được một ngân sách có tính ổn định cao để tăng cường tính tự chủ mà không phá vỡ kỷ luật tài chính tổng thể.

- Cấp độ thứ ba là ***khuôn khổ chi tiêu trung hạn (Medium Term Expenditure Framework – MTEF)***. MTEF là bước hoàn thiện MTBF bằng cách bổ sung các yếu tố **hoạt động (activity)** và **đầu ra (output)** vào quá trình lập dự toán ngân sách nhằm củng cố hoạt động của các đơn vị thụ hưởng ngân sách và làm tăng hiệu quả sử dụng các nguồn lực. Trong MTEF, phân bổ nguồn lực được tính toán từ trung ương xuống cơ sở, còn các khoản chi phí thì được dự tính từ cơ sở lên cho năm hiện hành và cho từng trung hạn theo mặt bằng của các chính sách đang được thực thi, và cuối cùng là cân đối chi phí với nguồn lực sẵn có.

Mục tiêu tổng thể của MTEF là nổ lực giải quyết những yếu kém trong khâu lập dự toán ngân sách như lập ngân sách mang lịch sử - tăng giảm thiếu căn cứ khoa học; tách biệt ngân sách thường xuyên với ngân sách đầu tư; 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 .... Nhìn chung, tất cả những yếu kém này có cùng một nguyên do là thiếu sự gắn kết giữa mục tiêu của những đơn vị thụ hưởng ngân sách với các ưu tiên quốc gia và với chính ngân sách của họ nên thường dẫn đến chi tiêu ngân sách vượt quá các nguồn lực quốc gia hạn hẹp.

Trên cơ sở thừa nhận nguồn lực là hạn chế và không thể tăng lên về mặt trung hạn, quy trình MTEF cố gắng đạt được các kết quả tối ưu từ mức nguồn lực hiện có, bằng cách kết nối mục tiêu của những đơn vị thụ hưởng ngân sách với các ưu tiên quốc gia. Cho nên mục tiêu mà MTEF hướng tới là :

- Đảm bảo ngân sách được soạn lập để các khoản chi tiêu hướng tới việc đạt được các mục tiêu đã đề ra. Nhờ đó chính phủ tập trung nhiều hơn vào những ưu tiên mang tính chiến lược mà vẫn đảm bảo tính toàn diện của dự toán ngân sách.
- Tăng cường kỷ luật tài chính tổng thể trên cơ sở xác lập các tổng mức trần trước khi ra những quyết định chi tiêu riêng lẻ. Nói một cách khác là MTEF đề ra các giới hạn trước khi tối ưu hoá việc sử dụng các nguồn lực. Đồng thời các tổng mức trần này phải được duy trì trong trung hạn hoặc dài hơn.
- Tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong sử dụng các nguồn lực, nhờ đó các quyết định của chính phủ đưa ra có được sự gắn kết với nguồn lực sẵn có trong trung hạn, trách việc chấp nhận những khởi xướng chính sách phi thực tế về mặt tài chính.
- Xây dựng một ngân sách thống nhất bao gồm chi đầu tư và chi thường xuyên được tài trợ bởi cả Chính phủ lẫn các nhà tài trợ.
- Chú trọng tới kết quả mà các đơn vị thụ hưởng ngân sách mang lại và đo lường hiệu quả sử dụng các nguồn lực của những đơn vị đó.

- Đưa ra một tầm nhìn trung hạn để các đơn vị thụ hưởng ngân sách có thể lập kế hoạch chi tiêu dài hơn trong phạm vi nguồn lực được phân bổ.

Tính ưu việt của phương thức lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với khuôn khổ chi tiêu trung hạn đã được chứng minh từ thực tế của các nước thực hiện theo phương thức này khi:

- Kỷ luật tài khoá 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 suốt hơn một thế kỷ qua. Hiện tại thì lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với khuôn khổ chi tiêu trung hạn đang được xem là những phương thức phù hợp nhất với đặt thù kinh tế - xã hội trong giai đoạn hiện nay như : thâm hụt về ngân sách gia tăng, tính cạnh tranh và toàn cầu hóa, sự thiếu tin tưởng của công chúng vào chính phủ, sự đòi hỏi về nhu cầu các dịch vụ, hàng hóa được cung cấp từ phía chính phủ phải có trách nhiệm hơn .... Tuy nhiên, có thể khẳng định rằng những cải cách, thay đổi trong phương thức lập toán ngân sách nhà nước vẫn chưa đến hồi kết thúc. Bởi chính những hạn chế, khiếm khuyết đã, đang tồn tại và sẽ xuất hiện trong mỗi phương thức là cơ sở cho sự tìm tòi, sáng tạo để việc lập dự toán ngân sách được hoàn thiện hơn trong tương lai nhằm đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của sự phát triển kinh tế – xã hội ở mỗi quốc và chung cho cả thế giới.

CHƯƠNG II

THỰC TRẠNG LẬP DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM GIAI ĐOẠN TỪ NĂM 1990 ĐẾN NAY

2.1 Thực trạng ngân sách nhà nước Việt Nam giai đoạn từ năm 1990 đến nay

Ngân sách nhà nước Việt Nam thời kỳ từ năm 1990 đến nay đã có những chuyển biến hết sức quan trọng cả về thu - chi, cân đối lẫn quản lý ngân sách.

- Về thu ngân sách

Thu ngân sách đã tiến một bước dài khi hệ thống các luật, pháp lệnh về thuế được hình thành và áp dụng chung cho mọi thành phần kinh tế. Bên cạnh đó bộ máy hành thu cũng được cải cách một cách toàn diện với việc hình thành Tổng cục Thuế (năm 1990) thống nhất từ trung ương đến địa phương. Chính những thay đổi này đã giúp cho nguồn thu ngân sách nhà nước được bao quát hơn, công tác chống thất thu tiến bộ hơn, qua đó góp phần vào việc đảm bảo sự ổn định và tính tập trung của ngân sách nhà nước.

Riêng ở lĩnh vực thuế, trong giai đoạn này, Nhà nước tiến hành cải cách hệ thống thuế với nội dung trọng tâm là xoá bỏ hệ thống thu theo cơ chế quản lý kế hoạch hoá tập trung để xây dựng và kiến tạo khuôn khổ pháp luật về thuế cho phù hợp với cơ chế mới của nền kinh tế. Đồng thời, sắp xếp lại các luật thuế theo đúng chức năng, từng bước đồng bộ hoá hệ thống thuế, khắc phục tình trạng đánh thuế chồng chéo và trùng lắp làm cho hệ thống thuế đáp ứng được yêu cầu ngày càng cao của nền kinh tế và phù hợp hơn với những thông lệ quốc tế khi Việt Nam từng bước hoà nhập vào kinh tế khu vực và thế giới.

Có thể nói, hệ thống pháp luật về thuế được hình thành đã tạo cơ sở pháp lý cho lập dự toán thu và hành thu ngân sách, từ đó làm cho thuế đã thật sự trở thành nguồn thu chủ yếu của ngân sách. Số liệu thống kê cho thấy trong giai đoạn cải cách, nguồn thu thuế chiếm hơn nữa tổng thu ngân sách và trở thành nguồn thu quyết định để cân đối ngân sách nhà nước, làm lành mạnh nền tài chính quốc gia. Hơn nữa, do được nâng cao về tính pháp lý nên hệ thống thuế đã phục vụ tốt hơn cho công tác chống thất thu thuế và gian lận thương mại.

Bảng 2.1 ***Thu từ thuế trong giai đoạn 1998 – 2002.***

	1998	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**
Thu từ thuế (nghìn VNĐ)	46,0	49,0	50,7	55,6	69,0
% trong tổng thu.	63,0	62.4	56,0	53,5	58,0

(Nguồn : Quỹ tiền tệ quốc tế)

- Về chi ngân sách

Cùng với thu ngân sách, chi ngân sách trong thời kỳ đổi mới cũng đã có những đổi thay tích cực để đáp ứng yêu cầu của cơ chế kinh tế mới. Trong giai đoạn từ năm 1990 đến nay, Nhà nước đã chủ động cắt giảm, điều chỉnh các khoản chi ngân sách mang nặng tính bao cấp bao biện ở phần lớn các lĩnh vực. Xét về tổng thể, trong giai đoạn này Nhà nước đã thực hiện chi ngân sách hết sức thận trọng, kỷ luật trong chi ngân sách được tuân thủ nghiêm ngặt nhằm khống chế vững chắc mức thâm hụt ngân sách nhà nước và đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô.

Ở lĩnh vực chi thường xuyên, sau những năm đầu thích nghi với cơ chế mới, chi thường xuyên đã ngày một đáp ứng tốt hơn các yêu cầu của sự nghiệp kinh tế - xã hội và an ninh quốc phòng. Trong giai đoạn này, các khoản chi thường xuyên được bố trí theo hướng ưu tiên phục vụ chiến lược con người của Đảng và Nhà nước, chú trọng thực hiện các chương trình xoá đói giảm nghèo, chính sách phát triển kinh tế ở vùng sâu, vùng xa cùng các hoạt động thiết thực để ổn định đời sống của đồng

bào ở những nơi xảy ra thiên tai lũ lụt. Đặc biệt từ năm 1993 đến năm 2000, ngân sách nhà nước đã đảm bảo được khoản chi tăng thêm để thực hiện các cuộc cải cách tiền lương vào các năm 1993, 1997 và 2000, qua đó nâng lương căn bản của công chức nhà nước từ 120.000 đồng/ tháng lên 290.000 đồng/ tháng (tăng gấp 2,4 lần)

Ở lĩnh vực chi đầu tư phát triển, từng bước xoá bỏ cấp phát trực tiếp cho hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước. Thay vào đó Nhà nước chuyển mạnh sang đầu tư gián tiếp dưới hình thức tín dụng đầu tư nhằm nâng cao trách nhiệm của đối tượng sử dụng vốn. Đồng thời Nhà nước tập trung các khoản chi đầu tư phát triển để cải tạo và xây dụng kế cấu hạ tầng, xây dựng các công trình kinh tế, các ngành mũi nhọn, trọng yếu để làm thay đổi và chuyển dịch cơ cấu kinh tế. Cụ thể từ năm 1990 – 2000 chi đầu tư xây dựng cơ bản đã tạo được một số công trình có tầm cở như : Thủy điện Hoà Bình, đường dây tải điện 500 KV, đường quốc lộ 1A, đường quốc lộ số 5 ....

