

# KINH NGHIỆM CỦA MỘT SỐ NƯỚC VỀ QUẢN LÝ CHI TIÊU CÔNG DỰA THEO KẾT QUẢ ĐẦU RA

Kinh nghiệm thực tế một số nước trên thế giới đã cho thấy phương thức quản lý chi tiêu công dựa theo kết quả đầu ra là hoàn toàn phù hợp, đáp ứng yêu cầu cải cách tài chính công ở Việt Nam hiện nay.

## 1. Kinh nghiệm của Singapore

Nguyên lý cơ bản của lập ngân sách theo kết quả đầu ra ở Singapore là đòi hỏi các nhà quản lý khu vực công có trách nhiệm hơn đối với công việc được giao, đồng thời tạo điều kiện cho họ có thêm quyền tự chủ trong quản lý để đạt được mục tiêu đã đặt ra. Với việc thực hiện lập kế hoạch ngân sách theo kết quả đầu ra, các Bộ, Ngành sẽ được quản lý theo mô hình tự chủ tài chính. Các cơ quan thực hiện tự chủ tài chính là các cơ quan Nhà nước có kết quả đầu ra và mục tiêu hoạt động đã được xác định rõ, những cơ quan này được linh hoạt trong quản lý để có thể cung cấp dịch vụ một cách có hiệu quả hơn. Một cơ quan, đơn vị được xem là tự chủ về tài chính khi có đầy đủ 4 yếu tố cơ bản làm cơ sở cho việc lập ngân sách theo kết quả đầu ra như sau:

- Xác định được trước mục tiêu công việc và sản phẩm đầu ra: Trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, đơn vị sẽ được làm rõ hơn vì hàng năm họ phải xác định trước đầu ra và đặt mục tiêu công việc trình lên Bộ trưởng để được phân bổ ngân sách theo hình thức “bỏ phiếu” trước đây, ngân sách được phân bổ trên cơ sở điều chỉnh tăng dự toán theo một tỷ lệ nhất định so với dự toán thực hiện năm trước. Việc điều chỉnh này sẽ bù đắp cho sự gia tăng về chi phí đầu vào như tăng giá.

Hệ thống phân bổ ngân sách trước đây ở Singapore chủ yếu dựa trên yếu tố đầu vào, gắn với các nội dung chi cụ thể. Các Bộ, Ngành chỉ cần lập ngân sách

theo số lượng đầu vào cần cho hoạt động của mình mà không liên kết giữa đầu vào và đầu ra.

Hệ thống lập ngân sách theo kết quả đầu ra hiện nay đòi hỏi Chính phủ trở thành người mua dịch vụ thay mặt cho những người nộp thuế. Chính phủ xem các Bộ, Ngành như là những người cung cấp dịch vụ và phân bổ ngân sách cho các Bộ, Ngành theo mức độ công việc hoàn thành. Như vậy, các Bộ, Ngành sẽ có trách nhiệm hơn với công việc của mình.

- Có cơ chế khuyến khích việc hoàn thành mục tiêu đề ra: Theo cơ chế điều hành ngân sách hiện hành, nguồn vốn ngân sách cấp nếu cuối năm không sử dụng hết thì phải hoàn trả ngân sách. Do đó, các Bộ, Ngành có xu hướng cố gắng sử dụng hết nguồn ngân sách thừa trước khi kết thúc năm tài khoá. Để khuyến khích hoạt động có hiệu quả hơn, các cơ quan thực hiện đạt và vượt mục tiêu ban đầu đề ra sẽ được phép giữ lại phần ngân sách còn thừa.

