

Vận dụng khuôn khổ chi tiêu trung hạn vào quá trình lập ngân sách nhà nước ở Việt Nam

TS. NGUYỄN NGỌC HÙNG

Khuôn khổ chi tiêu trung hạn

Khuôn khổ chi tiêu trung hạn (Medium Term Expenditure Framework- MTEF) là một quy trình lập kế hoạch và ngân sách minh bạch đặt trong bối cảnh trung hạn (thường là ba năm), trong đó kết hợp chặt chẽ giữa việc xác định các hạn mức chi tiêu chung cho toàn bộ nền kinh tế (hay còn lại là kỷ luật tài chính tổng thể) ở cấp trung ương với việc phân bổ hạn mức đó cho các ngành, địa phương theo các ưu tiên chiến lược của ngành hoặc địa phương. Lúc này ngân sách được thiết lập được xem như một cam kết cả về mặt chính sách lẫn chi tiêu.

So với phương pháp lập ngân sách truyền thống, lập ngân sách theo khuôn khổ chi tiêu trung hạn có một số điểm khác biệt sau đây:

phương pháp thích hợp nhất cho việc lập kế hoạch chi tiêu chiến lược và tái thiết kế quy trình ngân sách. Khuôn khổ chi tiêu trung hạn đã nhanh chóng trở thành một công cụ quản lý chi tiêu công hữu hiệu của nhiều nước trên thế giới để liên kết thành một chuỗi xuyên suốt các quá trình từ chính sách, lập kế hoạch đến lập ngân sách. Phương pháp này đã được thực hiện thành công ở nhiều nước phát triển điển hình ở Úc, New Zealand và bước đầu được áp dụng ở một số nước đang phát triển như: Malaysia, Thái Lan ...

Thực trạng lập ngân sách ở VN

Ở Việt Nam, để quản lý chi tiêu công, nhà nước phải sử dụng những phương thức nhất định để phân bổ nguồn lực có hạn của ngân sách nhà nước vào các lĩnh vực và các ngành kinh tế - xã hội. Công cụ phổ biến nhất từ trước đến nay

ngân sách của năm đó. Khi đã được Quốc hội thông qua thì kế hoạch này sẽ trở thành một văn bản pháp lý để hướng dẫn phân bổ ngân sách từ trung ương xuống địa phương. Phương pháp này tạo điều kiện thuận lợi cho việc kiểm soát các khoản chi phí phát sinh kiểm soát, nhưng lại phát sinh nhiều vấn đề tồn tại, cụ thể là:

- Tách rời giữa lập kế hoạch kinh tế - xã hội và lập ngân sách. Bởi lẽ, trong khi Chính phủ tập trung vào việc xây dựng và thực hiện các kế hoạch trung hạn 5 năm và các chính sách do Chính phủ đề ra thường có tác dụng kéo dài nhiều năm thì ngân sách lại chỉ được xây dựng cho từng năm một. Mối liên hệ giữa ngân sách hàng năm với việc thực hiện mục tiêu kế hoạch 5 năm là không rõ ràng. Điều này đã làm cho các mục tiêu kế hoạch trung hạn không được gắn với khả năng nguồn lực sẵn có và cũng không được phản ánh thường xuyên trong ngân sách. Kết quả tất yếu là hiệu lực của kế hoạch trung hạn kém.

- Tách rời giữa chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển. Hầu hết các công trình hạ tầng công cộng đều đòi hỏi ngoài những chương trình đầu tư mang tính trung hạn còn phải có những khoản chi để vận hành bảo dưỡng các công trình này sau khi chúng được xây dựng xong. Tuy nhiên, với cách lập ngân sách truyền thống, hai loại chi tiêu này được xây dựng một cách độc lập với nhau. Chẳng hạn, ở cấp trung ương, Bộ kế hoạch và đầu tư chịu trách nhiệm quản lý và phân bổ các chương trình đầu tư công cộng, trong khi đó chi thường xuyên lại do Bộ tài chính đảm nhận. Kết quả là trong các khoản chi thường xuyên hàng năm thiếu hẳn phần dự toán chi vận hành bảo dưỡng cho những công trình công cộng đã và đang được đưa vào hoạt động. Từ đây tạo ra sự hiệu quả thấp trong việc sử dụng nguồn lực tài chính, vì các công trình công cộng không thể phát huy tối đa công suất của mình, thậm chí còn xuống cấp nhanh ngay sau khi được xây dựng xong, nếu thiếu duy tu bảo dưỡng thường xuyên.

