

Chi tiêu công là một phạm trù tài chính gắn liền với chức năng quản lý của Nhà nước và có liên quan đến nhiều lĩnh vực kinh tế, chính trị, xã hội. Hiệu quả quản lý chi tiêu công được đặt ra trong bối cảnh là nguồn lực tài chính của mỗi quốc gia có sự giới hạn nhất định, nhưng làm thế nào để thỏa mãn tốt những nhu cầu cần thiết nhằm đạt các mục tiêu quản lý kinh tế, chính trị, xã hội của Nhà nước.

1. Đánh giá hiệu quả quản lý chi tiêu công của Việt Nam trong thời gian qua

Thời gian qua, Nhà nước đã làm nhiều nỗ lực để nâng cao hiệu quả quản lý chi tiêu công. Điều này được biểu hiện bằng việc Nhà nước đã xây dựng khuôn khổ pháp lý về quản lý chi ngân sách; cải thiện tính minh bạch chi ngân sách; hoàn thiện cơ chế phân bổ nguồn lực tài chính nhà nước.

1.1 Xây dựng khuôn khổ pháp lý quản lý chi tiêu ngân sách

Luật NSNN ban hành năm 1996 và qua các lần bổ sung, sửa đổi ở các năm 1998 và năm 2002 đã tạo ra khuôn khổ pháp lý khá hoàn chỉnh trong việc phân định trách nhiệm giữa các cơ quan nhà nước về quản lý chi NSNN:

-Quốc hội: Quyết định chi NSNN bao gồm chi NSTW và chi NSDP, chi tiết theo các lĩnh vực chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi trả nợ và viện trợ. Trong chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên, quyết định mức chi cụ thể cho các lĩnh vực giáo dục, khoa học và công nghệ.

-Chính phủ: Quyết định giao nhiệm vụ chi cho các cơ quan trực thuộc Chính phủ; quyết định giao nhiệm vụ chi cho từng tỉnh, thành phố trực thuộc TW; quy định nguyên tắc bố trí và chỉ đạo thực hiện dự toán ngân sách địa phương; quy định hoặc phân cấp cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định các định mức phân bổ và các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách nhà nước để làm căn cứ xây dựng, phân bổ và quản lý ngân sách.

-Hội đồng nhân dân các cấp: Quyết định dự toán chi ngân sách, bao chi ngân sách cấp mình và chi ngân sách địa phương cấp dưới; quyết định phân bổ dự toán ngân sách cấp mình và mức bổ

Nâng cao hiệu quả quản lý chi tiêu công của Việt Nam

TS. SỬ ĐÌNH THÀNH
& Thạc sĩ BUI THỊ MAI HOÀI

sung cho ngân sách cấp dưới.

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

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

1.2 Cải thiện tính minh bạch chi ngân sách

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

Theo đánh giá của IMF, thời gian

qua Việt Nam đã đạt nhiều tiến bộ đáng kể trong việc thực hiện minh bạch tài chính, thể hiện:

- Quyết định số 225/1998 ngày 20.11.1998 của Chính phủ về quy chế công khai tài chính đối với NSNN các cấp, các đơn vị dự toán ngân sách, các DNNN và các quỹ có nguồn thu từ đóng góp của nhân dân. Theo đó, Tổng cục thống kê công bố số liệu quyết toán ngân sách dưới dạng ấn phẩm cho mọi đối tượng; Chính quyền các xã thực hiện niêm yết công khai ngân sách tại trụ sở làm việc...

- Quyết định 1581 ngày 20.11.1998 của Bộ tài chính về cung cấp thông tin tài chính dựa trên tiêu chuẩn thống kê tài chính cho các nhà tài trợ quốc tế.

