

# Luận bàn về phương thức quản lý ngân sách theo đầu ra

TS. SỬ ĐÌNH THÀNH

## 1. Những yếu kém của phương thức quản lý ngân sách hiện hành

Thời gian qua, Chính phủ đã không ngừng hoàn thiện chính sách phân bổ và sử dụng nguồn lực tài chính công nhằm nâng cao chất lượng hàng hóa công cung cấp cho xã hội. Thế nhưng, kết quả thực tế mang lại không cao, bởi lẽ khu vực công vẫn duy trì phương thức quản lý truyền thống hay còn gọi là quản lý ngân sách theo các khoản mục đầu vào mà vốn dĩ đã bộc lộ nhiều yếu kém:

- Quản lý ngân sách theo khoản mục đầu vào, không chú trọng đến các đầu ra và kết quả trong việc thực hiện các mục tiêu chiến lược ưu tiên của quốc gia. Điều này dẫn đến tình trạng, nguồn tài trợ cho những kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội không được quan tâm đúng mức dẫn đến sự hụt hẫng về tài chính nên nhiều công trình phải chờ kinh phí; 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 khoản mục đầu vào được coi trọng hơn cải thiện kết quả hoạt động. Các thông số về đầu ra cũng như về kết quả thường ít được quan tâm, nên ngân sách thiếu thực tế, dễ bị điều chỉnh và tạo ra kết quả ngoại ý. Phân bổ ngân sách theo các khoản mục đầu vào đã tạo ra điểm yếu cơ bản là không khuyến khích đơn vị tiết kiệm ngân sách, vì nó không đặt ra yêu cầu ràng buộc chặt chẽ giữa số kinh phí được phân bổ với kết quả đạt được ở đầu ra do sử dụng ngân sách đó.

### NHỮNG YẾU KÉM CỦA QUẢN LÝ NGÂN SÁCH THEO CÁC KHOẢN MỤC ĐẦU VÀO

- Ngân sách chỉ cho biết các loại chi tiêu theo khoản mục đầu vào.
- Sự kiểm soát ngân sách chú trọng đánh giá các nhân tố đầu vào được mua sắm trong giới hạn ngân sách hơn là cải thiện kết quả thực hiện.
- Khuôn khổ ngân sách một năm.
- Tập trung vấn đề vĩ mô ngắn hạn, lập ngân sách ngắn hạn, có sự tách rời giữa chi thường xuyên và chi đầu tư.
- Người quản lý không có thông tin về đầu ra (sản xuất ra cái gì?), về kết quả (đạt được mục tiêu gì?).

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

Do ngân sách soạn lập theo chu kỳ hàng năm, nên nó không được đánh giá, xem xét sự phân bổ nguồn lực gắn kết với những chương trình phát triển kinh tế xã hội dài hạn. Nguồn

lực của ngân sách phân bổ mang tính dàn trải; thiếu vắng hệ thống các tiêu chí thích hợp để xác định thứ tự ưu tiên chi tiêu. Cách phân bổ ngân sách hiện nay không dựa trên nền tảng lý luận tài chính Nhà nước trong nền kinh tế thị trường, thiếu chiến lược rõ ràng, không cho phép đạt được các mục tiêu mong muốn của Chính phủ ra.

Ngân sách soạn lập hàng năm vừa tốn thời gian, nhân lực và tiền bạc vừa không tiên đoán hết mọi biến cố trung hạn có thể ảnh hưởng đến dự toán. Ngân sách năm sau được soạn lập trên cơ sở 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. Ngân sách chỉ thường xuyên và ngân sách chỉ 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 không thực hiện nghiêm túc, một số khoản mục chi được đưa vào thực hiện nhưng không công bố, đồng thời hạn chế sự tham gia của xã hội trong quy trình ngân sách.

### NHỮNG YẾU KÉM NGÂN SÁCH HÀNG NĂM

- Ngân sách không toàn diện và thống nhất:
  - + Các khoản ngoài ngân sách không đưa vào ngân sách.
  - + Thiếu sự liên kết giữa ngân sách đầu tư và ngân sách thường xuyên.
  - + Ngân sách chi thường xuyên được xây dựng trên cơ sở tăng thêm.
  - + Khái niệm trung hạn chỉ dành cho ngân sách chi đầu tư phát triển.
- Thiếu kỷ luật tài chính tổng thể. Ngân sách được lập chủ yếu dựa vào các vấn đề kinh tế vĩ mô ngắn hạn.
- Thiếu sự liên kết giữa chính sách, lập kế hoạch và lập ngân sách. Các lựa chọn chính sách được đưa ra độc lập với thực tế về nguồn lực. Do vậy, chính sách không bền vững và các hình thức chi tiêu không phản ánh được các ưu tiên mà Chính phủ đề ra.
- Kết quả đạt được cung cấp dịch vụ công rất thấp do chỉ coi trọng kiểm soát đầu vào.
- Lựa chọn ưu tiên theo sự chi phối của nhà tài trợ.

