

KINH NGHIỆM QUẢN LÝ CHI NSNN Ở MỘT SỐ NƯỚC VÀ BÀI HỌC RÚT RA CHO VIỆT NAM

I. Kinh nghiệm quản lý chi NSNN một số nước

1. Kinh nghiệm quản lý chi NSNN tại Cộng hoà Pháp

Mô hình tổ chức hệ thống ngân sách:

Ngân sách được phân chia thành ngân sách trung ương và ngân sách địa phương trên cơ sở phân quyền giữa Nhà nước và chính quyền địa phương. Có ba cấp chính quyền địa phương với quy chế riêng cho từng cấp.

Cấp chính quyền cơ sở (*xã*): có 35.500 xã.

Tỉnh là cấp chính quyền địa phương trung gian: hiện có 100 tỉnh với quy mô khác nhau.

Cấp vùng: Có 26 vùng, đây là cấp chính quyền địa phương ra đời muộn nhất (1982).

Điểm đặc biệt là ba cấp chính quyền địa phương kể trên được sắp xếp theo tầng bậc nhưng lại không có mối quan hệ giữa cấp trên với cấp dưới nào cả. Chẳng hạn như Chủ tịch vùng không hề có quyền lực về mặt hành chính hay tài chính đối với cấp tỉnh, cũng như cấp tỉnh đối với cấp xã vậy.

Nguyên tắc áp dụng cho các cấp chính quyền địa phương là tự điều hành và tự ra quyết định trong khuôn khổ luật pháp, chính quyền địa phương được tự do phân chia ngân sách của mình cho việc triển khai các nhiệm vụ khác nhau của địa phương hoàn toàn theo ý mình mà không hề có sự kiểm soát của Bộ Tài chính và cũng không được kiểm tra ngân sách của các xã nằm trong địa bàn của mình.

Phân chia ngân sách giữa các cấp như sau:

Ngân sách trung ương:

- Đảm nhận vấn đề chung của quốc gia như bộ máy các Bộ Trung ương và các đơn vị trực thuộc Bộ nằm ở các địa phương.
- Chi cho quốc phòng an ninh.
- Chi trợ cấp xã hội, lương hưu, nhà ở v.v...

- Chi trợ cấp ngân sách cấp dưới, trợ cấp chuyển giao, trợ cấp đầu tư qua các Bộ.

- Chi phát triển kinh tế cấp quốc gia và liên vùng.

Ngân sách tỉnh:

- Chi cho lĩnh vực giao thông, trợ giúp y tế, trợ cấp cho trẻ em, người già, chi cho hoạt động các trường trung học cơ sở.

Cấp vùng: đảm nhận chi cho các vấn đề về quy hoạch lãnh thổ và phát triển kinh tế, giáo dục trung học.

Cấp xã: Đảm nhận chi cho hoạt động liên quan trực tiếp đến cuộc sống của người dân, quy hoạch cấp xã, chi cho hoạt động của giáo dục tiểu học.

Như vậy, mô hình phân cấp trên mặc dù tập trung một số nhiệm vụ quan trọng cấp quốc gia ở Chính phủ trung ương, song vẫn đảm bảo vai trò tự quyết định ngân sách trên cơ sở phân quyền quản lý hành chính nhà nước. Điều đó thể hiện tính độc lập mạnh mẽ trong việc quyết định các vấn đề ngân sách cấp mình. Đây là ưu việt trong quản lý ngân sách, tăng cường trách nhiệm tối đa cho từng cấp trên cơ sở quyền được giao, đồng thời khơi thông tính sáng tạo, chủ động trong hoạt động ngân sách.

Cơ chế hỗ trợ ngân sách.

Ở Cộng hoà Pháp, một số loại trợ cấp thường được áp dụng là:

Hỗ trợ chi thường xuyên: Bao gồm một phần hỗ trợ theo mức khoản và phần điều tiết được cấp dựa trên nhiều tiêu chí như nhà ở xã hội, điều kiện hạ tầng thuận lợi tiềm năng thuế thấp hơn trung bình, cũng như định hướng quy hoạch để thúc đẩy sự hợp tác liên xã. Mức hỗ trợ thay đổi hàng năm theo chỉ số tương đương với tổng số một bên là tỷ lệ biến đổi dự báo giá tiêu dùng hàng năm với bên kia là tỷ lệ biến đổi GDP của năm.

Ngoài ra, còn một số khoản hỗ trợ chi thường xuyên khác như hỗ trợ đặc biệt cho giáo viên tiểu học qua các xã phải lo nhà ở cho họ; Hỗ trợ do Nhà nước giao một số quyền có liên quan đến ngân sách; Hỗ trợ dân biểu địa phương dành cho các xã nông thôn dưới 1000 dân và tiềm lực thuế dưới mức trung bình.

Hỗ trợ chi đầu tư: Cho xây dựng đường, cầu, trang thiết bị thể thao, văn phòng làm việc các xã, chi đầu tư trường học cấp vùng; hỗ trợ bù trừ thuế VAT trên các khoản đầu tư; Trợ cấp nâng cao chất lượng giao thông...

Căn cứ phân cấp ngân sách.

Văn bản gốc chứa đựng những căn cứ pháp lý cơ bản của ngân sách hiện nay là Hiến pháp năm 1958, ngay sau đó năm 1959 sắc lệnh về luật NSNN được ban hành với hơn 68 điều không chỉ thuần túy điều chỉnh quy phạm liên quan đến ngân sách, mà còn là thoả ước của xã hội về tài chính công, nền tảng của cải cách Nhà nước, thay thế logic đầu vào truyền thống (*chỉ quan tâm xem tổng mức kinh phí được duyệt*) là logic kết quả, đầu ra như khu vực cung cấp hàng hoá tư nhân, đây là cơ sở cho những thay đổi sâu sắc trong quản lý nhà nước và phương thức tổ chức bộ máy các cơ quan.

Luật Ngân sách năm 2001 được ban hành chuẩn bị các điều kiện để năm 2006 được áp dụng, đây là mở đầu cho những thay đổi trong hệ thống tài chính công, trong đó yếu tố minh bạch, rõ ràng về ngân sách và chi tiêu của Nhà nước và quan tâm đến sự hợp lý, tính hiệu quả và kết quả trong quản lý tài chính công, hình thành nên tư duy, nhận thức về sự cần thiết và cách thức tiến hành kiểm soát và quản lý vốn của Nhà nước. Luật Ngân sách xác định lại phạm vi quyền hạn của Quốc hội về tài chính, tập trung vào phân bổ và sử dụng kinh phí trên cơ sở các mục tiêu được xác định.

Ngoài luật Ngân sách, chi tiêu ngân sách còn phải tuân thủ luật quyết toán ngân sách, ấn định tổng mức thu chi ngân sách cuối cùng cũng như kết quả của ngân sách năm tài khoá kèm với bảng tổng kết tình hình tài chính của Nhà nước, giúp cho Quốc hội có cơ sở kiểm soát chi tiêu của Nhà nước.

