

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ CÁCH THỨC QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC HIỆN NAY

1. Phương thức quản lý chi NSNN

Phương thức quản lý chi NSNN được hiểu là tổng hợp tất cả các cách thức, biện pháp được áp dụng để quản lý chi ngân sách theo một quy trình thống nhất nhằm đạt các mục tiêu chi ngân sách đã định. Như vậy, phương thức quản lý chi NSNN bao gồm trong nó hai nội hàm: mục tiêu chi ngân sách và quy trình thực hiện các biện pháp để đạt được mục tiêu đã định.

Mục tiêu chi ngân sách cần được xác định rõ ràng, bao gồm mục tiêu tổng quát và cụ thể; mục tiêu ngắn hạn và mục tiêu chiến lược. Các chế độ xã hội khác nhau và các Nhà nước khác nhau có mục tiêu chi ngân sách không giống nhau. Mục tiêu chi ngân sách là nhân tố quan trọng cấu thành và tác động đến phương thức quản lý chi ngân sách.

Sau khi xác định được mục tiêu chi ngân sách, cấp quản lý ngân sách sẽ tìm kiếm các biện pháp để xây dựng thành một quy trình thống nhất, chặt chẽ, đảm bảo được mục tiêu chi ngân sách đã định. Đây là những khâu tác nghiệp cụ thể trong quy trình quản lý chi ngân sách.

Phương thức quản lý chi là một quy trình thống nhất bao gồm từ khâu lập dự toán đến thẩm định dự toán, công bố dự toán, chấp hành dự toán, kiểm tra, giám sát, đánh giá hiệu quả và điều chỉnh ngân sách.

Chi NSNN là quá trình khá phức tạp bao gồm 2 giai đoạn kế tiếp nhau là phân bổ (*phân phối*) và sử dụng (*chi tiêu*) quỹ NSNN. Chính phủ của các quốc gia đều có mong muốn làm sao các khoản chi ngân sách phải đảm bảo tính hiệu quả, tiết kiệm. Từ đó, người ta đã áp dụng nhiều yếu tố, như chính sách, cơ chế, biện pháp khác nhau để quản lý chi NSNN. Tập hợp tất cả các yếu tố đó được gọi chung là phương thức quản lý chi NSNN. Xét theo tính chất hình thành các khoản chi, từ trước đến nay đã có 3 phương thức chi được áp dụng phổ biến là: Quản lý chi theo yếu tố đầu vào (*còn gọi là phương thức quản lý truyền thống*); quản lý chi ngân sách theo kết quả đầu ra; Quản lý chi ngân sách theo chương trình dự án.

Hiện nay đang có xu hướng thay thế phương thức quản lý chi truyền thống, tức là lập dự toán theo dòng mục gồm các yếu tố đầu vào, tổ chức thực hiện và giám sát mức độ chi phí theo dự toán và quyết toán theo dòng mục tương ứng với dự toán duyệt bằng một số phương thức quản lý mới tiên tiến hơn. Sở dĩ như vậy là vì, phương thức quản lý như trên không cho biết ngân sách có được gắn với kế hoạch kinh tế vĩ mô hay không, cũng như tách biệt về không gian và thời gian với các mục tiêu chương trình phát triển kinh tế và không nói lên điều gì về quá trình chi ngân sách như vậy đạt kết quả và hiệu quả như thế nào.

Do đó, hiện nay ở nhiều nước trên thế giới, các phương thức quản lý chi ngân sách mới (*chi ngân sách theo kết quả đầu ra và chi theo chương trình dự án*), đang được áp dụng ngày càng phổ biến, kể cả các nước phát triển và đang phát triển. Trong luận án này sẽ tập trung vào một số phương thức mới mà tính ưu việt của nó đã và đang được kiểm nghiệm ở nhiều nước trên thế giới.

1.1. Phương thức quản lý chi theo kết quả đầu ra

Chi ngân sách theo kết quả đầu ra.

Hiện nay, xu hướng chung ở các nước OECD là việc kiểm soát chi phí và yếu tố đầu vào đang được thay thế bằng các biện pháp kiểm soát đa năng hơn, trong đó hướng tới việc quản lý theo kết quả đầu ra đang được quan tâm nhiều hơn cả. Luận án này đề cập tới một phương pháp tiếp cận chi ngân sách theo kết quả đầu ra.

Trước hết, đầu vào có thể hiểu là những nguồn lực được cơ quan đơn vị sử dụng để thực hiện các hoạt động. Các yếu tố đầu vào bao gồm lao động, tài sản, tài chính. Những thông tin về trạng thái đầu vào sẽ cho biết bản chất trạng thái và giá trị của những nguồn lực được sử dụng trong quá trình hình thành kết quả đầu ra. Tuy nhiên yếu tố đầu vào không cho biết nhiều về bản chất của kết quả đầu ra.

Kết quả đầu ra là những loại hàng hoá dịch vụ do các cơ quan đơn vị sản xuất ra cho những người tiêu dùng ở bên ngoài cơ quan, đơn vị đó. Kết quả đầu ra có thể là hữu hình hoặc vô hình. Một đầu ra là kết quả hoàn thành một chu kỳ

sản xuất, rất quan trọng trong đánh giá trách nhiệm của đơn vị hoạt động. Chu kỳ sản xuất là quá trình diễn ra để tạo nên kết quả đầu ra. Đầu ra là các hàng hoá dịch vụ được sản xuất (*hoặc được tạo ra*) cho việc sử dụng ngoại vi, là kết quả của quá trình hoạt động.

Kết quả hoạt động của đơn vị đó là tác động, ảnh hưởng có chủ ý hoặc không có chủ ý cho cộng đồng hoặc khách hàng SỬ dụng các kết quả đầu ra. Giữa đầu ra và kết quả có mối quan hệ nội tại chặt chẽ với nhau. Đầu ra tạo thành kết quả, kết quả phản ánh đầu ra, quá trình hoạt động tạo ra một đầu ra hoặc các nhóm đầu ra và các nhân tố khác và chúng tác động đến cộng đồng, đó là kết quả.

Đầu ra và kết quả tạo ra mối liên hệ mật thiết giữa quá trình thực hiện kế hoạch công việc và quá trình sử dụng ngân sách nội bộ của đơn vị thông qua những quyết định quản lý và tin kiểm các giải pháp để làm thế nào để với nguồn lực có hạn thì đơn vị có thể thực hiện kế hoạch một cách hiệu quả nhất.

