

hành sau khi đưa ra các bảo lãnh của Chính phủ đối với nợ của các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) hoặc hướng dẫn các ngân hàng nhà nước cấp tín dụng cho các DNNN theo các điều kiện phi thương mại. Hỗ trợ cho các DNNN có thể được cấp thông qua việc cấp ưu đãi đặc biệt về thuế. Các hoạt động ngân sách gián tiếp cũng thường được tiến hành dưới dạng bảo lãnh trong quá trình tư nhân hóa tài sản nhà nước, hoặc trong phạm vi liên doanh giữa các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân.

Các bảo lãnh của Chính phủ không được phản ánh như những khoản chi cho đến khi và nếu như chúng phải thực hiện. Các hoạt động chi GTTNS như tín dụng chỉ định không được phản ánh trực tiếp trong báo cáo tài chính chuẩn mực. Chi thông qua miễn giảm thuế không minh bạch như chi trực tiếp bởi vì chúng thường không được xem xét kỹ hàng năm thông qua quy trình ngân sách và không được đưa vào tài khoản.

Bảo lãnh và các hoạt động chi GTTNS thường gây ra những sốc rất lớn cho vị thế tài chính, làm rất khó duy trì hoạt động kiểm soát kinh tế vĩ mô. Ví dụ, các vấn đề của khu vực ngân hàng đã dẫn đến chi tài chính lớn ở nhiều nước và làm cho nhiệm vụ quản lý kinh tế vĩ mô trở nên rất phức tạp. Hệ thống ngân hàng đôi khi cũng bộc lộ tính yếu kém do tác động của các chính sách của Chính phủ về việc chỉ thị các ngân hàng cho các DNNN vay với lãi suất ưu đãi, hoặc không có thẩm tra theo thông lệ.

Trong lĩnh vực hoạt động ngoài ngân sách và rủi ro tài chính, ở Việt Nam, cần phải ưu tiên cung cấp một nhận định về rủi ro tài chính cho Quốc hội và công chúng, và báo cáo về các hoạt động chi GTTNS. Sau đó có thể thực hiện báo cáo về chi miễn giảm thuế, cung cấp thông tin tóm tắt về tình hình các khoản lỗ, lãi và các khoản nộp ngân sách Chính phủ trung ương của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN), và về việc cho vay có liên quan của các tổ chức tài chính công một khi hệ thống này được phát triển hơn nữa - trừ phi nếu các lĩnh vực này trở thành một nỗi lo lắng thúc bách hơn trong thời kỳ chuyển tiếp ■

“Soạn lập ngân sách, với tư cách một công cụ quản lý, cần phải tạo điều kiện thuận lợi cho việc phân bổ một cách khôn ngoan các nguồn lực hạn hẹp của đất nước chúng ta và phải bảo đảm sử dụng hiệu quả các nguồn lực này nhằm đạt được những kết quả hữu hiệu từ việc thực hiện các chương trình lĩnh vực của chúng ta” (Phạm Văn Trọng, Giám đốc Dự án VIE/96/028: PER - Pha II)

Ngân sách nhà nước là tấm gương phản ánh chương trình hoạt động của chính phủ trong một niên độ. Các khoản chi và nguồn thu ngân sách ảnh hưởng đến hiện tại và tương lai của cả một quốc gia. Chúng tôi cho rằng quản lý ngân sách nhà nước không chỉ đơn

thuần là thu đúng, chi đủ mà còn phải hướng đến mục tiêu phát triển trong ngắn hạn và dài hạn. Như vậy, ngân sách nhà nước ngoài việc đảm bảo chi tiêu dùng thường xuyên còn là một dự toán đầu tư trung, dài hạn có mục tiêu và trong một khuôn khổ tài chính tổng thể được xác định.

