

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

90230007V
VL00003205



VIỆT NAM

QUẢN LÝ CHI TIÊU CÔNG

ĐỂ TĂNG TRƯỞNG VÀ GIẢM NGHÈO

ĐÁNH GIÁ TỔNG HỢP CHI TIÊU CÔNG

ĐẤU THẦU MUA SẮM CÔNG VÀ TRÁCH NHIỆM TÀI CHÍNH 2004

TẬP 1: CÁC VẤN ĐỀ LIÊN NGÀNH

T.1 - 2005

VL00003205

BÁO CÁO CHUNG CỦA CHÍNH PHỦ VIỆT NAM VÀ NGÂN HÀNG THẾ GIỚI
VỚI SỰ HỖ TRỢ CỦA NHÓM CÁC NHÀ TÀI TRỢ CÙNG MỤC ĐÍCH

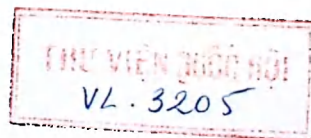
Nhà xuất bản Tài chính

VIỆT NAM

**QUẢN LÝ CHI TIÊU CÔNG
ĐỂ TĂNG TRƯỞNG VÀ GIẢM NGHÈO**

**ĐÁNH GIÁ TỔNG HỢP CHI TIÊU CÔNG,
ĐÁU THẦU MUA SẮM CÔNG VÀ TRÁCH NHIỆM TÀI CHÍNH 2004.**

Tập 1: CÁC VẤN ĐỀ LIÊN NGÀNH



**Báo cáo chung của Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới
với sự hỗ trợ của Nhóm các nhà tài trợ cùng mục đích**

Tháng 4 năm 2005

Các từ viết tắt

ADB	Ngân hàng Phát triển châu Á
AFD	Quỹ Phát triển châu Á
AFTA	Khu vực Mậu dịch tự do ASEAN
AGRMM	Nhóm Tư vấn về Quản lý và Bảo trì đường bộ
ASEM	Hội nghị Thượng đỉnh Á- Âu
BCDGD/MSM	Báo cáo Đánh giá đấu thầu mua sắm công quốc gia
BCPT 2004	Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2004
Bộ NNPTNT	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
Bộ GDĐT	Bộ Giáo dục và Đào tạo
Bộ KHĐT	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
Bộ LĐTBXH	Bộ Lao động – Thương binh – Xã hội
CCHCC	Cải cách hành chính công
CCQLTCC	Dự án Cải cách quản lý Tài chính công
CFAA	Báo cáo Đánh giá trách nhiệm Tài chính quốc gia
CIDA	Tổ chức Phát triển quốc tế Canada
CLTDDT&XDGN	Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo
CNTT	Công nghệ thông tin
CT 135	Chương trình 135
CTĐTCC	Chương trình Đầu tư công cộng
CTMTQG	Chương trình mục tiêu (quốc gia)
DANIDA	Tổ chức Phát triển quốc tế Đan Mạch
DFID	Bộ Hợp tác quốc tế Vương quốc Anh
DMFAS	Hệ thống Phân tích tài chính và quản lý nợ
DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
ĐGCTC	Đánh giá Chi tiêu công
ĐGTHCTC	Đánh giá tổng hợp chi tiêu công, đấu thầu mua sắm công và trách nhiệm tài chính
ĐTCC	Chương trình Đầu tư công cộng đầy đủ của Chính phủ
ĐTMSM	Đấu thầu mua sắm công
ĐTMSHGD	Điều tra mức sống hộ gia đình
EC	Phái đoàn Châu Âu
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
FDIC	Tập đoàn Bảo hiểm tiền gửi Liên bang
GDP	Tổng sản phẩm quốc dân
GFSM	Cẩm nang Thống kê Tài chính Chính phủ của IMF
HĐND	Hội đồng nhân dân
IMF	Quỹ Tiền tệ quốc tế
IPSAS	Chuẩn mực kế toán trong khu vực công
JBIC	Ngân hàng Hợp tác quốc tế Nhật bản
KfW	Ngân hàng tái thiết Đức
KHPTKT-XH	Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội
LANs	Mạng nội bộ
MTFF	Khuôn khổ Tài khóa trung hạn
MTPTVN	Mục tiêu Phát triển Việt Nam
NHNN	Ngân hàng nhà nước Việt Nam
NHTG	Ngân hàng Thế giới
NMDC	Bộ Hợp tác phát triển Hà Lan

NORAD	Tổ chức Hợp tác phát triển NaUy
NSDP	Ngân sách địa phương
NSNN(TW)	Ngân sách nhà nước (trung ương)
ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức
OECD	Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế
PRSC	Chương trình Tín dụng hỗ trợ giảm nghèo
PTCS	Phổ thông cơ sở
Quỹ KCB	Quỹ Khám chữa bệnh
SDC	Tổ chức Hợp tác phát triển Thụy Sĩ
SIDA	Tổ chức Hợp tác quốc tế Thụy Điển
SNCT	Đơn vị sự nghiệp có thu
TABMIS	Thông tin Quản lý Kho bạc và Ngân sách
TCTH	Khuôn khổ tài chính trung hạn
TTQL DNNN	Thông tin Quản lý doanh nghiệp nhà nước
TXT	Tổ chuyên gia xét thầu
UBND	Ủy ban nhân dân
UCOA	Hệ thống Tài khoản thống nhất
UNCTAD	Hội nghị Thương mại và Phát triển của Liên Hợp Quốc
UNDP	Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc
VAT	Thuế giá trị gia tăng
VH&BD	Vận hành và bảo dưỡng
WANs	Mạng nội bộ điện rộng
WB	Ngân hàng Thế giới
XDCB	Xây dựng cơ bản
XĐGN-TVL	Xóa đói giảm nghèo-Tạo việc làm

LỜI CẢM ƠN

Báo cáo Đánh giá tổng hợp chi tiêu công, đấu thầu mua sắm công và trách nhiệm tài chính 2004 này được Thủ tướng Chính phủ Phan Văn Khải chỉ thị thực hiện và do Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới cùng soạn thảo với sự hỗ trợ của nhóm các nhà tài trợ cùng mục đích.

Về phía Chính phủ, chỉ đạo chung là ông Trần Văn Tá - Thứ trưởng thường trực Bộ Tài chính, bà Lê Thị Băng Tâm - Thứ trưởng Bộ Tài chính. Ông Trương Văn Đoàn – Thứ trưởng Bộ Kế hoạch Đầu tư. Về phía Ngân hàng Thế giới, chỉ đạo chung là ông Homi Kharas (Vụ trưởng, Chuyên gia Kinh tế trưởng khu vực Đông Á), ông Klaus Rohland (Giám đốc NHTG tại Việt Nam). Ngoài ra còn có sự chỉ đạo của bà Marisa Fernandez - Palacois (Vụ trưởng vụ Dịch vụ hoạt động khu vực Đông Á), bà Barbara Nunberg (Giám đốc Lĩnh vực công khu vực Đông Á), bà Helen Sutch (Quyền Giám đốc lĩnh vực công khu vực Đông Á), ông Martin Rama (Chuyên gia kinh tế trưởng NHTG tại Việt Nam) và ông Rakesh Nangia (Trưởng phòng Quản lý dự án); Tiến sĩ Graham Scott (Tư vấn kỹ thuật chính, Bộ Tài chính và là cựu Bí thư Kho bạc New Zealand).

Biên soạn và hiệu đính chính là ông Đỗ Hoàng Anh Tuấn - Vụ trưởng Vụ Ngân sách nhà nước, Bộ Tài chính và ông Phạm Đình Cường (Phó Vụ trưởng Vụ NSNN, Bộ Tài chính), bà Trần Kim Hiền (Trưởng phòng, Vụ NSNN, Bộ Tài chính), ông Edward Mountfield (chuyên gia kinh tế cao cấp, NHTG) và ông Nguyễn Văn Minh (chuyên gia cao cấp, NHTG). Công tác trợ lý cho soạn thảo và biên tập báo cáo do Gloria Elmore và Phùng Thị Tuyết (trợ lý, NHTG) thực hiện.

Đóng góp soạn thảo cho từng chương cụ thể của báo cáo là:

Chương Xu hướng tài khóa và bền vững tài khóa:

Ông Đỗ Việt Đức – Trưởng phòng, Vụ NSNN, Bộ Tài chính

Ông Vivek Suri – Chuyên gia kinh tế cao cấp, NHTG

Ông Nguyễn Minh Tân – Viện Nghiên cứu tài chính, Việt Nam

Ông Albert de Groot – Công ty tư vấn và nghiên cứu ECORYS, Hà Lan

Chương Xu hướng trong cơ cấu chi tiêu công:

Ông Đào Xuân Tuế – Trưởng phòng, Vụ NSNN, Bộ Tài chính

Ông Lê Quang Thuận – Viện Nghiên cứu tài chính, Việt Nam

Ông Albert de Groot – Công ty tư vấn và nghiên cứu ECORYS, Hà Lan

Chương Các thể chế quản lý nhà nước về chi tiêu công:

Ông Phạm Đình Cường – Phó Vụ trưởng, Vụ NSNN, Bộ Tài chính

Bà Rosa Alonso I Terme – Chuyên gia cao cấp về Khu vực công, NHTG

Ông Edward Mountfield – Chuyên gia kinh tế cao cấp, NHTG

Ông Nguyễn Văn Minh – Chuyên gia kinh tế cao cấp, NHTG

Chương Các thể chế đảm bảo tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tài chính:

Ông Behdad Nowroozi – Chuyên gia cao cấp Quản lý Tài chính, NHTG

Ông Trần Quang Thông – Chuyên gia Quản lý Tài chính, NHTG

Ông Lê Việt Hùng – Chuyên gia Quản lý Tài chính, NHTG

Ông Đặng Quang Huy – Chuyên viên Vụ Tài chính Doanh nghiệp, Bộ Tài chính

Chương Phân cấp cho chính quyền các địa phương:

Giáo sư Jorge Martinez – Trường ĐH Tổng hợp Georgia State University (Mỹ)

Bà Trần Thị Lê Trinh – Phó Giám đốc Sở Tài chính Hà Nội

Ông Nguyễn Doãn Toàn – Trưởng phòng Ngân sách, Sở Tài chính Hà Nội

Ông Bùi Dương Nghiêu – chuyên gia tư vấn trong nước, Viện Nghiên cứu TC

Chương Giao quyền tự chủ cho các đơn vị sử dụng ngân sách:

Giáo sư Christine Wong – Trường Đại học Washington, Mỹ

Bà Đỗ Thị Thúy Hằng – Phó vụ trưởng Vụ hành chính sự nghiệp, Bộ Tài chính

Bà Nguyễn Thị Minh Châu – Chuyên viên Vụ hành chính sự nghiệp, Bộ Tài chính

Ông Soren Davidsen – Chuyên gia quản lý nhà nước, NHTG

Bà Hoàng Thị Thúy Nguyệt – Chuyên gia tư vấn trong nước, Viện Nghiên cứu TC

Chương Quản lý Đầu tư công:

Tiến sĩ Cao Việt Sinh, Vụ trưởng Vụ Kinh tế Tổng hợp, Bộ Kế hoạch Đầu tư

Ông Lê Đình Quý – Phó Vụ trưởng Vụ Đầu tư, Bộ Tài chính

Bà Đỗ Thị Bích – Chuyên viên Vụ Đầu tư, Bộ Tài chính

Ông Stephen Lister – Công ty tư vấn Mokoro, Vương quốc Anh
Ông Nguyễn Quang Thái – Chuyên gia tư vấn trong nước, Hiệp hội Kinh tế VN

Chương Quản lý Đấu thầu mua sắm công:

Ông Nguyễn Việt Hùng – Vụ trưởng Vụ Quản lý Đấu thầu, Bộ KHĐT
Ông Nguyễn Xuân Đào – Vụ phó Vụ Quản lý Đấu thầu, Bộ KHĐT
Ông Bùi Hà - Vụ trưởng Vụ Tài chính Tiền tệ, Bộ KHĐT
Bà Hoàng Minh Thoa – Phó Vụ trưởng Vụ Tài chính Tiền tệ, Bộ KHĐT
Bà Nguyễn Thị Phú Hà – Chuyên viên Vụ Tài chính Tiền tệ, Bộ KHĐT
Bà Vũ Quỳnh Lê – Chuyên viên Vụ Quản lý Đấu thầu, Bộ KHĐT
Bà Irina Luca – Chuyên gia cao cấp Mua sắm công, NHTG
Ông Joel Turkewitz – Chuyên gia cao cấp Mua sắm công, NHTG
Ông Giovanni Casartelli – Chuyên gia trưởng Mua sắm công, NHTG
Ông Ahsan Ali – Chuyên gia cao cấp Mua sắm công, NHTG
Ông Nguyễn Chiến Thắng – Chuyên gia cao cấp Mua sắm công, NHTG
Bà Phan Thị Cúc – Chuyên gia tư vấn trong nước, Học viện Tài chính
Ông Đinh Việt Ninh – Chuyên gia tư vấn trong nước, Tổng công ty điện lực

Chương Chi tiêu công trong ngành giáo dục đào tạo:

Ông Nguyễn Văn Ngữ – Phó Vụ trưởng Vụ Kế hoạch Tài chính, Bộ GDĐT
Ông Bùi Hồng Quang – Chuyên viên chính Vụ Tài chính Kế hoạch, Bộ GDĐT
Bà Đặng Thị Thanh Huyền – Trưởng ban cán bộ quản lý giáo dục, Việt Nam
Ông Peter Brooke – Công ty tư vấn Bannock, Vương quốc Anh
Ông Samuel Lieberman – Chuyên gia kinh tế trưởng, NHTG
Bà Mai Thị Thanh – Chuyên gia cao cấp ban Giáo dục, NHTG

Chương Chi tiêu công trong ngành giao thông vận tải:

Ông Hà Khắc Hào – Phó Vụ trưởng Vụ Kế hoạch, Bộ Giao thông
Ông Đoàn Cảnh Hoàng – Chuyên viên Vụ tài chính, Bộ Giao thông
Bà Nguyễn Thanh Hằng – Chuyên viên chính Vụ KHĐTư, Bộ Giao thông
Ông Simon Ellis – Chuyên gia cao cấp ban Giao thông, NHTG
Bà Lê Thu Hằng – Viện đào tạo và tăng cường nghiệp vụ, Việt Nam
Ông Phạm Ngọc Thụy – Trường Đại học Bách khoa Hà Nội, Việt Nam

Ông Lê Thân – Chuyên gia tư vấn trong nước, Dự án An toàn đường bộ VN
Ông Jacques Yenny- Chuyên gia tư vấn độc lập, Mỹ

Chương Chi tiêu công trong ngành y tế:

Ông Nguyễn Nam Liên – Phó Vụ trưởng Vụ Kế hoạch Tài chính, Bộ Y tế
Ông Lê Văn Quân – Chuyên viên Vụ Kế hoạch Tài chính, Bộ Y tế
Ông Samuel Lieberman – Chuyên gia kinh tế trưởng, NHTG
Ông James Knowles – Chuyên gia tư vấn độc lập, Mỹ
Bà Nguyễn Thị Hồng Hà – Mediconsult, Việt Nam
Bà Nguyễn Khánh Phương – Viện Chiến lược và Chính sách y tế

Chương Chi tiêu công trong ngành nông nghiệp:

Ông Nguyễn Văn Thân – Quyền Vụ trưởng Vụ Tài chính, Bộ NNPTNT
Bà Phan Ngọc Thủy – Phó Vụ trưởng Vụ Tài chính, Bộ NNPTNT
Ông Phạm Trung Kiên – Thư ký, CV chính Vụ Tài chính, Bộ NNPTNT
Ông Nguyễn Thế Dũng – Chuyên gia NNPTNT, NHTG
Ông Stephen Mink – Chuyên gia kinh tế trưởng, NHTG
Ông William Cuddihy – Chuyên gia tư vấn độc lập, Úc
Bà Phạm Thị Lan Hương – Viện Quản lý Kinh tế trung ương, Việt Nam

Chương chương trình mục tiêu quốc gia:

Ông Bùi Hà - Vụ trưởng Vụ Tài chính Tiền tệ, Bộ KHĐT
Bà Hoàng Minh Thoa - Phó Vụ trưởng, Vụ Tài chính Tiền tệ, Bộ KHĐT
Bà Nguyễn Thị Phú Hà - Chuyên viên Vụ Tài chính Tiền tệ, Bộ KHĐT
Ông Mark Minford - Công ty tư vấn Bannock, Anh quốc
Ông Ngô Văn Minh - Phó Vụ trưởng Vụ Kế hoạch Tài chính, Bộ LĐTĐ
Ông Tạ Văn Thiệu - Trưởng phòng, Vụ Kế hoạch Tài chính, Bộ LĐTĐ
Ông Nguyễn Hữu Từ - Chuyên gia tư vấn trong nước, Viện Nghiên cứu Tài chính
Ông Bùi Quốc Bảo - Chuyên gia tư vấn trong nước, Viện Nghiên cứu Giá cả và Thị trường

Phản biện Báo cáo Đánh giá tổng hợp chi tiêu công, đấu thầu mua sắm công và trách nhiệm tài chính 2004 này là ông Bill Dorotinsky (Trưởng chuyên gia Khu vực công, NHTG), Ông David Shand (Cố vấn Quản lý Tài chính, NHTG) và Bà Jane

Rintoul (Cố vấn cao cấp Quản lý nhà nước, Bộ Phát triển quốc tế, Vương quốc Anh). Báo cáo còn nhận được các nhận xét và đóng góp giá trị khác của Bà Keiko Sato, bà Carrie Turk, ông Rob Swinkels, ông Daniel Musson, bà Nguyễn Nguyệt Nga và ông Robin Mearns là các cán bộ của Ngân hàng Thế giới.

Nhóm các nhà tài trợ cùng mục đích gồm Tổ chức Phát triển quốc tế Canada (CIDA), Tổ chức Phát triển quốc tế Đan Mạch (DANIDA), Bộ Hợp tác phát triển Hà Lan (NMDC), Tổ chức Hợp tác phát triển Na Uy (NORAD), Tổ chức Phát triển quốc tế Thụy Điển (SIDA), Tổ chức Hợp tác phát triển Thụy Sĩ (SDC) và Bộ Phát triển quốc tế Vương quốc Anh (DFID). Báo cáo còn nhận được những đóng góp quý giá từ các cơ quan hỗ trợ phát triển chính thức khác như Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB), Phái đoàn Châu Âu (EC), Quỹ Tiền tệ Thế giới (IMF), Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật bản (JBIC) và Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc (UNDP).

Bản sao lưu trữ

MUC LUC

LỜI CẢM ON.....	I
TÓM TẮT BÁO CÁO	XI
1. BỐI CẢNH, CÁCH TIẾP CẬN VÀ PHẠM VI BÁO CÁO	1
Bối cảnh.....	1
Cách tiếp cận	2
Phạm vi ĐGTHCTC 2004.....	4
Khuyến nghị về phân tích chi tiêu công trong tương lai.....	5
2. XU HƯỚNG TÀI KHÓA VÀ BỀN VỮNG TÀI KHÓA	15
Giới thiệu chung và tổng quan	15
Tình hình thực hiện các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô.....	15
Tổng quan tình hình thực hiện tài khóa.....	17
Tổng quan về các xu thế thu ngân sách.....	18
Tổng quan về các xu thế chi ngân sách.....	20
Bội chi ngân sách, các hạng mục ngoài ngân sách và tình hình nợ công	21
Tương lai phát triển của nợ công.....	27
Tăng cường quản lý nợ công và rủi ro tài khoá	29
Minh bạch tài chính.....	30
Khuyến nghị	32
3. XU HƯỚNG TRONG CƠ CẤU CHI TIÊU CÔNG	35
Giới thiệu và tổng quan	35
Cấu thành kinh tế của chi tiêu	35
Cấu thành chi tiêu theo ngành kinh tế.....	40
Phân bổ chi tiêu công đã hỗ trợ người nghèo như thế nào?	42
Khuyến nghị	46
4. CÁC THỂ CHẾ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CHI TIÊU CÔNG.....	55
Giới thiệu chung và tổng quan	55
Căn cứ pháp lý và thể chế cho lập ngân sách.....	55
Tăng cường hệ thống ngân sách nhà nước và kế hoạch đầu tư.....	60
Tăng cường năng lực thực hiện ngân sách và hệ thống thông tin quản lý	69
5. CÁC THỂ CHẾ ĐẢM BẢO TÍNH MINH BẠCH VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH TRONG TÀI CHÍNH	75
Giới thiệu và tổng quan	75
Quy trình hạch toán và báo cáo kế toán trong khu vực công cộng	76
Chức năng giám sát trong khu vực công.....	79
Báo cáo tài chính và kiểm toán tại các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân	83
Giám sát của người dân.....	85

Hành động chống tham nhũng	87
6. PHÂN CẤP CHO CHÍNH QUYỀN CÁC ĐỊA PHƯƠNG	89
Giới thiệu và tổng quan	89
Cơ cấu các cấp chính quyền và phân cấp nhiệm vụ chi	89
Phân cấp nguồn thu	95
Hệ thống điều hòa.....	102
Tự chủ về ngân sách.....	106
Tính minh bạch và trách nhiệm giải trình về tài chính ở cấp địa phương.....	108
Huy động vốn của chính quyền địa phương.....	110
7. GIAO QUYỀN TỰ CHỦ CHO CÁC ĐƠN VỊ CÔNG LẬP SỰ NGHIỆP CÓ THU VÀ CƠ QUAN HÀNH CHÍNH	111
Lời nói đầu và tổng quan.....	111
Khái quát về các biện pháp phân cấp ở Việt Nam	112
Tình hình thực hiện giao quyền tự chủ tài chính cho đến nay	116
Kết quả sơ bộ và những rủi ro trong việc thực hiện quyết định 192/2001/QĐ- TTg	119
Các kết quả sơ bộ và rủi ro của việc triển khai thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP.....	123
8. QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG	133
Giới thiệu và tổng quan	133
Đánh giá công tác lập kế hoạch đầu tư ở Việt Nam.....	134
Các vấn đề chủ chốt.....	149
Tóm tắt các khuyến nghị	157
9. QUẢN LÝ ĐẦU THẦU MUA SẮM CÔNG	159
Giới thiệu và tổng quan	159
Tổng quan về những cải cách trong công tác đấu thầu	160
Khung pháp lý và quy chế cho công tác đấu thầu.....	163
Minh bạch và công bằng trong đấu thầu mua sắm công	164
Các phương pháp đấu thầu và hồ sơ mời thầu	167
Xét thầu và trao thầu	169
Thực hiện hợp đồng.....	173
Khuôn khổ thể chế.....	175
Ngành tư vấn	179
Môi trường đấu thầu	180
Xử lý tham nhũng trong đấu thầu.....	182
Tóm tắt những khuyến nghị chính	183

Phụ lục:

Phụ lục 1.1: Đánh giá Chi tiêu công Việt Nam 2000 - Tiến triển thực hiện các khuyến nghị.....	6
--	---

Phụ lục 3.1: Cấu thành chi ngân sách nhà nước quyết toán năm 1997	48
Phụ lục 3.2: Cấu thành chi ngân sách nhà nước quyết toán năm 1998	49
Phụ lục 3.3: Cấu thành chi ngân sách nhà nước quyết toán năm 1999	50
Phụ lục 3.4: Cấu thành chi ngân sách nhà nước quyết toán năm 2000	51
Phụ lục 3.5: Cấu thành chi ngân sách nhà nước quyết toán năm 2001	52
Phụ lục 3.6: Cấu thành chi ngân sách nhà nước quyết toán năm 2002	53

Hộp:

Hộp 2.1. Nội dung cơ bản của Quyết định 192/2004/QĐ-TTg ngày 16/11/2004 về Quy chế công khai tài chính	31
Hộp 3.1: Lợi nhuận từ đầu tư mới so với chi tiêu cho vận hành và bảo dưỡng: xét trường hợp các công trình thủy lợi quy mô lớn.....	37
Hộp 4.1: Các mục tiêu của khuôn khổ chi tiêu trung hạn	62
Hộp 4.2: Những phát hiện sơ bộ từ thí điểm khuôn khổ chi tiêu trung hạn trong lĩnh vực giáo dục	63
Hộp 4.3: Thí điểm khảo sát phiếu đánh giá dịch vụ công dân tại bốn thành phố.....	67
Hộp 4.4: Một số đặc điểm chính của TABMIS.....	73
Hộp 5.1: Những bước tiến trong hoạt động tăng cường trách nhiệm tài chính ở Việt Nam.....	76
Hộp 7.1: Hệ thống kinh phí hoạt động của Úc áp dụng cho các cơ quan hành chính.....	112
Hộp 7.2: Áp dụng cơ chế định giá đảm bảo bù đắp chi phí tại Bệnh viện Xanh Pôn	125
Hộp 7.3. Bác sỹ đầu tư trang thiết bị y tế để hỗ trợ bệnh viện ở Bình Dương	127
Hộp 7.4: Hệ thống giáo dục hai hệ ở Hà Nội	127
Hộp 7.5: Tháo gỡ vấn đề cung cấp dịch vụ y tế công tại Trung Quốc.....	130
Hộp 7.6: Quyết định 139/2002/QĐ-TTg về Quỹ Khám chữa bệnh người nghèo.....	132
Hộp 8.1: Các quy định có liên quan của Nghị quyết 08/2004/NQ-CP ngày 30/6/2004 (về phân cấp).....	152
Hộp 9.1: Những chi phí liên quan đến quản lý đăng ký: ví dụ của Ngân hàng Thế giới.....	166
Hộp 9.2: Một cách làm tốt trong đấu thầu mua sắm công.....	169
Hộp 9.3: Quy định đặc tính để mua máy tính chất lượng cao mà không phải nêu tên thương hiệu hoặc nước xuất xứ.....	171
Hộp 9.4: Một khuôn khổ để theo dõi tiến bộ trong đấu thầu	176
Hộp 9.5: Hệ thống khiếu nại ở Cộng hoà Slovenia	177
Hộp 9.6: Cơ chế quá độ cho đấu thầu.....	181

Biểu đồ:

Biểu đồ 2.1: Xu thế thu ngân sách nhà nước và viện trợ (tỷ lệ % trong GDP).....	18
Biểu đồ 2.2: Tỷ trọng của các loại thuế khác nhau trong tổng thu từ thuế ..	19
Biểu đồ 2.3: Các xu thế chi ngân sách (tỷ lệ % trong GDP)	21
Biểu đồ 2.4: Bội chi ngân sách (tỷ lệ % trong GDP)	21
Biểu đồ 2.5: Nợ công từ các hạng mục trong ngân sách và ngoài ngân sách (tỷ lệ % trong GDP).....	22
Biểu đồ 2.6: Nợ ngân sách và nợ nước ngoài của Chính phủ (tỷ lệ % trong GDP).....	22
Biểu đồ 2.7: Chi phí lãi suất của các khoản nợ (%)	23
Biểu đồ 2.8: Tỷ lệ % các khoản chi trả tiền lãi trong tổng chi (%)	23
Biểu đồ 2.9: Tín dụng ngân hàng thương mại cấp cho doanh nghiệp nhà nước	26
Biểu đồ 2.10: Tỷ lệ cho vay lại từ Quỹ Hỗ trợ phát triển so với GDP	26
Biểu đồ 2.11: Kịch bản cho nợ công (tỷ lệ % trong GDP).....	28
Biểu đồ 2.12: Một số lựa chọn về kịch bản nợ bao gồm trang trải các nghĩa vụ nợ dự phòng	29
Biểu đồ 3.1: Phân loại chi tiêu công theo mục đích kinh tế, tính theo tỷ lệ trong tổng chi ngân sách nhà nước giai đoạn 1997–2002	38
Biểu đồ 3.2: Xu hướng chi thường xuyên trong những ngành then chốt năm 1997 và năm 2002	38
Biểu đồ 3.3: Cơ cấu chi ngân sách theo ngành kinh tế, 1997 và 2002.....	40
Biểu đồ 3.4: Các xu thế chi tiêu cho các ngành chủ chốt, 1997-2002	40
Biểu đồ 3.5: Bổ sung cân đối từ Ngân sách và tình hình đói nghèo của các tỉnh năm 2002	43
Biểu đồ 3.6: Đầu tư của Nhà nước và tình hình đói nghèo của các tỉnh	45
Biểu đồ 6.1: Phần của chính quyền trung ương trong chi ngân sách, giai đoạn 1997–2002	93
Biểu đồ 7.1: Vai trò ngày càng lớn của thu từ phí dịch vụ.....	124
Biểu đồ 8.1: Cấu thành của đầu tư nhà nước giai đoạn 1995–2003	135
Biểu đồ 8.2: Đầu tư nhà nước giai đoạn 1995–2003 do Trung ương và địa phương quản lí.....	136

Bảng:

Bảng 2.1: Tổng quan về các xu thế tài khóa (1997-2003).....	17
Bảng 3.1: Hiệu quả mục tiêu của XĐGN trong năm 2002.....	45
Bảng 6.1: Phân cấp nhiệm vụ chi ở Việt Nam	92
Bảng 6.2: Nguồn thu của chính quyền tỉnh (tổng và theo đầu người)	99
Bảng 6.3: Kết quả phân cấp thu chi ngân sách tại Việt Nam	100
Bảng 7.1. Tình hình Thực hiện khoán chi hành chính ở cấp Trung ương.	116
Bảng 7.2. Tình hình thực hiện Quyết định 192/2001/QĐ-TTg.....	117

Bảng 7.3. Các Bộ/Cơ quan thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP.....	118
Bảng 7.4. Các tỉnh dẫn đầu thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP	120
Bảng 7.5: Các nguồn thu của Bệnh viện Xanh Pôn, Hà Nội.....	125
Bảng 8.1: Cơ cấu đầu tư nhà nước và toàn xã hội 2000-2003	134
Bảng 8.2: Tổng quan danh mục các dự án trọng điểm về Đầu tư công cộng giai đoạn 2001-2005	144
Bảng 8.3: Chương trình Đầu tư công giai đoạn 2001-2005. Chi tiết kế hoạch đầu tư theo ngành.....	145
Bảng 8.4: Vốn đầu tư công giai đoạn 2001–2005 theo vùng	146
Bảng 8.5: Chương trình Đầu tư công cộng giai đoạn 2001-2005. Dự kiến nguồn vốn đầu tư.....	146
Bảng 8.6: Tình hình 5 năm thực hiện CT ĐTCC (2001-2005)	148

Bản sao lưu trữ

TÓM TẮT BÁO CÁO

1. Chi tiêu công là một trong các công cụ quan trọng nhất của Chính phủ để thúc đẩy tăng trưởng và đấu tranh giảm nghèo. Tháng 12 năm 2003, Thủ tướng Chính phủ đã giao cho các cơ quan chính phủ phối hợp với Ngân hàng Thế giới và các nhà tài trợ thực hiện Đánh giá tổng hợp chi tiêu công, đấu thầu mua sắm công và trách nhiệm tài chính (ĐGTHCTC). Công việc đánh giá đã được tiến hành trong năm 2004 và đầu năm 2005. Mục đích của Đánh giá tổng hợp này là xem xét và đánh giá sự đóng góp của chi tiêu công vào tăng trưởng và giảm nghèo ở Việt Nam trong những năm gần đây để xác định các thứ tự ưu tiên và hành động để tăng cường sự đóng góp đó trong các năm tới thông qua phân bổ nguồn lực tốt hơn và quản lý chi tiêu công tốt hơn.

2. *Bền vững tài chính.* Quản lý tài chính tốt là tiền đề để tăng trưởng và giảm nghèo. Chính phủ Việt Nam đã được ghi nhận là thận trọng trong chính sách tài khóa, với mức thâm hụt ngân sách tương đối nhỏ và tổng nợ (cả nợ nước ngoài và nợ trong nước) khá thấp và có tỷ lệ chi tiêu công so với GDP bền vững. Các xu thế ngân sách phát triển theo hướng tích cực, cả về thu và chi, đảm bảo cân đối một cách khá vững chắc. Tuy nhiên, vẫn còn có những nguy cơ đe dọa đến sự bền vững tài chính và đòi hỏi phải chú ý trong những năm tới. Chính phủ cần hạn chế phát hành trái phiếu ngoài cân đối ngân sách, đưa tất cả các khoản vay dưới hình thức trái phiếu trong tương lai vào cân đối ngân sách. Cần tiến hành các giải pháp cấp thiết để giải quyết các khoản nợ hiện tại về chi xây dựng cơ bản và ngăn ngừa không cho phát sinh thêm các khoản nợ đọng này. Cần tăng cường giám sát và quản lý các rủi ro tài chính, bắt đầu bằng việc ghi chép đầy đủ hơn nợ trong nước và tín dụng thông qua Quỹ Hỗ trợ phát triển. Cần nhanh chóng thực hiện kế hoạch xây dựng một khuôn khổ tài chính trung hạn thực tế và bền vững như là một phần của mỗi chu trình ngân sách.

3. *Các xu thế trong cơ cấu chi tiêu công.* Trong các năm 1998 đến 2003, tổng chi ngân sách trung bình hàng năm tăng ở mức đáng kể khoảng gần 16%. Tốc độ tăng này đã tạo cho Chính phủ cơ hội tuyệt vời để cơ cấu lại các cấu phần chi tiêu và hợp lý hóa chúng để thực hiện các mục tiêu tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo. Đã có những thành tựu nổi bật: tỷ lệ chi đầu tư cho giáo dục và đào tạo và cho khoa học công nghệ trong tổng chi tiêu công đã tăng đáng kể trong thời kỳ đánh giá. Phân bổ ngân sách giữa các địa phương đã thành công trong việc hỗ trợ các tỉnh nghèo hơn, dẫn đến kết quả là việc phân chia nguồn thu và mức bổ sung cân đối ngân sách cho các tỉnh thực chất đã mang lại lợi ích cho các tỉnh nghèo. Tuy

nhiên, chi vận hành và bảo dưỡng giảm còn 17% so với tổng chi vào năm 2002 trong khi tỷ lệ chi đầu tư và sửa chữa lớn chiếm tới 40%. Cần tiến hành các hành động cần thiết để giải quyết khủng hoảng về công tác bảo dưỡng và có cân đối tốt hơn giữa chi đầu tư và chi thường xuyên. Tỷ lệ chi thường xuyên cần được tăng lên trong ngân sách nhưng cần phải củng cố và hợp nhất công tác lập kế hoạch chi lương với kế hoạch tuyển dụng cán bộ.

4. *Các thể chế quản lý nhà nước về chi tiêu công.* Trong thập kỷ vừa qua, Việt Nam đã từng bước vững chắc củng cố các thể chế xây dựng dự toán ngân sách và thực thi ngân sách ở mọi cấp chính quyền. Đặc biệt, Luật Ngân sách 2002 cho thấy một số cải cách lớn như làm rõ quyền hạn và trách nhiệm, củng cố phân cấp quản lý, thúc đẩy cải cách hành chính và nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tài chính công. Tuy nhiên, vẫn cần tiếp tục cải cách hơn nữa. Cần phải có các nỗ lực để tăng cường sự thống nhất giữa chức năng tài chính và kế hoạch ở mọi cấp. Bộ KHĐT, Bộ Tài chính cần phối hợp tích cực với các bộ chuyên ngành và địa phương trong việc xây dựng Khuôn khổ Chi tiêu trung hạn trên cơ sở tổng kết kinh nghiệm thực hiện thí điểm ở các ngành. Bộ Tài chính cần đóng vai trò tích cực hơn trong việc xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội mới. Cần tăng cường liên kết giữa kết quả hoạt động và các quyết định ngân sách, với việc tăng cường giám sát việc cung cấp dịch vụ bằng cách sử dụng "phiếu đánh giá dịch vụ công" và các kỹ thuật khác. Thông tin về thực hiện và quản lý ngân sách, dù đã mạnh, vẫn cần được củng cố hơn nữa bằng việc thực hiện thành công hệ thống thông tin Quản lý Kho bạc và Ngân sách (TABMIS). Tuy nhiên, Hệ thống TABMIS cần được thực hiện để đảm bảo rằng Bộ KHĐT, các bộ chuyên ngành và địa phương được tiếp cận trực tiếp với số liệu của Kho bạc về thực hiện chi ngân sách ngành ở mọi cấp chính quyền.

5. *Tính minh bạch và trách nhiệm giải trình tài chính.* Kinh nghiệm thế giới cho thấy chi tiêu công không thể mang lại hiệu quả cung cấp dịch vụ với chi phí thấp nếu không thực hiện minh bạch và trách nhiệm giải trình tài chính. Việt Nam đã tiến hành các bước quan trọng để nâng cao thể chế, hoàn thiện luật pháp, qui chế và cải tiến công tác thực hiện nhằm đảm bảo tính minh bạch và trách nhiệm giải trình tài chính cao hơn trong chi tiêu công. Sự giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân đối với chi tiêu công đã tăng lên. Việc tiếp cận với thông tin tài chính của người dân tiếp tục được mở rộng. Tuy nhiên, vẫn còn các thách thức. Chính phủ cần đảm bảo tính độc lập của Kiểm toán nhà nước bằng cách chuyển cơ quan này thành một cơ quan độc lập do Quốc hội thành lập. Cần công bố công khai báo cáo kiểm toán. Chính phủ cần hợp lý hóa hơn nữa vai trò và trách nhiệm của chức năng kiểm toán và thanh tra. Cần thực hiện các biện pháp giám sát để đảm bảo quy chế công khai ngân sách và báo cáo tài chính được thực hiện tại cấp chính quyền địa phương và cấp đơn vị sử dụng ngân sách. Chính phủ cần sớm hoàn thành công tác đánh giá chẩn đoán tham nhũng và đảm bảo thực hiện các biện pháp thích hợp dựa trên kết quả đánh giá.

6. *Phân cấp cho chính quyền địa phương.* Trong thập kỷ vừa qua, Việt Nam đã tiến hành phân cấp mạnh mẽ. Tỷ lệ chi của chính quyền địa phương trong tổng chi tăng nhanh, từ 26% năm 1992 lên 48% năm 2002. Luật Ngân sách 2002 cho thấy những cải thiện đáng kể so với Luật Ngân sách 1996 về quản lý phân cấp, làm rõ hơn vai trò và trách nhiệm của các cấp chính quyền trung ương và địa phương và giao quyền hạn mới và thực sự cho Hội đồng nhân dân tỉnh. Tuy nhiên, quyền hạn mới ở cấp chính quyền địa phương lại tạo ra nhu cầu cấp thiết là phải tăng cường năng lực hành chính và tăng cường tính minh bạch và các thể chế giải trình trách nhiệm tài chính. Hơn nữa, cần theo dõi giám sát và đánh giá quá trình phân cấp ngân sách để xác định những lĩnh vực cần điều chỉnh và củng cố thêm. Chính phủ cần giám sát và đánh giá tác động lên cung cấp dịch vụ công của việc trao quyền cho cấp tỉnh phân cấp quản lý ngân sách cho huyện và xã và xem xét khả năng trong tương lai quy định cụ thể phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi cho các cấp này. Chính phủ cần xem xét đưa vào áp dụng một hệ thống cân đối bổ sung ngân sách xác định hoàn toàn bằng công thức và củng cố hệ thống bổ sung có mục tiêu. Cần củng cố các quy định về huy động vốn hiện nay của chính quyền địa phương và đảm bảo đưa vào cân đối ngân sách tất cả trái phiếu do cấp tỉnh phát hành.

7. *Giao quyền tự chủ cho các đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước.* Giao thêm quyền cho các đơn vị sử dụng ngân sách là một bước phát triển quan trọng trong quản lý chi ngân sách ở Việt Nam trong những năm gần đây. Việc giao quyền đó đang được tiến hành song song nhưng riêng biệt giữa các đơn vị hành chính (theo Quyết định 192/2001/QĐ-TTg) và các đơn vị sự nghiệp có thu (theo Nghị định 10/2002/NĐ-CP). Những cải cách này là sự đáp ứng hợp lý nhu cầu về dịch vụ công tốt hơn và nhiều hơn của người dân khi mức sống được nâng lên và có bằng chứng cho thấy những cải cách này đã thúc đẩy việc giảm chi phí và phát huy sáng tạo trong cung cấp dịch vụ ở một số đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, muốn có kết quả cung cấp dịch vụ tốt hơn và để hỗ trợ chứ không phải làm mất đi sự công bằng và kết quả giảm nghèo thì cần quản lý chặt chẽ việc giao quyền tự chủ này. Chính phủ cần duy trì việc thí điểm Quyết định 192/2001/QĐ-TTg và sử dụng phương pháp "phiếu đánh giá dịch vụ công" để hỗ trợ việc giám sát và đánh giá tác động của nó đối với sự hài lòng của người dân về việc khoán chi ngân sách cho các đơn vị hành chính. Cần xem xét kiểm soát chặt chẽ hơn sự linh hoạt của các thủ trưởng đơn vị về trả lương và thù lao. Với Nghị định 10/2002/NĐ-CP, Chính phủ cần tiếp tục xây dựng các cơ chế bảo hộ khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản cho những người nghèo và cận nghèo, tiếp tục tổng kết và đánh giá tác động của Nghị định 10/2002/NĐ-CP thông qua sử dụng phương pháp "phiếu đánh giá dịch vụ công". Cần phải gắn chặt hơn nữa việc cấp ngân sách nhà nước cho các đơn vị sự nghiệp có thu theo Nghị định 10/2002/NĐ-CP với việc "mua" một số hàng hóa và dịch vụ công cho người nghèo – với các cơ chế giám sát và đảm bảo việc cung cấp dịch vụ theo các hợp đồng như vậy.

