

Cải cách quản lý tài chính công qua áp dụng khuôn khổ chi tiêu trung hạn: Những thách thức với Việt Nam

TS. Vũ Sỹ Cường
Học viện Tài chính

Đặt vấn đề

Quản lý chi tiêu công hiệu quả là một trong những yêu cầu quan trọng của chính sách tài chính quốc gia nhằm quản lý và sử dụng hiệu quả các nguồn lực tài chính công phục vụ cho các mục tiêu kinh tế xã hội. Quản lý chi tiêu công hiện đại đòi hỏi mô hình quản trị tài chính công phải đạt được 3 yêu cầu chính: (i) Phân bổ các nguồn lực tài chính theo các mục tiêu phù hợp với thứ tự ưu tiên; (ii) Các khoản chi tiêu đạt được mục tiêu và kết quả đề ra ban đầu; (iii) Kỳ luật tài khóa tổng thể được tôn trọng.

Mô hình quản lý chi tiêu công theo kiểu truyền thống – lập kế hoạch chi tiêu cho từng năm một tỏ ra không đáp ứng được các yêu cầu trên. Theo mô hình này các mục tiêu và chính sách phát triển thường tách rời khỏi các nguồn lực tài chính nên tính khả thi khi thực hiện không cao, dự toán thu, chi ngân sách nhà nước thường sai lệch lớn so với khi quyết toán. Quản lý chi tiêu công chỉ quan tâm đến việc kiểm soát các chi tiêu định mức đầu vào, nhấn mạnh sự tuân thủ quy trình, thủ tục quản lý mà ít quan tâm đến kết quả và đầu ra, ít quan tâm đến hiệu quả và hiệu lực của việc chấp hành ngân

sách. Nhằm khắc phục những nhược điểm của mô hình quản lý ngân sách truyền thống, ngay từ những năm 1960 nhiều nước châu Âu bắt đầu chuyển sang mô hình quản lý và giám sát tài chính công dựa trên kết quả (Linda, G. 2009). Ngày nay, giám sát và đánh giá dựa trên kết quả được thừa nhận là phương pháp chủ yếu của cơ chế quản lý ngân sách công hiện đại (IMF, 2009).

Chuyển sang quản lý ngân sách theo đầu ra rất cần một công cụ hỗ trợ, một phương pháp soạn lập ngân sách mới. Vì vậy, từ những năm 1970 của thế kỷ 20, nhiều nước công nghiệp phát triển trên thế giới đã bắt đầu nghiên cứu và áp dụng cách tiếp cận lập kế hoạch chi ngân sách nhiều năm - mô hình này được gọi chung là khuôn khổ trung hạn (Medium Term Framework - MTFs). Mô hình này tỏ ra có nhiều ưu thế so với cách làm kế hoạch truyền thống song cũng đặt ra nhiều thách thức, nhất là với những quốc gia đang phát triển như Việt Nam.

Cải cách cơ chế quản lý ngân sách ở Việt Nam đòi hỏi cần phải đổi mới phương pháp soạn, lập và quản lý ngân sách mà khuôn khổ trung hạn đang là

giải pháp được thử nghiệm. Bài viết này khái quát một cách tóm tắt về khuôn khổ trung hạn trong đó tập trung vào các thách thức đặt ra với Việt Nam khi áp dụng phương pháp này.

Tổng quan về khuôn khổ chi tiêu trung hạn (MTEF)

Mong muốn cải thiện hiệu quả chi tiêu công và khắc phục những nhược điểm của phương pháp lập kế hoạch hàng năm truyền thống, nhiều nước công nghiệp phát triển trên thế giới đã bắt đầu nghiên cứu và áp dụng cách tiếp cận lập kế hoạch chi ngân sách nhiều năm với tên gọi khác nhau¹. Đây chính là mô hình ban đầu của Khuôn khổ chi tiêu trung hạn được áp dụng ngày càng rộng rãi ở các nước trên thế giới.