Qua kiểm định ở một số quốc gia cho thấy rằng, quản lý kết quả đầu ra nói chung giúp nâng cao hiệu quả và từ đó tăng cường trách nhiệm. Tuy nhiên, thay vì nắm nguồn lực, chi phí của yếu tố đầu vào, muốn quản lý theo kết quả đầu ra, có thể dẫn đến nhu cầu cần lượng thông tin quá lớn. Vấn đề đo lường, đánh giá khó khăn và nhiều khi rất tốn kém. Do tính chất phức tạp như vậy nên nhiều người cho rằng phương pháp này chỉ mang lại hiệu quả khi có được sự tin tưởng cao ở lượng thông tin cung cấp và những vấn đề cơ bản của việc xác định chi phí có thể tiến hành được.

Chi ngân sách theo kết quả đầu ra tức là phân bổ ngân sách 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 ngân sách bỏ ra với mức độ đạt được kết quả đầu ra khác nhau để lựa chọn phương án phân bổ nguồn lực ngân sách có hiệu quả nhất.

Trong thực tiễn, khi phân bổ và đánh giá hiệu quả phân bổ ngân sách, người ta có thể kết hợp các phương thức quản lý với nhau, có tác động hỗ trợ, quan hệ với nhau và không nên từ bỏ hay xem nhẹ một phương pháp quản lý

ngân sách nào. Tuy nhiên, tập trung vào kết quả đầu ra là xu hướng quản lý ngân sách ở nhiều nước trên thế giới.

Có thể hình dung quy trình hoạt động ngân sách, mối quan hệ giữa các yếu tố trong quy trình, qua đó đánh giá, nhận định các phương pháp quản lý có quan hệ qua lại như thế nào và nên lựa chọn hay kết hợp phương pháp quản lý nào.

Các chỉ số hiệu quả có liên hệ giữa đầu ra với mức nguồn lực đầu vào cần thiết để sản xuất ra chúng. Thể hiện ra các chỉ số, tỷ số, đơn vị hoặc một số chỉ tiêu so sánh khác.

Chỉ số hiệu lực cung cấp thông tin trong phạm vi đầu ra đạt được thông qua những tác động.

Nguyên tắc chi NSNN theo kết quả đầu ra: Khi thực hiện quản lý chi theo kết quả đầu ra cần phải tuân thủ các nguyên tắc sau:

Thứ nhất, tập trung vào các nhu cầu cần thiết phải cung ứng cho bên ngoài:

Điều này nói lên việc xác định kết quả đầu ra cần phải phản ánh được những vấn đề người mua (*được cung cấp*) quan tâm và mong muốn từ hoạt động của cơ quan cung cấp hàng hoá và dịch vụ, gắn với hàng hoá dịch vụ cuối cùng, tức là không đơn thuần chỉ là quy trình sản xuất và các yếu tố đầu vào.

Nguyên tắc này tạo ra mối quan hệ giữa người chi tiền và người cung cấp hàng hoá dịch vụ vì nó gắn hàng hoá dịch vụ cuối cùng. Công cụ để thúc đẩy mối quan hệ này là thông tin về quá trình hoạt động, để cho người chi tiền và người sử dụng dịch vụ công biết và đánh giá được những gì mà người đại diện cho mình đang thực hiện.

Thứ hai, nhóm các công việc giống nhau về cùng một đầu ra:

Có thể coi hoạt động xem như là một bộ phận cấu thành nên kết quả đầu ra. Tất cả những nội dung giống nhau về bản chất giữa quá trình hoạt động gắn với quy mô và các mục tiêu cần đạt được gắn với một kết quả đầu ra. Những loại hình hoạt động khác nhau không nên đưa vào một kết quả đầu ra. Vì như

vậy sẽ không phân bổ được chi phí theo kết quả đầu ra bởi vì chi phí thường được gắn với hoạt động hoặc nhóm hoạt động.

Thứ ba, kết quả đầu ra phải được xác định cụ thể:

Việc xác định kết quả đầu ra là có thể kiểm soát được vì mục tiêu của chi ngân sách theo kết quả đầu ra nhằm hướng tới việc giao quyền chủ động cho những nhà quản lý và họ phải chịu trách nhiệm với kết quả đầu ra. Muốn vậy, kết quả đầu ra cần phải được xác định cụ thể để cơ quan yêu cầu cung ứng kết quả đầu ra được đáp ứng đúng theo yêu cầu. Nói cách khác, cơ quan cung ứng hàng hoá dịch vụ phải kiểm soát được kết quả đầu ra. Công cụ là thước đo dùng để xác định đầu ra, không nên quá chi tiết, có thể làm cho cơ quan cung ứng kết quả đầu ra kém linh hoạt trong quản lý, trong lựa chọn yếu tố đầu vào và cách thức tiến hành.

Thứ tư, đảm bảo tính toàn diện của các kết quả đầu ra:

Tức là xác định kết quả đầu ra có xem xét đến toàn bộ các loại hàng hoá dịch vụ và các quy mô hoạt động của một cơ quan. Căn cứ đề ra nguyên tắc này là xem xét toàn diện để đảm bảo tập trung và phân bổ nguồn lực hiệu quả và miêu tả được quy mô hoạt động của một cơ quan. Tuy nhiên có thể tập trung cho những nội dung quan trọng có liên quan đến quá trình hoạt động. Ở một số nước phát triển người ta sử dụng phương thức hợp đồng giữa các đơn vị được cấp ngân sách với Chính phủ. Hoặc nếu cơ quan không trực tiếp cung ứng mà hợp đồng với đơn vị thứ ba cung ứng thì có hợp đồng phụ. Tuy nhiên cơ quan được cấp ngân sách phải chịu trách nhiệm đầu ra thuộc trách nhiệm mình cung ứng.

Thứ năm, có thể đo lường được kết quả đầu ra:

Có thể đo lường được tức là việc xác định đầu ra phải đưa ra được các chuẩn mực rõ ràng về cách thức đánh giá hoạt động của cơ quan. Để thực hiện được nguyên tắc này thông tin báo cáo phải phản ánh được nội dung những vấn đề cần quan tâm và phản ánh chính xác tình hình ở cơ quan đơn vị đó. Muốn vậy, cần có hệ thống cập nhật thông tin định kỳ. Cá biệt đơn vị hoạt động không đo lường được nếu các kết quả vô hình hoặc nếu đo lường được song quá tốn kém thì người ta sử dụng phương pháp tiếp cận gián tiếp.

- Nguyên tắc đầy đủ thông tin:

Đầy đủ thông tin trên các phương diện: tiêu đề, nội dung và biện pháp đánh giá kết quả hoạt động. Tức là làm rõ những vấn đề chung thất về hàng hoá dịch vụ và những vấn đề liên quan, đưa ra giới hạn đầu ra với các đầu vào liên quan. Và minh hoạ các nội dung cần thiết phân biệt giữa kết quả đầu ra của cơ quan đơn vị với các kết quả đầu ra tương tự của các cơ quan khác, việc miêu tả này phải đạt tới một sự cân bằng về liều lượng thông tin cần cung cấp, điều đó tùy thuộc vào mối quan hệ giữa người chi tiền và người cung ứng hàng hoá dịch vụ.