Phương thức quản lý chi ngân sách theo kết quả đầu ra đã được 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 còn nhiều điểm chưa hợp lý.

Đến năm 2001, luật Ngân sách mới được ban hành nhờ sự phối hợp giữa phe đa số và phe đối lập, tận dụng những sáng kiến luật MIG AUD 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 nhân mạnh đến kết quả, thay vì thông tin trước đây dựa trên chi phí đầu vào.

Các mục tiêu đề lập và thực hiện ngân sách được dựa trên cơ sở nhiệm vụ với nhiều chương trình khác nhau. Theo quy định của luật này thì các nhiệm vụ tương đương với đơn vị bầu cử và các chương trình được hiểu là các đơn vị ngân sách cơ sở và giữa các nhiệm vụ và chương trình có sự gắn kết, phối hợp.

Nguyên tắc minh bạch được thể hiện ở Điều 32 của bộ Luật. Nguyên tắc này đã được khẳng định rõ hơn rất nhiều so với trước đây. Một số quy định khác trong luật đã thể hiện thông tin và kiểm soát, đảm bảo cho hoạt động ngân sách đạt hiệu quả cao hơn và sử dụng phương tiện minh bạch hơn, ví dụ như Điều 51, 52, 54 quy định khi xây dựng dự toán ngân sách hàng năm, cần phải có tài liệu kèm theo là dự thảo kết quả và báo cáo kết quả hàng năm. Luật cũng quy định rõ các nhiệm vụ và quyền hạn của uỷ ban phụ trách tài chính của nghị viện tại Điều 57, các nhiệm vụ hỗ trợ cho nghị viện của viện kiểm toán tại Điều 58; giải quyết khó khăn khi thực hiện nhiệm vụ kiểm tra và đánh giá tại Điều 59 và các thông tin nhận xét về nhiệm vụ kiểm tra đánh giá được quy định rõ tại Điều 60.

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 (*xoá 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 việc đánh giá tính hiệu quả của nó (*đối với công dân*), chất lượng dịch vụ (*người sử dụng hoặc khách hàng*) và năng suất (*đối tượng nộp thuế*).

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

Khái niệm chương trình chi thể hiện việc chuyển tiếp từ phương thức quản lý đầu vào sang phương pháp quản lý theo kết quả đầu ra. Họ quan niệm chương trình chi chính là chia khoá của cải cách khi đề cập đến phân bổ ngân sách theo mục tiêu và được Quốc hội và Chính phủ dựa vào đó để xây dựng ngân sách.

Theo điều 7 của luật NSNN, kinh phí được cấp cho một bộ để tiến hành một hoạt động hoặc một khối lượng hoạt động nào đó sẽ được tập hợp thành chương trình. Tất nhiên những hoạt động này phải đi kèm nhằm để thực hiện các mục tiêu chung đã được định trước và kết quả hoạt động phải được đánh giá trên cơ sở các tiêu chí về kết quả. Kinh phí không còn được tính theo từng loại chi tiêu mà theo các mục tiêu, trên tinh thần coi trọng trước hết hiệu quả sử dụng công quỹ.

Theo hướng này, mục lục ngân sách sẽ thay đổi từ khoảng 850 mục chi thành 150 chương trình chi, mỗi chương trình là một đơn vị chi riêng biệt, và chúng được khoanh theo từng bộ. Ngoài việc thực hiện chi ngân sách theo chương trình là phổ biến, đối với từng bộ, còn có cấp phát ngân sách không vào một chương trình nào, chi duy trì hoạt động bình thường được gọi là cấp phát ngân sách thường niên hay nhiệm vụ chi. Như vậy, chi theo chương trình cũng chỉ là một phần của chi ngân sách, không thể đưa tất cả các nội dung chi ngân sách vào chi chương trình.

Luật NSNN ngày 01/8/2001 đã cơ bản cải cách NSNN, chuyển từ 1300 mục chi xuống còn 850 mục chi, và tiến tới chuyển còn 100 chương trình xác định rõ "nhiệm vụ" là một đơn vị chương trình để thông qua nghị viện. "Chương trình" là toàn bộ kinh phí cấp cho các bộ để thực hiện chính sách tài chính công, đây là một quy định đặc biệt mới về ngân sách đối với các nhà quản lý. Các "hoạt động" là chỉ toàn bộ nội dung thực hiện các chương trình được phân bổ ngân sách.

Theo yêu cầu từ tháng 9/2005 dự thảo luật NSNN với mỗi chương trình phải dự báo kết quả hàng năm trong đó ghi cụ thể mục đích kết quả dự tính sẽ

đạt được và các phương tiện được sử dụng, báo cáo kết quả hàng năm sẽ cho phép đánh giá kết quả đạt được với mỗi chương trình.

Từ năm 2003, hàng năm quy định tháng 6 tiến hành thảo luận về định hướng ngân sách và phân tích những thay đổi về kinh tế sau khi trình bày bản báo cáo về kinh tế, xã hội và tài chính mô tả những định hướng lớn của chính sách kinh tế và ngân sách trên cơ sở những cam kết của Pháp trong Liên minh châu Âu và đánh giá trung hạn về nguồn thu của NSNN cũng như nguồn chi phân bổ để thực hiện nhiệm vụ quan trọng.

Trong cải cách ngân sách của Cộng hoà Pháp tập trung vào mục tiêu tăng cường tính minh bạch của chiến lược kinh tế và ngân sách. Điều 50 luật NSNN đã có một bước cải cách quan trọng theo đó đến kỳ hạn nộp dự thảo ngân sách, Chính phủ phải trình báo về tình hình và mục tiêu về kinh tế xã hội và tài chính của đất nước, báo cáo này nằm trong mục tiêu kế hoạch dài hạn. Trong bản báo cáo này, phải trình bày chi tiết dự báo về tình hình kinh tế, trên cơ sở đó lập dự thảo luật NSNN, ngoài ra báo cáo phải giải trình cụ thể những khả năng thay đổi nguồn thu và chi, ngân sách của toàn bộ các cơ quan hành chính nhà nước trong 4 năm tới trên cơ sở các thoả thuận về kế toán nhà nước. Vì vậy, từ năm 2002, cần thay đổi một bước cách thức hoạt động về mặt hành chính hiện nay và đặc biệt phải lập kế hoạch chương trình dài hạn về tài chính công. Việc thảo luận định hướng cũng được thể chế hoá tại điều 48, Chính phủ phải trình nghị viện báo cáo về thay đổi kinh tế quốc gia và định hướng về tài chính công vào quý cuối cùng của kỳ họp thường niên của nghị viện để 1 trong 2 viện có thể thảo luận: Bản báo cáo tập trung vào các nội dung chính:

- Phân tích những thay đổi kinh tế sau khi lập và trình bày báo cáo kinh tế xã hội và tài chính báo cáo trong dự thảo luật NSNN.

