

Quản lý chi ngân sách Nhà nước- kinh nghiệm từ một số nước và vấn đề đặt ra đối với Việt Nam

ThS. BÙI THỊ BÍCH NÊ

Như trong bất cứ lĩnh vực kinh tế- xã hội nào, quản lý chi ngân sách (NS) đòi hỏi phải tuân thủ qui trình NS, cũng như phải vận dụng sáng tạo các phương pháp và phương thức quản lý. Tuy vậy, do việc quản lý chi NS rất phức tạp, có liên quan đến tất cả các cấp, các ngành, các địa phương, hơn nữa, nó lại là một công cụ chính sách kinh tế vĩ mô quan trọng của một quốc gia, nên việc quản lý chi NS phải rất thận trọng, tính toán trên nhiều phương diện khác nhau, xuất phát từ tầm nhìn chiến lược.

Bài viết đề cập vấn đề chung về quản lý chi NS, bao gồm khái niệm, đối tượng, mục tiêu, vai trò, nguyên tắc quản lý chi NS. Bài viết cũng sẽ khái quát kinh nghiệm từ các nước Cộng hòa Pháp, Cộng hòa Liên bang Đức về quản lý chi NS, đề cập những bất cập trong quản lý chi NS của Việt Nam, qua đó đề xuất một số vấn đề mà Việt Nam cần phải chú ý nhằm hoàn thiện quản lý chi NS thời gian tới.



Từ khóa: *Ngân sách, quản lý chi Ngân sách*

1. Khái quát chung về quản lý chi NS

Quản lý chi NS là một bộ phận của công tác quản lý NS và cũng là một bộ phận trong công tác quản lý chung. Đây là quá trình thực hiện có hệ thống các biện pháp phân phối và sử dụng quỹ tiền tệ tập trung nhằm phục vụ chi tiêu cho bộ máy và thực hiện các chức năng của Nhà nước trên cơ sở sử dụng hệ thống chính sách, pháp luật. Thực chất quản lý chi NS là quá trình sử dụng các nguồn vốn chi tiêu của Nhà nước từ khâu lập kế hoạch đến khâu sử dụng NS nhằm đảm bảo quá trình chi tiêu tiết kiệm, hiệu quả.

Quản lý chi NS giữ một vị trí quan trọng đặc biệt bởi NS luôn giữ vị trí chủ đạo trong các khâu của hệ thống tài chính, bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của nhà nước, điều tiết kinh tế vĩ mô để thực hiện các mục tiêu chiến lược quốc gia. Chi NS mới thể hiện ở khâu phân bổ NS còn hiệu quả sử dụng NS như thế nào thì phải thông qua các biện pháp quản lý; như vậy, quản lý chi NS sẽ quyết định hiệu quả sử dụng vốn ngân sách.

ĐỐI TƯỢNG QUẢN LÝ CHI NS: Là toàn bộ các khoản chi NS được bố trí để phục vụ cho việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước trong từng giai đoạn nhất định.

MỤC TIÊU CỦA QUẢN LÝ CHI NS: Quản lý chi NS hướng tới các mục tiêu sau đây: (i) Với một số tiền nhất định đem lại một kết quả tốt nhất về kinh tế - xã hội; (ii) Giải quyết hài hòa mối quan hệ về lợi ích kinh tế giữa một bên là nhà nước và một bên là các chủ thể khác trong xã hội.

Vai trò của quản lý chi NS: (i) Thúc đẩy nâng cao hiệu quả sử dụng các khoản chi NS qua đó, giúp tăng hiệu quả sử dụng vốn NS, đảm bảo tiết kiệm, có hiệu quả, giải quyết các vấn đề bức xúc của xã hội như: Xoá đói giảm nghèo, giải quyết việc làm, thực hiện công bằng xã hội, góp phần khắc phục những khiếm khuyết của nền kinh tế thị trường; (ii) Điều tiết thu nhập dân cư, thực hiện công bằng xã hội; (iii) Điều tiết giá cả, chống suy thoái và chống lạm phát;

(iv) Duy trì sự ổn định của môi trường kinh tế.

Nguyên tắc quản lý chi NS: Quản lý chi NS phải tuân thủ một số nguyên tắc căn bản sau:

(i) Phải bảo đảm kỷ luật tài chính tổng thể.

