



Hội Thảo Quốc Tế Lần 3  
Quản lý để phát triển

*Hanoi, Vietnam – 5 – 8 Tháng 2, 2007*

**Lên Kế Hoạch và Lập Ngân sách:  
Liên Kết Giữa Chính Sách, Lên  
Kế Hoạch và Lập Ngân Sách**

**Tài Liệu Cơ Sở**

**Hội Thảo Quốc Tế Lần 3 về  
Quản Lý Để Phát Triển  
Hanoi, Vietnam**

**5-8 Tháng 2- 2007**



## Hội Nghị Lần 3: Quản Lý Để Phát Triển Chủ Đề: Lên Kế Hoạch và Lập Ngân Sách

“Mục tiêu mà không có kế hoạch thì chỉ là một mơ ước” Antoine de Saint-Exupéry

### Giới Thiệu

Phần này tóm tắt những chủ điểm chính liên quan tới việc tăng cường khả năng lên kế hoạch và lập ngân sách trong các tổ chức nhà nước, làm nền tảng cơ sở cho phiên họp về lên kế hoạch và lập ngân sách tại Hội Nghị Hà Nội về Quản Lý Để Phát Triển..

Có nhiều những lý do khác nhau thông thường hay được dẫn ra cho việc cải cách quy trình lên kế hoạch và lập ngân sách quốc gia, trong đó có bao gồm việc nâng cao khả năng cung cấp dịch vụ, sử dụng hiệu quả hơn các nguồn lực, sử dụng nguồn vốn tập trung có mục tiêu hơn và tăng cường trách nhiệm trong việc thực thi chính sách. Tuy nhiên nhiều chính phủ phải đối mặt với những khó khăn lớn trong quá trình cố gắng cải thiện quy trình lên kế hoạch và lập ngân sách cũng như trong việc tạo ra tính liên kết giữa hai quy trình này. Cơ bản các khó khăn thách thức bắt nguồn từ yêu cầu phải thiết lập được những chính sách rõ ràng, đảm bảo việc lập ngân sách phản ánh được các chính sách đó và chi tiêu phải theo đúng phân bổ đã đặt ra. Thách thức cũng bắt nguồn từ yêu cầu phải đo lường kết quả và đưa kết quả đó phản ánh vào trong quy trình hoạch định chính sách. Một số các câu hỏi đặt ra có liên quan đến những thách thức này, bao gồm:

- *Đâu là những nhân tố tích cực tương ứng và những kết cấu tổ chức hợp lý trong bối cảnh cụ thể của một nước? Đâu là những công cụ phù hợp để đạt được những kết cấu và nhân tố tích cực đó? Cần có những biện pháp khuyến khích gì để thiết lập được các kết cấu tổ chức đó? Làm sao để các kết cấu tổ chức này hoạt động được?*
- *Cách tốt nhất để thực hiện được việc lên kế hoạch ngân sách dài hạn hiệu quả là như thế nào? Những vấn đề chính về chính trị, kỹ thuật, và năng lực là những vấn đề gì?*
- *Bằng cách nào những công cụ chuẩn hóa ví dụ như các công cụ do chương trình Tăng Cường Trách Nhiệm Tài Chính và Chi Tiêu Chính Phủ (PEFA) cũng như chương trình “Nâng cao Phương Thức Tiếp Cận Cải cách Trách Nhiệm Tài Chính và Chi Tiêu Chính Phủ” do PEFA đưa ra có thể giúp các nước cải thiện quản lý hệ thống tài chính công của họ?*
- *Những thách thức và bài học cơ bản trong quá trình đưa ra thực thi việc lập ngân sách dựa trên kết quả thực tế là gì?*

Phần tiếp theo của tài liệu này xin cung cấp những phân tích tình huống ngắn gọn, tiếp theo là tổng quan về những chủ đề chính và những thách thức có liên quan cũng như kết quả phân tích báo cáo. Kết luận của tài liệu đưa ra một số điểm để thảo luận và hy vọng có thể tạo ra tranh luận tích cực cho hội nghị.

### Phân Tích Tình Huống

*Chất lượng của các vấn đề về Quản Lý Tài Chính Công để đảm bảo kết quả* Trong những năm gần đây, cộng đồng nghiên cứu làm việc về phát triển đã ngày càng nhận

thức rõ vai trò quan trọng mà hệ thống Quản Lý Tài Chính Công nắm giữ trong việc đạt được những mục tiêu quốc gia, đặc biệt là khi xét đến sự gia tăng tầm quan trọng của quản lý nhà nước và ngày càng coi hệ thống Quản Lý Tài Chính Công quốc gia là mục tiêu chính yếu của hỗ trợ phát triển