1. Một số vấn đề trong soạn lập ngân sách nhà nước tại Việt Nam hiện hành

- Quy trình lập ngân sách nhà nước thiếu mối liên kết chặt chẽ giữa kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trung hạn (5 năm) với nguồn lực trong một khuôn khổ kinh tế vĩ mô được dự báo. Nói cách khác, nguồn tài trợ cho những kế hoạch nói trên không được quan tâm đúng mức dẫn đến sự hụt



Ảnh: Diệp Đức Minh

Những vấn đề trong quản lý ngân sách nhà nước

NGUYỄN HỒNG THẮNG

“Tôi thường hay khẳng định một điều trong Nghị viện này đến nỗi mà tôi gần như ngượng ngập khi nhắc lại nó, nhưng tiếc thay, nó lại không phải là một nguyên tắc cho dù đã được công luận chấp nhận: chi tiêu phụ thuộc vào chính sách” (Câu nói của Disraeli trước Hạ viện Anh năm 1862)

hãng về tài chính nên nhiều công trình phải chờ kinh phí hoặc bỏ dở. Thêm vào đó, ngân sách đầu tư dàn trải trên một số lớn dự án khiến cho các ưu tiên của Chính phủ không được cung cấp đủ nguồn lực tương xứng với "tính ưu tiên" của chúng. Báo Sài Gòn giải phóng ngày 30.1.2001 dẫn lời của ông Nguyễn Tấn Vạn, thứ trưởng Bộ xây dựng: "Nhiều dự án được quyết định đầu tư nhưng chưa thật sự cần thiết và mang tính cục bộ".

- Trong quá trình soạn lập ngân sách, việc kiểm soát các yếu tố đầu vào được coi trọng hơn việc cải thiện kết quả hoạt động của ngành thông qua thực thi các mục tiêu và nhiệm vụ của ngành. Do đó ngân sách hiện nay có thể gọi là ngân sách đầu vào. Các thông số về đầu ra cũng như về kết quả thường ít được quan tâm, nên ngân sách thiếu thực tế dễ bị điều chỉnh và có thể tạo ra một kết quả ngoài ý. Báo Nhân dân ngày 1.2.2001 cho biết, thời gian qua hiệu quả của chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn miền núi, vùng sâu, vùng xa (Chương trình 135) không cao do việc tổ chức kiểm tra, giám sát quá trình đầu tư, thi công ở nhiều nơi còn lỏng lẻo đưa đến hiện tượng xà xẻo kinh phí, gây thất thoát vốn nhà nước.

- Ngân sách được lập hàng năm vừa tốn chi phí vừa không dự liệu hết mọi biến cố trong hạn có thể ảnh hưởng đến dự toán. Ngân sách năm sau được soạn lập trên cơ sở tăng thêm ngân sách năm trước mà không xét tới việc có nên tiếp tục duy trì hoạt động đang được cung cấp tài chính hay không. Một số hoạt động quan trọng có thể không được cung cấp đầy đủ kinh phí do nguồn lực năm sau có thể giảm dần mà các hoạt động thì tiếp diễn từ năm này sang năm khác. Ngân sách chi thường xuyên và ngân sách chi đầu tư phát triển được soạn lập một cách riêng rẽ làm giảm hiệu quả sử dụng nguồn lực công.

- Tính minh bạch và trách nhiệm giải trình thể hiện chưa rõ nét làm xuất hiện một số ngân khoản được đưa vào thực hiện nhưng không công bố, đồng thời hạn chế sự tham gia của các tổ chức xã hội trong quy trình ngân sách.

2. Khuôn khổ chi tiêu trung hạn là gì?

Khuôn khổ chi tiêu trung hạn là một giới hạn ngân sách trong thời gian

từ 3 đến 5 năm cho việc phân bổ các nguồn lực công theo những ưu tiên chiến lược của chính phủ mà vẫn bảo đảm kỷ luật tài chính tổng thể.

Theo Allen Schick, một ngân sách tôn trọng kỷ luật tài chính tổng thể là ngân sách mà các tổng mức trần được xác lập trước khi ra những quyết định chi tiêu riêng lẻ và chúng - các tổng mức trần, phải được duy trì trong trung hạn hoặc nhiều hơn. Kỷ luật tài chính tổng thể không chỉ là yêu cầu cơ bản trong quản lý công chi mà còn là cơ sở cho quá trình phân bổ nguồn lực vốn hạn hẹp cho các ưu tiên chiến lược của chính phủ nhằm hướng đến hiệu quả phân phối và hiệu quả hoạt động.