Nguyên tắc này đòi hỏi chi NS phải được tính toán trong khả năng nguồn lực huy động được từ nền kinh tế và các nguồn lực khác trong trung hạn;

(ii) Phải gắn với chính sách kinh tế, với mục tiêu phát triển kinh tế trung và dài hạn. Chi NS phải dựa trên nguồn thu có được, nhưng nguồn thu lại được hình thành chủ yếu từ hoạt động kinh tế, gắn với nhiệm vụ phát triển kinh tế, văn hóa, giáo dục, giảm nghèo...;

(iii) Phải bảo đảm tính minh bạch, công khai. Chi NS thực chất là chi chủ yếu từ nguồn thuế, phí do dân chúng đóng góp, nên phải bảo đảm sự minh bạch, công khai để tất cả các tổ chức, cá nhân giám sát;

(iv) Phải bảo đảm sự cân đối hài hòa giữa ngành, địa phương, giữa trung ương, địa phương, kết hợp giải quyết ưu tiên chiến lược trong từng năm với trung và dài hạn. Giải quyết mối quan hệ giữa phát triển ngành-địa phương, giữa các ngành, giữa các địa phương để xây dựng ngân sách, thúc đẩy phát triển cân đối, toàn diện, tạo ra mối quan hệ hỗ trợ lẫn nhau giữa các ngành, địa phương là nguyên tắc phải tuân thủ trong chi tiêu NS. Đồng thời, cần tập trung giải quyết các ưu tiên chiến lược.

(v) Phải tạo ra sự gắn kết giữa chi đầu tư và chi thường xuyên. Bố trí cơ cấu chi NS hợp lý để vừa giải quyết vấn đề tăng trưởng và đáp ứng các nhu cầu dịch vụ mang tính thường xuyên. Đồng thời, chi NS phải tạo được động lực khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia cùng với Nhà nước trong cung cấp dịch vụ công nhằm thỏa mãn nhu cầu ngày càng đa dạng, phong phú của dân chúng.

(vi) Phải tạo tác động đòn bẩy để thúc đẩy các thành phần khác tham gia cung cấp dịch vụ công, đáp ứng nhu cầu hưởng thụ đa dạng, phong phú của mọi đối tượng. Điều này giúp làm giảm áp lực đối với NS, khi đó, chi NS chỉ dành cho những dịch vụ công mà tư nhân không muốn hoặc không thể làm mà không có



sự tham gia từ phía Nhà nước.

2. Quản lý chi ngân sách tại một số nước

2.1. Cộng hòa Pháp

○ *Mô hình tổ chức hệ thống ngân sách*

NS được phân chia thành NS trung ương và NS địa phương trên cơ sở phân quyền giữa Nhà nước và chính quyền địa phương. Có 3 cấp chính quyền địa phương với qui chế riêng của từng cấp: Cấp chính quyền cơ sở (xã); Cấp chính quyền trung gian (tỉnh); Cấp vùng (đây là cấp chính quyền địa phương ra đời muộn nhất-năm 1982).

Các cấp chính quyền địa phương trên được sắp xếp theo thứ bậc, nhưng lại không có mối quan hệ cấp trên- cấp dưới. Chẳng hạn, chủ tịch vùng không hề có bất cứ quyền lực nào về mặt hành chính hay tài chính đối với cấp tỉnh; cũng tương tự, cấp tỉnh không có bất cứ quyền lực nào về mặt hành chính hay tài chính đối với cấp xã. 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 NS của mình cho việc triển khai các nhiệm vụ khác nhau của địa phương hoàn toàn theo ý chí của họ mà không có bất cứ sự kiểm soát hay can thiệp nào của Bộ Tài chính; đồng thời, cũng không được kiểm tra NS của xã nằm trong địa bàn của họ.

Việc phân chia NS giữa các cấp như sau:

Ngân sách trung ương: (i) 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; (ii) Chi cho quốc phòng, an ninh; (iii) Chi trợ cấp xã hội, lương hưu, nhà ở; (iv) Chi trợ cấp NS cấp dưới, trợ cấp chuyển giao, trợ cấp đầu tư qua các Bộ; (v) Chi phát triển kinh tế cấp quốc gia và liên vùng.

NS tỉnh: (i) Chi 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.

NS vùng: (i) Đảm nhận chi cho các vấn đề về qui hoạch lãnh thổ; (ii) Chi phát triển kinh tế, giáo dục trung học.

NS xã: (i) Chi cho hoạt động liên quan trực tiếp đến cuộc sống của người dân; (ii) Chi qui hoạch cấp xã; (iii) Chi cho hoạt động giáo dục tiểu học.

○ *Cơ chế hỗ trợ ngân sách*

Một số loại trợ cấp thường được áp dụng là:

- Hỗ trợ chi thường xuyên: Bao gồm một phần hỗ trợ theo mức khoán và phần điều tiết được cấp dựa trên các tiêu chí như: Nhà ở xã hội, điều kiện hạ tầng thuận lợi, tiềm năng thuế thấp hơn trung bình, định hướng qui 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 có một số khoản hỗ trợ chi thường xuyên khác, như: (i) Hỗ trợ đặc biệt cho giáo viên tiểu học (nhà ở) qua các xã; (ii) hỗ trợ do Nhà nước giao một số quyền liên quan đến ngân sách; (iii) Hỗ trợ dân biểu địa phương dành cho các xã nông thôn dưới 1.000 dân và tiềm lực thuế dưới mức trung bình.