- Nghị định 90/1998 của Chính phủ về Quy chế quản lý vay và trả nợ nước ngoài nhằm xác định rõ vai trò của các cơ quan chính phủ trong việc quản lý và theo dõi nợ nước ngoài; Thông tư 22/1999 của Bộ tài chính hướng dẫn chế độ quản lý tài chính nhà nước đối với nguồn viện trợ không hoàn lại nhằm đảm bảo mọi khoản viện trợ được quản lý hạch toán ngân sách nhà nước theo hệ thống mục lục ngân sách...

1.3 Nâng cao hiệu quả phân bổ nguồn lực

Hình thành hệ thống định mức làm cơ sở phân bổ ngân sách

Sau khi ban hành Luật NSNN năm 1996, Chính phủ đã quyết định ban hành hệ thống định mức chi tiêu ngân sách năm 1997 và các định mức thường xuyên sửa đổi. Những định mức được tiêu chuẩn hóa và áp dụng cho các mục chi trong các lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hóa, thể thao. Dựa vào hệ thống định mức, chính quyền địa phương dự toán nhu cầu chi tiêu và phân bổ nguồn lực tài chính... Có thể nói, phương pháp xác lập hệ thống định mức chi tiêu là một yếu tố quan trọng trong việc xác định hiệu quả về phân bổ và hiệu quả về mặt kỹ thuật trong chi tiêu công.

Xác lập thứ tự ưu tiên trong phân bổ chi tiêu công

- Xây dựng ngân sách theo chương trình thông qua hoạch định chương trình đầu tư công giai đoạn 1996-2000. Việc xây dựng chương trình đầu tư công cộng đã tạo ra một khuôn khổ thiết lập chương trình chi tiêu công

toàn diện, bao gồm chi đầu tư và chi thường xuyên, qua đó giúp cho Chính phủ kiểm soát tốt việc phân phối và sử dụng nguồn lực tài chính trong dài hạn.

- Chính sách của Chính phủ ưu tiên chi đầu tư hơn là chi thường xuyên. Điều này được thể hiện khá rõ nét ở quan điểm đã nêu trong Nghị quyết do Quốc hội thông qua cho giai đoạn 1996-2000 là tốc độ tăng chi thường xuyên không được vượt quá tốc độ tăng chi đầu tư. Thực tế cũng cho thấy, trong giai đoạn 1996-2000, mặc dù nguồn thu của ngân sách có giảm đi, nhưng Chính phủ vẫn duy trì tỷ trọng chi đầu tư trong tổng chi ngân sách ở mức 6% GDP.

- Nâng cao định hướng phục vụ người nghèo của chi tiêu công. Theo đánh giá của Ngân hàng Thế giới, Chính phủ Việt nam đã thành công trong việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và giảm đói nghèo, bao gồm cải thiện sự công bằng trong chi tiêu cho các lĩnh vực giáo dục và y tế. Số liệu điều tra mức sống năm 2000 cho thấy, nhóm 20% nghèo nhất nhận được 18% tổng chi tiêu cho giáo dục (tăng lên 2% so với năm 1993) và 26% chi tiêu cho giáo dục tiểu học (tăng lên khoảng 6%).

1.4 Kém hiệu quả trong phân bổ

Mặc dù, đã có nhiều cải thiện, quản lý chi tiêu của Việt nam đã bộc lộ nhiều yếu điểm:

- Lập ngân sách ngắn hạn, chủ yếu ngân sách hàng năm, do đó không được đánh giá, xem xét sự phân bổ nguồn lực gắn kết với những chương trình phát triển kinh tế xã hội hàng năm.

- Thiếu vắng hệ thống các tiêu chí thích hợp để xác định thứ tự ưu tiên chi tiêu. Phân bổ ngân sách theo yếu tố đầu vào đã tạo ra điểm yếu cơ bản là không khuyến khích đơn vị chi tiết kiệm ngân sách, vì nó không đặt ra yêu cầu ràng buộc hợp lý, chặt chẽ giữa số kinh phí được phân bổ với kết quả đạt được ở đầu ra do sử dụng ngân sách đó.