Trên cơ sở những nguyên tắc trên, có thể xác định các nhân tố xác định kết quả đầu ra. Ở đây không có một chuẩn mực tuyệt đối nào cho các tiêu chuẩn quản lý, cho kết quả đầu ra. Ở mỗi quốc gia khác nhau thì các phương pháp tiếp cận là văn hoá quản lý khác nhau dẫn đến xác định, quản lý kết quả đầu ra khác nhau. Điều đó phụ thuộc vào quan điểm của người quản lý, nếu xác định mục tiêu khác nhau dẫn đến việc hình thành các mục tiêu của kết quả đầu ra, đo lường kết quả đầu ra, của công tác báo cáo, kiểm toán cũng sẽ khác nhau giữa các quốc gia.

1.2. Phương thức quản lý chi ngân sách theo chương trình, dự án

Chi ngân sách theo chương trình, dự án

Chiến lược và kế hoạch định hướng vĩ mô của Nhà nước xác định nhiều mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội cho thời kỳ tương lai. Trong đó, nhiều mục tiêu muốn thực hiện được phải có sự phối hợp nỗ lực của nhiều ngành, nhiều vùng, nhiều lĩnh vực. Một số mục tiêu khác phản ánh những vấn đề kinh tế - xã hội bức xúc, nổi cộm cần tập trung mọi nỗ lực của các ngành, các cấp, các lĩnh vực để giải quyết trong một khoảng thời gian nhất định, thường vượt ra khỏi khuôn khổ từng năm. Nói cách khác do có đặc điểm đó, việc thực hiện một số mục tiêu này không thể bằng các cơ chế, giải pháp thông thường, mà phải bằng cơ chế, giải pháp đặc thù. Do vậy, chương trình phát triển kinh tế xã hội ra đời để đáp ứng yêu cầu này.

Chương trình phát triển kinh tế - xã hội được hiểu là tập hợp các hoạt động có liên quan với nhau của nhiều đối tượng được tổ chức, phối hợp chặt chẽ nhận thực hiện mục tiêu đã chọn trên cơ sở nguồn lực nhất định và trong từng khoảng thời gian nhất định, phổ biến là hơn một năm.

Chương trình phát triển khác với chiến lược và kế hoạch. Chiến lược vạch ra phương hướng lớn phát triển kinh tế xã hội trong một thời kỳ dài hạn (*thông thường từ 10 đến 20 năm*). Vì thế người ta gọi chiến lược phát triển là kế hoạch dài hạn. Kế hoạch 5 năm là một trong những công cụ phổ biến để triển khai thực hiện chiến lược phát triển. Còn chương trình phát triển là một phương thức vận hành của kế hoạch (*gồm cả kế hoạch dài hạn, trung hạn*) để đưa nhiệm vụ kế hoạch vào thực tiễn cuộc sống. Chúng tập trung các nguồn lực có hạn vào giải quyết một cách có hiệu quả nhất những trọng tâm của kế hoạch nhà nước trong từng thời kỳ để tạo ra cơ cấu kinh tế - xã hội mới trong phạm vi một lãnh thổ, một ngành hay cả nền kinh tế quốc dân. Nói cách khác, chương trình là công cụ để triển khai thực hiện có hiệu quả các chiến lược và kế hoạch dài hạn.

Chương trình phát triển kinh tế xã hội là một công cụ để cụ thể hoá và triển khai thực hiện các mục tiêu của chiến lược. Nó là tập hợp các mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp đồng bộ về kinh tế, xã hội, công nghệ, môi trường, cơ chế chính sách... nhằm thực hiện một hoặc một số mục tiêu của chiến lược và của kế hoạch định hướng vĩ mô trên cơ sở các nguồn lực nhất định và trong khoảng thời gian nhất định.

Chương trình phát triển kinh tế xã hội có những đặc điểm sau đây:

Một là, tính mục tiêu: Chương trình là một công cụ để cụ thể hoá mục tiêu của chiến lược và của kế hoạch định hướng, do đó, mục tiêu của chương trình phải hướng tới thực hiện mục tiêu chiến lược và kế hoạch. Thoát ly điều này, chương trình trở nên vô nghĩa.

Hai là, tính đồng bộ: trong thực tiễn, có nhiều vấn đề không thể giải quyết được trong phạm vi một ngành, một lĩnh vực, một địa phương, một vùng kinh tế. Và một khi giải quyết được vấn đề đó có tác động rộng lớn đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực, nhiều địa phương và nhiều vùng kinh tế khác nhau. Vì vậy, để

thực hiện chương trình phải có sự phối hợp nỗ lực một cách ăn khớp và nhịp nhàng của nhiều ngành, nhiều lĩnh vực, nhiều địa phương, nhiều tổ chức kinh tế trong và ngoài nước và phải có một hệ thống các giải pháp đồng bộ. Một trục trặc ở khâu nào đó đều ảnh hưởng không tốt đến kết quả thực hiện chương trình.

Ba là, tính hiệu quả: để thực hiện chương trình cần phải có nguồn lực nhất định và khoảng thời gian nhất định. Tính hiệu quả của chương trình thể hiện việc đạt được mục tiêu đã định trong khuôn khổ nguồn lực ấn định trước. Sự vượt mức về nguồn lực hoặc về thời gian để đạt được mục tiêu là biểu hiện của sự không hiệu quả. Đương nhiên, đạt được mục tiêu với chi phí nguồn lực ít nhất và trong khoảng thời gian ngắn nhất là điều lý tưởng mong muốn.

Bốn là, tính tổ chức: để thực hiện chương trình cần có một cơ chế tổ chức chặt chẽ và nhất quán. Cần xác định rõ những công việc phải làm và thời gian thực hiện từng công việc; nguồn lực cần cho mỗi công việc và nguồn lực cần trong một khoảng thời gian, các cơ quan, các tổ chức, các cá nhân có trách nhiệm thực hiện và sự phối hợp hoạt động giữa các tổ chức, cơ quan đó ra sao... nhằm đạt được mục tiêu đề ra. Một trục trặc nhỏ về tổ chức cũng làm giảm hiệu quả thực hiện chương trình.

Phân loại chương trình phát triển kinh tế - xã hội:

Xét theo phạm vi hoạt động, có thể chia chương trình phát triển kinh tế - xã hội thành: chương trình liên quốc gia, chương trình quốc gia, chương trình liên ngành, liên vùng, chương trình phát triển ngành, phát triển vùng...