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

○ *Vấn đề phân cấp ngân sách*

Việc phân cấp NS của nước này chủ yếu dựa vào Hiến pháp năm 1958 và sau đó là Luật NS năm 1959. Phương thức quản lý chi NS theo kết quả đầu ra (Hộp 2) được áp dụng lần đầu vào năm 1997, với các hợp đồng dịch vụ được sử dụng để xây dựng dự toán NS, và đến năm 1999, các hợp đồng mục đích và hợp đồng phương tiện được áp dụng trong quản lý NS-đây là những phương thức quản lý NS mới dựa trên kết quả đầu ra được Chính phủ Pháp thực hiện trong quản lý chi NS.

Các mục tiêu để lập và thực hiện NS được dựa trên cơ sở nhiệm vụ với nhiều chương trình khác nhau. Theo qui định của Luật NS năm 2001, các nhiệm vụ tương đương với đơn vị bầu cử và các chương trình được hiểu là các đơn vị NS cơ sở và giữa các nhiệm vụ và chương trình có sự gắn kết, phối hợp với nhau. Nguyên tắc minh bạch cũng được thể hiện tại các Điều 32, Điều 51, Điều 52, Điều 54. Điều 57 của Luật này cũng qui định quyền hạn của Ủy ban phụ trách tài chính của Nghị viện, các



nhiệm vụ hỗ trợ cho Nghị viện của Kiểm toán được qui định tại Điều 58; việc giải quyết khó khăn khi thực hiện nhiệm vụ kiểm tra và đánh giá được qui định tại Điều 59... Luật NS năm 2001 cũng đặt ra yêu cầu nâng cao hiệu quả của quản lý tài chính công. Đồng thời, Luật này cũng đặt ra chính sách công do Nhà nước tài trợ phải gắn với mục tiêu, các chỉ số đo kết quả, đo lường hiệu quả của chính sách thông qua việc đánh giá tính hiệu quả của nó. Quá trình kiểm tra chất lượng và đánh giá kết quả do một cơ quan độc lập đảm trách.

Quy trình thảo luận dự toán NS bắt đầu từ ngày 1/1 đến ngày 31/12 thì kết thúc. Trong đó: *Từ tháng 1 đến tháng 4*: Các Bộ thụ hưởng NS thống kê lại nhu cầu và đề nghị Vụ NS đánh giá các khoản NS cho năm tới, 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 cho việc soạn dự thảo NS cấp Bộ. *Từ tháng 5 đến tháng 7*: Đàm phán giữa Vụ NS và các Bộ. Vụ NS tiến hành thảo luận với đại diện các Bộ về kinh phí hoạt động, có thể giữ nguyên như năm trước, hoặc bố trí cho chương trình, giải pháp mới. 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. 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 NS cuối cùng*: Được in ra cuối tháng 8 và trình ra Nội các Chính phủ vào tháng 9. *Nghị viện thông qua NS*: Trong thời hạn 70 ngày, bắt đầu từ tháng 10 và NS ban đầu phải thông qua trước ngày 31 tháng 12.

2.2. Quản lý chi NS của Cộng hòa Liên bang Đức

○ *Về căn cứ pháp lý trong quản lý chi NS*. Năm 1969, Cộng hòa Liên bang Đức bắt đầu công cuộc cải cách NS sau gần 50 năm áp dụng qui chế quản lý NS từ thời Đế chế Đức năm 1922. Cuộc cải cách này đã tạo ra khuôn khổ mới, thống nhất pháp luật NS của Liên Bang và các Bang, luật NS Liên Bang áp dụng cho Liên

Bang và các Bang ban hành luật NS Bang để cụ thể hóa các qui 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 NS. Cơ sở pháp lý cho các cải cách này được qui định chi tiết trong Hiến pháp Liên Bang về hệ thống và qui trình NS: (i) Trong hoạt động NS, 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; (ii) NS phải đáp ứng tính đầy đủ và tính thống nhất; (iii) Khi dự toán NS chưa được thông qua thì phải có qui định tạm thời; (iv) Thẩm quyền của Bộ Tài chính Liên Bang duyệt các khoản chi ngoài kế hoạch; (v) Hiến pháp qui định các nhiệm vụ của cơ quan kiểm toán độc lập (Kiểm toán Nhà nước Liên Bang); (vi) Hiến pháp qui định vay tín dụng phải tuân thủ luật riêng và giới hạn là tổng chi đầu tư trong dự toán NS.