- Phương pháp lập ngân sách theo kiểu truyền thống chỉ chú trọng kiểm soát đầu vào, mà chưa chú trọng đến kiểm soát chất lượng đầu ra cũng như tác dụng của chúng đến việc thực hiện các mục tiêu của ngành, của quốc gia. Chẳng hạn, lấy ngành giáo dục làm điển hình, hàng năm trong việc kiểm soát chi

Ngân sách truyền thống

1) Về kỷ luật tài chính tổng thể:

- Tập trung vào các vấn đề kinh tế vĩ mô ngắn hạn.

2) Về liên kết giữa chính sách và ngân sách:

- Rất kém bởi các lựa chọn chính sách được đưa ra độc lập với thực tế về nguồn lực. Do vậy, chính sách thường không bền vững, còn các hình thức chi tiêu không phản ánh được các ưu tiên chiến lược đã đề ra.

3) Về hiệu quả đầu ra:

- Do chỉ coi trọng kiểm soát chi tiết đầu vào, nên việc khuyến khích tạo ra các kết quả đầu ra thường hiệu quả thấp, thậm chí nhiều lúc không hiệu quả.

Khuôn khổ chi tiêu trung hạn

- Đặt vấn đề kinh tế vĩ mô ngắn hạn trong bối cảnh kinh tế vĩ mô trung hạn và ngành.

- Hoạch định chính sách được chi phối chặt chẽ bởi thực tế về nguồn lực. Vì vậy, mối liên kết giữa hoạch định chính sách và lập ngân sách chặt chẽ hơn. Chi tiêu phản ánh được các ưu tiên chiến lược đã đề ra.

- Nhấn mạnh đến việc kiểm soát đầu ra và hiệu quả của nó, chính vì thế nó nâng cao tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và hiệu quả sử dụng nguồn lực ngân sách từ các đơn vị thụ hưởng ngân sách, nâng cao kỷ luật tài chính tổng thể.

Trong trào lưu cải cách ngân sách ở các nước, khuôn khổ chi tiêu trung hạn đã được chấp nhận rộng rãi với tư cách là một

là lập ngân sách hàng năm, trong đó, vào đầu năm ngân sách, Bộ tài chính sẽ trình Quốc hội một kế hoạch phân bổ chi tiêu

ngân sách nhà nước, chúng ta chủ yếu chỉ quan tâm đến việc phân bổ các khoản chi theo kế hoạch về tiền lương cho giáo viên, mua sách giáo khoa, sửa chữa trường lớp ... Tất cả những mục chi này hoàn toàn mới chỉ là những yếu tố đầu vào cần thiết cho sự nghiệp giáo dục. Trong khi đó, chúng ta lại thiếu hẳn việc theo dõi xem xét với những khoản chi tiêu như vậy thì số lượng và chất lượng đào tạo có được cải thiện hay nâng cao hay không và kết quả là có góp phần tạo ra một lực lượng lao động thật sự có trình độ cao hơn, đáp ứng yêu cầu phát triển của xã hội hay không. Tồn tại này mang tính phổ biến trong hoạt động ngân sách ở nước ta không chỉ tồn tại riêng có duy nhất ở ngành giáo dục.

- Chu trình lập ngân sách truyền thống thường được dựa trên phương pháp dự toán theo kiểu điều chỉnh tăng dần, tức là, các nhà lập ngân sách chỉ hướng tới việc điều chỉnh số liệu dự toán ngân sách năm sau cao hơn năm trước, ít nhiều tùy thuộc vào điều kiện cụ thể của từng ngành, từng giai đoạn, mà không chú trọng đến việc tìm cách nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn. Trước tiên là xây dựng các mục tiêu tài chính quốc gia.

- Cuối cùng là phân bổ các nguồn lực tài chính cho các ưu tiên chiến lược trong khuôn khổ những mục tiêu tài chính đã được đặt ra.