Khuôn khổ chi tiêu trung hạn là cấp độ thứ ba trong ba cấp độ khuôn khổ trung hạn sau đây.

- Khuôn khổ tài chính trung hạn (Medium-term fiscal framework) là một tập hợp các mục tiêu của chính sách và kế hoạch tài chính trong một khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn. Đây là bước đầu tiên và cần thiết để hướng đến một khuôn khổ chi tiêu trung hạn. Đặc trưng của khuôn khổ tài chính trung hạn là việc xác lập những giới hạn về mặt tài chính, ví dụ như: tỷ lệ chi ngân sách/GDP, tỷ lệ thu ngân sách/GDP, tỷ lệ thâm hụt ngân sách/GDP, mức tăng hàng năm của tổng chi... Các giới hạn này được xác định trong thời gian 3 - 5 năm và các quyết định về ngân sách phải được thực hiện trong khuôn khổ đó. Có thể nói, mục tiêu đặt ra trong khuôn khổ tài chính trung hạn là xác lập các ràng buộc về mặt tài chính tổng thể cho việc phân phối nguồn lực.

- Khuôn khổ ngân sách trung hạn (Medium-term budget framework) là bước phát triển tiếp theo của khuôn khổ tài chính trung hạn trên cơ sở phát triển các dự toán ngân sách cho mỗi đơn vị thụ hưởng. Mục tiêu của khuôn khổ ngân sách trung hạn nhằm phân bổ nguồn lực theo các ưu tiên chiến lược của đất nước để hiệu quả chi ngân sách đạt cao nhất (đây chính là tính hiệu quả trong phân phối), đồng thời những phân bổ này phải được đặt trong khuôn khổ tài chính tổng thể trung hạn. Như vậy, các đơn vị thụ hưởng ngân sách vẫn nhận được những dự báo ổn định về ngân sách của mình mà không vượt qua những hạn chế nghiêm ngặt về tài

chính. Trên thực tế, khuôn khổ ngân sách trung hạn chính là dạng căn bản nhất của khuôn khổ chi tiêu trung hạn.

- Khuôn khổ chi tiêu trung hạn (Medium-term expenditure framework - MTEF) là bước hoàn thiện khuôn khổ ngân sách trung hạn bằng cách bổ sung các yếu tố lập ngân sách dựa trên hoạt động và kết quả. Có thể nói một cách đơn giản rằng, mục đích của khuôn khổ chi tiêu trung hạn là tính hiệu quả trong việc sử dụng nguồn lực công cộng cho các hoạt động của chính phủ, từ đó cung cấp các hàng hóa và dịch vụ công tốt hơn đối với người dân (đây chính là tính hiệu quả trong phân phối). do đó một khuôn khổ chi tiêu trung hạn cũng có thể được xem là một khuôn khổ chính sách và chi tiêu chiến lược của cả chính phủ, trong đó bộ trưởng bộ chủ quản được giao nhiều quyền hạn hơn trong phân bổ và sử dụng nguồn lực. một khuôn khổ chi tiêu trung hạn bao gồm khả năng về nguồn lực được tính toán từ trên xuống, dự tính chi phí trước mắt và 3 - 5 năm sau đó theo mặt bằng chính sách hiện hành, và cuối cùng là cân đối giữa chi phí với khả năng sẵn có. Sự thành công khi thực thi khuôn khổ chi tiêu trung hạn tùy thuộc nhiều vào sự trợ giúp của cơ chế thể chế, tức là các nhà lãnh đạo đất nước, các vị bộ trưởng và các đối tượng khác tham gia trong MTEF phải chấp nhận cuộc chơi theo luật của nó, chứ không phải theo luật của các cuộc chơi hiện hành.

