

Mô hình khuôn khổ chi tiêu trung hạn trong kế toán công tại một số quốc gia và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

THS. PHẠM QUANG HUY

Trường Đại học Kinh tế TP.HCM

Trong quá trình điều hành ngân sách nhà nước của một quốc gia, việc quản lý chi tiêu công hiệu quả là một trong những yêu cầu quan trọng của chính sách tài chính nhằm sử dụng hiệu quả các nguồn lực tài chính công phục vụ cho các mục tiêu kinh tế - xã hội. Một trong những mô hình quản lý chi tiêu được nhiều quốc gia áp dụng hiện nay là Khuôn khổ chi tiêu trung hạn (viết tắt là MTEF). Đây là khái niệm được đưa ra vào những năm 1980 và 1990 tại các quốc gia thuộc khối cộng đồng châu Âu. Cho đến thời điểm hiện nay thì VN vẫn chưa có nhiều bài nghiên cứu về khung lý thuyết của MTEF và quá trình áp dụng tại các nước thực tế như thế nào. Bằng phương pháp nghiên cứu tổng quát hóa tài liệu và tổng hợp thông tin, mục tiêu chính của bài viết là cung cấp một bức tranh toàn cảnh về lý thuyết của MTEF cùng với việc triển khai tại ba quốc gia, qua đây rút ra một số bài học kinh nghiệm cho việc áp dụng ở VN trong thời gian tới.

Từ khóa: Khu vực công, MTEF, chi tiêu trung hạn, tài chính công, ngân sách nhà nước.

1. Tính cấp thiết của vấn đề

Toàn cầu hóa hiện đang là xu thế tất yếu, khách quan, tác động mạnh mẽ tới tất cả các quốc gia, dân tộc, đến đời sống xã hội của cả cộng đồng nhân loại, cũng như cuộc sống của mỗi con người. Toàn cầu hoá không chỉ tạo ra cho các nước cơ hội, mà cả những thách thức to lớn về quá trình điều hành của chính phủ một nước. Khi quản lý một quốc gia thì việc tính toán sử dụng nguồn ngân sách nhà nước cho từng hoạt động, từng chương trình, từng đơn vị công và lớn hơn chính là dự tính cho từng năm. Tuy nhiên, trong thực tế thì giữa việc dự toán và số thực tế thường

có một khoảng cách lớn, dẫn đến sự không thể chủ động của chính phủ khi thu, chi các khoản (Vũ Sỹ Cường, 2012). Bên cạnh đó, quản lý chi tiêu công hiện đại đòi hỏi mô hình quản trị tài chính công phải đạt được 3 yêu cầu chính: Phân bổ các nguồn lực tài chính theo các mục tiêu phù hợp với thứ tự ưu tiên; các khoản chi tiêu đạt được mục tiêu và kết quả đề ra ban đầu; kỷ luật tài khóa tổng thể được tôn trọng. Từ đó, thế giới đã đề xuất việc sử dụng mô hình xác lập các khoản chi tiêu của chính phủ không chỉ trong thời gian một năm, mà tính toán dài hạn hơn, thường là từ ba đến năm năm. Mô hình này gọi là khuôn khổ chi tiêu trung hạn, gọi tắt là phương

pháp MTEF (Diamond, 2003). Đây là một quy trình soạn lập và xây dựng kế hoạch ngân sách minh bạch, trong đó đề ra giới hạn nguồn lực trung hạn được phân bổ từ trên xuống nhằm đảm bảo kỷ luật tài khóa tổng thể và đòi hỏi việc xây dựng dự toán chi phí thực hiện chính sách từ dưới lên, thống nhất với chính sách chi tiêu theo ưu tiên chiến lược. MTEF được xây dựng trên nhận thức nguồn lực tài chính của quốc gia có giới hạn và không tăng trong khoảng thời gian trung hạn nên cần phải áp dụng một mức trần ngân sách trong thời kỳ này (Heller, 2005). Áp dụng MTEF trong quản lý chi tiêu công nhằm khắc phục được tình trạng tăng

giảm ngân sách một cách tùy tiện, thiếu minh bạch trong phân bổ nguồn lực và không có ưu tiên rõ ràng.