*Hệ Thống Quản Lý Tài Chính Công Quốc Gia đang dần được cải thiện.* Trong số 66 Hiệp Hội Phát Triển Quốc Tế (IDA) của các quốc gia nhận tài trợ được đưa vào báo cáo Global Monitoring gần đây, có 19 quốc gia đã cải thiện được số điểm của họ trong chỉ tiêu đánh giá hoạt động của các tổ chức và quốc gia (CPIA) về quản lý ngân sách kể từ năm 2001 đến 2004. Chỉ tiêu CPIA này đánh giá mức độ liên kết giữa ngân sách và các ưu tiên về chính sách, (trong đó có bao gồm chiến lược xóa đói giảm nghèo) cũng như chất lượng của hệ thống quản lý tài chính và báo cáo tài chính. Bên cạnh đó số liệu về 23 quốc gia có tham gia vào chương trình Các Quốc Gia Nghèo Nợ Nhiều (HIPC) cũng cho thấy có sự tiến bộ dần dần về quản lý tài chính công. Kết quả hoạt động của 23 quốc gia trong chương trình HIPC này đánh giá vào năm 2002 và 2004 trên cơ sở 3 chỉ tiêu của Quản Lý Tài Chính Công (Công thức Tính Ngân Sách, Thực Thi và Báo Cáo) đã cho thấy có mức tiến bộ 10% trên 15 chỉ số của HIPC<sup>1</sup> over trong thời gian 3 năm.<sup>2</sup>

*Một số quốc gia đã có thể đạt được những tiến bộ nhanh chóng trong thời gian ngắn.* Trong khi việc cải thiện hệ thống Quản Lý Tài Chính Công thường tốn rất nhiều thời gian ở những nước phát triển, một số nước đã có những tiến bộ nhanh chóng. Năm trong số 23 nước thuộc diện Nghèo Nợ Nhiều HIPC khi được đánh giá lại trong năm 2004 đã cho thấy có sự cải thiện đáng kể trong hoạt động của hệ thống Quản Lý Tài Chính Công (Mức cải thiện lên tới 20% hoặc hơn tương ứng với số gia tăng của hơn 3 tiêu chí đo lường đã đạt được năm 2004 so với 2002).

*Khung kết quả có tính ứng dụng cao hiện đã được áp dụng cho các hệ thống Quản Lý Tài Chính Công Quốc gia.* Ngoài việc thực thi theo dõi chỉ tiêu theo chương trình HIPC, các quốc gia đang ngày càng sử dụng nhiều hơn hệ thống khung đo lường kết quả dựa trên chỉ số có tính toàn diện cao hơn của PEFA, khung này theo dõi tiến bộ trong một quá trình. Khung PEFA có 28 chỉ số, đã được áp dụng ở 34 nước và sẽ có 50 nước dự kiến sẽ áp dụng tính đến cuối 2007. Các chỉ số bao trùm toàn bộ chu trình Quản Lý Hành Chính Công, từ lập ngân sách trên cơ sở các chính sách đã có, tính ổn định và khả năng kiểm soát trong thực thi ngân sách, phân định trách nhiệm, ghi chép báo cáo chi tiêu, cơ chế giám sát và kiểm soát từ bên ngoài, tính minh bạch và toàn diện cũng như độ tin tưởng của chu trình ngân sách.

### **Những Chủ Đề Chính trong Lên Kế Hoạch và Lập Ngân Sách.**

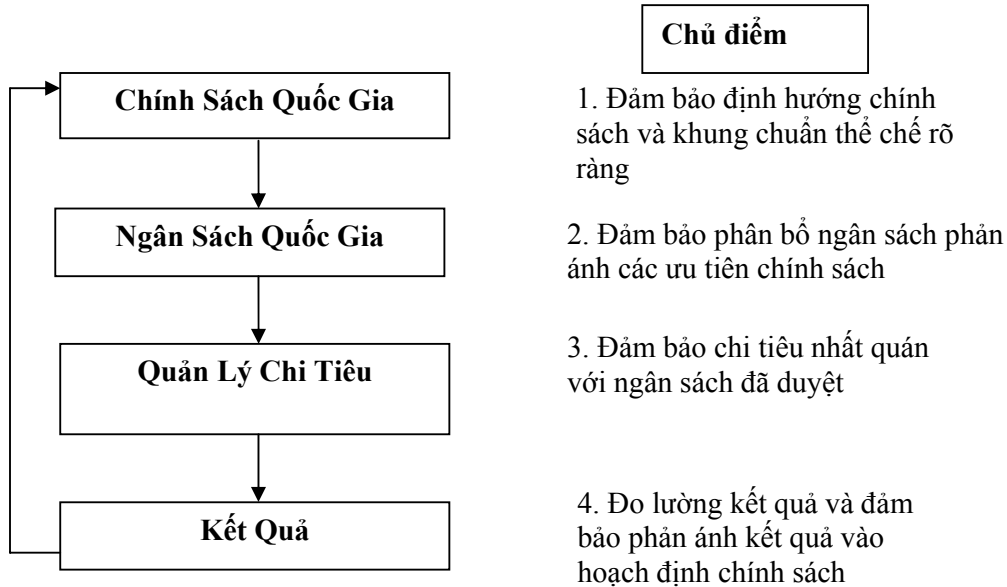
*Mối liên kết giữa lên kế hoạch, lập ngân sách và kết quả vẫn còn yếu.* Mặc dù có những tiến bộ kể trên, hầu hết các nước đang phát triển đã đầu tư nhiều vào việc cố gắng cải thiện hệ thống Quản Lý Tài Chính Công đều chỉ có những tiến bộ còn hạn chế trong việc liên kết cơ chế lập chính sách, lên kế hoạch và lập ngân sách? Đây là nguyên nhân? Có nhiều tài liệu trả lời câu hỏi này, và có rất nhiều nguyên nhân khác