8. *Quản lý đầu tư công.* Quản lý đầu tư công là một phần quan trọng trong quản lý chi tiêu công ở tất cả các nước. Ở Việt Nam, quản lý đầu tư công đặc biệt quan trọng vì đầu tư bằng nguồn ngân sách nhà nước ngày càng tăng và hiện tại chiếm gần 40% tổng chi ngân sách nhà nước. Năng lực của Bộ KHĐT trong quản lý đầu tư công đã được tăng cường trong thập kỷ vừa qua với việc xây dựng các Chương trình Đầu tư công cộng 5 năm. Chương trình ĐTCC thứ ba hiện đang được soạn thảo. Tuy nhiên trên thực tế, chương trình đầu tư công (CTĐTC) chỉ là một bộ phận trong hệ thống phân bổ chi tiêu ở Việt Nam. Mặc dù thường được nói tới như là một tập hợp đầy đủ các dự án, Chương trình ĐTCC không phải là một quy trình sàng lọc và quyết định dự án toàn diện, ngay cả đối với các dự án lớn. Các địa phương có vai trò ngày càng lớn trong chi tiêu công. Chính phủ cần tiến hành đánh giá một cách chiến lược việc phân công trách nhiệm đầu tư công giữa các cấp chính quyền, như một phần trong công tác thực hiện Nghị quyết 08/2004/NĐ-CP của Chính phủ. Bộ KHĐT cần tăng cường hơn nữa năng lực của mình trong việc hướng dẫn, đào tạo, hỗ trợ và giám sát các cơ quan được phân cấp đầu tư. Sổ tay hướng dẫn lập kế hoạch đầu tư và mẫu đăng ký dự án chuẩn cần được xây dựng và triển khai thực hiện tại tất cả các cấp chính quyền. Cần đưa phân tích chi phí thường xuyên phát sinh từ dự án đầu tư vào quy trình lựa chọn dự án đầu tư và cần sử dụng khuôn khổ chi tiêu trung hạn như là một cách để cân đối và đảm bảo tính thống nhất giữa chi thường xuyên và đầu tư.

9. *Quản lý đấu thầu mua sắm công.* Đấu thầu mua sắm công lành mạnh là một trụ cột chính trong quản lý chi tiêu công tốt của nền kinh tế thị trường. Ở Việt Nam, tầm quan trọng của đấu thầu trong chi tiêu công ngày càng lớn. Giá trị đấu thầu bằng tiền ngân sách đã tăng gấp đôi trong giai đoạn 1999 và 2003 từ 2 tỷ đô la Mỹ lên 4,9 tỷ đô la Mỹ. Một tỷ lệ đáng kể trong chi tiêu công được thực hiện thông qua quá trình đấu thầu và chỉ cần một sự cải thiện khiêm tốn về hiệu quả trong hoạt động đấu thầu sẽ tiết kiệm được tới 1-2% GDP. Trong vài năm qua, đã có những tiến triển trong việc tăng cường năng lực của Vụ Quản lý đấu thầu ở Bộ KHĐT và những bước quan trọng để tăng tính minh bạch và tiêu chuẩn hóa qui trình đấu thầu mua sắm công, bao gồm việc phát hành Bản tin “Thông tin Đấu thầu” và Mẫu hồ sơ mời thầu để hướng dẫn công tác đấu thầu. Tuy nhiên, vẫn còn những thách thức quan trọng. Chính phủ cần xây dựng các cơ chế để tiếp nhận và giải quyết các khiếu nại liên quan đến đấu thầu. Chính phủ cần hoàn tất Pháp lệnh Đấu thầu và đệ trình lên Quốc hội. Cần thiết lập cơ chế giám sát đấu thầu. Cần nỗ lực trong việc tăng cường năng lực hiện tại, bao gồm không chỉ năng lực quản lý đấu thầu ban đầu mà cả trong việc giám sát và thực hiện hợp đồng.

10. *Chi tiêu công trong lĩnh vực giáo dục.* Những tiến bộ nhanh chóng của Việt Nam trong tăng trưởng kinh tế và xóa đói giảm nghèo được củng cố bằng những kết quả vững chắc trong việc xóa mù chữ và phát triển nguồn nhân lực, cả trước và trong quá trình cải cách. Trong thời kỳ Đánh giá chi tiêu công, đã có những tiến bộ quan trọng trong tăng nguồn tài chính cho ngành. Tỷ lệ xã hội hóa tăng và cơ sở

vật chất được cải thiện. Khoảng cách giữa lợi ích người dân được hưởng và chi phí họ phải bỏ ra đã thu hẹp mặc dù vẫn còn là một vấn đề đáng quan tâm. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều thách thức lớn đối với việc nâng cao chất lượng, tính công bằng và hiệu quả của giáo dục. Tăng chi ngân sách cho giáo dục trước đây và theo dự kiến, kết hợp với những thay đổi về nhân khẩu học như số lượng trẻ đến tuổi đi học, đã tạo cơ hội để tập trung hơn vào nâng cao chất lượng, tính công bằng và hiệu quả của giáo dục. Thay vì nâng cao hơn nữa tỷ lệ học sinh/giáo viên, Chính phủ cần sử dụng thêm các nguồn lực để ưu tiên áp dụng việc học cả ngày trên phạm vi rộng hơn, giảm học phí cho các đối tượng thuộc diện miễn giảm và nâng cao trình độ giáo viên và cơ sở trường lớp, đặc biệt là ở các địa phương nghèo nhất. Cần xây dựng cơ chế để đảm bảo các trường nhận được một mức kinh phí tối thiểu từ ngân sách trên mỗi đầu học sinh. Chính phủ cần xem xét gắn việc nâng lương cho giáo viên với những thay đổi về nội dung công việc và kết quả hoạt động và cần ưu tiên xây dựng các bài kiểm tra chuẩn về mức độ tiếp thu kiến thức ở những giai đoạn quan trọng.

11. *Chi tiêu công trong lĩnh vực giao thông.* Cơ sở hạ tầng giao thông đóng góp quan trọng vào công cuộc tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam. Đầu tư vào đường giao thông nông thôn đến nay đã góp phần làm cho hầu hết tất cả các xã (trừ 220 xã) đã có đường giao thông đến trong mọi điều kiện thời tiết. Nghiên cứu đã cho thấy những khoản đầu tư này đã có ảnh hưởng lớn đến xóa đói giảm nghèo ở nông thôn, đặc biệt là ở những vùng nghèo nhất. Chất lượng và qui mô của cơ sở hạ tầng giao thông đã được nâng lên, kích cỡ phương tiện vận tải đã tăng lên, hiệu quả và chi phí dịch vụ vận tải đã được cải thiện. Các dịch vụ hậu cần với chi phí thấp hơn và có hiệu quả cao đang là nhân tố chủ yếu để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế dựa trên xuất khẩu của Việt Nam. Tuy nhiên, vẫn còn những tồn tại lớn về chi ngân sách không đủ cho vận hành và bảo dưỡng đường bộ và cân hành động khẩn trương để tăng cường kiểm soát các cam kết chi tiêu, giải quyết nợ xây dựng cơ bản tồn đọng và đảm bảo đầu tư xây dựng các đường bộ mới ở mức bền vững. Rõ ràng là lĩnh vực giao thông cần thu hút đầu tư của khu vực tư nhân để hỗ trợ cho chi tiêu công từ ngân sách. Chính phủ cần đẩy mạnh thực hiện các chính sách và giải pháp nhằm khuyến khích đầu tư của khu vực tư nhân vào lĩnh vực giao thông.

12. *Chi tiêu công trong lĩnh vực y tế.* Công cuộc tăng trưởng và giảm nghèo ở Việt Nam đã đi kèm với những thành tựu đáng kể trong lĩnh vực y tế. Các chỉ số sức khỏe tiếp tục được cải thiện trên toàn quốc từ đầu những năm 1990, trong khi tỷ lệ sinh rất cao trước đây đến nay nhìn chung đã được kiểm soát. Đồng thời, vẫn còn một số tồn tại. Kết quả hạn chế trong việc nâng cao thu nhập đối với một số nhóm dân cư dẫn đến bất bình đẳng đang gia tăng. Những thách thức mới về y tế cũng đã xuất hiện, đó là HIV/AIDS và dịch SARS và cúm gia cầm gần đây. Chính phủ đã tiến hành các biện pháp để giải quyết những thách thức này. Đáng kể nhất là việc xây dựng chiến lược quốc gia hỗ trợ chi phí y tế cho người nghèo (Quyết

định 139/2002/QĐ-TTg), đưa đến kết quả là tăng diện được bảo hiểm y tế. Chính phủ nên khuyến khích các địa phương thực hiện Quyết định 139/2002/QĐ-TTg là mua thẻ bảo hiểm y tế cho người nghèo thay cho việc thanh toán trực tiếp cho các cơ sở khám chữa bệnh. Cần giám sát chặt chẽ và đánh giá việc thực hiện Quyết định 139/2002/QĐ-TTg, kể cả phương pháp xác định người nghèo. Cần thận trọng thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP ở các bệnh viện, với sự giám sát chặt chẽ để đảm bảo nguồn chi tiêu công không bị chuyển sang phục vụ cho việc mở rộng dịch vụ phục vụ nhóm người thu nhập cao. Cần xây dựng cơ chế cấp chứng chỉ kiểm định chặt chẽ; có hiệu quả và tất cả các bệnh viện đã được cấp chứng chỉ, cả nhà nước lẫn tư nhân, đều phải được tham gia cung cấp dịch vụ y tế cho người được bảo hiểm, với việc chuyển dần nguồn chi tiêu công sang cấp trực tiếp cho đối tượng thụ hưởng để khám chữa bệnh.

13. *Chi tiêu công cho nông nghiệp và phát triển nông thôn.* Chuyển đổi cơ cấu nông nghiệp là một bộ phận rất quan trọng trong tăng trưởng vì người nghèo của Việt Nam. Sử dụng cơ chế thị trường để mang lại động cơ cho nông dân, bắt đầu bằng quá trình đổi mới trong những năm 80, đã mang lại tăng trưởng đáng kể trong ngành nông nghiệp. Tuy nhiên, sự tăng trưởng này là do tăng ngân sách cấp cho cơ sở hạ tầng cơ sở, do những tiến bộ căn bản trong phát triển nhân lực và do công tác nghiên cứu và khuyến nông được ngân sách cấp kinh phí. Trong những năm tới, việc cung cấp hiệu quả, công bằng các dịch vụ công và quản lý tốt hơn các cơ sở hạ tầng ở nông thôn sẽ đóng vai trò quan trọng hơn nữa để đạt được mức tăng trưởng nông nghiệp và phát triển nông thôn bền vững. Về vấn đề này, Chính phủ cần sắp xếp lại thứ tự ưu tiên và tăng cường quản lý chi tiêu công trong lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn. Đặc biệt, cần cân bằng giữa chi thường xuyên và chi đầu tư, nhất là cho lĩnh vực thủy lợi. Cần chú ý hơn nữa để có thể tiến hành công tác bảo dưỡng và hoàn thiện hệ thống thủy lợi. Cần tăng tỷ lệ chi ngân sách cho nghiên cứu, khuyến nông và giảm bớt gánh nặng các DNNN trong lĩnh vực nông nghiệp lên chi tiêu công. Tương tự như lĩnh vực giao thông, cần tăng cường kiểm soát các cam kết chi và giải quyết nợ xây dựng cơ bản của lĩnh vực này.

14. *Chi tiêu công cho chương trình mục tiêu quốc gia.* Vào đầu những năm 1990, bên cạnh chi thông qua bổ sung cân đối ngân sách, Chính phủ đã thiết lập một số chương trình mục tiêu quốc gia (CTMTQG) để hỗ trợ chính quyền địa phương và các bộ, ngành thúc đẩy các hoạt động phát triển kinh tế và xã hội. Từ năm 2001 đến nay đã thực hiện các chương trình sau: Chương trình Xóa đói giảm nghèo và tạo việc làm (XĐGN-TVL), Chương trình 135 và các chương trình trong lĩnh vực y tế, dân số và kế hoạch hóa gia đình, nước sạch, văn hóa và giáo dục. Các CTMTQG đã trở thành một công cụ quan trọng để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và xóa đói giảm nghèo. Chi cho CTMTQG đã tăng nhanh và đóng góp quan trọng vào việc đạt các mục tiêu chính về phát triển và XĐGN. Chính phủ nên tiếp tục sử dụng CTMTQG để bổ sung cho nguồn ngân sách đã phân cấp và với xu thế

phân cấp tài chính mạnh ở Việt Nam, cần xem xét tăng tỷ lệ chi ngân sách cho CTMTQG để tăng cường khả năng của chính quyền trung ương trong việc đảm bảo thực hiện được các mục tiêu quốc gia. Tuy nhiên, Chính phủ cần hợp lý hóa các CTMTQG và nâng cao sự điều phối giữa chúng với các chương trình chính. Cần củng cố các cơ chế để đảm bảo các CTMTQG đạt được các mục tiêu đề ra, bao gồm định ra các cam kết rõ ràng hơn về kết quả hoạt động hàng năm dựa trên các kết quả đầu ra cụ thể và đo lường được. Kiểm soát trách nhiệm quản lý tài chính của các CTMTQG cần phải được củng cố. Cần tăng cường sự tham gia và tham vấn của địa phương trong việc xây dựng và quản lý các CTMTQG.

15. *Sử dụng phân tích chi tiêu công.* Đánh giá định kỳ việc chi tiêu công gần đây và công tác quản lý chi tiêu công là một phần tất yếu của qui trình lập kế hoạch và xây dựng dự toán ngân sách lành mạnh. Những đánh giá như vậy là một phần trong chu trình lập kế hoạch và xây dựng ngân sách ở hầu hết các nước phát triển. Như đã nêu trong chương đầu tiên của báo cáo này, Đánh giá tổng hợp chi tiêu công và trách nhiệm tài chính này là kết quả của sự hợp tác và đối thoại hàng năm, không chỉ giữa Chính phủ với các nhà tài trợ mà còn giữa các Bộ với Chính phủ. Lần đầu tiên, Chính phủ đóng vai trò chủ đạo thực hiện phân tích chi tiêu công như thế này. Chính phủ cần kết hợp phân tích và các khuyến nghị được nêu trong ĐGTHCTC 2004 này (được tóm tắt trong Phụ lục 1.2) vào Chương trình Phát triển KT-XH và ngân sách các năm tới, đồng thời giám sát chặt chẽ việc thực hiện chúng. Cần có các biện pháp để tiếp tục tăng cường năng lực và cải tiến công tác phân tích chi tiêu công, không chỉ ở Bộ Tài chính và Bộ KHĐT mà còn ở cả các cấp chính quyền. Báo cáo này khuyến nghị Thủ tướng Chính phủ cần giao nhiệm vụ tiến hành ĐGTHCTC trong 3 năm tới, vẫn do Chính phủ chủ trì và tiến hành với sự hợp tác của các nhà tài trợ. Hơn nữa, cần đánh giá, cập nhật hàng năm với quy mô nhỏ hơn.

16. Bảng dưới đây sẽ tóm tắt các khuyến nghị chính trong Báo cáo Đánh giá tổng hợp chi tiêu công, đấu thầu mua sắm công và trách nhiệm tài chính 2004 này.

**Đánh giá tổng hợp chi tiêu công, đấu thầu mua sắm công và trách nhiệm tài chính 2004
Tổng hợp các khuyến nghị**

Vấn đề/Ngành (thứ tự theo đúng số chương trong báo cáo)	Khuyến nghị	Thời gian
1. Phân tích chi tiêu công	1. Phản ánh các phân tích và khuyến nghị của ĐGTHCTC 2004 này vào Kế hoạch Phát triển KT-XH và ngân sách tương lai và giám sát chặt chẽ việc thực hiện các khuyến nghị này.	2005 – 2008
	2. Tăng cường hơn nữa năng lực và vị thế của các nhóm phân tích chi tiêu công trong Bộ Tài chính, Bộ KHĐT, các bộ chuyên ngành và các tỉnh.	2005 – 2007
	3. Tiếp tục chủ trì phối hợp cùng với NHTG và các nhà tài trợ thực hiện ĐGTHCTC khác trong 3 năm tới và cập nhật hàng năm với quy mô nhỏ hơn.	Hoàn thành vào cuối năm 2007
2. Bền vững tài khoá	1. Nhanh chóng triển khai kế hoạch Xây dựng một khuôn khổ Tài khoá trung hạn (MTFF) có tính thực tiễn, khả thi và bền vững như một phần của chu trình ngân sách.	Hàng năm kể từ 2005
	2. Duy trì tỷ lệ động viên ngân sách hợp lý từ GDP ở mức hiện nay là 21-22% cùng với tiếp tục thực hiện cải thiện chính sách thuế và công tác quản lý thu thuế.	Từ 2005
	3. Làm rõ và hợp lý hóa việc giao trách nhiệm quản lý nợ, củng cố việc bố trí, phân công giám sát và quản lý rủi ro tài khoá.	2005 – 2008
	4. Kiểm soát thâm hụt ngân sách (không bao gồm chi trả nợ gốc) ở mức dưới 3% GDP.	2005 – 2007
	5. Hạn chế việc tiếp tục phát hành các trái phiếu ngoài cân đối ngân sách, đưa tất cả các khoản vay của Chính phủ trong tương lai vào ngân sách.	2005 – 2008
	6. Tiến hành các hành động khẩn thiết để giải quyết các khoản nợ xây dựng cơ bản hiện tại (đặc biệt trong	2005- 2007

Vấn đề/Ngành (thứ tự theo đúng số chương trong báo cáo)	Khuyến nghị	Thời gian
	<p>các lĩnh vực nông nghiệp và giao thông vận tải) và ngăn chặn không cho việc này phát sinh thêm.</p> <p>7. Thực hiện hệ thống báo cáo tài khóa theo các tiêu chuẩn “Thống kê Tài chính Chính phủ-GFS” của Quỹ tiền tệ quốc tế.</p>	2005 – 2008
3. Cơ cấu chi tiêu công	<p>1. Cần xây dựng quan hệ cân đối hợp lý và hiệu quả giữa chi đầu tư và chi thường xuyên từ ngân sách, chuyển trọng tâm ưu tiên từ số lượng đầu tư sang cơ cấu, chất lượng và tính bền vững của đầu tư. (Theo quan điểm của Ngân hàng Thế giới, Chính phủ nên ngừng tăng chi đầu tư nhanh hơn tăng chi thường xuyên).</p> <p>2. Tạo môi trường thuận lợi cho đầu tư tư nhân, bao gồm các giải pháp tăng sự tham gia đầu tư của tư nhân vào xây dựng các cơ sở hạ tầng công cộng, giảm hỗ trợ của nhà nước cho các DNNN.</p> <p>3. Sắp xếp đề ngân sách chi thường xuyên chiếm tỷ trọng ngày càng tăng; cần thận trọng để đảm bảo việc tăng mức lương và tiền công không làm giảm các khoản chi cho vận hành và bảo dưỡng khác.</p> <p>4. Kết hợp và củng cố việc lập kế hoạch tiền lương với cải cách công tác tuyển dụng công chức. Tăng lương qua thực thi một chiến lược rõ ràng hơn để chuyển những công việc không mang tính cơ bản của Chính phủ sang cho khu vực tư nhân.</p> <p>5. Gắn phân bổ chi tiêu theo nội dung kinh tế và theo chức năng với các chiến lược cấp quốc gia và cấp ngành. Nỗ lực này cần dựa trên phân tích chính sách trong khuôn khổ tài chính trung hạn và các Khuôn khổ Chi tiêu Trung hạn ngành và tinh hơn là trên các quy định cứng nhắc và duy ý chí về tỷ lệ ngân sách nhất định dành cho “các ngành được ưu tiên”.</p> <p>6. Sử dụng các dữ liệu mới về nghèo đói của Bộ LĐTBXH và Tổng cục Thống kê nhằm đánh giá xem nguồn lực đã được phân bổ phù hợp với các mục tiêu về giảm nghèo và tăng trưởng hay chưa và xem xét làm rõ thêm liệu các nguồn lực được phân bổ mang lại lợi ích cho các tiểu nhóm dân cư khác nhau như thế nào.</p>	<p>2005- 2007</p> <p>2005 – 2007</p> <p>2005 – 2007</p> <p>2005 – 2007</p> <p>2005 – 2007</p> <p>Ngay khi có số liệu</p>

Đánh giá tổng hợp chi tiêu công, đấu thầu mua sắm công và trách nhiệm tài chính 2004

Vấn đề/Ngành (thứ tự theo đúng số chương trong báo cáo)	Khuyến nghị	Thời gian
4. Quản lý chi tiêu công	1. Mở rộng phạm vi ngân sách để tuân theo các tiêu chuẩn đã được thế giới chấp nhận. Đặc biệt, cần đưa đầy đủ vào ngân sách tất cả các khoản phí và đóng góp cũng như tất cả các loại nợ của Chính phủ, kể cả các khoản cho vay lại và các loại trái phiếu hiện đang phản ánh ngoài cân đối. Ngân sách cũng cần bao gồm các ước tính càng chi tiết càng tốt các khoản nợ Chính phủ bảo lãnh và các nghĩa vụ nợ dự phòng khác.	2005 - 2008
	2. Khuyến khích các nhà tài trợ tăng cường hài hòa hóa qui trình giải ngân của họ và giải ngân viện trợ thông qua Kho bạc nhà nước và đảm bảo rằng tất cả các khoản viện trợ này đều được ghi vào ngân sách.	2005 - 2007
	3. Nâng vị trí của Nhóm công tác liên bộ về kế hoạch chi tiêu trung hạn mới được thành lập gần đây và đẩy nhanh việc triển khai thí điểm khuôn khổ tài chính trung hạn và Khuôn khổ chi tiêu trung hạn trong bốn ngành và tại bốn tỉnh.	2005
	4. Khi xây dựng Hệ thống Thông tin quản lý ngân sách và kho bạc (TABMIS), tiến hành các bước để đảm bảo Hệ thống này cung cấp kịp thời và chính xác các thông tin có thể truy cập được ngay cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư, bốn bộ và bốn địa phương thí điểm Khuôn khổ chi tiêu trung hạn.	2005 - 2008
	5. Tiếp tục thăm dò các phương án sát nhập một cách có lựa chọn các cơ quan kế hoạch và cơ quan tài chính ở cấp địa phương và cấp ngành.	2005 - 2007
	6. Để tăng cường sự phối hợp giữa Bộ KHĐT với Bộ Tài chính: Bộ KHĐT cần phối hợp tích cực hơn với Bộ Tài chính, các bộ chủ quản và các tỉnh thành trong công tác xây dựng khuôn khổ chi tiêu trung hạn, Bộ Tài chính cần đóng một vai trò lớn hơn trong việc xây dựng Kế hoạch Phát triển kinh tế xã hội.	2005
	7. Tăng cường sự liên kết giữa các chỉ số kết quả hoạt động và quyết định ngân sách.	2005 - 2007
	8. Tăng cường giám sát việc cung cấp dịch vụ, sử dụng phiếu lấy ý kiến công dân và khuyến khích các tổ chức dân sự tham gia tích cực hơn vào công tác giám sát việc cung cấp dịch vụ ở cấp địa phương.	2005 - 2007

Vấn đề/Ngành (thứ tự theo đúng số chương trong báo cáo)	Khuyến nghị	Thời gian
	<p>9. Cần nhắc các phương án tiếp tục cải cách định mức để xác định nhu cầu chi ngân sách công trong công thức phân bổ xác định bổ sung cân đối/tỷ lệ phân chia nguồn thu; ban hành các hướng dẫn làm rõ hơn loại định mức nào mang tính hướng dẫn, định hướng và loại định mức nào mang tính bắt buộc.</p> <p>10. Triển khai hệ thống TABMIS, đảm bảo Bộ KHĐT và các bộ ngành được tiếp cận trực tiếp với hệ thống dữ liệu của kho bạc nhà nước liên quan đến việc thực hiện chi ngân sách của từng lĩnh vực ở từng cấp chính quyền.</p> <p>11. Giám sát và đánh giá tác động của việc chấp hành ngân sách theo dự toán năm và sự linh động hơn trong chấp hành ngân sách nhằm đảm bảo rằng kết quả thu được là sự cải thiện chứ không phải là bước thụt lùi trong cơ cấu chi ngân sách, kết quả đầu ra và chất lượng dịch vụ.</p> <p>12. Hoàn chỉnh và ban hành Hệ thống Tài khoản Kế toán Thống nhất mới để triển khai như là một phần của Hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc (TABMIS).</p> <p>13. Tiếp tục chú ý đến công tác quản lý thay đổi và chuẩn bị sẵn sàng về mặt tổ chức khi triển khai thực hiện Hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc.</p>	<p>2005 – 2007</p> <p>2005- 2008</p> <p>2005 – 2007</p> <p>2005 - 2006</p> <p>2005 - 2006</p>
5. Trách nhiệm giải trình và minh bạch tài chính	<p>1. Cần tiến nhanh theo hướng áp dụng các tiêu chuẩn kế toán công quốc tế (IPSAS) và tiêu chuẩn kiểm toán quốc tế.</p> <p>2. Thiết lập một bộ phận tại Quốc hội có chức năng giám sát các tài khoản công, có thể bằng cách tăng cường năng lực của Ủy Ban Kinh tế và Ngân sách.</p> <p>3. Đảm bảo tính độc lập của Kiểm toán nhà nước Việt Nam bằng cách chuyển cơ quan này thành cơ quan chuyên môn hoạt động độc lập theo pháp luật do Quốc hội thành lập.</p>	<p>2005 - 2007</p> <p>2005 - 2006</p> <p>2005 - 2006</p>

Vấn đề/Ngành (thứ tự theo đúng số chương trong báo cáo)	Khuyến nghị	Thời gian
	4. Cải thiện tính minh bạch của quá trình giám sát bằng cách công khai báo cáo kiểm toán với người dân và thúc đẩy nhu cầu đòi hỏi nâng cao trách nhiệm giải trình thông qua khuyến khích nhân dân và các phương tiện thông tin đại chúng trao đổi về các vấn đề quản lý tài chính công.	2006- 2007
	5. Hợp lý hóa hơn nữa vai trò và trách nhiệm của chức năng kiểm toán và thanh tra: ví dụ như xem xét việc thiết lập chức năng kiểm toán nội bộ, trước hết ở cấp bộ để thay thế dần chức năng thanh tra hiện nay tại mỗi bộ.	2005 – 2007
	6. Đảm bảo việc áp dụng các chuẩn mực kế toán và kiểm toán mới được sửa đổi tại các DNNN lớn (các tổng công ty).	2005 – 2007
	7. Soạn thảo một luật chung cho các DNNN và doanh nghiệp ngoài quốc doanh để các doanh nghiệp này phải đáp ứng các yêu cầu như nhau; tăng cường chức năng kiểm toán nội bộ trong các DNNN và thành lập một hiệp hội chuyên môn các kiểm toán viên nội bộ.	2006 – 2007
	8. Tiếp tục giám sát một cách hệ thống việc công khai ngân sách và quỹ tài chính ở cấp địa phương và khuyến khích các tỉnh và huyện giám sát xem có bao nhiêu trường học, cơ sở y tế và đơn vị thụ hưởng ngân sách công khai ngân sách và các quỹ tài chính.	2005 – 2007
	9. Công khai báo cáo hàng năm với các số liệu chi tiết về chi tiêu công ở mỗi tỉnh.	Hàng năm từ 2005
	10. Hàng năm công bố “Sách báo cáo của Chính phủ về ngân sách”, giải thích một cách dễ hiểu nội dung của ngân sách và mối liên hệ của ngân sách với các mục tiêu và chiến lược phát triển quốc gia.	Hàng năm từ NS 2006
	11. Hoàn thành sớm công tác đánh giá tham nhũng và đảm bảo thực hiện các biện pháp thích hợp dựa trên kết quả đánh giá.	2005

Vấn đề/Ngành (thứ tự theo đúng số chương trong báo cáo)	Khuyến nghị	Thời gian
6. Phân cấp cho các chính quyền địa phương	1. Giám sát và đánh giá tác động lên cung cấp dịch vụ công của việc giao cho cấp tỉnh quyền chủ động phân cấp quản lý ngân sách cho cấp huyện và xã và xem xét trong dài hạn việc xác định cụ thể các nhiệm vụ thu và chi cho các huyện và xã.	2005 – 2007
	2. Nâng cao năng lực hành chính của chính quyền địa phương bằng cách tiến hành thực hiện các chương trình nâng cấp và duy trì các năng lực kỹ thuật và hành chính thiết yếu tại các huyện và xã.	2005 – 2007
	3. Xem xét sự cần thiết trong tương lai phải xác định cụ thể nhiệm vụ chi cho các huyện và xã và sự cần thiết cho phép có sự phân cấp khác nhau ở cấp dưới chính quyền tỉnh trong một địa phương.	2005 – 2008
	4. Ban hành các quy định nhằm củng cố sự phối hợp giữa các cấp chính quyền và sự điều phối giữa các cơ quan cùng chia sẻ một nhiệm vụ chi nhất định ở các cấp chính quyền khác nhau và tạo điều kiện thuận lợi cho khu vực tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ công.	2005 – 2006
	5. Nghiên cứu tính khả thi của việc tăng tính tự chủ về thu thuế ở cấp tỉnh trong trung hạn.	2005 – 2007
	6. Thăm dò các cách thức cải thiện việc chia số thu từ các loại thuế phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách các tỉnh.	2005 – 2007
	7. Giám sát và đánh giá xem các tiếp cận hiện nay không quy định cụ thể trong Luật Ngân sách việc phân chia nguồn thu cho các cấp huyện và xã hoạt động như thế nào. (Theo quan điểm của Ngân hàng Thế giới, Chính phủ có thể nên quy định rõ ràng cụ thể việc phân chia nguồn thu cho các cấp này trong lần sửa đổi tiếp Luật Ngân sách nhà nước).	2005 – 2007
	8. Xem xét nâng cấp hệ thống tính toán bổ sung cân đối hiện tại thông qua bổ sung thêm các định mức thu rõ ràng hơn, dựa vào các năng lực dự báo số thu tốt hơn và ban hành các định mức minh bạch cho phân bổ ngân sách chi đầu tư.	2005 - 2007
	9. Cân nhắc áp dụng hệ thống bổ sung cân đối hoàn toàn dựa trên công thức.	2005 - 2008

Đánh giá tổng hợp chi tiêu công, đấu thầu mua sắm công và trách nhiệm tài chính 2004

Vấn đề/Ngành (thứ tự theo đúng số chương trong báo cáo)	Khuyến nghị	Thời gian
	<p>10. Củng cố hệ thống bổ sung có mục tiêu trong cả chi thường xuyên lẫn chi đầu tư.</p> <p>11. Xem xét việc xây dựng hệ thống phân cấp ngân sách mới, theo đó quyền tự chủ về ngân sách của địa phương được bảo đảm với nội dung chủ yếu là Hội đồng nhân dân được toàn quyền quyết định ngân sách địa phương.</p> <p>12. Cần tiến tới phân quyền rộng rãi hơn cho chính quyền địa phương (chủ yếu là cấp tỉnh) trong việc quyết định các chế độ chi tiêu theo nguyên tắc hoặc trong khung do trung ương quy định.</p> <p>13. Củng cố các quy định hiện tại về huy động vốn đối với chính quyền địa phương – đặc biệt, quy định về giới hạn nợ và đảm bảo thực hiện đưa trái phiếu do các tỉnh phát hành vào cân đối ngân sách.</p>	<p>2005 – 2007</p> <p>2005 – 2008</p> <p>2005- 2008</p> <p>2005- 2008</p>
<p>7. Phân cấp cho các đơn vị sử dụng ngân sách</p>	<p>1. Áp dụng phương pháp "phiếu đánh giá dịch vụ công" để hỗ trợ cho việc đánh giá mức độ hài lòng của người dân về khoản chi tại đơn vị hành chính khoản chi theo Quyết định 192/2001/QĐ-TTg.</p> <p>2. Cần nhắc việc hạn chế hơn quyền chủ động về ngân sách của các nhà quản lý đối với các khoản tiền lương và thưởng theo Quyết định 192/2001/QĐ-TTg trong khi vẫn cho phép họ có đủ độ linh hoạt để tạo ra động lực làm việc có hiệu quả.</p> <p>3. Xem xét liệu tách khoản chi riêng về lương có phải là biện pháp phù hợp hơn không trong điều kiện có những bất cập trong cơ cấu lương hiện nay của khu vực nhà nước.</p> <p>4. Cần tạo ra các cơ chế để đảm bảo khả năng tiếp cận của người nghèo và cận nghèo với các dịch vụ xã hội thiết yếu. Ý kiến từ phía các Bộ cho rằng cần đẩy mạnh "xã hội hoá" cho những dịch vụ có điều kiện và được xã hội chấp nhận, đồng thời cần tạo ra các thiết chế đảm bảo cho nhóm người nghèo và nhóm người cận nghèo có khả năng tiếp nhận các dịch vụ xã hội cơ bản. Bên cạnh đó, cần mạnh dạn chuyển một số đơn vị sự nghiệp có thu sang hoạt động theo mô hình doanh nghiệp. Tuy nhiên, NHTG cũng khuyến nghị Chính phủ nên thận trọng triển khai thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP để có thời gian tích lũy kinh nghiệm, tiến hành đánh giá chi tiết, xây dựng và thi hành các biện pháp hạn chế các rủi ro tiềm ẩn.</p>	<p>2005 – 2007</p> <p>2005 - 2006</p> <p>2005 - 2006</p> <p>2005 – 2007</p>

Vấn đề/Ngành (thứ tự theo đúng số chương trong báo cáo)	Khuyến nghị	Thời gian
	<p>5. Tiếp tục tổng kết và đánh giá tác động của Nghị định 10/2002/NĐ-CP sử dụng phương pháp "phiếu đánh giá dịch vụ công" để hỗ trợ cho việc đánh giá tác động của Nghị định 10/2002/NĐ-CP về mức độ hài lòng của người dân đối với dịch vụ công.</p> <p>6. Đối với các đơn vị sự nghiệp có thu hoạt động trên cơ sở Nghị định 10/2002/NĐ-CP, nên gia tăng việc tìm cách gắn chặt chẽ các nguồn lực ngân sách nhà nước vào việc "mua" các hàng hóa và dịch vụ công đặc biệt dành cho người nghèo – xây dựng các cơ chế kiểm tra giám sát và đảm bảo việc cung ứng dịch vụ theo các hợp đồng đó.</p>	<p>2005 – 2007</p> <p>2005 – 2007</p>
8. Quản lý đầu tư công	<p>1. Đưa phân tích nhu cầu chi thường xuyên phát sinh từ đầu tư vào quy trình lựa chọn dự án đầu tư và sử dụng các phương pháp như Khuôn khổ chi tiêu trung hạn để đảm bảo sự nhất quán giữa chi thường xuyên và chi đầu tư.</p> <p>2. Thực hiện đánh giá một cách chiến lược việc phân cấp nhiệm vụ đầu tư công giữa các cấp chính quyền và các cấp quản lý khi thực hiện Nghị quyết 08/2004/NQ-CP của Chính phủ.</p> <p>3. Tăng cường năng lực hướng dẫn, đào tạo, hỗ trợ và giám sát các cơ quan được phân cấp thẩm quyền quyết định và quản lý đầu tư.</p> <p>4. Xây dựng và áp dụng một cẩm nang lập kế hoạch đầu tư bao gồm các kỹ thuật lựa chọn dự án và kỹ thuật đánh giá cân đối đầu tư thích hợp giữa các ngành, vùng.</p> <p>5. Hệ thống hóa các phân tích đánh giá rủi ro gắn với đầu tư, bao gồm phân tích về những rủi ro bất thường liên quan đến các khoản vay tín dụng nhà nước.</p> <p>6. Yêu cầu tất cả các cơ quan có thẩm quyền về đầu tư phải duy trì đăng ký dự án chuẩn, trong đó các khoản chi tiêu thực tế, chi tiêu được phép và chi tiêu theo kế hoạch được cập nhật dựa vào dữ liệu của hệ thống Thông tin quản lý ngân sách và kho bạc trong thời gian sớm nhất.</p>	<p>2005 – 2007</p> <p>2005</p> <p>2005 – 2007</p> <p>2005</p> <p>2005 – 2006</p> <p>Từ năm 2005</p>

Đánh giá tổng hợp chi tiêu công, đấu thầu mua sắm công và trách nhiệm tài chính 2004

Vấn đề/Ngành (thứ tự theo đúng số chương trong báo cáo)	Khuyến nghị	Thời gian
9. Quản lý đấu thầu mua sắm công	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ban hành những hướng dẫn và mẫu hồ sơ mời thầu để hướng dẫn các cơ quan thực thi triển khai Nghị định 66/2003/NĐ-CP. 2. Bổ sung Bản tin đấu thầu dạng báo in bằng việc phát hành bản tin này trên trang điện tử. 3. Thiết lập một cách giám sát việc áp dụng các qui định về đấu thầu và các kết quả đấu thầu. 4. Thiết lập cơ chế tiếp nhận và giải quyết tố cáo khiếu nại. 5. Hoàn thiện Pháp lệnh Đấu thầu (thành một văn bản pháp luật về đấu thầu thống nhất cho tất cả các lĩnh vực mua sắm công gồm tuyển chọn tư vấn, mua sắm hàng hóa và xây lắp) và trình Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét và thông qua. 6. Xây dựng một chiến lược phát triển năng lực nhiều năm nhằm đảm bảo rằng các cán bộ quản lý và kỹ thuật có đủ năng lực theo yêu cầu để hoàn thành nhiệm vụ và chức năng đặt ra cho họ. 7. Xây dựng một chương trình nâng cao năng lực quản lý thực hiện hợp đồng. 8. Xây dựng các hướng dẫn nhằm nâng cao chất lượng soạn thảo và giám sát hợp đồng. 9. Cùng cố việc đảm bảo tính thực thi của các điều khoản hợp đồng và tôn trọng các trình tự chính thức giải quyết các tranh chấp trong hợp đồng thương mại. 	<p>2005</p> <p>2005</p> <p>2005 – 2006</p> <p>2005 – 2006</p> <p>2005</p> <p>2005 – 2007</p> <p>2005 – 2006</p> <p>2005 – 2007</p> <p>2005 - 2007</p>

Vấn đề/Ngành (thứ tự theo đúng số chương trong báo cáo)	Khuyến nghị	Thời gian
10. Chỉ tiêu công trong ngành giáo dục và đào tạo	1. Thay cho việc nâng tỷ lệ học sinh/giáo viên lên, Chính phủ cần ưu tiên áp dụng học cả ngày trên diện rộng hơn; giảm học phí đối với học sinh thuộc diện chính sách và nâng cao trình độ giáo viên và cơ sở vật chất trường lớp, đặc biệt là ở các địa phương nghèo nhất.	2005 – 2007
	2. Tiến hành một đánh giá tổng thể về vai trò của thu phí trong ngành giáo dục. Đánh giá này nên được kết hợp với việc lập thứ tự ưu tiên kế hoạch đang được xây dựng trong Khuôn khổ Chỉ tiêu trung hạn của ngành giáo dục.	2005
	3. Đánh giá tính đầy đủ của các hệ số ưu tiên trong các định mức phân bổ ngân sách cho giáo dục nhằm đảm bảo các vùng nghèo và khó khăn có khả năng cung cấp một mức tiêu chuẩn về dịch vụ giáo dục (như Mức chất lượng trường học tối thiểu).	2005
	4. Xây dựng cơ chế để đảm bảo mỗi học sinh nhận được một mức kinh phí tối thiểu từ ngân sách để có thể được học tập ở mức chuẩn.	2005 – 2006
	5. Tăng chi ngân sách giáo dục để đạt mục tiêu chất lượng và cơ hội tiếp cận; xem xét phân bổ một tỷ lệ lớn hơn trong tổng chi giáo dục cho một loạt các chương trình mục tiêu giáo dục.	2005
	6. Xem xét gắn cải thiện tiền lương cho giáo viên với nội dung công việc và kết quả làm việc.	2005 – 2007
	7. Đối với ngành giáo dục và đào tạo, ít nhất ở cấp tiểu học và PTCS, Ngân hàng Thế giới khuyến nghị chưa nên thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP và nên xem xét trao quyền linh hoạt cho các hiệu trưởng theo Quyết định 192/2001/QĐ-TTg hoặc một số quyền hạn khác.	2005 – 2007
	8. Ưu tiên xây dựng các bài kiểm tra chuẩn về mức độ tiếp thu kiến thức ở những giai đoạn quan trọng để áp dụng chúng một cách có hệ thống nhằm đánh giá khách quan chất lượng dạy học.	2005 – 2007

Đánh giá tổng hợp chi tiêu công, đấu thầu mua sắm công và trách nhiệm tài chính 2004

Vấn đề/Ngành (thứ tự theo đúng số chương trong báo cáo)	Khuyến nghị	Thời gian
	9. Ưu tiên phát triển kỹ năng quản lý nguồn lực và hệ thống thông tin ở mọi cấp của ngành giáo dục.	2005- 2007
11. Chi tiêu công trong ngành giao thông vận tải	<p>1. Đánh giá lại dự kiến nhu cầu chi tương lai của ngành giao thông khi xây dựng Khuôn khổ chi tiêu trung hạn ngành và xem xét chuyển nguồn lực từ tiểu ngành đường bộ sang cho các tiểu ngành đường sắt và đường sông.</p> <p>2. Thiết lập một cơ chế kiểm soát chặt chẽ hơn các cam kết chi tiêu trong lĩnh vực giao thông; tiến hành đánh giá ngay đối với tất cả các dự án đã được thông qua trong ngành giao thông để xem xét xem liệu có đủ ngân sách để thực hiện chúng hay không; thực hiện các giải pháp khẩn thiết để giải quyết nợ tồn đọng của ngành giao thông; đẩy mạnh cổ phần hóa các DNNN trong ngành giao thông.</p> <p>3. Các nguồn vốn cần được chuyển từ chi đầu tư mới sang cho chi vận hành và bảo trì trong ngành giao thông; Nhóm Tư vấn về Quản lý và Bảo trì đường bộ (AGRMM) vừa được thành lập cần đưa ra các khuyến nghị về các giải pháp dài hạn trong vấn đề quản lý và bảo trì đường bộ.</p> <p>4. Giải quyết các vấn đề cốt yếu hiện đang ngăn cản đầu tư tư nhân như khuôn khổ pháp lý và các quy định; thiếu khả năng thực hiện, chưa có đủ các công cụ tài chính và huy động nguồn vốn trong nước.</p> <p>5. Giảm dần số lượng các Ban quản lý dự án giao thông trực thuộc Bộ bằng cách sáp nhập chúng với các cơ quan quản lý tiểu ngành.</p>	<p>2005 – 2007</p> <p>2005 – 2007</p> <p>2005 – 2007</p> <p>2005 – 2007</p> <p>2005 – 2007</p>
12. Chi tiêu công trong ngành y tế	<p>1. Xây dựng các công cụ và quy trình lập dự toán ngân sách dựa trên kết quả đầu ra được xác định rõ ràng và được sắp xếp theo thứ tự ưu tiên cẩn thận, thay vì dựa trên các định mức đầu vào đã sử dụng trước đây.</p> <p>2. Xây dựng một hệ thống định mức phân bổ ngân sách mới phản ánh được cả qui mô dân số và nhu cầu y tế địa phương và khả năng huy động các nguồn chi cho y tế địa phương (ví dụ như thông qua viện phí và bảo hiểm y tế).</p>	<p>2005 – 2007</p> <p>2005 – 2007</p>