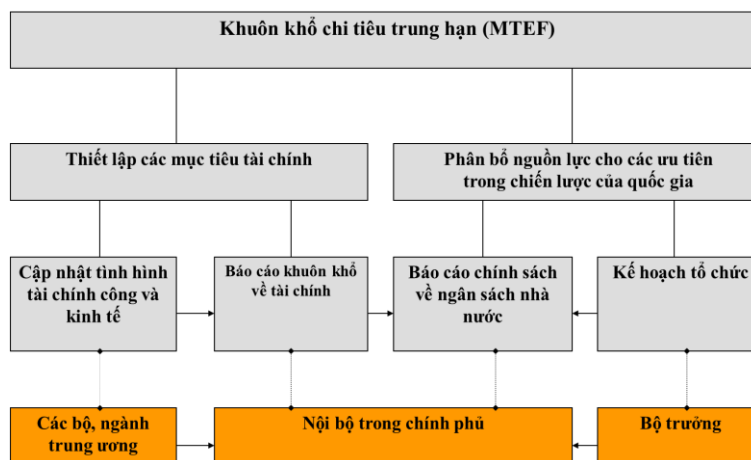
Khi sử dụng mô hình này thì việc lập kế hoạch chi ngân sách nhiều năm, sẽ khắc phục sự mất cân đối giữa các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội (Foster & Fozzard, 2000). MTEF cũng sẽ cho phép nâng cao hiệu quả chính sách tài khóa nhờ không gian tài khóa có tầm nhìn trung hạn, giúp cho việc lập kế hoạch và thực hiện chính sách tài khóa thuận lợi hơn và có sự gắn kết tốt hơn với các mục tiêu tài khóa trung hạn, khắc phục những bất cập giữa nhu cầu chi và khả năng hạn chế về nguồn lực, đảm bảo tính bền vững của tài khóa. Với những ưu điểm này thì bài viết sẽ tiến hành tìm hiểu khung lý thuyết cơ bản về MTEF cùng việc vận dụng tại một số quốc gia để có thể học tập một số kinh nghiệm cho VN thông qua ba phần nội dung sau đây.

2. Tổng quan lý luận về khuôn khổ chi tiêu trung hạn

Mô hình về khuôn khổ chi tiêu trung hạn được các quốc gia áp dụng đối với việc dự toán các khoản chi tiêu từ ngân sách nhà nước. Theo Alexander Hamilton (2013) thì ngân sách của một nước không chỉ dừng lại ở việc tính toán các con số, mà nó còn giúp phản ánh về tính chất ưu tiên, những nhu cầu, những cam kết của chính phủ đối với các chương trình đã, đang và sẽ thực hiện.

Vậy khuôn khổ chi tiêu trung hạn là gì? Theo Yan (2005) thì MTEF là một công cụ giúp liên kết giữa chính sách, kế hoạch và ngân sách trong một khoảng thời gian trung hạn (thường được hiểu là khoảng ba năm) tại cấp độ chính

Hình 1



phủ trung ương. Nó bao gồm việc hoạch định nguồn lực từ trên xuống và ước đoán từ dưới lên theo các chính sách hiện hành. MTEF sẽ giúp phản ánh, điều chỉnh sự phù hợp giữa những ưu tiên trong chính sách và ngân sách trong bối cảnh của việc lập ngân sách hàng năm; đồng thời nó sẽ hỗ trợ một cách tích cực đối với việc chuyển đổi ngân sách mỗi năm khi có sự thay đổi chính sách của quốc gia (EU, 2007). Qua đó, có thể hiểu được MTEF sẽ hướng đến 6 mục tiêu cụ thể đối với ngân sách của khu vực công như sau:

- Tăng cường kỷ luật tài chính bằng việc ước tính số dư thực chất hơn đối với kinh tế vĩ mô.
- Tích hợp thứ tự ưu tiên chính sách khác nhau vào ngân sách năm để đảm bảo tính thích hợp.
- Giúp phân bổ nguồn lực giữa các ngành khác nhau và giữa các đơn vị trong cùng ngành.
- Tiên đoán ngân sách dài hơi hơn từng ngành bằng việc cung cấp tầm nhìn từ 3 đến 5 năm.
- Thúc đẩy hiệu quả cho quá trình hoạt động và làm cho chất lượng tăng cùng chi phí giảm.
- Nhấn mạnh đến trách nhiệm

giải trình đối với các khoản chi tiêu công.

Đi sâu vào nội dung của lý thuyết MTEF trên thế giới, mô hình này đã đưa ra những hoạt động chính trong quá trình lập dự toán ngân sách theo một sơ đồ. Chính phủ các nước cần nhận thức rằng, thực chất MTEF và quá trình lập dự toán vừa là hai thành phần có tính chất tương đối tách biệt nhưng lại có quan hệ hỗ trợ nhau và kết hợp với nhau thành một chu trình thống nhất (Holmes & Evans, 2003). Nó giúp xây dựng khả năng, sự ưu đãi, phát triển cơ chế phản hồi từ các cơ quan, bộ ngành, và phân biệt rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn giữa cơ quan tài chính và các đơn vị công khác. Sơ đồ này được biểu hiện qua Hình 1.

3. Khuôn khổ chi tiêu trung hạn trong kế toán công ở một số quốc gia

Thông qua phần lý luận nêu trên, có thể nói một cách đơn giản là mô hình MTEF được xem là một quy trình phối hợp chặt chẽ giữa việc tính toán, xác định mức chi tiêu chung cho toàn bộ nền kinh tế ở cấp trung ương (còn gọi là kỷ luật tài khóa tổng thể) với

việc phân bổ hạn mức đó cho các bộ phận, các ngành theo thứ tự ưu tiên thực thi của khu vực đó. Toàn bộ quá trình phân bổ nguồn ngân sách nhà nước như vậy phải đặt trong một bối cảnh thời gian trung hạn thường là 3 năm thay vì lập cho hàng năm như truyền thống trước đây (Hương Thảo, 2012). Từ đó, MTEF đã được đưa vào thực hiện tại một số nước với những nội dung cơ bản như sau:

3.1. Thái Lan

Phương pháp MTEF được nước này đưa vào thực hiện từ năm tài khóa 2003. Quá trình này được chính phủ xác định là gồm 2 công việc, đó là ước đoán theo phương thức tính toán từ trên xuống (top-down) và tính toán từ dưới lên (bottom-up). Chu trình sẽ thực hiện 2 công việc cơ bản, đó là:

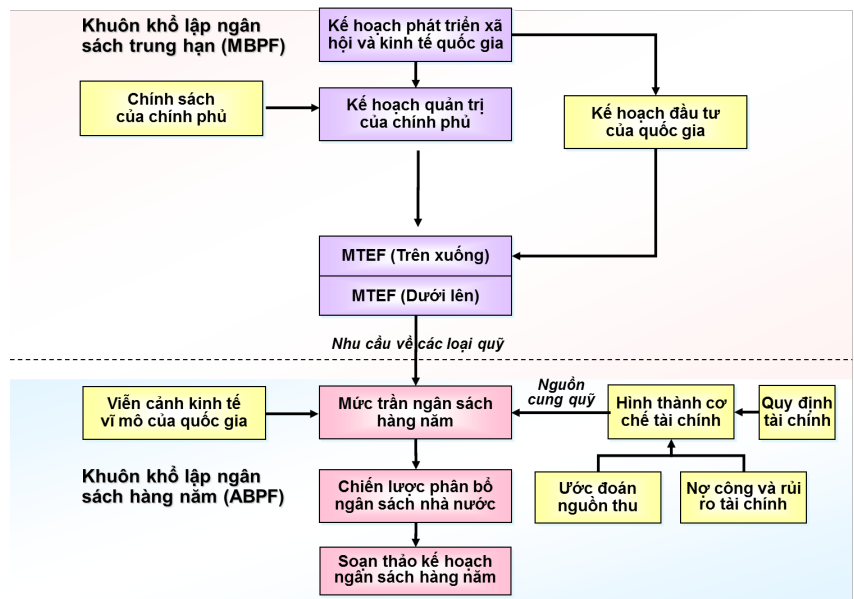
- Ước đoán tài chính vĩ mô: dùng để thiết lập mức trần ngân sách dựa vào các loại nguồn lực (như thuế hay các chính sách tài chính khác nhau); các hạn chế của quốc gia có thể chịu ảnh hưởng (như nợ chính phủ hoặc công nợ tiềm tàng) và các giả định chung cho nền kinh tế.

- Ước đoán trên cơ sở vi mô: việc này dùng để thiết lập mức chi tiêu dựa trên cơ sở của các chính sách đang tồn tại tại bất kỳ cấp độ nào.

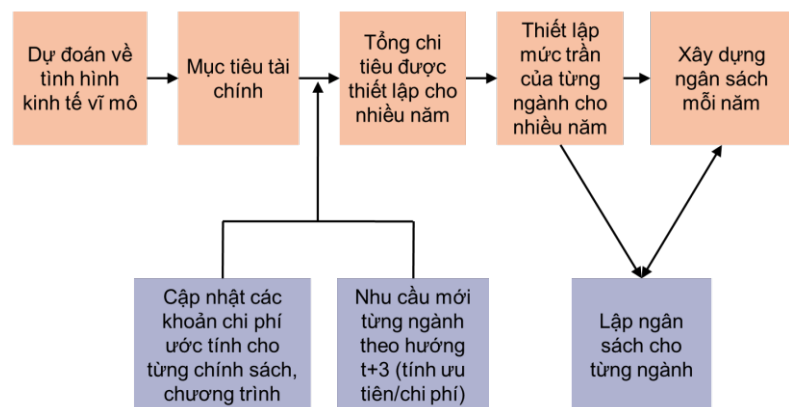
Với những công việc đó thì chính phủ Thái Lan đã thiết lập MTEF bằng việc thành lập hai loại khuôn khổ về ngân sách trước và chúng được thiết kế theo một quy trình thể hiện qua Hình 2

Dựa vào quy trình trên thì có thể thấy MTEF là nhân tố cốt lõi trong hệ thống chi tiêu của chính phủ, là sự kết nối giữa hai bộ phận trong một đất nước, đó là chính sách vĩ mô và mức ngân sách sử dụng (OECD, 2006). Từ đó, đi sâu vào

Hình 2



Hình 3



Nguồn: Ủy ban phát triển kinh tế xã hội quốc gia (NESDB)

quá trình MTEF của Thái Lan, đây là một chuỗi quy trình gồm 5 bước chính theo một sơ đồ như Hình 3

Thông qua mô hình của Thái Lan, có thể rút ra những bài học có giá trị là: dự đoán ngân sách trong thời gian của nhiều năm và thường là từ 2 đến 4 năm; hiểu biết được một cách khá đầy đủ về các cơ quan khác nhau thuộc chính phủ; giúp ổn định tình hình chính trị và kinh tế quốc gia (Schiavo & Tommasi, 1999).