Quy trình MTEF

Quy trình khuôn khổ chi tiêu trung hạn có thể được khái quát bằng sơ đồ sau đây:

Bước 1 : Bộ kế hoạch và đầu tư phối hợp với Bộ tài chính xây dựng các

dự báo về tăng trưởng kinh tế trong thời gian 3 năm và khả năng huy động các nguồn lực trong và ngoài nước nhằm phục vụ chiến lược phát triển trên khuôn khổ kinh tế vĩ mô đã xác định.

Bước 2 : Trên cơ sở tổng thể nguồn lực có thể sử dụng để chi tiêu trong thời kỳ trung hạn đã xác định, các cơ quan phân bổ ngân sách ở trung ương sẽ sơ bộ xác định các hạn mức chi tiêu cho các ngành, địa phương, theo các mục tiêu ưu tiên của Chính phủ. Những hạn mức này phải được Chính phủ hoặc các cơ quan chức năng thuộc Chính phủ thông qua.

Bước 3 : Các bộ ngành, địa phương sẽ xác định nhu cầu chi tiêu của ngành mình hoặc địa phương trong thời gian trung hạn 3 năm trên cơ sở các hạn mức chi tiêu trung hạn sơ bộ, ưu tiên của Chính phủ và các nhu cầu đối với từng lĩnh vực. Để làm được điều này, các bộ ngành, địa phương trước hết phải đánh giá lại chiến lược hoạt động của đơn vị mình, rà soát lại các mục tiêu lâu dài, mục tiêu trước mắt, các đầu ra dự kiến cũng như các hoạt động dự kiến cần thực hiện để có được những đầu ra mong muốn đó. Việc làm này nhằm giúp cho các bộ ngành, địa phương dự báo các nhu cầu chi tiêu trung hạn của mình phù hợp với các chính sách và các ưu tiên của Chính phủ và thực tế của ngành, địa phương.

Bước 4 : Trên cơ sở đánh giá lại chiến lược hoạt động, các bộ ngành, địa phương sẽ sắp xếp thứ tự ưu tiên các mục tiêu chiến lược và dự toán chi phí cần thiết để thực hiện chúng. Dự toán này phải đảm bảo phù hợp với hạn mức chi tiêu trung hạn sơ bộ đã xác định. Trong

trường hợp tổng hợp nhu cầu chi tiêu từ tất cả các bộ ngành, địa phương vượt quá hạn mức chi tiêu trung hạn sơ bộ cho phép thì các đơn vị buộc phải cắt giảm chi tiêu của mình. Nhờ việc sắp xếp thứ tự ưu tiên các hoạt động trong 3 năm sẽ giúp các đơn vị biết được cần cắt giảm ở những hoạt động nào trước, tránh được tình trạng cắt giảm tùy tiện.

Bước 5 : Đây là giai đoạn các cơ quan phân bổ ngân sách ở trung ương cùng các bộ ngành, địa phương cùng bàn luận để tổng hợp và cân đối giữa tổng nhu cầu chi tiêu của các đơn vị với hạn mức chi tiêu trung hạn sơ bộ đã xác định. Khi tổng nhu cầu chi tiêu vượt quá nguồn lực sẵn có, Chính phủ sẽ tiến hành cắt giảm ngân sách và tái phân bổ ngân sách giữa các ngành, địa phương. Việc tái phân bổ này căn cứ vào ưu tiên chiến lược của quốc gia, cũng như khả năng giải trình chiến lược hoạt động của từng ngành hay địa phương. Kết thúc bước này, các cơ quan phân bổ ngân sách ở trung ương và các đơn vị thụ hưởng ngân sách sẽ thống nhất với nhau về hạn mức chi tiêu trung hạn chính thức phân bổ cho từng đơn vị.

