

Vận dụng phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra trong quản lý chi tiêu công của Việt Nam

TS. SỬ ĐÌNH THÀNH

Tiếp theo bài viết “Luận bàn về phương thức quản lý ngân sách theo đầu ra” được đăng trên tạp chí Phát triển Kinh tế số 170, trong bài viết này tôi đề cập đến các giải pháp vận dụng phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra trong quản lý chi tiêu công của Việt Nam.

1. Những nội dung cần thay đổi

Đối với Việt Nam, từ phương thức lập ngân sách theo khoản mục chuyển sang phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra cần tập trung vào việc xây dựng nội dung các khuôn khổ chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, thay đổi quy trình chiến lược soạn lập ngân sách để thiết lập mối quan hệ giữa kết quả, đầu ra và đầu vào.

Thứ hai, thay đổi quy trình soạn lập ngân sách theo khuôn khổ chiến lược trung hạn. Trong khuôn khổ đó cần gắn kết:

- giữa soạn lập ngân sách với việc thiết lập mục tiêu ưu tiên của chiến lược phát triển;
- giữa chỉ dẫn tư và chỉ thường xuyên;
- các nguồn lực trong quá trình soạn lập ngân sách;
- giữa soạn lập ngân sách với kiểm tra và báo cáo thực hiện;
- giữa đo lường công việc thực hiện và các kết quả đầu ra; và
- giữa hệ thống kế toán trong việc cung cấp thông tin quản lý với hệ thống đo lường thực hiện.

Thứ ba, thiết lập hệ thống thông tin của phương thức soạn lập ngân sách theo kết quả đầu ra. Khuôn khổ thông tin của lập ngân sách theo kết quả đầu ra sẽ củng cố mối quan hệ giữa sự quản lý của cơ quan nhà nước và chính sách của Chính phủ bằng việc yêu cầu các cơ quan nhà nước chuẩn bị những dữ liệu cần thiết để minh họa mối liên hệ giữa các đầu ra mà họ sản xuất và những ảnh hưởng hay tác động của các đầu ra đó đến các mục tiêu mong muốn của Chính phủ, cũng như nêu bật mối quan hệ giữa các đầu ra và nguồn lực cần thiết để tạo ra các đầu ra.

Thứ tư, thay đổi hệ thống báo cáo. Các báo cáo phải chuyển tải được những nội dung chủ yếu: mục tiêu chiến lược, kết quả thực hiện, mối quan hệ tác động giữa các nhân tố đầu vào và đầu ra.

Thứ năm, cải cách hệ thống luật pháp, đơn giản hóa thủ

tục hành chính, thực hiện pháp chế hồi tố để tăng cường trách nhiệm của người quản lý và xử phạt nghiêm minh những vi phạm trong quản lý chi tiêu công.

2. Thiết lập khuôn khổ soạn lập ngân sách

Lập ngân sách theo kết quả đầu ra đi từ quy trình xác lập mục tiêu để hướng tới lập và phân bổ ngân sách. Các kết quả, đầu ra, đầu vào và những mối quan hệ giữa các yếu tố này tạo lập nên nền tảng của khuôn khổ lập ngân sách theo kết quả đầu ra.

Dựa vào lý thuyết về quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra, tôi xin khái lược quy trình chiến lược lập ngân sách theo kết quả đầu ra mà các bộ ngành, các địa phương và các đơn vị chi tiêu công có thể vận dụng vào trong xây dựng kế hoạch lập ngân sách theo kết quả đầu ra theo sơ đồ dưới đây:



Dựa vào quy trình trên, khi phát triển kế hoạch lập ngân sách theo kết quả đầu ra, các đơn vị cần chú ý các yếu tố cơ bản của quy trình như sau:

(1) Đánh giá những đặc điểm quan trọng của môi trường hoạt động.

Đánh giá môi trường là giai đoạn khởi đầu của tiến trình soạn lập ngân sách theo kết quả đầu ra. Công việc này tiến hành xác định và phân tích những khuynh hướng, mối liên hệ và sự kiện bên trong mà đơn vị hoạt động. Đánh giá môi trường sẽ cung cấp những thông tin cơ bản, từ đó để lựa chọn và ưu tiên hóa các mục tiêu trong tiến trình soạn lập kế hoạch.