Xét theo thời gian hoạt động có thể chia chương trình phát triển kinh tế - xã hội thành: chương trình dài hạn, chương trình trung hạn và chương trình ngắn hạn.

Xét theo tính chất mục tiêu, chương trình phát triển kinh tế - xã hội gồm có: chương trình phát triển kinh tế, chương trình phát triển khoa học và công nghệ, chương trình phát triển các vấn đề xã hội, chương trình dân số, chương trình bảo vệ môi trường và chương trình tổng hợp.

Kế hoạch hoá theo chương trình mục tiêu là một trong những phương pháp kế hoạch hoá được áp dụng khá phổ biến trên thế giới. Khác với các

phương pháp truyền thống, kế hoạch hoá theo chương trình, mục tiêu bảo đảm phối hợp một cách đồng bộ chặt chẽ và thống nhất giữa các nguồn lực, các chính sách và giải pháp, các đơn vị thực hiện nhằm đạt mục tiêu kế hoạch đã đề ra tức là chọn cách đi thích hợp và có hiệu quả nhất. Đồng thời tập trung nguồn lực có hạn để giải quyết có hiệu quả và dứt điểm những trọng tâm của kế hoạch trong từng thời kỳ, làm động lực phát triển các mục tiêu khác của ngành, lĩnh vực hoặc vùng lãnh thổ, địa phương. Thực hiện chương trình mục tiêu còn giúp giải quyết được mối quan hệ dọc (*từ mục tiêu, biện pháp, người thực hiện, nguồn lực, thời gian tiến độ*) và giải quyết được mối quan hệ ngang về sử dụng các nguồn lực trong nội bộ chương trình, giữa các chương trình và các nguồn lực khác ngoài chương trình.

Với các ưu điểm trên, để thực hiện kế hoạch định hướng gắn với cơ chế thị trường, nhiều mục tiêu quan trọng về kinh tế - xã hội phải giải quyết trong một thời gian nhất định, có thể chuyển sang phương thức kế hoạch hoá theo chương trình. Đây là phương cách tốt nhất nhằm thực hiện vai trò định hướng của Nhà nước đối với nền kinh tế quốc dân trong cơ chế thị trường.

Dự án phát triển kinh tế - xã hội.

Để thực hiện chương trình, trong nội dung của chương trình cần phác thảo các dự án nhằm đạt được mục tiêu của chương trình đề ra. Nội dung các dự án sẽ được thiết kế sau, nhưng ngay từ khi xây dựng chương trình phải hình dung rõ các dự án cần thực hiện để triển khai chương trình. Ngoài ra, những chương trình nhỏ được thiết kế bằng một dự án, đó là những dự án độc lập.

Dự án phát triển kinh tế xã hội được hiểu là một kế hoạch chi tiết về đầu tư phát triển nhằm đạt được mục tiêu cụ thể xác định trong khuôn khổ nguồn lực nhất định và thời gian nhất định. Dự án là công cụ để thực hiện các chương trình phát triển và thực hiện kế hoạch theo định hướng.

Xét về hình thức, dự án là một tập hồ sơ tài liệu trình bày một cách chi tiết và có hệ thống một dự kiến đầu tư trong tương lai.

Xét ở góc độ nội dung, dự án được hiểu là một ý đồ tiến hành một công việc cụ thể nào đó nhằm đạt mục tiêu xác định trong khuôn khổ nguồn lực nhất định và khoảng thời gian nhất định.

Xét ở góc độ kế hoạch, dự án được hiểu là một kế hoạch chi tiết về đầu tư phát triển, là đơn vị kế hoạch độc lập nhỏ nhất trong hệ thống kế hoạch hoá, làm cơ sở cho việc ra quyết định về đầu tư phát triển.

Nếu từ góc độ quan sát các hoạt động cần thiết cho một dự án thì dự án được hiểu là hàng loạt các hoạt động cần thiết nhằm xác định mục tiêu, tiến hành các nghiên cứu khả thi, dự toán chi phí, hoàn thiện các thủ tục và thiết kế cuối cùng, cũng như việc lắp đặt và hoàn thiện các điều kiện làm việc. Một dự án nhất định sẽ bị giới hạn về thời gian, về con người cùng các nguồn lực khác để hoàn thành các mục tiêu đã được xác định.

Tóm lại, một dự án có thể được xem xét như là một chuỗi các công việc và các nhiệm vụ có mục tiêu cụ thể, xác định rõ thời gian bắt đầu và kết thúc, có giới hạn về ngân sách và các nguồn lực khác.

Như vậy, chương trình và dự án là những công cụ đặc thù của kế hoạch, là phương tiện để triển khai thực hiện các mục tiêu của chiến lược và của kế hoạch định hướng vĩ mô. Thông thường một chương trình gồm nhiều dự án, song cũng không thiếu các trường hợp tồn tại các dự án độc lập, không thuộc trực tiếp một chương trình nào.

Mối quan hệ giữa chương trình, dự án.

Như đã phân tích ở trên, chương trình phát triển kinh tế xã hội được hiểu là tập hợp các hoạt động có liên quan với nhau của nhiều đối tượng có sự phối hợp chặt chẽ nhằm thực hiện các mục tiêu đã chọn, phản ánh định hướng phát triển kinh tế và những vấn đề kinh tế xã hội bức xúc cần giải quyết trong một thời gian nhất định.

Dự án phát triển kinh tế xã hội được hiểu là một kế hoạch chi tiết về đầu tư phát triển nhằm đạt mục tiêu cụ thể xác định trong khuôn khổ nguồn lực và thời gian nhất định. Đây là công cụ để thực hiện các chương trình; đồng thời là đơn vị kế hoạch độc lập nhỏ nhất, là tiểu chương trình.

Như vậy, giữa chương trình và dự án giống nhau ở một số điểm: đều gồm mục tiêu xác định thuộc chiến lược dài hạn gồm các hoạt động có liên quan với nhau thuộc thiêu đối tượng được tổ chức phối hợp chặt chẽ nhằm mục tiêu đã chọn.

Tuy nhiên, chúng có những điểm khác nhau: chương trình thường dài hơn (*kế hoạch trung dài hạn*) so với dự án; Chương trình thể hiện kế hoạch với khá nhiều mục tiêu, dự án là kế hoạch chi tiết nhất, là đơn vị kế hoạch nhỏ nhất và thường gắn với những mục tiêu rất cụ thể.

Thông thường dự án nằm trong chương trình, chương trình bao quát dự án; chương trình xuất hiện chủ yếu trong những giai đoạn cần tập trung giải quyết một số vấn đề trọng tâm của chiến lược. Song dự án xuất hiện thường xuyên hơn, bất cứ công việc nào, hoạt động nào nhằm thực hiện mục tiêu, đều có thể kế hoạch hoá theo dự án và trong nhiều trường hợp, dự án tồn tại độc lập, không thuộc chương trình nào cả.