Khi lập dự toán ngân sách cho một hoạt động phải trả lời được các câu hỏi: (1) Tại sao phải cấp kinh phí cho hoạt động này? (2) Khoản kinh phí này phải đạt các mục tiêu định lượng gì? (3) Sử dụng nguồn tài chính nào để tài trợ cho hoạt động này? (4) Nguồn tài chính này được ổn định trong thời gian bao lâu?

Khuôn khổ chi tiêu trung hạn (MTEF) là một cơ chế giúp

¹ Kế hoạch chi ngân sách nhiều năm có tên gọi như “Ngân sách nhiều năm-Multi Year Budget”, “Ngân sách tương lai- Forward Budget”, “Đánh giá chi tiêu-Expenditure Review”, “Dự toán nhiều năm-Multi Year Estimates”...

phân bổ các nguồn lực công giữa các ngành và các hoạt động của một ngành trong phạm vi mức trần ngân sách xác định trước. Nói cách khác, MTEF giúp phân bổ nguồn tài chính công hạn chế phù hợp với chính sách và các ưu tiên chiến lược của chính phủ trong một không gian tài khóa nhiều năm, có xét đến chi phí cơ hội của các quyết định.

Ngân hàng Thế giới đưa ra định nghĩa "*Khuôn khổ chi tiêu trung hạn (MTEF) là sự cân đối giữa khả năng nguồn lực được tính toán từ trên xuống và chi phí được ước tính từ dưới lên để thực thi chính sách trong ngắn hạn và trung hạn trong khuôn khổ quy trình ngân sách hàng năm*"².

Dựa theo độ phức tạp và các mục tiêu quản lý tài chính công (Public Financial Management-PFM), Khuôn khổ trung hạn (Medium Term Framework-MTF) gồm ba cấp độ, đó là:

(1) *Khuôn khổ tài khóa trung hạn* (Medium Term Fiscal Framework-MTFF) 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. Khuôn khổ tài khóa trung hạn xác định những ràng buộc về tài chính đối với việc phân bổ các nguồn lực. Đặc trưng của Khuôn khổ tài khóa trung hạn là việc xác lập những giới hạn về mặt tài chính: Chi ngân sách/GDP, thu ngân sách/GDP, thâm hụt ngân sách/GDP, nợ

công/GDP, trần chi tiêu cho các Bộ chi ngân sách ... Quy trình ngân sách cũng mang tính ấn định từ trên xuống và dựa trên cơ sở yếu tố đầu vào. Những giới hạn này được xác định từ 3-5 năm và các quyết định về ngân sách phải được thực hiện trong khuôn khổ này. Mục tiêu quản lý tài chính công của khuôn khổ này là tăng kỷ luật tài khóa, đặc biệt là đảm bảo cân đối tài khóa. MTFF mới chỉ dự báo ở mức tổng thể nhất các chỉ số kinh tế, tài chính.

(2) *Khuôn khổ ngân sách trung hạn* (Medium Term Budget Framework-MTBF) là bước phát triển tiếp theo của Khuôn khổ tài khóa trung hạn trên cơ sở phát triển các dự toán ngân sách cho từng đơn vị sử dụng ngân sách. Mục tiêu của Khuôn khổ ngân sách trung hạn là phân bổ nguồn lực theo các ưu tiên chiến lược của đất nước của ngành để chi ngân sách đạt hiệu quả cao nhất, đồng thời việc phân bổ các nguồn lực phải được đặt trong khuôn khổ tài chính trung hạn. Các yếu tố của MTBF tương tự như MTFF nhưng có thêm trần chi tiêu cho từng chương trình và quy trình ngân sách dựa trên cả việc ấn định từ trên xuống cũng như nhu cầu chi tiêu được xây dựng từ dưới lên và một số nội dung chính thì dựa trên cơ sở yếu tố đầu vào.