<sup>1</sup> Ví dụ phân loại ngân sách, phản ánh tình hình ngân sách chi tiêu để xóa đói giảm nghèo, tần số báo cáo ngân sách trong năm, báo cáo chi tiêu ngân sách của các nhiệm kỳ trước, kết quả kiểm toán nội bộ và kiểm toán độc lập.

<sup>2</sup> Cách thức tính ngân sách đã cải thiện ở 9 quốc gia. 6 quốc gia cho thấy cải thiện trong việc thực thi ngân sách. Tình hình báo cáo ngân sách cải thiện nhiều nhất với số 14 quốc gia có tiến bộ rõ.

nhau có thể kể ra. Vấn đề chính xảy ra khi liên kết giữa chính sách và kết quả được minh họa trong Hình 1 dưới đây.

### Lập Ngân Sách và Kế Hoạch Tài Chính Để Đạt Kết Quả Tốt



#### 1. Định Hướng Chính Sách và Khung Thể Chế Rõ Ràng

*Việc thiết kế chính sách tổng quan và liên kết với nhau không dễ dàng gì và có thể đem lại những căng thẳng không thể tránh khỏi.* Ở nhiều nước chính sách xóa đói giảm nghèo (PRSS) mang lại khung phát triển chung. Nhưng cũng do tính tổng quan này mà phát sinh ra những thách thức, vừa ở góc độ phối hợp với các kế hoạch toàn diện và khu vực ngành nghề của chính phủ cũng như ở góc độ ưu tiên các mục tiêu có tính liên kết như mục tiêu tốc độ tăng trưởng, bảo vệ môi trường và xã hội, giải quyết các vấn đề về bình đẳng giới, và giảm nghèo.

Như một bản báo cáo chung đánh giá kết quả của Ngân Hàng Thế Giới và Quỹ Tiền Tệ Quốc Tế đã ghi nhận, quan hệ chặt chẽ giữa Chính sách xóa đói giảm nghèo của một nước với khung chi tiêu trung hạn của nước đó (MTEF) và quy trình ngân sách có thể hỗ trợ cho việc thực thi các ưu tiên về chính sách.<sup>3</sup> Báo cáo này cũng nhấn mạnh sự cần thiết phải có chính sách mở và cải thiện việc chịu trách nhiệm của các thể chế và cá nhân trong nước, từ đó đảm bảo có cơ hội tranh luận cởi mở về các chủ đề chính sách. Việc này, đòi hỏi phải có chứng cứ đầy đủ thông tin, có năng lực và có sự sẵn sàng về chính trị.

*Các quy trình ngân sách là hết sức quan trọng trong việc thực thi chính sách.* Ngân sách là công cụ chính để biến chính sách quốc gia thành hành động và là công cụ chính để đảm bảo trách nhiệm của quốc gia vì việc thực thi ngân sách chịu sự giám sát của luật pháp và kiểm toán độc lập. Liệu việc giám sát này có thực hiện được vai trò đó hay không còn tùy thuộc vào chất lượng của các thể chế và quy trình ngân sách. như minh chứng dưới đây.

<sup>3</sup> “Cân đối Trách Nhiệm và Tăng Cường Kết Quả.”

- Quy trình lên kế hoạch cần phải rõ ràng, tránh chồng chéo và đảm bảo các kế hoạch được tính toán chi phí thực tế, có hạ định về thời gian và khả thi.
- Phân bổ ngân sách vốn và ngân sách hoạt động cần phải thực hiện thống nhất nhằm đảm bảo phân bổ hợp lý nguồn lực. Thông thường sẽ dễ thực hiện được điều này hơn nếu cùng một thể chế chịu trách nhiệm về ngân sách vốn và ngân sách hoạt động.
- Các quan hệ và quy định về trách nhiệm phải rõ ràng, bao gồm cả việc ủy quyền và quan hệ báo cáo hành chính rõ ràng.
- Quan hệ quy định về trách nhiệm phải hết sức rạch ròi, có các kế toán viên theo dõi quá trình chi tiêu ngân sách của chính họ và chịu trách nhiệm về việc sử dụng đúng theo quy trình và giá trị tiền bạc của các khoản chi tiêu đó.
- Có những quy trình kiểm toán độc lập và chất lượng cao để có phản hồi kịp thời vào quy định pháp luật liên quan đến chi tiêu chính phủ.