3. Cơ sở và mục tiêu của MTEF

Cơ sở của MTEF

- Nguồn lực là hạn chế và có thể không tăng trong vòng 3 đến 5 năm;
- Nếu vay mượn nước ngoài để trang trải các khoản chi tăng thêm thì gánh nặng nợ nần sẽ dồn lên vai những công dân tương lai.

Yêu cầu cho việc thực hiện MTEF:

- Phân tích có chất lượng về kinh tế vĩ mô.

Đây là cơ sở cho việc xây dựng các chỉ tiêu tài chính trung hạn. Một phân tích có chất lượng khi số liệu thống kê - nhất là con số thống kê về tài chính chính phủ, đáng tin cậy và thống nhất.

- Có các chính sách và công cụ tài chính tương ứng.

Xét về thực chất, MTEF được xây dựng dựa trên mối liên kết chặt chẽ

giữa chính sách kinh tế vĩ mô và chính sách tài chính. Do vậy, cần phải có chính sách và các công cụ tài chính tương ứng để hỗ trợ thành công cho MTEF.

- Chính sách ưu tiên hóa

Quá trình xây dựng ngân sách phải khuyến khích phân bổ nguồn lực cho những lĩnh vực có ưu tiên từ thấp đến cao và cho những chương trình có độ hữu dụng từ thấp đến cao.

- Kỷ luật ngân sách

Nếu ngân sách hàng năm không được tôn trọng triệt để thì không thể có một "khuôn khổ" trung hạn cho các khoản chi tiêu. Các bộ chuyên ngành phải chấp nhận và xoay sở trong khuôn khổ ngân khoản mà họ được cấp phát.

- Thể chế phù hợp

MTEF đòi hỏi một bộ khung pháp lý có khả năng hỗ trợ. Nói cách khác, nếu các nhà hoạch định chính sách chấp nhận MTEF như một công cụ để phân bổ hiệu quả nguồn lực hạn hẹp trong trung hạn thì cũng phải chấp nhận và "chơi" theo một "luật chơi" tương thích.

- Tính minh bạch

Minh bạch về tài chính và chính sách sẽ nâng cao trách nhiệm giải trình của các đối tượng tham gia thực hiện MTEF. Minh bạch tài chính là công khai các mục tiêu của chính phủ, chính sách tài chính và các số liệu ngân sách thường niên. Minh bạch về chính sách là công khai ý định của chính phủ trong từng lĩnh vực cụ thể.

Mục tiêu của MTEF

- Tăng cường năng lực của Chính phủ trong soạn lập ngân sách, đặc biệt là khả năng dự báo khi phân bổ ngân sách.

- Tăng cường tính hiệu quả của các khoản chi ngân sách.

- Tăng cường kỷ luật ngân sách và tính minh bạch cũng như trách nhiệm giải trình trong sử dụng nguồn lực công.

- Tăng cường chất lượng những thông tin ngân sách, tính rõ ràng của các mục tiêu chính sách.

- Hướng sự tập trung của các quan chức chính phủ vào thời kỳ trung hạn mà không chỉ một năm ngân sách hiện hành.

- Cho phép Chính phủ tập trung nhiều hơn vào những ưu tiên mang tính chiến lược mà vẫn làm cho quy trình ngân sách toàn diện hơn.

4. Khả năng áp dụng tại Việt Nam

4.1. Tại sao phải thực thi MTEF?

Sau đây là những lý do cho việc áp dụng MTEF tại Việt Nam:

- Khả thu ngân sách nhà nước rất nhỏ, chỉ vào khoảng 110.000 tỉ đồng (nếu quy theo đô-la Mỹ thì tương đương 7 tỉ USD). Vì vậy rất cần một kỷ luật tài chính tổng thể để kìm giữ động thái chi quá mức của các cấp chính quyền.