Trong Luật các nguyên tắc cơ bản và Luật NS Liên Bang qui định: (1) Nâng cao tính linh hoạt trong việc chấp hành NS thông qua việc nói rộng khả năng khoán chi; (2) Nguyên tắc trường niên được áp dụng phù hợp hơn thông qua mở rộng qui định về chuyển nguồn; (3) Nguyên tắc bù đắp tổng thể được nói rộng hơn để khuyến khích tăng thu; (4) Hạch toán chi phí- hiệu quả được chế định trong Luật Các nguyên tắc cơ bản và Luật NS Liên Bang, đó là: *đạt được một kết quả nhất định với kinh phí ít nhất hoặc đạt được kết quả tối đa với kinh phí nhất định*; (5) Qui định nghĩa vụ nghiên cứu tính hiệu quả khi thực hiện các biện pháp có liên quan đến nghĩa vụ tài chính.

○ *Về phân cấp 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 của Hiến pháp. Phân cấp NS theo phân cấp quản lý kinh tế xã hội, Liên Bang và Bang độc lập và tự chủ trong quản lý NS, tự lập ra kế hoạch, tự chịu trách nhiệm về thực hiện, quyết toán kiểm toán NS cấp mình.

Trong đó, **Liên Bang** chịu trách nhiệm trong các lĩnh vực quan trọng: (i) Quyền và nghĩa vụ mà xét về bản chất thuộc về vấn đề chung của



Liên Bang, như 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; (ii) Quan hệ với cơ quan phi Chính phủ của quốc tế và nước ngoài; (iii) Dự án nghiên cứu khoa học lớn, nghiên cứu hạt nhân, hàng không vũ trụ, biển, công nghệ thông tin; (iv) 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 hiệu quả được; (v) Hỗ trợ các cơ quan Trung ương và các tổ chức phi Chính phủ thuộc Liên Bang; (vi) Tài trợ để thực hiện nhiệm vụ của chính quyền Liên Bang; (vii) Tài trợ cho các dự án đầu tư cho các Bang; (viii) Cân đối các gánh nặng đặc biệt cho các cơ sở đặc biệt của Liên Bang, như doanh trại quân đội, các cơ quan hay cơ sở nghiên cứu gây ra tăng hay giảm thu mà không thể đòi hỏi NS cấp dưới phải gánh chịu.

Các Bang chịu trách nhiệm trong các lĩnh vực:

(i) Chi phí hành chính của Bang; (ii) Chi phí giáo dục và hỗ trợ công tác nghiên cứu khoa học; (iii) Nhận ủy quyền chi cho công tác quản lý đường ô tô Liên Bang và Quốc lộ khác, trợ cấp nhà ở; (iv) Chi hỗ trợ các Bang có nguồn thu thấp hơn bình quân của các Bang; (v) Chi cho y tế; (vi) Chi cho nội vụ; (vii) Chi tài trợ cho các địa phương (thường chiếm trên 25% chi NS Bang).

○ *Vấn đề bổ sung, trợ cấp NS*: Hỗ trợ NS nhằm thực hiện các mục tiêu mà Chính phủ 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 hóa, bảo vệ môi trường, các dự án giáo dục, các vấn đề kinh tế- xã hội. Theo qui định trong Luật NS Liên Bang thì có sự phân biệt giữa bổ sung và trợ cấp.

○ *Công cụ quản lý NS*. Giữa những năm 1990s, Chính phủ Cộng hòa Liên Bang Đức áp dụng các công cụ quản lý kinh tế đối với các doanh nghiệp và hệ thống NS và sử dụng chúng để điều phối các nguồn lực. Do tình hình kinh phí NS ngày càng bị hạn hẹp, nên các dự án hiện đại hóa đầu tiên trong bộ máy quản lý của Liên Bang đã tập trung áp dụng các công cụ và phương pháp theo kinh tế doanh 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 7/2/1996, trong đó, Bộ Tài chính Liên Bang được giao xây dựng đề cương chuyên môn để tính toán chi phí và hiệu quả trong bộ máy quản lý của Liên Bang. Tháng 8 năm 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.

Luật NS thông qua ngày 22/12/1997 sửa đổi Luật Các nguyên tắc cơ bản trong NS và Luật NS 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.