- Trình bày những định hướng lớn của chính sách kinh tế và ngân sách trên cơ sở những cam kết của Pháp trong Liên minh châu Âu.

- Đánh giá trung hạn nguồn thu và chi của Nhà nước cấp cho các nhiệm vụ quan trọng.

- Dự thảo báo cáo quyết toán NSNN năng trước.

Như vậy, quá trình cải cách ngân sách ở Pháp đã đạt được một chiến lược rõ ràng, lên kế hoạch nhiều năm trong lĩnh vực tài chính công, thảo luận định

hướng ngân sách trước khi thảo luận phân bổ ngân sách và đảm bảo tính dài hạn của tài chính công. Và trong cải cách ngân sách đặc biệt là ngân sách được thiết kế rõ ràng, chỉ có một văn kiện ngân sách duy nhất và một quỹ ngân sách duy nhất cho mỗi năm, giải thích rõ các chính sách công cộng do Nhà nước tài trợ; đó là làm rõ các chương trình. Đồng thời cải cách ngân sách theo luật mới cũng nâng cao tính tự chủ hơn cho các nhà quản lý, thể hiện ở chỗ phân bổ ngân sách một cách tổng thể hơn theo các chương trình

Quy trình thảo luận dự toán NSNN, ngân sách Cộng hoà Pháp bắt đầu từ ngày 01 tháng 01 đến ngày 31 tháng 12 thì kết thúc.

Từ tháng 01 đến tháng 4: Các Bộ thụ hưởng ngân sách thống kê lại nhu cầu của mình và đề nghị vụ ngân sách đánh giá các khoản ngân sách cho năng mới, bước cuối cùng là Thủ tướng gửi cho các Bộ một công văn khung, công văn này nêu khó khăn về kinh tế và các dự báo về kế hoạch được đưa ra để làm căn cứ trong việc soạn dự thảo ngân sách cấp Bộ.

Từ tháng 5 đến tháng 7: Đàm phán giữa vụ Ngân sách và các Bộ: vụ Ngân sách tiến hành thảo luận với đại diện các Bộ về kinh phí hoạt động, có thể giữ nguyên như năng trước, hoặc bố trí cho chương trình, giải pháp mới, quá trình này được gọi là hội thảo ngân sách. Bước cuối cùng, Thủ tướng gửi công văn trần đến các Bộ, đưa ra mức trần mà các Bộ không được vượt qua và khoản tiết kiệm kinh phí cần thực hiện. Căn cứ vào đó các Bộ phân bổ cụ thể trong Bộ và gửi dự thảo ngân sách cho vụ ngân sách. Trên cơ sở này tiếp tục hội thảo ngân sách với các nội dung là giải quyết một cách chi tiết các vấn đề mà chết lại là số tăng giảm chi tiêu ngân sách so với năng trước.

Đồng thời, từ tháng 5 đến tháng 6, quá trình thảo luận định hướng ngân sách cũng được tiến hành, đây là một thủ tục tham khảo ý kiến của các nghị viện về các định hướng ngân sách do Chính phủ đưa ra, nghị viện sẽ đưa ra ý kiến cho phép Chính phủ tiếp tục soạn dự thảo ngân sách. Sau đó Chính phủ trình bày trước hai viện một bản giới thiệu tóm tắt các điểm chính của DỰ thảo. Nghị viện sẽ nhận xét về bản dự thảo này.

Dự toán ngân sách cuối cùng: Được in ra cuối tháng 8 và trình ra nội các Chính phủ vào tháng 9.

Nghị viện thông qua ngân sách: Trong thời hạn 70 ngày bắt đầu từ tháng 10 và ngân sách ban đầu phải thông qua trước ngày 31 tháng 12.

2. Kinh nghiệm quản lý chi NSNN ở cộng hoà Liên bang Đức

Phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi.

Liên bang và các bang đảm nhận các khoản chi để thực hiện nhiệm vụ của mình theo điều 104a khoản 1 Hiến pháp. Phân cấp ngân sách theo phân cấp quản lý kinh tế xã hội, Liên bang và bang độc lập và tự chủ trong quản lý ngân sách, tự lập ra kế hoạch, tự chịu trách nhiệm về thực hiện, quyết toán kiểm toán ngân sách cấp mình.

Liên bang chịu trách nhiệm những lĩnh vực quan trọng sau:

- Quyền và nghĩa vụ mà xét về bản chất thuộc về vấn đề chung của Liên bang: Bảo hiểm xã hội, an ninh quốc phòng, xây dựng trường đại học, cải thiện kinh tế khu vực, bảo vệ bờ biển, nông nghiệp.

- Quan hệ với cơ quan phi Chính phủ của quốc tế và nước ngoài.

- Dự án nghiên cứu khoa học lớn, nghiên cứu hạt nhân, vũ trụ hàng không, biển, công nghệ thông tin.

- Các biện pháp khuyến khích kinh tế liên quan đến toàn bộ khu vực kinh tế liên bang và một Bang không thể thực hiện một cách có hiệu quả được (*khuyến khích kinh tế mang tính nhà nước tổng thể*).

- Hỗ trợ các cơ quan trung ương và các tổ chức phi Chính phủ thuộc Liên bang.

- Tài trợ để thực hiện nhiệm vụ của chính quyền Liên bang.

- Tài trợ cho các dự án đầu tư cho các bang để chống lại sự mất cân đối của nền kinh tế vĩ mô, cân đối năng lực kinh tế khác nhau của các vùng lãnh thổ Liên bang hay khuyến khích tăng trưởng kinh tế, tài trợ thông qua trợ cấp bổ sung của Liên bang để đáp ứng nhu cầu tài chính chung của các Bang.

- Cân đối các gánh nặng đặc biệt cho các cơ sở đặc biệt của Liên bang như doanh trại quân đội, các cơ quan nay cơ sở nghiên cứu gây ra tăng hay giảm thu mà không thể đòi hỏi ngân sách cấp dưới phải gánh chịu.

Nhiệm vụ chi của các Bang:

- Chi phí hành chính của Bang.

- Chi phí giáo dục và công tác hỗ trợ công tác nghiên cứu (*một phần do nhận uỷ quyền của Liên bang*).

- Nhận uỷ quyền chi cho công tác quản lý đường ô tô Liên bang và quốc lộ khác trợ cấp nhà ở.

- Chi hỗ trợ các Bang có nguồn thu thấp hơn bình quân của các Bang.

- Chi cho y tế.

- Chi cho nội vụ.

- Chi tài trợ cho các địa phương: thường chiếm trên 25% chi ngân sách Bang.

Trong chi của các Bang tỷ lệ chi cho nhân sự thường chiếm trên 40% tổng chi ngân sách của Bang.