Xét về tính chất, một chương trình lớn cũng có thể được coi là một dự án không lồ, bao gồm thiêu tiểu dự án bên trong để thực hiện dự án không lồ đó. Ngược lại, một dự án độc lập cũng có thể được coi là một chương trình nhỏ.

Xu hướng chung thì các chương trình chỉ tồn tại trong một thời gian nhất định và ngày càng ít đi, bởi chương trình tập trung giải quyết một số vấn đề trọng tâm của kế hoạch. Nhưng dự án thì vẫn còn tồn tại trong bất kỳ điều kiện nào, bởi đây là đơn vị kế hoạch nhỏ nhất, chi tiết nhất, mọi hoạt động đều cần chuẩn bị kỹ lưỡng theo kế hoạch định trước.

Xét về phương thức quản lý chi ngân sách thì quản lý chi cho chương trình và dự án về cơ bản giống nhau, chỉ khác ở phạm vi và quy mô. Do vậy, có thể gọi chung là quản lý chi ngân sách theo chương trình.

Mối quan hệ giữa tổng ngân sách chương trình với ngân sách hàng năm.

Để thực hiện một chương trình gồm hàng loạt hoạt động tiến tới mục tiêu cần phải có những nguồn lực tài chính nhất định. Mặt khác, chương trình là kế hoạch trung, dài hạn, vì vậy nguồn lực tài chính cũng phải trung, dài hạn tương ứng. Chương trình được phân nhiều năm, nguồn lực tài chính cũng được phân

kỳ tương ứng; nguồn lực tài chính bố trí cho chương trình từng năm thực chất nằm trong ngân sách hàng năm. Ngân sách hàng năm là phương tiện để thực hiện chương trình, mặt khác căn cứ vào chương trình, ngân sách hàng năm được bố trí kinh phí đảm bảo. Như vậy, giữa chương trình với ngân sách hàng năm có mối quan hệ hữu cơ không tách rời nhau, trong đó chương trình bao quát ngân sách hàng năm, còn ngân sách hàng năm ngoài bố trí kinh phí cho nhiệm vụ bình thường của năm, còn cụ thể hoá nguồn lực tài chính để thực hiện chương trình thuộc năm đó, bảo đảm tính khả thi của chương trình trong từng năm ngân sách.

Các chương trình thông thường được chuyển thành tổ hợp các hành động cụ thể hàng năm, trong đó xác định trách nhiệm cụ thể của từng bộ, ngành, địa phương và nguồn ngân sách dự kiến.

Dựa theo kết quả dự báo nguồn lực, việc soạn lập ngân sách được tiến hành. Mặc dù quá trình ra chính sách chiến lược phát triển là một quá trình thoả hiệp phức tạp giữa các cơ quan bởi giới hạn các tuyên bố về mặt chính sách của Chính phủ và các cơ quan sẽ được thể hiện thành các chương trình hành động và được thể hiện trong dự toán ngân sách hàng năm. Tuy nhiên, quá trình ra chính sách chiến lược phải là một quá trình riêng biệt và không phụ thuộc vào ràng buộc ngân sách. Nếu quá ràng buộc vào ngân sách, các chương trình, dự án sẽ bị hạn chế tầm nhìn dài hạn, mà chỉ tập trung vào các mục tiêu ngắn hạn, và vì thế không xây dựng được chiến lược phát triển bền vững.

Để chương trình chi tiêu của chính phủ bao gồm cả ràng buộc ngân sách và các lựa chọn chính sách, quá trình lập ngân sách là một quá trình tương tác qua lại giữa các cơ quan quản lý về kế hoạch phát triển và tài chính với các Bộ chuyên ngành: Để NSNN có tính khả thi cao, đồng thời phản ánh được các mục tiêu chính sách, quá trình lập NSNN phải được thực hiện theo nguyên tắc từ trên xuống dưới và từ dưới lên trên.

Để việc chuyển chiến lược dài hạn thành chương trình hoạt động chi tiêu ngân sách hàng năm, việc soạn lập ngân sách cần thực hiện trong khuôn khổ chi tiêu nhiều năm, theo phương pháp cuốn chiếu.

Có thể thấy mối quan hệ này qua sơ đồ mô phỏng dưới đây:

Ngân sách chương trình A					
Năm 1	Năm 2	Năm 3	Năm 4	Năm 5
↓	↓	↓	↓	↓	↓
NS năm	NS năm	NS năm	NS năm	NS năm
X	X +1	X +2	X+3	X+4	
NS hàng năm					

Sơ đồ 1.2. Mối quan hệ giữa ngân sách chương trình và ngân sách hàng năm.

2. Các công cụ vĩ mô hỗ trợ quản lý chi NSNN

2.1. Khuôn khổ chi tiêu trung hạn.

Vài nét về khuôn khổ chi tiêu trung hạn.

Kế hoạch cuốn chiếu tất cả các khoản chi tiêu của các cơ quan nhà nước, cả thường niên và bất thường (bao gồm nhiều chương trình tính từ khi thực hiện đến lúc kết thúc), thường là tính trong nhiều năm, ít nhất là trong trung hạn (từ 3 đến 5 năm) được gọi là khuôn khổ trung hạn (*Medium Term Framework- MTF*).

Khuôn khổ trung hạn thường được phân biệt theo ba cấp độ sau:

Khuôn khổ tài chính trung hạn; Khuôn khổ ngân sách trung hạn; Khuôn khổ chi tiêu trung hạn.

Khuôn khổ tài chính trung hạn: (*Medium Term Fiscal Framework - MTFF*). Đây là bước đầu tiên làm cơ sở cho khuôn khổ trung hạn, giúp xác định các mục tiêu chính sách tài khoá và các chỉ tiêu, dự báo tổng hợp về tài khoá và kinh tế vĩ mô trung hạn.

Khuôn khổ ngân sách trung hạn: (*Medium Term Budget Framework - MTBF*), là bước thứ hai trên cơ sở khuôn khổ trung hạn, giúp cụ thể hoá mục tiêu chính sách tài khoá và chỉ tiêu dự báo tổng hợp tài khoá và kinh tế vĩ mô trung hạn thành dự toán ngân sách trung hạn cho từng đơn vị thụ hưởng, tập trung vào phân bổ nguồn lực theo các ưu tiên chiến lược quốc gia, bảo đảm phù hợp với kỷ luật tài chính tổng thể (tức là nguồn lực tài chính trong trung hạn). Đây là hình thức có tính cơ bản, nền tảng nhất của MTEP dưới đây.