Ngược lại, khi các quy trình và thể chế hoạch định chính sách, kế hoạch và ngân sách phân tán rời rạc, việc cải thiện về mặt kỹ thuật không có khả năng đủ củng cố hợp lý cho hệ thống hoạch định và phân bổ ngân sách. Hơn nữa, để có những cải thiện đáng kể sẽ rất mất thời gian và đòi hỏi phải có sự hỗ trợ cao của chính phủ và các hệ thống thường phạt phù hợp.

*Quy định về trách nhiệm trong nước đối với thực thi chính sách đặt ra một thách thức.* Đặc biệt với những quốc gia phụ thuộc nặng nề vào viện trợ, quy định về trách nhiệm thường bị thiên lệch theo hướng ưu tiên các yêu cầu của các nhà tài trợ vì cơ chế trách nhiệm trong nước thường yếu kém. Quy định rõ ràng về trách nhiệm của Quốc Hội, Nhà Nước, Bộ Tài Chính và Các Bộ, Cục liên quan sẽ củng cố quan hệ trách nhiệm trong nước. Cần phải có phân định rõ ràng về vai trò cấp bậc quyền lực, và trách nhiệm của các tổ chức và cơ chế hoạt động. Khi trách nhiệm bị phân tán và không rõ ràng, ví dụ như khi viên chức kế toán không kiểm soát được việc sử dụng nguồn lực, việc chịu trách nhiệm trước các chủ thể lợi ích trong quốc gia đó sẽ bị suy giảm..

*Các tổ chức phi chính phủ và dân sự có thể đóng vai trò quan trọng trong củng cố trách nhiệm của quốc gia.* Các tổ chức dân sự có thể đóng góp cho quá trình phát triển chính sách và theo dõi kết quả chi tiêu ngân sách nhà nước. Trong khi Quy Trình PRS thông thường công nhận tầm quan trọng của các tổ chức dân sự và đưa cả những ứng dụng về tham khảo ý kiến của các tổ chức này, việc phản ánh và đưa các kết quả tham khảo ý kiến này vào quản lý nhà nước và gia tăng quyền lực của dân chúng cũng như việc thực thi các chương trình tỏ ra khó hơn nhiều. Một phần điều này phản ánh thách thức của quá trình ưu tiên chính sách, vì nhiều tổ chức dân sự có những ưu tiên trọng điểm cụ thể cũng như hạn chế nhất định về năng lực.

## **2. Đảm bảo phân bổ ngân sách phản ánh ưu tiên về chính sách**

*Việc nối kết giữa chính sách và nguồn lực là hết sức quan trọng.* Mọi người đều công nhận đa phần các chính sách đòi hỏi một loạt các hành động bổ xung để đạt được mục tiêu đề ra, cũng có nghĩa là những chi phí phát sinh trong những năm tới. Do hầu hết ngân sách đều được kết cấu theo cơ sở ban ngành thay vì chương trình, khó có thể tạo ra được liên kết trực tiếp giữa mục tiêu chính sách và số tiền cần thiết để đạt được các

mục tiêu này. Hậu quả là có những yếu kém hiển nhiên trong việc phụ thuộc quá nhiều vào ngân sách thường niên để lên kế hoạch và thực hiện.

*Vai trò của MTEF.* MTEF mang lại khung ngân sách giúp có thể cải thiện tình hình lập ngân sách bằng cách liên kết các kế hoạch chi tiêu cấp cơ sở trong phạm vi giới hạn ngân sách phù hợp. Một yếu tố chính của MTEF là MTEF thể hiện các kế hoạch cuốn chiếu, thông thường trong vòng 3-5 năm, tiến hành hàng năm với năm đầu tiên là ngân sách và các năm khác là dự đoán chi tiêu. Mặc dù việc này được công nhận là một cách thức có tiềm năng, thực tế việc thành lập các MTEF là khó khăn và thực hiện thường mất thời gian nhiều hơn so với dự kiến. Có ba yếu tố ảnh hưởng tới thành công:

- Xác định một cách đáng tin cậy quy mô của hạn chế về ngân sách (nhiều nước gặp phải tình hình thương mại không ổn định và giá cả hàng hóa khó tiên liệu cũng như khó xác định trước mức viện trợ họ nhận được);
- Đảm bảo kế hoạch theo khối ngành sử dụng những giả định chung (ví dụ các kế hoạch đều tính đến lạm phát và tăng giá lao động trong ngành), do vậy có thể so sánh được các ước tính chi phí của các ngành này với nhau và
- Đạt được mức đánh đổi chính trị cân đối giữa các khu vực và thể chế.

*Các quốc gia cũng khác nhau về mức độ thực hiện MTEF.* Thường các ngành có tác động trực tiếp lên MDG (như Y Tế và Giáo Dục) nhận được hỗ trợ và có những kế hoạch chi tiêu thực tế và tốt hơn những ngành nhận được tài trợ ít hơn. Trong một số trường hợp, các tập trung hạn hẹp về ngành của các nhà tài trợ cũng gây ra rắc rối, khi các kế hoạch ngành không thực hiện được được trình ra Bộ Tài Chính. Báo Cáo PRS năm 2005 đã nhận định rằng “các đối tác phát triển cần nhận thức được điều kiện thực tế địa phương và những khả năng hiện có dành cho gánh nặng cải cách quá nhiều tiến hành đồng thời thông qua những chương trình thiếu kết hợp và đồng bộ. Điều này đòi hỏi phải phối hợp các nỗ lực xây dựng năng lực dựa trên nhu cầu.”