Trong ngân sách Bang, hiến pháp Bang quy định nguyên tắc quản lý NSDP trong đó quy chế ngân sách xã là quan trọng nhất, cũng tương đồng về nội dung với các quy định cho lĩnh vực nhà nước.

Bổ sung, trợ cấp ngân sách.

Hỗ trợ ngân sách nhằm thực hiện các mục tiêu mà Chính quyền Liên bang và các cấp đều có mối quan tâm. Chủ yếu là trợ cấp phục vụ nghiên cứu khoa học và phát triển, thể thao, văn hoá, bảo vệ môi trường, các dự án giáo dục, các vấn đề kinh tế xã hội. Tuy nhiên, theo quy định của luật Ngân sách Liên bang có sự phân biệt giữa bổ sung, trợ cấp.

Bổ sung cho ngân sách các cấp là khoản chi một lần hay thường xuyên của cấp ngân sách này cho cấp ngân sách khác bao gồm bổ sung cân đối, bổ sung theo mục tiêu, kinh phí uỷ quyền, bổ sung cấp cho lĩnh vực công cộng.

Trợ cấp là khoản chi một lần hay thường xuyên của ngân sách công cho lĩnh vực không thuộc công cộng.

Điều kiện để được nhận bổ sung hoặc trợ cấp được luật ngân sách Liên bang quy định cụ thể.

Căn cứ pháp lý quản lý chi ngân sách.

Năm 1969 CHLB Đức bắt đầu công cuộc cải cách ngân sách sau gần 50 năm áp dụng qui chế quản lý ngân sách từ thời đế chế Đức 1922. Cuộc cải cách

này tạo ra khuôn khổ mới, thống nhất cho pháp luật Ngân sách của Liên bang và các Bang, luật Ngân sách Liên bang áp dụng cho Liên bang và các bang ban hành luật Ngân sách bang để cụ thể hoá các quy phạm pháp luật được qui định trong luật các nguyên tắc cơ bản. Ngoài ra luật khuyến khích ổn định và tăng trưởng kinh tế cũng đã góp phần hỗ trợ cho cải cách ngân sách.

Cơ sở pháp lý được Hiến pháp Liên bang qui định về hệ thống và qui trình ngân sách.

- Trong hoạt động ngân sách, Liên bang và bang tự chủ độc lập với nhau và phải đáp ứng các đòi hỏi về sự cân bằng của nền kinh tế quốc dân.
- Ngân sách phải đáp ứng tính đầy đủ và tính thống nhất.
- Khi dự toán ngân sách chưa được thông qua thì phải có qui định tạm thời.
- Thẩm quyền của Bộ Tài chính Liên bang duyệt các khoản chi ngoài kế hoạch.
- Hiến pháp qui định các nhiệm vụ của cơ quan kiểm toán độc lập (*kiểm toán Nhà nước Liên bang*).
- Hiến pháp qui định vay tín dụng phải tuân thủ luật riêng và giới hạn là tổng chi đầu tư trong dự toán ngân sách.

Trong luật Các nguyên tắc cơ bản và luật ngân sách liên bang qui định:

- Nâng cao tính linh hoạt trong việc chấp hành ngân sách thông qua việc nới rộng khả năng khoán chi.
- Nguyên tắc trường niên được áp dụng phù hợp hơn thông qua mở rộng qui định về chuyển nguồn.
- Nguyên tắc bù đắp tổng thể được nới rộng hơn để khuyến khích tăng thu.
- Hạch toán chi phí - hiệu quả được chế định trong luật Các nguyên tắc cơ bản và luật Ngân sách Liên bang: cụ thể là đạt được một kết quả nhất định với kinh phí ít nhất hoặc đạt kết quả tối đa với kinh phí nhất định.
- Qui định nghĩa vụ nghiên cứu tính hiệu quả khi thực hiện các biện pháp có liên quan đến nghĩa vụ tài chính.

Ngoài ra còn một số luật liên quan được sử dụng làm căn cứ pháp lý cho việc lập dự toán chi, tổ chức thực hiện chi và quyết toán, báo cáo ngân sách như

luật Khuyến khích ổn định và tăng trưởng kinh tế đáp ứng chuyển chức năng khởi thủy của chi ngân sách từ đáp ứng nhu cầu sang chức năng ngân sách hiện đại mang tính kinh tế quốc dân, đạo luật hàng năm có quy định cho riêng từng năm, kế hoạch ngân sách lập dự trù các khoản chi ngân sách cho một năm và các quy định quản lý hành chính khác.

Công cụ mới trong quản lý ngân sách.

Giữa những năm 1990, Chính phủ đã bắt đầu áp dụng thêm các công cụ quản lý kinh tế đối với xí nghiệp và hệ thống ngân sách và sử dụng chúng để điều hành các nguồn lực. Do tình hình kinh phí ngân sách ngày càng hạn hẹp nên các dự án hiện đại hoá đầu tiên trong bộ máy quản lý của Liên bang đã tập trung áp dụng các công cụ và phương pháp theo kinh tế xí nghiệp. Từ đó đã 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 07/02/1996, 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 8/1997, cẩm nang tính toán chi phí, 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 22/12/1997, 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 (*điều 6 khoản 3 luật Các nguyên tắc cơ bản, điều 7 khoản 3 luật Ngân sách Liên bang*).

Từ năm 1997, Bộ Tài chính Liên bang đã hỗ trợ tài chính và phối hợp 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. Hiện nay, tính toán chi phí hiệu quả liên quan đến gần

90% nhân sự của Liên bang. Trong đó 50% đang thực hiện, 26% đang trong giai đoạn mới đưa vào và 11% dự định sẽ được thực hiện.

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. Tham gia dự án điểm có 6 cơ quan của Liên bang:

Một, Cục Thông tin báo chí của Chính phủ Liên bang.

Hai, Trường Cao đẳng quản lý công của Liên bang.

Ba, Cục Thống kê Liên bang.

Bốn, Cục Giao thông đường bộ Liên bang.

Năm, Cục Đường sắt Liên bang.

Sáu, Phòng Hải quan và thuế tiêu thụ trực thuộc Cục thuế Hamburg.

Ở cấp Bang, hiện nay đang thí điểm phương thức điều hành mới tại Bang HESSEN. Đó là cơ chế khoán chi dựa trên kết quả, trong đó bao gồm: phân cấp và hoà 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. Cho đến nay vẫn quy định một cơ quan được chi bao nhiêu tiền, ví dụ chi phí điện thoại, bưu phí, xăng xe. Nhưng quy định này sẽ thay đổi khi áp dụng khoán chi, 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. Dự toán được lập đồng thời với với dòng mục là dự toán riêng theo theo mục đích công việc *hợp đồng với Quốc hội về hình thức và phạm vi các hoạt động mà cơ quan hành chính phải thực hiện cũng như kinh phí cho mục đích đó, và quyết toán tài sản hàng năm trên cơ sở chế độ kế toán kép. Quốc Hội quyết định ngân sách sản phẩm trên cơ sở tờ trình của Chính phủ.*

Có thể tham khảo quy trình lập ngân sách ở cấp Bộ (*Phụ lục số 1*)

Trong nền kinh tế thị trường, có thể so sánh một cơ quan với một doanh nghiệp hoạt động độc lập. Theo quan điểm của các nhà hoạch định chính sách CHLB Đức vấn đề cơ cấu cơ quan có ý nghĩa cho việc chuyển đổi và tính kinh tế vĩ mô nên cơ quan không nên nhỏ quá. Càng xây dựng nhiều cơ quan bao

nhieu thì càng tốn kém, thất thoát và rủi ro bấy nhiêu và phát sinh thêm yêu cầu quản lý tập trung.