Vấn đề/Ngành (thứ tự theo đúng số chương trong báo cáo)	Khuyến nghị	Thời gian
	<p>3. Khuyến khích các địa phương khi thực hiện Quyết định 139/2002/QĐ-TTg về Quỹ KCB người nghèo mua thẻ bảo hiểm y tế cho người nghèo thay vì thanh toán trực tiếp cho các cơ sở y tế và cân nhắc nâng mức kinh phí chi trên một đầu người hưởng lợi.</p> <p>4. Giám sát và đánh giá chặt chẽ việc thực hiện Quyết định 139/2002/QĐ-TTg (kể cả các phương thức được áp dụng để xác định các đối tượng nghèo), có các biện pháp thích hợp để khắc phục các khó khăn phát sinh trong quá trình thực hiện.</p> <p>5. Tiến hành thận trọng việc áp dụng Nghị định 10/2002/NĐ-CP tại các bệnh viện với sự giám sát cẩn thận để đảm bảo các khoản trợ cấp ngân sách này không được dùng để mở rộng dịch vụ cho nhóm người thu nhập cao có khả năng chi trả. Cần xây dựng và thử nghiệm một cơ chế thích hợp hơn để áp dụng Nghị định 10/2002/NĐ-CP ở các bệnh viện tuyến huyện. (Ngân hàng Thế giới khuyến nghị chưa nên áp dụng Nghị định 10/2002/NĐ-CP ở các bệnh viện trung ương cho đến khi có cơ chế giám sát thích hợp để đảm bảo không ảnh hưởng đến các nhiệm vụ chung lớn hơn của các bệnh viện này). Theo quan điểm của NHTG, không nên triển khai thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP tại tuyến xã.</p> <p>6. Ưu tiên hơn nữa việc phổ biến thông tin y tế.</p> <p>7. Xây dựng cơ chế đầy đủ và hiệu quả về cấp chứng chỉ kiểm định cho các bệnh viện công và bệnh viện tư nhân; sau một thời gian cho phép loại ra các bệnh viện không đủ tiêu chuẩn để cấp chứng chỉ kiểm định khỏi danh sách các cơ sở y tế được phép cung cấp dịch vụ y tế cho các đối tượng được bảo hiểm.</p> <p>8. Đưa các bệnh viện tư đã được cấp chứng chỉ kiểm định vào hệ thống các cơ sở y tế cung cấp dịch vụ cho người có bảo hiểm đồng thời dần dần chuyển việc cấp kinh phí chữa bệnh của nhà nước thay vì cấp cho các cơ sở y tế sang trực tiếp cho người sử dụng dịch vụ y tế.</p> <p>9. Tiến hành nghiên cứu tổng quan kinh nghiệm của các nước khác về mua sắm trong lĩnh vực y tế.</p>	<p>2005 – 2006</p> <p>2005 – 2007</p> <p>2005 – 2007</p> <p>2005 – 2007</p> <p>2005 – 2007</p> <p>2005 – 2007</p> <p>2005 – 2007</p>

Đánh giá tổng hợp chi tiêu công, đấu thầu mua sắm công và trách nhiệm tài chính 2004

Vấn đề/Ngành (thứ tự theo đúng số chương trong báo cáo)	Khuyến nghị	Thời gian
	10. Nghiên cứu kinh nghiệm của các nước khác trong việc điều tiết giá cả dịch vụ bệnh viện và dược phẩm và đề xuất cơ chế hữu hiệu để điều tiết giá cả các hàng hóa và dịch vụ chính của ngành y tế.	2005- 2007
13. Chi tiêu công trong ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn	<p>1. Lập lại thứ tự ưu tiên và tăng cường quản lý chi trong nội bộ ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn trước khi xem xét tăng tỷ trọng chi ngân sách cho ngành này.</p> <p>2. Cải thiện cân đối giữa chi đầu tư và chi thường xuyên, đặc biệt là chi tiêu cho thùy lợi cần phải điều chỉnh hơn nữa với ưu tiên đáp ứng tốt nhu cầu duy tu bảo dưỡng các công trình bị trì hoãn, hoàn thiện hệ thống, phục hồi và điều chỉnh hệ thống thùy lợi nhằm hỗ trợ đa dạng hóa mùa vụ và cây trồng.</p> <p>3. Tăng nguồn vốn cho nghiên cứu nông nghiệp, hợp lý hóa số lượng các viện nghiên cứu.</p> <p>4. Tăng nguồn vốn cho khuyến nông.</p> <p>5. Duy trì tỷ trọng ngân sách dành cho lâm nghiệp.</p> <p>6. Giảm gánh nặng chi tiêu của các doanh nghiệp nhà nước lên chi tiêu công.</p> <p>7. Yêu cầu thẩm định dự án chặt chẽ hơn; Xây dựng phân tích kết quả và tác động của chi tiêu công trong ngành nông nghiệp.</p> <p>8. Thiết lập kiểm soát cam kết chi chặt chẽ hơn nữa trong lĩnh vực nông nghiệp và xây dựng kế hoạch để giải quyết hết số nợ tồn đọng và ngăn không để phát sinh thêm các khoản nợ này.</p> <p>9. Điều chỉnh các quy trình và chức năng thể chế - các cơ quan trung ương cần chú ý ít hơn tới việc định ra các mục tiêu sản xuất hàng hóa cụ thể.</p>	<p>2005 – 2007</p> <p>2005 – 2007</p> <p>2005 – 2007</p> <p>2005 – 2007</p> <p>2005 – 2007</p> <p>2005 – 2007</p> <p>2005 – 2007</p> <p>2005 – 2007</p>
14. Chi tiêu công cho các chương trình	1. Tiếp tục duy trì chương trình mục tiêu quốc gia (CTMTQG) như là một công cụ bổ sung cho nguồn vốn chủ đạo hướng vào người nghèo và xem xét tăng tỷ trọng chi ngân sách cho các chương trình mục tiêu.	2005 – 2007

Vấn đề/Ngành (thứ tự theo đúng số chương trong báo cáo)	Khuyến nghị	Thời gian
mục tiêu quốc gia	<p>2. Các CTMTQG cần được hợp lý hóa và điều phối tốt hơn với nhau và với chương trình chính.</p> <p>3. Cần có các cơ chế mạnh mẽ hơn để đảm bảo rằng các CTMTQG hỗ trợ cho các mục tiêu quốc gia, bao gồm thiết lập thỏa thuận hoạt động hàng năm trên cơ sở đầu ra và kết quả cụ thể.</p> <p>4. Xây dựng một cơ chế khuyến khích sử dụng vốn có hiệu quả và nâng cao tính bền vững của các công trình đầu tư thông qua các chương trình mục tiêu quốc gia - nếu không có đủ vốn để phân bổ cho vận hành và bảo dưỡng, cần cắt phân bổ vốn cho đầu tư xây mới để phân bổ cho vận hành và bảo dưỡng.</p> <p>5. Nâng cao kỹ năng và năng lực cán bộ cấp xã. Cán bộ xã cần được đào tạo về kế toán và các kỹ năng quản lý dự án và quản lý tài chính.</p> <p>6. Cần tăng cường sự tham vấn và tham gia của người dân địa phương trong việc quản lý và lập kế hoạch của các CTMTQG.</p> <p>7. Khắc phục các yếu kém trong công tác đấu thầu mua sắm trong các CTMTQG.</p> <p>8. Cải thiện công tác theo dõi giám sát và báo cáo trong các CTMTQG. Chính phủ cần đánh giá định kỳ các chương trình mục tiêu. Cần thống nhất một kế hoạch thanh tra và kiểm toán với các quy định rõ ràng về chọn mẫu và báo cáo. Cần giao cho một cơ quan chuyên trách về báo cáo trong Chính phủ để xem xét và báo cáo cho mọi đối tượng có liên quan đến tiến độ giải ngân, theo dõi chi tiêu.</p> <p>9. Tiến hành đánh giá thường xuyên các CTMTQG.</p> <p>10. Xây dựng cơ chế thu thập và phổ biến những bài học từ những sáng kiến, cải tiến của địa phương về thực hiện các CTMTQG và đảm bảo có các cơ chế phân tích và phổ biến những bài học kinh nghiệm ở cấp quốc gia và giữa các tỉnh.</p>	<p>2005</p> <p>2005 – 2006</p> <p>2005 – 2006</p> <p>2005 – 2007</p> <p>2005 – 2007</p> <p>2005 – 2007</p> <p>2005 – 2007</p> <p>2005 – 2007</p> <p>2005</p>

1. BỐI CẢNH, CÁCH TIẾP CẬN VÀ PHẠM VI BÁO CÁO

Bối cảnh

1.1. Căn cứ vào kết quả Đánh giá Chi tiêu công năm 1996 và năm 2000, tháng 12/2003, Thủ tướng Chính phủ đã có văn bản số 5932/VPCP-QHQT giao cho Bộ Tài chính, Bộ KHĐT và các đơn vị liên quan tiến hành ĐGTHCTC 2004 của Việt Nam.

1.2. Trong đổi mới, chi tiêu công là một trong các công cụ quan trọng nhất của Chính phủ Việt Nam nhằm tăng trưởng và đấu tranh giảm nghèo. Định kỳ đánh giá chi tiêu công và công tác quản lý chúng là một phần của chu trình xây dựng kế hoạch và dự toán ngân sách. Thông thường, ở các nước đang phát triển, những đánh giá như vậy đều do các nhà tài trợ tiến hành: ví dụ như một loạt báo cáo do Ngân hàng Thế giới giữ vai trò chính tiến hành như Đánh giá chi tiêu công, Đánh giá trách nhiệm tài chính quốc gia, Đánh giá công tác mua sắm quốc gia. Tuy nhiên, các nước đang phát triển thực hiện cải cách đang ngày càng trở nên tự chủ và giữ vai trò chính trong các đánh giá được xem là một phần không thể tách rời của chu trình lập kế hoạch và ngân sách của nước họ.

1.3. Ở Việt Nam, một loạt các Đánh giá Chi tiêu công đã được tiến hành. Đó là Báo cáo Đánh giá Chi tiêu công năm 1996 của Ngân hàng Thế giới và Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc, Nghiên cứu của Quỹ Tiền tệ quốc tế và Ngân hàng Thế giới năm 1999 mang tên “Tiến tới minh bạch tài chính”; Báo cáo chung Đánh giá Chi tiêu công của Chính phủ và Ngân hàng Thế giới năm 2000; Báo cáo Đánh giá trách nhiệm tài chính quốc gia năm 2001 của Ngân hàng Thế giới và Báo cáo Đánh giá công tác mua sắm quốc gia năm 2002 của Ngân hàng Thế giới. Những đánh giá này đã đóng góp quan trọng vào công cuộc cải cách ở Việt Nam, tác động tích cực đến việc lập ngân sách và Chương trình Đầu tư công, giúp định hình các chiến lược ngành và các chương trình của các nhà tài trợ và đóng góp quan trọng vào Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và XĐGN và Sáng kiến cải cách hành chính công. Tình hình thực hiện khuyến nghị của ĐGCTC 2000 được tóm tắt ở phụ lục 1.1 và sẽ được thảo luận ở các chương sau.

1.4. Đánh giá tổng hợp chi tiêu công, đấu thầu mua sắm công và trách nhiệm tài chính 2004 (sau đây gọi tắt là ĐGTHCTC 2004) sẽ cập nhật các báo cáo Đánh giá Chi tiêu công, Đánh giá trách nhiệm tài chính quốc gia và Đánh giá công tác mua sắm quốc gia và đây là lần đầu tiên các báo cáo này được tiến hành theo một cách thức hợp nhất đầy đủ ba nội dung này. Giống như Đánh giá chi tiêu công năm 2000, Đánh giá này sẽ được tiến hành cùng với sự hỗ trợ của các nhà tài trợ và sẽ

được công bố với tư cách là báo cáo chung của Chính phủ và các nhà tài trợ. Tuy nhiên, đây là lần đầu tiên ở Việt Nam, các cán bộ Chính phủ cũng như các chuyên gia quốc tế cùng tham gia phân tích và viết dự thảo các phần của báo cáo.

Cách tiếp cận

Mục tiêu

1.5. Các mục tiêu được thống nhất cho ĐGTHCTC 2004 là:

- Đánh giá toàn diện mục tiêu, kết quả và các vấn đề tồn tại trong thực hiện chi tiêu công của Chính phủ;
- Phân tích sự gắn kết kế hoạch phát triển và kế hoạch thường xuyên trong ngân sách của Chính phủ, cũng như sự gắn kết giữa các chiến lược hỗ trợ quốc gia của các tổ chức tài chính và các nhà tài trợ với Kế hoạch phát triển KT-XH và Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và XDGN của Chính phủ;
- Cung cấp các phân tích cho việc xây dựng dự toán Ngân sách 2005 và 2006, Kế hoạch Phát triển KT-XH giai đoạn 2006 – 2010, khuôn khổ tài chính trung hạn và các khuôn khổ chi tiêu trung hạn thí điểm ở cấp tỉnh và ngành;
- Hỗ trợ các chương trình hiện nay của Chính phủ về nâng cao khả năng lập và chấp hành ngân sách, báo cáo và trách nhiệm tài chính;
- Nâng cao năng lực tiến hành phân tích chi tiêu công của Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, các bộ chuyên ngành, các tỉnh và cộng đồng các cơ quan nghiên cứu trong nước;
- Tiến hành đánh giá các rủi ro về trách nhiệm tài chính cho Chính phủ, các tổ chức tài chính, các nhà tài trợ và người dân.

Thành phần tham gia báo cáo

1.6. Quản lý chi tiêu công là một qui trình liên quan đến “toàn thể Chính phủ”. ĐGTHCTC 2004 có sự tham gia của nhiều cơ quan chính phủ. Các bộ giữ vai trò chính trong các báo cáo liên ngành và đóng góp cho các báo cáo chuyên ngành là Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Các bộ giữ vai trò chính đánh giá theo từng lĩnh vực là Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Y tế, Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội, Bộ Giao thông vận tải. Đồng thời, các bộ này cũng tham gia vào công tác soạn thảo báo cáo cuối cùng. Một số tỉnh/thành phố, quận/huyện, xã và các đơn vị sự nghiệp cũng có các báo cáo bằng văn bản đóng góp cho ĐGTHCTC 2004 này.

1.7. Chính phủ đã xác định phải có vai trò tích cực hơn trong tiến hành ĐGTHCTC lần này. Tuy nhiên, Chính phủ vẫn muốn ĐGTHCTC 2004 này có sự tham gia tích cực của các nhà tài trợ và báo cáo cuối cùng phải được tất cả các bên

thông qua. Các nhà tài trợ đã giúp tiến hành ĐGTHCTC 2004 này, đã đóng góp các báo cáo công tác cùng cố cho từng nghiên cứu và hỗ trợ Chính phủ trong công tác soạn thảo báo cáo cuối cùng. Các nhà tài trợ đã hỗ trợ tài chính và đóng góp kỹ thuật là Ngân hàng Thế giới và Nhóm các nhà tài trợ cùng mục đích gồm các cơ quan tài trợ của các Chính phủ Canada (tổ chức CIDA), Đan Mạch (tổ chức DANIDA), Hà Lan (tổ chức NMDC), Na Uy (tổ chức NORAD), Thụy Điển (tổ chức SIDA), Thụy Sĩ (tổ chức SDC) và Vương Quốc Anh (tổ chức DFID). Báo cáo ĐGTHCTC 2004 này còn có sự đóng góp ý kiến quý báu của đại diện Phái đoàn chung Châu Âu, Quỹ Tiền tệ quốc tế, Ngân hàng Hợp tác Nhật Bản (JBIC) và Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc (UNDP).

1.8. Thành phần tham gia đánh giá không chỉ giới hạn ở các nhà hoạch định chính sách của Chính phủ và cộng đồng các nhà tài trợ. Một số học giả, các nhà nghiên cứu và chuyên gia tư vấn trong và ngoài nước đã tham gia hỗ trợ Chính phủ và nhóm các nhà tài trợ trong đó có các cá nhân và đại diện của các công ty tư vấn Bannock (Vương quốc Anh), Viện Quản lý Kinh tế Trung ương (Việt Nam), công ty nghiên cứu và tư vấn ECORYS (Hà Lan), Viện Nghiên cứu Quản lý giáo dục (Việt Nam), Tổng công ty Điện lực Việt Nam, Trường Đại học Georgia (Mỹ), Trường Đại học Bách khoa Hà Nội (Việt Nam), Viện Nghiên cứu Thị trường và Giá cả (Việt Nam), Học viện Tài chính (Việt Nam), Viện Đào tạo và Phát triển chuyên ngành Mediconsult (Việt Nam), Công ty Mokoro (Vương quốc Anh) và Trường đại học Washington (Mỹ) và Hội Kế toán Việt Nam.

Qui trình

1.9. Các cuộc tham vấn giữa Chính phủ, Ngân hàng Thế giới và Nhóm các nhà tài trợ cùng mục đích cho ĐGTHCTC 2004 này được tiến hành vào tháng 10/2003. Các cuộc thảo luận đã diễn ra giữa các nhà tài trợ và cán bộ của tất cả các bộ tham gia làm báo cáo. Các cán bộ chính phủ, Ngân hàng Thế giới và Nhóm các nhà tài trợ cùng mục đích cũng đã tham gia vào cuộc hội thảo do Chính phủ Việt Nam, Chính phủ Hàn Quốc, Ngân hàng Thế giới và Nhóm các nhà tài trợ cùng mục đích tổ chức tại thành phố Hạ Long ngày 9 và 10 tháng 10 năm 2003. Đây là một hội thảo khởi động ĐGTHCTC 2004.

1.10. ĐGTHCTC 2004 này được tiến hành dựa trên một loạt các nghiên cứu liên ngành và chuyên ngành. Báo cáo công tác cho từng nghiên cứu do một nhóm cán bộ liên ngành của Chính phủ làm việc với các chuyên gia Việt Nam chuẩn bị. Các nhóm nghiên cứu chủ đề liên ngành do Bộ Tài chính và Bộ KHĐT giữ vai trò chính, trong khi các nhóm nghiên cứu chuyên ngành do các bộ ngành chủ quản giữ vai trò chính, với sự tham gia của Bộ Tài chính, Bộ KHĐT và các bộ, các tỉnh, thành phố khác có liên quan.

1.11. Đối với từng nghiên cứu liên ngành và chuyên ngành, một báo cáo công tác được một hoặc nhiều chuyên gia quốc tế, gồm cán bộ Ngân hàng Thế giới, các chuyên gia tư vấn và học giả chuẩn bị. Báo cáo công tác do cán bộ chính phủ soạn

thảo trước và sau đó chuyên gia nước ngoài sẽ hoàn chỉnh. Trong một số trường hợp, cán bộ chính phủ góp ý báo cáo của các chuyên gia quốc tế. Trong tất cả các trường hợp đều có sự trao đổi thảo luận qua lại tích cực giữa các nhóm cán bộ chính phủ, các chuyên gia quốc tế và các nhà tài trợ. Công tác nghiên cứu tại thực địa của các chuyên gia quốc tế được tiến hành chủ yếu trong hai đợt công tác: tháng 4/2004 và tháng 7/2004.

1.12. ĐGTHCTC 2004 cuối cùng do đại diện Bộ Tài chính và Ngân hàng Thế giới cùng dự thảo. Đã có các cuộc tham vấn rộng rãi trong Chính phủ và với các đối tác phát triển trong nước và quốc tế trong suốt đợt công tác chuẩn bị dự thảo báo cáo cuối cùng vào tháng 10/2004 và trong những tháng tiếp theo. Tháng 4/2005, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt và giao Bộ Tài chính phối hợp với NHTG công bố báo cáo ĐGTHCTC này. Hội thảo phổ biến báo cáo Đánh giá tổng hợp chi tiêu công, đấu thầu mua sắm công và trách nhiệm tài chính 2004 sẽ được tổ chức vào tháng 5/2005 tại Đà Nẵng.

Phạm vi ĐGTHCTC 2004

Các nghiên cứu liên ngành

1.13. ĐGTHCTC 2004 này có 8 nghiên cứu liên ngành. Những nghiên cứu này được thể hiện trong Tập I của Báo cáo gồm:

- Xu hướng tài khóa và bền vững tài khóa (Chương 2);
- Xu hướng trong cơ cấu chi tiêu công (Chương 3);
- Các thể chế Quản lý nhà nước về chi tiêu công (Chương 4);
- Các thể chế đảm bảo tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tài chính (Chương 5);
- Phân cấp cho Chính quyền các địa phương (Chương 6);
- Giao quyền tự chủ cho các đơn vị công lập sự nghiệp có thu và cơ quan hành chính (Chương 7);
- Quản lý Đầu tư công (Chương 8); và
- Quản lý Đấu thầu mua sắm công (Chương 9) .

Các nghiên cứu chuyên ngành

1.14. ĐGTHCTC 2004 này gồm 5 nghiên cứu chuyên ngành. Những nghiên cứu chuyên ngành này được thể hiện trong Tập II của báo cáo gồm:

- Chi tiêu công trong ngành giáo dục (Chương 10);
- Chi tiêu công trong ngành giao thông (Chương 11);

- Chi tiêu công trong ngành y tế (Chương 12);
- Chi tiêu công trong ngành nông nghiệp (Chương 13);
- Chương trình mục tiêu quốc gia (Chương 14).

Khuyến nghị về phân tích chi tiêu công trong tương lai

1.15. Các khuyến nghị chính trong từng nghiên cứu được nêu trong từng chương cụ thể và được tóm tắt lại trong bảng ở phần Tóm tắt báo cáo.

1.16. Về phân tích chi tiêu công trong tương lai, ĐGTHCTC 2004 đưa ra các khuyến nghị sau:

- Chính phủ xem xét các phân tích và khuyến nghị của ĐGTHCTC 2004 này và phản ánh vào Kế hoạch phát triển KT-XH và ngân sách tương lai cũng như giám sát chặt chẽ việc thực hiện.
- Cần tăng cường hơn nữa năng lực và vị thế của các nhóm phân tích chi tiêu công trong Bộ Tài chính, Bộ KHĐT, bộ chuyên ngành và các tỉnh.
- Chính phủ tiếp tục chủ trì phối hợp cùng với NHTG và các nhà tài trợ thực hiện ĐGTHCTC khác trong 3 năm tới. Tuy nhiên, việc Đánh giá Chi tiêu công hàng năm sẽ được Chính phủ cập nhật trong một phạm vi hẹp hơn, có thể theo một hoặc hai chuyên đề.

Phụ lục 1.1: Đánh giá Chi tiêu công Việt Nam 2000 - Tiến triển thực hiện các khuyến nghị

Mục tiêu	Cam kết	Tình hình thực hiện
I. Tiến hành các biện pháp nêu trong Đánh giá Chi tiêu công		
I.1 Chuẩn bị số liệu ngân sách và thông tin một cách tổng thể và nhất quán hơn	a. Liệt kê toàn bộ các quỹ/tài khoản "bên cạnh ngân sách" hiện có.	Năm 2001, Bộ Tài chính đã liệt kê các quỹ bên cạnh ngân sách.
	b. Chuẩn bị và công bố các báo cáo hàng năm về thu- chi của các quỹ/tài khoản "bên cạnh ngân sách".	Bộ Tài chính đã cung cấp thông tin định kỳ về tình hình tài chính của các quỹ/tài khoản này cho các nhà tài trợ. Đã sửa đổi các qui tắc về minh bạch tài chính (Quyết định 192/2004/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ được ban hành ngày 16/11/2004) hiện tại yêu cầu công khai thông tin về các quỹ bên cạnh ngân sách. Bộ Tài chính hiện đang chuẩn bị để công khai các thông tin này.
	c. Xây dựng một hệ thống báo cáo và thông tin quản lý cho các DNNN. 1. Ban hành chế độ báo cáo tài chính của các doanh nghiệp trong đó có DNNN (theo QĐ 167/2000/QĐ-BTC, ngày 25/10/2000). 2. Xây dựng hệ thống báo cáo và thông tin quản lý cho các DNNN. 3. Triển khai hệ thống báo cáo TTQL DNNN.	Bộ Tài chính đã ban hành Quyết định 167/2000/QĐ-BTC về báo cáo tài chính của các doanh nghiệp kể cả DNNN. Đã thiết kế hệ thống theo dõi và đánh giá kết quả hoạt động của doanh nghiệp và đã xây dựng được phần mềm về hệ thống thông tin quản lý với sự hỗ trợ của UNDP. Hệ thống này đã được thí điểm ở 2 địa phương (Hà Nội và Hà Tây) và ở một số DNNN với sự hỗ trợ của UNDP. Hệ thống giám sát nợ của 200 DNNN đã được thành lập thông qua chương trình của Khuôn khổ Tăng trưởng và Giảm nghèo của IMF. Chương trình này sẽ không còn hoạt động sau khi Khuôn khổ Tăng trưởng và Giảm nghèo kết thúc. Hệ thống này vẫn chưa được thiết lập.
	d. Báo cáo và ghi chép số liệu giải ngân viện trợ theo phân loại ngân sách.	Các đơn vị tài chính cùng với Kho bạc đã triển khai mã nguồn ngân sách. Một khi các mã nguồn ngân sách này được đưa vào hoạt động thì mọi khoản giải ngân từ viện trợ sẽ được ghi lại theo hạng mục ngân sách như đã làm với chi ngân sách.
	e. Ghi chép số liệu "chi xã hội" cho phép đánh giá ai được hưởng lợi từ các khoản chi tiêu này.	Đã tiến hành sửa đổi hệ thống phân loại ngân sách cho phép thực hiện công việc này.

Mục tiêu	Cam kết	Tình hình thực hiện
	f. Giao cho Kho bạc trở thành cơ quan chịu trách nhiệm duy trì tài khoản công, tổng hợp và thực hiện một hệ thống thông tin quản lý và kế toán thích hợp toàn diện ở Kho bạc.	Luật Ngân sách sửa đổi 2002 giao chức năng này cho Kho bạc nhà nước. Hiện tại Bộ Tài chính đang tiến hành Dự án Cải cách quản lý Tài chính công (CCQLTCC) trong đó thiết lập một hệ thống thông tin Quản lý Kho bạc và Ngân sách (TABMIS) và qui trình mua sắm của hệ thống TABMIS này đang được hoàn thành.
	g. Thông qua áp dụng phân loại chức năng theo thông lệ quốc tế (ví dụ theo loại hình GFS).	Trong dự án CCQLTCC, năm 2003 đã xây dựng được một biểu chung cho phép lập báo cáo theo mẫu thống nhất với loại hình GFS. Bộ Tài chính đang lập kế hoạch sửa đổi phân loại chức năng ngân sách nhằm làm cho nó hoàn toàn thống nhất với loại hình GFS.
<i>1.2. Nâng cao tính minh bạch của các thông tin ngân sách</i>	a. Thực hiện các biện pháp nâng cao luồng thông tin ngân sách giữa nội bộ các cơ quan chính phủ.	Bộ trưởng Bộ Tài chính đã ra quyết định 130/2003/QĐ-TTg ngày 18/8/2003 thống nhất hệ thống tài khoản ngân sách và tài khoản kho bạc và giao cho Kho bạc nhà nước cung cấp số liệu thực hiện ngân sách định kỳ cho các bộ trung ương, các địa phương.
	b. Hàng năm công bố thông tin chi tiết về ngân sách của ngành và các loại hình chi khác cho hơn 75% tổng chi tiêu như đã công bố trong ĐGCTC.	Công tác này đã được tiến hành hàng năm kể từ năm 2001. Các qui định sửa đổi về công khai tài chính (theo Quyết định 192/2004/QĐ-TTg ngày 16/11/2004) đã công bố 100% tổng chi ngân sách.
	c. Hàng năm công bố ngân sách của tỉnh cho các ngành và loại hình chi tiêu hàng năm (theo từng tỉnh).	Ngân sách tỉnh theo loại các tiêu chí lớn (tổng thu và tổng chi) đã được công bố hàng năm. Các hướng dẫn thực hiện qui định công khai tài chính sửa đổi này trong Quyết định 192/2004/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ đã được Bộ Tài chính ban hành, cho phép Bộ Tài chính tập hợp và công bố phân bổ ngân sách ngành theo tỉnh và theo lĩnh vực kinh tế.

Mục tiêu	Cam kết	Tình hình thực hiện
	<p>d. Niêm yết công khai ngân sách xã bên ngoài trụ sở chính quyền xã.</p>	<p>Ngân sách xã được yêu cầu niêm yết công khai theo các qui định hiện hành về công khai tài chính. Tuy nhiên, phạm vi thực hiện rất khác nhau giữa các địa phương. Qui định công khai tài chính sửa đổi (Quyết định 192/2004/QĐ-TTg) có yêu cầu bổ sung là phải cung cấp tài liệu ngân sách cho Trưởng thôn và các tổ chức quần chúng để trưởng thôn có thể thông báo cho người dân địa phương và các tổ chức quần chúng giám sát việc thực hiện ngân sách.</p>
	<p>e. Trình một triển vọng tài chính trung hạn cùng với ngân sách hàng năm.</p>	<p>Bộ Tài chính, Bộ KHĐT và các bộ khác đã xây dựng triển vọng kinh tế vĩ mô và tài chính trung hạn được nêu trong Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và XDGN giai đoạn 2001- 2005.</p> <p>Phải thành lập nhóm hành động để xây dựng Khuôn khổ Chi tiêu trung hạn chặt chẽ và chi tiết hơn theo khuôn khổ của chương trình CCQLTCC. Đã xây dựng mẫu trình duyệt khuôn khổ chi tiêu trung hạn. Nhóm hành động này sẽ làm việc để xây dựng khuôn khổ chi tiêu trung hạn trong các tháng tới.</p>
<p>1.3 Lập thứ tự ưu tiên</p>	<p>a. Yêu cầu các bộ chuyên ngành và các địa phương trình kế hoạch tổng hợp yêu cầu chi thường xuyên và chi đầu tư trong quá trình chuẩn bị ngân sách.</p>	<p>Trong soạn thảo các hướng dẫn và lập ngân sách hàng năm, Chính phủ đã yêu cầu các bộ và địa phương phải đảm bảo sự cân bằng thích hợp giữa chi thường xuyên và chi đầu tư, đặc biệt là phân bổ cho bảo dưỡng khí lập ngân sách cho bộ, địa phương mình.</p>
	<p>b. Yêu cầu các bộ chuyên ngành hàng năm đánh giá hiệu quả chi tiêu công của ngành trong việc đạt được các mục tiêu mà ngành đề ra dựa trên báo cáo của tất cả các đơn vị thụ hưởng ngân sách, kể cả các đơn vị thuộc tỉnh.</p>	<p>Hàng năm Bộ Tài chính và Bộ KHĐT tự tiến hành và yêu cầu các địa phương và các bộ chủ quản đánh giá kết quả chi tiêu. Tuy nhiên, những đánh giá này vẫn cần được củng cố.</p>
	<p>c. Yêu cầu các tỉnh và thành phố đánh giá (có thể hai hoặc ba năm một lần) hiệu quả chi tiêu công của địa phương trong việc đạt được các mục tiêu của địa phương.</p>	<p>Ba địa phương – thành phố Hồ Chí Minh, tỉnh Quảng Bình và Bắc Ninh – đã hoàn thành Đánh giá Chi tiêu công cấp tỉnh với sự hỗ trợ của UNDP. Là một phần của Báo cáo Đánh giá tổng hợp chi tiêu công, đấu thầu mua sắm công và trách nhiệm tài chính 2004, Đánh giá Chi tiêu công địa phương đã được khởi xướng ở 4 địa phương: Bình Dương, Hà Nội, Phú Thọ và Vĩnh Long.</p>

Mục tiêu	Cam kết	Tình hình thực hiện
	d. Xác định một hay hai ngành "thí điểm" để xây dựng chương trình chi tiêu ngành trong trung hạn.	Bốn lĩnh vực đã được chọn xây dựng thí điểm Khuôn khổ Chi tiêu trung hạn là: giáo dục, y tế, giao thông, nông nghiệp và phát triển nông thôn. Ngoài ra, bốn tỉnh sẽ được chọn để thí điểm các khuôn khổ chi tiêu trung hạn.
	e. Xây dựng chương trình chi tiêu trung hạn cho ngành giáo dục.	Khuôn khổ chi tiêu trung hạn thí điểm cho giáo dục đã được xây dựng và các hoạt động tương tự đã được khởi xướng ở ba lĩnh vực khác trong chương trình CCQLTCC.
I. 4. Bền vững ngân sách trong trung hạn	a. Tiến hành các biện pháp tăng thu trong trung hạn.	Thu NSNN so với GDP vẫn giữ ở mức 21-22% GDP. Mức này đã đóng góp vào tăng trưởng kinh tế cao liên tục trong những năm gần đây, cải thiện công tác quản lý thuế và các nỗ lực hơn nữa về thuế.
	b. Ước tính chi phí của việc nâng lương vừa qua và đánh giá tác động của việc này tới ngân sách.	Hiện vẫn đang tiến hành đánh giá chính sách tiền lương từ năm 1993 đến nay. Đánh giá này yêu cầu phải phân tích tác động của cải cách tiền lương tới ngân sách tương lai.
	c. Ước tính chi phí cải cách ngân hàng và DNNN.	Bộ Tài chính phối hợp với các cơ quan trung ương khác đã hoàn thành dự toán chi phí cho cải cách hệ thống ngân hàng và DNNN theo kế hoạch. Thủ tướng Chính phủ đã thông qua kinh phí và kế hoạch thực hiện.
	d. Tập hợp số liệu về các bảo lãnh của Chính phủ và đánh giá rủi ro có thể của các khoản bảo lãnh này.	Đã hoàn thành việc liệt kê các khoản bảo lãnh chính phủ với sự hỗ trợ kỹ thuật của UNDP về quản lý nợ nước ngoài và đã tiến hành phân tích các rủi ro đối với các dự án ODA cho vay lại.
	e. Chuẩn bị một triển vọng tài chính trung hạn, nêu rõ tất cả các giả định.	Một triển vọng tài chính trung hạn đã được xây dựng và đưa vào Chiến lược toàn diện về TT&XDGN. Một khuôn khổ tài chính trung hạn cụ thể và chính xác hơn hiện nay đang được chuẩn bị.

Đánh giá tổng hợp chi tiêu công, đấu thầu mua sắm công và trách nhiệm tài chính 2004

Mục tiêu	Cam kết	Tình hình thực hiện
I. 5. Nâng cao tính hướng về người nghèo của chi tiêu	a. Phân bổ lại chi tiêu công từ một số loại hình chữa bệnh sang phòng bệnh.	Chính phủ đã tập trung đáng kể vào công tác phòng bệnh. Mục tiêu phòng bệnh cũng được nhấn mạnh trong chiến lược y tế đã được Chính phủ thông qua. Trong phân bổ ngân sách cho 2001 và 2002 và ước tính cho 2003, Bộ Y tế và Bộ Tài chính đã tiến hành phân bổ lại theo khuyến nghị này.
	b. Đảm bảo chi tiêu công cho chương trình sức khỏe sinh sản.	Chương trình sức khỏe sinh sản đã đi vào hoạt động và phân bổ ngân sách cũng được tiến hành hàng năm để thực hiện chương trình này.
I. 6. Phân bổ lại ngân sách trong nội bộ ngành	a. Tiến hành các biện pháp để tăng phân bổ ngân sách cho VH&BD thủy lợi, bảo dưỡng giao thông đường bộ và đường thủy, nghiên cứu khoa học và khuyến nông trong nông nghiệp, tăng đầu tư cho giao thông nông thôn.	Phân bổ ngân sách cho các loại hình chi tiêu này đã tăng lên trong thời kỳ 2000-2004. Ví dụ, phân bổ ngân sách năm 2001 cho VH&BD đã tăng 8,5% so với năm 2000 và phân bổ ngân sách năm 2002 cho VH&BD tăng 28,2% so với năm 2001. Tuy nhiên, sự mất cân bằng giữa chi thường xuyên và chi đầu tư vẫn xảy ra, đặc biệt là trong lĩnh vực giao thông.
	b. Thông qua nguyên tắc thủy lợi phí dựa theo mức sử dụng nước và xây dựng kế hoạch để thực hiện nguyên tắc này.	Nghị định 143/2003/NĐ-CP do Chính phủ ban hành ngày 28/11/2003 hướng dẫn thực hiện Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi, đã thể hiện nguyên tắc này trong việc lập khung thủy lợi phí và sẽ thực hiện theo từng giai đoạn.
	c. Thực hiện nguyên tắc thủy lợi phí dựa trên mức sử dụng nước thực tế của nông dân.	
	d. Tiến hành các biện pháp cải thiện hoạt động của các công ty quản lý thủy lợi (ví dụ như thông qua việc cắt giảm chi phí, thất thoát nước).	Đang được thực hiện thông qua Nghị định 10/2002/NĐ-CP về cơ chế tài chính thực hiện dịch vụ công có thu.

Mục tiêu	Cam kết	Tình hình thực hiện
	e. Khuyến khích việc hình thành và tăng số lượng các hiệp hội những người sử dụng nước.	Bộ NNPTNT đã thí điểm phương pháp này ở một số địa phương.
	f. Tiến hành các biện pháp mới nhằm cải thiện "hệ thống miễn giảm" phí cho người nghèo và đảm bảo cho hệ thống này hoạt động có hiệu quả. Một khi đã làm được việc trên, cần nâng mức viện phí để giảm trợ cấp ngân sách cho các bệnh viện.	Tháng 10/2002, Thủ tướng Chính phủ đã ra Quyết định 139/2002/QĐ-TTg về việc thành lập Quỹ Chăm sóc sức khỏe cho người nghèo trên cả nước. Quỹ này sẽ cấp tài chính cho các cơ sở y tế để chi trả các chi phí khám chữa bệnh cho người nghèo.
	g. Đánh giá hệ thống miễn giảm hiện tại trong lĩnh vực y tế (và giáo dục) và đưa ra các khuyến nghị nhằm nâng cao hệ thống này và đảm bảo cho hệ thống hoạt động hiệu quả.	Như trên.
	h. Xem xét việc mở rộng chương trình bảo hiểm y tế, đặc biệt là bảo hiểm tự nguyện, như một biện pháp để giảm chi ngân sách cho y tế, trong khi giảm thiểu tác động tiêu cực của sự lựa chọn có ảnh hưởng xấu và đảm bảo tính bền vững tài chính của chương trình.	Như trên.

Đánh giá tổng hợp chi tiêu công, đấu thầu mua sắm công và trách nhiệm tài chính 2004

Mục tiêu	Cam kết	Tình hình thực hiện
	i. Xem xét hệ thống định mức phân bổ hiện tại cho giáo dục và y tế và thông qua các hệ thống mới nhằm giảm sự khác biệt giữa các vùng về chi tiêu công cho giáo dục và y tế.	Công việc này đã được thực hiện trong quá trình xây dựng hệ thống định mức chi thường xuyên mới. Hệ thống định mức mới này do Thủ tướng Chính phủ ban hành trong Quyết định 139/2003/QĐ-TTg ngày 11/7/2003.
	k. Tăng tỷ lệ học sinh/giáo viên khi tỷ lệ nhập học trung học tăng.	Tỷ lệ học sinh/giáo viên đã giảm ở cấp tiểu học – Xem Chương 10.
II. Tiến hành công việc để xây dựng các biện pháp cụ thể nhằm giải quyết các vấn đề nêu trong Đánh giá Chi tiêu công		
II.1. Lập thứ tự ưu tiên	a. Xây dựng một qui trình có hiệu quả để kết hợp với việc lập và thực hiện ngân sách chi thường xuyên và chi đầu tư sao cho giảm thiểu tối đa việc lãng phí tài sản công đã được đầu tư.	Các cơ quan chính phủ đã bắt đầu xây dựng các khuôn khổ chi tiêu trung hạn cho ngành và tỉnh. Qui trình này sẽ giúp kết hợp tốt hơn việc xây dựng ngân sách đầu tư và ngân sách chi thường xuyên.
	b. Xây dựng các định mức chi tiêu mới cho chi thường xuyên (thông qua một quá trình xây dựng sự đồng thuận, tham gia của các bộ chuyên ngành và các địa phương) để đảm bảo đạt được các mục đích đã nêu của Chính phủ.	Định mức phân bổ ngân sách chi thường xuyên mới cho tỉnh đã được xây dựng với sự đồng thuận của các bộ chuyên ngành và các địa phương. Định mức mới này đã được Thủ tướng Chính phủ thông qua trong Quyết định 139/2003/QĐ-TTg ngày 11/7/2003.
	c. Xem xét thiết lập quỹ đường bộ.	Bộ Giao thông đã đưa ra đề xuất thành lập quỹ đường bộ. Thủ tướng Chính phủ đã thống nhất về nguyên tắc nhưng quyết định cuối cùng về việc thành lập quỹ này vẫn chưa được ban hành.
	d. Đánh giá thiết kế một quỹ quay vòng để cải thiện cơ sở vật chất trường học.	Chính phủ đã ban hành Quyết định 159/2002/QĐ-TTg ngày 15/1/2002 phê chuẩn chương trình nâng cấp lớp học. Trái phiếu Chính phủ đã được phát hành năm 2003 để bổ sung vốn cho chương trình này.

Mục tiêu	Cam kết	Tình hình thực hiện
	e. Đánh giá tác động của các DNNN trong lĩnh vực nông nghiệp đối với nền kinh tế, kể cả đóng góp ròng của họ vào ngân sách nhà nước.	Sẽ thực hiện.
II.2. Nâng cao tính hướng về người nghèo của chi tiêu	a. Xây dựng và thực hiện cơ chế nhằm đảm bảo cung cấp ngân sách đầy đủ cho các trường tiểu học, các trạm y tế và một số loại bệnh viện để miễn giảm chi phí cho người nghèo.	Quỹ Khám chữa bệnh cho người nghèo đã được thành lập để cấp kinh phí cho các cơ sở y tế phục vụ người nghèo.
	b. Xây dựng và áp dụng một hệ thống dựa trên công thức nhằm xác định mức trợ cấp của việc cấp ngân sách cho các tỉnh nghèo.	Hệ thống mới về định mức phân bổ ngân sách chi thường xuyên (Quyết định 139/2003/QĐ-TTg) bao gồm các hệ số địa lý đã tính đến các điều kiện khó khăn của các vùng và tỉnh thiệt thòi.
	c. Xem xét các cơ chế khác nhau nhằm bảo vệ những người nghèo nhất và tăng thu nhập của họ.	Cuối năm 2001, Chính phủ đã ban hành 2 Nghị định (168/2001/NĐ-CP và 186/2001/NĐ-CP) về hỗ trợ người nghèo ở các vùng khó khăn nhất (6 tỉnh miền núi phía Bắc và 4 tỉnh Tây Nguyên). Năm 2002, Chính phủ đã ban hành Nghị định 173/2002/NĐ-CP về hỗ trợ người nghèo các tỉnh Đồng bằng sông Cửu Long xây nhà, Quyết định 139/2002/QĐ-TTg về quỹ chăm sóc sức khỏe cho người nghèo và Quyết định 159/2002/QĐ-TTg về chương trình nâng cấp trường học và lớp học.
	d. Tiến hành các biện pháp nhằm đảm bảo nâng cao cân bằng về giới (bằng cách nâng cao tỷ lệ học sinh nữ vào tiểu học tại những vùng nghèo, tăng tỷ lệ học sinh nữ vào phổ thông trung học).	Sẽ thực hiện.