3. Một số vấn đề đặt ra trong quản lý chi ngân sách tại Việt Nam hiện nay

Quản lý chi NS là một vấn đề hệ trọng và Nhà nước Việt Nam cũng rất quan tâm hoàn thiện hoạt động này. Có thể xem xét quản lý NS của Việt Nam theo các mốc thời gian sau đây:

○ *Sau năm 1954*, Nhà nước ta đã ban hành hàng loạt các chính sách tài chính phục vụ cho công cuộc khôi phục kinh tế ở miền Bắc và đấu tranh giải phóng dân tộc ở miền Nam, trong đó, Chính phủ ban hành Quyết định số 117-TTg (ngày 24/6/1957) thành lập Ngân hàng Kiến thiết Việt Nam để chuyên trách quản lý, cấp phát, cho vay và thanh toán vốn kiến thiết cơ bản. Tiếp theo đó, Chính phủ ban hành Trình tự xây dựng cơ bản; Điều lệ tạm thời về cấp phát vốn kiến thiết cơ bản; Chế độ quản lý và sử dụng hàng viện trợ; điều chỉnh, sắp xếp các bậc lương và tăng lương cho cán bộ viên chức... Chế độ quản lý tài chính được chia thành 2 cấp: Trung ương và địa phương, trong đó, địa phương được giao một số quyền hạn về thu, chi dưới sự quản lý tập trung thống nhất của Bộ Tài chính.

○ *Giai đoạn 1958-1960*: Thời kỳ cải tạo XHCN và bước đầu phát triển kinh tế, Chính phủ ban hành kết hợp chế độ cấp phát NS và tín dụng trong việc hình thành vốn lưu động định mức của xí nghiệp; mở rộng chế độ hạch toán kinh tế và quản lý tài chính đến các xí nghiệp quốc



doanh địa phương, qui định trích lập và sử dụng Quỹ khen thưởng theo hướng kích thích bằng lợi ích vật chất. Trong xây dựng cơ bản, đã qui định những nguyên tắc, nội dung chủ yếu về hợp đồng giao nhận thi công, thiết kế, cấp phát vốn kiến thiết đảm bảo thời gian và quản lý theo chất lượng công trình. Ở lĩnh vực chi thường xuyên, Điều lệ Quản lý tài vụ các sự nghiệp văn hóa, giáo dục, y tế, xã hội, Điều lệ quản lý kinh phí và tiền lương đã được ban hành. NS cấp xã được bổ sung thêm qui định nhằm tăng cường quyền hạn và trách nhiệm cho chính quyền cấp xã.

○ *Giai đoạn 1961-1965*: Thời kỳ kế hoạch 5 năm lần thứ nhất ở miền Bắc và cả nước có chiến tranh, công tác chi tiêu tài chính có những cải tiến phù hợp với yêu cầu quản lý, như: Chính phủ ban hành Quyết định Số 64/CP về Điều lệ cấp phát vốn xây dựng cơ bản, chuyển từ cấp phát theo thực tế chi phí sang cấp phát theo khối lượng công trình; Nghị định 48-TTg (ngày 7/4/1962) về cải tiến phương pháp cấp vốn lưu động từ cấp thẳng qua NS sang cho vay qua ngân hàng một phần; Chỉ thị 36-TTg (ngày 7/5/1963) qui định chế độ quản lý và kiểm soát chi tiêu quỹ lương khu vực phi sản xuất; Quyết định số 118-CP năm 1961 về Điều lệ lập và chấp hành NS nhằm tăng cường công tác quản lý NS phục vụ cho nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, trong đó, qui định rõ NS gồm 2 cấp Trung ương và Địa phương, các khoản thu-chi được ghi vào dự án NS, trình tự và thời gian lập, trách nhiệm của các ngành, các cấp...

○ *Giai đoạn sau 1975*: Một số chính sách, chế độ, biện pháp quản lý tài chính về chi tiêu NS đã được sửa đổi, bổ sung theo hướng chống tập trung quan liêu, bao cấp, nâng cao tinh thần tự lực, tự cường, kết hợp với việc tranh thủ nguồn viện trợ nước ngoài. Chế độ phân cấp NS được cải tiến theo hướng tăng quyền và trách nhiệm cho chính quyền các cấp, đặc biệt là NS xã được thể hiện ở Nghị quyết 138/HĐBT (ngày 19/11/1983), Nghị quyết 186/HĐBT (ngày 27/11/1989) phân cấp quản lý cho NS địa phương, Quyết định 168/HĐBT (ngày 19/5/1992) phân giao và sửa đổi theo hướng

tăng nguồn thu, nhiệm vụ chi, tỷ lệ điều tiết cho chính quyền địa phương, nhằm xác định rõ trách nhiệm, quyền hạn của chính quyền các cấp trong quản lý NS, tập trung đầy đủ mọi khoản thu vào NS và phân phối, sử dụng tiết kiệm, hiệu quả, phục vụ cho nhiệm vụ phát triển kinh tế đất nước. Tuy vậy, do chưa có Luật NS, nên hàng năm Chính phủ phải điều chỉnh phân cấp quản lý NS và tỷ lệ điều tiết các cấp ngân sách, điều này tạo nên sự thiếu nhất quán, thiếu rõ ràng và thường xuyên phải điều chỉnh, nên NS Trung ương, dù nắm tới 70% chi NS, nhưng không phát huy được sức mạnh và không có hướng đầu tư chiến lược, do không chủ động về nguồn lực, thời gian. Trong khi đó, NS địa phương còn bất cập hơn, bởi so với NS Trung ương thì NS địa phương nhỏ bé, thụ động, không gắn quyền và trách nhiệm, nên không phát huy được tính sáng tạo, chủ động và tạo tâm lý trông chờ vào Trung ương.