Việc điều hành ngân sách theo định hướng kết quả đầu ra được xây dựng trên các điều đa luật Các nguyên tắc cơ bản, điều đa luật Ngân sách Bang, điều 33a luật các nguyên tắc cơ bản, điều 71a luật Ngân sách Bang, quy định điều hành ngân sách thông qua kết quả được định nghĩa cả về lượng và chất. Các đơn vị được giao nhiệm vụ được định nghĩa rõ ràng, trách nhiệm, kinh phí và thẩm quyền để thực hiện một sản phẩm hay một kết quả cụ thể.

Khoản 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 và về nguyên tắc 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 và 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 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 như hiện nay.

3. Kinh nghiệm quản lý chi NSNN ở Hợp Chúng quốc Hoa Kỳ.

Phân cấp chi ngân sách.

Hoa Kỳ có một hệ thống ngân sách với một số hoạt động do cấp quốc gia thực hiện một số hoạt động lại do cấp Bang và địa phương thực hiện.

Nhiệm vụ của ngân sách Liên bang:

- Chi cho các chương trình phúc lợi xã hội lớn như trợ cấp thu nhập, bảo trợ xã hội, các khoản phúc lợi nhà ở và dịch vụ công (98%).
- Chi cho hệ thống giao thông quốc gia nối liền các Bang.
- Chi cho sức khoẻ và bệnh viện, giáo dục, an ninh, dân sự (*một phần cho những nhiệm vụ liên quan đến khu vực và Liên bang*).
- Chi cho bưu điện, nhiệm vụ in tiền, điều hành thương mại giữa các Bang và liên quốc gia.
- Chi quốc phòng và an ninh quốc gia 100%.

- Trợ cấp theo loại và trợ cấp phối hợp.
- Trợ cấp trọn gói.

Nhiệm vụ ngân sách của Bang:

- Phần lớn nhiệm vụ chi giáo dục, sức khỏe và bệnh viện.
- Đường bộ và cao tốc trong phạm vi Bang.
- Một phần trợ cấp thu nhập, bảo trợ xã hội và phúc lợi.
- Chi cho an ninh dân sự trong phạm vi phân cấp của Bang.

Tương tự như phân cấp ở CHLB Đức, nhiệm vụ chi của địa phương do Hiến pháp, luật của Barlg quy định và quyền, trách nhiệm giữa Chính phủ Liên bang và Bang độc lập nhau.

Căn cứ pháp lý quản lý chi ngân sách.

Trước tiên nền kinh tế của Hoa Kỳ được coi là nền kinh tế hỗn hợp trong đó nhiều hoạt động kinh tế do các hãng tư nhân thực hiện, thì đồng thời Chính phủ cũng thực hiện một số hoạt động kinh tế khác. Trong nền kinh tế đó chi tiêu ngân sách được quy định bởi Hiến pháp và các đạo luật trong đó Hiến pháp chỉ quy định những nét chính cho quá trình thu chi ngân sách, còn lại các văn bản luật pháp sẽ quy định cụ thể từng năm, hoặc một số năm. Đạo luật liên quan đến thu chi ngân sách được ban hành khi được đa số phiếu của hạ viện và có chữ ký của Tổng thống. Tổng thống có thể bác bỏ mọi dự thảo, nhưng quốc hội có thể phủ quyết sự bác bỏ đó với 2/3 số phiếu.

Quy trình ngân sách được hình thành từ dự toán của các Bộ ngành thông qua cơ quan văn phòng quản lý và ngân sách (OMB) thuộc Chính phủ, dự kiến mỗi cơ quan sẽ chi bao nhiêu phần ngân sách, bao nhiêu sẽ được thu qua nguồn thuế, và thâm hụt hoặc bội thu giữa dự thu và dự chi là bao nhiêu, Tổng thống sẽ đề nghị Quốc hội phê duyệt. Quốc hội hướng dẫn mức thu và thu thuế các cấp phân ra những loại chính là căn cứ để các uỷ ban thuộc Quốc hội phê chuẩn ngân sách cho môi lĩnh vực Sau khi thông qua, Quốc hội quy định ngân sách tổng thể bằng một đạo luật.

Trợ cấp ngân sách.

Trong quá trình thực hiện ngân sách, phát sinh những tình huống đòi hỏi phải ban hành những đạo luật, ví dụ như năm 1985, Quốc hội ban hành đạo luật

về kiểm soát thâm hụt ngân sách khẩn cấp và cân đối ngân sách để không chế thâm hụt tiến tới cân bằng thu chi.

Tuỳ theo mục đích Chính phủ đặt ra có thể hình thành hai loại trợ cấp: trợ cấp cân đối (*phân bổ thu nhập chung hay trợ cấp trọn gói*) và trợ cấp theo mục tiêu cụ thể. Trong loại trợ cấp sau có thể được thực hiện dưới nhiều hình thức: trợ cấp theo loại để thực hiện mục tiêu riêng; Trợ cấp phối hợp với trung ương để đạt một số mục tiêu nhất định; Trợ cấp uỷ quyền cho địa phương thực hiện một nhiệm vụ nào đó của Trung ương.

Trợ cấp cân đối: mối quan hệ giữa Chính phủ Liên bang với các chính quyền Bang và địa phương là mối quan hệ tương tác phức tạp, nhằm đạo được chính sách của Chính phủ đối với nền kinh tế. Để giải quyết mối quan hệ này có nhiều biện pháp, trong đó công cụ chi ngân sách được sử dụng thông qua các gói trợ cấp (*Block grants*). Chính phủ Liên bang chuyển thu nhập cho các bang và địa phương cho phép họ chủ động sử dụng cho các chương trình, mục tiêu theo sự phân bổ chung. Đồng thời cho thấy Chính phủ trung ương thu thuế hiệu quả hơn Bang và địa phương. Bên cạnh đó, sự giàu có giữa các bang khác nhau nên diện nộp thuế khác nhau, trợ cấp của Liên bang nhằm điều hoà thu nhập của địa phương này sang địa phương khác.