(2) Xác định các kết quả chủ yếu nhằm phấn đấu đạt được.

Trong khuôn khổ soạn lập ngân sách theo kết quả đầu ra, các đơn vị cần xác định một vài kết quả quan trọng, phù hợp nhiệm vụ và năng lực của mình. Không nên lựa chọn quá nhiều mục tiêu và kết quả vượt quá khả năng nguồn lực, cuối cùng không thực hiện được. Các kết quả nhất thiết không phải là duy nhất, bởi lẽ có những đơn vị khác cũng theo đuổi các kết quả giống như vậy. Trong trường hợp các đơn vị khác đeo đuổi các kết quả tương tự, thì đơn vị cũng nên xem xét và đánh giá làm thế nào để thực hiện hoạt động một cách có hiệu lực cùng với các đơn vị đó; đồng thời bám sát những cách tiếp cận chung trong việc xác định và đo lường kết quả. Dựa vào các kết quả chủ yếu đã được xác định, các đơn vị cần tập trung lập kế hoạch phân bổ nguồn lực nhằm hướng vào thực hiện các đầu ra trong thời gian 3-5 năm.

(3) Lựa chọn tập hợp các đầu ra tốt nhất để hướng vào đạt được các kết quả đã lựa chọn trong khuôn khổ trung hạn (3-5 năm).

Để xác định các đầu ra, yêu cầu các đơn vị cần phải xác

định phạm vi lựa chọn trong sự gắn kết với kết quả mong muốn đạt được. Cơ sở để xác định mối liên hệ giữa các kết quả và đầu ra là nên dựa vào các bằng chứng thực tiễn hơn là sự quyết đoán chủ quan; nên bắt đầu từ các kết quả đã được xác định rõ ràng và đã được kiểm tra các yếu tố ngoại tác nhằm tối ưu hóa các đầu ra. Nên lưu ý rằng, việc thiết lập mối liên kết giữa đầu ra và kết quả phải đảm bảo tính logic của nó, biểu hiện ra là: tính hệ thống, việc đưa ra các kiểm chứng về mối quan hệ nhân quả giữa kết quả và đầu ra... Xem xét tính logic của các mối quan hệ, sẽ giúp cho các đơn vị đánh giá lại các đầu ra được cung cấp và điều chỉnh sự phân bổ nguồn lực sao cho hợp lý.

Có nhiều sức ép và giới hạn khác nhau yêu cầu các đơn vị cần nhận thấy khi xác định hỗn hợp các đầu ra, như: chính sách của Chính phủ, những ưu tiên của các bộ/ngành, sự giới hạn về nguồn lực và ngân sách... Các đơn vị cần ưu tiên hóa việc lựa chọn các đầu ra và các nhóm mục tiêu trên cơ sở dựa vào sự đánh giá tính hiệu quả và chi phí của mỗi đầu ra. Đầu ra và mối gắn kết của nó với kết quả sẽ tạo ra mối gắn kết giữa lập kế hoạch và quá trình soạn lập ngân sách thông qua các quyết định bên trong để làm thế nào với nguồn lực giới hạn thì một đơn vị có thể thực hiện được kế hoạch hiệu quả nhất.

Đầu ra và kết quả có mối quan hệ nội tại chặt chẽ với nhau, trong đó kết quả dự kiến hình thành từ quá trình tạo ra một đầu ra hoặc một nhóm đầu ra. Việc chỉ rõ mối quan hệ giữa đầu ra và kết quả góp phần đạt được các mục tiêu chiến lược.

(4) Xác định và đánh giá những tác động của đầu ra trong thời gian thực hiện kế hoạch.

Đo lường những tác động với mục đích là để cung cấp đầy đủ thông tin về tính hiệu lực của các đầu ra. Những thông tin này rất cần thiết để minh chứng chi tiêu công có đạt được các kết quả mong muốn hay không. Tuy nhiên, không nhất thiết phải đo lường từng tác động cho từng đầu ra. Mỗi đơn vị nên đưa ra các ưu tiên đánh giá các đầu ra mà nó phản ánh lợi ích hoặc rủi ro tiềm năng lớn nhất đối với đơn vị, hoặc là tiêu hao nhiều nguồn lực, hoặc kỳ vọng có tác động lớn nhưng ở mức độ chi phí vừa phải.