Lập ngân sách theo yếu tố đầu vào đã tạo ra những ưu tiên trong phân bổ bị lệch lạc, méo mó. Nguồn lực của xã hội được đầu tư vào những dự án, mang lại lợi ích xã hội rất thấp, trong khi ngân sách thiếu nguồn lực cho những nhu cầu thiết thực như: y tế, văn hóa, giáo dục.

- Tạo ra những quy định đặc biệt, hình thành những quỹ tiền tệ riêng biệt

tách ra khỏi ngân sách để thực hiện những chương trình có tính ưu tiên. Từ đó giảm đi rất nhiều vai trò của ngân sách và vi phạm những nguyên tắc thống nhất trong quản lý ngân sách.

1.5 Tính kém hiệu quả hoạt động

- Cho đến nay, ở Việt Nam chưa đạt được nhiều tiến bộ trong việc cải cách hành chính công, tình giảm biên chế trong khu vực công. Biên chế tiếp tục tăng lên (đơn vị ngàn): 1995: 3,053; 1996: 3,138; 1997: 3,267; 1998: 3,339; 1999: 3,363; và năm 2000 3,421. Hiệu suất trong khu vực công giảm, công chức không thực sự cố gắng, trình độ và năng suất không cải thiện, thêm vào đó điều kiện làm việc nghèo nàn làm suy yếu hiệu quả hoạt động.

- Nguồn lực hiện hữu của ngân sách chưa đáp ứng đủ cho hoạt động công, thậm chí ngay sau khi ngân sách đã được phê chuẩn. Người quản lý luôn bị động, không nắm chắc nguồn lực để chủ động cân đối cho nhu cầu trong ngắn hạn lẫn dài hạn.

Về mặt luật pháp, kiểm soát ngân sách được thiết lập theo hướng tập trung cao độ với nhiều quy định rất chi tiết về mua sắm tài sản, định mức chi tiêu... Thế như trên thực tế sự kiểm soát chính thức không được thực hiện có hiệu quả, do thiếu thông tin về tổ chức quản lý.

Cách thức quản lý không chính thức tồn tại song song cùng với những quy định chính thức. Chẳng hạn, sự tuyển chọn cán bộ công chức, chi tiêu mua sắm...mặc dù luật pháp quy định rất chặt chẽ nhưng trên thực tế dường như lại được thực hiện theo những quy định không chính thức. Một khi những quy định chính thức không được thực hiện thì tham nhũng có xu hướng gia tăng, gây phương hại đến nguồn lực tài chính quốc gia.

1.6 Thiếu mối liên kết chặt chẽ

Quy trình phân bổ nguồn lực tài chính nhà nước thiếu mối liên kết chặt chẽ giữa kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trung hạn (3- 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 hẫng về tài chính nên nhiều công trình phải chờ kinh phí hoặc bỏ dở. Thêm vào đó, kinh phí đầu tư dàn trải cho nhiều dự án

khiến những ưu tiên của Chính phủ không được tài trợ tương xứng với tầm quan trọng của chúng.

Trong quá trình soạn lập ngân sách, kiểm soát các yếu tố đầu vào được coi trọng hơn là sự cải thiện kết quả hoạt động của ngành thông qua thực thi các mục tiêu và nhiệm vụ của ngành. Các thông số về đầu ra cũng như về kết quả thường ít được quan tâm, nên ngân sách thiếu thực tế dễ bị điều chỉnh và có thể tạo ra một kết quả ngoại ý. Ngân sách được lập hàng năm vừa tốn thời gian, nhân lực và tiền bạc vừa không dự liệu hết mọi biến cố trung hạn có thể ảnh hưởng đến dự toán. 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.

1.7- Về phương thức cấp phát các khoản chi tiêu công

Hiện nay, nhà nước thực hiện cấp phát kinh phí và vốn từ NSNN theo 2 phương thức chủ yếu đó là hạn mức kinh phí và lệnh chi tiền.