Trợ cấp theo loại và trợ cấp phối hợp thường được sử dụng trong các lĩnh vực y tế, giáo dục, phát triển kinh tế. Ví dụ như Bang nhận được các khoản trợ cấp cho các trường đại học Bang nếu đáp ứng chương trình hành động của Chính phủ đối với việc tuyển chọn phụ nữ và người dân tộc thiểu số; Bang nhận trợ cấp xây dựng đường cao tốc Liên bang với điều kiện phải áp dụng giới hạn tốc độ tối đa 55 dặm/ giờ...

Trợ cấp uỷ quyền: Liên bang có thể uỷ quyền cho Bang quản lý một chương trình của Liên bang thông qua một cơ quan do Bang cử ra. Ví dụ chương trình trợ giúp cho các gia đình đông con (AFDC) là chương trình của Liên bang nhưng do bang và địa phương quản lý v.v..

Ba loại trợ cấp trên bổ sung cho nhau để thực hiện mục tiêu của Chính phủ. Trong các loại trợ cấp trên thì trợ cấp theo loại được áp dụng nhiều hơn cả về tỷ trọng và số tuyệt đối và được coi là hiệu quả hơn trợ cấp trọn gói, tuy nhiên cũng chỉ được sử dụng đến một giới hạn nhất định để khắc phục mất cân đối giữa vùng miền ở mức tối thiểu.

Công cụ quản lý ngân sách.

Chi tiêu cho các chương trình từ ngân sách ở Hoa Kỳ chiếm 2/3 ngân sách của Liên bang cũng như tổng chi ngân sách nói chung, tập trung vào các lĩnh vực như quốc phòng, y tế, giáo dục, phúc lợi và bảo hiểm xã hội, nhằm giải quyết mục tiêu hiệu quả kinh tế và phân phối thu nhập.

Ở một số nước khác chương trình dự án được áp dụng tương đối phổ biến và đã thu được thành công đáng kể. Đặc thù cơ bản của phương thức này là tính mục tiêu của ngân sách, mục tiêu này không phải tính cho một năm mà trong nhiều năm, và khi đề cập đến mục tiêu đã bao hàm những kết quả cụ thể, liên kết thành mục tiêu. Như vậy nếu biết sử dụng thì phương thức quản lý theo chương trình dự án sẽ cho phép chuyển từ quản lý ngân sách theo danh mục truyền thống sang quản lý theo kết quả với tầm nhìn trung hạn, gắn ngân sách với kế hoạch kinh tế vĩ mô.

Có thể nói xu hướng chung của các nước phát triển, kinh tế thị trường đạt đến mức độ cạnh tranh cao, thì tất yếu các công cụ quản lý tài chính công cũng áp dụng nhiều công cụ quản lý của khu vực sản xuất hàng hoá tư nhân. Các công cụ này hướng vào việc tính toán đầy đủ chi phí, đo lường kết quả đồng thời nó mang tính đặc trưng quản lý của chủ thể là Chính phủ, tức là gắn với mục tiêu mà Chính phủ theo đuổi, sử dụng ngân sách là công cụ điều tiết và quản lý kinh tế vĩ mô trong khuôn khổ nguồn lực có thể cân đối được.

Năm ngân sách ở Hoa Kỳ bắt đầu từ ngày 01 tháng 10 năm nay tới ngày 30 tháng 9 năm sau, nhưng việc xây dựng ngân sách được chuẩn bị rất công phu, thường là một năm, ngay khi bắt đầu năm ngân sách này là đã chuẩn bị xây dựng dự toán cho năm sau và thậm chí là 13 tháng.

Hoạt động ngân sách được các Bộ và uỷ ban trung ương chuẩn bị ngân sách bộ phận dưới sự hướng dẫn của Văn phòng Nhà trắng và Tổng thống (OMB) và được đơn vị này đưa ra mức chi khung và xác định các mục tiêu, chương trình hay chính sách trọng điểm, trần ngân sách, từng đơn vị, bộ ngành phải có tài liệu nộp cho OMB.

Từ tháng 10 đến cuối tháng 11, OMB sẽ thảo luận với các bộ ngành, đơn vị để đi đến thống nhất về mục tiêu và mức chi cho các hạng mục số chi ngân sách tăng giảm so với năm trước, nếu có bất đồng thì báo cáo lên Tổng thống quyết định.

Từ tháng 12 đến tháng 01 năm sau: là thời kỳ OMB hoàn tất để cho ra chính sách chi ngân sách năm tài khoá, từ giữa đến cuối tháng 01, Tổng thống đệ trình Quốc hội, ba đơn vị OMB, Hội đồng cố vấn kinh tế và Bộ Tài chính là ba đơn vị trợ lý toàn bộ cho các quyết định về kế hoạch.

Chuẩn chi ở Quốc hội là quá trình cũng rất công phu, Quốc hội Hoa kỳ chuẩn chi kế hoạch của từng bộ phận, Văn phòng Quốc hội (CBO) đánh giá tình hình kinh tế tác động của kinh tế tới chính sách chi, xem xét tác động của chi phí - lợi ích của chương trình Chính phủ khi nó đi vào nền kinh tế để cân nhắc có thông qua hay không, đây là quá trình làm ngân sách lần thứ hai.

Chi ngân sách của Chính phủ là các đơn vị thuộc hành pháp nhận ngân sách và chi theo kế hoạch sau khi Quốc hội phê chuẩn ngân sách bằng luật Ngân sách. Thông thường sau khi có luật Ngân sách ban hành, các Bộ, uỷ ban phải ngồi với OMB lần ba để cơ cấu tỷ lệ tiền cho các khoản chi theo trần ngân sách mới. Khi tiền được bắt đầu chi cho chương trình, tác động của các chính sách thực sự đến đời sống.

Văn phòng kế toán tổng hợp giao làm trợ lý cho uỷ ban Quốc hội theo dõi việc sử dụng ngân sách của các Bộ và uỷ ban thuộc Chính phủ.

Đây là quy trình ngân sách thường niên theo các chương trình nó được đề trong trung hạn. Thông thường ngân sách được xây dựng từ 3 - 5 năm, thậm chí 10 năm. Ví dụ năm 2001, các cơ quan nghiên cứu chính sách đưa ra chủ trương: giữ ngân sách thặng bằng ít nhất trong 10 năm, giảm tỷ lệ chi của chính quyền từ 20% GDP xuống còn 15% trong 5 năm tới, cắt bỏ 20 chương trình họ cho là vi hiến để giảm quy mô chính quyền; sử dụng những biện pháp hạn chế không cho thuế và chỉ tiêu tăng nhằm ổn định giá cả và kinh tế, giảm nhanh nợ khu vực công bằng cách bán bớt tài sản quốc gia.

Ngược lại trong nhiệm kỳ của Tổng thống Bia Clinton, ngay năm tài khoá đầu tiên đưa ra kế hoạch tăng chi nhưng không tăng thuế mà dựa vào tăng trưởng. Vì vậy, luật Ngân sách cân bằng được thông qua từ năm 1997 và duy trì hết năm 2000. Trong đó tổng mức tăng thuế 36 tỷ USD, chi quốc phòng giảm 50 tỷ, chi an sinh giáo dục tăng, ngân sách dành nguồn trả nợ, đến hết nhiệm kỳ giảm nợ 360 tỷ USD.