(5) Đánh giá năng lực của đơn vị trong việc cung cấp hỗn hợp các đầu ra nhằm đạt được các kết quả đã lựa chọn.

Đối với một đơn vị, mỗi kết quả và mỗi đầu ra tương ứng đòi hỏi phải có một khả năng thực hiện nhất định. Các đơn vị nên xác định các kết quả mong đợi và các đầu ra có thể cung cấp trước khi đánh giá năng lực của mình. Các kết quả, các đầu ra và năng lực hoạt động có ảnh hưởng qua lại lẫn nhau. Một đơn vị nào đó muốn theo đuổi các kết quả đã lựa chọn, nhưng không có đủ năng lực để tạo ra các đầu ra tương ứng, thì phải bổ sung và điều chỉnh để đạt được các kết quả mong đợi.

3. Xây dựng khuôn khổ chi tiêu trung hạn (Medium-term Expenditure Framework - MTEF)

(1) Các bước của MTEF

Trong quá trình soạn lập ngân sách theo kết quả đầu ra để gắn kết chính sách, lập kế hoạch và lập ngân sách, phương pháp MTEF bao gồm quy trình kết hợp từ trên xuống và từ dưới lên theo các bước:

Bước 1: Bộ tài chính, Bộ kế hoạch và đầu tư và Chính phủ phát triển khuôn khổ kinh tế vĩ mô để xây dựng chính sách

tài khoá trung hạn 3-5 năm. Điểm mấu chốt của bước này là tiến hành phân tích và dự báo khả năng nguồn lực dựa trên dự báo tăng trưởng kinh tế. Trong quá trình phân tích, cần tập trung gắn kết dự báo kinh tế với mục tiêu chính sách tài khoá.

Gắn kết dự báo kinh tế với mục tiêu tài chính: Các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô cần được phân tích trong khuôn khổ chiến lược cho khoảng thời gian 3 – 5 năm: GDP đầu người, tốc độ tăng trưởng GDP, cơ cấu GDP theo ngành, tỉ lệ nợ/GDP, dự trữ ngoại tệ, kim ngạch xuất – nhập khẩu, tỉ lệ lạm phát, cơ cấu thu ngân sách nhà nước, tốc độ tăng thu nội địa, khả năng thu hút vốn đầu tư nước ngoài, khả năng thu hút tài trợ ngoại quốc... Trên cơ sở này, dự báo diễn biến các nguồn lực tài chính quốc gia cho 3-5 năm.

Bước 2: Tiến hành song song với bước 1 và bao hàm tiến trình đánh giá các lĩnh vực ưu tiên để xác định chi phí và xây dựng mức trần sơ bộ về phân bổ nguồn lực cho 3 năm giữa các ngành, các địa phương.

Bước 3: Bước này bao gồm một chuỗi thảo luận giữa Bộ tài chính, Bộ kế hoạch và đầu tư và các ngành, các địa phương để xác định nhiệm vụ, mục tiêu chiến lược và các đầu ra của những lĩnh vực ưu tiên. Xem xét và xác định các lĩnh vực ưu tiên, yêu cầu các ngành, các địa phương phải đánh giá nhiệm vụ, mục tiêu, đầu ra và hoạt động; đồng thời phải thống nhất các hoạt động cần thiết để đạt được các mục tiêu.

Tiến trình đánh giá các lĩnh vực ưu tiên bao gồm 3 bước:

- Lựa chọn và thông qua các mục tiêu, đầu ra và tiến trình thực hiện.

- Đánh giá và phát triển những chương trình và tiểu chương trình đã được chấp nhận.

- Xác định chi phí (chi phí thường xuyên và chi phí đầu tư) các chương trình đã được chấp nhận.

Một khi đánh giá các chương trình và tiểu chương trình, cần xem xét tỉ mỉ tiến trình ưu tiên hóa để xác định chi phí của các chương trình đã lựa chọn phù hợp với nguồn lực có sẵn. Điều này cũng bao gồm việc xác định những hoạt động có thể trì hoãn cho đến năm tiếp theo hoặc là loại bỏ đồng thời. Cần xác định các tác động ảnh hưởng đến mục tiêu, những thông tin này được sử dụng để phát triển MTEF và xác định trần giới hạn. Suốt trong giai đoạn này, cần phát triển những tham số thực hiện của các chương trình và tiểu chương trình, qua đó nhấn mạnh đến những gì mà các ngành, các địa phương đạt được với nguồn lực được phân bổ.