*Hệ thống lên kế hoạch quốc gia tiếp theo đó lại đặt ra một thách thức cụ thể* Cải thiện việc lập hệ thống kế hoạch và ngân sách cần phản ánh các cấp khác nhau của chính phủ. Ở hầu hết các nước, chính phủ được tổ chức thành hai, ba hoặc nhiều cấp hơn. Ở những kết cấu chính phủ liên bang như Ethiopia, Ấn Độ, Indonesia, Nigeria, và Pakistan—các khoản tài trợ cả gói được cấp cho các cấp bang và khu vực. KHó có thể thực thi các ưu đãi chính sách quốc gia khi đa phần hoạt động thực thi lại nằm trong tay các cấp chính phủ thấp hơn có quyền sử dụng nguồn lực ngân sách. Việc hài hòa và đồng bộ hóa hệ thống thông tin tài chính của chính quyền bang và tỉnh thành có thể đặt ra những thách thức và vấp phải sự phản đối cản trở của những người cho rằng quyền độc lập của họ bị hạn chế bởi các cơ chế chuẩn hóa. Cần phải đạt được sự nhất trí về mục tiêu và quy trình cũng như kế hoạch của những người sẽ thực thi các kế hoạch đó thông qua các quy trình lên kế hoạch có tính tổng thể.

*Đảm bảo thực hiện ngân sách trung hạn tốt.* Một ví dụ rõ ràng là chương MTEF thông qua nỗ lực toàn quốc gia trong môi trường chính phủ đa cấp và phi tập trung hóa khá cao ở Miền Nam, đem lại khả năng tiếp cận cho công chúng qua Internet đối với Quy Định Chính Sách Ngân Sách Trung Hạn và những ước tính đi kèm<sup>4</sup> Hơn nữa chương trình này thực hiện kiểu cuốn chiếu, mang lại phản hồi ứng dụng vào quy

<sup>4</sup> Xem <http://www.treasury.gov.za>.

trình chuẩn bị ngân sách dự trên kết quả đạt được cũng như kết quả giải ngân. Bên cạnh việc cải thiện phân bổ nguồn lực, chương trình còn tăng cường quản lý nhà nước và quyền lực của nhân dân thông qua việc nhấn mạnh các mục tiêu ngành.

### **3. Đảm bảo rằng việc tiêu dùng phù hợp với ngân sách được phê duyệt**

*Sự tin cậy ngân sách* tùy thuộc chủ yếu vào sự quản lý cần thiết để duy trì các kỷ luật tài khoá cũng như chất lượng hệ thống quản lý tài chính công, đặc biệt là việc thực hiện ngân sách, tài trợ ngoài ngân sách, và khả năng dự báo và lên khung thời gian cho việc giải ngân tài trợ. Các điều kiện tiên quyết bao gồm một hệ thống ngân khố và kế toán ghi chép chính xác các chi tiêu và cung cấp kịp thời các báo cáo; một nền văn hoá quản lý trong chính phủ sử dụng các báo cáo tài chính thường kỳ và kịp thời để quản lý việc chi tiêu và lập kế hoạch; và dự báo doanh thu ngân sách thực tế tránh “căng thẳng ngân khố” và các cắt giảm không dự báo trước được trong quá trình thực hiện ngân sách. Với điều kiện toàn bộ ngân sách là thực tế, yêu cầu chính là phải đảm bảo ngân sách toàn diện và được thực hiện một cách kịp thời, với các khoản giải ngân xuất phát từ bộ hoặc cơ quan tiêu dùng vào đúng thời điểm. Một số quốc gia, chẳng hạn như Tanzania, đã đạt được những cải thiện đáng kể về thực hiện ngân sách. Một số quốc gia khác lại thấy rằng sự tiến triển là một vấn đề, thường là do sự can thiệp chính trị. Việc trông cậy thường xuyên vào ngân sách bổ sung và các điều chỉnh tương tự trong năm đã làm bật lên điển hình các vấn đề cùng với việc thực hiện ngân sách.

*Cải thiện quản lý tài chính công* là quan trọng đối với cải thiện sự tin cậy của ngân sách và trách nhiệm giải trình chi tiêu. Sau khi thực hiện theo dõi chi tiêu HIPC, Ngân hàng thế giới cùng với các đối tác khác đã nỗ lực rút kinh nghiệm từ cải cách PFM. Một số các yếu tố có ảnh hưởng tiêu cực đến tiến triển PFM của quốc gia, bao gồm:

- Trình tự cải cách không phù hợp, xuất phát từ việc chính phủ bị áp lực hoặc khó khăn tài trợ khi xác định con đường cải cách.
- Cách tiếp cận chưa hoàn thiện đối với cải cách và sự lãnh đạo hạn chế trong chính phủ.
- Các công cụ chẩn đoán và gánh nặng của các quốc gia về các sản phẩm chẩn đoán và kế hoạch hành động.
- Giám sát hạn chế về tiến độ (tập trung quá mức vào đầu vào), điều này không thúc đẩy việc tiếp thu các kinh nghiệm hoặc tập trung vào các kết quả.
- Khả năng và xây dựng khả năng.
- Nhấn mạnh thường xuyên vào cải cách kỹ thuật hạn hẹp so với các thay đổi hệ thống.