Như vậy, việc lập ngân sách trung hạn rất được chú trọng ở Hoa Kỳ gần như là một chính sách được lập rất công phu khi tranh cử Tổng thống và duy trì ít nhất là trong một nhiệm kỳ Tổng thống.

4. Kinh nghiệm quản lý chi NSNN ở Vương quốc Anh

Chi tiêu ngân sách phân ra, chi tiêu theo Bộ thường tính 3 năm đây là khoản chi dễ kiểm soát và không được xem xét hàng năm. Khuôn khổ chi tiêu được lập 3 năm theo chương trình của các Bộ thường ổn định trong trung hạn nhưng linh hoạt từng năm và thường được tách ra và sử dụng cơ chế quản lý khác nhau giữa chi thường xuyên và chi đầu tư để đảm bảo kiểm soát các chương trình để đạt được hiệu quả tối ưu Khoản chi thường niên là những khoản chi khó kiểm soát hơn như: phúc lợi, an sinh xã hội, chi tiêu của chính quyền địa phương, các khoản chi dự trữ hàng năm để chi cho các phát sinh đột xuất. Các khoản chi này được điều chỉnh hàng năm trên cơ sở chính sách tài khoá của Chính phủ.

5. Kinh nghiệm quản lý tài chính công của New Zealand

Cuối thập kỷ 80 New Zealand đã tập trung vào vấn đề thực hiện của các tổ chức với việc xác định rõ hơn trách nhiệm đối với chi phí và kết quả cuối cùng Hệ thống quản lý tài chính mới của New Zealand coi các mục tiêu của Chính Phủ như là thứ được ban tặng. Quy trình phát triển mục tiêu chiến lược đã được phát triển trong thập kỷ 90 và đến đầu thế kỷ 21 quản lý tài chính công đã đi sâu vào phương pháp quản lý của khu vực tư, mặc dù chúng không phải là đối tượng cạnh tranh trên thị trường Cũng giống như các hãng, các tổ chức công cộng có những tài sản có giá trị đặc biệt như kỹ năng của người lao động, sự hiểu biết hoặc thế lực hoặc uy tín của tổ chức. Các tổ chức công có thể sử dụng các tài sản đó để tạo ra giá trị công cộng, việc phân tích ở tầm chiến lược về “*những điểm mạnh*” và “*những điểm yếu*” của các tổ chức này giúp họ phát hiện ra những tài sản đó và tìm cách phát triển, sử dụng chúng một cách có hiệu quả hơn.

Đến nay, New Zealand đã gắn việc phân bổ ngân sách với các loại đầu ra với 6 loại đối tượng khác nhau có cùng cấp độ.

Một, Các loại đầu ra: tư vấn chính sách, quản lý hợp đồng, xây dựng chính sách và các dịch vụ giam giữ.

Hai, Các trợ cấp: trợ cấp thất nghiệp, trợ cấp nhà ở, học bổng.

Ba, Các chi phí đi vay như lãi, hoa hồng tiền vay và các chi phí tài chính khác.

Bốn, Các chi phí khác, ví dụ chi phí tái cơ cấu, chi phí kiện cáo, lỗ từ bán tài sản cố định.

Năm, Góp vốn, ví dụ tăng mức đầu tư cho một cơ quan nhằm tăng công suất đầu ra.

Sáu, Mua và phát triển tài sản cố định, ví dụ đầu tư cho hệ thống đường cao tốc, công viên quốc gia, toà nhà Quốc Hội.

Bảy, Chi trả nợ, bao gồm cả trả nợ trong nước và nước ngoài.

Các tiêu chí cho xác định đầu ra được xác định rõ:

Một, Các đầu ra thuộc cùng một loại phải tương đồng về bản chất hoặc đồng nhất

Hai, Thông tin về chất lượng, số lượng, thời gian, chi phí của mọi loại đầu ra phải đầy đủ cho việc ra quyết định và để cho công chúng giám sát.

Ba, Thông tin cần chi tiết, đầy đủ, để ràng buộc trách nhiệm giữa người cung cấp với các nhà quản lý, và giữa nhà quản lý với người bỏ tiền mua và các cơ quan và mọi người dân có trách nhiệm giám sát.

Để phục vụ cho việc xác định chi phí đầu ra một cách tương đối chính xác, thông thường người ta áp dụng chế độ kế toán dồn tích.

Kế toán dồn tích là một chế độ hạch toán đầy đủ chi phí. Các tài sản có, như các con nợ, và các tài sản nợ, như các chủ nợ, được hạch toán đầy đủ cũng như chi phí về vốn. Các chi phí và số thu được hạch toán khi phát sinh, các khoản chi trong tương lai cũng như các khoản dự phòng cũng được hạch toán và phân bổ đầy đủ, tạo cơ sở lành mạnh cho phân tích và so sánh chi phí trong nội bộ Chính phủ cũng như đối với cơ quan bên ngoài.

Chính phủ định Quốc hội phê chuẩn ngân sách theo một quy trình: trước khi ban hành ngân sách, Chính phủ tuyên bố chính sách bao gồm những mục tiêu cho năm ngân sách tới và ít nhất 3 năm tiếp theo. Đây là căn cứ để các Bộ xây dựng các chương trình ngân sách trong đó các chương trình mới được cân nhắc và thông qua, và công bố trong báo cáo cập nhật kinh tế và tài khoá ngân sách. Trong báo cáo đưa ra kế hoạch thu chi tổng thể để thực hiện các chiến lược

và đồng thời bên cạnh ngân sách, Chính phủ phải thông báo chiến lược tài khoá của mình, báo cáo về sự thống nhất giữa các quyết định ngân sách so với chiến lược chính sách, báo cáo chiến lược tài khoá còn phải đưa ra dự báo tài khoá về thu chi ngân sách trong 10 năm tới.

II. Bài học kinh nghiệm rút ra cho Việt Nam trong công tác quản lý chi NSNN trong điều kiện kinh tế thị trường

Qua nghiên cứu cho thấy một số bài học rút ra để vận dụng trong quản lý NSNN ở Việt Nam là:

Thứ nhất, cơ sở pháp lý cho việc quản lý chi ngân sách của các quốc gia chủ yếu bao gồm hiến pháp và hệ thống văn bản luật. Tùy theo tính chất, thể chế chính tả yêu cầu thực tiễn hoạt động ngân sách đòi hỏi và quan niệm của các nhà hoạch định chính sách, mỗi quốc gia có thể ban hành một số luật trong đó có thể có giá trị hiệu lực hàng năm hoặc ổn định trong một số năm.