- Trong cơ cấu thu ngân sách, tỉ trọng thu từ dầu thô và thuế nhập khẩu chiếm đến 45%. Như thế, ngân sách nhà nước Việt Nam bị ảnh hưởng nhiều từ những thăng trầm của mặt bằng giá quốc tế. Nói cách khác, ngân sách Việt Nam tương đối bị động trước diễn biến quốc tế. Do đó, cần phải hướng nhiều hơn vào nguồn thu nội địa và phải hạn định ham muốn chi cũng như phải đặt ra mục tiêu chi đối với các cấp chính quyền.

- Ở cấp trung ương và cấp địa phương cơ sở có nhiều loại quỹ nằm ngoài ngân sách khiến cho việc hoạch định chi tiêu thường bị lệch lạc. Cần phải gom hết vào một dự toán ngân sách để dễ kiểm soát, chống tham nhũng và bảo vệ người dân khỏi phải nộp nhiều khoản tiền ngoài thuế và phí.

- Gắn kết dự toán chi đầu tư vào tổng dự toán để tránh manh mún và cần nhắc tính hiệu quả kinh tế-xã hội của các dự án đầu tư. Ngoài ra còn tránh bị động về vốn (trường hợp dự án lạc đầu Dung Quất)

- Ngân sách Việt Nam được lập hàng năm, rất tốn thời gian, tiền bạc và dễ "đụng chạm". 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,... Họ không còn đủ thời gian xây dựng bộ 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.

- Nhiều khoản chi không thực tế nhưng do ngân sách năm trước có thì năm nay vẫn còn. Dự toán chi năm nào thì phải thực hiện hết trong năm khiến cho nhiều đơn vị thụ hưởng phải "chạy chi".

- Lý do cuối cùng là nếu chúng ta không thực hiện MTEF thì khó mà đạt được sự phát triển bền vững, và theo đó, sự tham gia rộng rãi của dân chúng vào các hoạt động vì lợi ích công cộng khó thể khơi thông.

4.2. Áp dụng MTEF có khả thi không?

Tính khả thi bắt nguồn từ nhu cầu của người dân trong nước và từ phía các nhà tài trợ quốc tế. Chính những quan tâm của công chúng về chất lượng chi tiêu công là tín hiệu trực tiếp cho việc áp dụng MTEF. Thêm vào đó là sự hỗ trợ quốc tế khá hiệu quả trong lĩnh vực quản lý và đánh giá công chi.

Các bước tiến hành như sau:

- tập huấn toàn quốc về MTEF: trước hết là tập huấn cán bộ tài chính trong các đơn vị thụ hưởng ngân sách cấp 1, sau đó mở rộng xuống tận cơ sở.

- đưa vào giảng dạy tại các trường đại học thuộc chuyên ngành tài chính - kế toán.

- áp dụng thí điểm tại một số ngành, có rút kinh nghiệm và phổ biến.

- Chính phủ phải cam kết ủng hộ như đối với thuế giá trị gia tăng.

5. Kết luận

Phần thu ngân sách nhà nước đã được cải thiện một bước bằng việc áp dụng thuế giá trị gia tăng. Phần chi ngân sách nhà nước cũng đã đến lúc cần được hoàn thiện về cơ bản. MTEF không phải là thần dược nhưng là một giải pháp khá tích cực đối với các quốc gia đang phát triển. Nó cần được nghiên cứu và phổ biến một cách rộng rãi trên phạm vi cả nước. MTEF thực sự là một phương pháp đem lại kết quả tốt hay không còn do nhận thức và nỗ lực của chính phủ quyết định ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Hướng dẫn thực hiện Khuôn khổ chi tiêu trung hạn (MTEF) tại Việt Nam, Dự án VIE 96/028: Đánh giá chi tiêu công - Giai đoạn II, 2001.
2. Hướng dẫn thực hiện đánh giá chi tiêu công (PER) ở Việt Nam, Dự án VIE 96/028: Đánh giá chi tiêu công - Giai đoạn II, 2001.
3. Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi, Sách tham khảo, Ngân hàng Thế giới, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1998, trang 67-71.
4. Allen Schick, *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, EDI Core Course, World Bank, 1998.
5. Salvatore Schiavo-Campo and Daniel Tommasi, *Managing Government Expenditure*, Asian Development Bank, 1999.