Bước 4: Dựa vào khuôn khổ kinh tế trung hạn và đầu ra của các lĩnh vực ưu tiên đã được thỏa thuận, các ngành, các địa phương phát triển khuôn khổ chi tiêu chiến lược. Khuôn khổ này tập trung phân tích sự đánh đổi giữa và bên trong các ngành, các lĩnh vực ưu tiên về những quyết định tài trợ và thiết lập nền tảng để xác định trần chi tiêu của ngành và địa phương cho 3 năm. Khuôn khổ chi tiêu chiến lược định hướng cho các bộ ngành, các địa phương ra quyết định chiến lược phân phối nguồn lực. Khuôn khổ này góp phần tăng cường tính kỷ luật tài chính tổng thể và tính thống nhất trong số các đơn vị thực hiện nhằm giữ vững mục tiêu đầu ra của chi tiêu công. Khuôn khổ chi tiêu chiến lược cần được phát triển trong trung hạn và phải xác định rõ ràng các nội dung:

- Mục tiêu của chính sách và vai trò của Chính phủ ;
- Yêu cầu tính kỷ luật tài chính trong quản lý kinh tế vĩ

mô;

- Những mục tiêu tổng thể của thu và chi công;
- Những điều kiện cần thiết để thiết lập khuôn khổ chi tiêu;
- Trách nhiệm của những cơ quan liên quan.

Bước 5: Ở bước này, Bộ tài chính, Bộ kế hoạch và đầu tư cùng với các ngành, các địa phương tiến hành thảo luận để xác định các mức trần chính thức (bao gồm chi đầu tư và chi thường xuyên).

Bước 6: Đây là bước quan trọng của tiến trình MTEF, yêu cầu các ngành, các địa phương thực hiện soạn lập ngân sách thống nhất phân phối nguồn lực theo khuôn khổ trung hạn dựa vào trần nguồn lực chính thức và những ưu tiên chiến lược đã được xác định. Việc xác định trần nguồn lực từ trên xuống với tầm nhìn trung hạn là cơ sở tiên liệu để đưa ra những quyết định có hiệu quả và chiến lược thích hợp. Tăng cường tính kỷ luật tài chính trong việc xác định trần nguồn lực của các ngành, các địa phương làm gia tăng tính dự báo đồng chảy các nguồn lực và nâng cao quyền chủ động của các ngành, các địa phương. Điều này làm gia tăng hiệu quả hoạt động.

Bước 7: Dự toán ngân sách của các ngành, các địa phương được Bộ tài chính tổng hợp, xem xét lại một lần nữa, sau đó trình lên Chính phủ và Quốc hội phê chuẩn.

(2) Quản lý dự toán ngân sách theo MTEF

- Theo khuôn khổ MTEF, dự toán ngân sách sẽ được lập gồm 2 phần:

- Ngân sách cơ bản:

Khởi đầu của quy trình lập dự toán theo khuôn khổ MTEF, yêu cầu phải thiết lập ngân sách cơ bản. Ngân sách cơ bản hay còn gọi là cơ sở tối thiểu được xây dựng nhằm đảm bảo thực hiện các hoạt động cơ bản của Nhà nước (bao gồm chi thường xuyên và chi đầu tư). Trong ngân sách trung hạn, các hoạt động cơ bản của các bộ ngành và địa phương tạo nên cơ sở tối thiểu để lập ngân sách cơ bản. Cơ sở tối thiểu từng bước được hình thành thông qua đánh giá một cách có hệ thống các hoạt động và chức năng của các đơn vị trên cơ sở hàng năm. Với cách làm này, dần dần các khoản chi tiêu không hiệu quả sẽ được loại trừ ra khỏi ngân sách cơ bản. Phần tiết kiệm sẽ dành cho các mục tiêu ưu tiên.