Đứng trước các bất cập trên, Luật NS ra đời, đã tạo cơ sở pháp lý cho các chính sách tài chính ra đời, công tác quản lý NS đã dần được hoàn thiện. Tuy vậy, thực chất cơ chế quản lý NS đều dựa trên yếu tố chi phí đầu vào, mà không đòi hỏi phải có được kết quả ra sao.

Từ những năm 1970, Việt Nam cũng đã bắt đầu quan tâm đến việc quản lý NS theo các chương trình, mục tiêu. Tuy vậy, hình thức này chỉ thuần túy mang tính kế hoạch hóa, không có dự trù NS, vì thế, kết quả rất hạn chế. Đến năm 1995, đã có khoảng 30 chương trình, mục tiêu song song tồn tại và mỗi chương trình có mục tiêu, cơ chế riêng, do đó, sử dụng nguồn lực còn dàn trải, phân tán, chồng chéo, không đúng với bản chất vốn có của các chương trình. Tiếp tục thực hiện cải cách quản lý chi chương trình mục tiêu theo hướng hiệu quả, đến năm 2000, chỉ còn 7 chương trình mục tiêu quốc gia và nguồn lực tài chính để thực hiện các chương trình mục tiêu không chỉ bó hẹp ở NS, mà còn huy động những công cụ tài chính khác, như nguồn viện trợ quốc tế, vốn từ các doanh nghiệp, tổ chức, các nhân... Tuy mới được áp dụng ở Việt Nam trong vài thập kỷ qua, song bước đầu phương thức quản lý này cũng đã thể



Phương thức quản lý chi theo yếu tố đầu vào được tiến hành trong thời gian cố định, thông thường một năm. Hàng năm, căn cứ vào nguồn NS dự báo tăng trưởng một tỷ lệ nhất định cộng với tỷ lệ trượt giá, cơ quan dự thảo NS thông báo số kiểm tra chi trên cơ sở nguồn thu có được, thông thường cũng tăng một tỷ lệ nhất định, cộng với tăng chi do bổ sung chính sách. Số kiểm tra được thông báo xuống cơ quan soạn thảo NS địa phương và các đơn vị sử dụng NS tới các đơn vị cơ sở. Căn cứ vào số kiểm tra và nhu cầu thực tế, các đơn vị tiến hành lập dự toán ngân sách. Quy trình NS được lập theo năm dương lịch, từ cơ sở lên. Căn cứ để xây dựng dự toán là bộ máy, công việc của từng cơ quan, đơn vị, nhu cầu mua sắm, sửa chữa của cơ quan, đơn vị. Cách tính dự toán NS hoàn toàn dựa vào chi lương và các khoản chi theo lương phục vụ cho bộ máy, các khoản chi công việc phục vụ cho bộ máy làm việc, các trang thiết bị, nhà cửa, phương tiện bảo đảm cho bộ máy hoạt động... Việc tính toán thường căn cứ theo nhu cầu cụ thể của từng năm để bố trí kinh phí. Việc thanh toán theo thực tế và cuối cùng là quyết toán theo số đã thanh toán. Toàn bộ quy trình này không yêu cầu thể hiện kế hoạch công việc, các bản giải trình về kết quả công việc, không phản ánh được với lượng chi phí đã chi thì kết quả đạt được như thế nào, không biết cơ quan nào hoàn thành nhiệm vụ và ở mức độ nào, có tương xứng với mức chi phí bỏ ra hay không.