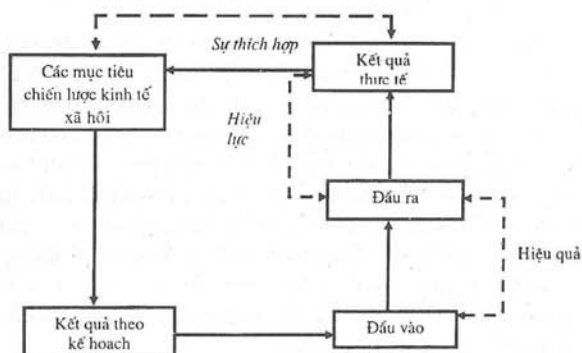
## 2. Những tiếp cận cơ bản về quản lý ngân sách theo đầu ra

### 2.1 Khái niệm

Trước sức ép về phát triển kinh tế trong bối cảnh hội nhập, nhu cầu của xã hội về nâng cao chất lượng hàng hóa công, đòi hỏi Nhà nước phải đổi mới phương thức quản lý ngân sách theo đầu ra.

Lập ngân sách theo đầu ra là một hoạt động quản lý ngân sách dựa vào cơ sở tiếp cận những thông tin đầu ra để phân bổ và đánh giá sử dụng nguồn lực tài chính nhằm hướng vào đạt được những mục tiêu chiến lược phát triển của chính phủ. Lập ngân sách theo đầu ra (lập NSDR) bao hàm một chiến lược tổng thể nhằm đạt được những thay đổi quan trọng trong việc quản lý và đo lường công việc thực hiện của các cơ quan nhà nước so với mục tiêu đề ra. Nó bao gồm nhiều công đoạn như: thiết lập mục tiêu, lựa chọn các chỉ số và kết quả nhằm tới, giám sát công việc thực hiện, phân tích và báo cáo những kết quả này so với mục tiêu đề ra.

Có thể minh họa các yếu tố cơ bản của lập NSDR theo sơ

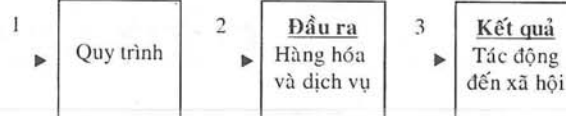


đồ sau đây:

Giải thích các khái niệm trong sơ đồ trên:

- Đầu ra là hàng loạt hàng hóa công do các cơ quan, đơn vị nhà nước tạo ra và cung cấp cho xã hội.
  - Kết quả là các tác động, ảnh hưởng đến cộng đồng (chủ ý hoặc không chủ ý) từ quá trình tạo ra một đầu ra hoặc nhóm các đầu ra. Kết quả kế hoạch ( dự kiến) là mục tiêu của chính phủ cố gắng đạt được thông qua mua các đầu ra.
  - Đầu vào là những nguồn lực được các cơ quan, đơn vị công sử dụng để thực hiện các hoạt động và từ đó tạo nên kết quả đầu ra.
  - Hiệu quả: Liên quan đến đầu ra và nguồn lực đầu vào cần thiết. Chỉ số hiệu quả được tính toán thông qua các chỉ tiêu: chi phí trên một đơn vị đầu ra; chi phí trung bình của xã hội để sản xuất một đơn vị đầu ra...
  - Hiệu lực: Cung cấp thông tin trong phạm vi đầu ra đạt được so với các mục tiêu chính sách. Để có được thông tin về chỉ số hiệu lực, cần tập trung vào làm rõ vấn đề đánh giá quá trình tạo ra các đầu ra của đơn vị hiện tại có đóng góp đến kết quả dự kiến hay không?
- Những đặc điểm cơ bản của phương thức quản lý NSDR:
- Ngân sách lập theo tính chất "mở"- công khai, minh bạch;
  - Các nguồn lực tài chính của Nhà nước được tổng hợp toàn bộ vào trong dự toán ngân sách;
  - Ngân sách được lập theo thời gian trung hạn;
  - Ngân sách được lập dựa vào nhu cầu, hướng tới khách hàng và mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội;

**Đầu vào**  
Tiền lương  
Công cụ  
Hàng hóa



- Ngân sách hợp nhất chặt chẽ giữa chi thường xuyên và chi đầu tư;
- Ngân sách lập dựa trên cơ sở nguồn lực không thay đổi trong trung hạn và do vậy, đòi hỏi phải có cam kết chặt chẽ;
- Phân bổ ngân sách dựa theo thứ tự ưu tiên chiến lược;
- Phi tập trung hóa trong quản lý ngân sách, người quản lý được trao quyền chủ động trong chi tiêu.