3.2. Na Uy

Vương quốc Na Uy có nền chính trị xã hội ổn định, giáo dục phát triển nên có lực lượng lao động có trình độ khoa học kỹ thuật và tay nghề cao. Đây là quốc gia có hệ thống kinh tế xã hội ổn định và phát triển cao qua các năm tài chính. Na Uy là một quốc gia tương đối nhỏ với dân số chừng 4,6 triệu người, nhưng lại là nước xuất khẩu dầu lớn thứ ba trên thế giới. Na Uy là một trong những nước châu Âu đầu tiên ủng hộ VN ra nhập WTO.

Do đó, quan hệ song phương VN – Na Uy luôn có những bước phát triển tích cực. Quốc hội Na Uy đã thông qua “Chiến lược châu Á” nhằm tăng cường quan hệ chính trị và mở rộng hợp tác kinh tế, thương mại, văn hoá lâu dài với các nước ở khu vực này. Trong những năm qua, nền kinh tế thế giới gặp nhiều khó khăn và chịu ảnh hưởng không nhỏ bởi cuộc khủng hoảng kinh tế nhưng Na Uy vẫn giữ tốc độ phát triển khá tốt. Điều này có được do một trong những nguyên nhân là nước này có chiến lược trong việc sử dụng tiết kiệm nguồn ngân sách nhà nước.

Đi vào chi tiết, Na Uy đã thiết lập một mô hình lập ngân sách dựa trên kết quả hoạt động (gọi là Performance Based Budgeting – PBB). Mô hình này đã được thiết kế nhằm hướng đến việc thực hiện một cách nghiêm túc, mang tính kỷ luật tài chính cao liên quan đến khuôn mẫu kinh tế vĩ mô. Ngoài ra, một đặc tính mà mô hình này cũng mong đợi hướng đến chính là sự cam kết về chính trị hay nói một cách khác là kiểm soát chi tiêu theo kết quả đầu ra. Nội dung chính của mô hình PBB chính là dựa trên một nền tảng quan trọng, đó là phương pháp MTEF sẽ làm cơ sở cho việc dự toán. Xét về cấu trúc về tài chính công của quốc gia, cách thức tổ chức các cơ quan nhà nước được sắp xếp theo Hình 4.

Theo Le Houerou & Robert (2002), dựa vào kết cấu tổ chức của các cơ quan thuộc chính phủ, nước này đã vận dụng PBB cũng như MTEF vào quá trình quản lý ngân sách nhà nước và ghi chép trong kế toán các đơn vị công với 6 công việc chính có nội dung như sau:

- Hình thành các mục tiêu về hoạt động của các tổ chức công có

thể đo lường được.

- Sử dụng quy trình lập dự toán ngân sách theo hướng từ trên xuống.

- Phân cấp thực hiện ngân sách các đơn vị.

- Phân cấp việc quản trị nguồn nhân lực và chính sách quản lý số lượng, chất lượng nhân sự.

- Sử dụng nguồn lực hiệu quả hơn bằng việc đo lường chi phí một cách chính xác.

- Lập dự toán và thực hiện chế độ kế toán công theo cơ sở kế toán dồn tích.

Với những mảng phân hành do chương trình quản lý ngân sách và chỉ tiêu thực hiện như trên, có thể thấy rằng MTEF giúp cho ngân sách được lập dự toán theo gần như là khớp với thực tế phát sinh trong năm, giúp cho các thành viên của chính phủ có thể dựa quy định tài chính của quốc gia để dự đoán được tình hình chi tiêu trong năm hiện hành và những năm kế tiếp.