+ Phương thức cấp phát theo hạn mức kinh phí đã bám sát dự toán chi NSNN được duyệt cả về tổng số cũng như cơ cấu các mục chi; tạo điều kiện thuận lợi cho Kho bạc nhà nước, cơ quan tài chính trong việc kiểm soát chi.

+ Phương thức cấp phát theo lệnh chi tiền chỉ áp dụng đối với các khoản chi đột xuất, không kế hoạch hóa được hoặc áp dụng đối với những đơn vị ít có quan hệ với NSNN, song trong cả một thời gian khá dài, hình thức cấp phát này được áp dụng cho hầu hết các dự án đầu tư xây dựng cơ bản và các chương trình mục tiêu.

Cả hai phương thức cấp phát nói trên, được cơ quan tài chính sử dụng để kiểm soát và chủ động điều hòa NSNN. Tuy nhiên, hiện nay với xu hướng phân công nhiệm vụ rõ ràng, chuẩn hóa quy trình ngân sách, điều hành ngân sách theo luật; đặc biệt trong điều kiện hội nhập tài chính quốc tế và khu vực ở lĩnh vực tài chính công, để thích ứng với những chuẩn mực quản lý NSNN của các nước thì việc áp dụng các hình thức cấp phát trên cần nghiên cứu và sửa đổi lại cho phù hợp.

1.8 Có nhiều khiếm khuyết trong hệ thống thông tin quản lý chi tiêu công

Những chuẩn mực kế toán công

chưa được quan tâm đúng mức và do vậy, dẫn đến tình trạng không thể thống nhất và so sánh đánh giá sự phân bổ và sử dụng nguồn lực tài chính nhà nước. Hiện tại, ít nhất có 3 hệ thống kế toán đang tồn tại bên trong Chính phủ, đó là: kế toán ngân sách nhà nước, kế toán kho bạc nhà nước, kế toán của các đơn vị sử dụng ngân sách. Cơ quan tài chính hạch toán chi NSNN theo chế độ hạch toán riêng dựa trên nguyên tắc ghi sổ đơn và mang đậm tính chất thống kê với tiêu thức lũy kế theo mục lục NSNN. Kho bạc nhà nước hạch toán kế toán chi NSNN theo nguyên tắc ghi sổ kép, có theo dõi chi tiết theo mục lục NSNN do Bộ tài chính ban hành. Các đơn vị hành chính sự nghiệp thực hiện kế toán theo chế độ kế toán đơn vị hành chính sự nghiệp và cũng theo dõi các khoản chi tiêu của mình theo mục lục NSNN. Ba chế độ hạch toán kế toán do ba đầu mối thực hiện, đường hướng khác nhau có sự tương đồng, đặc biệt trong điều kiện các chuẩn mực về kế toán chi tiêu công chưa được nghiên cứu thấu đáo và áp dụng. Đây là một trong những tồn tại gây cản trở cho công tác quản lý và điều hành chi NSNN và áp dụng công nghệ thông tin.

2. Các giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý chi tiêu công của Việt nam trong thời gian tới

2.1 Xác định mục tiêu chiến lược quản lý chi tiêu công

Với tư cách là một công cụ trọng tâm của chính sách tài chính quốc gia, liên quan đến việc thực hiện phân bổ và sử dụng các nguồn lực tài chính công, nên vấn đề xuyên suốt của quản lý chi tiêu công phải thực hiện các mục tiêu Đại hội Đảng lần thứ IX của Việt Nam đề ra, đó là:

- Giữ kỷ luật tài chính tổng thể. Đảm bảo quy mô chi ngân sách nhà nước vào khoảng 24-25% GDP, trong đó chi đầu tư phát triển chiếm 25-25%, chi trả nợ 17-18% và chi thường xuyên 57-58%. Theo đó, khống chế bội chi ngân sách nhà nước 4-5% GDP; bù đắp bội chi ngân sách bằng nguồn vốn trong nước khoảng 3-5% GDP và vay nước ngoài 1-1,5% GDP.