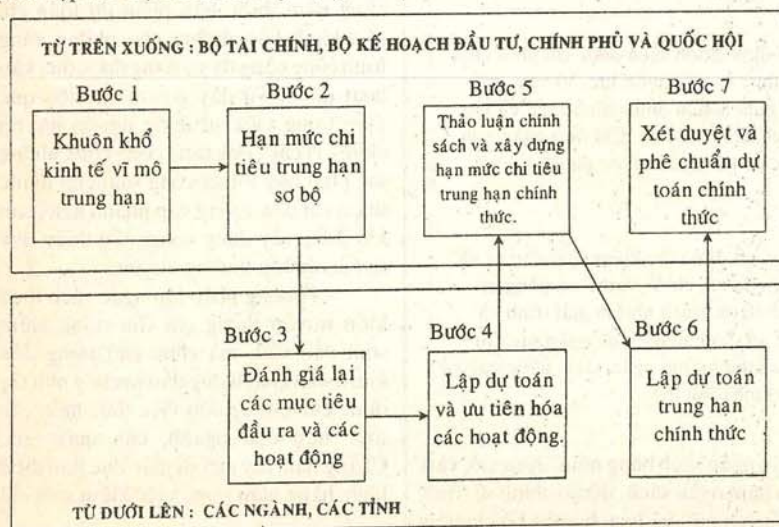
Bước 6 : Sau khi đã thống nhất về hạn mức chi tiêu trung hạn chính thức, các bộ ngành, địa phương sẽ xây dựng dự toán chính thức chi tiết cho từng năm trong khuôn khổ 3 năm gắn với chiến lược hoạt động của đơn vị mình.

Bước 7 : Chính phủ sẽ rà soát lại, thảo luận và thông qua dự toán cho từng năm trong khuôn khổ 3 năm của các đơn vị, rồi trình Quốc hội phê duyệt. Mặc dù Quốc hội chỉ phê chuẩn dự toán của năm thứ nhất (chứ không phải toàn bộ 3 năm), nhưng sự phê chuẩn đã được đặt trong bối cảnh là Quốc hội luôn biết rõ, tiếp theo dự toán chi tiêu của năm thứ nhất đó thì chi tiêu của các ngành và địa phương trong 2 năm tiếp theo sẽ như thế nào (nếu không có những thay đổi đột biến trong tình hình kinh tế vĩ mô).

Ưu điểm

Như vậy, quy trình MTEF này đã thể hiện những ưu điểm hơn hẳn so với quy trình lập ngân sách truyền thống, cụ thể là :

- Ngân sách hàng năm luôn được đặt trong bối cảnh trung hạn, do đó khi Quốc hội hay Chính phủ thông qua dự toán ngân sách hàng năm, họ đều nhận thức được rõ những gì sẽ tiếp tục được chi tiêu một cách nhất quán với kế hoạch



trung hạn của ngành và quốc gia trong những năm tiếp theo.

- Nguồn lực khan hiếm luôn được đảm bảo phân bổ cho những lĩnh vực ưu tiên. Việc tái phân bổ ngân sách cũng được thực hiện một cách minh bạch, có luận chứng chứ không phải là sự cắt giảm tùy tiện.

- Các bộ ngành, địa phương chỉ được cấp ngân sách để thực hiện các mục tiêu đã dự kiến. Vì thế, việc quản lý ngân sách sẽ chuyển từ kiểm soát đầu vào sang kiểm soát đầu ra và kết quả hoạt động của các đơn vị thụ hưởng ngân sách. Điều này đã góp phần nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của các đơn vị.

- Việc phân bổ ngân sách sẽ căn cứ theo chiến lược và mục tiêu hoạt động của ngành và địa phương. Vì vậy khắc phục được nhược điểm tách rời giữa chi thường xuyên và chi đầu tư.

- Mọi liên hệ trao đổi thông tin giữa trung ương và địa phương được duy trì thường xuyên, đồng thời, tính tự chủ của các bộ ngành, địa phương trong việc chi tiêu ngân sách cũng được nâng cao.

Điều cần lưu ý là quy trình MTEF không phải là việc ngay một lúc thông qua ngân sách của tất cả các năm trong thời kỳ trung hạn, mà Quốc hội chỉ thông qua ngân sách từng năm một. Tuy nhiên, khác với quy trình lập ngân sách truyền thống là việc thông qua ngân sách năm này không tách rời khỏi dự kiến về ngân sách các năm tiếp theo mà được gắn chặt với nhau.

Như vậy là các khuôn khổ chi tiêu trung hạn được nối tiếp nhau theo kiểu cuốn chiếu chứ không phải là từng giai đoạn tách bạch như các kế hoạch 5 năm hiện nay ở nước ta. Điều này có nghĩa là, ngân sách của mỗi năm đều được đặt trong khuôn khổ trung hạn là 3 năm, đảm bảo tính liên tục của chính sách. Khi các năm dự toán tiếp theo được trở thành năm ngân sách thì các con số trên dự toán chi tiêu này sẽ được cập nhật như thế nào? Chúng sẽ chỉ được điều chỉnh khi có những thay đổi sau đây:

- Thứ nhất, khi phát hiện thấy có những sai sót trong tính toán cần điều chỉnh.