hiện được tính ưu việt trong thực tiễn: (i) Đã có qui định về qui trình lập dự toán, trong đó, Chính phủ là cơ quan quyết định các chương trình, dự án cấp quốc gia, các Bộ, ngành, địa phương được xác định trách nhiệm cụ thể và có cơ chế phối hợp dưới sự điều phối thống nhất của Chính phủ, đảm bảo quản lý chặt chẽ ngay từ khâu dự toán, tránh chồng chéo về mục tiêu và đối tượng; (ii) Khi xây dựng Chương trình, Dự án đã tính đến tính cân đối giữa mục tiêu, chính sách và nguồn tài chính đáp ứng. Điều này giúp hạn chế được tình trạng đầu tư dàn trải, kém hiệu quả, làm cho các Chương trình, Dự án mang tính khả thi vì được bố trí trong khuôn khổ ngân sách. Nguồn NS bố trí cho Chương trình, Mục tiêu tương đương với tổng nguồn vốn đầu tư xây dựng cơ bản tập trung của các địa phương; (iii) Việc quản lý chi Chương trình, Mục tiêu đã áp dụng nhiều biện pháp quản lý theo hướng tiết kiệm, như chi theo định mức, qui định về mua sắm, đấu thầu dự án, kiểm toán...; (iv) Việc quản lý chi theo Chương trình, Dự án cho phép huy động tất cả các nguồn lực trong và ngoài ngân sách, các tổ chức, cá nhân cùng tham gia để đạt mục tiêu

phát triển.

4. Một số vấn đề đặt ra trong thời gian tới

Từ nghiên cứu thực tiễn thời gian qua, đối chiếu với kinh nghiệm từ một số nước, một số vấn đề sau đây cần lưu ý trong quản lý chi NSNN của Việt Nam những năm tới:

Thứ nhất, cần tăng cường tính chủ động hơn nữa trong quản lý chi NS của các ngành, địa phương. Việc quản lý chi NS như hiện nay sẽ dẫn đến sự thụ động, dựa dẫm vào Trung ương, thể hiện ở chỗ các địa phương luôn tìm mọi cách để chi tiêu hết lượng kinh phí được áp đặt sẵn từ NS Trung ương và không có sự rõ ràng về trách nhiệm, bởi có quá nhiều cơ quan quản lý, song lại không qui định cụ thể cơ quan nào chịu trách nhiệm ở khâu công việc nào. Trong một số trường hợp, do xác định Chương trình, Dự án của Trung ương không sát thực tế, dẫn tới tình trạng mất cân đối giữa khối lượng công việc và kinh phí bảo đảm, nơi cần thì không đầu tư, nơi chưa thật cần thì lại được hưởng kinh phí.

Thứ hai, cần nhanh chóng hoàn thiện hành lang pháp lý về quản lý NS. Cơ sở pháp lý cho việc quản lý chi NS bao gồm Hiến pháp và hệ thống



Quản lý chi NS theo kết quả đầu ra là phân bổ NS gắn với kết quả đầu ra, đưa các thông tin về kết quả đầu ra trong các tài liệu ngân sách, so sánh đánh giá mối quan hệ giữa chi phí NS bỏ ra với mức độ đạt được kết quả đầu ra khác nhau để lựa chọn phương án phân bổ NS có hiệu quả cao nhất. Trong thực tế, khi phân bổ và đánh giá hiệu quả phân bổ NS, người ta thường kết hợp các phương thức quản lý với nhau, có tác dụng hỗ trợ, quan hệ với nhau. Tuy vậy, tập trung vào kết quả đầu ra đang là xu hướng quản lý được nhiều nước sử dụng.

Khi thực hiện quản lý chi NS theo kết quả đầu ra cần tuân thủ một số nguyên tắc sau đây: (i) Tập trung vào các nhu cầu cần thiết phải cung ứng cho bên ngoài; (ii) Nhóm các công việc giống nhau về cùng một đầu ra; (iii) Kết quả đầu ra phải được xác định cụ thể; (iv) Bảo đảm tính toàn diện của các kết quả đầu ra; (v) Có thể đo lường được kết quả đầu ra.

các văn bản pháp luật. Hệ thống văn bản luật làm căn cứ để quản lý chi NS đều đưa ra những quy định, 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 hóa, dịch vụ công trong cơ chế thị trường. Hệ thống luật pháp về NS nhìn chung là phải đồng bộ và rõ ràng, cụ thể, qua đó làm cho hoạt động NS rõ ràng, minh bạch về thẩm quyền, phạm vi và chế tài xử phạt. Ngoài hệ thống luật qui định những nguyên tắc chung về quản lý NS, rất cần tăng tính pháp lý của hoạt động NS hàng năm thành Luật.