- Phân phối nguồn lực tài chính

phù hợp với những ưu tiên chiến lược về tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo; đảm bảo công bằng phù hợp với thể chế kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

- Nâng cao tính trách nhiệm, minh bạch, dân chủ trong chi tiêu công; đảm bảo tính hiệu quả và hiệu lực của những chương trình và cung cấp hàng hóa, dịch vụ công cho xã hội; chỉ tiêu công thực sự trở thành thước đo năng lực, hiệu lực quản lý kinh tế xã hội của nhà nước.

2.2 Quan điểm xây dựng chiến lược quản lý chi tiêu công

Cải cách quản lý chi tiêu công phải đặt trong bối cảnh cải cách hành chính công tổng thể và nâng cao năng lực quản lý của Chính phủ.

Với quan điểm này, yêu cầu Nhà nước phải làm cho vai trò quản lý của mình phù hợp với năng lực đáp ứng mục tiêu phát triển kinh tế, cụ thể là phải xây dựng các thể chế nhằm tạo ra một khu vực công năng động, bao gồm tăng cường xây dựng các thể chế về chính sách; chính quyền có khả năng xây dựng và phối hợp chính sách trong việc lựa chọn mục tiêu chiến lược; phân bổ nguồn lực gắn kết với kế hoạch và chính sách; thực hiện, kiểm soát và đánh giá kết quả các hoạt động; công chức phải có động cơ và năng lực quản lý tốt; ngăn chặn nạn tham nhũng ...

Quản lý chi tiêu công cần dựa trên hệ thống các nguyên tắc lập ngân sách và quản lý tài chính tốt. Những nguyên tắc đó là:

- Tính tổng thể và tính kỷ luật: Tính tổng thể đòi hỏi một sự tiếp cận đối với những vấn đề chi tiêu công đang tồn tại, hiểu biết tất cả những mối liên kết và đánh giá những trở lực thuộc về định chế và sau đó tìm ra những điểm tiếp cận thích hợp để đẩy mạnh quá trình cải cách chi tiêu công theo từng giai đoạn. Ngân sách phải bao quát tất cả những hoạt động tài chính của Chính phủ. Trong ngân sách, những quyết định tài chính mà Chính phủ đưa ra cần phải dựa vào cơ sở giới hạn cứng của ngân sách và có sự cạnh tranh, đánh đổi giữa các nhu cầu và mục tiêu. Tính kỷ luật, đi đôi với nó là tính tiết kiệm, hàm ý rằng ngân sách chỉ nên tập trung những nguồn lực vừa đủ ở mức cần thiết để thực hiện tốt những chính sách Chính phủ.

- Tính linh hoạt: Tính linh hoạt có liên quan đến vấn đề đưa những quyết định đến tất cả các nơi mà thông tin hợp lý có thể có. Thuộc về hoạt động, những người quản lý cần có quyền lực đối với những quyết định quản lý; thuộc về chương trình, các cá nhân Bộ trưởng cần được trao thêm quyền lực đối với những quyết định chương trình. Những vấn đề này phải được đi kèm tính minh bạch và tính trách nhiệm, đồng thời đòi hỏi phải một chiến lược chặt chẽ.

- Tính tiên liệu: Trong quản lý chi tiêu công, tính tiên liệu đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện chính sách và chương trình có hiệu quả và hiệu lực. Ở những quốc gia mà có sự ổn định kinh tế vĩ mô và chính sách chiến lược thì ở đó khu vực công sẽ thực hiện tốt hơn chức năng cung cấp hàng hóa, dịch vụ. Vấn đề này đòi hỏi cần chú ý đến sự cân đối giữa ngắn hạn và dài hạn. Chính sách tài khóa phải chú ý đến nhu cầu để làm chắc chắn dòng chảy của các quỹ tiền tệ đến các chương trình, dự án đúng lúc. Điều này đòi hỏi phải cách tiếp cận trung hạn đối với việc điều chỉnh những mất cân đối ngân sách và đánh giá chương trình.