Tuy có nhiều cố gắng song chi đầu tư phát triển lại là lãnh vực còn nhiều khiếm khuyết và kém hiệu quả nhất trong quản lý ngân sách nhà nước. Nổi bật lên trong các hạn chế là vẫn chưa dứt bỏ hoàn toàn cơ chế bao cấp bao biện, không tính đến hiệu quả gây lãng phí nguồn lực ngân sách. Cụ thể trong hai năm gần đây, chi bổ sung vốn và hỗ trợ cho doanh nghiệp nhà nước năm 1999 là 700 tỷ đồng (tăng gấp hơn 3 lần so với dự toán) và năm 2000 là 1.080 tỷ đồng (tăng gấp hơn 5 lần so với dự toán). Trong khi đó, theo báo cáo của Bộ Tài chính thì trong hơn 6.000 doanh nghiệp nhà nước, chỉ có 40% doanh nghiệp hoạt động có hiệu quả, còn lại 60% thua lỗ.

Bên cạnh đó, chi đầu tư phát triển của ngân sách nhà nước chưa có được một cơ cấu hợp lý để tạo đà và thế vững chắc thúc đẩy tăng trưởng và phát triển bền vững nền kinh tế. Chẳng hạn như trong lãnh vực nông nghiệp với dân số chiếm 3/4 dân số cả nước thế nhưng tỉ lệ chi ngân sách đầu tư cho lãnh vực này còn rất thấp,

chưa tới 10% tổng chi trong giai đoạn 1990 – 2000 ; hay như trong lãnh vực giao thông cũng chưa đến 10%, do vậy mà giao thông ngày nay trở thành vấn đề bức xúc của toàn xã hội.

- Về cân đối ngân sách

Từ năm 1992 Chính phủ đã chấp dứt phát hành tiền để bù đắp thâm hụt ngân sách, thay vào đó thực hiện vay trong nước thông qua phát hành trái phiếu, tín phiếu kho bạc, trái phiếu công trình ... nhằm huy động các nguồn vốn nhàn rỗi trong các tầng lớp dân cư cũng như vay ưu đãi từ nước ngoài. Số liệu thống kê cụ thể cho thấy:

Bảng 2.2 ***Thâm hụt ngân sách nhà nước giai đoạn 1997 – 2002.***

	1997	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**
Nghìn tỷ VND	5,4	0,5	3,3	12,0	13,4	9,9
% trong GDP	1,7	0,1	0,8	2,8	2,9	1,9

(Nguồn : Quỹ tiền tệ quốc tế)

Vay trong và ngoài nước để bù đắp thâm hụt có tỉ lệ xấp xỉ 1:1, chủ yếu tập trung cho mục đích đầu tư phát triển trong đó chú trọng đầu tư vào kết cấu hạ tầng kinh tế – xã hội, không còn vay nợ cho chi thường xuyên. Tuy nhiên theo nhận định của các chuyên gia tài chính, việc vay bù đắp thâm hụt ngân sách nhà nước thời gian qua còn tồn tại một số vấn đề, trong đó mấu chốt vẫn là xác định mức độ vay bao nhiêu là hợp lý. Bởi vì nếu vay quá giới hạn các nguồn từ nước ngoài sẽ dễ dẫn đến khủng hoảng tài chính như đã diễn ra ở vực Nam Mỹ và Đông Á, còn nếu vay quá giới hạn các nguồn trong nước thì sẽ làm hạn chế khả năng đầu tư của nền kinh tế do đầu tư của Nhà nước thường kém hiệu quả chưa kể việc lạm dụng quyền hành pháp để vay với lãi suất cao, quy mô lớn có thể dẫn đến phá vỡ kỷ luật tài chính tổng thể.

- Về quản lý ngân sách nhà nước

Trước năm 1996, do chưa có Luật Ngân sách nhà nước, nên hàng năm Chính phủ đều phải điều chỉnh chế độ phân cấp quản lý ngân sách. Hầu như năm nào cũng điều chỉnh tỉ lệ điều tiết một số khoản thu giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương, thậm chí ngay trong cùng một năm cũng có sự điều chỉnh. Có nguồn thu năm này để lại cho ngân sách địa phương, năm sau lại thu về ngân sách trung ương (như thuế xuất nhập khẩu tiểu ngạch, thu cấp quyền sử dụng đất). Nên có thể nói nhược điểm cơ bản của cơ chế quản lý ngân sách nhà nước kéo dài trong nhiều năm vừa qua là việc phân định nguồn thu, nhiệm vụ chi cho các cấp chính quyền không rõ ràng và thường xuyên điều chỉnh. Vì vậy, mặc dù ngân sách trung ương chi phối tới gần 70% tổng chi ngân sách nhà nước nhưng vẫn không tạo được sức mạnh tập trung. Trong khi đó ngân sách địa phương thì manh múm, thụ động nên không phát huy được tính năng động sáng tạo trong khai thác nguồn thu và bố trí chi tiêu sao cho có hiệu quả.

Trước những yếu kém trong quản lý ngân sách, tại kỳ hợp thứ 9, Quốc hội khoá IX đã thông qua Luật Ngân sách nhà nước vào ngày 20/03/1996, liền sau đó Chính phủ và Bộ Tài chính đã nhanh chóng ban hành các văn bản hướng dẫn dưới Luật nhằm giải quyết ngay hai vấn đề cơ bản trong phân cấp quản lý ngân sách nhà nước là (1) ổn định nguồn thu, nhiệm vụ chi cho mỗi cấp ngân sách theo luật và không thay đổi; (2) ổn định tỉ lệ điều tiết và số bổ sung từ 3 – 5 năm. Ngoài ra, Luật Ngân sách nhà nước năm 1996 còn quy định cơ cấu nguồn thu được phân thành ba nhóm : các khoản thu 100% của ngân sách trung ương; các khoản thu 100% của ngân sách địa phương; và các khoản thu theo tỉ lệ phần trăm phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Về nguồn thu và nhiệm vụ chi cũng được phân định rõ ràng, ràng mạch theo nguyên tắc : ngân sách trung ương giữ các nguồn thu quan trọng và phải đảm nhận những nhiệm vụ chi chủ yếu; ngân sách địa

phương được mở rộng quyền tự chủ tối đa để khai thác các nguồn thu tại chỗ, bố trí chi tiêu hợp lý trên địa bàn và đi kèm với cơ chế phân cấp này là không được dùng ngân sách cấp này chi thay nhiệm vụ ngân sách cấp khác.

Phát huy những thành quả đạt được trong đổi mới quản lý ngân sách nhà nước, tại kỳ họp thứ 3, Quốc hội khóa X đã tiến hành sửa đổi bổ sung Luật Ngân sách nhà nước vào ngày 20/05/1998 và tại kỳ họp thứ 2, Quốc hội khoá XI đã ban hành Luật Ngân sách nhà nước mới vào ngày 16/12/2002 có hiệu lực thi hành từ năm ngân sách 2004. Bằng việc sửa đổi và ban hành mới Luật Ngân sách nhà nước về tổng thể cho thấy một quan điểm mạnh dạn dứt bỏ tư duy về một nền tài chính của kinh tế kế hoạch hoá tập trung bao cấp và dứt khoát từ bỏ phương thức quản lý nền tài chính bằng biện pháp hành chính, mệnh lệnh để chuyển sang quản lý và điều hành hoạt động tài chính – tiền tệ bằng luật pháp, biện pháp kinh tế, các công cụ và đòn bẩy kinh tế. Riêng trong lĩnh vực ngân sách nhà nước thì sự ra đời của Luật Ngân sách nhà nước đã tạo một bước ngoặc quan trọng trong quản lý ngân sách nhà nước, theo đó ngân sách nhà nước được quản lý thống nhất theo nguyên tắc tập trung dân chủ, công khai, minh bạch, có phân công, phân cấp quản lý gắn quyền hạn với trách nhiệm. Hơn nữa, trong Luật Ngân sách nhà nước năm 2002, tính dân chủ, công khai, minh bạch trong quản lý ngân sách một lần nữa được khẳng định khi xác lập quyền hạn của cơ quan lập pháp trong quyết định phân bổ dự toán và phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước.

2.2 Thực trạng lập dự toán ngân sách nhà nước Việt Nam giai đoạn từ năm 1990 đến nay

Như chúng ta đã biết, lập dự toán ngân sách nhà nước là bước khởi đầu của quy trình ngân sách nhà nước, do vậy *lập dự toán ngân sách nhà nước Việt Nam*

cũng không nằm ngoài những tác động của cải cách trong lĩnh vực tài chính công nói chung và quản lý ngân sách nhà nước nói riêng. Nên có thể chia thực trạng lập dự toán ngân sách nhà nước Việt Nam làm hai giai đoạn : trước khi có Luật Ngân sách nhà nước và sau khi Luật Ngân sách nhà nước được ban hành.

2.2.1 Giai đoạn từ năm 1990 đến trước khi có Luật Ngân sách nhà nước

Trong giai đoạn này, quản lý ngân sách nhà nước nói chung và lập dự toán ngân sách nhà nước nói riêng được thực hiện theo những quy định của ***Nghị quyết 186/HĐBT*** (ban hành ngày 27/11/1989) và ***Nghị quyết 168/HĐBT*** (ban hành ngày 19/05/1992) của Hội Đồng Bộ Trưởng. Căn cứ theo hai Nghị quyết trên, lập dự toán ngân sách nhà nước được tiến hành như sau :

Hàng năm, căn cứ Chỉ thị của Hội Đồng Bộ Trưởng và hướng dẫn của Bộ Tài chính, Ủy ban Nhân dân tỉnh lập dự toán ngân sách trình Hội Đồng Bộ Trưởng, đồng gởi Bộ Tài chính. Bộ Tài chính xem xét thảo luận dự toán ngân sách địa phương cùng với Ủy ban Nhân dân tỉnh, dự kiến tỷ lệ điều tiết số thu hàng năm và số trợ cấp của ngân sách Trung ương cho ngân sách địa phương (nếu có) để trình Hội Đồng Bộ Trưởng phê duyệt.

Sau khi dự toán ngân sách nhà nước đã được Quốc hội thông qua, Hội Đồng Bộ Trưởng giao cho các tỉnh, thành và đặc khu trực thuộc Trung ương những chỉ tiêu pháp lệnh về ngân sách bao gồm :

- Tổng số thu ngân sách Nhà nước trên địa bàn (không kể kết dư ngân sách địa phương).
- Tổng số chi ngân sách địa phương, trong đó chi đầu tư xây dựng cơ bản, chi về quỹ tiền lương hành chính – sự nghiệp.
- Tỷ lệ điều tiết chung các nguồn thu điều tiết cho ngân sách địa phương.