Đánh giá tổng hợp chi tiêu công, đấu thầu mua sắm công và trách nhiệm tài chính 2004

Mục tiêu	Cam kết	Tình hình thực hiện
II. 3. Khả năng chuyển dịch vụ sang cho khu vực tư nhân cung cấp	a. Khởi xướng việc xem xét và đánh giá khả năng chuyên dân một số dịch vụ cho khu vực tư nhân cung cấp.	Trong kế hoạch tổng thể về Cải cách Hành chính công, đã thông qua chính sách chuyên một số dịch vụ công cho khu vực tư nhân cung cấp trong các lĩnh vực y tế, giáo dục, văn hóa và thể thao, vệ sinh môi trường. Việc thí điểm giao một số cảng cho tư nhân đang được thực hiện. Sự tham gia của khu vực tư nhân ở lĩnh vực hạ tầng cơ sở đã tăng lên đáng kể trong những năm vừa qua.
III. Nghiên cứu các vấn đề chưa được đề cập trong Đánh giá Chi tiêu công		
	a. Nghiên cứu đối tượng thụ hưởng lợi ích của hệ thống thuế và chi tiêu.	Chưa thực hiện.
	b. Đánh giá các chương trình mục tiêu quốc gia.	Năm 2001, các CTMTQG đã được các cơ quan Chính phủ đánh giá và thống nhất. Bộ LĐTBXH với sự hỗ trợ của UNDP đã tiến hành đánh giá CTMTQG về XDGN và CT135 năm 2004. Một đánh giá về CTMTQG đã được đưa vào Đánh giá tổng hợp chi tiêu công, đấu thầu mua sắm công và trách nhiệm tài chính 2004.
	c. Xây dựng một qui trình ngân sách với định hướng được cải thiện về vấn đề giới.	Sẽ xây dựng.
	d. Xem xét các vấn đề khác về phân cấp ngân sách.	Hỗ trợ kỹ thuật bằng nguồn tài trợ ASEM về phân cấp tài chính đã hỗ trợ cho nghiên cứu kinh nghiệm của các nước khác trong khu vực. Nhiều thực tiễn tốt nhất đã được đưa vào Luật Ngân sách sửa đổi. Một phân tích sâu về các vấn đề phân cấp tài chính đã được tiến hành trong Báo cáo Đánh giá tổng hợp chi tiêu công, đấu thầu mua sắm công và trách nhiệm tài chính 2004.
	e. Tiến hành đánh giá chi tiêu công tại 4 tỉnh.	Các Báo cáo ĐGCTC đã được hoàn thành ở 3 địa phương: thành phố Hồ Chí Minh, Bắc Ninh và Quảng Bình. Trong Báo cáo ĐGTHCTC 2004 này, các ĐGCTC địa phương đã được tiến hành ở 4 tỉnh là Hà Nội, Phú Thọ, Vĩnh Long và Bình Dương.
	f. Tiến hành đánh giá chi tiêu công tiếp theo.	Đã tiến hành Đánh giá tổng hợp chi tiêu công, đấu thầu mua sắm công và trách nhiệm tài chính 2004.

2. XU HƯỚNG TÀI KHÓA VÀ BỀN VỮNG TÀI KHÓA

Giới thiệu chung và tổng quan

2.1. Bền vững tài khóa là điều kiện cần cho tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo. Chi tiêu công là một trong nhiều hình thức can thiệp của Chính phủ nhằm khắc phục các khuyết tật của thị trường và đảm bảo công bằng trong phân phối. Mặc dù cơ sở quyết định chi tiêu công là các nguyên tắc kinh tế vĩ mô song quy mô và cơ cấu của chi tiêu công đều có ý nghĩa kinh tế vĩ mô và vi mô. Đặc biệt, nếu không xây dựng và thực hiện chiến lược tài khóa trung hạn bền vững thì khó có thể đảm bảo được nguồn lực để thực hiện chiến lược phát triển kinh tế-xã hội, đồng thời có thể tạo ra các bất ổn trong quản lý điều hành ngân sách. Cả hai kết cục này chắc chắn sẽ tác động tiêu cực đến quá trình tăng trưởng và giảm nghèo.

2.2. Cộng đồng quốc tế đã ghi nhận sự thận trọng của Việt Nam trong chính sách tài khóa, với mức thâm hụt ngân sách tương đối nhỏ và tổng nợ (cả nợ nước ngoài và nợ trong nước) khá thấp. Trong thời kỳ Đánh giá Chi tiêu công, Việt Nam thể hiện quan điểm tài khóa hết sức thận trọng, với mức thâm hụt ngân sách trung bình nhỏ hơn 2% GDP trong giai đoạn 1999-2003 và tổng nợ giữ ở mức dưới 40% GDP. Việt Nam ngày càng được các tổ chức Quốc tế, các Chính phủ cũng như các tổ chức đánh giá rủi ro độc lập đánh giá cao. Mặc dù có những thành tựu ấn tượng như vậy nhưng đã xuất hiện một số nguy cơ đe dọa đến độ bền vững tài khóa và đòi hỏi Việt Nam phải thường xuyên chú ý trong những năm tới.

2.3. Chương này bắt đầu với đánh giá tình hình thực hiện các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô, các xu thế về tổng thu, chi ngân sách của Việt Nam trong 5-6 năm qua. Các tác động của xu thế thu, chi ngân sách tới thâm hụt ngân sách và nợ của Chính phủ cũng sẽ được phân tích. Tác động của một số hạng mục chi ngoài ngân sách như chi phí tài chính của việc tái cấp vốn cho các ngân hàng thương mại quốc doanh và hoạt động của Quỹ Hỗ trợ phát triển đối với tình trạng nợ của Chính phủ cũng được làm rõ. Sau phần mô tả về quản lý nợ công và minh bạch tài khóa, chương này sẽ đưa ra các khuyến nghị chính.

Tình hình thực hiện các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô

2.4. Tăng trưởng GDP thực tế của Việt Nam đạt mức cao trong khu vực và trên thế giới. Tốc độ tăng trưởng bình quân là 6,4% trong giai đoạn 1997-2000 và 7,1% giai đoạn 2001-2003. Đáng chú ý là trong thời kỳ Đánh giá Chi tiêu công, tốc độ tăng trưởng ngày càng tăng lên (2001: 6,9%; 2002: 7,1%; 2003: 7,3%). Riêng năm

2004, Việt Nam vẫn đạt được tốc độ tăng trưởng 7,7% mặc dù giá cả thế giới, nhất là giá năng lượng biến động mạnh, dịch SARS và gần đây là dịch cúm gia cầm đã có ảnh hưởng xấu tới nền kinh tế.

2.5. Kết quả xóa đói giảm nghèo của Việt Nam cũng rất ấn tượng. Theo Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2004, dựa trên kết quả điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam năm 2002, trong năm này, tỷ lệ dân số có mức chi tiêu dưới ngưỡng nghèo là 29%, so với mức 37% năm 1998 và 58% năm 1993. Như vậy, Việt Nam đã đưa khoảng 20 triệu người dân thoát khỏi đói nghèo trong không đầy một thập kỷ.

2.6. Xuất khẩu tăng mạnh là nhân tố tăng trưởng trọng yếu. Trong giai đoạn 1997-2003, giá trị xuất khẩu tăng với tốc độ bình quân hàng năm là 14% và nay đã chiếm tỷ trọng 1/2 GDP, trong đó, tỷ trọng hàng chế biến là 46% trong tổng số xuất khẩu. Năm 2003, tốc độ tăng trưởng xuất khẩu của Việt Nam là 21% mặc dù nền kinh tế toàn cầu rơi vào tình trạng trì trệ. Ngành may mặc có tốc độ tăng trưởng cao nhất (45%) và cùng với dầu thô là mặt hàng xuất khẩu quan trọng nhất của Việt Nam xét về giá trị. Tốc độ tăng trưởng nhanh là nhờ sự phát triển sản xuất kinh doanh và tác động của các hiệp định thương mại song phương và khu vực có hiệu lực trong thời kỳ này. Trong đó, việc tham gia Khu vực Mậu dịch Tự do ASEAN (AFTA) và Hiệp định Thương mại Việt Mỹ ký năm 2001 là các mốc quan trọng.

2.7. Cùng với kết quả tăng trưởng mạnh là việc nhập khẩu gia tăng nhanh chóng. Năm 2003, nhập khẩu đạt mức tăng 28% so với tốc độ tăng nhập khẩu trung bình là 14% trong giai đoạn 1997-2003. Các nhóm hàng nhập khẩu chính tăng lên trong những năm qua là máy móc và thiết bị, sản phẩm dầu mỏ và các đầu vào sản xuất khác cần thiết cho các ngành xuất khẩu đang phát triển nhanh. Với cơ cấu này, gia tăng nhập khẩu cũng thể hiện quá trình tăng cường năng lực sản xuất một cách bền vững.

2.8. Với tốc độ tăng nhập khẩu nhanh hơn tốc độ tăng xuất khẩu, cán cân thương mại đã chuyển từ mức thặng dư 0,8% GDP vào năm 2000 sang thâm hụt khoảng 7% trong năm 2003. Tuy nhiên, các luồng kiều hối chảy mạnh vào trong nước đã góp phần giúp thâm hụt tài khoản vãng lai chỉ ở mức 4,7% của GDP năm 2003. Theo báo cáo của Ngân hàng nhà nước Việt Nam, kiều hối vào Việt Nam đã tăng đến mức kỷ lục, khoảng 2,6 tỷ đô la Mỹ vào năm 2003 và khoảng trên 3 tỷ USD năm 2004. Nếu tính cả kiều hối được chuyển về theo các kênh không chính thức, thì tổng lượng kiều hối vào Việt Nam từ nước ngoài lên đến khoảng 3-4 tỷ đô la Mỹ một năm. Lượng kiều hối này tương đương với 1/5 tổng thu từ xuất khẩu. Đầu tư nước ngoài (FDI) vào Việt Nam ước tính đạt 1,5 tỷ đô la Mỹ vào năm 2003. Giải ngân ODA đạt mức 1,1 tỷ đô la Mỹ. Điều này đã góp phần làm tăng quỹ dự trữ ngoại hối từ 3,7 tỷ đô la Mỹ trong năm 2002 lên khoảng 5,6 tỷ đô la Mỹ năm 2003, tương đương với 10 tuần nhập khẩu hàng hóa và các dịch vụ.

2.9. Tỷ lệ đầu tư trên GDP đạt mức 35,1% trong năm 2003 và 35,8% năm 2004, so với 28,3% của năm 1997. Tỷ trọng đầu tư của khu vực công đạt mức bình quân là 56%, trong khi tỷ trọng đầu tư của khu vực tư nhân trong nước và khu vực đầu tư nước ngoài lần lượt là 24% và 20%. Do tổng mức đầu tư lớn, đặc biệt là ở khu vực công đã tạo ra sự chuyển biến quan trọng về phát triển cơ sở hạ tầng, chuyển dịch cơ cấu kinh tế và thực hiện nhiều chương trình quốc gia về xóa đói giảm nghèo. Vẫn còn những yếu kém về chất lượng đầu tư, vì lẽ ra đã có thể đạt được kết quả tăng trưởng và giảm nghèo tốt hơn với cùng quy mô đầu tư đó.

2.10. Việt Nam đã duy trì chính sách kinh tế vĩ mô thận trọng trong thời kỳ đánh giá. Sau hai năm giảm phát nhẹ, giá cả tăng từ 3% đến 4% vào năm 2002- 2003. Trong năm vừa qua, lạm phát đã tăng lên đến mức 9,5%, trong đó có hiện tượng giá cả thực phẩm tăng nhanh do nạn dịch cúm gia cầm và giá thép, giá dầu tăng cao. Tuy nhiên, còn có những yếu tố kinh tế khác chi phối, tác động đến việc lạm phát tăng nhanh. Chi phí nhân công và giá cả một số mặt hàng ở Việt Nam vẫn ở mức thấp theo các chuẩn quốc tế và chúng có xu hướng tăng lên trong bối cảnh kinh tế phát triển nhanh.

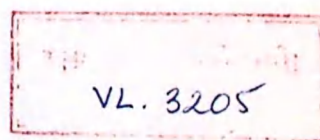
2.11. Cùng với tăng trưởng nhanh là quá trình tiền tệ hóa nền kinh tế. Tỷ lệ tổng cung tiền tệ trên GDP tăng từ 28% năm 1998 lên 68% năm 2003. Tỷ lệ tín dụng trên GDP dừng ở mức gần 50% vào cuối năm 2003. Tỷ lệ tín dụng cho khu vực kinh tế phi nhà nước tiếp tục gia tăng và hiện nay chiếm gần 2/3 số tín dụng được cấp.

Tổng quan tình hình thực hiện tài khóa

2.12. Trong thời kỳ đánh giá, đi kèm với tăng trưởng kinh tế mạnh là tăng thu đáng kể ngân sách nhà nước, như minh họa trong Bảng 2.1. Thậm chí với mức thâm hụt ngân sách rất khiêm tốn thì tỷ lệ phần trăm tổng chi trên GDP vẫn tăng đều và bền vững, nhưng xét theo giá trị tuyệt đối, tổng chi tăng rất nhanh. Vấn đề này sẽ được phân tích trong các phần dưới đây.

Bảng 2.1: Tổng quan về các xu thế tài khóa (1997-2003) (%GDP)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Tổng thu và viện trợ	20,8	20,2	19,6	20,5	21,4	22,7	23,1
Thu từ thuế	15,8	15,4	15,1	14,8	15,7	16,8	16,7
Thu từ các khoản phi thuế	4,2	4,2	3,9	5,3	5,4	5,5	6,1
Viện trợ	0,8	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4	0,3
Tổng chi	22,6	20,3	21,2	22,6	24,2	24,1	25,1
Chi thường xuyên	16,3	14,7	13,8	15,9	15,9	15,7	16,8
Chi đầu tư phát triển	6,2	5,7	7,4	6,7	8,3	8,4	8,3
Thâm hụt	-1,7	-0,1	-1,6	-2,0	-2,8	-1,4	-2,0
Cân đối chưa kể trả lãi	-1,1	0,4	-1,0	-1,2	-1,8	-0,4	-0,9
Cho vay lại (chi từ nguồn ODA)	2,2	1,5	1,8	2,2	0,8	0,9	1,2

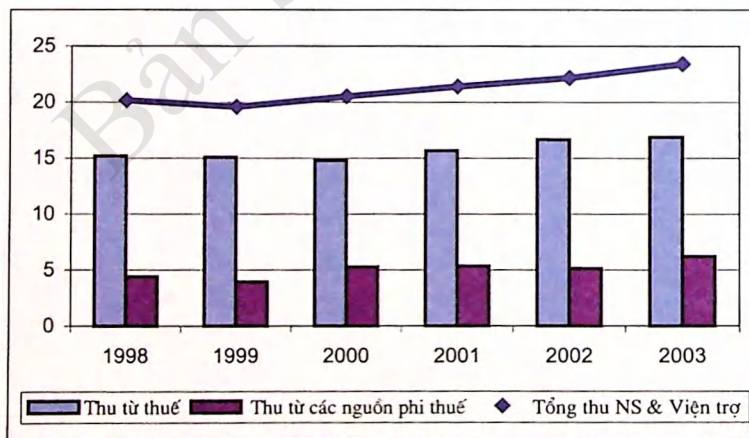


Tổng quan về các xu thế thu ngân sách

2.13. Thời kỳ nghiên cứu của đánh giá này là thời gian nền kinh tế Việt Nam tăng trưởng mạnh đồng thời với tăng thu đáng kể trong ngân sách của nhà nước. Tổng thu ngân sách kể cả viện trợ không hoàn lại (theo giá hiện hành) tăng trung bình trên 14% một năm trong thời gian từ 1998 đến 2003. Tỷ trọng thu ngân sách và viện trợ trong GDP tăng từ 20% năm 1998 lên trên 23% năm 2003. Nguồn thu từ sản xuất dầu thô và thuế tiêu thụ xăng dầu tăng từ 4,1% trong GDP vào năm 1998 lên 6,5% năm 2003 đã giải thích cho phần lớn khoản tăng thu. Tỷ trọng thu ngân sách từ dầu mỏ trong tổng thu ngân sách tăng từ 20% năm 1998 lên 22,4% năm 2003. Do đó, ngân sách chính phủ đã trở nên nhạy cảm hơn rất nhiều trước các đợt biến động giá dầu. Tuy triển vọng sản xuất dầu thô trong những năm tới khá lớn nhưng về lâu dài, nguồn thu không thể dựa vào xuất khẩu dầu thô.

2.14. Để củng cố nguồn thu cũng như để khuyến khích đầu tư trong và ngoài nước, nhà nước đã giảm nhẹ gánh nặng thuế qua việc giảm thuế suất trong nhiều lĩnh vực. Thuế thu nhập doanh nghiệp đã được giảm từ 32% xuống 28%; thuế suất thuế VAT đã giảm từ 4 mức xuống còn 3 mức, trong đó bỏ mức cao nhất là 20%. Quốc hội cũng đã quyết định bỏ thuế chuyển lợi nhuận ra nước ngoài và bỏ thuế thu nhập doanh nghiệp bổ sung. Đặc biệt, năm 2002, Chính phủ đã giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp xuống một nửa và từ năm 2003, Chính phủ đã miễn toàn bộ thuế sử dụng đất nông nghiệp cho nông dân. Điều đó có nghĩa là khoảng 75% dân số Việt Nam không phải nộp một thứ thuế trực tiếp nào.

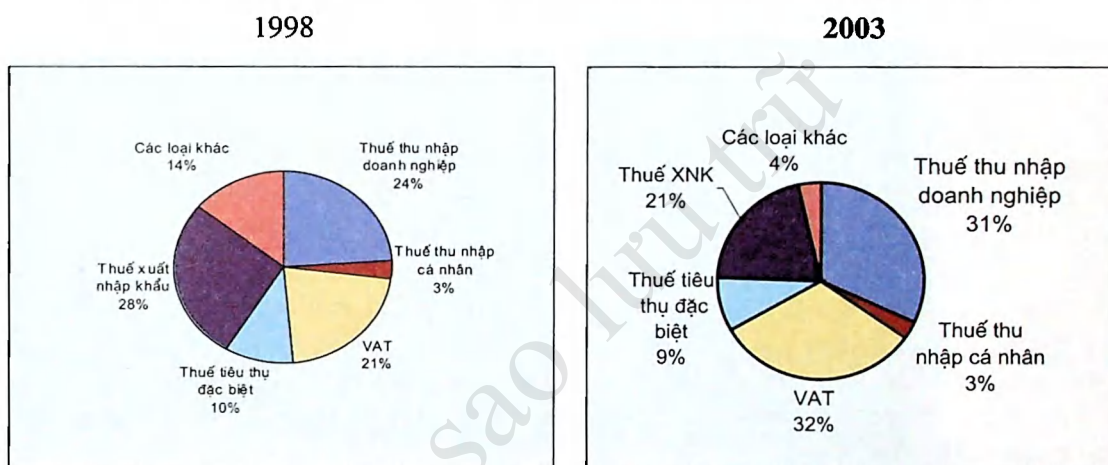
Biểu đồ 2.1: Xu thế thu ngân sách nhà nước và viện trợ (tỷ lệ % trong GDP)



2.15. Biểu đồ 2.2 phân chia các nguồn thu ngân sách khác nhau từ các loại thuế trong năm 1998 và 2003. Tỷ trọng thu từ thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế VAT đều tăng trong thời kỳ này. Tỷ trọng thu từ thuế VAT tăng phần nào đó thể hiện một số loại thuế “khác” đã được thay bằng thuế VAT. Một xu thế ngân sách khác rất đáng chú ý là tỷ trọng thu ngân sách từ các loại thuế xuất nhập khẩu trong tổng thu từ thuế đã giảm, mặc dù giá trị tuyệt đối vẫn tăng ở tốc độ gần 7,5% một năm.

Thuế thu nhập doanh nghiệp đã trở thành nguồn chính trong thu ngân sách từ thuế. Các doanh nghiệp nhà nước không kinh doanh xăng dầu đóng góp 38% trong thu từ thuế thu nhập doanh nghiệp, trong khi con số này đối với các doanh nghiệp xăng dầu nhà nước là 34%. Khu vực doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài không kể dầu chiếm 7%. Thuế thu nhập cá nhân chỉ đóng góp một tỷ trọng nhỏ là 3% trong tổng thu từ thuế, mặc dù có thể hy vọng tỷ trọng này sẽ tăng lên khi GDP tăng lên và phương pháp quản lý thu từ khu vực này đang được thay đổi. Thu từ đất tăng từ 2,5% tổng thu ngân sách nhà nước năm 2000 lên 6,0% năm 2003 và vẫn có xu hướng tăng lên tuy không phải là lâu dài.

Biểu đồ 2.2: Tỷ trọng của các loại thuế khác nhau trong tổng thu từ thuế



2.16. Thu ngân sách khu vực kinh tế dân doanh có bước phát triển tốt, từ chỗ chỉ chiếm 6,4% tổng thu ngân sách năm 2000, đến năm 2003 đạt là 7,3% và năm 2004 là 7,8%. Điều này cho thấy sự phát triển cả về quy mô, cả về chất lượng của khu vực kinh tế dân doanh. Năm 2004, khu vực kinh tế này đã đóng góp được 8,2% GDP, tăng 41% so với năm 2000.

2.17. Thu ngân sách từ thuế xuất nhập khẩu¹ chiếm khoảng 17% trong tổng thu và viện trợ (tương đương với 23% của tổng thu từ thuế) trong giai đoạn 2001-2003. Đã có nhiều lo lắng rằng, thu ngân sách từ các nguồn này sẽ giảm mạnh khi Việt Nam thực hiện các cam kết thương mại quốc tế. Đây là mối quan tâm chính đáng, đặc biệt khi khó có thể cải thiện tính cạnh tranh trong một thời gian ngắn. Tuy nhiên, cần lưu ý một số điểm liên quan đến vấn đề này. Một là, mặc dù thuế suất sẽ giảm xuống, song tổng kim ngạch nhập khẩu – nói cách khác, cơ sở để thu thuế – có xu hướng tăng lên. Cũng cần lưu ý là, trong hai năm vừa qua, nhập khẩu đã tăng với tốc độ gần 25% một năm. Hai là, thuế VAT và thuế tiêu thụ đặc biệt² đánh vào hàng nhập khẩu vẫn tiếp tục được áp dụng. Ba là, quá trình hội nhập

¹ Bao gồm thuế nhập khẩu (thuế quan và 1 số thuế tiêu thụ đặc biệt), thuế xuất khẩu. Không kể VAT hàng nhập khẩu.

² Các loại thuế này phải nhất quán với WTO một khi Việt Nam trở thành thành viên của tổ chức này.

kinh tế sâu rộng hơn sẽ thúc đẩy kinh tế phát triển, làm tăng thu ngân sách từ các nguồn khác như thuế thu nhập cá nhân và thuế thu nhập doanh nghiệp. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, khi GDP tăng lên thì tỷ trọng thu ngân sách từ thuế xuất nhập khẩu trong GDP có xu hướng giảm xuống, còn tỷ trọng thu từ các loại thuế khác sẽ tăng lên.

2.18. Để đảm bảo khả năng thu ngân sách từ các nguồn thuế khác, rõ ràng sẽ phải tiến hành những cải cách cần thiết để cải tiến cơ cấu hệ thống các loại thuế đó. Đồng thời, để quá trình tự do hóa thương mại đem lại những tác động mong muốn cho tăng trưởng GDP, cần phải có những cải cách quan trọng “bên trong biên giới” trong những lĩnh vực như cung cấp dịch vụ cơ sở hạ tầng, khu vực tài chính, cải cách hệ thống pháp luật và cải cách để cải thiện môi trường thuận lợi cho sự phát triển của khu vực kinh tế tư nhân. Những cải cách này hết sức quan trọng cho việc tăng cường khả năng cạnh tranh của hàng xuất khẩu Việt Nam.

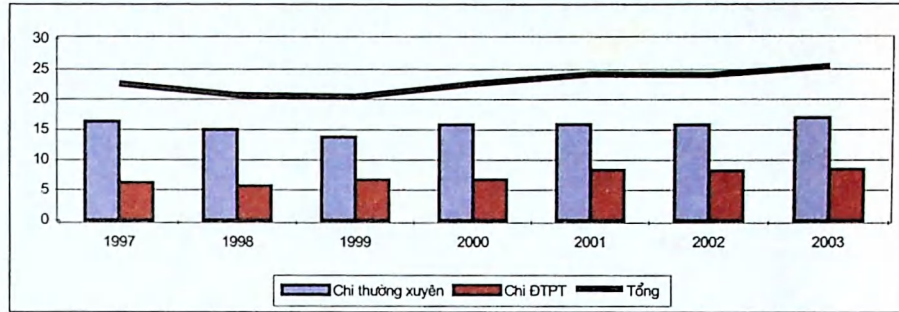
2.19. Cuối cùng, hiện nay vẫn còn khoảng cách lớn giữa số thực thu ngân sách từ thuế và số thuế đáng ra được thu theo quy định của pháp luật. Vấn đề tồn tại này là do hai nguyên nhân chính: các ưu đãi thông qua miễn giảm thuế và những yếu kém trong công tác quản lý thu thuế. Khi việc miễn giảm được hạn chế và cơ quan thuế quan được tăng cường năng lực, khoảng cách này sẽ giảm dần và có thể bù đắp cho các khoản thu ngân sách bị giảm đi. Rõ ràng là, những cải cách này sẽ có vai trò quan trọng hơn khi Việt Nam càng hội nhập sâu hơn vào nền kinh tế thế giới. Từ các phân tích trên có thể kết luận là, quá trình tự do hóa thương mại cần phải đi liền với một hệ thống các biện pháp cải cách bổ sung để đảm bảo nguồn thu ngân sách vững chắc.

Tổng quan về các xu thế chi ngân sách

2.20. Năm 1999 đánh dấu một bước chuyển đổi về quy mô tổng chi ngân sách nhà nước. Sau một thời gian giảm hoặc chững lại trong các năm trước đó, tỷ lệ chi ngân sách nhà nước trên GDP (không kể các khoản cho vay lại, chi chuyển nguồn và các khoản ghi thu, ghi chi) đã bắt đầu tăng lên khá đều đặn trong giai đoạn 1999-2003. Từ mức thấp là 20,5% năm 1999 đã tăng lên 22,6% GDP năm 2000, 24,2% năm 2001 và 24,1% năm 2002 (Biểu đồ 2.3). Đến năm 2003, tỷ lệ này tăng vọt lên trên 25%.

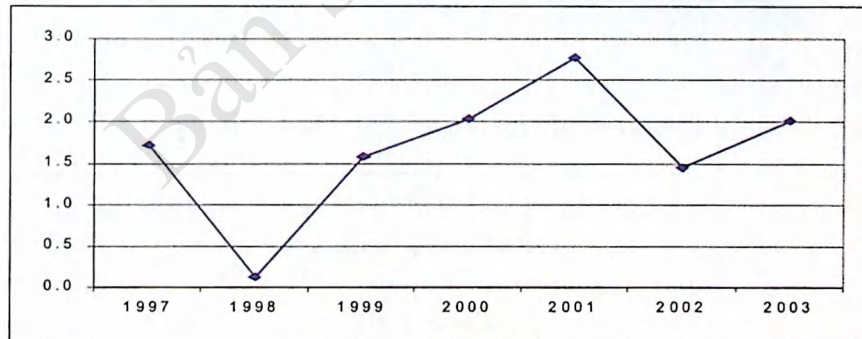
2.21. Trong giai đoạn 1998-2003, tổng chi ngân sách nhà nước tăng đáng kể với mức tăng trung bình hàng năm gần 16%, trong đó chi cho đầu tư phát triển tăng ở tốc độ gần 20%/năm. Tỷ trọng chi thường xuyên trong GDP tăng từ 14,7% năm 1998 lên 16,8% năm 2003, trong khi chi đầu tư phát triển tăng từ 5,7% lên 8,3% trong cùng kỳ. Chi đầu tư phát triển chiếm tỷ trọng trung bình là 34% trong tổng chi ngân sách trong ba năm qua.

2.22. Chương tiếp theo sẽ trình bày phân tích chi tiết về xu thế chi ngân sách, phân loại hạng mục chi theo chức năng và kinh tế.

Biểu đồ 2.3: Các xu thế chi ngân sách (tỷ lệ % trong GDP)

Bội chi ngân sách, các hạng mục ngoài ngân sách và tình hình nợ công

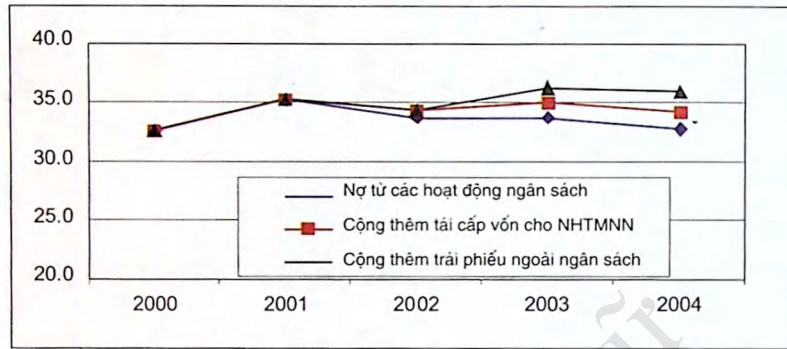
2.23. Kết quả của các xu thế thu và chi ngân sách trình bày trên đây là trong thời kỳ 1997-2003 tình hình bội chi ngân sách vẫn ở mức thấp và kiểm soát được, với năm thấp nhất là 0,1% và năm cao nhất là 2,8%. (Biểu đồ 2.4). Quốc hội đã thận trọng trong việc quyết định mức bội chi ngân sách, theo đó thâm hụt ngân sách bao gồm cả các khoản trả nợ gốc không được vượt quá 5% của GDP. Các nguồn thu của Chính phủ trang trải được toàn bộ các khoản chi thường xuyên, đồng thời dành một phần cho chi đầu tư phát triển. Do đó, để tuân thủ cái gọi là “nguyên tắc vàng”, Chính phủ chỉ tiến hành vay để đảm bảo các khoản chi đầu tư phát triển và mức vay này luôn thấp hơn tổng mức chi đầu tư phát triển.

Biểu đồ 2.4: Bội chi ngân sách (tỷ lệ % trong GDP)

2.24. Đến cuối năm 2003, tổng nghĩa vụ phải trả nợ của Chính phủ kể cả các khoản ODA cho vay lại chiếm 33% GDP. Tuy nhiên, để có được bức tranh đầy đủ hơn về tình hình nợ công, cần phải tính đến các hạng mục hiện nay chưa được thể hiện trong cân đối ngân sách. Hai hạng mục: trái phiếu chính phủ được phát hành để cấp vốn cho một số dự án cơ sở hạ tầng, công trái giáo dục dùng để kiên cố hóa các trường, lớp học và chi phí tái cấp vốn cho các ngân hàng thương mại quốc doanh. Nếu đưa các hạng mục này vào số liệu nợ công, thì tỷ lệ nợ công sẽ tăng

lên thêm một lượng khoảng 3% nữa (Biểu đồ 2.5). Đây chưa phải là một tỷ lệ đáng báo động, song nên thận trọng chú ý đến xu thế này.³

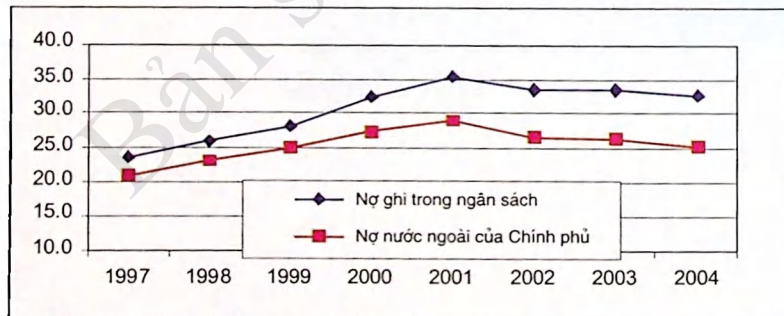
Biểu đồ 2.5: Nợ công từ các hạng mục trong ngân sách và ngoài ngân sách (tỷ lệ % trong GDP)



2.25. Phần tiếp theo nghiên cứu kỹ hơn các vấn đề liên quan đến nợ từ các hạng mục trong ngân sách cũng như các đánh giá rủi ro phát sinh từ các hạng mục ngoài ngân sách, ngân hàng thương mại quốc doanh, hoạt động của Quỹ Hỗ trợ phát triển và những yếu tố có thể giảm nhẹ các nguy cơ này.

Nợ Chính phủ từ các hoạt động ngân sách

Biểu đồ 2.6: Nợ ngân sách và nợ nước ngoài của Chính phủ (tỷ lệ phần trăm trong GDP)

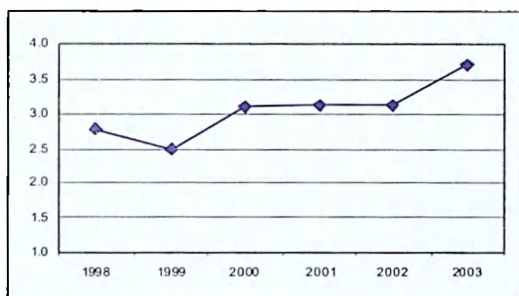


2.26. Chi đầu tư phát triển trong ngân sách một phần được thực hiện bằng các nguồn ODA hoặc phát hành trái phiếu Chính phủ trong nước. Trong hai năm vừa qua, có xu hướng phụ thuộc nhiều hơn vào trái phiếu phát hành trong nước để có đủ vốn cấp cho chi đầu tư phát triển. Xu thế này được thể hiện trong Biểu đồ 2.6, cho thấy sự thay đổi trong tổng nợ và nợ nước ngoài của Chính phủ.

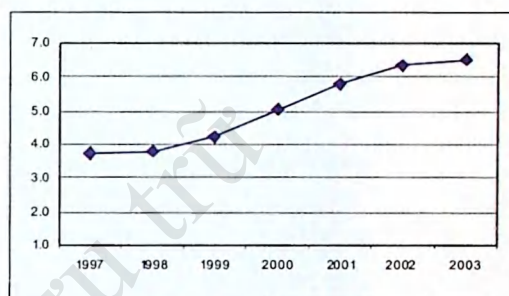
³ Có thể lập luận như sau: các nguồn trong nước được Quỹ Hỗ trợ phát triển huy động cần được tính vào nợ công của Chính phủ. Tuy nhiên, các quan chức của Bộ Tài chính không đồng ý với lập luận này. Quan điểm của các quan chức này là, Quỹ Hỗ trợ phát triển hoạt động gần giống như một ngân hàng; do đó, nợ xấu của Quỹ này cần được coi là các khoản nợ dự phòng chứ không phải là nợ công trực tiếp.

2.27. Một hệ quả của việc phụ thuộc ngày càng nhiều vào tài chính trong nước là chi phí lãi suất của các khoản nợ đã và đang tăng lên. Điều này hoàn toàn là do nợ nước ngoài thường được thực hiện theo các điều kiện ưu đãi, trong khi nợ trong nước phải chịu lãi suất cao hơn. Biểu đồ 2.7 thể hiện chi phí lãi suất của tổng nợ tăng lên.⁴ Đồng thời, tỷ trọng chi ngân sách để thanh toán tiền lãi nợ trong tổng chi thường xuyên cũng tăng lên (Biểu đồ 2.8).

Biểu đồ 2.7: Chi phí lãi suất của các khoản nợ (%)



Biểu đồ 2.8: Tỷ lệ phần trăm các khoản chi trả tiền lãi trong tổng chi (%)



2.28. Với tốc độ phát triển hiện nay của Việt Nam, có thể dự kiến là Chính phủ sẽ tiếp tục tình trạng thâm hụt ngân sách trong tương lai gần. Nếu Chính phủ tiếp tục bội chi ngân sách với mức 2-3% của GDP và nền kinh tế tăng trưởng với tốc độ 7-8%, thì tỷ lệ các khoản nợ trong ngân sách trên GDP vẫn có thể kiểm soát được.

Trái phiếu chính phủ để huy động vốn cho các dự án phát triển cơ sở hạ tầng và giáo dục

2.29. Chính phủ đã và đang phát hành trái phiếu với kỳ hạn 5-10 năm để cấp vốn cho một số hạng mục chi khác nhau cân đối ngoài ngân sách. Các đợt phát hành trái phiếu này là một phần trong mục tiêu của Chính phủ nhằm huy động khoảng 63 nghìn tỷ đồng (4 tỷ đô la Mỹ) để cấp vốn cho các dự án giao thông, thủy lợi và giáo dục, kể cả công trình đường Hồ Chí Minh, đường khu vực miền núi, khu vực Đồng bằng sông Cửu Long và các dự án thủy lợi tại các vùng thường xảy ra thiên tai ở miền Trung. Cần tính các loại trái phiếu này vào số liệu nợ ở trên để thấy được bức tranh đầy đủ về tình trạng nợ của Chính phủ. Mặc dù các loại trái phiếu này được phản ánh ngoài cân đối ngân sách song việc phát hành trái phiếu được Quốc hội thẩm tra chặt chẽ. Việc thanh toán tiền lãi cho các loại trái phiếu này được ghi vào ngân sách. Năm 2004, đã phát hành khoảng 5 nghìn tỷ đồng trái phiếu để phát triển cơ sở hạ tầng, tương đương khoảng 0,7% GDP. Các loại trái phiếu có kỳ hạn 2 năm và 5 năm có lãi suất khoảng 8%. Khi đáo hạn, trái phiếu kỳ hạn 5 năm sẽ được tái phát hành cho kỳ hạn 5 năm nữa. Các đối tượng chính tham

⁴ Tỷ lệ giữa các khoản thanh toán tiền lãi của kỳ nghiên cứu chia cho nợ của kỳ trước.

gia mua trái phiếu chính phủ là các ngân hàng thương mại quốc doanh và các công ty bảo hiểm. Lãi suất của các loại trái phiếu này cao hơn lãi suất tiền gửi của các ngân hàng với cùng kỳ hạn.

Nợ chi ngoài ngân sách

2.30. Một quan tâm đáng kể nữa liên quan đến bền vững tài khóa là các khoản nợ chi đầu tư xây dựng cơ bản ngoài cân đối ngân sách đã tăng lên, đặc biệt là ở các dự án của ngành giao thông. Như trình bày chi tiết trong chương 11, có sự chênh lệch giữa số liệu của Bộ Tài chính về chi cho giao thông (trên cơ sở số tiền thực chi qua Kho bạc nhà nước) và số liệu của Bộ Giao thông (trên cơ sở cam kết). Số liệu của Bộ Tài chính cho thấy chi giao thông chiếm 3,5% GDP năm 2002 trong khi số liệu của Bộ Giao thông đưa ra chi tiêu cho ngành giao thông chiếm khoảng 5% GDP – chênh nhau khoảng 1,5% GDP.

2.31. Sự chênh lệch giữa con số thực chi của Bộ Tài chính và con số cam kết chi của Bộ Giao thông phản ánh mức nợ chi ngoài cân đối ngân sách hàng năm trong lĩnh vực giao thông. Theo Bộ Giao thông thì con số này ở mức 6,5 nghìn tỷ đồng, trong đó 3 nghìn tỷ ở cấp trung ương và 3,5 nghìn tỷ ở cấp địa phương.

2.32. Tình trạng này đòi hỏi phải quan tâm đến nhu cầu kiểm soát mạnh mẽ hơn các cam kết ở mọi cấp chính quyền. Bộ Giao thông, các tỉnh và các cơ quan khác của Chính phủ không được phép cam kết chi khi không có cân đối ngân sách nhà nước. Cũng cần phải quan tâm đến nhu cầu cải cách các DNNN của ngành giao thông, xây dựng (vấn đề này sẽ được thảo luận kỹ hơn ở chương 11). Nhu cầu trang trải các khoản nợ này là một gánh nặng lớn đối với ngân sách và đe dọa bền vững tài khóa, tuy hiện nay đang trong tầm kiểm soát được, nhưng vấn đề này cần quan tâm nghiêm túc và đòi hỏi phải có hành động khẩn cấp để giải quyết.

Nợ công từ chi phí tái cấp vốn cho ngân hàng thương mại quốc doanh và Quỹ Hỗ trợ phát triển

2.33. Bốn ngân hàng thương mại quốc doanh lớn hiện đang thực hiện các chương trình tái cơ cấu trong 2-3 năm vừa qua. Vào cuối năm 2000, đã xác định được khoảng 23 nghìn tỷ đồng là tiền nợ khó đòi để xử lý. Vào cuối năm 2003, gần 70% khoản nợ khó đòi này đã được giải quyết. Để thực hiện các kế hoạch tái cơ cấu này, các ngân hàng thương mại nhà nước này đã được rót một khoản vốn khoảng 10,9 nghìn tỷ đồng từ nhiều nguồn khác nhau. Việc tái cấp vốn chủ yếu được thực hiện dưới hình thức trái phiếu chính phủ kỳ hạn 20 năm với lãi suất mệnh giá là 3,3%. Bức tranh toàn cảnh về tình trạng nợ của Chính phủ sẽ đầy đủ hơn nếu tính cả đến các loại trái phiếu này, kể cả những trái phiếu đã phát hành trước đây và sẽ được phát hành sau này. Trái phiếu Chính phủ đã được phát hành để tái cấp vốn cho các ngân hàng quốc doanh có thể được coi là Chính phủ đã phải trang trải các khoản nghĩa vụ nợ dự phòng của mình. Tỷ lệ đủ vốn hiện nay của các ngân hàng được áp dụng ở mức dưới 4% là tỷ lệ thấp hơn các tiêu chuẩn thông thường được

chấp nhận. Do đó, Chính phủ có thể sẽ phải gánh thêm một số chi phí khi tăng vốn của các ngân hàng lên mức an toàn.