Khuôn khổ chi tiêu trung hạn: (*Medium Term Expenditure Framework-MTEF*). Đây là bước phát triển chi tiết nhất, bổ sung và cụ thể hoá khuôn khổ ngân sách trung hạn bằng các phương pháp lập ngân sách trên cơ sở hoạt động và đầu ra. Mục tiêu là nâng cao hiệu quả chi tiêu công, bảo đảm phù hợp với kỷ luật tài chính tổng thể và ưu tiên chiến lược.

Mối quan hệ giữa khuôn khổ chi tiêu trung hạn và mục tiêu của quản lý chi tiêu công.

Có thể nói, ở các nước khác nhau có những phương thức quản lý chi tiêu công khác nhau, nhưng nhìn chung đều hướng tới mục tiêu là ngân sách được cân đối vững chắc và đạt được hiệu quả mong muốn. Đặc biệt đối với các nước phát triển, đang tiếp cận với những phương thức quản lý hiện đại, nhằm đạt mục tiêu, đó là:

Thứ nhất, chi tiêu của Chính phủ phải được nằm trong giới hạn có thể kiểm soát bao gồm kiểm soát về nguồn lực tài chính, đảm bảo các khoản chi mang tính khả thi bởi được chỉ rõ trong cân đối thu chi của Chính phủ, nằm trong kỷ luật tài khoá tổng thể, được dự kiến trong bảng dự toán chi tiêu ngân sách.

Liên hệ với khuôn khổ chi tiêu trung hạn, là kế hoạch cuốn chiếu trong trung hạn, tức là xác định gói ngân quỹ trong khoảng thời gian trung hạn và bố trí các chương trình ưu tiên trong gói ngân quỹ đó. Như vậy khuôn khổ trung hạn gắn và hướng tới mục tiêu quản lý tài chính công.

Thứ hai, quản lý tài chính công quan tâm tới hiệu quả phân bổ, tức là ngân sách phải được sử dụng có hiệu quả nhất vào những nội dung đã được Chính phủ lựa chọn trong tài khoá ngân sách để đáp ứng chiến lược phát triển mà Chính phủ lựa chọn trong từng thời kỳ. Đây là mục tiêu quan trọng của tài chính công và mục tiêu hiệu quả phân bổ luôn được quan tâm sao cho sử dụng nguồn lực tài chính có hạn vào những mục tiêu tác động lớn và tích cực nhất tới chính sách chiến lược.

Khuôn khổ trung hạn là kế hoạch chi tiêu bao gồm gói ngân quỹ trong trung hạn, thể hiện sự bố trí các ưu tiên chiến lược của Chính phủ đã được cân

nhắc và lựa chọn khá kỹ càng. Vì vậy khuôn khổ trung hạn luôn chứa đựng những dự tính cho nhu cầu hết sức cần thiết, cấp bách, có tác động tích cực đến đời sống kinh tế, xã hội, và những vấn đề cần tập trung giải quyết. Giữa chúng có mối quan hệ mật thiết vì đều hướng tới mục tiêu giống nhau là sử dụng ngân sách đạt hiệu quả nhất và ưu tiên cho các chính sách mang tính chiến lược.

Sự khác nhau giữa MTEF và ngân sách truyền thống.

Khi lập ngân sách truyền thống, người ta thường chia ra 2 nội dung: chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên và những nội dung này tách rời nhau. Như ở Việt Nam hiện nay, Bộ Kế hoạch và Đầu tư chịu trách nhiệm chủ trì xây dựng dự toán lĩnh vực chi đầu tư; Bộ Tài chính chịu trách nhiệm chủ trì xây dựng dự toán chi thường xuyên và tổng hợp cân đối ngân sách chung. Phương pháp lập MTEF lập theo từng chương trình thể hiện cả lĩnh vực đầu tư và chi thường xuyên. Như vậy là MTEF xem xét một cách tổng thể, thể hiện được sự điều phối tổng nguồn lực.

- Nếu như ngân sách truyền thống tách rời giữa chi tiêu của Chính phủ với các khoản khác thì MTEF thể hiện toàn diện cả chi tiêu của Chính phủ và các khoản chi khác gồm cả nguồn vay viện trợ, các nguồn ngoài ngân sách...

- Phân bổ chi tiêu cố định hàng năm theo một tỷ lệ tăng dần tương ứng với tăng trưởng kinh tế là cách làm ngân sách hàng năm, nhưng với MTEF, có thể phân bổ linh hoạt qua thời gian. Căn cứ vào tổng nguồn lực trung hạn từ 3 - 5 năm, dự kiến tiến độ của từng chương trình để từ đó phân chia nguồn lực hợp lý cho từng năm, và có thể điều chỉnh giữa các năm trong trung hạn một cách linh hoạt mà không bị giới hạn bởi ngân sách thường niên. Điều cốt yếu ở đây là có thể điều chỉnh tăng giảm ngân sách của từng chương trình nhưng không ảnh hưởng tới tổng ngân sách trung hạn.

- Với phương pháp lập ngân sách truyền thống, hàng năm giữa các cơ quan ngân sách như: Quốc hội, HĐND, Chính phủ, Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, các Bộ ngành địa phương tiến hành đàm phán về kinh phí phân bổ. Cách làm của MTEF khác ở chỗ chỉ đàm phán năng đầu cho kế hoạch trung hạn, và các năm sau đó chỉ đàm phán về những thay đổi bổ sung.

Mối quan hệ giữa MTEF với ngân sách hàng năm.

MTEF là dự toán chương trình, được tính thời gian từ 3 đến 5 năm, sau mỗi năm thực hiện điều chỉnh và cập nhật thêm 1 năng.

Ngân sách hàng năm tính toán nhu cầu chi tiêu trong một năm, là một bộ phận cấu thành MTEF.

Giữa 2 phương pháp trên có mối quan hệ:

MTEF cho phép tính toán ngân sách dài hơi hơn, trong MTEF đã bao gồm ngân sách hàng năm, là định hướng để xây dựng ngân sách hàng năm, mục đích là phục vụ tốt ngân sách hàng năm và ổn định ngân sách trong trung hạn.

Mặt khác, ngân sách hàng năm lập tốt, tạo cơ sở để xác định MTEF chuẩn xác hơn, có tính khả thi hơn, ngân sách hàng năm là phương tiện giúp thực hiện MTBP.

Như vậy giữa MTEF và ngân sách hàng năm có mối quan hệ ràng buộc: MTEF không thể thực hiện được nếu không dựa vào ngân sách hàng năm, và không có tính khả thi nếu quá nguồn lực ngân sách từng năm. Vì vậy khi lập ngân sách theo MTEF không được thoát ly ngân sách hàng năm; căn cứ vào ngân sách hàng năm để phân kỳ MTEF cho phù hợp.