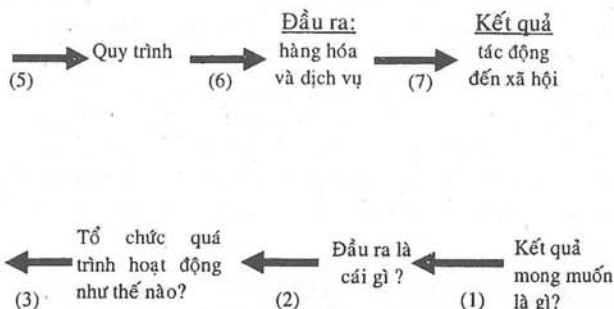
## 2.2. Sự khác nhau giữa quản lý ngân sách theo đầu vào và quản lý ngân sách theo đầu ra

- Khác nhau về quy trình chiến lược:

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

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

(2). Quy trình chiến lược quản lý NSDR:



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

- Khác nhau về nội dung quản lý chi tiêu công:

| QUẢN LÝ NGÂN SÁCH THEO KHOẢN MỤC                                                                                            | QUẢN LÝ NGÂN SÁCH THEO ĐẦU RA                                                                                                                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ngân sách được đo lường trong giới hạn đầu vào, tức là ngân sách được quyết định bằng tổng các yếu tố đầu vào được mua sắm. | Ngân sách được đo lường trong giới hạn các loại hàng hóa công được cung cấp, tức là ngân sách được quyết định bởi giá cả được thanh toán cho các đầu ra được cung ứng. |
| Một khi ngân sách được thiết lập thì không có sự thay đổi những nhân tố đầu vào.                                            | Sử dụng ngân sách đầu vào rất linh hoạt để tạo ra các đầu ra với giá cả và chi phí hợp lý.                                                                             |

|                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tập trung vấn đề vĩ mô ngắn hạn, lập ngân sách ngắn hạn, có sự tách rời giữa chi thường xuyên và chi đầu tư.                                | Phát triển khuôn khổ trung hạn. Ngân sách được lập trên cơ sở kết hợp chặt chẽ giữa chi thường xuyên và chi đầu tư trong một khuôn khổ chi tiêu trung hạn.                                           |
| Liên kết giữa chính sách, lập kế hoạch và ngân sách rất yếu.                                                                                | Liên kết giữa chính sách, lập kế hoạch và ngân sách rất chặt chẽ.                                                                                                                                    |
| Sự kiểm soát ngân sách thông qua đánh giá các nhân tố đầu vào được mua sắm trong giới hạn ngân sách.                                        | Ngân sách được kiểm soát bằng khối lượng thanh toán cho mỗi đầu ra phù hợp với kế hoạch phân bổ ngân sách đã được thông qua.                                                                         |
| Người quản lý không có thông tin về kết quả đầu ra trong quá trình lập kế hoạch ngân sách.                                                  | Các cơ quan nhà nước quản lý ngân sách được cung cấp thông tin đầu ra và báo cáo kết quả thực tế đạt được. Chính phủ có được thông tin đầu ra của các đơn vị, cơ quan và đánh giá kết quả mong muốn. |
| Sự đánh giá chủ yếu dựa vào so sánh mức độ chi tiêu trong mỗi khoản mục đầu vào giữa kế hoạch với thực hiện hoặc giữa năm này với năm khác. | Sự đánh giá dựa vào tính hiệu quả và hiệu lực của hàng hóa công được cung cấp và so sánh với mục tiêu chính sách.                                                                                    |
| Quyền tự chủ của người quản lý trong quản lý chi tiêu ngân sách rất thấp.                                                                   | Người quản lý được trao quyền tự chủ cao trong quản lý chi tiêu ngân sách.                                                                                                                           |

### 2.3. Quản lý ngân sách theo đầu ra trong khuôn khổ chi tiêu trung hạn

Quản lý ngân sách theo đầu ra yêu cầu phải thay đổi phương thức soạn lập ngân sách theo khuôn khổ chi tiêu trung hạn (MTEF: Medium-Term Expenditure Framework) nhằm kết nối chính sách, lập kế hoạch và lập ngân sách phù hợp với năng lực của quốc gia.