- Số trợ cấp ngân sách trung ương cho ngân sách địa phương để cân đối (nếu có).

Hội Đồng Bộ Trưởng ủy nhiệm Bộ Trưởng Bộ Tài chính giao chỉ tiêu và hướng dẫn cụ thể các chỉ tiêu pháp lệch nói trên. Ủy ban nhân dân tỉnh căn cứ vào chỉ tiêu ngân sách được giao, lập dự toán ngân sách địa phương trình Hội đồng nhân dân tỉnh xem xét quyết định.

Có thể nói, hai Nghị quyết này ra đời đã tạo một bước tiến trong việc hoàn chỉnh phân cấp quản lý và lập dự toán ngân sách nhà nước theo hướng tăng dần quyền hạn và trách nhiệm cho ngân sách địa phương bằng cách quy định cụ thể nguồn thu và nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương. Tuy nhiên, các khoản phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương (thu điều tiết theo cách gọi lúc bấy giờ) vẫn còn phải điều chỉnh hàng năm nên chưa đảm bảo được sự ổn định để tăng cường tính chủ động cho ngân sách địa phương. Hơn nữa, tỉ lệ này thống nhất cho mọi địa phương nên thiếu thực tế, do đó không khuyến khích được việc khai thác nguồn thu những địa phương có nhiều lợi thế. Mặt khác, chúng ta vẫn còn bắt gặp ở hai Nghị Quyết này những chỉ tiêu pháp lệnh, điều đó cho thấy quản lý ngân sách và lập dự toán ngân sách vẫn chưa thật sự thoát khỏi cách thức quản lý theo kiểu hành chính, mệnh lệnh.

2.2.2 Giai đoạn từ khi có Luật ngân sách nhà nước cho đến nay

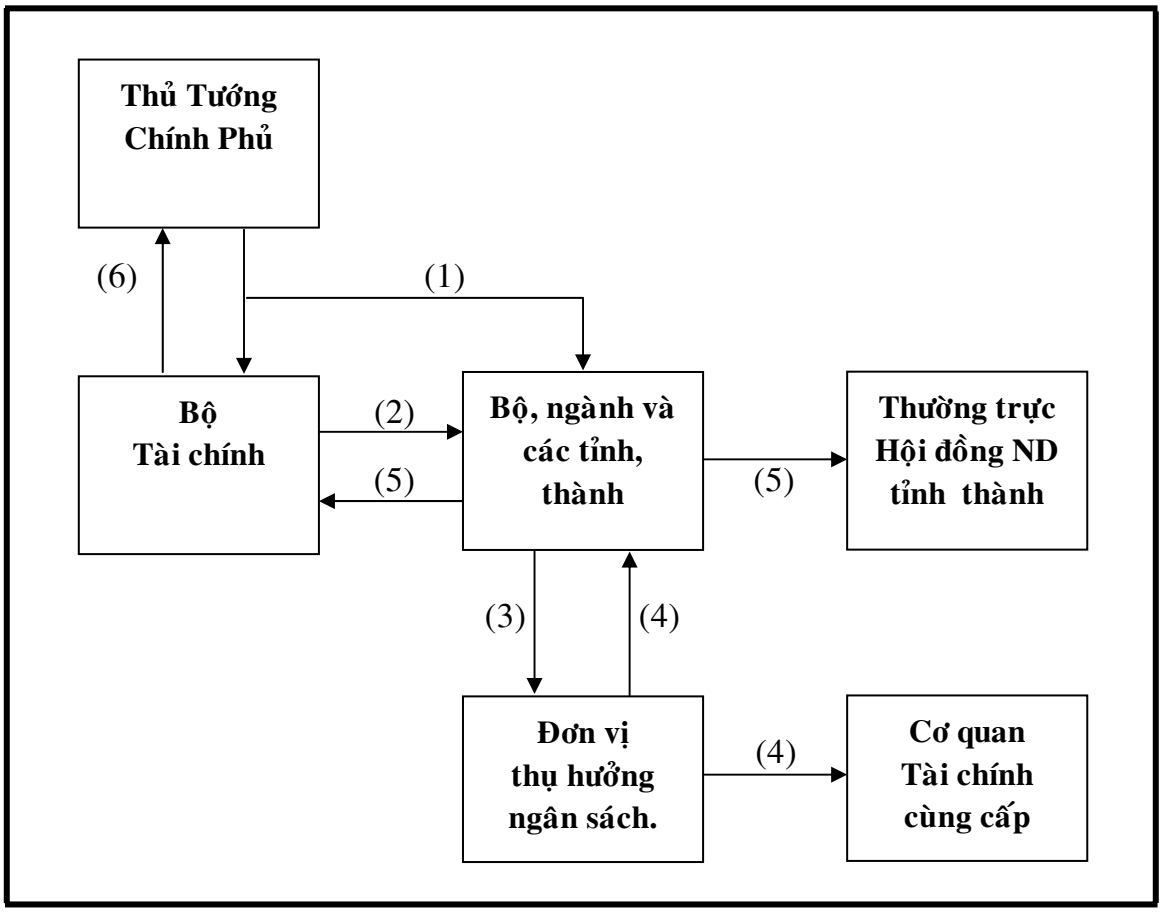
Đến năm 1996, Luật Ngân sách nhà nước được ban hành, sau đó sửa đổi bổ sung vào năm 1998 và năm 2002 thì ban hành Luật ngân sách nhà nước mới. Việc ban hành Luật Ngân sách nhà nước đã tạo một bước tiến vượt bậc trong quản lý ngân sách nhà nước và là bước ngoặc quan trọng đánh dấu một giai đoạn mới của lập dự toán ngân sách.

Theo Luật Ngân sách nhà nước, lập dự toán ngân sách nhà nước năm sau được thực hiện trong năm ngân sách hiện hành và kết thúc trước trước ngày 15 tháng 11 với ba tiểu quy trình : lập, xét duyệt và quyết định dự toán ngân sách nhà nước.

- Quy trình lập dự toán

Quy trình lập dự toán ngân sách nhà nước Việt Nam năm sau được bắt đầu vào giữa năm ngân sách hiện tại với sáu bước công việc chính được thể hiện qua sơ đồ dưới đây :

Quy trình lập dự toán ngân sách nhà nước Việt Nam



(1) Hàng năm, 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 ngân sách nhà nước 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 ngân sách.
- Nhiệm vụ xây dựng dự toán ngân sách nhà nước.
- Quy định tiến độ và phân công thực hiện lập dự toán ngân sách nhà nước, đảm bảo hoàn thành theo đúng thời hạn quy định của Luật ngân sách nhà nước.

(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 ngân sách nhà nước; thông báo số kiểm tra về dự toán ngân sách nhà nước đến các Bộ, cơ quan trung ương và các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương để làm căn cứ xây dựng dự toán thu, chi ngân sách của mình cho năm sau;

(3) Các Bộ, cơ quan trung ương và Ủy ban nhân dân 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 nhiện 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.

(4) Đơn vị thụ hưởng ngân sách căn cứ nhiệm vụ - quyền hạn và các quy định của pháp luật về thu ngân sách; các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu ngân sách do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành, tổ chức thực hiện lập dự toán ngân sách và báo cáo cơ quan quản lý cấp trên và cơ quan tài chánh cùng cấp.

(5) Bộ, ngành và các tỉnh thành – những cơ quan quản lý cấp cao nhất trong lĩnh vực và ở địa phương - lập dự toán ngân sách gởi Bộ Tài chính để tổng hợp lập dự toán ngân sách nhà nước. Riêng với tỉnh, thành, dự toán ngân sách phải được báo cáo cho Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh xem xét, cho ý kiến.

(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 ngân sách nhà nước báo cáo Chính phủ xét duyệt.

- Quy trình xét duyệt ngân sách :

- Trong quá trình tổng hợp và lập ngân sách nhà nước, Bộ tài chính có trách nhiệm làm việc với cơ quan, đơn vị lập dự toán ngân sách cùng cấp để điều chỉnh các điểm xét thấy cần thiết trong dự toán ngân sách; riêng với Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, theo quy định mới của Luật ngân sách nhà nước năm 2002, thì chỉ điều chỉnh dự toán ngân sách ở năm đầu tiên của thời kỳ ổn định ngân sách; còn với các năm tiếp theo, Bộ Tài chính chỉ tổ chức làm việc để điều chỉnh ngân sách khi có đề nghị từ địa phương.
- Trong quá trình làm việc, lập dự toán ngân sách nhà nước, xây dựng phương án phân bổ ngân sách trung ương nếu có ý kiến khác nhau giữa Bộ Tài chính và các Bộ, cơ quan trung ương, các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, thì Bộ Tài chính phải trình Chính phủ hoặc Thủ tướng Chính phủ những ý kiến còn khác nhau để quyết định theo thẩm quyền.

Quy trình này cũng được áp dụng cho lập dự toán ngân sách, xây dựng phương án phân bổ ngân sách ở địa phương.

Có thể nhận thấy rằng, mục đích của quy trình xét duyệt ngân sách một mặt nhằm đảm bảo tính cân đối, thống nhất trong ngân sách giữa các cấp chính quyền, các bộ, ngành từ trung ương đến cơ sở, có xét đến chức năng, nhiệm vụ và phân công, phân cấp quản lý. Mặt khác thể hiện tính dân chủ, công khai, minh bạch của quy trình ngân sách nhà nước.

- Quy trình quyết định ngân sách :

- Chính phủ trình Quốc hội dự toán ngân sách nhà nước và phương án phân bổ ngân sách trung ương.
- Dự toán ngân sách và phương án phân bổ ngân sách trình Quốc hội phải được kèm theo các tài liệu là căn cứ xây dựng dự toán và phân bổ ngân sách; các tài liệu giải trình những nội dung cơ bản và giải pháp nhằm thực hiện dự toán ngân sách.
- Quốc hội thảo luận và ra nghị quyết về ngân sách nhà nước, Ủy ban thường vụ quốc hội căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội ra quyết định phân bổ ngân sách trung ương.
- Trên cơ sở nghị quyết của Quốc hội và quyết định của Ủy ban thường vụ quốc hội, Thủ tướng Chính phủ giao nhiệm vụ thu, chi ngân sách cho từng Bộ, cơ quan trung ương; nhiệm vụ thu, chi và mức bổ sung từ ngân sách trung ương cho từng tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.
- Căn cứ vào nhiệm vụ thu, chi được giao, các Bộ, cơ quan trung ương phân bổ ngân sách cho các đơn vị thụ hưởng ngân sách trực thuộc; các địa phương phân bổ và giao ngân sách cho chính quyền cấp dưới và các đơn vị thụ hưởng ngân sách cùng cấp.