Ngược lại, khi xây dựng ngân sách hàng năm, cần quan tâm đến bố trí kinh phí cho các chương trình trong MTEF, quan điểm bố trí ngân sách là hướng vào MTEF để phân bổ nguồn lực, bảo đảm cho MTEF thực hiện đúng kế hoạch đề ra.

Khi có biến động, bố trí ngân sách hàng năm không đủ cho MTEF đã phân kỳ thì điều chỉnh giảm các chương trình trong MTEF hoặc kéo dài thời hạn hoàn thành MTEF. Ngược lại, khi thu ngân sách hàng năm cao hơn dự kiến, cũng điều chỉnh MTEF theo hướng tăng nguồn lực hàng năm và rút ngắn thời gian cho phù hợp với ràng buộc ngân sách hàng năm.

Có thể hình dung mối quan hệ này qua các công thức sau:

Nếu tính tổng chi tiêu của cả MTEF là G, thì:

$$G = \sum_{i=1}^n G_i \quad (1)$$

Trong đó, G_i là chi tiêu của ngân sách năm thứ i ($i = 3$ hoặc 5)

$$G_i = E_i + P_i \quad (2)$$

Trong đó, E_i là chi tiêu thường niên (1) của năm thứ i ; P_i là phần chi tiêu theo chương trình dự án (2) được phân bổ cho năm thứ i .

Tổng hợp lại, có:

$$E = \sum_{i=1}^n E_i \quad (3)$$

$$P = \sum_{i=1}^n P_i \quad (4)$$

$$G = E + P \quad (5)$$

$$G = \sum_{i=1}^n E_i + \sum_{i=1}^n P_i \quad (6)$$

$$\begin{aligned} G &= \sum_{i=1}^n (E_i + P_i) = \sum_{i=1}^n [(E_{i-1} \pm \Delta_{E_i}) + (P_{i-1} \pm \Delta_{P_i})] \\ &= \sum_{i=1}^n [(E_{i-1} + P_{i-1}) \pm (\Delta_{E_i} \pm \Delta_{P_i})] \quad (7) \\ &= G = \sum_{i=1}^n (G_{i-1} + \pm \Delta_{G_i}) \end{aligned}$$

(1) - Tức là khoản chi thường xuyên hiện nay và một số khoản chi khác không thuộc chi đầu tư.

(2) Thực chất là chi đầu tư hiện nay.

Tức là chi tiêu của một năm nào đó trong MTEF sẽ được xác định trên cơ sở chi tiêu của năm trước đó và sự tăng giảm (Δ_{G_i}) của năm này.

Từ phân tích trên, có thể rút ra phương pháp xây dựng dự toán gắn kết giữa hai phương thức. Đó là, khi xây dựng dự toán hàng năm, ưu tiên bố trí để gắn kết giữa thực hiện một phần MTEF, đồng thời, khi xây dựng MTEF, cần tính đến ràng buộc ngân sách và xếp theo thứ tự ưu tiên để có thể đưa vào ngân sách hàng năm, đạt được mức độ phù hợp và cân đối giữa nhu cầu và khả năng.

Tóm lại, MTEF có khả thi hay không thì phụ thuộc vào ngân sách hàng năm, ngân sách hàng năm là phương tiện để thực hiện MTEF, giữa 2 phương

thức có mối quan hệ mật thiết, cần nghiên cứu kỹ cả 2 phương thức trên, đảm bảo tính đồng bộ, song trùng thực hiện.

Ưu điểm của lập ngân sách theo MTEF.

MTEF gắn chặt quá trình xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế vĩ xã hội với quy trình lập ngân sách, làm cho ngân sách sống động, gắn với thực tế và khi có thay đổi kinh tế, ngân sách cũng dễ được đánh giá và thay đổi cho phù hợp. Có thể nói, MTEF có các ưu điểm sau:

Một là, tính bền vững của MTEF là rất cao và chứa đựng kỷ luật tài khoá tổng thể: hơn hẳn ngân sách truyền thống vì MTEF được lập trong trung hạn, 3 đến 5 năm, và hàng năm được cập nhật, điều chỉnh theo nguyên tắc cuốn chiếu, nên kịp thời phát hiện rủi ro và những biến động về kinh tế vĩ mô cũng như thay đổi chính sách và ưu tiên, từ đó giúp dự báo nguồn lực để điều chỉnh dự toán chi tiêu, đảm bảo kỷ luật tài khoá tổng thể.

MTEF tuân thủ khuôn khổ lập trong trung trung hạn, dựa tin khuôn khổ vĩ mô trung hạn, dự báo thu chi trung hạn. Trong trường hợp có biến động ở từng năm, có thể điều chỉnh tăng hoặc giảm dự toán chi tiêu thường niên do thay đổi thứ tự ưu tiên các chương trình nhưng vẫn đảm bảo ổn định trong khuôn khổ trung hạn.

Hai là, MTEF thể hiện tính minh bạch và tạo ra mối quan hệ phối hợp cao: bản thân MTEF được xây dựng theo một quy trình tương đối chặt chẽ, bởi nó được xây dựng trên các tài liệu công bố công khai, thông tin rõ ràng và MTEF liên quan chặt chẽ từ Quốc hội, Chính phủ, các Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, các Bộ ngành, địa phương, ngoài ra được công bố công khai trước dân.

MTEF thể hiện tính ưu việt trong việc cung cấp thông tin. Bản thân MTEF thể hiện mối quan hệ chặt chẽ giữa Chính phủ, các Bộ ngành Trung ương với nhau, giữa Bộ ngành Trung ương với các địa phương và trong nội bộ địa phương. Theo quy trình lập ngân sách dựa trên MTEF, thông tin từ Chính phủ tới các đơn vị chi tiêu ngân sách có thể truyền đạt nhanh và kịp thời và các đơn vị cũng phải báo cáo để Chính phủ nắm được từng chương trình. Cách lập ngân

sách theo MTEF giúp mọi người dân nắm bắt dễ dàng bởi nó đưa thông tin về các chương trình rõ ràng, dễ hiểu. Vì vậy việc cung cấp thông tin thuận lợi và nhu cầu nắm thông tin của mọi đối tượng cũng trở nên cần thiết hơn. Mọi người dân đều nắm được MTEF để cùng tham gia, họ biết tiền đóng thuế dùng để làm gì, được đầu tư vào chương trình nào, có hiệu quả không, nếu cần họ sẽ tham gia trực tiếp vào quá trình cung cấp hàng hoá dịch vụ thực hiện các chương trình dự án nếu như việc cung cấp hàng hoá dịch vụ thực sự đạt hiệu quả tối ưu hơn.