- Tính trung thực: Tính trung thực yêu cầu ngân sách nên xuất phát từ những dự toán không có sự thiên vị cả thu lẫn chi. Sự thiên vị này có thể bắt nguồn từ những vấn đề thuộc về chính trị lẫn kỹ thuật. Những dự toán quá lạc quan sẽ làm mềm đi giới hạn ngân sách và dẫn đến sự thất bại trong việc thực hiện những chiến lược chính sách ưu tiên.

- Thông tin: Thông tin tốt sẽ làm vững chắc thêm tính trung thực và đưa ra quyết định tốt. Thông tin chính xác và kịp thời về chi phí, đầu ra và kết quả là rất cần thiết trong quản lý chi tiêu công.

- Tính minh bạch và tính trách nhiệm: Tính minh bạch và tính trách nhiệm yêu cầu các quyết định, cùng với cơ sở kết quả và chi phí của nó có thể tiếp cận rõ ràng và được thông tin rộng rãi cho công chúng. Tính minh bạch đòi hỏi những người ra quyết định phải có tất cả những dữ liệu và thông tin thích hợp. Người ra quyết định phải có trách nhiệm về thực thi quyền lực đã được trao.

(Xem tiếp trang 47)

Sẽ kiểm toán Ngân hàng Nhà nước

Theo một nguồn tin có thẩm quyền, Chính phủ Việt Nam và Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF) đang đi đến thống nhất phương án là Kiểm toán Nhà nước Việt Nam sẽ tiến hành kiểm toán Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) dưới sự trợ giúp kỹ thuật của IMF. Thống đốc NHNN Lê Đức Thuý nhận định, đây là giải pháp thoả đáng để đi đến giải quyết yêu cầu của IMF đặt ra là NHNN phải được kiểm toán trước khi Việt Nam tiếp tục giải ngân các khoản vay vốn ODA của IMF.

Được biết, trong thời gian qua Chính phủ Việt Nam đã thực hiện rất nghiêm túc các cam kết trong hiệp định vay vốn ODA ký với IMF. Tuy nhiên, sau hai lần giải ngân vốn, IMF đột ngột đưa ra yêu cầu Chính phủ Việt Nam phải cho kiểm toán quốc tế vào kiểm toán NHNN thì mới tiếp tục việc giải ngân vốn. Điều này hoàn toàn trái với pháp luật Việt Nam, bởi Luật NHNN chỉ cho phép cơ quan Kiểm toán Nhà nước được kiểm toán NHNN. Do vậy, giải pháp IMF trợ giúp kỹ thuật được xem là một hướng đi tốt vì vừa có thể thoả mãn yêu cầu kiểm toán NHNN của IMF, vừa không vi phạm pháp luật Việt Nam.

(Tiếp theo trang 32)

Nâng cao hiệu quả quản lý chi tiêu công...

Quản lý chi tiêu công cần đặt trong khuôn khổ chi tiêu trung hạn.

Với việc thiết lập khuôn khổ chi tiêu trung hạn sẽ góp phần nâng cao hiệu quả quản lý chi tiêu công:

- 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 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 chứ 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.

2.3 Các nội dung đổi mới quản lý chi tiêu công

- Xác lập lại vai trò và cấu trúc của Nhà nước. Nội dung chiến lược này là nhằm hướng vào xác lập lại quy mô khu vực công và phạm vi can thiệp của Nhà nước vào nền kinh tế cho phù hợp với năng lực quản lý, thông qua các chính sách cổ phần hóa DNNN, tự do hóa kinh tế, xã hội hóa các hoạt động dịch vụ công.