(3) *Khuôn khổ Chi tiêu trung hạn/Khuôn khổ trung hạn theo kết quả hoạt động* (Medium

Term Expenditure Framework-MTEF/Medium Term Performance Framework-MTPF) là cấp độ thứ ba tiếp theo Khuôn khổ tài khóa trung hạn và Khuôn khổ ngân sách trung hạn. Khuôn khổ trung hạn theo kết quả hoạt động là kế hoạch chi ngân sách của từng ngành, từng cơ quan đơn vị trong thời gian trung hạn, trong đó trình bày mục tiêu, nhiệm vụ, hoạt động... của từng ngành, từng đơn vị. Đặc trưng của khuôn khổ này là sử dụng có hệ thống dữ liệu thông tin đánh giá kết quả hoạt động trên cơ sở các yếu tố định lượng theo kết quả đầu ra và việc phân bổ ngân sách gắn chặt với kết quả thực hiện công việc. Mục đích của Khuôn khổ trung hạn theo kết quả hoạt động là tạo điều kiện cho thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách sắp xếp thứ tự ưu tiên thực hiện các nhiệm vụ, hoạt động trong phạm vi trần chi tiêu, hướng tới hiệu quả sử dụng các nguồn lực công để cung cấp các hàng hóa và dịch vụ công tốt hơn cho người dân.

Khuôn khổ chi tiêu trung hạn (MTEF) được xây dựng trên nhận thức nguồn lực tài chính của quốc gia có giới hạn và không tăng trong khoảng thời gian trung hạn (từ 3-5 năm) nên cần phải áp dụng một mức trần ngân sách trong thời kỳ này. Áp dụng MTEF trong quản lý chi tiêu công nhằm khắc phục được tình trạng tăng giảm ngân sách một cách tùy tiện, thiếu minh bạch trong phân bổ nguồn lực và không có ưu tiên rõ ràng.

² Public Expenditure Management Handbook, World Bank, 1998.

Khuôn khổ chi tiêu trung hạn cũng sẽ cho phép nâng cao hiệu quả chính sách tài khóa nhờ không gian tài khóa có tầm nhìn trung hạn, giúp cho việc lập kế hoạch và thực hiện chính sách tài khóa thuận lợi hơn và có sự gắn kết tốt hơn với các mục tiêu tài khóa trung hạn.

Khuôn khổ chi tiêu trung hạn góp phần phân tích, đánh giá và cải thiện những vấn đề tồn tại trong việc huy động và phân bổ nguồn lực, điều chỉnh chính sách chiến lược ưu tiên và những mất cân đối giữa nguồn lực và đề xuất chi tiêu công của các ngành, các lĩnh vực, qua đó xác định rõ nhu cầu chi tiêu công cho đầu tư, kể cả những khoản đầu tư hàng năm và chi cho sáng kiến mới. Nói cách khác: Khuôn khổ chi tiêu trung hạn sẽ gắn kết được kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội với việc phân bổ nguồn lực ngân sách nhà nước, trong việc bố trí nguồn lực thực hiện các nhiệm vụ của các Bộ chi tiêu ngân sách. Ngoài ra, áp dụng Khuôn khổ chi tiêu trung hạn còn gia tăng tính công khai ngân sách, giúp cho các nhà tài trợ biết rõ nhu cầu huy động vốn của chính phủ để tài trợ thâm hụt.

Khuôn khổ chi tiêu trung hạn tạo ra cơ chế gắn kết giữa hệ thống kế toán trong việc cung cấp thông tin quản lý với hệ thống đo lường thực hiện. Lập ngân sách theo MTEF hỗ trợ công khai minh bạch và trách

nhiệm giải trình trong quản lý và sử dụng ngân sách, khắc phục những bất cập giữa nhu cầu chi và khả năng hạn chế về nguồn lực đảm bảo tính bền vững của tài khóa.

MTEF được lập hàng năm theo phương thức “cuốn chiếu” và trình bày mục tiêu, nhiệm vụ hoạt động, chế độ chính sách cơ bản, chủ yếu của từng ngành, từng cơ quan đơn vị sẽ thực hiện trong trung hạn và dự báo các nguồn lực tài chính để thực hiện các mục tiêu theo thứ tự ưu tiên. MTEF cũng dự kiến cụ thể kinh phí trong tổng mức trần chi tiêu được xác định trước.