- Ngân sách phát triển để tài trợ cho các mục tiêu ưu tiên:

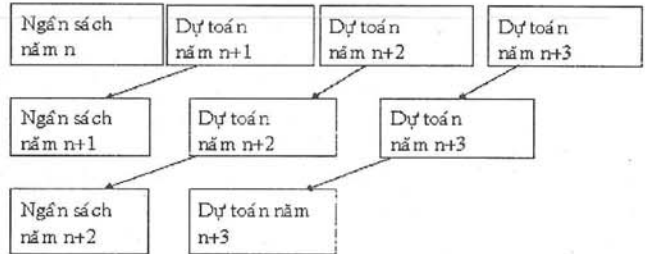
Trong khuôn khổ trung hạn, ngân sách phát triển được lập dựa vào các chiến lược ưu tiên của Chính phủ. Để đảm bảo cho việc tài trợ có hiệu quả các ưu tiên chiến lược của Chính phủ, các nguồn lực dành cho chương trình có liên quan đến thứ tự ưu tiên đưa vào ngân sách phát triển (bao gồm chi thường xuyên và chi đầu tư). Ngân sách phát triển cũng có cơ sở tối thiểu. Cơ sở tối thiểu được tạo lập từ những ưu tiên phát triển trong nhiều năm. Một khi ưu tiên đã được hoàn thành thì nguồn ngân sách cho phần ưu tiên đó sẽ loại trừ và thay thế vào đó là các ưu tiên mới.

$$\text{Dự toán NS} = \text{Ngân sách cơ bản} + \text{Ngân sách phát triển}$$

- Quản lý quy trình dự toán theo khuôn khổ MTEF:

Với tầm nhìn chiến lược trung hạn, dự toán ngân sách theo khuôn khổ MTEF được soạn lập theo nguyên tắc cuốn chiếu 3 năm trên cơ sở có dự báo về mức độ và cơ cấu chi tiêu. Năm đầu của khuôn khổ MTEF được xem là năm không có thay đổi chính sách và là cơ sở để xây dựng dự toán ngân sách cho 3 năm tiếp theo. Quy trình soạn lập dự toán ngân sách cuốn chiếu theo khuôn khổ MTEF có thể diễn tả theo sơ đồ 1:

Sơ đồ 1



- Trong trường hợp có thay đổi chính sách:

Trong trường hợp có những thay đổi chính sách làm ảnh hưởng đến dự toán ngân sách, trên cơ sở của ngân sách cơ sở tối thiểu, các bộ ngành và địa phương dưới sự chủ trì của Bộ tài chính tiến hành tính các tham số làm thay đổi dự toán và điều chỉnh các yếu tố thay đổi trong dự toán ngân sách cơ sở tối thiểu cho các năm còn lại theo khuôn khổ MTEF.

4. Xây dựng hệ thống báo cáo

Trong khuôn khổ quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra, yêu cầu các đơn vị phải lập báo cáo hàng năm cho cơ quan cấp trên, bao gồm các các bản báo cáo sau:

- Báo cáo kết quả:

Mục đích của báo cáo kết quả là phân tích: đầy đủ mối quan hệ giữa đầu ra và kết quả; xác định tất cả các kết quả phát sinh từ đầu ra; kết quả được miêu tả có thống nhất với mục tiêu của Chính phủ hay không; có những kết quả không mong đợi nảy sinh từ các đầu ra của đơn vị hay không...

- Báo cáo đầu ra:

Để truyền tải thông tin hữu ích về hàng hóa, cũng như các nguồn lực và quá trình thực hiện cho các chủ thể bên ngoài, các đơn vị cần lập báo cáo về đầu ra. Báo cáo chi tiết đầu ra không nên đi vào phân tích quá chi tiết các đầu ra của đơn vị hoặc liệt kê một cách sơ lược các danh mục đầu ra mà nên xác định các đầu ra ở mức hợp lý.

Những khía cạnh cần cân nhắc để lập báo cáo đầu ra ở mức hợp lý bao gồm: các nguồn tài liệu liên quan đến các đầu ra để đạt được những kết quả dự kiến; cung cấp đầy đủ thông tin về cơ sở hoạt động của đơn vị để xác định trách nhiệm và quá trình cung ứng các đầu ra của đơn vị; các danh mục của các hoạt động được tổng hợp thành mỗi đầu ra cho mục đích báo cáo ngân sách, thì các hoạt động đó phải có tiêu thức đồng nhất.

- Báo cáo chi phí:

Mục đích của báo cáo này là: cung cấp toàn bộ thông tin về chi phí; cung cấp cho người quản lý thông tin lựa chọn những người cung cấp đầu ra thay thế; hình thành cơ sở cho việc tài trợ thông qua tiến trình lập dự toán ngân sách và phân bổ nguồn lực ■