Trong quá trình quyết định ngân sách, trường hợp dự toán ngân sách nhà nước trung ương (địa phương) và phương án phân bổ ngân sách nhà nước trung ương (địa phương) chưa được Quốc hội (Hội đồng nhân dân) quyết định, Chính phủ (Ủy ban nhân dân) phải lập lại dự toán ngân sách nhà nước trung ương (địa phương) và phương án phân bổ ngân sách nhà nước trung ương (địa phương) trình Quốc hội (Hội đồng nhân dân) vào thời gian do Quốc hội (Hội đồng nhân dân) quyết định. Thủ tướng Chính phủ (Chủ tịch Ủy ban nhân dân) có quyền yêu cầu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh (Hội đồng nhân dân cấp dưới) điều chỉnh lại dự toán ngân sách,

nếu việc bố trí ngân sách cấp dưới không phù hợp với quyết định của Quốc hội (Hội đồng nhân dân cấp trên).

Tóm lại, hiện tại dự toán ngân sách nhà nước Việt Nam được lập theo từng khoản mục gắn với mục tiêu, nhiệm vụ thực hiện trong năm ngân sách. Trong dự toán ngân sách còn xác định những công trình, dự án trọng điểm của quốc gia, những nhiệm vụ quan trọng của đất nước ở các lĩnh vực giáo dục - đào tạo, khoa học công nghệ, y tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh nhằm đáp ứng các yêu cầu cho phát triển kinh tế – xã hội của năm ngân sách. Bên cạnh đó thực hiện triệt để tiết kiệm, chống lãng phí cũng trở thành một nội dung quan trọng trong lập dự toán ngân sách khi mà nguồn lực ngân sách luôn bị giới hạn.

2.3 Các mặt hạn chế tồn tại trong lập dự toán ngân sách nhà nước Việt Nam

Thứ nhất, việc lập dự toán ngân sách nhà nước mang nặng tính lịch sử với biểu hiện cụ thể là ngân sách được soạn lập trên cơ sở đánh giá tình hình thực hiện ngân sách năm hiện hành, từ đó cộng thêm vào mức phân bổ sẵn có. Nếu không thì ngân sách cũng được soạn lập dựa vào các định mức ngân sách đầu vào. Với cách thức lập dự toán như vậy đã làm cho dự toán ngân sách vừa thừa lại vừa thiếu. Thừa là do không xét tới có nên tiếp tục duy trì các hoạt động đang được cung cấp tài chính nữa hay không; thiếu là không phản ánh được những hoạt động mới cần thiết hay những hoạt động hiện tại nhưng cần được mở rộng quy mô trong tương lai vào dự toán ngân sách. Do vậy, một số hoạt động quan trọng có thể không được cung cấp đầy đủ kinh phí trong khi có những hoạt động đáng lý ra không còn cần thiết song vẫn chiếm lấy một khoản không nhỏ nguồn lực ngân sách. Song điều đáng nói hơn đây còn là một kẻ hở gây thất thoát ngân sách nhà nước.

Thứ hai, dự toán ngân sách chưa gắn kết nguồn lực ngân sách với các kết quả và đầu ra mong muốn đạt được từ những chương trình, dự án và các chính sách kinh tế – xã hội. Trong quá trình lập dự toán ngân sách nhà nước, việc kiểm soát các yếu tố đầu vào được coi trọng hơn là việc cải thiện hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước thông qua những tác động tích cực mà ngân sách nhà nước mang lại. Nói cách khác, các kết quả và đầu ra từ hoạt động ngân sách nhà nước chưa được quan tâm đúng tầm dẫn đến dự toán ngân sách thiếu thực tế, dễ bị điều chỉnh khi đi vào thực hiện nên có thể tạo ra những kết quả ngoài mong đợi.

Thứ ba, lập dự toán ngân sách nhà nước thiếu mối liên hệ chặt chẽ với kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội trung hạn, nên nhiều chương trình, dự án chưa được liên kết rõ ràng với nguồn lực ngân sách trong một khuôn khổ kinh tế vĩ mô được dự báo. Do vậy, thiếu sự điều hoà giữa các năm ngân sách nên trong thực tế có những thời điểm ngân sách chờ dự án song cũng có thời điểm xảy ra sự hụt hẫng về tài chính nên nhiều chương trình, dự án phải chờ kinh phí, thậm chí bị bỏ dở. Hơn nữa, do không làm tốt công tác quy hoạch dẫn đến tình trạng đầu tư không đúng định hướng, thiếu căn cứ khoa học diễn ra khá phổ biến.

Thứ tư, sự chồng chéo về chức năng và nhiệm vụ giữa Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư trong lập dự toán ngân sách nhà nước nên chưa có mối liên hệ chặt chẽ giữa các 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. Thêm vào đó, như trong một đánh giá của Bộ Tài chính nhược điểm cơ bản nhất của chi đầu tư phát triển là ở chỗ cùng một lúc vừa mở ra nhiều công trình quá

lớn đòi hỏi vốn nhiều, vừa mở ra nhiều công trình quá nhỏ và lẻ tẻ đã làm phân tán nguồn vốn và chậm phát huy hiệu quả kinh tế của các công trình đầu tư. Đây cũng là một minh chứng cho mặt hạn chế nói trên.

Thứ năm, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong lập dự toán chưa được thể hiện rõ, một số khoản mục ngân sách được đưa vào thực hiện nhưng không được công bố và giải trình. Các hoạt động đầu tư của ngân sách nhà nước không được công khai hoá, trách nhiệm không phân định rõ ràng, thiếu sự giám sát toàn diện từ các cấp chính quyền và các tầng lớp dân cư nên đã dẫn đến nhiều tiêu cực. Cũng theo đánh giá của Bộ Tài chính, tỉ lệ thất thoát về vốn xây dụng cơ bản khoảng từ 20 – 30%, cá biệt có những công trình lên đến 50 – 60%. Điều này gây tác động xấu không chỉ về mặt kinh tế mà cả về mặt xã hội, nghiêm trọng hơn nữa là nó làm mất lòng tin của người dân vào Nhà nước. Mặt khác, với tổ chức bộ máy Nhà nước như hiện nay, cơ cấu hành chính tỉnh tồn tại song song với cơ cấu của Bộ, nên các Sở, Ngành chuyên trách ở địa phương chịu sự giám sát của cả Ủy ban Nhân dân lẫn Bộ chủ quản, dẫn đến sự không rõ ràng về chức năng nhiệm vụ, và sự chồng chéo trong quản lý. Điều này giải thích tại sao các cán bộ công chức ở mọi cấp hành chính tương đối tự do trong việc thực hiện quyền quyết định và tuân thủ các quy định, cũng như tại sao chuyện lạ trong quản lý là trên bảo dưới không nghe ngày càng trở nên phổ biến. Rõ rằng sự không rành mạch, chồng chéo trong cơ cấu tổ chức cộng với việc kiểm soát bằng luật pháp các công việc hành chính còn yếu kém đã làm cho hoạt động của bộ máy Nhà nước nói chung và quản lý, lập dự toán ngân sách nhà nước Việt Nam nói riêng thiếu hẳn đi tính minh bạch cần có.

Thứ sáu, chưa quan tâm đúng mức và thiếu sự bàn bạc chu đáo trong việc xác lập các vấn đề ưu tiên chính sách, chương trình, dự án trong lập dự toán ngân sách nhà nước. Nên trong thực tế là có nhiều ưu tiên của Chính phủ được trình bày bằng

các thuật ngữ chung chung như " ... tiếp tục tạo *các điều kiện cần thiết* để nền kinh tế phát triển ổn định, bền vững ..." [3]. Dẫn đến các hoạt động cần thiết được tiến hành một cách tự do trong quá trình thực hiện các ưu tiên. Kết quả là nguồn lực ngân sách được sử dụng vào nhiều hoạt động khác nhau khiến cho các ưu tiên của Chính phủ khó trở thành hiện thực do khôn đủ nguồn lực tương xứng với "tính ưu tiên" của chúng, trong khi vẫn tạo cho các nhà lãnh đạo cao cấp một cảm giác là những ưu tiên đó đang được thực hiện. Hơn nữa, hiện tại vẫn chưa có phương thức đánh giá hiệu quả nguồn lực ngân sách được phân bổ cũng như chưa có cách thức phù hợp để phân bổ lại nguồn lực ngân sách từ các chương trình, dự án ít quan trọng và không hiệu quả sang các chương trình, dự án cần được ưu tiên hơn, hiệu quả hơn.

Thứ tám, dự báo nguồn thu được thực hiện trên cơ sở đánh giá tình thu của năm ngân sách hiện hành và chỉ mới dự báo cho từng năm mà chưa có được những dự báo ở tầm trung – dài hạn. Do vậy, lập dự toán ngân sách chưa bao quát được hết các đối tượng thu và nguồn thu phát sinh, phát triển trong nền kinh tế. Điều này gây thất thu cho ngân sách nhà nước làm cho nguồn thu ngân sách không thật sự ổn định và bền vững, đồng thời không phát huy được vai trò điều tiết của Nhà nước đối với nền kinh tế. Như trong một thống kê cho thấy, thành phần kinh tế ngoài khu vực nhà nước tạo ra hơn 50% GDP nhưng mức động viên của khu vực này chỉ chiếm khoản 13 – 15 % tổng số thu. Chứng tỏ rằng, việc khai thác nguồn thu ở thành phần kinh tế ngoài khu vực nhà nước chưa thật sự hiệu quả.

Thứ chín, dự toán ngân sách nhà nước được lập hàng năm vừa tốn chi phí vừa không dự liệu hết mọi biến cố trung hạn có thể ảnh hưởng đến dự toán. Hơn nữa, lập dự toán ngân sách hàng năm (thực tế thời gian lập dự toán chỉ được gói gọn

[3] Chỉ thị Thủ Tướng Chính phủ Về việc xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội và dự toán ngân sách nhà nước năm 2005

trong 6 tháng cuối năm hiện hành) khiến các cơ quan lập ngân sách thường không có đủ thời gian để phân tích, đánh giá hết các vấn đề của ngân sách nói chung và hiệu quả chi ngân sách nói riêng mà chỉ "chạy số" để kịp báo cáo lên cơ quan cấp trên. Đây cũng chính là một trong những nguyên nhân tạo ra các mặt hạn chế coi trọng kiểm soát đầu vào và mang nặng tính lịch sử trong lập dự toán ngân sách.