- Áp dụng cơ chế quản lý linh hoạt: Thủ trưởng cơ quan, đơn vị sẽ được trao quyền chủ động và linh hoạt tối đa đối với các vấn đề có liên quan đến tổ chức, nhân sự và tài chính trong phạm vi ngân sách được duyệt

Trong quá trình lập ngân sách theo kết quả đầu ra ở Singapore, việc xác định kế hoạch đầu ra là một công đoạn quan trọng nhất. Kế hoạch đầu ra là một công cụ tổng hợp đối với tất cả các cơ quan tự chủ, là cơ sở cho việc thực hiện lập ngân sách theo kết quả đầu ra. Trước hết, kế hoạch đầu ra với vai trò là một công cụ giám sát, bao gồm một danh mục các mục tiêu hoạt động và đầu ra hoàn chỉnh trong đó cơ quan tự chủ sẽ có nhiệm vụ phải mang lại những kết quả tương xứng với nguồn lực được phân bổ. Việc tăng cường trách nhiệm này được thực hiện đồng thời với việc tăng cường quyền quản lý. Kế hoạch đầu ra cần được soạn thảo phù hợp với kế hoạch ngân sách hàng năm và trong chừng mực có thể, việc phân bổ ngân sách cần gắn liền với mức sản lượng đầu ra. Kế hoạch đầu ra cũng chính

là một công cụ để đánh giá hoạt động của đơn vị nhằm khuyến khích đạt mục tiêu đã đặt ra.

Ở Singapore, người ta thường sử dụng 5 chỉ số khác nhau để đánh giá kết quả hoạt động của một cơ quan, đơn vị tự chủ tài chính áp dụng phương thức lập NGÂN SÁCH theo kết quả đầu ra, đó là các chỉ số: kết quả tài chính; số lượng sản phẩm đầu ra; chất lượng dịch vụ; hiệu quả hoạt động và kết quả hoạt động

## **2. Kinh nghiệm cộng hòa liên bang Đức**

Giữa những năm 1990 Chính phủ đã bắt đầu áp dụng thêm các công cụ quản lý kinh tế với xí nghiệp vào hệ thống ngân sách để sử dụng chúng điều hành các nguồn lực. Do tình hình kinh phí ngân sách ngày càng hạn hẹp nên các dự án hiện đại hóa đầu tiên bộ máy quản lý của Liên bang đã áp dụng các công cụ và phương pháp theo kinh tế xí nghiệp. Từ đó xuất hiện khái niệm mới về công cụ điều hành trong lĩnh vực quản lý tài chính công là: tính toán chi phí và hiệu quả.

Việc áp dụng các công cụ điều hành mới, đặc biệt là tính toán chi phí và hiệu quả dựa trên nghị quyết của Chính phủ ngày 7 tháng 2 năm 1996, trong đó Bộ Tài Chính Liên bang được giao xây dựng một đề cương chuyên môn để tính toán chi phí và hiệu quả trong bộ máy quản lý của liên bang.

Tháng 8 năm 1997 thì cẩm nang tính toán chi phí và hiệu quả chuẩn được ban hành, tạo cơ sở cho việc xây dựng các đề án của từng cơ quan. Đây là khuôn khổ để các cơ quan của Liên bang có thể tiếp tục xây dựng cách tính toán chi phí hiệu quả và bao gồm nhiều quy định về các kế hoạch, các loại chi phí và kết quả, các vấn đề liên quan đến tính toán và tính toán loại chi phí và sản phẩm. Ngoài ra cẩm nang còn định nghĩa các sản phẩm quản lý được tất cả các cơ quan lập ra và là cơ sở cho việc xác định được mục tiêu.

Tiếp theo luật Ngân sách thông qua ngày 22 tháng 12 năm 1997 sửa đổi luật các nguyên tắc cơ bản trong ngân sách và Luật Ngân sách Liên bang theo hướng bắt buộc phải thực hiện tính toán chi phí và hiệu quả trong một số lĩnh vực phù hợp

thuộc bộ máy của Liên bang. Từ năm 1997 Bộ Tài Chính Liên bang đã hỗ trợ tài chính và phân phối thực hiện 26 dự án điểm. Ngoài ra 24 cơ quan của Liên bang cũng tự thực hiện tính toán chi phí và hiệu quả. Thông qua Ủy ban Ngân sách của Quốc hội Liên bang, năm 2000 đã bắt đầu một dự án điểm, dự án này thử nghiệm độ tin cậy và tác dụng của ngân sách sản phẩm như một công cụ điều hành định hướng đầu ra. Ngân sách đầu ra được coi là sự bổ sung cho kế hoạch ngân sách và phải có tác dụng cung cấp cho các nhà quản lý và các nghị sĩ các thông tin định hướng đầu ra và sự minh bạch.