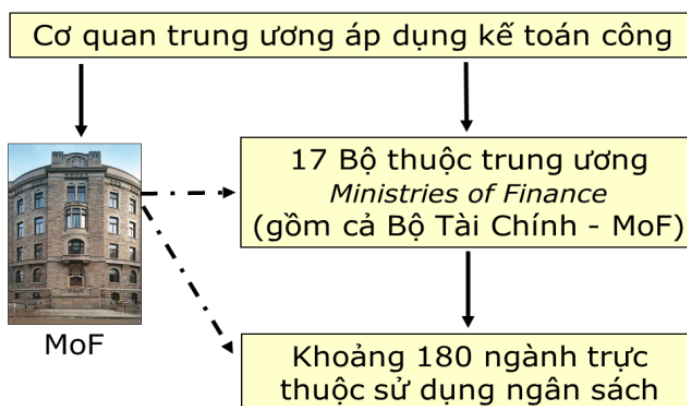
3.3. Áo

Tại nước này, quá trình cải cách tài chính công và quản lý ngân sách được điều hành thực hiện bởi Bộ tài chính. Đây là cơ quan được giao quyền để thực thi việc thiết lập các nội dung: chính sách tài khóa vĩ mô theo Luật về các định chế công, lập dự toán ngân sách trung ương và quy tắc thu chi ngân sách, văn bản về thuế và lệ phí, phương thức đánh giá tính hiệu quả của các chính sách kinh tế trong năm. Do quốc gia này cũng gặp một hạn chế trong ngân sách là tính lồng ghép giữa các cấp khá lớn, điều này tương đồng với VN, nên Áo đã quyết định tiến hành cải cách ngân sách liên bang theo 2 giai đoạn của hai năm là 2009 và 2013. Nội dung của hai giai đoạn này cụ thể như sau:

- Giai đoạn 1 vào năm 2009: điểm quan trọng đáng chú ý trong giai đoạn này chính là quá trình chuyển đổi việc lập ngân sách năm sang việc áp dụng mô hình MTEF. Mô hình này giúp chính phủ thiết

Hình 4

Quản trị chính phủ Trung ương tại Vương quốc Na Uy



lập được trần chi tiêu hàng năm và lập được dự toán thu chi trong thời gian 4 năm. Mô MTEF giúp xác định được các khoản chi tiêu chính xác đến 75% tổng chi, phần còn lại là các biến động của từng cơ quan bộ ngành.

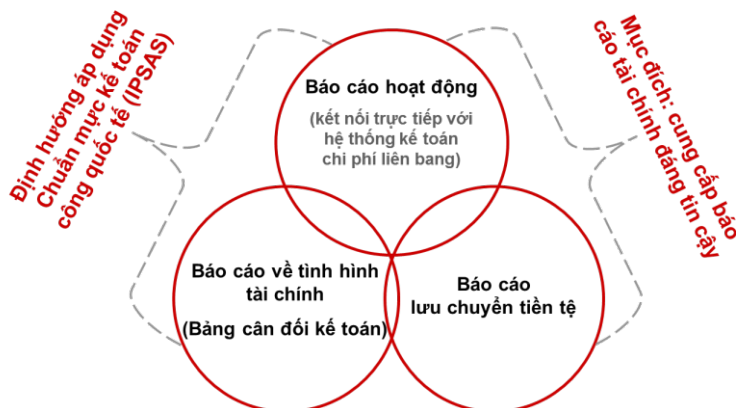
- Giai đoạn 2 vào năm 2013: Nội dung quan trọng được thực hiện cải cách trong năm này chính là việc chuyển đổi cơ sở kế toán của quốc gia, từ kế toán trên cơ sở tiền sang kế toán vừa cơ sở tiền và vừa cơ sở dồn tích. Với việc thay đổi này, chính phủ tập trung vào điều hành những việc sau: dự đoán tài chính dài hạn hơn trong thời gian lớn hơn 30 năm, xác lập kỷ luật tài khóa và các ưu đãi, lập ngân sách trên cơ sở hoạt động.

Các công việc được đưa ra trong từng giai đoạn nêu trên hướng đến bộ nguyên tắc cơ bản của ngân sách Áo, đó là TOTE. Cụ thể là 4 nguyên tắc: Minh bạch ngân sách (Transparency), tập trung vào đầu ra (Outcomes), trung thực và hợp lý (True and Fair) và hiệu quả ngân sách (Efficiency). Các nguyên tắc này sẽ tập trung cải cách chế độ kế toán và lập ngân sách năm theo Hình 5.