CHƯƠNG III

CÁC GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN LẬP DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM.

3.1 Đặt vấn đề

Tại Đại hội Đảng lần IX, Đảng Cộng sản Việt Nam đã xác định nội dung chiến lược phát triển kinh tế – xã hội của đất nước từ năm 2001 đến năm 2010 là "***Đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá theo định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành một nước công nghiệp***". Trên cơ sở đó, các mục tiêu chiến lược cho từng ngành, vùng và lĩnh vực cụ thể cũng đã được đặt ra trong chiến lược.

Riêng về ngân sách nhà nước, mục tiêu chiến lược về đổi mới quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước là " ***Sử dụng ngân sách nhà nước phải chủ động và có hiệu quả, tăng cường kiểm soát các khoản chi, kiên quyết chống lãng phí, thất thoát. Nâng cao hiệu quả đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước từ xác định chủ trương, lập và duyệt dự án đến thực hiện dự án. Đảm bảo nguồn tài chánh cho những nhiệm vụ ưu tiên chiến lược***."[4]

Để đảm bảo đạt được mục tiêu đã đề ra góp phần thực hiện thành công chiến lược, Chính phủ trong thời gian qua đã tiến hành các cải cách ở lĩnh vực tài chính công nói chung và quản lý ngân sách nhà nước nói riêng. Những cải cách đó tuy thu được một số thành quả nhất định, song dường như vẫn chưa đi vào trọng tâm các mục tiêu mà chiến lược đã đặt ra cho ngân sách nhà nước.

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên, trong đó nổi lên có nguyên nhân từ những yếu kém và hạn chế trong lập dự toán ngân sách nhà nước. Cho nên,

[4] Văn kiện Đại hội Đảng lần IX – trang 195.

thay đổi phương thức thực hiện lập dự toán để khắc phục những yếu kém, hạn chế còn tồn tại được xem như là một giải pháp để hoàn thiện lập dự toán ngân sách nhà nước Việt Nam hiện nay. Qua đó góp phần thực hiện thành công mục tiêu chiến lược mà Đảng và Nhà nước đã đặt ra trong lĩnh vực ngân sách nhà nước.

Như đã trình bày, trên thế giới hiện có rất nhiều phương thức lập dự toán ngân sách nhà nước và trong số các phương thức lập dự toán ngân sách hiện đang có thì phương thức lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với khuôn khổ chi tiêu trung hạn rất đáng để chúng ta quan tâm. Bởi lẽ đây không chỉ là một trong những phương thức tiên tiến nhất hiện nay, mà nó còn được thực hiện trên cơ sở rất hợp lý là thừa nhận sự hạn chế và không thể tăng lên về mặt trung hạn của nguồn lực. Chính vì vậy thực hiện lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với khuôn khổ chi tiêu trung hạn sẽ hướng việc sử dụng các nguồn lực sao cho kết quả đạt được là cao nhất.

Trong phạm vi đề tài nghiên cứu, ở nội dung này xin được trình bày ba vấn đề sau đây :

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

- Quy trình lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với khuôn khổ chi tiêu trung hạn

- Các giải pháp hỗ trợ thực hiện lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với khuôn khổ chi tiêu trung hạn ở Việt Nam

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

Những lý do dẫn đến sự cần thiết áp dụng lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với khuôn khổ chi tiêu trung hạn (MTEF) vào Việt Nam gồm có:

Trước hết, lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF được thực hiện trên cơ sở thừa nhận nguồn lực là hạn chế và không thể tăng lên trong trung hạn mà đây cũng chính là thực trạng của ngân sách nhà nước Việt Nam. Thống kê tổng thu của ngân sách nhà nước trong các năm vừa qua cho thấy :

Bảng 3.1 ***Thu ngân sách nhà nước giai đoạn 1997 - 2003***

	1997	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**
Ngàn tỷ VND	65,4	73,0	78,5	90,7	103,9	119,0	123,7
VND/USD	11.692	13.301	13.944	14.170	14.806	15.207	15.463
Tỷ USD	5,6	5,5	5,6	6,4	7,0	7,8	8,0

(Nguồn : Quỹ tiền tệ quốc tế)

Như vậy, trong giai đoạn từ năm 1997 đến năm 1999, tổng thu ngân sách chỉ khoản 5,6 tỉ USD (tính theo tỉ giá bình quân trong năm) và hầu như không tăng. Còn trong giai đoạn 2000 đến 2003 tổng thu ngân sách tính theo USD có tăng nhưng mức tăng không đáng kể.

Trong khi đó, để đảm bảo được tốc độ tăng trưởng GDP bình quân 7.5% trong giai đoạn từ năm 2001 đến 2010 theo yêu cầu thì chỉ riêng nhu cầu vốn đầu tư, tính ở mức 30% - 35% GDP, cũng đã cần đến 135 – 160 tỷ USD (bình quân 13,5 – 16 tỉ USD).

Thứ hai, lập dự toán ngân sách theo 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 và bảo vệ người dân khỏi những khoản thu ngoài quy định của pháp luật. Trong khi ở Việt Nam, từ cấp trung ương đến cơ sở có nhiều quỹ nằm ngoài ngân sách như ở

cấp trung ương có ít nhất 7 quỹ bên cạnh ngân sách nhà nước như : quỹ bảo hiểm xã hội; quỹ bảo hiểm y tế; quỹ hỗ trợ phát triển quốc gia; quỹ hỗ trợ xuất khẩu; quỹ tổ chức lại doanh nghiệp; quỹ tích lũy trả nợ; quỹ cho vay Chương trình phủ xanh đồi trọc. Hay như ở một phường tại Tp. HCM có thể có các loại quỹ như : quỹ quốc phòng và an ninh; quỹ lao động công ích; quỹ phòng chống lụt bão; quỹ vì người nghèo; quỹ xoá đói giảm nghèo; quỹ đền ơn đáp nghĩa; quỹ chăm sóc trẻ em .... Các quỹ này tuy có những vai trò nhất định nhưng một khi chưa nâng cao được tính minh bạch thì tiêu cực đi kèm sẽ là điều không tránh khỏi.

Thứ ba, trong lập dự toán ngân sách theo 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 ngân sách nhà nước Việt Nam được lập theo đầu ra gắn với MTEF thì sẽ không thể có chuyện "phải đem cả bãi sông Hồng ra mới chứa hết xe ô tô bị tịch thu do mua vượt quá định mức quy định" (trả lời của Bộ trưởng Bộ Tài chính Nguyễn Sinh Hùng trên Báo Tuổi Trẻ ngày 10/11/2004) ở một đất nước có nguồn lực hạn hẹp như Việt Nam.

Thứ tư, lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF luôn hướng đến tính hiệu quả trong sử dụng nguồn lực và thực hiện điều đó bằng những bước công việc cụ thể. Trong khi đó ở Việt Nam, tính hiệu quả được quan tâm trong lời nói nhiều hơn là trong thực hiện. Như tại Kỳ hợp thứ 6 Quốc Hội khóa XI, nhiều Đại biểu Quốc Hội đã đặt vấn đề về tính hiệu quả của dự án xây dựng đường Hồ Chí Minh khi con đường được thiết kế "ngoằn nghèo như rắn lượn" do phải đi qua nhiều tỉnh, thành chỉ vì lợi ích cục bộ của các địa phương. Hay như vào trung tuần tháng 11 năm 2004, khi làm việc với tỉnh Phú Yên, Thủ tướng Chính phủ đã phải lưu ý lãnh đạo tỉnh về tính hiệu quả của dự án Nhà máy lọc dầu Phú Yên, khi cả nước đang đầu tư 3 nhà máy lọc dầu lớn là Dung Quốc, Nghi Sơn và Long Sơn thì liệu Nhà máy lọc dầu công suất nhỏ ở Phú Yên có thật sự hiệu quả hay không (Báo Người

Lao Động ngày 11/11/2004). Do vậy, để có được một khuôn khổ thực hiện nhằm tăng cường tính hiệu quả trong sử dụng nguồn lực, làm cho lời nói đi đôi với hành động thì áp dụng lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF vào Việt Nam thiết nghĩ là một việc làm cần thiết.

Thứ năm, trong lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF, các khoản chi đầu tư và chi thường xuyên được gắn kết với nhau trong những hoạt động tạo ra các đầu ra. Nên nó đảm bảo được sự điều hoà giữa các năm ngân sách 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 ngân sách nhà nước Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