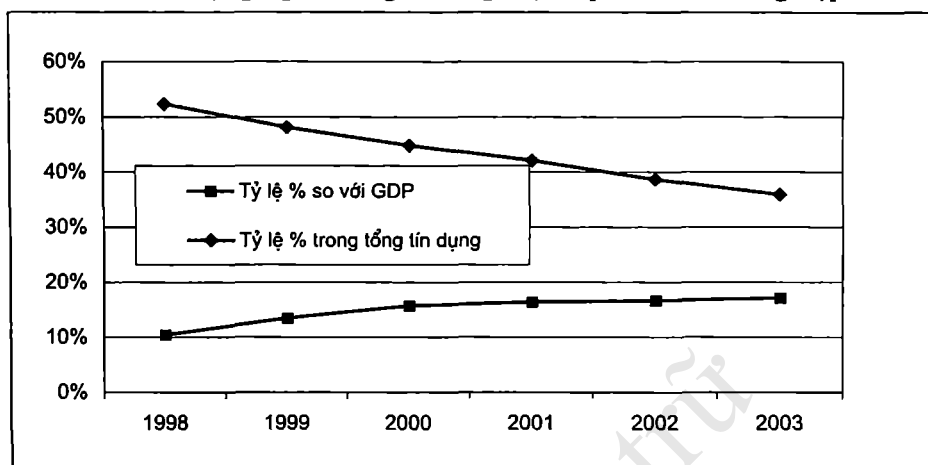
2.34. Dư nợ tín dụng của các ngân hàng thương mại quốc doanh tăng nhanh với tốc độ 28% năm 2003 và đạt mức 37% GDP vào cuối năm 2003. Tuy nhiên, chất lượng cho vay tín dụng vẫn là một mối lo ngại. Trong một chừng mực nào đó, có thể coi việc tín dụng gia tăng nhanh là yếu tố góp phần làm tăng nợ dự phòng của Chính phủ và chất lượng của tín dụng thể hiện rủi ro khi thực hiện các khoản tín dụng này. Nâng cao chất lượng của các khoản tín dụng mới là chìa khóa để đảm bảo cải cách thực sự hệ thống ngân hàng và hạn chế chi phí tài chính. Như đã lưu ý trong phần trên, hiện đã có tiến bộ nhất định trong việc giải quyết các khoản nợ khó đòi trước đây của các ngân hàng thương mại quốc doanh, song không có thông tin về chất lượng của các khoản cho vay mới.

2.35. Việc tái cấp vốn cho các ngân hàng thương mại quốc doanh bằng cách phát hành cổ phần hoặc các loại chứng khoán khác sẽ giải quyết phần nào gánh nặng tài chính cho công cuộc cải cách tài chính và có thể có tiềm năng góp phần vào hoạt động quản lý doanh nghiệp của các ngân hàng thương mại quốc doanh. Do tỷ lệ tiết kiệm ở Việt Nam rất cao và các hình thức tiết kiệm dài hạn của người dân lại rất hạn chế nên việc phát hành cổ phiếu hoặc trái phiếu để dàng chuyển đổi sẽ cho phép các ngân hàng thương mại quốc doanh huy động được một nguồn vốn đáng kể trong dân cư để đạt được tỷ lệ bảo toàn vốn. Tuy nhiên, việc bảo vệ cổ đông buộc các ngân hàng phải cung cấp thông tin đáng tin cậy về thực trạng của mình và phải có các kế hoạch để giải quyết những khâu yếu kém nhất của các ngân hàng, đặc biệt là liên quan đến các khoản nợ khó đòi. Đánh giá toàn diện các ngân hàng thương mại quốc doanh, do đó, sẽ là tiền đề cho việc niêm yết cổ phiếu của các ngân hàng trên thị trường chứng khoán hoặc để cho các ngân hàng có thể phát hành trái phiếu chuyển đổi và các công cụ chứng khoán khác.

2.36. Một rủi ro tài chính nữa có thể bắt nguồn từ việc cấp tín dụng ngân hàng cho doanh nghiệp nhà nước. Như thể hiện trong Biểu đồ 2.9, tín dụng của các ngân hàng thương mại quốc doanh và ngoài quốc doanh cấp cho doanh nghiệp nhà nước đã tăng từ 10,5% GDP vào năm 1998 lên 17,2% GDP vào năm 2003. Tuy nhiên, tỷ trọng tín dụng cấp cho doanh nghiệp nhà nước trong tổng tín dụng ngân hàng đã và đang giảm dần từ 52% (1998) xuống 36% (2003). Theo đó, tỷ trọng của doanh nghiệp nhà nước trong tín dụng của các ngân hàng thương mại quốc doanh đã giảm từ 58% xuống 45% trong cùng kỳ. Điều này cho thấy, các quy định thắt chặt ngân sách dành cho doanh nghiệp nhà nước đang ngày càng tỏ ra có hiệu quả trên phương diện tín dụng ngân hàng. Tuy nhiên, doanh nghiệp nhà nước vẫn có được sự hỗ trợ thông qua các khoản vay chính sách, đặc biệt cho vay từ Quỹ

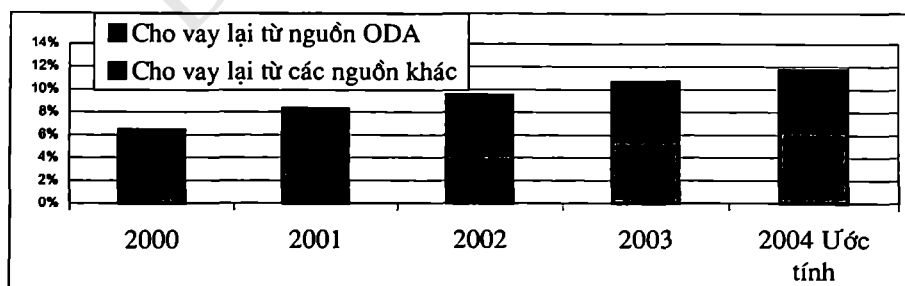
Hỗ trợ phát triển, để thực hiện các kế hoạch đầu tư được cho là có ý nghĩa chiến lược.

Biểu đồ 2.9: Tín dụng ngân hàng thương mại cấp cho doanh nghiệp nhà nước



2.37. Các khoản cho vay lại thông qua Quỹ Hỗ trợ phát triển được huy động từ các nguồn ODA và vay trong nước từ các quỹ bảo hiểm xã hội (BHXH), tiết kiệm bưu điện và phát hành trái phiếu chính phủ. Gần đây, Kho bạc nhà nước đã phát hành các loại trái phiếu có kỳ hạn 15 năm và lãi suất mệnh giá 9,4% và tiền huy động từ các loại trái phiếu này được chuyển cho Quỹ Hỗ trợ phát triển. Kế hoạch năm 2004 sẽ huy động khoảng 7-8 nghìn tỷ đồng theo hình thức này. Các khoản vay được huy động trong nước cho Quỹ Hỗ trợ phát triển là một khoản nợ dự phòng lớn của Chính phủ. Giả sử, các khoản nợ được thanh toán đúng hạn thì khoản chênh lệch giữa lãi suất huy động và lãi suất cho vay lại sẽ là một khoản trợ cấp từ phía Chính phủ.

Biểu đồ 2.10: Tỷ lệ cho vay lại từ Quỹ Hỗ trợ phát triển so với GDP



2.38. Chất lượng của các khoản cho vay đang tăng nhanh qua hệ thống Quỹ Hỗ trợ phát triển cũng là một vấn đề đáng lo ngại. Trong năm 2004, ước tính dư nợ của Quỹ tương ứng 12% GDP (Biểu đồ 2.10). Trên một nửa số dư nợ này là tiền cho vay từ các nguồn trong nước. Trong số các nguồn huy động trong nước, khoảng 80% được dùng để cho các doanh nghiệp nhà nước vay. Năm 2004, các nguồn vốn huy động trong nước của Quỹ chiếm đến 9% GDP hàng năm, khiến

cho Quỹ Hỗ trợ phát triển trở thành một trong các tổ chức tài chính lớn nhất đất nước. Điều này vẫn diễn ra cho dù rất nhiều hoạt động của Quỹ mới chỉ trong giai đoạn đầu phát triển, kể cả việc quản lý rủi ro tín dụng, các tiêu chuẩn kế toán và báo cáo, hệ thống thông tin và giám sát.

2.39. Ngoài ra, để nâng cao chất lượng đầu tư nhà nước nói chung và tín dụng nhà nước nói riêng, Quốc hội và Chính phủ đã ban hành các qui định và chính sách mới, trong đó có Nghị quyết 36/2004/QH11 của Quốc hội ngày 3/12/2004 về đầu tư bằng vốn nhà nước, qui định về thanh tra đầu tư, thẩm tra công việc đã làm và đơn giá. Những qui định này sẽ nâng cao chất lượng và hiệu quả đầu tư vốn nhà nước, do đó sẽ góp phần giảm bớt nợ dự phòng của Chính phủ.

2.40. Việc ban hành Nghị định 106/2004/NĐ-CP điều chỉnh hoạt động của Quỹ Hỗ trợ phát triển là một bước tiến để tạo lập hệ thống quy định chặt chẽ hoạt động cho vay theo chính sách. Nghị định đã thu hẹp đáng kể danh mục các đối tượng được vay từ Quỹ. Theo quy định của Nghị định, chỉ có các dự án có khả năng thanh toán nợ trực tiếp, có hiệu quả kinh tế xã hội và có kế hoạch sản xuất hoặc kinh doanh khả thi, mới đủ tiêu chuẩn để được hưởng hỗ trợ từ Quỹ. Nghị định cũng nhấn mạnh, tài sản dự án sẽ được sử dụng làm tài sản bảo đảm và những tài sản này không được phân bổ, xử lý, cầm cố hay cam kết cho đến khi các khoản vay đã được hoàn trả đầy đủ.

2.41. Nghị định cũng tạo ra một cơ chế để chia sẻ rủi ro thông qua các khoản đồng thanh toán do các cơ quan chính phủ hoặc do ngân hàng thương mại thực hiện. Quy chế mới này hạn chế số lượng cơ chế hỗ trợ và dẫn đến việc các dự án phải quay sang tìm kiếm các khoản vay thương mại. Các cơ chế hỗ trợ này là vay dự án, hỗ trợ lãi suất và bảo lãnh tín dụng. Chỉ có vay dự án là do Quỹ thực hiện. Các khoản hỗ trợ lãi suất và bảo lãnh tín dụng được áp dụng cho các khoản hỗ trợ tài chính của các ngân hàng và trợ cấp chỉ được thực hiện đối với các dự án đã hoàn thành và đi vào giai đoạn hoạt động thương mại, các khoản nợ đã được thanh toán hết. Vay đầu tư và bảo lãnh tín dụng của Quỹ Hỗ trợ phát triển không được vượt quá 70% mức đầu tư của dự án. Hỗ trợ lãi suất không vượt quá 85% mức đầu tư của dự án.

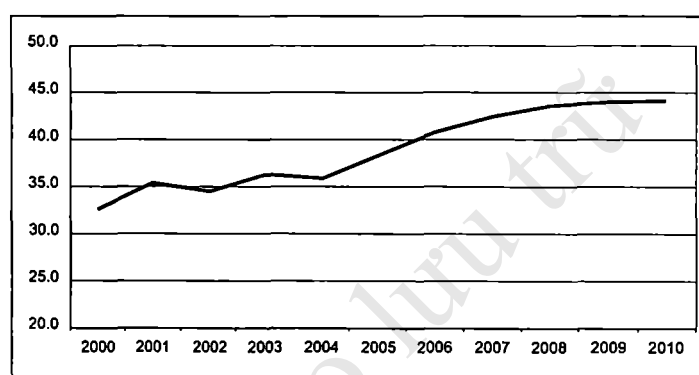
2.42. Thành công của việc thiết lập nền tảng vững chắc hơn cho các hoạt động của Quỹ Hỗ trợ phát triển sẽ phụ thuộc đáng kể vào việc thực hiện hiệu quả các biện pháp này. Thực hiện hiệu quả cũng sẽ làm giảm các khoản nợ không được thanh toán và khi đó, chi phí tài chính sẽ được giảm thiểu.

Tương lai phát triển của nợ công

2.43. Theo một phương án cơ sở, nợ công (kể cả các hạng mục ngoài ngân sách) dự kiến sẽ tăng từ mức hiện thời 36% lên hơn 44% vào năm 2010 (Biểu đồ 2.11). Nhìn rộng ra, đây cũng là sự tiếp tục các xu thế hiện nay của các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô chính như tăng trưởng GDP, lạm phát, lãi suất và thặng dư chưa kể trả lãi của

Chính phủ. Theo đó, dự kiến tốc độ tăng GDP đạt mức trung bình 7,2% trong thời kỳ từ nay đến năm 2010, trong khi lạm phát được kiềm chế ở mức 3,5%. Lãi suất trong nước đạt mức trung bình 7-7,5%, vay nước ngoài sẽ tiếp tục được thực hiện theo các điều kiện ưu đãi. Tỷ trọng nợ nước ngoài trong tổng nợ có thể giảm từ mức hiện thời 68% xuống 55%. Tỷ giá hối đoái tiếp tục tăng với tốc độ chậm như hiện nay. Chính phủ vẫn có thể duy trì mức thâm hụt sơ cấp (không kể trả lãi) là 1,1% của GDP. Giả định cơ bản về nguồn thu là thu ngân sách sẽ tiếp tục duy trì tỷ lệ tích lũy từ GDP là 22% như quan sát được vào thời điểm hiện nay.

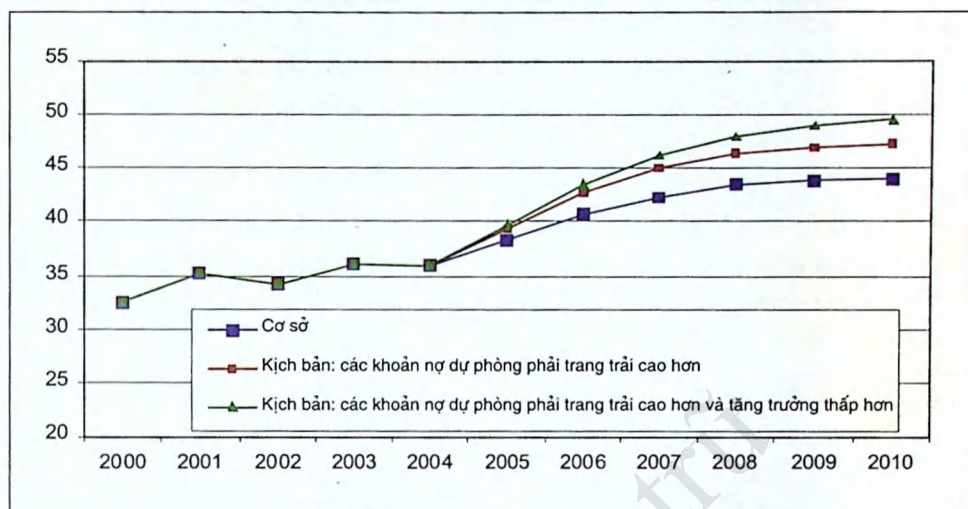
Biểu đồ 2.11: Kịch bản cho nợ công (tỷ lệ % trong GDP)
(bao gồm cả thanh toán các nghĩa vụ nợ dự phòng)



2.44. Theo tiến triển của tình hình nợ hiện nay, các khoản ngoài cân đối ngân sách tiếp tục được coi là yếu tố tăng nợ công. Trong đó phát hành trái phiếu ngoài cân đối ngân sách lên tới mức bình quân 0,9% GDP một năm; thực hiện các khoản nghĩa vụ nợ dự phòng ở mức hiện tại là 5% của GDP trải dài cho 6 năm. Điểm quan trọng là, chính những khoản này sẽ có mức độ rủi ro cao hơn. Bên cạnh đó, các yếu tố có thể giảm nhẹ những rủi ro này gồm: kế hoạch cổ phần hóa các ngân hàng thương mại quốc doanh, nâng cao chất lượng tín dụng và tiến trình xử lý nợ khó đòi, đặc biệt là đối với các khoản nợ của doanh nghiệp nhà nước và thiết lập khuôn khổ hoạt động mới cho Quỹ Hỗ trợ phát triển. Mức nợ hiện nay của Việt Nam vẫn trong khả năng kiểm soát. Việc thực hiện tốt các chính sách và biện pháp này sẽ là nhân tố chủ yếu đảm bảo tính bền vững của nợ công trong thời gian trước mắt.

2.45. Trong trường hợp việc trang trải các khoản nợ dự phòng dưới hình thức chi phí ngân sách của cải cách hệ thống ngân hàng cao hơn, hoặc nếu tăng trưởng đạt tốc độ thấp hơn, thì gánh nặng nợ nần theo đó cũng tăng lên. Biểu đồ 2.12 trình bày hai kịch bản nợ khác nhau. Trong phương án thứ nhất, các khoản nợ dự phòng phải trang trải cao gấp đôi trường hợp cơ sở. Trong phương án thứ hai, các khoản nợ dự phòng phải trang trải cao hơn và cùng với nó là tốc độ tăng trưởng trung bình thấp hơn trường hợp cơ sở 1%. Trong trường hợp thứ hai này, gánh nặng nợ đã sát tới mức 50% GDP, là giới hạn an toàn của an ninh tài chính theo quan điểm của nhiều quốc gia.

Biểu đồ 2.12: Một số lựa chọn về kịch bản nợ bao gồm trang trải các nghĩa vụ nợ dự phòng



Tăng cường quản lý nợ công và rủi ro tài khóa

2.46. Công tác quản lý nợ công hiện nay ở Việt Nam nhằm kiểm soát tổng nợ và việc thanh toán nợ. Chưa có sự quan tâm đầy đủ đến công tác quản lý chi phí rủi ro và phân tích các rủi ro tài khóa rộng lớn hơn. Tuy nhiên, Chính phủ đang xây dựng chiến lược tăng cường năng lực phân tích và quản lý rủi ro trong quản lý nợ công và các rủi ro tài khóa rộng lớn hơn.

2.47. Các thông tin về nợ công hiện nay còn phân tán. Hiện tại, số liệu nợ nước ngoài được lưu ở các đơn vị của Bộ Tài chính, Ngân hàng nhà nước và Quỹ Hỗ trợ phát triển. Vụ Tài chính đối ngoại của Bộ Tài chính lưu các số liệu về các khoản vay song phương và đa phương chính thức, trong khi Vụ Ngoại hối của Ngân hàng nhà nước lại lưu các số liệu về nợ nước ngoài theo hợp đồng của tất cả các doanh nghiệp (kể cả DNNN) và các tổ chức tín dụng. Mặc dù cả hai loại đơn vị này đều đã cài đặt hệ thống Phân tích tài chính và quản lý nợ (DMFAS) của UNCTAD để quản lý nợ, nhưng hệ thống này vẫn chưa hoạt động đầy đủ và vẫn còn nhiều tồn tại số liệu trùng lặp và cơ sở dữ liệu vệ tinh. Việc lưu các số liệu nợ trong nước còn phân tán và yếu kém. Những cơ sở dữ liệu này mới dùng ở diện hẹp nhằm đáp ứng nhu cầu nghiệp vụ của từng đơn vị riêng biệt chịu trách nhiệm về quản lý một loại nợ cụ thể. Điều này gây ra khó khăn cho các cấp thẩm quyền có được một bức tranh toàn diện về tình trạng nợ của Chính phủ một cách kịp thời. Nó cũng dẫn đến sự trùng lặp số liệu không cần thiết trong Chính phủ.

2.48. Chính phủ đã khởi xướng một chương trình cải cách quản lý nợ với tư cách là một bộ phận của Sáng kiến Cải cách quản lý Tài chính công. Kinh nghiệm của các nước trong việc thiết lập các cơ quan có chức năng đầy đủ về quản lý nợ cho thấy cần phải có thời gian và đòi hỏi phải có các nguồn lực chuyên môn trong suốt

quá trình và nỗ lực phát triển kỹ năng không ngừng. Cần phải thực hiện các bước cần thiết để đạt được mục tiêu này. Đó là: (1) xác định các mục tiêu quản lý nợ cho Chính phủ; (2) thiết lập khuôn khổ quản lý rủi ro; (3) xác định và quản lý các nguồn gốc gây rủi ro khác nhau (chẳng hạn như rủi ro tiền tệ, rủi ro lãi suất, rủi ro thanh khoản, v.v) và (4) thành lập hoặc một văn phòng quản lý nợ hoặc một cơ chế điều phối giữa các vụ tham gia quản lý nợ, để chủ trì thực hiện các thay đổi về tổ chức và điều tiết cần thiết để đẩy chương trình hiện đại hóa công tác quản lý nợ tiến triển một cách bền vững.

2.49. Những ưu tiên trước mắt đối với Chính phủ là tăng cường công tác tổ chức ghi chép nhận và giám sát rủi ro tài chính, bắt đầu với nợ và tín dụng trong nước thông qua Quỹ Hỗ trợ phát triển.

Minh bạch tài chính

2.50. Minh bạch tài chính đóng vai trò quan trọng để đảm bảo bền vững tài chính. Minh bạch tài chính nâng cao tính trách nhiệm của người dân đối với việc sử dụng nguồn tài chính của Chính phủ và chất lượng quản lý tài chính. Minh bạch tài chính cũng tạo điều kiện cho công tác giám sát của các cơ quan chính phủ, các tổ chức xã hội và cộng đồng nhân dân về việc phân bổ và chi tiêu các nguồn lực công của quốc gia và chính quyền địa phương. Không chỉ khuyến khích bền vững tài chính, minh bạch tài chính còn tăng cường hiệu quả quản lý tài chính công.

2.51. Việt Nam đã liên tục nỗ lực từ năm 1997 để tăng cường minh bạch và công khai tài chính. Những nỗ lực này được tiến hành theo 2 hình thức. Thứ nhất là thông báo các chính sách có liên quan đến định mức phân bổ, định mức chi tiêu, giao nhiệm vụ thu, chi và tổ chức giám sát. Thứ hai là công khai và phổ biến các con số, số liệu và tài liệu liên quan đến lập ngân sách hàng năm và quyết toán hàng năm của ngân sách nhà nước ở mọi cấp chính quyền và đơn vị thụ hưởng ngân sách.

2.52. Lần đầu tiên vào năm 1998, các số liệu cụ thể về thu chi ngân sách đã được công bố trên Niên giám Thống kê của Tổng cục Thống kê. Cũng vào năm này và cũng là lần đầu tiên, thu chi ngân sách của Việt Nam được công khai trên Niên giám Thống kê Tài chính Chính phủ của Quỹ Tiền tệ Thế giới (IMF). Để tiến xa hơn nữa trong công tác minh bạch tài chính, tháng 11 năm 2001 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 182/2001/QĐ-TTg về sửa đổi một số quy định về Công khai tài chính. Quyết định 182 này đã qui định nội dung, thời gian và biểu mẫu công khai ngân sách nhà nước.

2.53. Để đảm bảo tính hợp pháp của việc công khai rộng rãi tài chính và ngân sách nhà nước, Luật Ngân sách sửa đổi 2002 qui định rằng dự toán ngân sách, quyết toán ngân sách và kết quả kiểm toán ngân sách trung ương, ngân sách địa phương và các tổ chức được cấp vốn bằng ngân sách nhà nước phải được công khai. Để thực hiện qui định này, tháng 11 năm 2004 Thủ tướng Chính phủ đã thay

Quyết định 182/2001/QĐ-TTg bằng Quyết định 192/2004/QĐ-TTg về công khai tài chính, quyết định này mở rộng hơn phạm vi, hình thức công khai và qui định cụ thể hơn các nguyên tắc về minh bạch và công khai tài chính (Hộp 2.1).

Hộp 2.1. Nội dung cơ bản của Quyết định 192/2004/QĐ-TTg ngày 16/11/2004 về Quy chế công khai tài chính

Đối tượng áp dụng:

Quy chế này áp dụng cho tất cả các cấp ngân sách, các đơn vị dự toán ngân sách, các đơn vị được ngân sách nhà nước hỗ trợ (như Quỹ Hỗ trợ phát triển, Bảo hiểm Xã hội và Quỹ Đầu tư đô thị), các DNNN và các tổ chức được hỗ trợ bằng nguồn đóng góp nhân dân - phạm vi áp dụng mở rộng hơn qui chế trước đây.

Ngoài các đối tượng quy định phải công khai trước đây, quy chế công khai mới bổ sung thêm một số đối tượng như các tổ chức được ngân sách nhà nước hỗ trợ, các dự án đầu tư xây dựng cơ bản có sử dụng vốn ngân sách nhà nước, các quỹ có nguồn từ ngân sách nhà nước.

Nội dung công khai:

Nội dung công khai trong quy chế lần này có bước tiến đáng kể. Cụ thể là:

- Đối với ngân sách nhà nước các cấp, phải công khai các chỉ tiêu đã được Quốc hội và Hội đồng nhân dân quyết định, phê chuẩn.
- Đối với các tổ chức được nhà nước hỗ trợ kinh phí: phải công khai phần ngân sách nhà nước hỗ trợ, dự toán, quyết toán thu chi tài chính, cơ sở xác định mức hỗ trợ từ ngân sách nhà nước cho đơn vị đó.
- Đối với các dự án, công trình đầu tư xây dựng cơ bản thuộc nguồn ngân sách nhà nước: phải công khai việc phân bổ đầu tư hàng năm, dự toán và quyết toán của các dự án, kết quả đấu thầu cho từng dự án.
- Đối với các quỹ có nguồn từ ngân sách nhà nước: phải công khai cơ chế hoạt động, cơ chế tài chính, kế hoạch tài chính hàng năm và kết quả hoạt động.
- Đối với DNNN: phải công khai tình hình tài chính, kết quả hoạt động kinh doanh, việc trích lập và sử dụng các quỹ của doanh nghiệp, các khoản phải nộp cho NSNN, thu nhập bình quân của người lao động, số vốn góp và hiệu quả vốn góp của DNNN.

Hình thức công khai:

Quy chế yêu cầu thực hiện công khai thông qua các hình thức sau:

- Công bố trong các kỳ họp
- Phát hành ấn phẩm
- Niêm yết công khai tại trụ sở làm việc trong thời gian ít nhất là 90 ngày
- Thông báo bằng văn bản
- Đưa lên trang thông tin điện tử
- Thông báo trên hệ thống thông tin đại chúng.

Chế độ Báo cáo và Kiểm tra giám sát:

- Các cơ quan, tổ chức, đơn vị và thủ trưởng các đơn vị có trách nhiệm gửi nội dung công khai và báo cáo tình hình thực hiện công khai của các đơn vị trực thuộc lên cấp trên.
- Các Bộ và UBND các tỉnh có trách nhiệm kiểm tra giám sát việc thực hiện của các đơn vị trực thuộc.
- Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị xã hội và nhân dân giám sát việc thực hiện quy chế này.
- Trường hợp có chất vấn liên quan đến nội dung công khai, cơ quan đơn vị công khai phải trả lời trong vòng 10 ngày.

2.54. Hàng năm, Bộ Tài chính có nhiệm vụ soạn báo cáo tổng thể về việc công khai ngân sách ở cấp trung ương và cấp tỉnh. Năm 2002, đã có 58 trong số 61 tỉnh gửi báo cáo công khai tài chính của mình tới Bộ Tài chính. Trong số đó, 56 tỉnh đã công khai quyết toán ngân sách năm 2000 và dự toán ngân sách năm 2002. Hầu hết các tỉnh đều đã sử dụng biểu mẫu do Bộ Tài chính qui định để làm báo cáo.

2.55. Ngoài ra, năm 2002, Bộ Tài chính còn nhận được báo cáo công khai tài chính của 75 trong tổng số 84 bộ ngành và cơ quan trung ương, 73 đơn vị trong số đó đã công khai quyết toán ngân sách năm 2000 và tất cả các đơn vị này đều công khai dự toán ngân sách năm 2002. Tất cả các đơn vị này đều tuân theo các nguyên tắc công khai ngân sách đã qui định.

2.56: Tuy nhiên, Chính phủ đã xác định còn khả năng đáng kể để tăng cường hơn nữa công tác minh bạch tài chính. Như mô tả trong chương 4, Chính phủ đang tiến hành các bước nhằm đơn giản hóa và hợp lý hóa quá trình ngân sách và tăng cường thông tin quản lý ngân sách và Kho bạc. Chương 5 cho thấy Chính phủ đang thực hiện một chương trình cải cách nhằm tăng cường hơn nữa việc minh bạch tài chính và trách nhiệm tài chính, bao gồm cả việc tăng cường báo cáo và kiểm toán tài chính.

2.57. Xét về khía cạnh thuận tài chính, ưu tiên quan trọng nhằm tăng cường tính minh bạch là hạn chế phát hành các trái phiếu ngoài cân đối ngân sách, đưa các khoản vay dưới hình thức trái phiếu trong tương lai vào ngân sách và tiến hành các hành động khẩn thiết để giải quyết các khoản nợ xây dựng cơ bản hiện tại và ngăn chặn các khoản nợ thêm. Những hoạt động chính ngoài cân đối ngân sách này sẽ giảm tính toàn vẹn và độ tin cậy của thông tin quản lý tài chính. Một ưu tiên quan trọng khác là thống nhất báo cáo tài chính với tiêu chuẩn "Thông kê Tài chính Chính phủ" của IMF được cộng đồng quốc tế công nhận - một vấn đề đang được xử lý trong quá trình thực thi Hệ thống Thông tin Quản lý Ngân sách và Kho bạc (được nêu trong chương 4).

Khuyến nghị

2.58. Để đảm bảo duy trì bền vững tài khoá, Đánh giá Chi tiêu công đưa ra các đề xuất sau đây:

- Cần thực hiện nhanh kế hoạch xây dựng một khuôn khổ tài khoá trung hạn (MTFF) có tính thực tiễn, khả thi và bền vững. Việc này cần được làm trong mỗi chu kỳ ngân sách. Khuôn khổ này nên thể hiện một tầm nhìn từ 3 đến 5 năm và phải đưa ra được các dự báo về những hạng mục thu, chi ngân sách chính, cũng như các nguồn để bù đắp bội chi ngân sách, bao gồm các hướng dẫn chi theo ngành
- Cần đặt mục tiêu duy trì tỷ lệ động viên hợp lý cho ngân sách từ GDP ở mức hiện nay là 22%. Để thực hiện mục tiêu này, cần thường xuyên

chú ý tới tác động của biến động giá dầu và những thay đổi trong thuế xuất nhập khẩu tới thu ngân sách và nỗ lực hơn nữa để củng cố công tác quản lý thu.

- Làm rõ và hợp lý hóa việc giao trách nhiệm quản lý nợ, tăng cường công tác giám sát và quản lý các rủi ro tài chính khác.
- Cần kiểm soát thâm hụt ngân sách (theo tiêu chuẩn quốc tế - không bao gồm chi trả nợ gốc) ở mức dưới 3% GDP
- Nên hạn chế việc tiếp tục phát hành các trái phiếu ngoài cân đối ngân sách, đưa tất cả các khoản vay của Chính phủ trong tương lai vào ngân sách;
- Tiến hành các hành động khẩn thiết để giải quyết các khoản nợ xây dựng cơ bản hiện tại (đặc biệt trong các lĩnh vực nông nghiệp và giao thông vận tải) và ngăn chặn không cho việc này phát sinh thêm.
- Để hỗ trợ công tác minh bạch tài chính, Chính phủ nên thực hiện hệ thống báo cáo tài khóa theo các tiêu chuẩn “Thống kê Tài chính Chính phủ” của Quỹ Tiền tệ quốc tế đã được cộng đồng quốc tế công nhận.

3. XU HƯỚNG TRONG CƠ CẤU CHI TIÊU CÔNG

Giới thiệu và tổng quan

3.1. Như đã đề cập ở Chương 2, năm 1999 đánh dấu một bước ngoặt trong tổng chi tiêu chung của Chính phủ. Sau nhiều năm tỷ trọng chi trong GDP giảm hoặc chững lại, chi tiêu của Chính phủ (trừ khoản cho vay lại, chi chuyển nguồn và các khoản ghi thu, ghi chi) đã hạ xuống mức chỉ còn chiếm 20,5% GDP. Vào năm 2003, tỷ lệ này đã đạt đến mức hơn 25% GDP. Trong giai đoạn từ 1998 đến 2003, tổng chi tiêu Chính phủ tăng hàng năm 16%, một mức cao trên bình diện quốc tế.

3.2. Tốc độ tăng trưởng chi tiêu cao như vậy tạo điều kiện thuận lợi cho Việt Nam cơ cấu lại chi tiêu của mình như: đảm bảo phân bổ hiệu quả hơn giữa các loại hình chi tiêu (giữa chi đầu tư và chi thường xuyên, như lương và tiền công, vận hành và bảo dưỡng, trả lãi vay, v.v); đảm bảo phân bổ hiệu quả hơn giữa các ngành, lĩnh vực (giáo dục, y tế, giao thông vận tải, nông nghiệp và phát triển nông thôn v.v) và đảm bảo phân bổ công bằng và hướng về người nghèo nhiều hơn (giữa các vùng và các nhóm xã hội, v.v). Tình hình tài chính tốt đã giúp giảm tác động tiêu cực của việc thực hiện cơ cấu lại chi tiêu, mang lại cơ hội định hình lại chi tiêu theo hướng thực hiện được các mục tiêu ưu tiên mà không cần phải cắt giảm chi tiêu (theo giá trị tuyệt đối) trong bất kỳ lĩnh vực nào.

3.3. Chương này xem xét mức độ nắm bắt được các cơ hội này như thế nào. Phần đầu xem xét các xu hướng trong phân bổ chi tiêu theo loại hình kinh tế. Phần thứ hai xem xét tới các xu hướng trong phân bổ chi tiêu theo chức năng (hay ngành). Phần thứ ba xem xét tới mức độ "hỗ trợ người nghèo" của chi tiêu. Phần cuối cùng dành cho các khuyến nghị. Số liệu chi tiết về các bộ phận cấu thành của chi tiêu công được trình bày ở Phụ lục 3.1 - 3.6.

Cấu thành kinh tế của chi tiêu

Chi đầu tư, vận hành và bảo dưỡng

3.4. Chi đầu tư có ý nghĩa cực kỳ quan trọng đối với sự phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt ở các quốc gia đang phát triển. Trong những năm qua, kể cả những năm kinh tế khó khăn nhất, Việt Nam luôn dành vị trí ưu tiên cho chi đầu tư với nguyên tắc là tốc độ tăng chi đầu tư phải nhanh hơn tốc độ tăng chi thường xuyên.

3.5. Trong thời kỳ Đánh giá Chi tiêu công, chi đầu tư phát triển từ ngân sách tiếp tục duy trì ở mức độ cao. Kể cả mua sắm tài sản cố định, tỷ lệ chi đầu tư đã

tăng từ 31% năm 1997 lên 40,5% năm 2002. Chi đầu tư đã tăng cao hơn đáng kể so với chi thường xuyên và tổng chi ngân sách.

3.6. Cùng với việc bố trí tỷ lệ đầu tư cao, cơ cấu đầu tư đã có sự chuyển biến theo hướng tập trung hơn cho các lĩnh vực ưu tiên, đó là: giao thông, thủy lợi, giáo dục và các công trình phúc lợi xã hội dành cho các xã nghèo.

3.7. Một điểm đáng chú ý nữa là chi đầu tư từ ngân sách mặc dù tăng nhanh nhưng tỷ lệ trong tổng chi đầu tư xã hội không tăng lên tương ứng. Điều đó chứng tỏ sự tham gia ngày càng tốt hơn của nguồn vốn đầu tư từ khu vực doanh nghiệp và khu vực tư nhân.

3.8. Như đã lưu ý ở trên, chi đầu tư tăng lên về tỷ trọng trong tổng số chi phản ánh yêu cầu tốc độ tăng trưởng của chi đầu tư phải cao hơn tăng trưởng của chi thường xuyên. Chính sách này được tuân thủ chặt chẽ trong một thời gian khá dài và đã đến lúc phải xem xét, đánh giá lại theo hướng xây dựng mối quan hệ hợp lý, cân đối giữa hai loại chi này. Các chuyên gia của NHTG cho rằng cần phải điều chỉnh chính sách này. Đồng thời, cần thấy rằng các công trình được đầu tư cũng đòi hỏi chi phí dành cho chi thường xuyên, chẳng hạn cần có đủ ngân sách thường xuyên để bảo dưỡng đường bộ. Trong dài hạn, không ngừng tăng chi của Chính phủ cho đầu tư không phải là một chiến lược bền vững. Hơn nữa, cần nhận thức rằng việc Chính phủ chi nhiều cho đầu tư sẽ làm chùn bước đầu tư tư nhân, mà đầu tư tư nhân lại rất quan trọng trong thành công kinh tế.

3.9. Cũng như nhiều nước đang phát triển khác, Việt Nam chưa chú ý đúng mức đến chi tiêu cho vận hành và bảo dưỡng. Hậu quả là trong một số ngành, theo ước tính, tỷ suất lợi nhuận của chi vận hành và bảo dưỡng cao hơn so với của đầu tư mới. Điều này thể hiện rõ trong thủy lợi, ngành có khoảng 50% công trình quy mô lớn không mang lại hiệu quả do thiếu duy tu bảo dưỡng. Trong ngành này, một nghiên cứu gần đây khẳng định rằng chi tiêu cho vận hành và bảo dưỡng mang lại hiệu quả cao hơn so với đầu tư vào các công trình mới (xem Hộp 3.1).

3.10. Tình hình tương tự cũng diễn ra trong ngành giao thông vận tải với việc ngày càng có nhiều bằng chứng về một cuộc khủng hoảng về duy tu bảo dưỡng. Mô hình gần đây của Dự án Nâng cấp mạng lưới đường bộ do NHTG tài trợ (được xem xét chi tiết hơn trong Chương 11) cho thấy nếu mức chi tiêu hiện nay cho bảo dưỡng đường bộ được duy trì trong vòng hơn 10 năm nữa, mạng lưới đường bộ sẽ xuống cấp nặng nề, với 34% đường rơi vào tình trạng hư hỏng (gồm cả 55% đường có lưu lượng giao thông cao). Tỷ lệ đường còn tốt sẽ giảm xuống dưới 10%. Xét trên bình diện lợi ích – chi phí, rất có khả năng điều này đồng nghĩa với không hiệu quả: Một nghiên cứu trước đó của NHTG ước tính hàng năm nền kinh tế thiệt hại khoảng 160 triệu đô la Mỹ do đường bộ thiếu bảo dưỡng. Thậm chí nếu xét trên khía cạnh tài chính đơn giản, kinh nghiệm trên thế giới cho thấy xem nhẹ bảo dưỡng đường bộ sẽ triệt tiêu tính hiệu quả: đường cuối cùng sẽ phải được cải tạo lại với chi phí lớn hơn nhiều lần so với chi phí dành cho vận hành và bảo dưỡng thường xuyên.

Hộp 3.1: Lợi nhuận từ đầu tư mới so với chi tiêu cho vận hành và bảo dưỡng: xét trường hợp các công trình thủy lợi quy mô lớn

Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (Bộ NNPTNT) đầu tư lớn vào việc nâng cấp các hệ thống tưới tiêu. Đầu tư phần lớn được dành cho nâng cấp các công trình lớn như các trạm bơm quy mô lớn và đất tiền, kênh mương bê tông và các hệ thống cung cấp kèm theo 'phần cứng'. Nhưng trong những năm gần đây, một phần tiền, nhất là từ những dự án do các nhà tài trợ cấp vốn, cũng được sử dụng để cải thiện việc quản lý, bảo dưỡng và vận hành các cơ sở hạ tầng hiện có 'phần mềm', kể cả thành lập những tổ chức quản lý nước có sự tham gia của người dân ở cấp địa phương. Để so sánh tác động của hai loại hình chi tiêu lên phúc lợi của hộ gia đình, Ngân hàng Phát triển Châu Á và Ngân hàng Thế giới cùng thực hiện một nghiên cứu trong năm 2003.

Nghiên cứu này tập trung vào các lĩnh vực được quan tâm trong ba hệ thống thủy lợi quy mô lớn, mỗi công trình đại diện cho một cách thức can thiệp và kết quả nghiên cứu cho thấy chúng đem lại những tác động không giống nhau. Đơn thuần đầu tư nâng cấp cơ sở hạ tầng tại Quảng Nam có tác động khiêm tốn nhất. Can thiệp theo hình thức này không làm tăng thâm canh, không làm giảm nguy cơ hạn hán, lũ lụt đối với cây trồng và cũng không làm giảm sự thiếu ổn định trong sản lượng lúa; sản lượng lúa không tăng và tổng lao động, chi phí sản xuất cũng không giảm.

Ngược lại, tác động mạnh mẽ nhất được ghi nhận ở công trình có sự đầu tư cả vào nâng cấp cơ sở hạ tầng và tăng cường quản lý, vận hành hệ thống (Thanh Hoá). Công trình đã tăng mạnh sản lượng lúa, giảm mạnh nguy cơ hạn hán, lũ lụt và tăng sự ổn định của sản lượng; thủy lợi phi nông dân phải nộp cũng giảm. Tổng chi phí lao động và sản xuất đối với lúa giảm và thu nhập từ trồng trọt tăng 142%. Tuy nhiên, thu nhập phi trồng trọt của nhóm "đối chiếu" cao hơn nhiều, làm giảm lợi ích hộ gia đình trong trồng trọt. Mặc dù vậy, tổng thu nhập hộ gia đình của nông dân trong vùng dự án đã tăng 22%.