Áp dụng khuôn khổ trung hạn ở Việt Nam: Những thách thức đặt ra

Nếu như năm 1990 chỉ có trên 20 nước áp dụng MTFF thì đến năm 2008 đã có 132 nước áp dụng khuôn khổ trung hạn ở các mức độ khác nhau trong đó có 71 quốc gia áp dụng MTFF, 42 quốc gia áp dụng MTBF và 19 quốc gia áp dụng MTPF. Ở Việt Nam bắt đầu thí điểm áp dụng kế hoạch tài chính trung hạn và khuôn khổ chi tiêu trung hạn từ năm 2003 đến năm 2008 (xây dựng cho giai đoạn 2009-2011) cho 6 bộ và 04 tỉnh, thành phố thuộc trung ương.³

Hoạt động này nằm trong khuôn khổ dự án “Cải cách quản lý tài chính công” của Việt Nam do Ngân hàng thế giới và Cơ quan phát triển quốc tế Vương quốc Anh tài trợ. Theo

đánh giá của Bộ Tài chính thì việc áp dụng khuôn khổ chi tiêu trung hạn đã bước đầu cải thiện hiệu quả phân bổ, quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước, góp phần nâng cao năng lực của cán bộ và hoàn thiện phương pháp luận về việc áp dụng kế hoạch tài chính và khuôn khổ chi tiêu trung hạn. Việc thí điểm cũng đã cho phép các đơn vị tham gia từng bước nâng cao chất lượng công tác phân tích, dự báo các chỉ tiêu kinh tế, xã hội và tài khóa trong trung hạn.

Mặc dù có một số kết quả ban đầu nhưng việc mở rộng phạm vi áp dụng mô hình khuôn khổ chi tiêu trung hạn ở Việt Nam lại đứng trước những thách thức rất lớn.

Thứ nhất, áp dụng MTEF đòi hỏi đáp ứng sự phân bổ các nguồn lực tài chính theo các ưu tiên chiến lược và vì lợi ích chung của quốc gia. Vì vậy sẽ phải vượt qua những thách thức không nhỏ của lợi ích cục bộ, địa phương, lợi ích của các nhóm khác nhau trong xã hội khi chi tiêu của ngân sách nhà nước dành cho họ bị điều chỉnh. Sự nhận thức và đồng thuận của cả hệ thống chính trị và toàn xã hội trong việc quyết tâm thực hiện cải cách quản lý tài chính công là hết sức cần thiết để áp dụng công cụ khuôn khổ chi tiêu trung hạn.

Thứ hai, thách thức từ yêu cầu thay đổi về khuôn khổ pháp luật và thể chế trong quản lý tài

³ Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch đầu tư thí điểm áp dụng xây dựng Kế hoạch tài chính trung hạn, 4 Bộ chuyên ngành là Giáo dục đào tạo, Y tế, Giao thông vận tải, Nông nghiệp phát triển nông thôn thí điểm áp dụng kế hoạch chi tiêu trung hạn cho ngành. Các tỉnh thành phố là Hà Nội, Hà Tây (cũ), Bình Dương và Vĩnh Long

chính. Luật Ngân sách nhà nước hiện hành quy định việc lập dự toán NSNN hàng năm mà chưa có quy định về xây dựng kế hoạch trung hạn. Khuôn khổ pháp luật và thể chế vẫn chưa được xây dựng theo hướng đánh giá kết quả đầu ra của chi tiêu công mà vẫn chủ yếu quan tâm đến kiểm soát đầu vào, kiểm soát quy trình và thủ tục. Hiệu quả hoạt động của đơn vị sử dụng ngân sách, thể hiện qua các tiêu chí đánh giá, là cơ sở để xác định những ngành, lĩnh vực, hoạt động cần ưu tiên phân bổ ngân sách. Do vậy cần có sự thay đổi từ mô hình kế toán tiền mặt sang kế toán dồn tích và áp dụng các chuẩn mực kế toán công phù hợp.