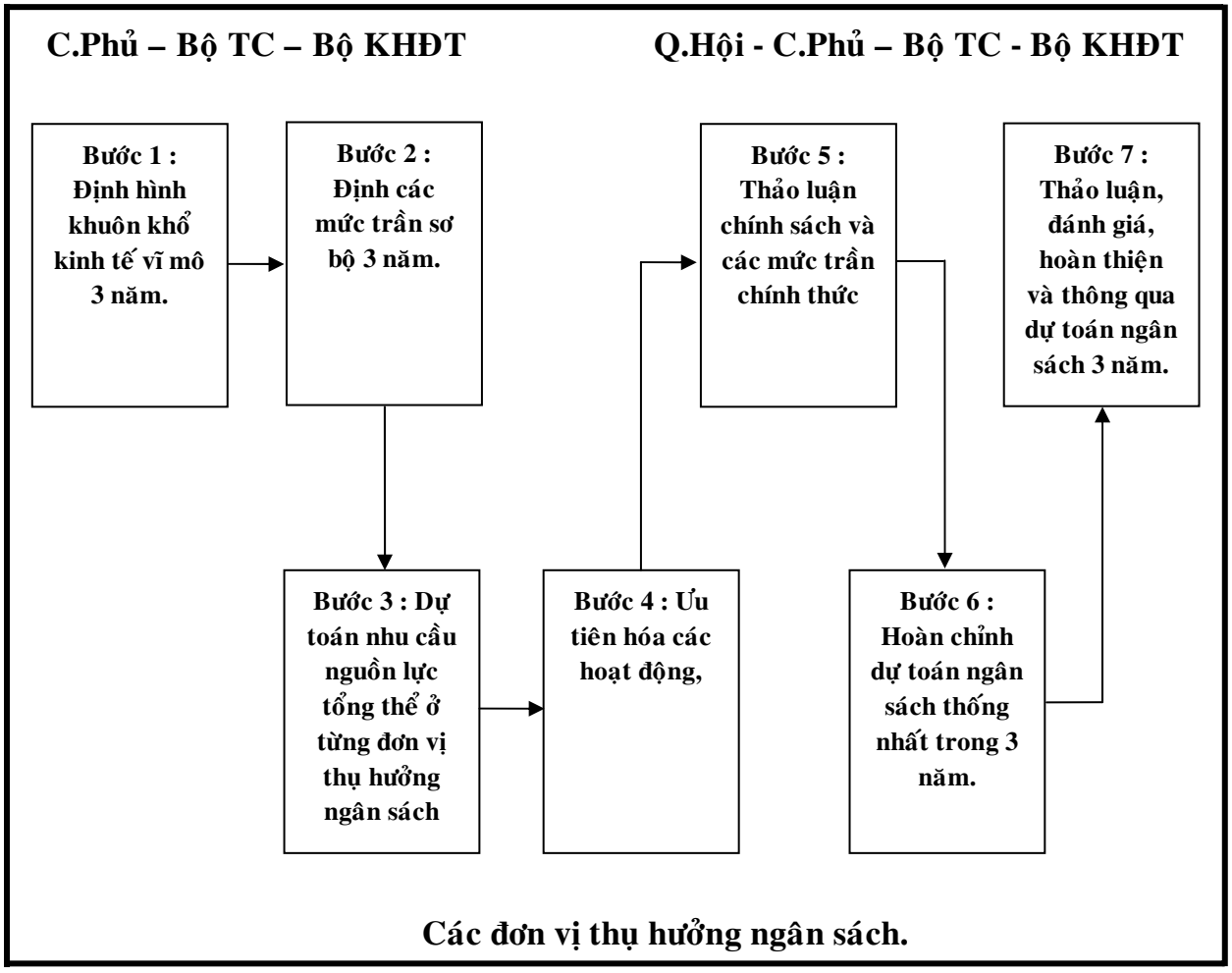
Thứ sáu, thực hiện lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF còn khắc phục tình trạng dự toán ngân sách nhà nước được lập hàng năm tốn thời gian, tiền bạc, dễ "đụng chạm" và cũng dễ nảy sinh cơ chế "xin cho". Thật vậy, gần như mọi hoạt động của Vụ ngân sách thuộc Bộ Tài chính đều tập trung vào quá trình hướng dẫn lập dự toán, thảo luận với các địa phương, bộ, ngành về các mức dự toán, rồi quyết toán ngân sách ("đụng chạm" và "xin cho" nó "nằm" ngay ở chỗ này !).... Cho nên họ không còn đủ thời gian xây dựng các tiêu chí kiểm soát và đánh giá hiệu quả chi tiêu công nhằm uốn nắn kịp thời các khoản chi không cần thiết, không thực tế và không hiệu quả. Chưa kể là dự toán chi năm nào phải thực hiện hết trong năm đó khiến nhiều đơn vị thụ hưởng ngân sách phải "chạy chi" dẫn đến lãng phí nguồn lực vốn đã hạn hẹp của đất nước.

Tóm lại, sự tương đồng về mục tiêu của lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF và Việt Nam trong việc khắc phục những yếu kém còn tồn tại của lập dự toán ngân sách nhà nước chính là lý do có tính thuyết phục cao nhất để thực hiện lập dự toán ngân sách nhà nước Việt Nam theo phương thức này.

3.3 Quy trình lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF

Lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF gồm bảy bước công việc được thực hiện từ trung ương xuống và từ cơ sở lên được thể hiện qua sơ đồ sau:

Quy trình lập dự toán ngân sách theo đầu ra trong MTEF



<u>Bước một : Định hình khuôn khổ kinh tế vĩ mô 3 năm.</u>

Để định hình một khuôn khổ kinh tế vĩ mô 3 năm, trước hết cần phân tích các chỉ số kinh tế vĩ mô chủ yếu dựa trên số liệu của hai năm gần nhất với thời điểm phân tích.

Bảng phân tích các chỉ số kinh tế vĩ mô chủ yếu

Chỉ số kinh tế vĩ mô	**Năm ...**		**Năm ...**	
	Chỉ tiêu	**Thực hiện**	**Chỉ tiêu**	**Thực hiện**
Tăng trưởng GDP (%)				
Mức lạm phát (%)				
Tỉ lệ thất nghiệp (%)				
Tỉ giá VNĐ/USD (cuối kỳ)				
Thu ngân sách (%GDP)				
Chi ngân sách (%GDP)				
Kết dư ngân sách (%GDP)				
Thâm hụt tài khoản vãng lai *USD* *%GDP*				
FDI (USD)				
ODA (USD)				
Tổng dự trữ ngoại tệ (USD)				
...				

Trong đó tập trung vào làm rõ chúng thay đổi ra sao theo thời gian và liên quan với nhau như thế nào. Đồng thời phân tích cũng cần đánh giá được những tác động của chiến lược, chính sách trong hiện tại của Chính phủ đến các chỉ số này. Không dừng lại ở việc đánh giá những gì đã xảy ra trong quá khứ, thông qua sử dụng các mô hình dự báo kinh tế vĩ mô, trong bước công việc này còn định ra khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn thể hiện đường hướng phát triển, những mục tiêu tổng

quát và nhiệm vụ chủ yếu, cùng với các phương thức cơ bản để thực hiện những mục tiêu đó của một quốc gia trong khoảng thời gian 3 năm.

Dựa trên khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn, Chính phủ cùng với Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch – Đầu tư tính toán các cân đối lớn của nền kinh tế trong đó có việc dự toán các nguồn lực sẵn có, từ đó đặt ra các mức giới hạn về mặt tài chính hình thành nên kỷ luật tổng thể của ngân sách.

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

Ơ bước công việc này các các ưu tiên quốc gia trong 3 năm được xác định dựa trên khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn đã định hình. Cụ thể đó là những ngành, lĩnh vực được lựa chọn để phát triển nhằm đạt đến các mục tiêu được đặt ra trong khuôn khô kinh tế vĩ mô trung hạn. Ưu tiên quốc gia còn là các vấn đề liên quan kinh tế – văn hóa – chính trị - xã hội cần phải thay đổi hoặc duy trì hiện trạng để đảm bảo cho sự ổn định và phát triển của quốc gia.

Sau khi xác định được các ưu tiên quốc gia, Chính phủ cùng với Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch – Đầu tư xây dựng các chính sách, chương trình tổng thể liên quan đến nhiều Bộ, Ngành và địa phương để phục vụ cho các ưu tiên quốc gia 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 ưu tiên quốc gia.

Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch Đầu tư căn cứ trên mức tổng trần sơ bộ của từng ưu tiên quốc gia sẽ phân bổ và thông báo mức trần sơ bộ riêng cho các đơn vị thụ hưởng ngân sách có liên quan và các mức trần này sẽ được áp dụng trong 3 đến 5 năm.

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 (dưới đây gọi tắc là đơn vị). Trong bước công việc này, trên cơ sở các ưu tiên quốc gia các đơn vị xác định nhiệm vụ, mục tiêu, đầu ra, hoạt động và đầu vào của mình sao cho đảm bảo rằng nguồn lực mà đơn vị thụ hưởng sẽ được sử dụng để phục vụ cho các ưu tiên quốc gia.

Trước hết chúng ta cần làm rõ một số khái niệm sau :

Nhiệm vụ là lý do một đơn vị tồn tại và các chức năng tổng thể của nó.

Mục tiêu là kết quả của các giải pháp mà đơn vị sẽ thực hiện để hoàn thành nhiệm vụ trong một giai đoạn nhất định.

Đầu ra là hàng loạt hàng hoá và dịch vụ do đơn vị tạo ra và cung cấp cho xã hội trong một thời gian nhất định nhằm đạt được mục tiêu đề ra.

Tác động là những ảnh hưởng (chủ ý hoặc không chủ ý) của các đầu ra đến cộng đồng.

Hoạt động là cách thức để đơn vị tạo nên đầu ra.

Đầu vào là nguồn lực cần thiết để tiến hành các hoạt động mà từ đó tạo nên các đầu ra.

Và các nội dụng này được đơn vị xác định theo nguyên tắc logic nguyên nhân và kết quả bằng cách tìm lời giải đáp cho các câu hỏi dưới đây :

**** Chúng ta đang ở đâu?***

Câu hỏi này nhằm xác định tình hình hiện tại của đơn vị. Thường thì để trả lời cho câu hỏi này công cụ ma trận SWOT được sử dụng để phân tích các điểm mạnh (Strengths); các điểm yếu (Weaknesses); các cơ hội (Opportunities) và các mối đe dọa (Threats). Đây được xem là 4 nhóm vấn đề cốt lõi phản ánh rõ nhất hiện tình của đơn vị.

**** Chúng ta 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 ưu tiên quốc gia đã được đặt ra.

Thường thì nhiệm vụ được quy định trong các văn bản luật pháp liên quan đến việc thành lập đơn vị ở các nội dung như mục đích tồn tại của đơn vị; lĩnh vực hoạt động; đối tượng phục vụ và nguyên tắc hoạt động của đơn vị. Trong thực tế nhiệm vụ ít thay đổi theo thời gian, chỉ đôi khi có những thay đổi về cơ cấu tổ chức mới cần thiết phải đánh giá và xác định lại nhiệm vụ của đơn vị.

**** Để hoàn thành nhiệm vụ các đơn vị cần phải đạt được những mục tiêu nào?***

Có 5 nhóm mục tiêu chính sau :

(1) Nhóm mục tiêu năng suất; (2) Nhóm mục tiêu tăng trưởng; (3) Nhóm mục tiêu lợi nhuận; (4) Nhóm mục tiêu hiệu quả và (5) 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 và chúng không nhất thiết phải cùng một nhóm. Tuy nhiên, đơn vị cần trách đặt ra các mục tiêu "lệch pha" nhau như cùng một lúc đặt ra mục tiêu phục vụ cộng đồng với mục tiêu lợi nhuận để đảm bảo tính khả thi khi thực hiện.

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

Các đầu ra có thể dễ hoặc không dễ xác định song yêu cầu chung là chúng phải **SMART** tức là : cụ thể (***S***pecific); có thể đo được (***M***easurement); có thể đạt được (***A***ttainability); thực tế (***R***eality) và có thời gian (***T***ime).

Trong đó ***có thể đo được*** (***M***easurement) là một yêu cầu quan trọng và các đầu ra phải được đo ít nhất ở một trong số các khía cạnh sau :

(1) ***Số lượng các đầu ra cần có (Quantity)*** : 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.