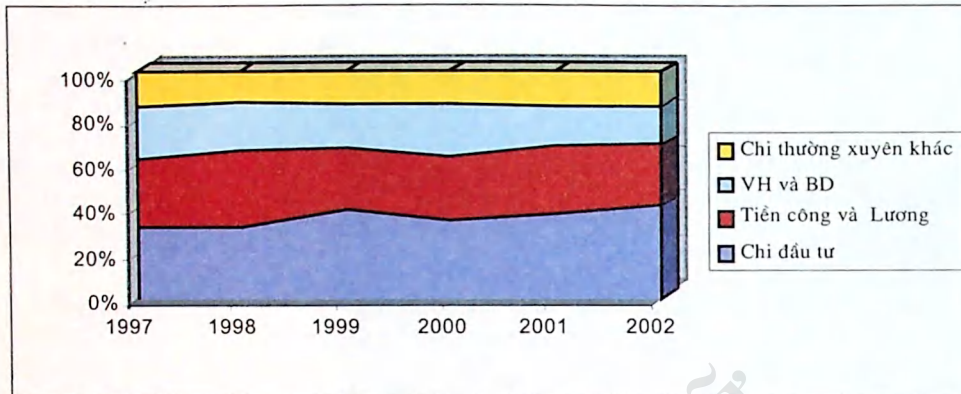
Tác động tích cực cũng được ghi nhận tại công trình nơi tất cả nỗ lực được tập trung vào cải thiện vận hành và bảo dưỡng hệ thống thủy lợi (thành phố Hồ Chí Minh, Tây Ninh). Tại đây, can thiệp làm tăng mạnh mức độ thâm canh trong trồng trọt, tăng sản lượng lúa, giảm thủy lợi phi và giảm chi phí sản xuất lúa.

Tóm lại, nghiên cứu đưa ra bằng chứng rõ ràng cho thấy kết hợp cùng cố vận hành và quản lý hệ thống với nâng cấp công trình mang lại tác động lớn nhất trong chi tiêu công và chi chú ý tới nâng cấp công trình không thôi mang lại tác động nhỏ nhất.

Nguồn: Aldas Janaiah và Mekong Economics (2004).

3.11. Báo cáo Đánh giá Chi tiêu công năm 2000 (PER 2000) đã ghi nhận rằng tăng tỷ lệ ngân sách dành cho chi đầu tư làm giảm tỷ lệ dành cho chi vận hành và bảo dưỡng vốn rất cần thiết. Từ năm 1997 đến năm 2002, tỷ lệ của chi vận hành và bảo dưỡng trong ngân sách tiếp tục giảm, từ 23,4% xuống dưới 17% tổng chi tiêu (xem Biểu đồ 3.1). Điều này xảy ra ở một thời điểm mà tỷ lệ dành cho chi đầu tư lại tăng mạnh: nếu tính cả chi phí mua tài sản cố định, chi đầu tư tăng từ 31% năm 1997 lên 40,5% năm 2002. Như vậy chi đầu tư tăng nhanh hơn so với tổng chi tiêu công.

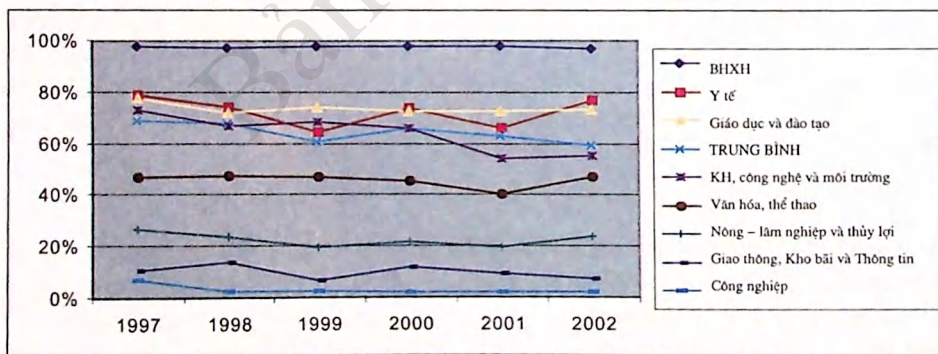
Biểu đồ 3.1: Phân loại chi tiêu công theo mục đích kinh tế, tính theo tỷ lệ trong tổng chi ngân sách nhà nước giai đoạn 1997–2002



3.12. Như minh họa trong Biểu đồ 3.2, tỷ lệ chi thường xuyên trong tổng chi ngân sách có sự khác biệt lớn giữa các ngành. Những ngành mang tính xã hội như Giáo dục Đào tạo và Y tế cần ít vốn dành cho đầu tư hơn, trong khi các ngành mang tính kinh tế như Nông nghiệp, Giao thông và Công nghiệp thì hoàn toàn ngược lại. Tỷ lệ cao trong lãng đầu tư dẫn đến việc giảm tỷ lệ lãng chi thường xuyên. Xu hướng này không thống nhất trong tất cả các ngành: những ngành như giáo dục và y tế cố gắng duy trì chi thường xuyên ở tỷ lệ cố định trong chi ngân sách. Tuy nhiên, tỷ lệ chi thường xuyên trong ngân sách cũng giảm đáng kể.

Biểu đồ 3.2: Chi thường xuyên theo ngành, 1997–2002

(tỷ lệ % trong tổng ngân sách nhà nước của ngành)



Chi tiêu cho Tiền công và Lương

3.13. Tỷ lệ Tiền công và Lương (kể cả lương hưu chính phủ) trong tổng chi tiêu dao động từ 27 đến 33% (43 đến 48% chi thường xuyên) trong giai đoạn 1997 – 2002. Đối với năm 2003, số liệu ngân sách cho thấy Tiền công và Lương đã tăng lên chiếm tỷ trọng 36,5% ngân sách, chủ yếu do tăng mạnh lương cơ bản. Trong năm 2003, Quốc hội đã quyết định tăng 38% lương cơ bản trong toàn xã hội

(Quyết định này sau đó được hướng dẫn thực hiện bằng Nghị định số 03/2003/NĐ-CP ngày 1/1/2003).

3.14. Rõ ràng có nhiều tồn tại trong cơ cấu lương công chức. Hệ thống lương hiện nay hết sức phức tạp, với 20 tháng lương, 200 mức lương và hơn 2000 bậc lương. Những tồn tại khác bao gồm thiếu chênh lệch rõ nét giữa mức lương cao nhất và thấp nhất, thiếu công bằng với khu vực tư nhân trong một số loại hình tuyển dụng, không thừa nhận đầy đủ thành tích học tập, lương dựa trên chức vụ hơn là mức độ đóng góp thực tế và một hệ thống phúc lợi không rõ ràng và không được tiền tệ hoá. Đề xuất của Ban chỉ đạo cải cách tiền lương về cải cách tiền lương là một nỗ lực nhằm giải quyết những thiếu sót trên.

3.15. Tuy nhiên, cần làm rõ chiến lược cải cách tiền lương. Cho tới nay có một số nỗ lực nhằm đánh giá xem công chức được trả lương thấp đến mức độ nào so với khu vực doanh nghiệp nhà nước và khu vực tư nhân. Dù sao, đây cũng là một vấn đề phức tạp. Theo ước tính của Bộ Nội vụ, lương chỉ chiếm một phần thu nhập của công chức. Những hình thức thu nhập khác bao gồm trợ cấp (chẳng hạn nhà ở) và nhiều hình thức thanh toán bổ sung cho công việc thực hiện được. Tính hết những hình thức thu nhập này, không có cơ sở vững chắc để kết luận rằng công chức được trả lương thấp, mặc dù có lý do để cho rằng lương công chức có rất ít quan hệ với những lựa chọn trên thị trường lao động.

3.16. Có một số bằng chứng cho thấy các cán bộ cấp cao và trình độ cao phần nào được trả lương thấp so với mặt bằng của thị trường lao động. Tuy nhiên, đợt tăng lương năm 2003 không phân biệt thứ bậc cán bộ, không có trợ cấp riêng cho những nhóm có kỹ năng đặc biệt, không có phân biệt giữa người về hưu và chưa về hưu. Đối xử như nhau giữa các công chức, nhìn từ lăng kính quân bình chủ nghĩa, có vẻ hấp dẫn nhưng lại có thể cản trở tăng năng suất bởi không có liên hệ rõ ràng giữa tăng lương với nâng cao chất lượng công việc. Chính phủ đã chỉ ra trong Chương trình Cải cách Hành chính công (CCHCC) rằng sẽ xác lập quan hệ giữa trả lương cao và chất lượng công việc. Tuy nhiên, chủ trương này cần được đưa vào kế hoạch cụ thể và sau đó thực hiện nó.

3.17. Hơn nữa, cải cách lương công chức cần được lập kế hoạch song song với cải cách tuyển dụng công (bởi lương và số lượng cán bộ quyết định tổng lương) và một phần của Kế hoạch Tổng thể CCHCC. Theo tiêu chuẩn quốc tế, đội ngũ công chức của Việt Nam không đặc biệt lớn, cũng như tổng lương cho các đối tượng thuộc lĩnh vực này cũng không chiếm phần nhiều trong chi tiêu. Tuy nhiên, tăng lương sẽ tạo ra sức ép lên ngân sách trừ phi được cân bằng bởi cắt giảm nhân sự, có thể việc tạo điều kiện cho những cán bộ trẻ hơn và trình độ cao hơn là cần thiết. Chính phủ có chương trình cắt giảm khoảng 15% số lượng cán bộ ăn lương trực tiếp. Tuy nhiên, cho đến nay, chỉ có khoảng 25.000 công chức bị cắt giảm. Trên thực tế, hầu hết cắt giảm diễn ra trong bối cảnh có sự giao quyền cho các đơn vị chi tiêu theo Quyết định 192/2001/QĐ-TTg và Nghị định 10/2002/NĐ-CP (được xem xét cụ thể hơn trong Chương 7) và không phải là một phần của một chiến

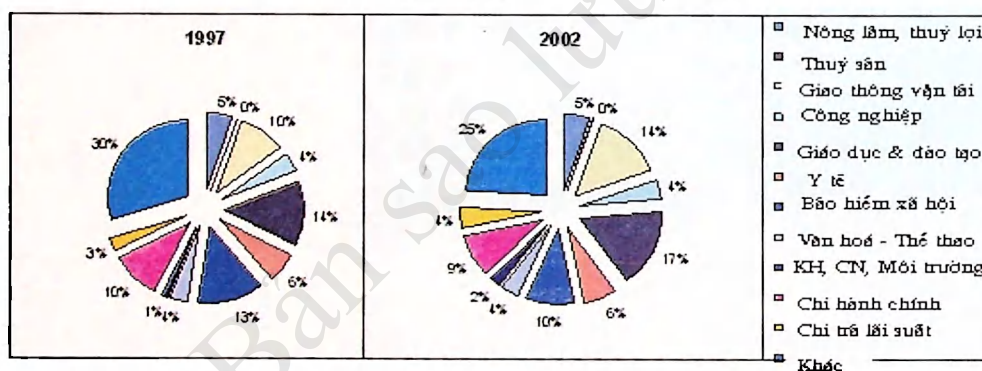
lượng do Trung ương điều phối. Rõ ràng cần phải kết hợp cải cách về lương và cải cách chế độ tuyển dụng trong toàn bộ đội ngũ công chức.

3.18. Chính phủ đã ban hành hệ thống tiền lương mới kể cả cho công chức, viên chức, các đối tượng về hưu và các doanh nghiệp. Theo mục tiêu đề ra thì đợt cải cách này sẽ tạo ra sự thay đổi quan trọng trong việc trả lương của Chính phủ và của các doanh nghiệp và cần được phân tích, giám sát trong những nghiên cứu tiếp theo.

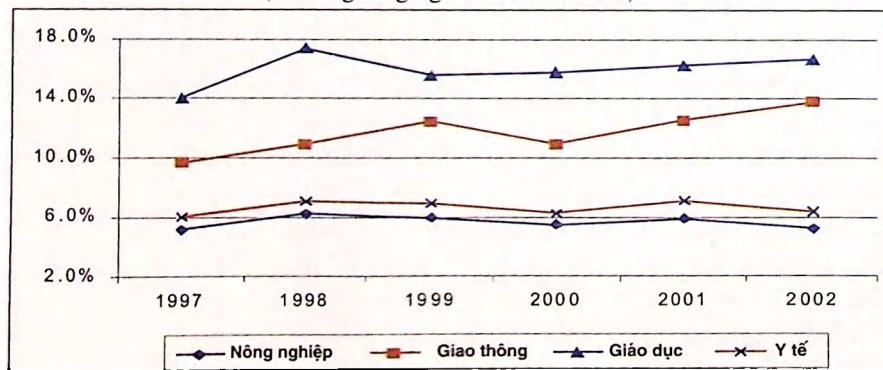
Cấu thành chi tiêu theo ngành kinh tế

3.19. Xem xét việc phân loại chi tiêu theo ngành kinh tế, có thể thấy một số thay đổi lớn diễn ra từ năm 1997. Biểu đồ 3.3 so sánh cơ cấu chi tiêu ngân sách trong năm 1997 và năm 2002. Biểu đồ 3.4 mô hình hóa thay đổi theo thời gian trong 4 ngành chính.

Biểu đồ 3.3: Cơ cấu chi ngân sách theo ngành kinh tế, 1997 và 2002
(Theo % trong tổng ngân sách nhà nước)



Biểu đồ 3.4: Các xu thế chi tiêu cho các ngành chủ chốt, 1997 - 2002
(% trong tổng ngân sách nhà nước)



3.20. Tương ứng với ưu tiên quốc gia, phần dành cho giáo dục-đào tạo và khoa học trong tổng chi tiêu có xu hướng tăng. Giáo dục và đào tạo từ chỗ chiếm 14,1%

tổng chi ngân sách năm 1997 đã chiếm 16,7% trong năm 2002. Trong cùng thời kỳ, tỷ lệ tương ứng của khoa học, công nghệ và môi trường là 1,3 và 2,2%. Trong năm 2004, Quốc hội quyết định tăng tỷ lệ của giáo dục và đào tạo trong tổng chi ngân sách lên 18,6%⁵ cao hơn mục tiêu đặt ra ban đầu. Tiếp tục tăng tỷ lệ trên có thể là cần thiết trong những năm tới khi tỷ lệ học sinh trung học cơ sở tăng. Tuy nhiên, những sức ép về chi phí này, trên một mức độ nào đó sẽ chậm lại vì thay đổi nhân khẩu học làm giảm số lượng học sinh tiểu học. Chi tiêu cho giáo dục và đào tạo được xem xét chi tiết trong Chương 10.

3.21. Tỷ lệ của ngành giao thông cũng tăng từ 9,7% lên 13,8%. Tuy nhiên, như được nghiên cứu ở Chương 2 và cụ thể hơn ở Chương 11, cần chú ý rằng có bằng chứng cho thấy gộp cả nợ xây dựng cơ bản hàng năm, chi tiêu cho ngành có thể cao hơn nhiều. Chi tiêu lũy kế hàng năm trong ngành giao thông hiện có thể lớn hơn đáng kể so với chi tiêu cho giáo dục. Đầu tư lớn vào cơ sở hạ tầng ở Việt Nam là cần thiết nhằm hoàn thiện tái thiết và nhằm đáp ứng nhu cầu tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, đầu tư của Chính phủ vào đường bộ hiện cần chuyển trọng tâm từ số lượng sang chất lượng, tính đến chi phí bảo dưỡng hệ thống đường bộ hiện tại và phản ánh thực tế rằng nhiều khoản đầu tư mang lại lợi nhuận cao nhất có thể đã được thực hiện. Chi tiêu cho ngành giao thông được nghiên cứu chi tiết trong Chương 11.

3.22. Tỷ lệ chi cho nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy lợi không cho thấy một xu thế rõ ràng, dao động chiếm từ 5,2 đến 6,3% tổng chi tiêu. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng, trong bối cảnh tổng chi tiêu công tăng nhanh, tỷ lệ ổn định vẫn có nghĩa là hàng năm con số tuyệt đối tăng lên đáng kể. Thủy lợi chiếm phần lớn nhất trong tổng chi tiêu trong ngành. Như Hộp 3.1 đã nêu, thiếu bảo dưỡng là một mối quan ngại ngày càng lớn và có bằng chứng cho thấy tỷ suất sinh lời từ những khoản đầu tư như vậy không phải luôn luôn cao. Chi tiêu trong ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn được xem xét trong Chương 13.

3.23. Tỷ lệ của y tế trong tổng chi tiêu cũng dao động với xu thế không rõ ràng từ 6,1 đến 7,1%. Một lần nữa, cần lưu ý rằng, trong bối cảnh tổng chi tiêu công tăng nhanh, tỷ lệ ổn định vẫn có nghĩa là hàng năm con số tuyệt đối tăng lên đáng kể. Chi phí chăm sóc sức khỏe đang tăng thông qua quỹ Bảo hiểm y tế. Tuy nhiên, hệ thống này phụ thuộc lớn vào đóng góp tư nhân, kể cả từ người nghèo. Thay đổi về nhân khẩu học đang làm tăng tỷ lệ người già trong dân cư và sự chuyển đổi về mô hình bệnh tật đang làm tăng tỷ lệ dân cư bị một số bệnh mãn tính. Cả hai xu hướng này đều làm tăng nhu cầu chi tiêu công nhằm bảo vệ sức khỏe cộng đồng và đảm bảo chăm sóc sức khỏe cho người nghèo. Đồng thời, phát triển kinh tế và tăng thu nhập đang dẫn tới tăng nhu cầu dịch vụ y tế chất lượng cao và dịch vụ đặc biệt. Hiện nay, phần dành cho y tế trong chi tiêu công ở Việt Nam là thấp theo tiêu chuẩn quốc tế và ngành y tế có lẽ là một trong các ngành chủ chốt ở Việt Nam cần

⁵ Tỷ lệ này được tính trên tổng chi không bao gồm chi trả nợ gốc (theo thông lệ quốc tế).

được tăng chi tiêu trong những năm tới. Chi tiêu trong ngành y tế được nghiên cứu kỹ hơn trong Chương 12.

3.24. Chi tiêu cho đảm bảo xã hội giảm nhẹ về tỷ lệ tương đối. Tuy nhiên, con số tuyệt đối tăng mạnh. Chính phủ đã chú ý hơn tới cải thiện mức sống và việc cung cấp bảo hiểm cho những người không có khả năng đi làm, cho người cao tuổi và tất cả trẻ em dưới 6 tuổi hiện nay đều được cấp bảo hiểm khám chữa bệnh không mất tiền. Đối với người hưởng lương hưu từ ngân sách nhà nước, số tiền được hưởng tăng cùng tỷ lệ của công chức và thậm chí nhanh hơn trong một số trường hợp.

3.25. Mục “khác” thể hiện xu hướng giảm, nhưng biên độ dao động lớn từ 29% năm 2000 tới 22% năm 2001. Mục này gồm chi tiêu cho quân sự, an ninh và các chức năng khác. Từ năm 2005, Chính phủ sẽ công khai chi tiết những chi tiêu này.

Phân bổ chi tiêu công đã hỗ trợ người nghèo như thế nào?

3.26. Việt Nam cam kết thực hiện một chiến lược giảm nghèo. Đã đạt được những thành tựu đáng khâm phục. Trong giai đoạn 1993–2002, tỉ lệ người sống dưới mức nghèo khổ giảm từ 58 xuống 29%. Đến năm 2004, tỷ lệ này chỉ còn khoảng 26%. Như vậy, Việt Nam đã đưa khoảng 25 triệu người thoát nghèo trong khoảng một thập kỷ. Phân bổ chi tiêu công đã đóng một vai trò quan trọng trong thành công này.

3.27. Chi tiêu công đã “hỗ trợ người nghèo” đến mức độ nào là một câu hỏi phức tạp. Để đánh giá xem liệu chi tiêu công có dẫn tới sự tái phân bổ nguồn lực cho hộ nghèo hay không, không chỉ cần phải xem xét cơ cấu chi tiêu công, là một chủ đề của Chương này mà còn phải xem xét tính hiệu quả của chi tiêu công trong từng ngành, lĩnh vực (là chủ đề của các Chương tiếp theo). Tuy nhiên, rõ ràng là phân bổ ngân sách hướng vào người nghèo là một bước quan trọng để có được các dịch vụ hỗ trợ người nghèo.

3.28. Về phân bổ chi tiêu công và giảm nghèo, Chính phủ có ba công cụ quan trọng. Trước hết là thông qua bổ sung cân đối ngân sách theo mặt bằng cân đối chi chung trên toàn quốc. Thứ hai là phân bổ từ đầu tư nhà nước. Thứ ba là các chương trình mục tiêu quốc gia. Dưới đây sẽ xem xét tác động của từng công cụ.

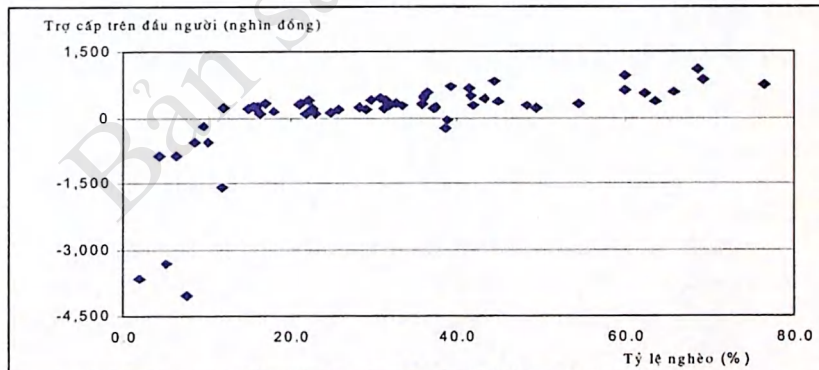
Bổ sung cân đối ngân sách

3.29. Trong bối cảnh phân cấp ngày càng tăng ở Việt Nam, một câu hỏi quan trọng đặt ra là liệu các nguồn lực có tới được những tỉnh nghèo nhất. Như thảo luận ở Chương 6, bổ sung cân đối ngân sách cho các tỉnh (hoặc đóng góp vào ngân sách nhà nước của các tỉnh giàu) dựa trên đánh giá mức độ chênh lệch giữa nguồn thu ngân sách mà tỉnh có thể tạo ra và mức độ chi ngân sách mà tỉnh đó cần. Nhu cầu chi thường xuyên được tổng hợp trên cơ sở các định mức phân bổ đối với từng lĩnh vực chủ chốt. Bộ Tài chính đã và đang nỗ lực xây dựng các định mức phân bổ

với định hướng phục vụ người nghèo. Ví dụ, trong năm 2003 một quyết định của Chính phủ (số 139/2003/QĐ-TTg) được ban hành, trong đó sử dụng số trẻ trong độ tuổi đi học để tính toán các định mức chi cho giáo dục, thay vì sử dụng số trẻ đi học. Vì tỷ lệ trẻ trong độ tuổi đi học ở các tỉnh nghèo đến trường thấp, do đó các tỉnh nghèo được hưởng một mức chi cao hơn. Tương tự, Quyết định này qui định định mức chi của ngành Giáo dục đối với một học sinh trong độ tuổi đi học sống ở vùng sâu, vùng xa cao hơn định mức chi cho một học sinh đó ở vùng đô thị là 1,7 lần và cũng tương tự định mức đối với ngành Y tế là 1,8 lần.

3.30. Việc tiến hành đồng thời những biện pháp đó dường như tạo ra một công thức bổ sung cân đối ngân sách thực sự phân bổ nguồn lực từ các tỉnh giàu sang các tỉnh nghèo hơn. Điều này được minh họa ở Biểu đồ 3.5, được trích dẫn từ Báo cáo Phát triển của Việt Nam năm 2004 (BCPT 2004). Trục hoành của biểu đồ biểu thị tỷ lệ đói nghèo của tỉnh theo số liệu Điều tra Mức sống của hộ gia đình Việt Nam năm 2002 (ĐTMSHGĐ). Trục tung biểu thị độ lớn của bổ sung cân đối ngân sách ròng trên đầu người từ Trung ương (hoặc trợ cấp âm từ địa phương chuyển ngược lại Trung ương, thông qua phân chia nguồn thu, đối với trường hợp của các tỉnh giàu). Biến số này được ước tính là sự chênh lệch giữa nguồn thu của từng tỉnh, bao gồm nguồn thu thay mặt chính quyền Trung ương và chi thực tế của tỉnh. Nó đưa ra một ước đoán hợp lý về phân bổ ngân sách thực tế khi mà ngân sách của tỉnh thâm hụt hoặc thặng dư không quá lớn.

Biểu đồ 3.5: Bổ sung cân đối từ ngân sách và tình hình đói nghèo của các tỉnh năm 2002



Nguồn: Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2004 trên cơ sở số liệu từ Điều tra Mức sống hộ gia đình năm 2002.

3.31. Những tính toán này cho thấy ba tỉnh giàu nhất là – Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và Hải Phòng – mỗi tỉnh chuyển hơn 3 triệu đồng/người. Nhưng hầu hết các tỉnh, đặc biệt là các tỉnh nghèo, lại nhận trợ cấp ngân sách ròng. Trong một số trường hợp, số tiền được trợ cấp là đáng kể. Tỉnh Bắc Kạn, là tỉnh được lợi từ sự trợ cấp này, nhận trợ cấp tương đương với 1,19 triệu đồng/người/năm. Như trong Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2004 (BCPT 2004) kết luận, phần phân bổ này không cao hơn nhiều so với ngưỡng đối lương thực là 1,38 triệu đồng/người/năm

và tổng số khoảng 62% của ngưỡng đói nghèo toàn diện là 1,92 triệu đồng/người/năm.

3.32. Đây là một kết quả đáng khích lệ nhưng cần được nhìn nhận với một số cân nhắc khác dù dè dặt. Trước hết, bản chất lũy tiến của hệ thống bổ sung cân đối ngân sách phần nào đơn thuần là khắc phục những đặc điểm còn tồn tại trong việc phân chia nguồn thu giữa các tỉnh. Cụ thể, để thuế VAT và thuế thu nhập doanh nghiệp như những khoản thuế phân chia, với nguồn thu từ các loại thuế này chia sẻ với tỉnh tiến hành thu chúng, tạo ra một số vấn đề nghiêm trọng về công bằng theo đó hệ thống trợ cấp cần phải nỗ lực hơn nữa để giải quyết vấn đề này. Vấn đề này sẽ được mô tả kỹ hơn ở Chương 6.

3.33. Thứ hai, mặc dù bổ sung cân đối ngân sách cho các tỉnh và khoản nộp ngân sách từ các tỉnh cho Trung ương đều dựa trên những định mức chi tiêu, nhưng trên thực tế các tỉnh có quyền quyết định đáng kể trong phân bổ nguồn ngân sách thu được – giữa các huyện và xã trong tỉnh và giữa các lĩnh vực. Như thảo luận ở Chương 6, các tỉnh có chính sách riêng của mình trong việc phân bổ nguồn thu và chi giữa các huyện, xã và dữ liệu để kiểm tra mức độ hỗ trợ vì người nghèo của hệ thống phân cấp thu và chi này vẫn còn yếu.

3.34. Ở cấp ngành, nhìn chung ngành Giáo dục và Y tế thường được nghĩ rằng có tiềm năng chưa tương xứng trong việc đem lại lợi ích cho người nghèo. Bằng chứng về tổng hợp chi tiêu theo ngành, lĩnh vực cho thấy tỷ trọng chi tiêu trong ngân sách của những ngành này đã tăng lên (đối với ngành Giáo dục) hoặc không đổi (đối với ngành Y tế). Tuy nhiên do thiếu số liệu để đánh giá liệu điều này có đúng đối với những tỉnh nghèo, huyện nghèo và xã nghèo hay không. Những vấn đề này sẽ được thảo luận sâu thêm trong các Chương Đánh giá Chi tiêu công ngành của báo cáo này.

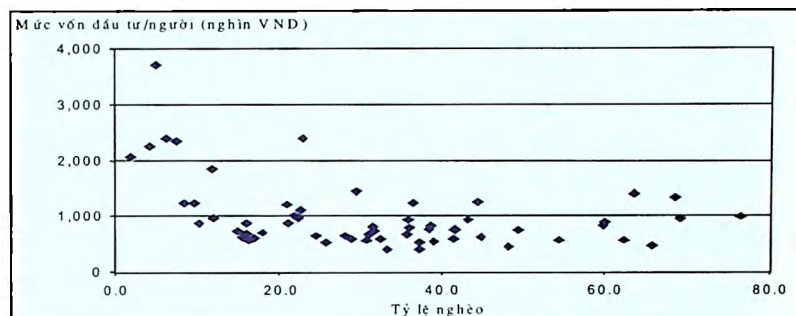
Đầu tư XDCB của Nhà nước

3.35. Kết quả đầu tư cho chi tiêu công theo Biểu đồ 3.6, được trích dẫn từ Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2004 (BCPT 2004), cho thấy mức đầu tư của Nhà nước trên đầu người ở cấp tỉnh năm 2000 (số liệu mới nhất) và gắn với nó là tỷ lệ đói nghèo của tỉnh từ Điều tra mức sống của hộ gia đình Việt Nam năm 2002 (ĐTMSHGĐ 2002). Có một sự tương phản lớn trong bổ sung cân đối chi thường xuyên trên đầu người giữa Biểu đồ 3.6 và Biểu đồ 3.5. Bổ sung cân đối thường rơi nhiều vào những tỉnh nghèo, trái lại nguồn vốn đầu tư lại chảy về các tỉnh giàu nhiều hơn. Mối tương quan giữa bổ sung cân đối ngân sách trên đầu người và đầu tư của Nhà nước/người là 0,72.

3.36. Rõ ràng có thể lập luận rằng phân bổ đầu tư của Nhà nước là “hỗ trợ cho tăng trưởng” và phân bổ đầu tư này trong tăng trưởng kinh tế dài hạn sẽ có lợi cho người nghèo. Cơ sở hạ tầng có thể sẽ có tác động ít hơn đối với tăng trưởng kinh tế ở vùng miền núi, vùng sâu vùng xa so với tác động ở vùng thành thị đã phát triển. Phản bác lại điều này, người ta lập luận rằng những vùng nghèo cần nhiều

dầu tư của Nhà nước để giúp họ tiến kịp với và thúc đẩy phát triển hoà nhập. Những vấn đề này sẽ được thảo luận sâu thêm ở Chương 8.

Biểu đồ 3.6: Đầu tư của Nhà nước và tình hình đói nghèo của các tỉnh



Nguồn: Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2004, xây dựng trên số liệu của Tổng cục Thống kê và Điều tra Mức sống hộ gia đình Việt Nam năm 2002.

Các chương trình mục tiêu quốc gia

3.37. Công cụ thứ ba Chính phủ sử dụng để hướng chi tiêu công tới những địa phương và hộ gia đình nghèo nhất là các chương trình mục tiêu quốc gia (CTMTQG). Đây là các nguồn vốn phân bổ ngoài định mức thông thường, nhằm hỗ trợ và đảm bảo thực hiện các mục tiêu quốc gia của Chính phủ ở cấp địa phương. Hầu hết các chương trình mục tiêu này liên quan đến giảm nghèo, như Chương trình quốc gia về xóa đói, giảm nghèo và tạo việc làm (XĐGN-TVL) và Chương trình 135 cho các xã vùng sâu và đặc biệt khó khăn.

Bảng 3.1: Hiệu quả mục tiêu của XĐGN trong năm 2002

Hợp phần	Độ bao phủ (%)		Sai mục tiêu (%)	
	(A)	(B)	(A)	(B)
Tín dụng cho người nghèo	5.8	5.7	25.1	33.1
Chứng nhận chăm sóc sức khỏe	2.6	-	27.3	-
Bảo hiểm y tế	9.9	9.8	28.6	38.1
Giáo dục cho người nghèo	20.0	12.1	30.2	37.7

Lưu ý: (A) và (B) là hai ước tính loại trừ nhau. Cả (A) và (B) được ước tính từ số liệu của cuộc Điều tra mức sống hộ gia đình năm 2002.

Nguồn: Bộ Lao động Thương binh Xã hội (2004) đối với cột A; Paul Shaffer và Nguyễn Thắng đối với cột B.

3.38. Các CTMTQG đã đóng vai trò quan trọng trong giải quyết nhu cầu cho những nhóm nghèo và đặc biệt nghèo. Tuy nhiên, điều quan trọng là phải nhận thức rằng vốn dành cho các chương trình này còn nhỏ so với tổng nguồn vốn ngân sách chung và như vậy tác động của chúng cũng chỉ hạn chế. Như thường thấy trong các chương trình mục tiêu quốc gia trên thế giới, không phải tất cả các hộ được xác định là nghèo đều nằm trong danh sách những người hưởng lợi của

Chương trình XĐGN-TVL. Như trong Bảng 3.1 nêu chi tiết, phân tích sử dụng số liệu của cuộc Điều tra mức sống hộ gia đình (ĐTMSHGĐ) năm 2002 cho thấy đối với những hợp phần chính của Chương trình XĐGN, có khoảng 1/4 đối tượng được xác định chưa đúng (những hộ vốn không nghèo nhưng lại được hưởng lợi) (xem Bảng 3.1). Tỷ lệ này không quá cao so với chuẩn quốc tế. Tuy nhiên, độ bao phủ (phần các hộ nghèo được hưởng lợi từ chương trình) khác nhau đáng kể giữa các hợp phần. Một bộ phận đáng kể các hộ nghèo (từ 12% đến 20% tùy thuộc vào phương pháp ước tính) được miễn học phí. Tuy nhiên, trong năm 2002, chỉ hơn 5% hộ nghèo được hưởng tín dụng ưu đãi.

Dữ liệu về tình hình nghèo đói và việc hướng chi tiêu cho người nghèo

3.39. Một mối quan ngại lớn xuất hiện liên quan đến việc hướng chi tiêu cho người nghèo là số liệu được sử dụng để ra quyết định chi tiêu. Nếu những người hiện có trách nhiệm phân bổ nguồn lực muốn tính đến yếu tố nghèo đói trong các quyết định của mình, họ phải có dữ liệu tốt về mức độ nghèo đói. Đối với quyết định cấp quốc gia, điều này đòi hỏi Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư phải có những ước tính đáng tin cậy về số người nghèo ở các tỉnh khác nhau và các cơ quan này phải có ý niệm về mức độ nghèo đói của các địa phương. Tương tự, nếu Ủy ban nhân dân tỉnh phải phân bổ nguồn lực cho các huyện theo một cách thức đảm bảo nhu cầu của người nghèo được đáp ứng, thì các cán bộ cấp tỉnh phải có số liệu đáng tin cậy cho biết người nghèo đang sống ở đâu. Họ cũng cần kỹ năng sử dụng dữ liệu trong lập kế hoạch và ngân sách cho tăng trưởng và giảm nghèo.

3.40. Hiện quy trình xác định dữ liệu nghèo đói chính thức của Chính phủ đang được xem xét lại. Do Bộ Lao động Thương binh Xã hội (Bộ LĐTBXH) thu thập, những dữ liệu này có một số hạn chế khi được sử dụng làm cơ sở cho lập kế hoạch hay phân tích mức độ tập trung vào nghèo đói của chi tiêu (Báo cáo Phát triển Việt Nam, 2004). Bộ LĐTBXH đang tính toán chuẩn nghèo mới, đưa ra những ước tính có thể giúp cung cấp một bức tranh chính xác hơn về nghèo đói tại Việt Nam. Bộ LĐTBXH cũng đang thí điểm các phương pháp mới nhằm cập nhật số liệu về nghèo đói một cách thường xuyên. Được sử dụng kết hợp với Điều tra mức sống hộ gia đình (ĐTMSHGĐ), công việc này sẽ mang lại cơ hội cho Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, các bộ quản lý ngành khác và các tỉnh trong tiếp cận dữ liệu đáng tin cậy hơn về phân bố người nghèo trong cả nước.

Khuyến nghị

3.41. Về cơ cấu của chi tiêu công, ĐGTHCTC 2004 đưa ra những khuyến nghị sau đây:

- Cần xây dựng quan hệ cân đối hợp lý và hiệu quả giữa chi đầu tư và chi thường xuyên từ ngân sách. Nên chuyển chú trọng ưu tiên cho số lượng đầu tư sang cơ cấu, chất lượng và tính bền vững của đầu tư. Nhu cầu

cân bằng giữa chi đầu tư và chi thường xuyên cần được ghi nhận, với việc thu được giá trị từ số tiền bỏ ra được coi là nguyên tắc chỉ đạo trong phân bổ giữa chi thường xuyên và chi đầu tư trong từng ngành. Theo quan điểm của Ngân hàng Thế giới, Chính phủ nên ngừng tăng chi đầu tư nhanh hơn tăng chi thường xuyên.

- Cần nỗ lực tạo ra một môi trường thuận lợi cho đầu tư tư nhân hơn là dựa quá nhiều vào đầu tư công để tạo ra tăng trưởng. Đầu tư công trong các doanh nghiệp nhà nước cần được cắt giảm khi các doanh nghiệp này được cổ phần hoá. Tăng tham gia tài chính của tư nhân trong cung cấp tài sản công cần được lựa chọn nếu phân tích cho thấy điều này là hiệu quả nhất về chi phí.
- Cần tăng ngân sách chi thường xuyên của một số ngành. Tuy nhiên, cần thận trọng để đảm bảo tăng lương và tiền công không làm giảm các khoản chi vận hành và bảo dưỡng khác. Cần tiến hành tăng lương qua thực thi một chiến lược rõ ràng hơn để chuyển những công việc không mang tính cơ bản của Chính phủ sang cho khu vực tư nhân. Cần lồng ghép và củng cố việc lập kế hoạch tiền lương và cải cách công tác tuyển dụng công chức.
- Việc lập kế hoạch tiền lương và cải cách tuyển dụng cần được tăng cường và thống nhất. Việc tăng lương cần được thực hiện với một chiến lược rõ ràng nhằm chuyển một bộ phận công chức ở những lĩnh vực không chủ chốt sang khu vực tư nhân.
- Cần thực hiện một nỗ lực bền vững nhằm làm cho phân bổ chi tiêu theo mục đích kinh tế và phân bổ theo chức năng gắn liền với các chiến lược cấp quốc gia và cấp ngành. Nỗ lực này cần dựa trên phân tích chính sách trong khuôn khổ tài chính trung hạn và các khuôn khổ chi tiêu trung hạn ngành và tinh hơn là trên các quy định cứng nhắc và duy ý chí về tỷ lệ ngân sách nhất định dành cho các ngành được ưu tiên.
- Khi các dữ liệu mới về nghèo đói của Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội và Tổng cục Thống kê được hoàn thiện, các cơ quan chính phủ cần được khuyến khích sử dụng chúng nhằm đánh giá xem nguồn lực đã được phân bổ phù hợp với các mục tiêu về giảm nghèo và tăng trưởng hay chưa. Khi số liệu được phân loại đã trở nên sẵn có, cần khuyến khích các cơ quan tìm hiểu các nguồn lực được phân bổ đang mang lại lợi ích cho các tiểu nhóm dân cư khác nhau như thế nào.

Phụ lục 3.1: Cấu thành chi ngân sách nhà nước quyết toán năm 1997

	Ngân sách chi					Chi Ngân sách NN	
	Tổng chi	Chi đầu tư phát triển **	Khoản chi thường xuyên			Trung ương	Địa phương
			Tổng	Trong đó*			
			Chi lương	Chi VH&BD			
Tổng chi (tỷ đồng)	70.749	21.924	48.825	21.580	16.589	42.710	28.039
Nông nghiệp, Lâm nghiệp, Thủy lợi	3.712	2.709	1.003	141	694	2.071	1.641
Thủy sản	103	60	42	8	33	42	60
Giao thông vận tải, Truyền thông	7.070	6.150	740	112	578	4.136	2.754
Công nghiệp, trong đó:	2.583	2.397	186	2	135	1.399	1.183
- SX, phân phối điện	514	498	15	0	3	227	287
- SX, phân phối nước	699	694	5	1	4	23	676
Giáo dục và Đào tạo	9.979	2.212	7.767	4.308	2.270	2.340	7.638
Y tế	4.329	925	3.404	939	2.308	1.489	2.839
Chi đảm bảo xã hội	9.372	206	9.166	4.037	601	8.547	825
Văn hóa và Thể thao	2.578	1.374	1.204	253	883	1.211	1.367
Khoa học, Công nghệ và Môi trường	890	239	651	112	525	700	190
Chi quản lý hành chính	7.138	0	7.138	1.583	5.555	NA	NA
Trả lãi	1.916	0	1.916	0	0		
Chi khác	21.260	5.652	15.608	10.086	3.006		
<i>Tỷ lệ % trên tổng chi phân theo nội dung kinh tế</i>						<i>Tỷ lệ % trên tổng chi phân theo ngành kinh tế</i>	
Tổng chi (Tỷ đồng)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	60,4	39,6
Nông nghiệp, Lâm nghiệp, Thủy lợi	5,2	12,4	2,1	0,7	4,2	55,8	44,2
Thủy sản	0,1	0,3	0,1	0,0	0,2	41,4	58,6
Giao thông vận tải, Truyền thông	10,0	28,1	1,5	0,5	3,5	60,0	40,0
Công nghiệp, trong đó:	3,7	10,9	0,4	0,0	0,8	54,2	45,8
- SX phân phối điện	0,7	2,3	0,0	0,0	0,0	44,2	55,8
- SX phân phối nước	1,0	3,2	0,0	0,0	0,0	3,3	96,7
Giáo dục và Đào tạo	14,1	10,1	15,9	20,0	13,7	23,5	76,5
Y tế	6,1	4,2	7,0	4,4	13,9	34,4	65,6
Chi bảo đảm xã hội	13,2	0,9	18,8	18,7	3,6	91,2	8,8
Văn hóa và Thể thao	3,6	6,3	2,5	1,2	5,3	47,0	53,0
Khoa học, Công nghệ và Môi trường	1,3	1,1	1,3	0,5	3,2	78,6	21,4
Chi quản lý hành chính nhà nước	10,1	0,0	14,6	7,3	33,5	NA	NA
Trả lãi	2,7	0,0	3,9	0,0	0,0		
Ngành, lĩnh vực khác	30,0	25,8	32,0	46,7	18,1		

Nguồn: Bộ Tài chính.

Chú giải: * còn chưa kể chi cho hỗ trợ (trợ giá, cho công tác xã hội) và bổ sung ngân sách cho cấp dưới, trả lãi và các khoản chi thường xuyên khác. ** Bao gồm dữ liệu cho sửa chữa lớn. NA: chưa có.