Thứ ba, đổi mới phân cấp trong quản lý hành chính, nhất là quản lý tài chính công. Vấn đề lồng ghép giữa các cấp trong quản lý ngân sách làm cho việc theo dõi quan hệ giữa đầu vào, đầu ra rất khó khăn, Quy trình lập ngân sách song trùng giữa chi đầu tư và chi thường xuyên gây ra những khó khăn cho việc lập kế hoạch chi tiêu trung hạn.

Thứ tư, tính chính xác, đầy đủ và kịp thời của hệ thống số liệu thống kê và năng lực phân tích dự báo ở các bộ, ngành, địa phương. Điều kiện tiên quyết để thực hiện thành công quản lý ngân sách theo Khuôn khổ chi tiêu trung hạn là năng lực của bộ máy Chính phủ về phân tích, dự báo kinh tế vĩ mô. Công tác phân tích, dự báo chỉ có thể đạt chất lượng cao khi có số liệu thống kê, nhất là số liệu thống kê kinh tế tài chính, đáng tin

cậy và thống nhất. Đây là một thách thức không dễ vượt qua trong bối cảnh hệ thống thống kê kinh tế tài chính của Việt Nam còn rất nhiều hạn chế.

Thứ năm, ổn định chính trị và môi trường kinh tế vĩ mô. Đây vừa là điều kiện cần có để áp dụng MTEF vừa là mục tiêu hướng tới khi áp dụng công cụ này. Trong điều kiện hiện nay thì duy trì ổn định kinh tế vĩ mô cũng là một thách thức lớn.

Thứ sáu, tính minh bạch và kỷ luật tài khóa. Đây cũng là vấn đề cần giải quyết để áp dụng hiệu quả MTEF. Mặc dù Việt Nam đã đạt được một số tiến bộ rõ rệt trong nâng cao tính minh bạch của hệ thống ngân sách nhưng vẫn còn nhiều tồn tại lớn cần khắc phục. Cùng với minh bạch thì kỷ luật tài khóa cũng là yếu tố có ý nghĩa quyết định thành công của triển khai khuôn khổ chi tiêu trung hạn. Các biện pháp nhằm cải thiện hiệu quả chi tiêu công sẽ không còn tác dụng nếu kỷ luật tài khóa không được tôn trọng.

MTEF - bước phát triển cao nhất của các khuôn khổ trung hạn là công cụ hữu hiệu để kết nối chính sách, kế hoạch với ngân sách nhằm cải thiện hiệu quả chi tiêu công. Tuy nhiên, cũng không nên kỳ vọng rằng áp dụng MTEF sẽ giải quyết được mọi bất cập về quản lý tài chính công của quốc gia. Con đường đưa MTEF vào áp dụng rộng rãi ở Việt Nam còn rất nhiều thách thức. Việc áp dụng MTEF trong khi chưa hội đủ các điều kiện cần thiết rất dễ gặp thất bại.

Tài liệu tham khảo

Linda G and Ray C. R (2009). *The road to Results* - World Bank

Habid Rab (2012). “Khuôn khổ chi tiêu trung hạn: Xu hướng thế giới và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam” - Hội thảo Tài chính Việt Nam 2012 – 9/2012

IMF (2009) – “A basic model of performance – based budgeting” – Fiscal Affairs Department

Sử Đình Thành (2012). “Đổi mới quản lý chi tiêu công và xây dựng khuôn khổ chi tiêu trung hạn ở Việt Nam” - Hội thảo Tài chính Việt Nam 2012 – 9/2012

Vụ Ngân sách Nhà nước – Bộ Tài chính (2012). “Định hướng áp dụng kế hoạch tài chính và kế hoạch chi tiêu trung hạn ở Việt Nam” – Hội thảo Tài chính Việt Nam 2012 – 9/2012

World Bank (1998) *Public Expenditure Management Handbook*, - Washington D.C