Số lượng các đầu ra được lập kế hoạch cho 3 năm và bảng dưới đây sẽ cho thấy ba yếu tố trên được sử dụng như thế nào để tính toán tổng số đầu ra cần thiết

Lập kế hoạch số lượng các đầu ra.

	Năm 1	Năm 2	Năm 3
Mức tăng trưởng cần thiết để đạt được mục tiêu ***Các đầu ra cần bổ sung***			
Sức tăng về cầu ***Các đầu ra cần bổ sung***			
Các đầu hiện thời			
Tổng số đầu ra			

(2) ***Chất lượng các đầu ra (Quality)*** : 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.

(3) ***Tính đúng lúc (Timeliness)*** : phản ánh mức độ phù hợp về mặt thời gian các 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 ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF, ngân sách được lập dựa trên kế hoạch thực hiện các hoạt động này trong 3 đến 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 bốn 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 Ngân sách nhà nước 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 còn 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 phí 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 tỉ 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 ngân sách 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 : Ưu tiên hóa các hoạt động.

Trong bước công việc này, đơn vị đánh giá và sắp xếp thứ tự ưu tiên các hoạt động và chỉ duy trì những hoạt động có mức độ ưu tiên cao còn những hoạt động có mức độ ưu tiên thấp có thể sẽ được thu hẹp hoặc ngừng thực thực hiện để phù hợp với mức trần sơ bộ mà Bộ Tài chính đã phân bổ. Bởi tổng chi phí dự toán cho tất cả các hoạt động có khả năng sẽ lớn hơn rất nhiều so với mức trần sơ bộ này.

Yêu cầu đặt ra khi sắp xếp thứ tự ưu tiên các hoạt động là phải khách quan và có tính khoa học. Có một số nguyên tắc được đưa ra để làm căn cứ đánh giá như :

- ***Tác động trực tiếp*** : những hoạt động trực tiếp giải quyết được vấn đề hoặc cải thiện tình hình phải được ưu tiên nhiều hơn.

- ***Khung thời gian*** : những hoạt động giải quyết được vấn đề một cách mau chóng nhất và có tác động lâu dài nhất sẽ được ưu tiên nhiều hơn.

- ***Hiệu suất chi phí*** : những hoạt động có thể đạt được mục tiêu với mức chi phí thấp nhất phải được ưu tiên nhiều hơn.

...

Và bên cạnh việc chỉ ra các hoạt động ưu tiên để thực hiện thì với các hoạt động cần thu hẹp quy mô hoặc ngừng thực hiện, đơn vị phải đánh giá những tác động của việc thay đổi này, đồng thời tìm ra giải pháp để đối phó với những tác động tiêu cực.

Như vậy, bằng việc lựa chọn hoạt động theo thứ tự ưu tiên, đơn vị không còn lập dự toán ngân sách theo thông lệ cũ là chỉ đơn thuần tăng giảm dự toán theo một tỉ 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 dự toán nhu cầu nguồn lực tổng thể, các đơn vị sẽ trình bày phần dự toán của mình tại các cuộc thảo luận chính sách dưới dự chủ trì của Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch – 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 lắp về đầu ra và hoạt động sẽ được tiến hành 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 thi các hoạt động.

- 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 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. Các mức trần chính thức sau đó được thông báo đến các đơn vị để các đơn vị hoàn chỉnh dự toán ngân sách.

Bước sáu : Hoàn chỉnh dự toán ngân sách thống nhất trong 3 năm.

Căn cứ trên kết quả các cuộc thảo luận và mức trần chính thức được phân bổ, đơn vị tiến hành hoàn chỉnh dự toán ngân sách thống nhất trong 3 năm. Việc hoàn chỉnh dự toán được tiến hành trên cơ sở giảm hoặc hoãn thực hiện các hoạt động cụ thể cho phù hợp với tình hình chung và mức trần chính thức mà không cần phải làm lại từ đầu (tức bước ba của quy trình).

Bước bảy : Thảo luận, đánh giá, hoàn thiện và thông qua dự toán ngân sách 3 năm.

Bộ Tài chính tiến hành đánh giá lần cuối và tổng hợp dự toán ngân sách của các đơn vị để trình 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 ngân sách được phân bổ trong trung hạn với phần việc còn lại phải thực hiện.

3.4 Các giải pháp hỗ trợ thực hiện lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF ở Việt Nam

3.4.1 Các yêu cầu cơ bản để thực hiện lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF

Thứ nhất, phân tích và dự báo có chất lượng về kinh tế vĩ mô bởi đây là cơ sở cho việc xây dựng các chỉ tiêu tài chính trung hạn. Các phân tích cần đảm bảo độ tin cậy và tính thống nhất, đặc biệt ở 4 chỉ số : tổng sản phẩm quốc nội (% thay đổi); chỉ số lạm phát (% thay đổi); tỷ lệ thất nghiệp (% thay đổi) và cán cân thanh toán vãng lai. Về dự báo kinh tế vĩ mô phải trình bày được các xu hướng trong tương lai bao gồm cả việc đánh giá những triển vọng về mức độ tăng trưởng và đi kèm với việc phân tích những rủi ro có thể đo lường được.

Thứ hai, có chính sách ưu tiên hóa và cơ chế phân bổ - tái phân bổ các nguồn lực được sử dụng theo các ưu tiên. Xuất phát từ việc thừa nhận nguồn lực là hạn chế và không thể tăng lên về mặt trung hạn, vì thế lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF yêu cầu phải tập trung vào việc đạt được các kết quả lớn hơn từ mức độ nguồn lực hiện có bằng cách đảm bảo rằng nguồn lực được phân bổ theo thứ tự các ưu tiên. Do vậy, để thực hiện lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF nhất thiết phải có một cơ chế tốt cho việc sắp xếp hợp lý các nguồn lực trong quá trình lập dự toán ngân sách theo hướng khuyến khích phân bổ nguồn lực cho những ưu tiên cao hơn, những chương trình có độ hữu dụng nhiều hơn. Đồng thời cũng phải có cơ chế tái phân bổ để chuyển các nguồn lực từ ưu tiên thấp sang ưu tiên cao hơn trong quá trình sử dụng các nguồn lực, bởi lẽ sự thay đổi của môi trường kinh tế – xã hội trong và ngoài nước có thể sẽ tác động đến thứ tự của các ưu tiên này.

Thứ ba, đảm bảo kỷ luật tài khóa, tránh tình trạng các bộ chuyên ngành luôn muốn giành lấy phần ngân sách nhiều hơn cho bộ mình, trong khi đó, chi phí – lạm phát cao, nợ hoặc thất nghiệp lại do toàn xã hội gánh chịu. Do vậy, lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF yêu cầu việc phân bổ ngân sách phải tuân thủ theo những hạn chế nghiêm ngặt về tổng mức ngân sách để hình thành một "khuôn khổ " trung hạn cho các khoản chi tiêu và các bộ chuyên ngành phải chấp nhận xoay xở trong phạm vi khuôn khổ ngân sách mà họ được cấp phát.

Thứ tư, có một thể chế phù hợp. Lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF đòi hỏi một thể chế có khả năng hỗ trợ và không trái với các nguyên tắc của nó. Tức là cần có một bộ khung pháp lý làm cơ sở để mọi đơn vị thụ hưởng ngân sách đều có thể sử dụng MTEF như là một khuôn khổ cho việc đề ra các quyết định về chi tiêu. Cho nên, nếu Chính phủ đã chấp nhận MTEF như một công cụ để phân bổ hiệu quả nguồn lực hạn hẹp trong trung hạn thì cần phải xây dựng một hệ thống những quy định và luật lệ có liên quan phù hợp với những nguyên tắc của MTEF chứ không gò ép làm cho MTEF thích ứng với những quy định của luật lệ hiện hành.

Thứ năm, tăng cường tính minh bạch. Tính minh bạch trong lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF không nằm ngoài những chuẩn mực mà IMF và OECD đã quy định. Song riêng với lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF để tăng cường tính minh bạch còn đòi hỏi các phân tích và dự báo về kinh tế vĩ mô; các chỉ tiêu tài chính trong khuôn khổ trung hạn; và các ưu tiên của toàn chính phủ, của từng đơn vị thụ hưởng ngân sách phải được công bố công khai trước công chúng. Hơn nữa, các thông tin này phải kịp thời, có tính toàn diện, thích hợp và dễ hiểu, bởi lẽ cho dù có cung cấp cho công chúng thật nhiều tài liệu nhưng nếu chưa được sàng lọc thì cũng chẳng cải thiện được gì về tính minh bạch.

3.4.2 Các giải pháp hỗ trợ thực hiện lập dự toán ngân nước theo đầu ra gắn với MTEF ở Việt Nam

Đối chiếu những yêu cầu cần thiết để thực hiện lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF với thực trạng kinh tế – xã hội Việt Nam nói chung và quản lý ngân sách nhà nước Việt Nam nói riêng cho thấy chúng ta cần có một số giải pháp hỗ trợ để việc lập dự toán ngân sách nhà nước Việt Nam theo đầu ra gắn với MTEF được khả thi

3.4.2.1 Giải pháp về lập kế hoạch chiến lược và dự báo kinh tế vĩ mô.

Trong lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF, lập kế hoạch chiến lược và dự báo kinh tế vĩ mô là cơ sở cho việc định hình một khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn mà dựa vào đó các đơn vị thụ hưởng ngân sách xác định nhiệm vụ, mục tiêu, đầu ra, hoạt động và các đầu vào để xây dựng nên dự toán ngân sách. Do đó, có thể nói *lập kế hoạch chiến lược và dự báo là nền móng cho toàn bộ quá trình lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF.*

Để phục vụ tốt nhất cho việc lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF, lập kế hoạch chiến lược và dự báo của Việt Nam cần phải đảm bảo được các yêu cầu sau :

Thứ nhất, xác định được điểm xuất phát về kinh tế – xã hội. Tức là phải đánh giá đúng thực trạng của đất nước vào thời điểm mở đầu chiến lược bằng việc chỉ ra nền kinh tế – xã hội đang ở giai đoạn nào, trình độ nào trong tiến trình phát triển và trong sự so sánh quốc tế. Qua đó biết được đất nước đang có cái gì và cần có những gì để thực hiện thành công mục tiêu và ý đồ mà chiến lược đã đặt ra. Ở Việt Nam hiện nay ngay ở một ngành, một lĩnh vực vẫn chưa có được những đánh giá xác đáng và thống nhất về thực trạng của ngành, lĩnh vực đó cho nên chúng ta không thể không giải quyết rốt ráo vấn đề này. Bởi nó không chỉ phục vụ cho riêng việc

thực hiện lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF mà còn có vai trò rất quan trọng đối với nhiều vấn đề mang tính chiến lược khác.