Khuôn khổ chi tiêu trung hạn là một phương pháp soạn lập NSNN được xác định trong một giai đoạn dài hơn, trong đó nó giới hạn nguồn lực tổng thể từ trên xuống và kết hợp với các dự toán kinh phí từ dưới lên hợp thành chính sách chi tiêu được phân bổ phù hợp với các ưu tiên chiến lược đã được Chính phủ chấp nhận.

MTEF được xây dựng dựa trên nhận thức nguồn lực tài chính của quốc gia có giới hạn và không tăng trong khoảng thời gian trung hạn, ít ra là 3-5 năm. Vì vậy, để đạt được những kết quả cao hơn từ những nguồn lực hiện có đòi hỏi phải thiết lập các công cụ để phân bổ nguồn lực này phù hợp với mục tiêu chiến lược ưu tiên. Nói khác hơn, MTEF yêu cầu:

- Đánh giá mọi nguồn lực sẵn có, ước tính chi phí thực tế của việc thực hiện chính sách;
- Tập trung tất cả nguồn lực nhằm thực hiện các mục tiêu chiến lược;
- Phân bổ nguồn lực theo các ưu tiên chiến lược của chính sách một cách minh bạch.

Mục tiêu của MTEF:

- Khắc phục phương pháp soạn lập ngân sách tăng thêm, cắt giảm tùy tiện, tách biệt ngân sách thường xuyên và ngân sách đầu tư, thiếu minh bạch trong phân bổ nguồn lực. Việc lập kế hoạch ngân sách trung hạn không thể thay thế chu kỳ lập

ngân sách hàng năm, nhưng đem lại nền tảng cho chính sách tài chính trong quy trình ngân sách hàng năm.

MTEF tạo ra cơ sở chiến lược cho soạn lập ngân sách để hướng các khoản chi tiêu nhằm đạt được các mục tiêu đề ra; gắn kết tất cả các khoản chi tiêu bao gồm chi đầu tư và chi thường xuyên với tổng thể nguồn lực sẵn có (nguồn lực trong nước và nước ngoài). Quy trình lập ngân sách minh bạch khắc phục việc khởi xướng đưa ra những chính sách phi thực tế về mặt tài chính.

- Hướng dẫn phân bổ chi tiêu ngân sách từ trung ương đến địa phương trong sự gắn kết với các ưu tiên phát triển dựa trên đánh giá nguồn lực tổng thể và đo lường hiệu quả sử dụng nguồn lực.

- Nâng cao tính hiệu quả của chi tiêu bằng việc yêu cầu các cơ quan, đơn vị sử dụng ngân sách phải xác định nhiệm vụ, mục tiêu hoạt động và đo lường công việc thực hiện giữa đầu ra với đầu vào và đầu ra với kết quả.

- Đưa ra tầm nhìn trung hạn để cho các ngành, các địa phương lập kế hoạch trước và xác định những chương trình có thể được duy trì. Ngân sách trung hạn được lập trong giai đoạn 3-5 năm; từng năm một, dự toán ngân sách được đưa vào, và đo vậy đảm bảo tính liên tục của của ngân sách trung hạn.

#### 2.4. Vai trò của phương thức lập ngân sách theo đầu ra

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

- Quản lý NSĐR tăng cường các nguyên tắc quản lý tài chính của khu vực công với mục tiêu là cải thiện sự phân phối và quản lý nguồn lực, việc thực hiện cung ứng hàng hóa công và tính minh bạch, trách nhiệm. Quản lý NSĐR cho phép chính phủ và cơ quan đặt đúng quy trình thông tin cần thiết nhằm:

- Xác định cái gì sẽ đạt được (kết quả mong muốn).
- Xác định, chi tiết và đo lường (chi phí và số lượng) cái gì:

+ nên được làm (các đầu ra được sản xuất/ hoặc mua sắm).

+ sẽ được làm (các đầu ra sẽ được sản xuất/ hoặc mua sắm).

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

• Nguồn lực tài trợ cho các đầu ra cần thiết để đạt được các kết quả mong muốn.

- Quản lý NSĐR đặt chính phủ và các cơ quan vào vị trí để đảm bảo rằng:

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

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

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