Ba là, MTEF tạo ra môi quan hệ phối hợp cao bởi bản thân MTEF là quy trình gắn bó chặt chẽ giữa chính sách vĩ mô về kinh tế, tài chính với các đơn vị, vì vậy nó tạo ra sự phối hợp giữa các cơ quan.

MTEF quản lý toàn diện và thống nhất mọi nguồn thu của quốc gia, gồm cả nguồn thu ngân sách, vay nợ viện trợ, kể cả ODA, các nguồn lực của bản thân từng đơn vị cũng được huy động. Tất cả các nguồn trên được quản lý thống nhất trong từng chương trình. MTEF không phân biệt giữa chi đầu tư và chi thường xuyên. Ngân sách truyền thống theo mục lục hiện nay sẽ được thay thế bằng mục lục ngân sách theo chương trình, tiến tới hội nhập tiêu chuẩn quốc tế.

MTEF thể hiện trách nhiệm rõ ràng của các đơn vị tham gia và tạo chủ động trong điều hành ở mọi tình huống: ngay trong quy trình MTEF đã thể hiện sự phân công cụ thể của từng cơ quan, trách nhiệm của đơn vị, của địa phương, Bộ ngành, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Chính phủ, trong đó Bộ ngành địa phương căn cứ vào ưu tiên chiến lược của Chính phủ, kế hoạch phát triển quốc gia của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, mục tiêu phát triển quốc gia của Bộ Tài chính để lập ra kế hoạch phát triển ngành, địa phương, các đơn vị xây dựng các chương trình mục tiêu hướng vào kế hoạch phát triển ngành, địa phương các mục tiêu kinh tế vĩ mô của Chính phủ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính. Quốc hội là cơ quan quyết định ngân sách và giám sát quá trình ngân sách từ lúc bắt đầu lập dự toán tới lúc quyết toán ngân sách.

Bản thân MTEF được cụ thể hoá bằng các chương trình và lập cuốn chiếu, khi duyệt căn cứ vào nguồn lực để sắp xếp theo thứ tự ưu tiên vì vậy nếu chương trình được đưa vào dự toán theo MTEF thì nó sẽ được hoàn thành và

đảm bảo tính linh hoạt trong trung hạn. Tuỳ theo mục tiêu ưu tiên cả về nội dung chương trình và thời gian trong trung hạn. Trong trường hợp có những thay đổi sẽ đưa ra những chương trình ưu tiên nếu thấy cần thiết và rút ngắn hay kéo dài tuỳ theo điều hành của Chính phủ, Bộ ngành và địa phương.

Bốn là, MTEF chú trọng tới kết quả vì vậy giúp cho công tác kiểm tra, đánh giá, thanh quyết toán dễ dàng: Thay vì ngân sách truyền thống tính ngân sách theo phương pháp tăng dần và dựa vào dòng mục ngân sách theo yếu tố đầu vào là MTBF với các chương trình với đầu ra cụ thể, các đầu ra phải gắn với kết quả cụ thể có thể đo lường được với thời hạn cụ thể. MTEF chỉ hoàn thành khi đầu ra với các kết quả cụ thể tác động như thế nào tới các kế hoạch phát triển quốc gia, kế hoạch phát triển ngành và địa phương.

MTEF được xây dựng dựa trên các chương trình với đầu ra cụ thể, vì vậy sẽ dễ dàng thấy được kết quả khi so sánh với các mục tiêu đề ra. Mọi người dân cũng có thể đánh giá bởi tính rõ ràng mạch lạc của MTBP.

2.2. Cơ chế quản lý các khoản trợ cấp từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới

Sự cần thiết phải có khoản trợ cấp từ cấp trên cho cấp dưới ở hầu hết các quốc gia xuất phát từ sự phát triển không đồng đều giữa các vùng miền trong một quốc gia, các địa phương có điều kiện tự nhiên xã hội khác nhau cũng không đồng nhất về việc tạo ra giá trị gia tăng GDP. Ví dụ như ở các vùng miền có nhiều tài nguyên khoáng sản, vị trí địa lý thuận lợi hoặc nguồn lao động dồi dào với chất lượng cao sẽ tất yếu thu hút nhiều nhà đầu tư, và tất yếu kinh tế phát triển cao hơn hẳn những vùng sâu, vùng xa, chất lượng nguồn nhân lực kém hơn.

Mặt khác, do sự phân công trách nhiệm giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương. Điều này tuỳ thuộc vào chính sách của mỗi nước, trong đó quyền quyết định bao giờ cũng thuộc về Nhà nước trung ương. Cơ chế giao cho chính quyền các cấp đảm nhận lĩnh vực nào, thực hiện nhiệm vụ gì để vẫn đảm bảo vai trò điều hành của Chính phủ ở mức cần thiết, đồng thời để chính

quyền địa phương có thể phát huy năng lực của mình nhưng không thoát khỏi sự kim toả của Chính phủ.

Đó là những căn cứ quan trọng hình thành nên khoản chi trợ cấp của Chính phủ cho các cấp chính quyền địa phương. Thực chất, Chính phủ sử dụng các khoản trợ cấp như là công cụ cần thiết để điều tiết nguồn lực từ nơi giàu đến nơi nghèo, khắc phục dần sự phát triển không đồng đều giữa các vùng miền đồng thời để yêu cầu chính quyền địa phương thực hiện ý đồ của Chính phủ, hoặc đó là những nỗ lực của Chính phủ nhận thay đổi những hành động của chủ quyền địa phương thông qua những khuyến khích về tài chính. Nếu chính quyền địa phương xây dựng được các chương trình theo đúng yêu cầu của trung ương thì họ sẽ nhận được nguồn kinh phí thích hợp từng còn nếu không thì sẽ không được Chính phủ trợ cấp ngân quỹ.

Qua nghiên cứu, cho thấy tất cả các quốc gia đều sử dụng công cụ trợ cấp ngân sách để phân phối lại thu nhập giữa các vùng miền, khắc phục mất cân đối lớn về phát triển kinh tế và cân đối ngân sách, và quan trọng hơn, trợ cấp ngân sách còn được sử dụng để thực hiện những mục tiêu quan trọng của Chính phủ, thực hiện chính sách vĩ mô và những nhiệm vụ quan trọng mà Chính phủ trung ương không thể bao quát hết được phải có sự phối hợp của cấp dưới để các địa phương thực hiện mục tiêu theo ý đồ của Chính phủ. Ở các nước phát triển, trợ cấp là công cụ quan trọng để thực hiện chính sách vĩ mô cho phát triển kinh tế, chính sách xã hội, nhà ở, thu nhập, dân số, công bằng xã hội... Đây là một bộ phận chính sách quan trọng được Nhà nước can thiệp để khắc phục bất cập của thị trường trong gia tăng bất công.