Phụ lục 3.2: Cấu thành chi ngân sách nhà nước quyết toán năm 1998

	Ngân sách chi Chính phủ					Chi Ngân sách NN	
	Tổng chi	Chi đầu tư phát triển **	Khoản chi thường xuyên			Trung ương	Địa phương
			Tổng chi	Trong đó*			
			Chi lương và thu nhập	Chi VH&BD			
Tổng chi (tỷ đồng)	73.419	23.421	49.998	24.220	15.678	41.611	31.808
Nông nghiệp, Lâm nghiệp và Thủy lợi	4.591	3.493	1.099	168	708	2.578	2.014
Thủy sản	484	453	30	6	19	426	58
Giao thông vận tải	8.065	6.959	1.106	113	927	4.852	3.214
Công nghiệp	2.775	2.708	67	2	12	1.759	1.016
- Điện	422	394	29	0	4	61	362
- Nước	612	604	7	1	4	227	385
Giáo dục và Đào tạo	12.750	3.551	9.199	5.544	2.653	3.393	9.357
Y tế	5.207	1.342	3.864	1.060	2.553	1.930	3.277
Bảo hiểm xã hội	8.713	203	8.510	5.135	69	7.902	810
Văn hoá- Thể thao	2.745	1.448	1.297	285	885	1.012	1.732
Khoa học, Công nghệ và Môi trường	1.067	353	714	111	583	836	232
Chi quản lý hành chính	6.741	0	6.741	1.743	4.998	NA	NA
Chi trả lãi	2.050	0	2.050	0	0		
Chi khác	18.231	2.911	15.320	10.054	2.272		
						<i>Tỷ lệ % trên tổng chi phân theo ngành kinh tế</i>	
<i>Tỷ lệ % trên tổng chi phân theo nội dung kinh tế</i>							
Tổng (Tỷ đồng)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	56,7	43,3
Nông nghiệp, Lâm nghiệp và Thủy lợi	6,3	14,9	2,2	0,7	4,5	56,1	43,9
Thủy sản	0,7	1,9	0,1	0,0	0,1	88,1	11,9
Giao thông vận tải	11,0	29,7	2,2	0,5	5,9	60,2	39,8
Công nghiệp	3,8	11,6	0,1	0,0	0,1	63,4	36,6
- SX phân phối điện	0,6	1,7	0,1	0,0	0,0	14,4	85,6
- SX phân phối nước	0,8	2,6	0,0	0,0	0,0	37,1	62,9
Giáo dục và Đào tạo	17,4	15,2	18,4	22,9	16,9	26,6	73,4
Y tế	7,1	5,7	7,7	4,4	16,3	37,1	62,9
Chi đảm bảo xã hội	11,9	0,9	17,0	21,2	0,4	90,7	9,3
Văn hoá- Thể thao	3,7	6,2	2,6	1,2	5,6	36,9	63,1
Khoa học, Công nghệ và Môi trường	1,5	1,5	1,4	0,5	3,7	78,3	21,7
Chi quản lý hành chính	9,2	0,0	13,5	7,2	31,9	NA	NA
Chi trả lãi suất	2,8	0,0	4,1	0,0	0,0		
Chi khác	24,8	12,4	30,6	41,5	14,5		

Nguồn: Bộ Tài chính.

Chú giải: * còn chưa kể chi cho hỗ trợ (trợ giá, cho công tác xã hội) và bổ sung ngân sách cho cấp dưới, trả lãi và các khoản chi thường xuyên khác. ** Bao gồm dữ liệu cho sửa chữa lớn. NA: chưa có.

Phụ lục 3.3: Cấu thành chi ngân sách nhà nước quyết toán năm 1999

	Ngân sách chi Chính phủ					Chi Ngân sách NN	
	Tổng chi	Chi đầu tư phát triển **	Khoản chi thường xuyên			Trung ương	Địa phương
			Tổng chi	Trong đó*			
				Chi lương và thu nhập	Chi VH& BD		
Tổng chi (Tỷ đồng)	84.817	33.266	51.551	23.275	16.196	45.777	39.040
Nông nghiệp, Lâm nghiệp và Thủy lợi	5.051	4.070	981	172	579	2.337	2.714
Thủy sản	275	230	46	8	31	181	94
Giao thông vận tải	10.615	9.892	723	29	605	5.900	4.715
Công nghiệp, trong đó:	3.499	3.409	90	4	19	1.995	1.504
- SX phân phối điện	645	606	39	1	2	63	582
- SX phân phối nước	627	618	10	1	3	20	608
Giáo dục Đào tạo	13.232	3.429	9.803	5.883	2.545	2.558	10.674
Y tế	5.912	2.092	3.820	1.108	2.290	2.144	3.768
Chi đảm bảo xã hội	10.072	217	9.855	6.033	505	9.006	1.066
Văn hóa và Thể thao	2.992	1.588	1.405	316	953	1.017	1.976
Khoa học, Công nghệ và Môi trường	1.113	350	763	131	599	824	288
Chi quản lý hành chính	8.743	2.263	6.481	2.357	2.517	NA	NA
Chi phí trả lãi	2.327	0	2.327	0	0		
Các ngành và lĩnh vực khác	20.985	5.727	15.258	7.234	5.554		
<i>Tỷ lệ % trên tổng chi phân theo nội dung kinh tế</i>						<i>Tỷ lệ % trên tổng chi phân theo ngành kinh tế, %</i>	
Tổng số (Tỷ đồng)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	54,0	46,0
Nông nghiệp, Lâm nghiệp và Thủy lợi	6,0	12,2	1,9	0,7	3,6	46,3	53,7
Thủy sản	0,3	0,7	0,1	0,0	0,2	65,8	34,2
Giao thông vận tải	12,5	29,7	1,4	0,1	3,7	55,6	44,4
Công nghiệp, trong đó:	4,1	10,2	0,2	0,0	0,1	57,0	43,0
- SX phân phối điện	0,8	1,8	0,1	0,0	0,0	9,7	90,3
- SX phân phối nước	0,7	1,9	0,0	0,0	0,0	3,1	96,9
Giáo dục và Đào tạo	15,6	10,3	19,0	25,3	15,7	19,3	80,7
Y tế	7,0	6,3	7,4	4,8	14,1	36,3	63,7
Bảo hiểm xã hội	11,9	0,7	19,1	25,9	3,1	89,4	10,6
Văn hóa và Thể thao	3,5	4,8	2,7	1,4	5,9	34,0	66,0
Khoa học, Công nghệ và Môi trường	1,3	1,1	1,5	0,6	3,7	74,1	25,9
Chi quản lý hành chính	10,3	6,8	12,6	10,1	15,5	NA	NA
Chi phí trả lãi	2,7	0,0	4,5	0,0	0,0		
Chi khác	24,7	17,2	29,6	31,1	34,3		

Nguồn: Bộ Tài chính.

Chú giải: * còn chưa kể chi cho hỗ trợ (trợ giá, cho công tác xã hội) và xã hội ngân sách cho cấp dưới, trả lãi và các khoản chi thường xuyên khác. ** Bao gồm dữ liệu cho sửa chữa lớn. NA: chưa có.

Phụ lục 3.4: Cấu thành chi ngân sách nhà nước quyết toán năm 2000

	Ngân sách chi Chính phủ					Chi Ngân sách NN		
	Tổng chi	Chi đầu tư phát triển **	Khoản chi thường xuyên			Trung ương	Địa phương	
			Tổng chi	Trong đó*				
			Chi lương	Chi VH&BD				
Tổng chi (tỷ đồng)	103.151	35.106	68.045	29.523	23.881	58.069	45.082	
Nông, lâm nghiệp và thủy lợi	5.647	4.436	1.212	249	665	1.759	3.889	
Thủy sản	157	106	51	12	34	50	107	
Giao thông vận tải	11.375	10.055	1.320	37	1.156	6.391	4.984	
Công nghiệp, trong đó:	3.791	3.703	88	5	28	2.143	1.647	
- SX phân phối điện	799	782	18	1	1	127	672	
- SX phân phối nước	1.248	1.219	28	2	10	136	1.112	
Giáo dục và Đào tạo	16.344	4.470	11.874	7.707	2.591	2.798	13.546	
Y tế	6.550	1.726	4.824	1.650	2.264	1.327	5.223	
Bảo hiểm xã hội	11.385	210	11.175	7.905	113	9.901	1.484	
Văn hóa – Thể thao	3.577	1.963	1.614	403	1.029	1.184	2.394	
Khoa học, Công nghệ và Môi trường	1.423	482	941	140	758	1.046	376	
Quản lý hành chính	9.228	2.481	6.747	3.094	3.215	NA	NA	
Chi trả lãi suất	3.514	0	3.514	0	0			
Chi khác	30.160	5.474	24.686	8.323	12.029			
Tỷ lệ % trên tổng chi phân theo nội dung kinh tế, %							Tỷ lệ % trên tổng chi phân theo ngành kinh tế	
Tổng số (Tỷ đồng)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	56,3	43,7	
Nông nghiệp, Lâm nghiệp và Thủy lợi	5,5	12,6	1,8	0,8	2,8	31,1	68,9	
Thủy sản	0,2	0,3	0,1	0,0	0,1	32,0	68,0	
Giao thông vận tải	11,0	28,6	1,9	0,1	4,8	56,2	43,8	
Công nghiệp, trong đó:	3,7	10,5	0,1	0,0	0,1	56,5	43,5	
- SX phân phối điện	0,8	2,2	0,0	0,0	0,0	15,9	84,1	
- SX phân phối nước	1,2	3,5	0,0	0,0	0,0	10,9	89,1	
Giáo dục và Đào tạo	15,8	12,7	17,5	26,1	10,9	17,1	82,9	
Y tế	6,3	4,9	7,1	5,6	9,5	20,3	79,7	
Bảo hiểm Xã hội	11,0	0,6	16,4	26,8	0,5	87,0	13,0	
Văn hoá- Thể thao	3,5	5,6	2,4	1,4	4,3	33,1	66,9	
Khoa học, Công nghệ và Môi trường	1,4	1,4	1,4	0,5	3,2	73,6	26,4	
Chi quản lý hành chính	8,9	7,1	9,9	10,5	13,5	NA	NA	
Chi trả lãi suất	3,4	0,0	5,2	0,0	0,0			
Chi khác	29,2	15,6	36,3	28,2	50,4			

Nguồn: Bộ Tài chính.

Chú giải: * còn chưa kể chi cho hỗ trợ (giá cả, cho công tác xã hội) và bổ sung ngân sách cho cấp dưới, trả lại và các khoản chi thường xuyên khác. ** Bao gồm dữ liệu cho sửa chữa lớn.; NA: Chưa có.

Phụ lục 3.5: Cấu thành chi ngân sách nhà nước quyết toán năm 2001

	Ngân sách chi Chính phủ					Chi Ngân sách NN	
	Tổng chi	Chi đầu tư phát triển **	Chi thường xuyên			Trung ương	Địa phương
			Tổng chi	Trong đó*			
			Chi lương	VH&BD			
Tổng chi (Tỷ đồng)	119.403	44.319	75.084	35.931	20.906	63.360	56.043
Nông nghiệp, Lâm nghiệp, Thủy lợi	7.044	5.653	1.390	292	700	1.808	5.236
Thủy sản	376	300	76	15	52	102	274
Giao thông vận tải	14.991	13.588	1.403	41	1.037	6.589	8.402
Công nghiệp, trong đó:	6.605	6.483	123	5	43	4.658	1.947
- SX phân phối điện	942	930	12	1	1	360	582
- SX phân phối nước	535	527	9	2	6	14	522
Giáo dục và Đào tạo	19.505	5.357	14.148	9.231	2.191	3.159	16.346
Y tế	8.475	2.888	5.586	2.187	2.831	2.143	6.332
Bảo hiểm Xã hội	13.958	267	13.691	9.730	160	12.179	1.779
Văn hoá- Thể thao	4.642	2.776	1.866	461	1.216	1.622	3.021
Khoa học, Công nghệ và Môi trường	2.579	1.179	1.400	357	974	1.985	595
Chi quản lý hành chính	10.973	1.944	9.029	3.684	4.155	NA	NA
Chi trả lãi suất	4.485	0	4.485	0	0		
Chi khác	25.770	3.883	21.888	9.928	7.547		
Tỷ lệ % trên tổng chi phân theo nội dung kinh tế						Tỷ lệ % trên tổng chi phân theo ngành kinh tế	
Tổng chi (Tỷ đồng)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	53,1	46,9
Nông nghiệp, Lâm nghiệp, Thủy lợi	5,9	12,8	1,9	0,8	3,4	25,7	74,3
Thủy sản	0,3	0,7	0,1	0,0	0,2	27,1	72,9
Giao thông vận tải	12,6	30,7	1,9	0,1	5,0	44,0	56,0
Công nghiệp, trong đó:	5,5	14,6	0,2	0,0	0,2	70,5	29,5
- SX phân phối điện	0,8	2,1	0,0	0,0	0,0	38,2	61,8
- SX phân phối nước	0,4	1,2	0,0	0,0	0,0	2,6	97,4
Giáo dục và Đào tạo	16,3	12,1	18,8	25,7	10,5	16,2	83,8
Y tế	7,1	6,5	7,4	6,1	13,5	25,3	74,7
Chi đảm bảo Xã hội	11,7	0,6	18,2	27,1	0,8	87,3	12,7
Văn hoá- Thể thao	3,9	6,3	2,5	1,3	5,8	34,9	65,1
Khoa học, Công nghệ và Môi trường	2,2	2,7	1,9	1,0	4,7	76,9	23,1
Chi quản lý hành chính	9,2	4,4	12,0	10,3	19,9	NA	NA
Chi trả lãi suất	3,8	0,0	6,0	0,0	0,0		
Chi khác	21,6	8,8	29,2	27,6	36,1		

Nguồn: Bộ Tài chính.

Chú giải: * còn chưa kể chi cho hỗ trợ (trợ giá, cho công tác xã hội) và bổ sung ngân sách cho cấp dưới, trả lãi và các khoản chi thường xuyên khác. ** Bao gồm dự liệu cho sửa chữa lớn.; NA: chưa có.

Phụ lục 3.6: Cấu thành chi ngân sách nhà nước quyết toán năm 2002

	Ngân sách chi Chính phủ					Chi Ngân sách NN	
	Tổng chi	Chi đầu tư phát triển **	Khoản chi thường xuyên			Trung ương	Địa phương
			Tổng	Trong đó*			
			Lương và thu nhập	VH&BD			
Tổng số (Tỷ đồng)	135.490	54.924	80.566	37.050	22.758	70.917	64.573
Nông nghiệp, Lâm nghiệp, Thủy lợi	6.993	5.352	1.641	292	892	1.454	5.539
Thủy sản	478	384	94	16	60	104	373
Giao thông vận tải	18.720	17.389	1.331	42	907	8.305	10.415
Công nghiệp, trong đó:	5.690	5.570	121	9	44	3.967	1.723
- SX phân phối điện	543	534	10	1	1	21	522
- SX phân phối nước	416	400	15	2	12	5	411
Giáo dục và Đào tạo	22.596	6.047	16.548	10.317	3.889	3.310	19.285
Y tế	8.616	2.013	6.603	2.288	3.510	1.997	6.619
Chi đảm bảo xã hội	13.177	425	12.752	8.603	199	11.198	1.979
Văn hóa và Thể thao	5.140	2.724	2.416	522	1.383	1.679	3.460
Khoa học, Công nghệ và Môi trường	2.949	1.327	1.622	260	1.297	2.346	602
Chi quản lý hành chính	12.478	3.855	8.623	3.945	3.695	NA	NA
Chi phí trả lãi	6.008	0	6.008	0	0		
Chi khác	32.645	9.837	22.807	10.754	6.881		
						<i>Tỷ lệ % trên tổng chi phân theo ngành kinh tế</i>	
<i>Tỷ lệ % trên tổng chi phân theo nội dung kinh tế</i>							
Tổng số (Tỷ đồng)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	52,3	47,7
Nông nghiệp, Lâm nghiệp, Thủy lợi	5,2	9,7	2,0	0,8	3,9	20,8	79,2
Thủy sản	0,4	0,7	0,1	0,0	0,3	21,9	78,1
Giao thông vận tải	13,8	31,7	1,7	0,1	4,0	44,4	55,6
Công nghiệp, trong đó:	4,2	10,1	0,1	0,0	0,2	69,7	30,3
- SX phân phối điện	0,4	1,0	0,0	0,0	0,0	3,8	96,2
- SX phân phối nước	0,3	0,7	0,0	0,0	0,1	1,1	98,9
Giáo dục và Đào tạo	16,7	11,0	20,5	27,8	17,1	14,6	85,4
Y tế	6,4	3,7	8,2	6,2	15,4	23,2	76,8
Chi đảm bảo hiểm xã hội	9,7	0,8	15,8	23,2	0,9	85,0	15,0
Văn hóa và Thể thao	3,8	5,0	3,0	1,4	6,1	32,7	67,3
Khoa học, Công nghệ và Môi trường	2,2	2,4	2,0	0,7	5,7	79,6	20,4
Chi quản lý hành chính	9,2	7,0	10,7	10,6	16,2	NA	NA
Chi phí trả lãi	4,4	0,0	7,5	0,0	0,0		
Chi khác	24,1	17,9	28,3	29,0	30,2		

Nguồn: Bộ Tài chính.

Chú giải: * còn chưa kể cho cho hỗ trợ (trợ giá, cho công tác xã hội) và bổ sung ngân sách cho cấp dưới, trả lãi và các khoản chi thường xuyên khác. ** Bao gồm cả dữ liệu cho sửa chữa lớn. NA: chưa có.

4. CÁC THỂ CHẾ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CHI TIÊU CÔNG

Giới thiệu chung và tổng quan

4.1. Quản lý chi tiêu công có hiệu quả đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện các dịch vụ nhằm tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo; ngược lại, quản lý chi tiêu công kém hiệu quả sẽ gây ra những tác động làm suy yếu việc thực hiện các dịch vụ này. Ngân sách cần phản ánh về mặt tài chính các lựa chọn kinh tế và xã hội của toàn xã hội và chấp hành ngân sách cần tuân thủ chặt chẽ theo đúng dự toán ngân sách. Tuy nhiên, nếu quản lý chi tiêu không chặt chẽ, dự toán ngân sách sẽ không phân bổ nguồn lực một cách hợp lý, hiệu quả thấp và không phù hợp với các kế hoạch và chiến lược quốc gia.

4.2. Trong thập kỷ qua, Việt Nam đã từng bước chắc chắn cải tiến bộ máy quản lý nhà nước về tài chính công. Nền tảng pháp lý và thể chế cho việc thiết lập ngân sách lành mạnh đã hình thành và các thể chế cho việc thực thi ngân sách có hiệu quả ở mọi cấp chính quyền đã được tăng cường một cách đáng kể. Tuy nhiên, Chính phủ đã xác định vẫn phải tiếp tục đổi mới và Chính phủ đã đưa ra sáng kiến cải cách quản lý tài chính công để hỗ trợ các cải cách tiếp theo.

4.3. Phần đầu của Chương này đề cập về những căn cứ pháp lý và thể chế đối với việc lập ngân sách ở Việt Nam. Phần thứ hai xem xét tới quá trình lập kế hoạch ngân sách. Phần thứ ba đề cập tới vấn đề thực thi ngân sách. Cuối mỗi phần có đưa ra những kiến nghị. Những vấn đề cụ thể hơn về quản lý chi tiêu ngân sách như thể chế về trách nhiệm giải trình và minh bạch tài chính; phân cấp cho các cấp chính quyền địa phương; giao nhiệm vụ và thẩm quyền cho các đơn vị sử dụng ngân sách; quản lý đầu tư công và đấu thầu công – sẽ là những chủ đề của các chương tiếp theo.

Căn cứ pháp lý và thể chế cho lập ngân sách

4.4. Cơ sở pháp lý và thể chế cho lập ngân sách đã được củng cố đáng kể trong những năm gần đây. Ngân sách có tính pháp lý cao, được quy định lần đầu tiên trong Hiến pháp năm 1992, tiếp theo đó là trong các Luật Ngân sách nhà nước.

Luật Ngân sách nhà nước

4.5. Luật Ngân sách nhà nước năm 1996 là văn bản luật đầu tiên tại Việt Nam quy định rõ ràng về quản lý tài chính công. Luật đã xác định vai trò và thẩm quyền của từng cấp trong qui trình ngân sách, phản ánh quá trình phân cấp tài chính công ở giai đoạn ban đầu. Luật đã thiết lập khuôn khổ cho các quan hệ tài chính giữa chính quyền trung ương và các cấp chính quyền địa phương.

4.6. Luật Ngân sách nhà nước sửa đổi được Quốc hội thông qua tháng 12/2002 và có hiệu lực từ năm tài khóa 2004. Luật này được xây dựng trên cơ sở kế thừa những điểm mạnh của Luật Ngân sách nhà nước 1996, củng cố nền tảng pháp lý cho các hoạt động quản lý ngân sách trên 4 khía cạnh quan trọng:

- **Làm rõ thẩm quyền và trách nhiệm:** Luật Ngân sách nhà nước đã thể hiện quyền của Quốc hội trong việc quyết định các nội dung cơ bản nhất của dự toán ngân sách nhà nước (bao gồm cả ngân sách các cấp chính quyền địa phương), phân bổ ngân sách trung ương cho từng bộ, ngành; số bổ sung cân đối và bổ sung có mục tiêu cho từng tỉnh, thành phố. Bên cạnh đó, Luật mới cũng làm rõ hơn sự phân chia trách nhiệm giữa Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư cũng như các Bộ quản lý lĩnh vực. Bộ Tài chính sẽ là đầu mối chịu trách nhiệm lập kế hoạch tài khoá, lập ngân sách và quản lý nợ. Bộ Kế hoạch và Đầu tư sẽ chịu trách nhiệm về lập dự toán đối với các khoản chi đầu tư phát triển. Trong Bộ Tài chính, Kho bạc nhà nước sẽ là cơ quan đầu mối chịu trách nhiệm thực hiện kiểm soát chi ngân sách và thông tin quản lý ngân sách của các cấp chính quyền.
- **Tăng cường phân cấp:** Luật mới tiếp tục làm rõ hơn vai trò và trách nhiệm của các cấp chính quyền trung ương và địa phương. Cụ thể, các tỉnh được trao nhiều thẩm quyền và nghĩa vụ rõ ràng hơn trong phân bổ ưu tiên các nguồn lực, bao gồm quyết định phân bổ ngân sách cho các lĩnh vực khác nhau và các cấp chính quyền thấp hơn. Họ cũng được trao nhiều thẩm quyền và nghĩa vụ cụ thể hơn để huy động nguồn lực, với việc một số nguồn thu thuế trước kia chỉ do chính quyền trung ương thu chi thì nay nhiệm vụ này đã được chia sẻ giữa trung ương và địa phương. Quá trình lập kế hoạch địa phương đang được thúc đẩy dựa trên cơ sở cân đối bổ sung từ trung ương xuống các tỉnh được ổn định cho một thời kỳ 3 đến 5 năm.
- **Thúc đẩy cải cách hành chính:** Một nỗ lực lớn nhằm đơn giản hóa thủ tục quản lý tài chính và tăng cường chế độ báo cáo. Các đơn vị sử dụng ngân sách ở từng cấp được giao nhiều quyền hơn trong quản lý và sử dụng ngân sách, với việc giảm số lượng hạng mục chi tiêu bị khống chế theo dự toán cân kiểm soát từ 9 mục xuống còn 4 nhóm mục. Các công đoạn thực hiện ngân sách chồng chéo, trùng lặp và không đem lại nhiều giá trị bị loại bỏ hoặc được tinh giản.

- **Tăng cường sự minh bạch và trách nhiệm giải trình:** Luật mới đã củng cố và phát huy trên những nỗ lực được thực hiện gần đây nhằm nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình tài chính. Theo đó, ngân sách được công bố ngay sau khi được phê duyệt, cùng với tất cả các thủ tục và qui định.

Phạm vi ngân sách

4.7. Theo tiêu chuẩn của nhiều nước đang phát triển, phạm vi ngân sách của Việt Nam tương đối toàn diện. Các hạng mục chi tiêu chính của tất cả các đơn vị sử dụng ngân sách thuộc các cấp chính quyền từ trung ương, xuống đến tỉnh và huyện được thể hiện trong ngân sách quốc gia, tương tự như các hạng mục chi tiêu tại chính quyền cấp xã. Tuy nhiên, phạm vi ngân sách vẫn chưa đầy đủ và cần được mở rộng để phù hợp với các tiêu chuẩn ngân sách được chấp nhận rộng rãi trên thế giới.

4.8. Trong báo cáo Đánh giá Chi tiêu công năm 2000 đã nhấn mạnh đến việc các khoản phí và đóng góp của người dân còn chưa được thể hiện đầy đủ trong các văn bản ngân sách chính thức. Vấn đề này đã đặt ra các câu hỏi về tính minh bạch và trách nhiệm giải trình, đồng thời làm suy yếu việc đánh giá tính công bằng của hệ thống tài chính. Trong thời kì đánh giá đã có những tiến bộ sau: Pháp lệnh về phí, lệ phí 2001 đã giúp hệ thống hóa từng cấp có thể được thu những loại phí gì và những loại phí nào phải được phản ánh vào ngân sách nhà nước. Nghị định số 24/1999/NĐ-CP ngày 15/4/1999 tiếp tục làm rõ hơn những qui định liên quan đến các khoản đóng góp phải được phản ánh vào ngân sách nhà nước và những khoản đóng góp có thể không cần đưa vào ngân sách (ví dụ, các đóng góp về lao động hoặc tiền đóng góp của cộng đồng dân cư để xây dựng các công trình của chính cộng đồng địa phương đó). Luật Ngân sách nhà nước 2002 đã chính thức hóa việc phải phản ánh đầy đủ các khoản thu ở cấp xã vào ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, vẫn còn có nhiều điểm yếu trong việc thực thi tại cấp địa phương, thể hiện sự yếu kém của hệ thống và quy trình kế toán, cũng như các yếu kém của các thể chế đảm bảo trách nhiệm giải trình và minh bạch.

4.9. Một nguyên nhân khác của tình trạng chưa hoàn thiện của phạm vi ngân sách bắt nguồn từ việc thông tin hạn chế về tài trợ của nước ngoài. Mặc dù đã có những nỗ lực hài hòa hoá, nhưng hầu hết các nhà tài trợ đều có những cơ chế giải ngân riêng của mình và đôi khi có nhiều hơn một cơ chế giải ngân. Các ban quản lý dự án thường không báo cáo Bộ Tài chính về các khoản giải ngân mà họ nhận được từ các nhà tài trợ dẫn đến Chính phủ rất thiếu thông tin về các khoản viện trợ do nhà tài trợ thực hiện trực tiếp. Việc thiếu thông tin về các dự án tài trợ trong các ngành khác nhau đã hạn chế khả năng trong lập kế hoạch và phối hợp chính xác với nguồn lực trong nước.⁶ Trên phương diện quản lý tài chính vĩ mô, một số hạng mục ngoài ngân sách là Quỹ Hỗ trợ phát triển và trái phiếu ngoài cân đối ngân

⁶ Liên đoàn quốc tế các Ủy ban Kế toán trong lĩnh vực công hiện nay đang soạn thảo một bộ qui chuẩn nhằm cung cấp hướng dẫn để phản ánh các khoản đóng góp của các nhà tài trợ trong tài khoản kế toán.

sách (như đã nêu ở Chương 2). Trên phương diện quản lý chi ngân sách, các loại phí không thống nhất và các dự án của nhà tài trợ nằm ngoài ngân sách cũng là một sự lo ngại đáng kể. Trong những năm gần đây, chiến lược tăng trái phiếu chính phủ cho hạ tầng cơ sở và giáo dục đã làm tăng đáng kể mức độ hoạt động ngoài cân đối ngân sách của Chính phủ.

Trách nhiệm của các thể chế (cơ quan)

Quốc hội và Hội đồng nhân dân

4.10. Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 đã mở rộng đáng kể quyền hạn của Quốc hội trong quản lý chi tiêu công. Phiên họp toàn thể của Quốc hội được giao quyền không chỉ giới hạn ở việc thông qua toàn bộ ngân sách (tổng thu và tổng chi), mà còn thông qua cơ cấu ngân sách và đặc biệt, việc phân bổ ngân sách cho từng bộ, ngành, các cơ quan trung ương và số bổ sung ngân sách trung ương cho từng ngân sách địa phương. Trước năm 2002, Quốc hội chỉ thông qua tổng thu và tổng chi, còn việc phân bổ ngân sách do Ủy ban thường vụ Quốc hội thảo luận và quyết định mà không đòi hỏi cần có họp toàn thể Quốc hội để quyết định.

4.11. Điều này đã tăng thêm mức độ tham gia của mỗi cá nhân là đại biểu Quốc hội trong quá trình ngân sách cũng như làm gia tăng phạm vi và tính minh bạch của thảo luận về phân bổ ngân sách. Ngày càng có nhiều thành viên Quốc hội chất vấn các Bộ trưởng khi họ giải trình trước cơ quan lập pháp hay đề xuất những sửa đổi trong hệ thống luật pháp, kể cả trong quy trình ngân sách. Ví dụ, các thành viên Quốc hội đã chất vấn về tính hiệu quả của chi đầu tư phát triển cũng như các vấn đề đáng quan tâm như giáo dục. Hơn thế nữa, trong cuối chu kỳ ngân sách, Quốc hội đã tập trung đáng kể vào các vấn đề chính sách và ngân sách phân bổ cho các mục tiêu ưu tiên như Chương trình 135 dành cho các xã đặc biệt khó khăn. Đối thoại giữa các bộ, ngành và Quốc hội cũng đã gia tăng.

4.12. Vai trò của HĐND cấp tỉnh trong quản lý chi tiêu ngân sách công cũng đã được tăng cường, do nhận trách nhiệm lớn hơn từ Chính phủ và chịu trách nhiệm nhiều hơn đối với các cấp chính quyền cấp dưới. Luật Ngân sách nhà nước 2002 cũng đã mở rộng quyền hạn cho các cơ quan lập pháp và Hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Hiện nay, các Hội đồng nhân dân cấp tỉnh đã được giao quyền quyết định phân bổ ngân sách giữa 3 cấp chính quyền ở địa phương - cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Hội đồng cũng có thể quyết định thu và chi ngân sách, kể cả các loại phí và đóng góp được thu ở cấp địa phương và các định mức tài chính để các cấp chính quyền áp dụng và theo dõi. Cuối cùng, Luật mới cho phép các tỉnh huy động vốn trong nước tuân theo những qui định của Chính phủ mà không cần sự cho phép trước của chính quyền trung ương. Tuy nhiên, ở nhiều địa phương năng lực và trách nhiệm giải trình của Hội đồng nhân dân còn bất cập so với yêu cầu nhiệm vụ Luật Ngân sách nhà nước giao cho.

Cơ chế song trùng quản lý

4.13. Việt Nam có một hệ thống chính quyền thống nhất và Quốc hội vẫn chịu trách nhiệm cuối cùng phê chuẩn toàn bộ ngân sách nhà nước thống nhất. Tuy nhiên, bốn cấp chính quyền: trung ương, tỉnh, huyện và xã có thẩm quyền đáng kể và ngày càng tăng lên đối với công tác chi tiêu công thuộc địa phương mình quản lý. Hiện nay vẫn đang tồn tại hệ thống “song trùng quản lý”, theo đó, các cơ quan, sở, ban ngành cấp tỉnh, huyện và xã phải báo cáo theo chiều ngang cho Hội đồng nhân dân cấp tương ứng và theo ngành dọc cho các bộ ngành chủ quản. Trong hệ thống dây chuyền báo cáo, từng cấp phải báo cáo lên cấp trên của mình, có nghĩa là xã báo cáo cho huyện, huyện báo cáo cho tỉnh và tỉnh báo cáo cho trung ương - một hệ thống đôi khi được gọi với tên “hệ thống búp bê matrouska”.

4.14. Luật Ngân sách nhà nước 2002 đã loại bỏ được một số mặt nào đó chưa hợp lý của cơ chế song trùng quản lý: Hội đồng nhân dân tỉnh được trao thêm nhiều quyền hạn và phân định trách nhiệm rõ ràng trong việc lập thứ tự ưu tiên nguồn lực, kể cả việc quyết định phân bổ nguồn lực cho các lĩnh vực và quyết định bổ sung ngân sách cho cấp thấp hơn. Tuy vậy, vẫn còn tồn tại một số chông chéo và chưa rõ ràng trong một số khoản mục, khi mà cả Quốc hội và Hội đồng nhân dân tỉnh đều có quyền quyết định đối với một số khoản mục ngân sách tỉnh. Hơn thế nữa, vẫn còn có một loạt các định mức “kỹ thuật” do các bộ, ngành đặt ra cho các sở, ban ngành ở cấp địa phương, rõ ràng đều có tác động về mặt ngân sách. Lần đầu tiên Luật Ngân sách nhà nước mới quy định rõ ràng rằng những định mức như vậy không mang tính bắt buộc nhưng trên thực tế điều này chưa được hiểu một cách rộng rãi.

Quy trình lập ngân sách kép

4.15. Việt Nam có một hệ thống ngân sách nhà nước thống nhất và Luật Ngân sách nhà nước 2002 quy định Bộ Tài chính là cơ quan đầu mối chịu trách nhiệm về lập và phân bổ ngân sách. Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại hệ thống “lập ngân sách kép”, trong đó Bộ Tài chính (và cơ quan Tài chính địa phương) chuẩn bị khung kế hoạch tài chính chung và dự toán ngân sách thường xuyên, còn Bộ Kế hoạch và Đầu tư (và cơ quan Kế hoạch và Đầu tư địa phương) lập chương trình đầu tư công và ngân sách đầu tư, bao gồm chi đầu tư phát triển và các dự án được viện trợ.

4.16. Một số nước trên thế giới cũng áp dụng hệ thống “ngân sách kép”. Tuy nhiên, tại các nước đó, cách lập ngân sách này thường dẫn đến sự phối hợp kém giữa chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên. Tại Việt Nam, như minh họa trong chương 3 và chi tiết hơn trong các chương về đánh giá từng ngành, hiện đang có sự mất cân đối ngày càng tăng giữa chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên. Ví dụ trong lĩnh vực giáo dục, dường như chi thường xuyên cao hơn so với chi đầu tư phát triển. Ngược lại, trong lĩnh vực giao thông và nông nghiệp, chi phát triển lại cao hơn chi thường xuyên quá nhiều (trong khi nên tập trung vào hoàn thiện, duy

tu, bảo dưỡng, khôi phục các công trình hiện có hơn là tập trung cho các dự án xây dựng mới).

4.17. Để cho một hệ thống “ngân sách kép” được triển khai bền vững, nhiều ý kiến cho rằng, Việt Nam sẽ cần củng cố cơ chế phối hợp giữa kế hoạch và ngân sách; giữa ngân sách thường xuyên và ngân sách đầu tư phát triển và giữa các chức năng tài chính và chức năng kế hoạch - đầu tư tại mỗi cấp chính quyền. Các cơ chế này ở một số nước gồm có Nhóm công tác liên bộ và Khuôn khổ chỉ tiêu trung hạn được các cơ quan liên bộ cùng xây dựng. Việt Nam đã cam kết áp dụng thí điểm phương pháp này.

Khuyến nghị

4.18. Liên quan đến phạm vi ngân sách, ĐGTHCTC 2004 khuyến nghị những vấn đề sau:

- Nên mở rộng phạm vi ngân sách để tuân theo các tiêu chuẩn đã được thế giới chấp nhận. Đặc biệt, hệ thống ngân sách cần bao gồm tất cả các khoản phí và đóng góp cũng như tất cả các loại nợ của Chính phủ, kể cả các khoản cho vay lại và các loại trái phiếu ngoài cân đối ngân sách. Ngân sách cũng cần bao gồm các ước tính càng chi tiết càng tốt các khoản nợ đã được bảo lãnh và các nghĩa vụ nợ dự phòng khác.
- Khuyến khích các nhà tài trợ tăng cường hài hòa hóa qui trình giải ngân của họ. Chính phủ khuyến khích các nhà tài trợ chuyển viện trợ thông qua Kho bạc nhà nước và đảm bảo rằng tất cả các khoản viện trợ này đều được ghi vào ngân sách.

Tăng cường hệ thống ngân sách nhà nước và kế hoạch đầu tư

4.19. Hiện Chính phủ đang tiến hành một số bước nhằm tăng cường quản lý ngân sách với mục đích thúc đẩy quá trình ưu tiên hóa để đạt được các mục tiêu xóa đói giảm nghèo và tăng trưởng.

Phối hợp công tác lập kế hoạch chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển

4.20. Những tiến triển ban đầu trong công tác tăng cường quản lý chi tiêu công ở Việt Nam được tập trung vào tăng cường qui trình lập kế hoạch cho các dự án đầu tư công, được phối hợp với Bộ KHĐT. Chương trình Đầu tư công cộng vẫn được xem là cơ chế chính để thực hiện các mục tiêu tăng trưởng và giảm nghèo. Phát triển toàn diện về mặt xã hội sẽ đòi hỏi nguồn đầu tư mới và sẽ bị ảnh hưởng đáng kể bởi việc phân bổ chi đầu tư. Tuy nhiên, Chính phủ cũng nhận ra rằng quản lý đầu tư công cần được tăng cường hơn nữa (xem chương 8) và cần chú ý hơn nữa chi thường xuyên của ngân sách, do tính chất rất quan trọng của loại hình chi tiêu này đối với phát triển.

4.21. Có lẽ, điều chủ yếu nhất là Chính phủ đã thấy sự cần thiết phải phối hợp tốt hơn nữa công tác lập kế hoạch chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên. Việt Nam có các Bộ riêng biệt là Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và ngân sách tách riêng chi thường xuyên với chi đầu tư phát triển. Khi không có một Bộ duy nhất và một ngân sách thống nhất, cần phải có các biện pháp mạnh mẽ để phối hợp công việc thuộc về chức năng của hai Bộ ở cấp trung ương và địa phương, cũng như tại các bộ ngành và sở, ban và để kết hợp việc lập kế hoạch phân ngân sách thường xuyên của ngân sách với Chương trình Đầu tư công cộng.

4.22. Đã có một số cơ chế phối hợp giữa hai khâu trên. Điều 21 và 23 của Luật Ngân sách nhà nước đã quy định các vai trò tương ứng của Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính trong quy trình ngân sách. Những vai trò này được quy định rõ hơn trong Nghị định 60/2003/NĐ-CP, phân định chính thức trách nhiệm giữa các chức năng lập kế hoạch và tài chính tại các cấp trung ương và địa phương. Tuy nhiên, phạm vi của Nghị định 60 cơ bản là phân chia trách nhiệm giữa công tác lập kế hoạch và tài chính hơn là thiết lập một cơ chế cho quá trình đối thoại và làm việc chung giữa hai bên.

4.23. Chính phủ nhận thấy sự cần thiết phải có cơ chế đối thoại và phối hợp công việc. Thực hiện mục đích này, Chính phủ đã thành lập Nhóm làm việc liên Bộ về Kế hoạch chi tiêu trung hạn, bao gồm các quan chức cấp cao của cả Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư; đồng thời, các nhóm làm việc liên ngành tương tự cũng đã được thành lập tại 4 lĩnh vực trọng điểm (giáo dục, y tế, nông nghiệp và phát triển nông thôn, giao thông vận tải), gồm có đại diện các vụ chức năng tài chính và kế hoạch của từng Bộ, ngành có liên quan, các chuyên gia thuộc lĩnh vực chi tiêu công của Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính. Cả hai Bộ này đều tham gia tích cực vào đợt ĐGTHCTC 2004 này.

4.24. Chính phủ đã triển khai thí điểm Khuôn khổ chi tiêu trung hạn cho bốn ngành và bốn tỉnh thành. Việc thí điểm Khuôn khổ Chi tiêu trung hạn cấp ngành là một khuyến nghị được nêu ra trong Báo cáo Đánh giá Chi tiêu công năm 2000. Tuy nhiên, việc thí điểm này mới chỉ được bắt đầu từ 12 tháng trước, như là một phần của Chương trình cải cách quản lý tài chính công mới của Chính phủ.

4.25. Khuôn khổ chi tiêu trung hạn phối hợp chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển trong một khuôn khổ chi tiêu có định hướng duy nhất, trong cùng một khuôn khổ kinh tế vĩ mô và với một tập hợp thống nhất các mục tiêu phát triển (Hộp 4.1). Khuôn khổ chi tiêu trung hạn sẽ góp phần định ra một cân đối đúng đắn giữa chi thường xuyên ngoài lương và chi đầu tư phát triển. Khuôn khổ Chi tiêu trung hạn sẽ góp phần đảm bảo tính thực tiễn tài chính trong công tác lập kế hoạch đầu tư công. Khuôn khổ Chi tiêu trung hạn sẽ tạo điều kiện đưa phân tích chính sách và trọng tâm phát triển vào công tác lập kế hoạch chi thường xuyên, hiện vẫn thuộc rất nhiều vào các định mức cứng nhắc, máy móc.

Hộp 4.1: Các mục tiêu của khuôn khổ chi tiêu trung hạn

- Tăng cường *sự cân bằng kinh tế vĩ mô* bằng việc phát triển một khuôn khổ nguồn lực duy nhất, đồng bộ và thực tiễn.
- Cải thiện *kết quả phân phối các nguồn lực* cho các ưu tiên chiến lược giữa các ngành và trong bản thân mỗi ngành thông qua việc xây dựng ngân sách tập trung theo các mục tiêu chính sách duy nhất, đồng bộ và thực tế.
- Tăng cường *sự phối hợp và cân đối* giữa chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên bằng cách tích hợp kế hoạch đối với cả hai loại chi ngân sách trong một qui trình ngân sách thống nhất và có định hướng theo tương lai.
- Tăng *mức độ cam kết và khả năng dự đoán* về cả chính sách lẫn nguồn vốn để các Bộ và các tỉnh có thể lập kế hoạch trước và các chương trình có thể được duy trì liên tục.
- Ràng buộc các Bộ và các tỉnh vào *một giới hạn ngân sách cứng* và *trao thêm thẩm quyền cho họ*, nhờ đó, tăng cường các động cơ sử dụng các nguồn tài chính một cách hiệu quả và hiệu suất.

4.26. Giáo dục là một lĩnh vực được thí điểm đầu tiên. Thí điểm này mới chỉ ở giai đoạn ban đầu. Cho tới nay công việc mới chỉ tập trung vào tập hợp số liệu chi tiêu của Chính phủ cho ngành ở từng cấp chính quyền và ở cả khía cạnh chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên; xây dựng những công cụ phân tích đơn giản để tính toán các mục tiêu và dự báo nhu cầu chi tiêu; thiết lập các cơ chế đối thoại về chính sách giữa Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư về các mục tiêu, chiến lược, ưu tiên và thách thức của ngành và ý nghĩa của chúng đối với chi tiêu của Chính phủ.

4.27. Tuy nhiên, như xem trong Hộp 4.2, trong công việc đã xuất hiện những yếu tố chứng minh một cách mạnh mẽ cho phương pháp kết hợp công tác kế hoạch chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển. Hy vọng rằng, khuôn khổ chi tiêu trung hạn trong giáo dục sẽ nhanh chóng tích hợp với công tác lập kế hoạch đầu tư, tính toán ngân sách nhà nước, đối thoại chính sách và các phương pháp này của khuôn khổ chi tiêu trung hạn sẽ được mở rộng sang các ngành khác.