Còn ở cấp Bang thí điểm áp dụng phương thức điều hành mới theo cơ chế khoán chi dựa trên kết quả, trong đó bao gồm : phân cấp và hòa nhập trách nhiệm chuyên môn và trách nhiệm tài chính, định hướng theo mục tiêu và hoạt động của cơ quan hành chính, cải cách ngân sách và kế toán. Theo đó mỗi cơ quan sẽ nhận được một cục, họ sẽ tự chịu trách nhiệm và tự quyết định chi bao nhiêu cho mục đích nào và chi như thế nào. Các đơn vị được giao nhiệm vụ được định nghĩa rõ ràng trách nhiệm, kinh phí, thẩm quyền để thực hiện một sản phẩm hay một kết quả cụ thể. Khoán chi có phân cấp được hiểu là một hệ thống phân cấp trách nhiệm của một cơ quan trong khuôn khổ tài chính của mình và với khối lượng kết quả quy định trước, tự quyết định việc sử dụng kinh phí phù hợp nhu cầu về thời gian và bản chất, nguyên tắc là không vượt quá khuôn khổ tài chính cho phép.

Khi lập kế hoạch gắn với đầu ra, kế hoạch ngân sách bao gồm kế hoạch công việc, kế hoạch kết quả, kế hoạch tài chính. Quyết toán được thực hiện trên cơ sở kế toán kép có tính toán chi phí và hiệu quả thông qua quyết toán kết quả, tài sản và tài chính được bổ sung thêm để báo cáo về công việc. Mục tiêu và kết quả thể hiện trong kế hoạch kinh tế liên quan đến cơ quan sẽ thay thế cho kế hoạch ngân sách với cơ cấu chương trình như hiện nay.

### 3. Kinh nghiệm cộng hòa Pháp

Phương thức quản lý chi ngân sách theo kết quả đầu ra đã áp dụng trong ngân sách, cụ thể là các hợp đồng dịch vụ được sử dụng khi xây dựng dự toán ngân sách lần đầu tiên được áp dụng năm 1997 và đến năm 1999 các hợp đồng mục đích và hợp đồng phương tiện được áp dụng trong quản lý ngân sách, đây là những phương thức quản lý ngân sách mới dựa trên và hướng vào kết quả đầu ra mà Chính phủ Pháp đã bắt đầu thực hiện trong lĩnh vực quản lý ngân sách. Luật ngân sách năm 1999 là một trong những văn bản luật quan trọng, tuy nhiên nhiều điểm chưa hợp lý.

Đến năm 2001, Luật ngân sách mới được ban hành với những mục tiêu nâng cao vai trò của nghị viện trong quá trình lập và thông qua ngân sách, áp dụng các khái niệm kết quả, hiệu quả, và minh bạch trong phương thức quản lý ngân sách. Cụ thể là các quy định tập hợp kinh phí nhấn mạnh đến kết quả, thay vì thông tin trước đây dựa trên chi phí đầu vào, các mục tiêu để lập và thực hiện ngân sách được dựa trên cơ sở nhiệm vụ với nhiều chương trình khác nhau.