- Thứ hai, khi có những thay đổi trong các tham số kinh tế vĩ mô. Chẳng hạn như: thay đổi tham số chung như: tỷ lệ lạm phát, tỷ lệ tăng trưởng GDP... và thay đổi các tham số cụ thể theo từng chương trình như: thay đổi số người thụ

hưởng các chương trình trợ cấp.

- Thứ ba, khi có những thay đổi trong các tham số chính sách như: việc triển khai các chương trình mới trong giáo dục, y tế, tình hình biên chế nhà nước, thực hiện các dự án giao thông đường bộ...

- Thứ tư, khi có những thay đổi trong các tham số chung khác như: khủng hoảng kinh tế, thiên tai lũ lụt...

Tất cả những thay đổi trên sẽ được ước tính thành sự thay đổi trong hạn mức chi tiêu của các năm và nhu cầu tăng, giảm kinh phí cho từng ngành, địa phương. Từ đó, các thay đổi được phản ánh và cập nhật trong các dự toán của khuôn khổ trung hạn mới.

Điều kiện áp dụng MTEF

Thực chất, quy trình lập ngân sách theo khuôn khổ chi tiêu trung hạn không phải là một phương pháp hoàn toàn mới, một công việc bổ sung cho công tác lập ngân sách hàng năm vốn đã rất phức tạp, mà nó chỉ là một cách lồng ghép ngân sách hàng năm vào trong bối cảnh trung hạn. Tuy nhiên, để thực hiện điều này có hiệu quả cần phải có những điều kiện tiên đề quan trọng nhất định, đó là:

- Cần có một nhận thức đúng đắn về MTEF, MTEF là một quy trình nâng cao hiệu quả phân bổ nguồn lực chứ không phải là sự đảo lộn hay thay đổi hoàn toàn thực tế soạn lập ngân sách hiện hành.

- Phải có một hệ thống dự báo kinh tế vĩ mô trung hạn thật tốt. Điều này đòi hỏi phải có sự thu thập xử lý và công khai hóa thông tin kinh tế vĩ mô. Sở dĩ, khuôn khổ trung hạn thường được chọn là 3 năm

là vì các chuyên gia kinh tế, ngay cả những dự báo kinh tế ngắn hạn nhất cũng chỉ đáng tin cậy trong năm trở lại.

- Phải có sự đồng bộ trong khai thực hiện MTEF với hàng loạt cải cách khác có liên quan. Ví dụ, thực hiện quy trình MTEF thì ngay ở khâu lập ngân sách cũng cần phải có những sửa đổi thích hợp về những quy định liên quan đến việc xây dựng dự toán ngân sách hàng năm.

- Phải có sự quyết tâm cao từ phía các nhà hoạch định chính sách. Bởi lẽ, quy trình MTEF đòi hỏi phải có những thay đổi lớn trong việc lập và phê duyệt dự toán hàng năm.

- Cần phải có sự liên kết chặt chẽ giữa quy trình lập, thực hiện, giám sát, báo cáo và đánh giá ngân sách.

- Phải có sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan phân bổ ngân sách ở trung ương như: Bộ tài chính, Bộ kế hoạch và đầu tư với các bộ ngành, địa phương thụ hưởng ngân sách.

- Phải tăng thêm quyền chủ động cho các bộ ngành, địa phương trong việc xây dựng các chiến lược hoạt động nhằm thực hiện kết quả đầu ra của mình.

- Cuối cùng, là phải có một đội ngũ cán bộ hoạch định kế hoạch và ngân sách có trình độ cao từ cấp trung ương xuống đến cấp địa phương. Điều này ở nước ta ngay một lúc không thể có được, mà phải có kế hoạch đào tạo nâng cao năng lực cán bộ hoạch định kế hoạch và lập ngân sách ngay từ bây giờ, cộng với việc tranh thủ sự ủng hộ và trợ giúp của các tổ chức và chuyên gia quốc tế ■



Ảnh: Hòa Tấn