Hệ thống luật làm căn cứ để quản lý chi ngân sách đều đưa ra những quy phạm pháp luật, nguyên tắc quản lý, thẩm quyền, trách nhiệm cách thức. mục tiêu quản lý các chế tài ràng buộc và chúng đều tiến tới mục đích quản lý có hiệu quả nguồn lực tài chính có hạn trong khi phải đáp ứng nhu cầu đa dạng, phong phú về cung cấp hàng hoá, dịch vụ công trong cơ chế thị trường, tuy rằng mức độ đạt được mục đích của mỗi quốc gia khác nhau.

Ở các quốc gia càng phát triển thì hệ thống luật pháp về ngân sách càng đồng bộ và cụ thể, căn cứ pháp lý cho hoạt động ngân sách rõ ràng, minh bạch về thẩm quyền, phạm vi và chế tài xử phạt. Thậm chí, ngoài hệ thống luật quy định những nguyên tắc chung về quản lý ngân sách, một số quốc gia nâng cơ sở pháp lý của hoạt động ngân sách hàng năm thành luật, thường gọi là đạo luật ngân sách hàng năm.

Thứ hai, quản lý chi ngân sách theo kết quả đầu ra là phương thức quản lý mới được một số nước tiếp cận, trong đó có cả những quốc gia có nền kinh tế phát triển, nguồn lực ngân sách 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 được sử dụng hiệu quả và phải được minh bạch, công khai, quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra chính là để giải quyết nhu cầu đó, bằng cách lượng hoá được

hiệu quả sử dụng ngân sách thông qua những kết quả đầu ra cụ thể để mọi người dân đều có thể đánh giá, giám sát được.

Tuy nhiên, đây là phương thức mới, để đo đếm hiệu quả ngân sách bằng những kết quả đầu ra cụ thể cần hệ thống khuôn khổ pháp lý, hạ tầng công nghệ thông tin, đội ngũ cán bộ quản lý với 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, nhiều thập kỷ nay vẫn áp dụng phương thức truyền thống đầu vào, ngân sách vốn đã nhỏ bé lại phải dàn trải và sử dụng kém hiệu quả, cần có thời gian và điều kiện, nhất là cần xây dựng khuôn khổ pháp lý thích ứng. Trước mắt có thể áp dụng các bước trung gian là khoán chi và trao quyền tự chủ về biên chế, kinh phí cho đơn vị sử dụng ngân sách. Đồng thời có thể áp dụng thí điểm ở một số Bộ, ngành khi đủ điều kiện.

Thứ ba, chi ngân sách theo chương trình, dự án là phương thức quản lý hình thành sau phương thức quản lý truyền thống dòng mục đầu vào, hiện nay đang được nhiều nước áp dụng và thể hiện rõ tính ưu việt hơn hẳn. Qua thực tiễn của các nước cho thấy:

Tính mục tiêu ở tầm quốc gia của các chương trình, dự án. Chính phủ sử dụng công cụ này nhằm tạo động lực thông qua các giải pháp đặc biệt và đường bộ để đạt, một số mục tiêu đã định trong thời gian sớm hơn mức bình thường vốn có.

Chi ngân sách theo chương trình dự án khác với chi ngân sách thường nên là chỉ diễn ra trong năm và kết thúc chu kỳ một năm lại lập lại tương tự như năm đầu. Chương trình dự án thường là những mục tiêu lớn mang tầm Quốc gia, khu vực cần tập trung giải quyết trong một khoảng thời gian nhất định, thông thường một số năm, nội dung chi giữa các năm cũng không hoàn toàn giống nhau, tùy thuộc giai đoạn đó cần giải pháp nào phù hợp để đạt mục tiêu đã định.

Quan trọng nhất của ngân sách theo chương trình mục tiêu là tính hiệu quả, bởi đây là yêu cầu và cũng là đích cần đạt tới ngay từ khi chương trình, mục tiêu được hình thành. Mỗi chương trình mục tiêu cần có kết quả cụ thể được thể hiện bằng những chỉ tiêu lượng hoá, có thể đo đếm và được kiểm tra đánh giá tiến độ và tỷ lệ hoàn thành so với mục tiêu đề ra, chương trình kết thúc khi các chỉ tiêu đề ra đã thực hiện xong.

Thứ tư, khuôn khổ chi tiêu trung hạn là kế hoạch cuốn chiếu các khoản chi trong và ngoài ngân sách trong khoảng thời gian từ 3 đến 5 năm, đây là công cụ kế hoạch mới so với trước đây, không có điểm bắt đầu và kết thúc cố định. Công cụ này còn gọi là kế hoạch trượt bởi lúc nào cũng tồn tại một kế hoạch trung hạn, nếu điểm đầu dịch chuyển một năm thì điểm cuối cũng được dịch chuyển như vậy. Ưu điểm nổi bật của công cụ này là kế hoạch luôn được bổ sung, cập nhật hàng năm, làm cho kế hoạch sống động, mang tính khả thi, vì vậy đang được nhiều nước áp dụng.

Công cụ này còn cho phép giải quyết mối quan hệ giữa ngân sách chương trình dự án và ngân sách kết quả đầu ra, thể hiện ở chỗ chương trình, dự án, các kết quả đầu ra đều được thể hiện trong khuôn khổ trung hạn mà các công cụ khác khó có thể chuyển tải cả 2 nội dung này.

Đây là công cụ mới thể hiện rõ tính hơn hẳn so với những kế hoạch khác, vì vậy Việt Nam cần áp dụng sớm. Tuy nhiên, đây là công cụ mới nên cần chuẩn bị những điều kiện nhất định, hiện nay đang được áp dụng thí điểm ở một số trường giáo dục phổ thông và sẽ được nhân rộng trong thời gian tới thay thế cho kế hoạch dài hạn cố định không còn phù hợp với phương thức quản lý chi hiện đại.

Với định hướng phát triển kinh tế thị trường chúng ta đang theo đuổi, thì việc áp dụng các công cụ trợ cấp mang tính phổ biến các quốc gia đã và đang sử dụng gần như là giải pháp tất yếu. Xuất phát từ sự phát triển không đồng đều giữa các Địa phương có điều kiện kinh tế xã hội khác nhau khi bắt đầu bước vào kinh tế thị trường. Hơn bao giờ hết, thông qua công cụ trợ cấp, Chính phủ thể hiện vai trò điều hoà ngân sách để các địa phương có thể giải quyết nhiệm vụ cơ bản về ngân sách, ngoài ra còn thực hiện một số mục tiêu đầu tư hạ tầng thiết yếu và phát triển kinh tế trong tâm trong từng giai đoạn. Và quan trọng nhất, trợ cấp ngân sách được sử dụng như công cụ hữu hiệu để đạt mục tiêu chúng ta đang theo đuổi, đó là hạn chế tối đa mặt trái của kinh tế thị trường, giải quyết hàng loạt vấn đề xã hội bức xúc...