Luật cũng đặt ra yêu cầu nâng cao hiệu quả của quản lý tài chính công ở nội dung phương pháp gắn với hiệu quả. Đó là phân bổ ngân sách một cách tổng thể hơn theo các chương trình; các nhà quản lý ở đơn vị mình được tự do phân bổ lại kinh phí theo bản chất từng loại kinh phí, bớt kiểm tra từ bên ngoài trong quá trình quản lý (xóa bỏ kiểm tra từ bên ngoài về tính tuân thủ quy định pháp luật và thay vào đó bằng kiểm tra ngân sách tổng thể). Đồng thời đặt ra chính sách công do Nhà nước tài trợ phải gắn với mục tiêu, các chỉ số đo kết quả, đo lường kết quả của các chính sách thông qua đánh giá tính hiệu quả của nó (đối với công dân), chất lượng dịch vụ (người sử dụng hoặc khách hàng) và năng suất.

Quá trình kiểm tra chất lượng và đánh giá kết quả do một cơ quan độc lập đảm nhận. Sau khi thực hiện, cán bộ của từng chương trình sẽ báo cáo với Bộ

trường về cam kết đưa ra, báo cáo với nghị viện về kết quả hoạt động, với thẩm kế viện trong trường hợp quản lý kém.

#### **4. Kinh nghiệm của New Zealand**

New Zealand là một trong số ít các quốc gia tiên phong trong việc áp dụng thành công cơ chế lập ngân sách theo kết quả đầu ra. Đối với New Zealand việc lập ngân sách theo kết quả đầu ra được dựa trên mô hình “ tác nhân - đứng đầu” mà tại đó các Bộ trưởng được coi như là các “nhà lãnh đạo” và các cơ quan thực hiện được coi là các tác nhân và các khoản chi ngân sách phải nhất thiết gắn với những sản phẩm, những kết quả cụ thể đạt được.

Ở New Zealand, một cơ quan độc lập có thể có tới 150 sản phẩm đầu ra (ví dụ như Kho bạc). Các định mức ngân sách được xác định bằng các mức sản phẩm. Chi phí cho các sản phẩm đầu ra được xác định dựa trên cơ sở chi phí đầu vào. Cách tính toán và số lượng phân loại sản phẩm chưa cho phép quá trình thực hiện ngân sách một cách đầy đủ theo sản phẩm đầu ra.

Thực tế cải cách tài chính công ở New Zealand đã cho thấy những yêu cầu về dữ liệu, quản lý hành chính, giao dịch của việc thực hiện một hệ thống ngân sách theo kết quả đầu ra là rất lớn và chứa đựng cả hệ thống ngân sách dồn tích, các phương pháp đánh giá chi phí đầy đủ, đàm phán trong ký kết hợp đồng giữa các Bộ trưởng và các nhà quản lý, những sự kiểm soát chặt chẽ về kết quả. Ngoài ra, một kinh nghiệm quý báu khác là mặc dù những thử nghiệm bước đầu chưa đạt được như ý muốn nhưng lý thuyết quản lý theo kết quả đầu ra cũng đã mở ra một trong những hướng quan trọng về đổi mới quản lý tài chính công. Những điều kiện cơ bản khi tiến hành quản lý theo kết quả đầu ra là phải xác định được khối lượng dịch vụ công cần cung cấp, mức độ phức tạp của chúng, các định mức về kinh tế, kỹ thuật, lao động và tài chính, kết quả dự kiến, phải xây dựng được hệ thống văn bản pháp lý cần thiết, xác định trách nhiệm, quyền hạn của người cung cấp dịch

vụ... khi thực hiện chúng. Đây là những mục tiêu quan trọng của đổi mới tài chính công, đó là đạt được hiệu quả cao về KT - XH.