Rút ra bài học về thành công và thất bại, Ngân hàng thế giới và các đối tác trong chương trình PEFA đã triển khai “Cách tiếp cận tăng cường đối với cải cách PFM”<sup>5</sup> Ba trụ cột của cách tiếp cận bao gồm:

<sup>5</sup> Xem [www.pefa.org](http://www.pefa.org). PEFA là mối quan hệ đối tác giữa Ngân hàng thế giới, Ủy ban Châu Âu, Ủy ban phát triển quốc tế của Vương quốc Anh, Bộ Ngoại giao Pháp, Bộ Ngoại giao hoàng gia Na Uy, Quỹ tiền tệ quốc tế, và Chương trình hợp tác chiến lược với Châu Phi.

- *Một chương trình do quốc gia chỉ đạo* — một chương trình cải cách PFM do quốc gia chỉ đạo, kết hợp chiến lược cải cách, kế hoạch hành động và phân phối các kết quả. Đây là yếu tố hàng đầu trong cách tiếp cận, và liên quan đến sự phát triển mối quan hệ đối tác hiệu quả giữa chính phủ và nhà tài trợ để hỗ trợ giới lãnh đạo quốc gia và quyền sở hữu. Ví dụ, ở Tanzania, tiến trình xem xét chỉ tiêu công do chính phủ chỉ đạo được quản lý bởi nhóm công tác chung PER giữa chính phủ/ nhà tài trợ / tổ chức dân sự. Mỗi năm, công tác PER bao gồm việc xem xét ngân sách và phân tích sâu rộng các vấn đề lựa chọn về chính sách và quản lý được các nhà tài trợ hỗ trợ. Chính phủ đã chuyển giao Ban thư ký hỗ trợ công việc này cho Bộ tài chính.
- *Một chương trình hỗ trợ phối hợp* — một chương trình phối hợp, thực hiện trong nhiều năm về công tác PFM hỗ trợ và phù hợp với chương trình cải cách PFM của chính phủ. Điều này được triển khai từ một cuộc đối thoại giữa chính phủ và các nhà tài trợ, và phối hợp công tác phân tích và tư vấn, hỗ trợ kỹ thuật, hỗ trợ tài trợ, và đào tạo - tất cả đều được phân kỳ phù hợp trong trung hạn. Ở Madagascar, chính phủ đã triển khai một kế hoạch hành động tăng cường các kiến nghị cải cách PFM các chẩn đoán khác nhau (bao gồm các đánh giá của bản thân chính phủ; đánh giá tín tin cậy tài chính quốc gia của Ngân hàng thế giới, hoặc CFAA; báo cáo đánh giá mua sắm tại quốc gia của Ngân hàng thế giới; và báo cáo hỗ trợ kỹ thuật của IMF). Chính phủ hy vọng các nhà tài trợ sẽ sắp xếp chương trình công việc của họ phù hợp với kế hoạch hành động này.
- *Giám sát kết quả thông qua một nguồn thông tin chung.* Khung công việc đánh giá thực hiện PFM của PEFA là một đánh giá khách quan, dựa vào chi số và là công cụ giám sát được triển khai để cung cấp một nguồn thông tin chung về quá trình thực hiện PFM cho chính phủ, các nhà tài trợ và các đối tượng tham gia khác ở cấp quốc gia. Khung công việc tập trung vào kết quả cải cách về cải thiện thực tế trong thực hiện các hệ thống hơn là trong bản thân các hệ thống.
- *Các công cụ giám sát cải tiến.* Ngân hàng thế giới đã nhiều năm ủng hộ cải cách PFM thông qua các quá trình đánh giá như Xem xét chỉ tiêu công cộng (PER), CFAA, và CPAR. Quá trình đánh giá HIPC, cùng với vai trò ngày càng tăng lên của hỗ trợ ngân sách, đã làm bật lên nhu cầu đối với một công cụ áp dụng nhẹ nhàng hơn có thể áp dụng để đánh giá các hệ thống PFM. Điều này dẫn tới việc hình thành đơn vị PEFA, có nhiệm vụ phát triển Khung công việc đánh giá quá trình thực hiện (PAF).<sup>6</sup> PEFA sử dụng 28 chỉ số để đánh giá các hệ thống PFM (và thêm 3 chỉ số nữa về tập trung vào chỉ số nhà tài trợ). Hệ thống chấm điểm đã được cụ thể tới mức có thể, để những người thực hiện đánh giá có ít sự khác biệt.