- Nâng cao năng lực hoạt động của các cơ quan quản lý và đơn vị sử dụng ngân sách. Cung cách quản lý lập trung, quan liêu là đặc tính của hệ thống lập ngân sách theo truyền thống mà kết quả của nó là nguồn lực tài chính công sử dụng kém hiệu quả và hiệu lực, các cơ quan nhà nước không chịu trách nhiệm về hàng hóa, dịch vụ công cung cấp cho xã hội. Những người quản lý và sử dụng ngân sách hoạt động trong một môi trường bị kiểm soát hết sức cứng. Những công cụ truyền thống để thực hiện kiểm soát là định mức và khoản mục hóa các khoản chi tiêu, mua sắm đầu vào. Thế nhưng, chính sự kiểm soát đầu vào đã gây ra tính kém hiệu quả trong hoạt động bởi vì nó không khuyến khích tiết kiệm, không tạo ra sự gắn kết giữa khối lượng chi tiêu với khối lượng đầu ra. Từ những hạn chế đó, để nâng cao tính hiệu quả trong hoạt động, quản lý chi tiêu công đòi hỏi:

- Những người quản lý được trao quyền tự chủ trong việc điều hành hoạt động của họ và nâng cao tính tự chịu trách nhiệm của họ về kết quả. Những kết quả cần được chi tiết hóa trong ngân sách và trong những kế hoạch tài chính có liên quan, qua đó tạo điều kiện cho những người quản lý thấy trước kết quả thực hiện và giúp cho chính phủ so sánh được kết quả mục tiêu và kết quả thực tế.

- Những người quản lý có năng lực đủ mạnh trong việc chủ động đề ra những giải pháp để giảm bớt chi phí hoạt động và nâng cao khối lượng hoặc

chất lượng đầu ra.

- Tạo ra những đòn bẩy kinh tế khuyến khích những người quản lý cải thiện và nâng cao chất lượng hoạt động.

- Chuyển sang lập kế hoạch dài hạn với những giới hạn ngân sách bằng việc xây dựng khuôn khổ chi tiêu trung hạn nhằm ràng buộc các cấp chính quyền từ trung ương đến địa phương sử dụng các nguồn lực tài chính phải gắn liền với các ưu tiên tổng thể của quốc gia. Trong năm 2002, dưới sự hỗ trợ của UNDP (dự án VIE/96/028) Chính phủ đã bắt đầu thực hiện thí điểm xây dựng khuôn khổ chi tiêu trung hạn trong ngành giáo dục - đào tạo. Trên cơ sở kinh nghiệm tích lũy được từ việc thực hiện thí điểm này, Chính phủ cần triển khai rộng rãi cho các ngành khác.

- Từng bước chuyển quản lý ngân sách theo đầu vào sang quản lý ngân sách theo đầu ra. Một khi đã thay đổi quy trình lập ngân sách theo khuôn khổ chi tiêu trung hạn, thì phương thức quản lý ngân sách cũng phải có những thay đổi nhất định cho tương hợp. Quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra là một hoạt động quản lý dựa vào cách tiếp cận thông tin đầu ra qua đó giúp cho chính phủ và các cơ quan sử dụng ngân sách phân bổ và sử dụng nguồn lực tài chính hiệu quả và hiệu lực hơn. So với phương pháp quản lý ngân sách theo đầu vào, quản lý ngân sách theo đầu ra có nhiều ưu điểm.

Trong năm 2002, Chính phủ đã thực hiện mở rộng thí điểm khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với các cơ quan hành chính nhà nước (theo QĐ 192/2001 ngày 17.12.2002). Cũng cần thấy rằng, cơ chế khoán chi này chỉ là bước đi ban đầu của quá trình chuyển đổi cung cách quản lý ngân sách theo đầu vào sang quản lý ngân sách theo đầu ra. Do đó, việc thiết lập hoàn chỉnh một quy trình quản lý ngân sách theo đầu ra trong thời gian tới là rất cần thiết (bao gồm quy trình lập, đánh giá, hệ thống báo cáo).

- Phát triển hệ thống thông tin quản lý tài chính và hệ thống kế toán công. Những vấn đề này là trong số các yếu tố cơ bản góp phần làm nâng cao năng lực của chính phủ để phân phối và sử dụng các nguồn lực có hiệu quả và hiệu lực ■