## 5. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Quản lý chi tiêu công dựa theo kết quả đầu ra là phương thức quản lý mới tiên tiến được nhiều nước tiếp cận, trong đó có cả những quốc gia có nền kinh tế phát triển có nguồn lực tài chính dồi dào và cả những nước đang phát triển. Điều đó xuất phát từ yêu cầu phát triển của mỗi quốc gia luôn cao hơn nguồn lực ngân sách ngày càng khan hiếm và có giới hạn. Chính vì vậy ngân sách cần sử dụng hiệu quả và minh bạch, công khai. Quản lý chi tiêu công dựa theo kết quả đầu ra chính là để giải quyết yêu cầu đó. Bằng cách lượng hóa được hiệu quả việc sử dụng nguồn lực công thông qua những kết quả đầu ra cụ thể để mọi người dân đều có thể đánh giá, giám sát được.

Việt Nam là một nước mới bắt đầu phát triển kinh tế thị trường, từ một đất nước hạ tầng kinh tế xã hội lạc hậu, trình độ quản lý còn bất cập; trong khi đó nhu cầu đầu tư từ các nguồn lực mà trong đó Ngân sách Nhà nước để phát triển kinh tế xã hội của đất nước là vô cùng lớn, khả năng huy động từ GDP còn thấp. Vì vậy việc sử dụng nguồn lực công gắn với kết quả càng đặt ra đòi hỏi cấp thiết. Tuy nhiên, đây lại là phương thức mới, để đo đếm hiệu quả chi tiêu công bằng kết quả đầu ra cần có một hệ thống khuôn khổ pháp lý tiên tiến, hạ tầng công nghệ thông tin, đội ngũ cán bộ quản lý tư duy và trình độ đủ để tiếp cận với phương thức mới. Nhất là trong bối cảnh nước ta hầu hết chưa tiếp cận với những phương thức tiên tiến mà nhiều thập kỷ nay vẫn đang áp dụng phương thức truyền thống đầu vào, do vậy ngân sách vốn đã ít ỏi lại bị dàn trải và sử dụng kém hiệu quả. Kinh nghiệm của các nước đã áp dụng thành công như *New Zealand* hay đang áp dụng như *Pháp, Đức* cho thấy phải tốn nhiều thời gian và nguồn lực để xây dựng hệ thống quản lý chi tiêu công dựa theo kết quả đầu ra và cũng phải mất nhiều thời gian

trong việc phát triển các kế hoạch mục tiêu chiến lược, kiểm tra dữ liệu kết quả để thiết lập những khuynh hướng và đánh giá công việc thực hiện so với mục tiêu đề ra. Khởi đầu cho cải cách là nên thực hiện thí điểm ở một vài đơn vị điển hình, sau đó rút ra những kinh nghiệm thành công và kiểm tra những cách tiếp cận khác nhau trước khi thể chế hoá và phổ biến áp dụng rộng rãi phương thức quản lý chi tiêu công dựa theo kết quả đầu ra. Cách tiếp cận từ từ như vậy có thể khắc phục được tư tưởng nóng vội, chủ quan và khắc phục những kém hiệu quả trong quá trình thực hiện. Cần phải có sự cam kết về chính trị và sự ủng hộ của các nhà lãnh đạo ở cấp cao nhất để đưa ra quyết định liên quan đến chính sách cải cách chi tiêu công dựa theo kết quả đầu ra, kể cả những nỗ lực thuộc về bên trong của tổ chức là các cơ quan, đơn vị công quyền, phải tăng cường đào tạo, nâng cao năng lực quản lý của đội ngũ cán bộ. Kiểm tra và đánh giá công việc thực hiện đều phải được xem là công cụ quan trọng của hệ thống lập ngân sách theo kết quả đầu ra, chúng bổ sung và hỗ trợ cho nhau. Cần gắn kết chặt chẽ quyền tự chủ và trách nhiệm của người quản lý trong hệ thống lập ngân sách theo kết quả đầu ra. Cần tạo điều kiện cho công chúng, những nhà tài trợ, những người thụ hưởng tham gia tất cả các giai đoạn của hệ thống lập ngân sách theo đầu ra như: xây dựng kế hoạch chiến lược, phát triển hệ thống đo lường công việc thực hiện và tiến trình ra quyết định theo kết quả đầu ra.

**TTBD ĐBDC**