#### 4. Các kết quả đánh giá và phản hồi các kết quả này vào quá trình lập chính sách

*Tạo động lực.* Một hệ thống lập kế hoạch và ngân sách hiệu quả dường như tạo ra các động lực tích cực đối với tất cả các đối tượng tham gia chính, và sẽ:

- khuyến khích và tặng thưởng việc phân bổ nguồn lực dựa vào lập kế hoạch hợp lý và nhu cầu;

<sup>6</sup> Xem [www.pefa.org](http://www.pefa.org).

- cung cấp luồng thông tin kịp thời và thực tế cho các chuyên gia đưa ra quyết định và những người chịu trách nhiệm đối với việc giám sát và đánh giá hiện tại các kết quả;
- tạo ra động lực để đạt được giá trị cho tiền, thông qua quá trình mua sắm hiệu quả;
- giúp quản lý việc bố trí nhân sự cho khu vực công cộng và hệ thống trả lương hiệu quả; và
- tặng thưởng cho việc thực hiện tốt và phạt việc thực hiện tồi, bao gồm cả hình phạt có hiệu quả đối với những người lạm dụng ngân quỹ công.

*Quản lý thực hiện và lập ngân sách có thể được tiếp cận từ những cách khác nhau.* Các công cụ khác nhau đã được triển khai để hỗ trợ quá trình này, bao gồm sử dụng việc lập ngân sách xuất phát từ mức không, áp dụng các hình thức khác nhau về thoả thuận thực hiện, giới thiệu kiểm tra và cân đối, và các nỗ lực chung để tăng cường tính minh bạch. Một khảo sát về các quốc gia có thu nhập cao và trung bình được lựa chọn cho thấy xu hướng chung trong cải cách ngân sách (xem Hộp 1), một vài quốc gia trong số đó dường như hướng ngân sách đến thực hiện lớn hơn.

*Quản lý thực hiện và lập ngân sách liên quan đến nhiều đối tượng.* Để đạt được cách tiếp cận hiệu quả dựa vào quá trình thực hiện, một loạt các đối tượng cần ủng hộ, bao gồm Nội các, Ủy ban dịch vụ dân sự (hoặc tương đương), và các bộ liên quan và các sở có chi tiêu khác. Do đó, không thể chỉ dành riêng cho cán bộ kỹ thuật trong Bộ tài chính. Hơn nữa, cần có thời gian cho chương trình đan chéo này phát triển động lực, và các đối tác phát triển cần đánh giá yêu cầu cho hỗ trợ bền vững trong lĩnh vực này.

#### **Hộp 1: Khảo sát các xu hướng cải cách gần đây**

Gần đây đã tiến hành một số công việc để làm mốc chuẩn hệ thống PFM và đánh giá các xu hướng cải cách. Một nghiên cứu McKinsey 2003 gồm 7 yếu tố của 7 bộ tài chính (Australia, Brazil, Malaysia, Singapore, Thái Lan, Anh, Mỹ) cho thấy một trọng tâm đối với định hướng thực hiện trong quản lý ngân sách. Nghiên cứu thấy rằng:

- Tất cả đều đã tiến hành bước “trao quyền” cho các bộ liên quan và các nhà quản lý chuyên môn
- Tất cả đều đã nỗ lực đáng kể để tăng cường kiểm toán bên ngoài
- Tất cả đều áp dụng các biện pháp để tránh đưa ngân sách đầu vào theo định hướng kết quả thực hiện hoặc ngân sách đầu ra.
- Hầu hết đều áp dụng các biện pháp để cải thiện tính minh bạch về các quá trình và thông tin
- Sáu quốc gia đã nỗ lực để phân tách phát triển chính sách với giám sát với quá trình thực hiện.
- Tất cả đều áp dụng các biện pháp mạnh mẽ củng cố các chức năng tương tự, đặc biệt là quản lý tiền mặt và nợ
- Hầu hết đều áp dụng một số biện pháp về kiểm tra và cân đối lớn trong các chức năng của Bộ tài chính.

*Nguồn:* “Chuyên gia MOF: Các kiến nghị về tổ chức và thực hiện”, báo cáo mật cho Bộ Tài chính của Indônêsiá, 18/6/2003.

*Phát triển các chỉ số.* Việc sử dụng các chỉ số SMART (cụ thể, có thể đánh giá, có thể thực hiện được, phù hợp, và ràng buộc về thời gian) được thực hiện một cách rộng rãi. Tuy nhiên, trong thực tế, có thể khó xây dựng các chỉ số về kết quả và các chỉ số trung gian kết nối chi tiêu với kết quả, thậm chí trong một bộ. Nhiều chỉ số cấp cao (như giảm phạm vi nghèo tuyệt đối) có liên quan đến nhiều hơn một lĩnh vực và gây ra vấn đề về quyền hạn được giao. Hậu quả là ngày cơ sở đáng tin cậy không đạt được

hoặc không toàn diện: các khảo sát hộ gia đình nhìn chung được tiến hành một vài năm một lần chứ không phải là hàng năm, và sự khác biệt trong thiết kế và thực hiện đã cản trở các phân tích hiệu quả kết quả. Thông tin có thể phản hồi cho quá trình lập chính sách cũng dựa vào các công cụ giám sát nghèo đói đánh giá việc đạt được các kết quả. Hầu hết các thông tin này không được kết nối với thông tin ngân sách về thực hiện tài chính, do đó rất khó để kết nối việc giải ngân với các kết quả dịch vụ.