Sự phối hợp về các báo cáo trên là một đầu ra quan trọng mà phương pháp MTEF hướng đến. Ngoài ra, nếu nhìn một cách tổng thể thì chu trình ngân sách theo MTEF sẽ được minh họa bằng sơ đồ sau để qua đây có thể thấy được từng khâu trong việc tính toán mức ngân sách cho mỗi năm. (Hình 6)

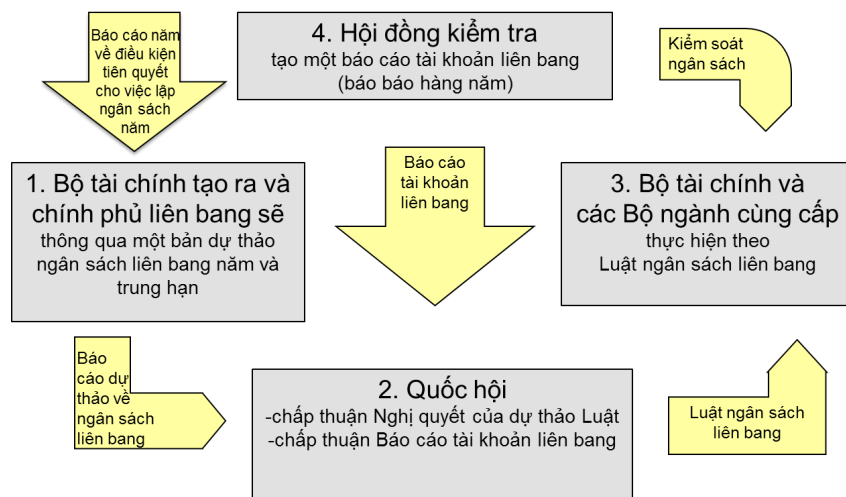
Tóm lại, MTEF là một cơ chế giúp phân bổ các nguồn lực công giữa các ngành và các hoạt động của một ngành trong phạm vi mức trần ngân sách xác định trước. Nói cách khác, MTEF giúp phân bổ nguồn tài chính công hạn chế phù

Hình 5



Nguồn: *Budgeting in Austria - Christina Schilhan (April, 2011)*

Hình 6



Nguồn: *Austrian Federal Ministry of Finance (2012)*

hợp với chính sách và các ưu tiên chiến lược của chính phủ trong một không gian tài khóa nhiều năm, có xét đến chi phí cơ hội của các quyết định.

3.4. Một số bài học kinh nghiệm cho VN khi thực hiện MTEF

Khung chi tiêu trung hạn là một quy trình minh bạch về hoạch định ngân sách và lập kế hoạch trong đó chính phủ và các cơ quan trung ương thiết lập các hợp đồng đáng tin cậy cho việc phân bổ các nguồn lực nhà nước theo những ưu tiên chiến lược mà vẫn đảm bảo được

kỷ luật tài chính tổng thể. Nhìn chung, MTEF là một phương pháp thiết lập ngân sách theo hướng tiếp cận khoảng thời gian trung hạn, thường là 3 năm và tiếp nối theo những năm sau đó. MTEF dùng để lập kế hoạch trong nhiều năm. Ngân sách năm sắp tới (N+1) sẽ nằm trong phạm vi ngân sách của một số năm. Kỳ kế hoạch trung hạn từ 3 đến 5 năm. Năm năm là tương đối thông dụng bởi vì nó phù hợp với khuôn khổ của các kế hoạch phát triển kinh tế xã hội năm năm, mà kế hoạch này được



xây dựng ở nhiều nước chuyển đổi. Tuy nhiên chất lượng và khả năng thực tế của bất kỳ một dự báo chi tiết và thu ngân sách cho bốn năm thường là rất hạn chế. Hơn thế nữa, MTEF được dùng cho toàn ngành. Một bộ thông số xây dựng MTEF không phải chỉ thể hiện cho các nguồn ngân sách mà còn sử dụng cho việc kiểm soát đơn vị nào sẽ chi tiêu các nguồn lực đó và liệu các nguồn này có phải trực tiếp từ bộ thông qua bộ chủ quản hoặc trực tiếp cho các thể chế có liên quan hay không, hay là từ các nguồn khác. Do đó, từ những công việc mà các nước đã thực hiện, có thể rút ra một số bài học và đặc điểm về các nội dung đã làm cho VN như sau:

- Khi thực hiện thiết lập theo mô hình MTEF, các nước thường phải theo 7 bước cơ bản như sau: ước tính sự phát triển của các nguồn lực, xác định được giới hạn các nguồn lực đó trong khuôn khổ trung hạn, lập chương trình cho các khu vực, xem xét tính khả thi các chương trình này, nộp các chương trình sau khi đã điều chỉnh cho chính phủ, quyết toán ngân sách và báo cáo quốc hội, rà soát và thực hiện quay vòng công việc.

- Thiết lập MTEF luôn gắn liền và có mối quan hệ chặt chẽ với quá trình cải cách tài chính công và kế toán thu, chi ngân sách nhà nước của một quốc gia. Theo đó, hướng đến việc hoàn thiện dần hệ thống kế toán thu, chi ngân sách VN và lập dự toán theo hướng dài hạn, thống nhất quản lý chi tiêu công giữa các đơn vị, vùng miền, tỉnh thành của quốc gia.

- Khi tiến hành cải cách tài chính và làm theo MTEF thì chính phủ các nước luôn hướng đến 6 nguyên tắc nền tảng, đó là: tính minh bạch và trách nhiệm giải trình; tính đầy đủ trong ngân sách; khả năng có thể dự đoán về nguồn lực và các chính sách; tính linh hoạt; tính có thể kiểm tra đối chiếu; tính hiện hữu và sự chia sẻ thông tin.

- Tiếp cận theo hướng hài hòa hoặc hội tụ với hệ thống chuẩn mực kế toán công quốc tế, bởi lẽ điều này sẽ mang lại sự minh bạch, rõ ràng trong ngân sách, giúp quá trình lập dự toán dễ dàng và số liệu sẽ phù hợp hơn với các chính sách hay chương trình mục tiêu hàng năm.

4. Kết luận

Con đường đưa MTEF vào

áp dụng trên diện rộng ở VN còn nhiều khó khăn và đề áp dụng MTEF thành công cần xây dựng lộ trình hợp lý và kế hoạch hành động khả thi ở cấp quốc gia, ngành và địa phương nhằm từng bước khắc phục các khó khăn, thách thức. Lập kế hoạch ngân sách trung hạn là việc cần làm để bảo đảm sự bền vững của nền tài chính quốc gia, trong đó hướng đến sự cân bằng giữa tích lũy và tiêu dùng, giữa tiết kiệm và đầu tư đồng thời cơ cấu lại nguồn thu. Khi có được kế hoạch chi tiêu trung hạn sẽ kiểm soát chi tiêu bền vững. Chi tiêu trung hạn được xây dựng dựa trên nhận thức nguồn lực tài chính của quốc gia. Để đạt được những kết quả cao hơn từ những nguồn lực hiện có đòi hỏi phải thiết lập các công cụ để phân bổ nguồn lực này phù hợp với mục tiêu chiến lược ưu tiên. Chi tiêu trung hạn là phương pháp soạn lập ngân sách được xác định trong một giai đoạn dài hơn, trong đó giới hạn nguồn lực tổng thể từ trên xuống và kết hợp với các dự toán kinh phí từ dưới lên, từ đó hợp thành chính sách chi tiêu được phân bổ phù hợp với các ưu tiên chiến lược đã được Chính phủ chấp nhận.

(Xem tiếp trang 100)