Thứ ba, hiện nay Việt Nam chưa áp dụng phương thức quản lý chi NS theo kết quả đầu ra (Hộp 2), đây là một phương thức quản lý chi NS mới được một số nước tiếp cận. Phương pháp này đòi hỏi phải tính toán hiệu quả NS

bằng những kết quả đầu ra cụ thể. Tuy vậy, như đã đề cập trên đây thì vận dụng phương pháp này đòi hỏi phải có một hệ thống khuôn khổ pháp luật, hạ tầng công nghệ thông tin, đội ngũ cán bộ quản lý có trình độ, năng lực và khả năng tư duy đáp ứng yêu cầu của phương thức quản lý này. Trong bối cảnh nước ta hiện nay, các yêu cầu này nhìn chung vẫn chưa thể đáp ứng tốt, kể cả về hạ tầng pháp luật lẫn hạ tầng công nghệ thông tin và chất lượng nguồn nhân lực, nên sẽ rất khó khăn cho việc tiếp cận và triển khai quản lý chi NS theo kết quả đầu ra. Tuy vậy, nếu cứ duy trì cách quản lý như truyền thống hiện nay thì sẽ làm giảm hiệu quả nguồn chi NS quốc gia. Giải pháp hợp lý nhất hiện nay là Việt Nam nghiên cứu và triển khai bước trung gian là khoán chi và trao quyền tự chủ về biên chế, kinh phí cho đơn vị sử dụng ngân sách, và biện pháp này có thể thí điểm áp dụng ở một số Bộ, ngành. ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Tài chính (2004)- Báo cáo kết quả khảo sát kinh nghiệm của CHLB Đức trong quản lý NS.
2. Dương Đăng Chinh (2009)- Giáo trình Lý thuyết Tài chính. NXB Tài chính.
3. Dự án FSP Học viện Tài chính- Thượng viện Pháp (2003): Các bài tham luận về cải cách NS tại CH Pháp. Hà Nội.
4. Dự án GTZ-FM (2004)- Hệ thống NS Cộng hòa Liên Bang Đức. NXB Lao động Xã hội. Hà Nội.
5. Nguyễn Thị Minh (2008)- Đổi mới quản lý chi NSNN trong điều kiện kinh tế thị trường ở Việt Nam. Luận án Tiến sĩ kinh tế. Học viện Tài chính.
6. Quốc Hội (2002)- Luật NSNN được Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam khoá XI, Kỳ họp thứ 2 thông qua ngày 16/12/2002.

SUMMARY



Budget management- Experience from some countries and issues for Vietnam

This article has concentrated on general issues of managing the budget, including concept, object, legal base, objectives, role and management principles of state budget expenditures. The article also examined fairly systematically from the experiences of the French Republic, the Federal Republic of Germany on the management of the budget, on that basis, mentioned and clarify the current situation as well as the shortcomings in the management of the budget expenditures of Vietnam since peace was restored so far, which has launched a number of issues that Vietnam should pay attention in order to improve management of budget next time.

THÔNG TIN TÁC GIẢ

Bùi Thị Bích Nê, Thạc sỹ

Đơn vị công tác: Bộ Quốc Phòng

Lĩnh vực nghiên cứu chính: Tài chính- Ngân hàng

Tạp chí tiêu biểu đã có bài viết đăng tải: Tạp chí Tài chính (Bộ Quốc Phòng)

Email: sonthanhvan@gmail.com

tiếp theo trang 67

SUMMARY

Analysis of factors affecting the quality of services for individual customers in Bank of Agriculture and Rural Development Chuong My district branch - Hanoi

In the strong development of Vietnam Bank for Agriculture and Rural Development (Agribank), Bank of Agriculture and Rural Development Chuong My district branch - Hanoi (Chuong My Agribank) has increasingly asserted its position, brand and main role in the rural credit market. In recent years, Chuong My Agribank has been one of the pioneers in implementing the strategies of banking services development of Agribank. It has achieved many important results in contributing positively to the service diversity of the whole system. However, in considering of the development potential and integration requirements, there are still many limitations: having not found the best solutions for the service development that deserves with Agribank's potential and position; having not very good service quality; having not satisfied the increasingly varied demands of the customers - especially of individual customer group. Therefore, finding the factors affecting the levels of customer satisfaction in supplying services is an important basis for building better solutions in order to improve the service quality. By using the Exploratory Factor Analysis (EFA) based on surveying data of 180 individual customers, this study was conducted to determine the factors affecting the quality of services for individual customers of Chuong My Agribank, the study proposed a number of recommendations aimed at improving the quality of services for this kind of customers in the future.

THÔNG TIN TÁC GIẢ

Nguyễn Bá Huân, Thạc sỹ

Đơn vị công tác: Bộ môn Quản trị doanh nghiệp, Khoa Kinh tế và Quản trị kinh doanh, Đại học Lâm nghiệp
Lĩnh vực nghiên cứu chính: Quản trị kinh doanh, quản trị nhân lực; quản trị rủi ro; kinh tế nông nghiệp, nông dân và nông thôn.

Tạp chí tiêu biểu đã có bài viết đăng tải: Tạp chí Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, tạp chí Công Thương, tạp chí Khoa học và công nghệ Lâm Nghiệp.

Email: bahuan.dhln@gmail.com