Thứ hai, 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 về chất của nền kinh tế và đời sống xã hội, những mốc mới phải đạt trên con đường phát triển của đất nước. Ở các nước và vùng lãnh thổ có thời kỳ đạt được mức tăng trưởng kinh tế rất 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 để đạt được thành tựu mới, đây là một kinh nghiệm đáng để chúng ta quan tâm khi xác định các mục tiêu chiến lược.

Thứ ba, xác định các 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 mắc phải tình trạng có quá nhiều ưu tiên chiến lược, dẫn đến phân tán nguồn lực và sự điều hành cần thiết để đạt được các mục tiêu mong muốn.

Thứ tư, 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 đối tượng dự báo, tiếp đến là phải đảm bảo hệ thống dữ liệu chuyên dùng cho phân tích và dự báo. Ở các nước đang phát triển đều tồn tại một tình trạng chung là thiếu thông tin cần thiết cho phân tích và dự báo. Hiện tượng này càng trầm trọng hơn trong nền kinh tế chuyển đổi của Việt Nam. Theo như hiện tại, số liệu thống kê kinh tế Việt Nam về mặt pháp nhân 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 có thể 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.

3.4.2.2 Giải pháp cải thiện tính minh bạch.

Tính minh bạch là yếu tố quan trọng quyết định chất lượng lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF. Thật vậy, từ việc thiết lập khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn, lựa chọn các ưu tiên chiến lược cho đến xác định mục tiêu, đầu ra, hoạt động và các đầu vào của mọi đơn vị thụ hưởng ngân sách trong toàn bộ quy trình lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF đều đòi hỏi phải đảm bảo tính minh bạch. Hơn nữa, minh bạch còn làm tăng cường tính hiệu quả và hiệu lực quản lý nhà nước trong hầu hết các lĩnh vực. Thực tiễn đã chỉ ra rằng minh bạch góp phần mang lại một nền kinh tế phát triển toàn diện còn không minh bạch sẽ dẫn đến một nền kinh tế kém phát triển.

Trong những năm gần đây, Chính phủ Việt Nam đã chú trọng nhiều đến việc cải thiện tính minh bạch. Song có lẽ do đây là một vấn đề còn khá mới mẻ so với ta, vả lại nét văn hoá của người Việt xưa nay là "đóng cửa bảo nhau", "tốt khoe xấu che" và "không vạch áo cho người xem lưng", cho nên việc cải thiện tính minh bạch trong thời gian qua vẫn chưa đạt được như mong muốn.

Do vậy, để việc cải thiện tính minh bạch thật sự có kết quả, chúng ta cần chú ý hơn nữa đến các vấn đề sau đây :

- ***Một*** là đảm bảo cho công chúng được tiếp cận với thông tin của Chính phủ và các thông tin này phải có tính toàn diện, trung thực và có thể hiểu được. Chính phủ có thể cung cấp thông tin đến công chúng bằng nhiều cách như thực hiện xuất bản các thông tin về chính sách, tài chính nhà nước định kỳ theo đúng với lịch trình đã thông báo, công khai một số cuộc họp của Chính phủ và nhất là sử dụng Internet như là một công cụ hữu hiệu để thực hiện công khai hóa thông tin.

- ***Hai*** 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.

- ***Ba*** là thu hút sự tham gia của toàn xã hội vào kiểm soát các hoạt động của Chính phủ, đặc biệt là ở các lĩnh vực "nhạy cảm" như đầu tư, xây dựng cơ bản và chống tham nhũng. Hơn nữa, việc kiểm soát này phải có hiệu lực chứ không chỉ mang tính hình thức.

- ***Bốn*** là thực hiện thảo luận rộng rãi trong toàn xã hội đối với các vấn đề liên quan đến chính sách và pháp luật và những ý kiến đóng góp đó phải thật sự được tôn trọng.

- ***Năm*** là khắc phục triệt để tình trạng có quá nhiều văn bản hướng dẫn dưới luật, chưa kể là có cả những văn bản trái luật, khiến người dân không thể biết đủ và đúng để thực hiện và giám sát việc thực hiện theo quy định pháp luật của các cơ quan nhà nước.

- ***Sáu*** là đảm bảo tự do báo chí và khuyến khích đa dạng hóa tính tự chủ của các phương tiện thông tin đại chúng để tăng cường tính khách quan của thông tin.

- ***Cuối cùng*** là cần phải thay đổi cách suy nghĩ không phù hợp với tính minh bạch. Bởi nếu vẫn giữa nếp suy nghĩ theo kiểu "đèn nhà ai nấy sáng" thì rõ ràng chúng ta đã "bóp chết" tính minh bạch "từ trong trứng nước".

3.4.2.3 Giải pháp về chính sách và cơ chế.

Sự thành công khi thực hiện lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF phụ thuộc rất nhiều vào sự phù hợp của chính sách và cơ chế. Nói cách khác, khi một quốc gia đã chấp nhận thực hiện lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với

MTEF thì chính sách và cơ chế của quốc gia đó phải tuân thủ theo những nguyên tắc mà MTEF đặt ra.

Riêng với Việt Nam, trong tình hình hiện nay để thực hiện thành công lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF về mặt chính sách và cơ chế cần giải quyết hai vấn đề chính yếu sau đây:

Thứ nhất, hoạch định chính sách và tổ chức thực hiện chính sách phải tuân thủ nghiêm ngặc kỷ luật tổng thể mà MTEF đã đặt ra. Thực hiện được điều này không chỉ đảm bảo cho tính khả thi của chính sách (trước hết là về mặt tài chính) mà còn đảm bảo cho sự ổn định của nền kinh tế như giữ ngân sách không bị thâm hụt quá mức hay rơi vào tình trạng khủng hoảng nợ.

Thứ hai, 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.

3.4.2.4 Giải pháp về quyết tâm của Chính phủ và các đối tượng có liên quan đến lập dự toán ngân sách nhà nước.

Chúng ta đã có được bài học quý giá về sự quyết tâm qua việc thực hiện thành công thuế giá trị gia tăng ở Việt Nam, nay là lúc bài học đó cần được phát huy. Nghĩa là, Chính phủ phải cam kết ủng hộ thực hiện lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF; các đơn vị, cá nhân có liên quan đến lập dự toán ngân sách nhà nước phải tuân thủ một cách có hệ thống những nguyên tắc của MTEF và không lui bước trước những khó khăn, nỗ lực tháo gỡ những vướng mắc trong quá trình chuẩn bị cũng như thực hiện lập dự toán ngân sách theo đầu ra gắn với MTEF. Nếu làm được như vậy thì việc lập dự toán ngân sách nhà nước Việt Nam theo đầu ra gắn với MTEF và những tác động tích cực mà phương thức lập dự toán này mang lại cho đất nước sẽ đến trong một tương lai gần mà thôi.

KẾT LUẬN

Ngày nay, khi ngân sách nhà nước ngày càng có tác động sâu – rộng đến mọi mặt kinh tế – xã hội và trở thành yếu tố chủ đạo trong hệ thống tài chính quốc gia thì yêu cầu đặt ra hàng đầu cho lập dự toán ngân sách nhà nước là phân bổ các nguồn lực hạn hẹp sao cho mang lại lợi ích cao nhất cho đất nước.

Trong khi đó, lập dự toán ngân sách nhà nước Việt Nam hiện tại vẫn còn có những yếu kém và hạn chế mà để khắc phục triệt để đòi hỏi phải thay đổi phương thức lập dự toán ngân sách hiện hành bằng một phương thức mới.

Trong số các phương thức lập dự toán đang có thì lập dự toán ngân sách theo khuôn khổ chi tiêu trung hạn sẽ là lựa chọn tốt nhất cho Việt Nam, bởi lẽ mục tiêu mà khuôn khổ chi tiêu trung hạn hướng tới là nhằm khắc phục chính những yếu kém và hạn chế mà lập dự toán ngân sách nhà nước Việt Nam đang gặp phải.

Vì rằng mọi cái mới thì luôn có những khó khăn trong quá trình chuẩn bị và thực hiện, cho nên cần có những giải pháp hỗ trợ để phương thức lập dự toán ngân sách nhà nước theo khuôn khổ chi tiêu trung hạn được thực hiện thành công và phát huy hết những mặt tích cực khi áp dụng vào Việt Nam.

TÀI LIỆU THAM KHẢO.

Tiếng Việt :

Bộ Tài chính – Viện nghiên cứu tài chính (2001), "Tài chính Việt Nam qua các thời kỳ lịch sử", Nxb Tài chính.

1. Bộ Tài chính (2000), "Hướng dẫn thực hiện khuôn khổ chi tiêu trung hạn tại Việt nam, Dự án VIE 96/028 : Đánh giá chi tiêu công – Giai đoạn II"
2. Bộ Tài chính (2003), "Thông tư 59/2003/TT-BTC"
3. Chính phủ (2003), "Nghị định 60/2003/NĐ-CP"
4. Hội Đồng Bộ Trưởng (1989), "Nghị quyết 186 – HĐBT"
5. TS. Dương Thị Bình Minh (2001), "Lý thuyết tài chính – tiền tệ", Nxb Đại học quốc gia Tp.HCM.
6. Quốc Hội (1996), "Luật Ngân sách nhà nước"
7. Quốc Hội (1998), "Luật Ngân sách nhà nước"
8. Quốc Hội (2002), "Luật Ngân sách nhà nước"
9. TS. Sử Đình Thành (2004), "Chuyên đề Quản lý chi tiêu công"
10. TS. Nguyễn Hồng Thắng (2004), "Chuyên đề Lập ngân sách nhà nước theo khuôn khổ chi tiêu trung hạn"
11. PGS.TS Trần Đình Ty (2003), "Quản lý tài chính công", Nxb Lao Động.

Tiếng Anh

1. International Monetary Fund (2001), "Revised Code of Good Practices on Fiscal Transparency"
2. International Monetary Fund (2000), "The budget preparation process"
3. Organisation for Economic Co-operation and Development (2000), "Expenditure Planning Budgeting"

4. Organisation for Economic Co-operation and Development (2001). “Managing public expenditure: some emerging policy issues and a framework for analysis”, Economics department working papers No.285.