*Kết nối với quá trình ra quyết định.* Một điểm yếu chủ yếu là giám sát các kết quả ở các nước đang phát triển là không có sự kết nối với quá trình đưa ra quyết định. Do đó, điều quan trọng là việc đánh giá các chỉ số phải được tiến hành đúng thời điểm trong năm tài chính. Thông thường các đánh giá cần phải được thực hiện trong năm tài chính để đảm bảo rằng các số liệu thống kê từ năm trước được đối chiếu và phân tích, đủ sớm để đảm bảo rằng chúng có thể thông tin về quá trình lập các ưu tiên và chuẩn bị ngân sách cho ngân sách của năm tiếp theo. Điều này thông thường khoảng từ 4 đến 6 tháng của năm tài chính. Để phản hồi có hiệu quả vào chu kỳ lập chính sách, các chỉ số cần phải được lựa chọn và có mục tiêu rõ ràng đối với quá trình đưa ra quyết định.

## **Kết luận**

Tài liệu này đã khai thác các vấn đề quan trọng về cải cách ngân sách và một vài vấn đề của thông điệp liên kết. Cở sở của tất cả các vấn đề này là các hệ thống chỉ có thể được tăng cường và sử dụng có hiệu quả nếu quốc gia này thực sự mong muốn làm. Một thách thức chính trong chương trình cải cách là phải giải quyết các vấn đề liên quan đến các động lực cơ sở cần thiết để tạo ra ngân sách có thể dự báo và tin cậy hơn phù hợp hơn với các ưu tiên quốc gia. Việc tạo thuận lợi từ bên ngoài có thể hỗ trợ, nhưng cần phải xây dựng đồng thuận quốc gia để quá trình này phù hợp mỗi quốc gia. Phiên tổng thể và phiên chi tiết tại Vòng Hà Nội tạo một cơ hội để chia sẻ kinh nghiệm và xác định thực tiễn tốt nhất và cách thức phù hợp nhất để tiến lên.

## **Kiến nghị các điểm cần thảo luận**

### **Ngân sách và cơ cấu thể chế**

Những cải cách nào trong sắp xếp thể chế mà chính phủ cần phải xem xét để đạt được lợi ích lớn nhất, và làm thế nào các đối tác phát triển có thể hỗ trợ những cải cách này? Làm thế nào để xây dựng sự đồng thuận lớn đằng sau cải cách ngân sách?

### **Lập ngân sách cho nhiều năm**

Phạm vi để chia sẻ kinh nghiệm giữa các quốc gia về làm thế nào để phát triển một MTEF thành công là rất đáng kể. Những công việc nào và nên tránh những gì? Ai nên chỉ đạo? Ở phạm vi nào đây là một quá trình kỹ thuật và ở phạm vi là quá trình chính trị? Vai trò của các bộ trung ương, bộ chuyên ngành, tổ chức dân sự và nhà tài trợ là gì?

### **Cải thiện quản lý tài chính công**

Được sử dụng hiệu quả, cách tiếp cận PEFA nên giúp các nước giám sát việc thực hiện PFM theo thời gian và so sánh với các công cụ so sánh khu vực. Điều này có xảy ra hiện nay không? Các nước có tin rằng điều này được áp dụng tích cực hoặc đại diện cho việc quay trở lại quá trình giám sát PFM được áp đặt từ bên ngoài, liên kết thường xuyên với tính điều kiện không? Làm thế nào để quyền sở hữu quá trình

PEFA được tối đa hoá ở cấp quốc gia, và liên kết với các chiến lược và quá trình quốc gia? Cụ thể hơn:

- Các quốc gia có thể lãnh đạo trong quá trình phối hợp các nhà tài trợ cho quá trình thực hiện một hệ thống PFM hiệu quả hơn, như đã thực hiện ở Tanzania, Uganda và Việt Nam không?
- Các quốc gia có thể tự phát triển chiến lược cải cách PFM thực tế phản ánh nhu cầu cải cách ngay, như đã thực hiện ở Ghana và Tanzania không?
- Các quốc gia có thể khai thác tốt hơn tất cả các nguồn lực quốc gia, trong và ngoài chính phủ, để xây dựng các hệ thống PFM có hiệu quả hơn, tự chỉnh sửa không?

### **Các kết quả thưởng**

Các thách thức chính trong việc giới thiệu quá trình lập ngân sách dựa vào thực hiện là gì? Cái gì đại diện cho “thực tiễn tốt”? Các nhà tài trợ có hỗ trợ đầy đủ trong lĩnh vực này không?