4.28. Chính phủ đã thực hiện thí điểm Khuôn khổ chi tiêu trung hạn, có tính đến việc các thể chế quản lý chi tiêu tài chính công của Việt Nam ngày càng được phân cấp nhiều hơn (được thảo luận sâu ở Chương 6). Một mục tiêu chính của Khuôn khổ chi tiêu trung hạn là tăng cường năng lực lập kế hoạch chi tiêu công ở cấp tỉnh và tăng cường các mối liên kết giữa lập kế hoạch ngành của cấp quốc gia và với cấp tỉnh. Sẽ cần phải có một nỗ lực nhằm thiết lập các mối liên kết tích cực “theo chiều dọc” ở tất cả các ngành, các cấp (trung ương, tỉnh, huyện và các đơn vị sử dụng ngân sách) về lập kế hoạch nguồn lực trong khi vẫn tôn trọng các mục tiêu phân cấp và nhu cầu cần phải có sự linh hoạt và cơ chế khuyến khích phù hợp ở tất cả các cấp. Vì là một bộ phận của Khuôn khổ chi tiêu trung hạn cấp ngành, dự kiến sẽ xây dựng các công cụ nhằm hỗ trợ quá trình lập ngân sách ở cấp tỉnh và dùng làm cơ sở cho đối thoại mang tính xây dựng giữa các nhà hoạch định chính sách quốc gia và những người chấp hành chính sách cấp tỉnh. Khuôn khổ chi tiêu

trung hạn cấp tỉnh sẽ được xây dựng ở 4 tỉnh thí điểm. Dự kiến công việc xây dựng khuôn khổ chi tiêu trung hạn sẽ là sự khởi đầu cho việc dần dần từ bỏ quy trình lập ngân sách hiện tại đang dựa vào các định mức để chuyển sang xây dựng một hệ thống hướng vào kết quả đầu ra thay vì là hướng vào đầu vào như hiện nay.

Hộp 4.2: Những phát hiện sơ bộ từ thí điểm khuôn khổ chi tiêu trung hạn trong lĩnh vực giáo dục

Những phân tích chính sách và kịch bản được xây dựng theo mô hình trong nội dung thí điểm khuôn khổ chi tiêu trung hạn trong ngành giáo dục đã nhấn mạnh đến sự cần thiết và cơ hội để hợp lý hóa đội ngũ giáo viên. Số dân cư trong độ tuổi đến trường đang giảm và công tác tuyển dụng liên tục là nguyên nhân dẫn đến việc sử dụng giáo viên rơi xuống tỷ lệ thấp so với các tiêu chuẩn quốc tế trong giáo dục tiểu học. Số giờ tiếp xúc giữa giáo viên và học sinh ở Việt Nam cũng thấp theo thông lệ quốc tế. Đây là một vấn đề khó nhưng có ý nghĩa quan trọng đối với hiệu quả của chi tiêu. Vấn đề này cần được giải quyết trên một số mặt nhằm hợp lý hóa và giải phóng một phần nguồn lực nâng cao chất lượng dịch vụ.

- Chất lượng dịch vụ còn thấp và không ổn định. Khuôn khổ chi tiêu trung hạn đã xác định các vấn đề sau là các lĩnh vực ưu tiên tiềm năng cho khả năng tập trung tài chính nhằm nâng cao chất lượng dịch vụ, dựa trên các bằng chứng xác thực về mức độ tác động.
- Các bước để đẩy nhanh việc kéo dài ngày học của học sinh, bằng cách ổn định số lượng giáo viên (phần ngân sách thường xuyên) và ưu tiên đầu tư trường lớp cho giáo dục tiểu học (phần ngân sách đầu tư) vì trường lớp là yếu tố hạn chế việc kéo dài ngày học.
- Các bước để đẩy nhanh việc nâng cao trình độ, kỹ năng cho giáo viên.
- Nâng trong toàn quốc các chi phí không phải là chi cho con người lên mức cần thiết để đạt được chất lượng dịch vụ và tính hiệu quả phù hợp với các mục tiêu quốc gia.
- Ngay khi số lượng cơ sở vật chất trung học tăng lên áp dụng các biện pháp để cung cấp đủ tài chính cho công tác duy tu, bảo dưỡng.
- Dựa vào thực hiện kiểm tra thường xuyên, nhất quán và khách quan kết quả học tập nhằm giám sát việc thực hiện và quản lý quá trình nâng cao chất lượng.

4.29. Chính phủ cũng đã triển khai thí điểm khuôn khổ tài chính trung hạn (TCTH) theo phương pháp "từ trên xuống", nhằm tính toán tổng chi dự kiến dựa trên các giả định thực tế và bền vững về tăng trưởng kinh tế, nguồn thu ngân sách và vay nợ, cũng như tổng chi dự kiến (cả chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển) cho các tỉnh và các bộ. Hoạt động này sẽ định hình và đồng thời chịu tác động của các khuôn khổ chi tiêu trung hạn cấp ngành và cấp tỉnh được xây dựng theo cách thức "từ dưới lên". Các khuôn khổ chi tiêu trung hạn trong 3 lĩnh vực thí điểm còn lại dự kiến sẽ được tiến hành vào năm 2005 và các thí điểm ở cấp tỉnh sẽ bắt đầu muộn hơn vào năm 2005. Những phát hiện trong khuôn khổ chi tiêu trung hạn ngành giáo dục đã được phản ánh trong các thảo luận về ngân sách năm 2005 và khuôn khổ chi tiêu trung hạn ngành giáo dục cũng cần được phản ánh trong Chương trình Đầu tư công và trong Kế hoạch Phát triển kinh tế-xã hội sắp tới.

4.30. Trong tương lai, các khuôn khổ chi tiêu trung hạn thí điểm sẽ trở thành “cầu nối” giữa chi thường xuyên và chi đầu tư của ngân sách và giữa các qui trình lập kế hoạch và qui trình xây dựng lại ngân sách. Một lựa chọn khác là trên cơ sở các thí điểm khuôn khổ chi tiêu trung hạn, Chính phủ có thể quyết định từ bỏ cách lập ngân sách kép và thiết lập một ngân sách dài hạn chính thức. Dù thế nào đi chăng nữa, các công cụ và các kỹ năng phân tích chính sách tổng hợp và mang tính dài hạn được xây dựng từ những thí điểm này cũng vẫn là một đóng góp quan trọng.

Khuyến nghị

4.31. Về cơ chế phối hợp chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển, Báo cáo ĐGTHCTC 2004 đề xuất một số vấn đề như sau:

- Nên nâng vị trí của Nhóm công tác liên Bộ về kế hoạch chi tiêu trung hạn mới được thành lập gần đây. Các Bộ trưởng và Vụ trưởng cũng như các công chức cao cấp cần tham gia vào các cuộc thảo luận. Cần tăng cường triển khai khuôn khổ tài chính trung hạn và khuôn khổ chi tiêu trung hạn ở bốn ngành và bốn tỉnh thí điểm.
- Khi phát triển Hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc (TABMIS - được trình bày ở phần dưới), cần tiến hành theo từng bước để đảm bảo rằng hệ thống này sẽ cung cấp dữ liệu kịp thời, chính xác và dễ truy cập cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư và các cơ quan lập kế hoạch tại địa phương về việc thực hiện tài chính của các dự án, được phân loại theo mã dự án của Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Hiện nay, các quan chức có nhiệm vụ lập kế hoạch dành quá nhiều thời gian chỉ đơn giản để tìm hiểu xem các dự án khác nhau đã chi bao nhiêu và do đó còn rất ít thời gian cho công tác giám sát thực hiện khối lượng và đánh giá tác động.
- Cần tiếp tục thăm dò các phương án sát nhập một cách có lựa chọn các cơ quan kế hoạch và cơ quan tài chính ở cấp địa phương và cấp ngành. Đáng chú ý là một số cơ quan có chức năng lập kế hoạch và tài chính đang sử dụng sự linh hoạt về hành chính để hợp nhất các chức năng lập kế hoạch và tài chính. Việc này đã được quan sát trong các bộ then chốt như Bộ Y tế và Bộ Giáo dục và Đào tạo (các Vụ Kế hoạch - Tài chính của các bộ này hiện đang chủ trì việc triển khai thí điểm khuôn khổ chi tiêu trung hạn; các huyện cũng có các Phòng Tài chính - Kế hoạch hợp nhất).

Phối hợp quy trình ngân sách với quy trình kế hoạch và quản lý kết quả thực hiện

4.32. Để quản lý chi tiêu công thành công không thể tách rời với quá trình lập các kế hoạch kinh tế và xã hội. Ngân sách nên là một tấm gương tài chính phản ánh

các lựa chọn kinh tế và xã hội; đồng thời, các chiến lược và mục tiêu tăng trưởng và giảm nghèo cần có tính thực tiễn, do đó cần thiết lập các chiến lược và mục tiêu này trên cơ sở tính toán chi phí cơ hội và giới hạn về nguồn lực tài chính. Phối hợp ngân sách thường xuyên và ngân sách đầu tư phát triển là một bước quan trọng, nhưng mục tiêu cuối cùng phải là phối hợp quy trình xây dựng ngân sách với quy trình lập kế hoạch và quản lý kết quả thực hiện.

4.33. Thủ tướng Chính phủ vừa ban hành Chỉ thị số 33/2004/CT-TTg ngày 23/9/2004, trong đó khởi động việc chuẩn bị lập kế hoạch cho Kế hoạch Phát triển kinh tế-xã hội giai đoạn 2006 – 2010. Chỉ thị cũng yêu cầu có một quá trình lập kế hoạch có sự tham gia rộng rãi hơn so với quá trình lập kế hoạch trước. Chỉ thị cũng khuyến khích các cơ quan xây dựng các chiến lược của mình xoay quanh việc hoàn thành những kết quả mong muốn cần đạt được và tập trung ít hơn vào các yếu tố đầu vào như là những chỉ tiêu kế hoạch.

4.34. Vai trò quan trọng của các chính sách có lợi cho người nghèo và tăng trưởng ngày càng được chú trọng, theo đó, việc đo lường chất lượng dịch vụ và kết quả phát triển cũng ngày càng được chú ý. Điều này được thể hiện trên một số chỉ tiêu thực hiện cụ thể và các mục tiêu được đề ra trong Mục tiêu phát triển Việt Nam (MTPTVN), được soạn thảo trong quá trình xây dựng Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo (CLTDTT&XĐGN). Tuy nhiên, chỉ đến khi kết thúc quá trình soạn thảo CLTTTT&XĐGN thì các phương pháp luận tính toán chi phí thực hiện các mục tiêu này mới được chú ý đến và mức độ chú ý cũng rất hạn chế. Theo thời gian, cần xây dựng các phương pháp để xác định và tính toán chi phí thực hiện các mục tiêu chiến lược theo hướng gắn chúng hoàn toàn với khuôn khổ chi tiêu trung hạn và các quy trình lập ngân sách chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển.

4.35. Trước đây, cách thức giám sát tác động của chi ngân sách của Chính phủ là tập trung kiểm soát các đầu vào, chứ không chú ý nhiều đến đầu ra và kết quả. Công tác kiểm soát đầu vào được thực hiện thông qua các định mức chi tiêu cụ thể mang tính bắt buộc ở tất cả các cấp chính quyền. Đầu ra và kết quả được giám sát thông qua hệ thống báo cáo thường xuyên (ví dụ như tỷ lệ nhập học hay tỷ lệ sử dụng các phương tiện y tế) và thông qua các cuộc điều tra định kỳ về sức khỏe, nhân khẩu và hộ gia đình. Tuy nhiên, mức độ sử dụng các chỉ số đầu ra và chỉ số kết quả trong việc đánh giá tác động của các chính sách Chính phủ và chất lượng thông tin phản hồi từ các kết quả giám sát trong công tác hoạch định chính sách lại rất hạn chế.

4.36. Tuy nhiên, cùng với Luật ngân sách sửa đổi và quá trình trao quyền tự chủ tài chính cho các đơn vị sử dụng ngân sách, Chính phủ hiện đang dần thay đổi hệ thống quản lý ngân sách theo đầu vào. Do đó, việc củng cố thông tin quản lý kết quả thực hiện và tích hợp thông tin đó vào quy trình lập kế hoạch và quy trình lập ngân sách đang ngày càng trở nên quan trọng. Kế hoạch hiện nay về xây dựng khuôn khổ chi tiêu trung hạn theo định hướng đầu ra trong bốn ngành và bốn tỉnh

thành là một cơ hội quý báu để thử nghiệm và khuyến khích giám sát và định hướng nhiều hơn vào kết quả thực hiện.

4.37. Hiện nay, Chính phủ đang thiết kế các cách thức tăng cường công tác giám sát và đánh giá các dự án đầu tư, tập trung vào việc theo dõi một cách hệ thống các khoản chi đã được dự toán và chi thực tế cũng như giám sát tiến độ thực hiện.

4.38. Chiến lược Cải cách hành chính công 2001 đã nêu rõ “sẽ nỗ lực đến cùng để xóa bỏ cơ chế phân bổ ngân sách theo số biên chế và thiết lập cơ chế để tính toán các yêu cầu ngân sách căn cứ vào kết quả đầu ra và chất lượng công việc, đảm bảo công tác giám sát các đầu ra, chất lượng mục tiêu và mục đích của các cơ quan nhà nước và cải cách hệ thống định mức chi tiêu nhằm đảm bảo rằng hệ thống đó sẽ đơn giản và được các đơn vị sử dụng ngân sách coi là của chính họ”⁷. Tuy nhiên, các nước khác, kể cả những nước phát triển, vẫn phải hết sức cố gắng để đưa vào áp dụng các phương pháp này. Việt Nam sẽ cần phải đạt được những tiến triển dần dần trong lĩnh vực này.

Khuyến nghị

4.39. Về công tác phối hợp quy trình ngân sách với quy trình lập kế hoạch và quản lý kết quả thực hiện, ĐGTHCTC 2004 đưa ra các đề xuất sau:

- Bộ Kế hoạch và Đầu tư cần phối hợp tích cực hơn với Bộ Tài chính, các bộ chủ quản và các tỉnh trong công tác xây dựng khuôn khổ chi tiêu trung hạn. Và Bộ Tài chính cần có vai trò lớn hơn trong việc xây dựng Kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội. Các khuôn khổ chi tiêu trung hạn có thể trở thành một công cụ phân tích phổ biến và là phương tiện để phối hợp giữa quy trình kế hoạch và quy trình ngân sách.
- Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư cần tăng cường nỗ lực để củng cố sự gắn kết giữa các chỉ tiêu kết quả thực hiện và các quyết định ngân sách. Trong ngắn hạn, đây có thể là vấn đề về “khớp” các mục tiêu phát triển Việt Nam với các chương trình chi tiêu hiện có của các bộ và các tỉnh, để củng cố công tác đánh giá chi tiêu. Về dài hạn, thách thức là xác định nội dung của các chỉ số này và củng cố việc giám sát việc thực hiện chúng để tạo lập qua các qui trình xác định, tính toán và lập thứ tự ưu tiên cùng với các chương trình chi tiêu của địa phương và bộ, ngành.
- Chính phủ nên tăng cường giám sát việc thực hiện các dịch vụ công. Trên phương diện này, sáng kiến gần đây về thí điểm thực hiện khảo sát phiếu đánh giá dịch vụ công ở bốn thành phố (Hộp 4.3) là một việc làm rất đáng khuyến khích. Chính phủ cũng cần khuyến khích các tổ chức

⁷ Xem 4.3 trong Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17 tháng 9 năm 2001 về Chiến lược Cải cách Hành chính Công.

xã hội tham gia tích cực hơn vào công tác giám sát thực hiện dịch vụ công ở cấp địa phương.

Hộp 4.3: Thí điểm khảo sát phiếu đánh giá dịch vụ công tại bốn thành phố

Phiếu đánh giá dịch vụ công là một cách thức đánh giá các dịch vụ công nhìn từ góc độ người dân. Người dân là người sử dụng các dịch vụ đó và có thể cung cấp thông tin phản hồi đáng tin cậy về chất lượng, hiệu quả và sự tương xứng của các dịch vụ theo cách nhìn nhận của người dân và những vấn đề họ gặp phải trong quan hệ với những người cung cấp dịch vụ. Người dân có thể không đủ khả năng đánh giá những vấn đề kỹ thuật và chất lượng dịch vụ hoặc đánh giá toàn bộ việc thực hiện dịch vụ của các cơ quan công quyền. Tuy nhiên, họ rõ ràng có đủ khả năng nói xem liệu dịch vụ có đáp ứng được các yêu cầu của họ hay không và liệu cơ quan dịch vụ công đã có trách nhiệm, có tham nhũng, hay có đáng tin cậy hay không, v.v.

Tại Việt Nam, xã hội ngày càng quan tâm đến kết quả công việc và trách nhiệm giải trình của các cơ quan dịch vụ công. Hầu hết các phương pháp kiểm tra những cơ quan này đều tập trung vào các yếu tố đầu vào như số lượng nhân viên, trang thiết bị và chi phí. Tuy vậy, chất lượng dịch vụ và kết quả thực hiện vẫn còn là vấn đề chưa được biết đến. Trong bối cảnh đó, phiếu đánh giá dịch vụ công nhằm:

- cung cấp cho các chính quyền thành phố công cụ phân tích tự đánh giá và nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong phân phối dịch vụ;
- cung cấp thông tin phản hồi rõ ràng về các dịch vụ mà người dân sử dụng;
- đưa các vấn đề cá nhân phổ biến thành các vấn đề chung;
- tạo điều kiện thuận lợi để so sánh kết quả công việc của các cơ quan cung cấp phân phối dịch vụ (đối với cùng loại dịch vụ);
- triển khai đối thoại và giải quyết vấn đề thực tế trong việc cung cấp dịch vụ.

Để đánh giá chất lượng dịch vụ, Ủy ban nhân dân và Hội đồng nhân dân Tp. Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Nam Định và Hải Phòng đang triển khai chương trình khảo sát phiếu đánh giá dịch vụ công. Các Cục Thống kê tại 4 thành phố tiến hành điều tra trên 5 lĩnh vực dịch vụ: giáo dục, y tế, quản lý chất thải rắn, cung cấp nước và dịch vụ công bao gồm: công chứng, đăng ký đất, giấy phép xây dựng nhà và đăng ký hộ khẩu. Các phát hiện từ khảo sát đang được thảo luận thông qua các hội thảo công khai tại bốn thành phố trên. Những phát hiện này sẽ được thông báo trên các phương tiện thông tin nhà nước và địa phương ngay khi được công nhận có giá trị.

Xác định rõ vai trò của các định mức

4.40. Các định mức tài chính và vật chất (kinh tế - kỹ thuật) tiếp tục đóng vai trò quan trọng trong việc quyết định phân bổ nguồn lực trong quy trình ngân sách. Các định mức này được dùng để ước tính nhu cầu và quyết định phân bổ ngân sách cho các ngành và tỉnh thành khác nhau dựa trên những tiêu chí như dân số, tỷ lệ đói nghèo, mức độ xa xôi và các nhóm dân cư thiệt thòi. Việc đổi mới các định mức này có ý nghĩa quan trọng trong việc hướng các hạng mục chi thường xuyên tới các mục tiêu giảm nghèo. Ví dụ, Quyết định 139/2003/QĐ-TTg ngày 11/7/2003 qui định: “định mức chi giáo dục của một người dân sống ở khu vực núi cao – hải đảo cao gấp 1,7 lần so với các khu vực thành thị; tương tự, định mức y tế cao gấp 1,8 lần”. Những điểm cải cách này đã giúp cho các vùng sâu, vùng xa,

vùng khó khăn có được nhiều ngân sách hơn phục vụ phát triển kinh tế - xã hội địa phương.

4.41. Trước năm 2002, các định mức tài chính này thường được ban hành bằng thông tư của Bộ Tài chính. Đến nay, Chính phủ đã trình các định mức lên Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Hơn thế nữa, các định mức liên quan đến việc quyết định phân bổ ngân sách hiện đã được công khai tới các bộ ngành và các địa phương. Sự công khai này là một đóng góp quan trọng vào tiến trình minh bạch hóa quy trình ngân sách, còn việc đệ trình lên Ủy ban Thường vụ Quốc hội làm gia tăng trách nhiệm giải trình.

4.42. Trước đây, các định mức này mang tính bắt buộc đối với các cơ quan thực hiện ngân sách. Đến nay, quy định này không còn nữa. Kể từ khi có Luật Ngân sách nhà nước 2002, các định mức chỉ được áp dụng để xác định tổng số bổ sung cân đối ngân sách cho các cấp chính quyền địa phương và việc phân bổ chi cho các ngành có thể thay đổi so với các định mức. Hơn thế nữa, theo Quyết định 139/2003/QĐ-TTg, các tỉnh có quyền quyết định phân bổ chi tiêu cho các cơ quan trực thuộc và cho các huyện. Như vậy, hiện nay mỗi tỉnh đều có hệ thống định mức riêng để xác định tỷ lệ phân chia nguồn thu và phân bổ nguồn lực ở cấp địa phương.

4.43. Mức độ bắt buộc tuân thủ các định mức tài chính do Trung ương định ra thể hiện sự chuyển hướng khỏi các thông lệ trước đây vẫn là một vấn đề còn tranh cãi. Trong khi một số tổ chức chính phủ và phi chính phủ cho rằng trước đây, các định mức luôn được tuân thủ và thực sự hoạt động như một hệ thống kiểm soát đầu vào có hiệu quả từ cấp trung ương đến địa phương, còn một số khác lại cho rằng, các định mức đó chưa bao giờ có tính chất bắt buộc trên thực tế và do đó, Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 chỉ chính thức hóa các thông lệ vẫn đang thực hiện trên thực tế mà thôi.

4.44. Cùng với các định mức tài chính, còn có một số định mức kỹ thuật do các bộ ngành sử dụng phục vụ mục đích lập kế hoạch. Các định mức này quy định số lượng giáo viên và nguồn lực cho một lớp học hay tỷ lệ học sinh/giáo viên và các định mức này do các bộ chủ quản và Bộ Tài chính cùng phối hợp xây dựng. Các định mức này vẫn sẽ tiếp tục được xây dựng theo quy trình như vậy nhưng việc gắn kết chúng với các định mức tài chính và do đó, với các nguồn lực hiện có còn hay không đôi khi không rõ. Kết quả là, một số chính quyền địa phương cố gắng đạt được các mục tiêu rất tham vọng trong các lĩnh vực khác nhau bằng cách đặt ra các mục tiêu thu ngân sách rất cao và điều này có khi dẫn đến các địa phương không có nhiều nguồn lực phải đặt gánh nặng thu ngân sách lên các cộng đồng dân cư bằng cách định ra các khoản thu của chính cấp mình và huy động đóng góp của người dân.

4.45. Những thay đổi trong vai trò của hệ thống định mức và quá trình phân cấp đang diễn ra đã giảm đáng kể vai trò của các bộ chủ quản trong quy trình ngân sách. Nếu như trước đây, các bộ chủ quản chịu trách nhiệm xây dựng hệ thống

định mức phân bổ cho ngành mình quản lý, thì theo hệ thống hiện nay, vai trò này thuộc về Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đối với ngân sách chi thuộc thẩm quyền của cấp địa phương. Theo nguyên tắc, chính quyền các cấp ở địa phương phải dựa trên các kế hoạch ngành để quyết định phân bổ ngân sách; tuy nhiên, hiện nay chưa có cơ chế đảm bảo sự nhất quán giữa kế hoạch ngành và kế hoạch phân bổ ngân sách của địa phương, cũng như chưa có các cơ chế giám sát. Sự thiếu gắn kết này sẽ làm các bộ chủ quản khó khăn trong việc thực hiện chiến lược ngành.

Khuyến nghị

4.46. Về hệ thống định mức, ĐGTHCTC 2004 đề xuất ý kiến sau đây:

- Về hệ thống định mức để xác định nhu cầu chi ngân sách công trong công thức phân bổ ngân sách cho các Bộ cũng như tính cân đối NSDP, nên cân nhắc các phương án tiếp tục cải cách. Đặc biệt, nên xem xét lại việc sử dụng tỷ lệ phần trăm trên tổng số chi để xác định số chi cho đầu tư và chi cho sự nghiệp kinh tế vì cách tính này không đủ căn cứ thực tế và có xu hướng tạo thuận lợi cho các địa phương giàu. Cần giám sát chặt chẽ mối quan hệ giữa tỷ lệ đối nghèo với mức bổ sung cân đối ngân sách trên một đầu dân. Nếu cần thiết, các hệ số điều chỉnh vùng cần được tăng lên để bù đắp cho chi phí cao hơn và khả năng ngân sách hạn chế hơn của các vùng nghèo.
- Về hệ thống định mức "vật chất", Chính phủ nên làm rõ hơn loại định mức nào mang tính hướng dẫn, định hướng và loại định mức nào mang tính bắt buộc. Sử dụng càng ít các định mức "phân bổ ngân sách" và định mức "vật chất" bắt buộc càng tốt và chỉ sử dụng trong những trường hợp có thể giám sát việc thực hiện.

Tăng cường năng lực thực hiện ngân sách và hệ thống thông tin quản lý

Tăng cường năng lực thực hiện ngân sách

4.47. Chấp hành ngân sách là một quá trình được điều phối bởi Kho bạc nhà nước, Tổng cục Thuế và Tổng cục Hải quan, cùng với sự hợp tác với các cơ quan chủ quản, các đơn vị sử dụng ngân sách. Về mặt chi tiêu ngân sách, chi ngân sách là trách nhiệm của các đơn vị sử dụng ngân sách phối hợp với Kho bạc nhà nước thuộc Bộ Tài chính, là cơ quan chịu trách nhiệm kiểm soát, thanh toán và thông tin quản lý tài chính. Ngoài Kho bạc nhà nước Trung ương còn có Kho bạc nhà nước đặt tại các tỉnh và các quận, huyện. Các yêu cầu, đề nghị thanh toán của đơn vị sử dụng ngân sách phải được kiểm tra rõ ràng tại kho bạc địa phương trước khi thực hiện thanh toán.

4.48. Hệ thống kho bạc được máy tính hóa hiện đang được sử dụng (được lắp đặt riêng rẽ tại các kho bạc) có một số các cơ chế rất hiệu quả để ngăn chặn tình trạng vượt chi so với dự toán, hoặc sử dụng không đúng mục đích hoặc sai chế độ, tiêu chuẩn. Trước khi một khoản thanh toán được thực hiện, việc thanh toán được đưa vào một hạng mục ngân sách và hệ thống kho bạc sẽ kiểm tra số dư của hạng mục ngân sách đó trước khi phê duyệt hồ sơ thanh toán, sau đó ghi sổ và trừ khoản thanh toán từ số dư. Tuy nhiên, quá trình điều chỉnh ngân sách trong năm kết hợp với số kết chuyển ngân sách lớn từ năm trước sang năm sau hàng năm đã làm cho việc so sánh giữa các khoản chi ngân sách theo dự kiến và chi ngân sách thực tế trở nên khó khăn.

4.49. Có lẽ điều đáng chú ý là hầu như không có các biện pháp kiểm soát cam kết. Điều này được minh họa bởi những khoản nợ thanh toán xây dựng cơ bản lớn đang chông chát trong ngành giao thông vận tải, như đã được thảo luận ở Chương 2 và Chương 11. Chính phủ dự định rằng Hệ thống thông tin Quản lý ngân sách và kho bạc mới (sẽ được mô tả ở phần dưới đây) cần tạo ra phương tiện nhằm đảm bảo có những biện pháp kiểm soát mạnh mẽ hơn đối với những cam kết chi tiêu.

4.50. Đã có một số biện pháp để đơn giản hóa và triển khai việc chấp hành ngân sách đã được thực hiện gần đây và một số biện pháp khác đang được triển khai. Cho đến trước năm 2003, các đơn vị sử dụng ngân sách nhận ngân sách qua hệ thống phân bổ ngân sách theo quý và phải được phê duyệt của các cơ quan chủ quản và các đơn vị chức năng của cơ quan tài chính. Từ tháng 1/2004, theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước, các đơn vị sử dụng ngân sách được toàn quyền thực hiện ngân sách theo dự toán chi ngân sách hàng quý bằng cách gửi đề nghị thanh toán trực tiếp tới Kho bạc.

4.51. Với hệ thống mới này rõ ràng việc chấp hành ngân sách, cho phép hoạt động ở các đơn vị sử dụng ngân sách được chủ động, linh hoạt hơn. Tuy nhiên, việc ngân sách không đi qua các cơ quan chủ quản và bộ phận chức năng của cơ quan tài chính có thể làm suy yếu vai trò của các cơ quan, đơn vị này và làm giảm lượng thông tin về chi ngân sách trong ngành, lĩnh vực mình quản lý. Có thể có ý kiến cho rằng việc các cơ quan chủ quản và cơ quan tài chính thực hiện vai trò tương tự như của kho bạc là điều không hợp lý, song rõ ràng là, các cơ quan này cần phải có thông tin về chi ngân sách của ngành mình quản lý. Chính phủ dự định, Hệ thống Thông tin Kho bạc và Quản lý Ngân sách mới (TABMIS – trình bày dưới đây) sẽ góp phần đáp ứng thực hiện yêu cầu này.

4.52. Cũng từ tháng 1 năm 2004, theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước 2002, các đơn vị sử dụng ngân sách có được nhiều thẩm quyền hơn trong việc tái phân bổ nguồn lực giữa các hạng mục chi của ngành. Theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước trước đây, các hạng mục chi tiêu được bố trí theo chín mục, Luật Ngân sách nhà nước mới đã tạo sự linh hoạt hơn cho các đơn vị sử dụng ngân sách ở tất cả các cấp, với số hạng mục chi tiêu giảm từ chín mục xuống còn bốn nhóm mục. Một lần nữa, hệ thống này cho phép các đơn vị sử dụng ngân sách sự linh hoạt lớn hơn và do đó có thể tối ưu hóa hiệu quả sử dụng các nguồn lực.

Khuyến nghị

4.53. Để tiếp tục tăng cường hiệu quả quản lý trong việc chấp hành ngân sách, ĐGTGCTC đề xuất một số khuyến nghị như sau:

- Cần giám sát chặt chẽ tác động của phân bổ ngân sách hàng năm và sự linh động ngân sách nhằm đảm bảo rằng, kết quả thu được là sự cải thiện, phát triển, chứ không phải là bước thụt lùi trong cơ cấu chi ngân sách, kết quả đầu ra và chất lượng dịch vụ.
- Cần triển khai hệ thống TABMIS mới để đảm bảo cho các bộ chủ quản được tiếp cận trực tiếp vào hệ thống dữ liệu của kho bạc nhà nước liên quan đến việc thực hiện chi ngân sách của từng lĩnh vực ở từng cấp chính quyền.

Tăng cường thông tin Quản lý Kho bạc và Ngân sách

4.54. Trước đây, ở Việt Nam cũng như trên nhiều nước, công tác phát triển hệ thống thông tin quản lý tài chính chủ yếu giao cho các vụ và đơn vị riêng rẽ, mà không chú ý đến các dòng lưu chuyển thông tin hết sức quan trọng giữa các bộ phận trong hệ thống và giữa hệ thống với bên ngoài. Kết quả là, các hệ thống hiện nay manh mún, phân tán về mặt công nghệ và hoạt động chông chéo, mâu thuẫn nhau. Kết quả cuối cùng là sự không đồng bộ, không thống nhất và không chính xác về các dữ liệu tài khoá, thiếu tính minh bạch và giảm khả năng kiểm soát. Chính phủ Việt Nam đã bắt đầu khởi động việc hiện đại hóa các hệ thống Quản lý Kho bạc và Ngân sách cốt lõi của mình. Nhìn chung, các hệ thống đang sử dụng tỏ ra có hiệu quả và ngăn chặn được tình trạng chi vượt và chi không đúng hạng mục ngân sách. Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại một số vấn đề lớn.

4.55. Nhìn từ góc độ thể chế, do thiếu một hệ thống kế toán chung nên đã dẫn đến các báo cáo tài chính không thống nhất, gây khó khăn cho việc so sánh. Trước đây, song song đồng thời với ba hệ thống kế toán và ba hệ thống thông tin quản lý tài chính cùng tồn tại độc lập trong các cơ quan tài chính (Vụ Ngân sách nhà nước ở cấp Trung ương, các Sở và phòng Tài chính ở cấp địa phương), trong Kho bạc nhà nước và trong đơn vị sử dụng ngân sách. Một số các dự án tài trợ nước ngoài, trái phiếu ngoài cân đối ngân sách và nhiều khoản phí và lệ phí mà người sử dụng phải đóng góp không được đưa đầy đủ vào hệ thống ngân sách hay ghi chép trong hệ thống kế toán chính của Kho bạc nhà nước. Việc thiếu một hệ thống ngân sách hợp nhất và tích hợp đã khiến cho công tác giám sát thu và chi ngân sách trở nên khó khăn, dẫn đến đánh giá sai lệch về tình hình tài khoá nên có thể gây ra dẫn đến các hệ quả đe dọa sự ổn định tài khoá. Thiếu hệ thống hợp nhất và tích hợp còn làm cho công tác đánh giá quá trình phân bổ ngân sách nói chung và phân bổ ngân sách cho xóa đói giảm nghèo nói riêng trở nên khó thực hiện và tương tự, việc so sánh giữa kế hoạch ngân sách và kết quả thực hiện ngân sách cũng trở nên khó khăn. Đây còn là một trở ngại cho việc thực hiện thành công phân cấp và trao quyền tự chủ.

4.56. Điều 61 của Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 đã giao Kho bạc nhà nước là cơ quan chính chịu trách nhiệm duy trì thông tin quản lý tài chính. Ngoài ra, Chính phủ còn cam kết thống nhất và tích hợp hệ thống kế toán kho bạc, kế toán ngân sách và hệ thống kế toán của các đơn vị sử dụng ngân sách trong Hệ thống Tài khoản Kế toán Thống nhất.

4.57. Vẫn còn có những yếu kém về cơ sở hạ tầng kỹ thuật, mặc dù những năm gần đây đã có nhiều bước tiến. Năm 1999, Việt Nam đã bắt đầu đầu tư vào hệ thống cơ sở hạ tầng thông tin tại các cơ quan ngành tài chính khác nhau. Mục đích là nhằm tạo ra hệ thống mạng chủ để kết nối các mạng lẻ với nhau. Từ đó đến nay, đầu tư cho phần cứng, phần mềm CNTT và cơ sở hạ tầng thông tin đã tăng lên đáng kể. Hiện nay đã có các mạng nội bộ (LANs) gắn kết các cơ quan tài chính với nhau (Kho bạc nhà nước, Tổng cục Thuế và Tổng cục Hải quan) tại tất cả 61 tỉnh. Đối với một số thành phố lớn hơn, đã thiết lập hệ thống mạng nội bộ diện rộng (WANs). Hiện nay, đã có dự án đầu tư đang được triển khai để thiết lập mạng chủ kết nối các mạng cục bộ và mạng diện rộng vào cuối năm 2004.

4.58. Chính phủ đã thể hiện mong muốn xây dựng Hệ thống Thông tin tích hợp Quản lý Ngân sách và Kho bạc (TABMIS) dựa trên những cải cách về thể chế, môi trường CNTT được nâng cấp và các hệ thống khác trước đó sao cho TABMIS có thể thay thế hàng loạt các hệ thống hiện nay để hỗ trợ quá trình ngân sách, kiểm soát, giám sát và kế toán ở cấp Chính phủ trung ương và các cấp chính quyền địa phương. Nhận thức rõ sự cần thiết phải học tập kinh nghiệm quốc tế và các tập quán tốt nhất của thế giới trong việc xác định và xây dựng các tiêu chuẩn chức năng và kỹ thuật, Chính phủ Việt Nam đã chỉ định các nhà tư vấn hỗ trợ cho mình. Sau khi tiến hành phân tích kỹ thuật và đối thoại sâu rộng, Chính phủ đã hoàn chỉnh các tiêu chuẩn chức năng và kỹ thuật cho hệ thống và đã bắt đầu quy trình mua sắm giải pháp TABMIS (xem Hộp 4.4) vào tháng 2 năm 2004. Dự kiến, Chính phủ sẽ lựa chọn được giải pháp và nhà thầu thực hiện vào cuối năm 2004 và triển khai công việc trong bốn năm, bắt đầu từ đầu năm 2005.

4.59. Tuy nhiên, trước khi có thể triển khai hệ thống tích hợp như mong muốn, Chính phủ đã nhận thấy tầm quan trọng của việc hoàn thiện hệ thống tài khoản kế toán thống nhất. Hệ thống tài khoản kế toán tích hợp này sẽ là bộ phận “đầu não” của hệ thống cơ sở dữ liệu kho bạc mới và sẽ cho phép tất cả mọi người sử dụng trong hệ thống Chính phủ lấy được những thông tin cần thiết theo yêu cầu công việc của mình từ một hệ thống duy nhất. Kho bạc nhà nước, Vụ Ngân sách Nhà nước và Vụ Chế độ Kế toán của Bộ Tài chính đã và đang làm việc với các tư vấn và đại diện của các cơ quan, bộ ngành trong toàn Chính phủ để xây dựng và hoàn chỉnh hệ thống tài khoản kế toán thống nhất; dự kiến, hệ thống tài khoản kế toán thống nhất sẽ được phê duyệt trong thời gian tới. Trong dự thảo vừa mới được hoàn thành, hệ thống mới đã tích hợp 3 cấu trúc mã tài khoản phù hợp với Cẩm nang Thống kê Tài chính Chính phủ của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (GFSM) và Chuẩn mực kế toán trong khu vực công (IPSAS). Tuy nhiên, bản thảo này vẫn cần phải được chỉnh sửa và chính thức ban hành.

Hộp 4.4: Một số đặc điểm chính của TABMIS

Các quy cách, tiêu chuẩn về chức năng và kỹ thuật của TABMIS rất gần với “Mô hình Kho bạc tham chiếu” của Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ quốc tế. Biểu quy cách, tiêu chuẩn chức năng và kỹ thuật chi tiết rất dài, song có thể tóm tắt một số yêu cầu chính của TABMIS như sau:

Hệ thống TABMIS sẽ:

- đặt ở Kho bạc nhà nước và ban đầu sẽ hoạt động tại cấp trung ương, tỉnh và huyện, với việc nhập dữ liệu tại hệ thống kho bạc và trong một số trường hợp, thử nghiệm ở cấp xã hoặc đơn vị sử dụng ngân sách;
- ban đầu hoạt động dựa trên hệ thống tiền mặt, nhưng sẽ hoạt động dựa trên hệ thống mã tài khoản và thiết kế hệ thống cho phép thực hiện cam kết chi và kế toán dồn tích đầy đủ vào thời điểm thích hợp;
- để thực hiện mục đích này, TABMIS sẽ bao gồm các môđun kế toán căn bản và quản lý tiền như sau: (i) chấp hành ngân sách/cân đối chung dựa trên hệ thống nhập dữ liệu hai lần và (ii) các môđun kho bạc; cùng với một số môđun bổ sung để thiết lập đường dẫn để thực hiện kế toán dồn tích có điều chỉnh một phần hoặc kế toán dồn tích toàn phần bao gồm (iii) các khoản phải trả, (iv) các khoản phải thu, (v) tài sản và (vi) mua sắm, các môđun này sẽ tạo thành cấu trúc cốt lõi của hệ thống;
- có các trường và các ký tự đủ để báo cáo theo phân loại cơ quan (bộ, ngành/địa phương), phân loại theo dự án/chương trình, phân loại theo vùng địa lý, phân loại theo chức năng và phân loại theo các hạng mục kinh tế, phù hợp với tiêu chuẩn GFS của IMF; cùng với các chức năng cần thiết để đáp ứng sự phát triển trong tương lai khi xây dựng qui trình lập ngân sách theo kết quả đầu ra như Chính phủ dự kiến sẽ thực hiện trong tương lai
- có khả năng chiết xuất các báo cáo đầy đủ và quyết toán tài khoản vào cuối năm một cách kịp thời và chính xác; cũng như khả năng lưu trữ thông tin phục vụ công tác phân tích tiếp theo;
- có một kết cấu mở, kể cả khả năng giao diện với (i) môđun kế hoạch ngân sách trung hạn sau này sẽ được phát triển; (ii) các môđun quản lý nợ hiện đang và sẽ được sử dụng và (iii) các môđun khác theo yêu cầu của Chính phủ trong các giai đoạn tiếp theo, kể cả môđun về nguồn thu từ thuế, môđun hải quan và môđun nhân sự;
- có khả năng trao đổi thông tin và đối chiếu với hệ thống thanh toán liên ngân hàng, nhằm hỗ trợ cho bước phát triển tiến tới thực hiện hệ thống Tài khoản Kho bạc duy nhất;
- có các tính năng bảo mật và tạo ra hệ thống kiểm toán có sự hỗ trợ của máy tính nhằm hỗ trợ kiểm toán hiện đại theo phương pháp chọn mẫu;
- có khả năng giao diện và hoạt động đồng thời với hệ thống hiện có trong thời gian chuyển tiếp giữa các hệ thống.

Nguồn: Dự án Cải cách quản lý Tài chính công, Tài liệu thẩm định dự án, tháng 4, 2003.

Khuyến nghị

4.60. Về vấn đề tăng cường năng lực của hệ thống kho bạc và thông tin quản lý ngân sách, ĐGTHCTC 2004 đánh giá cao những bước phát triển mạnh mẽ trên phương diện này kể từ đợt Đánh giá Chi tiêu công năm 2000 và xin đưa ra một số khuyến nghị sau đây:

- Cần chỉnh sửa và ban hành Hệ thống Tài khoản Kế toán thống nhất mới để triển khai như là một phần của Hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc (TABMIS);
- Cần tiếp tục chú ý đến công tác quản lý thay đổi và chuẩn bị sẵn sàng về mặt tổ chức khi triển khai thực hiện TABMIS. Khi công việc triển khai bắt đầu, Chính phủ cần ưu tiên cao độ cho công tác đào tạo sử dụng hệ thống mới và áp dụng hệ thống tài khoản thống nhất.

4.61. Việc triển khai toàn bộ hệ thống tài khoản thống nhất mới và TABMIS sẽ đặt ra rất nhiều yêu cầu lớn đối với Chính phủ. Sự tồn tại của hệ thống cũ đồng nghĩa với việc các chi nhánh kho bạc - nơi cập nhật hầu hết đầu vào dữ liệu – phải có một đội ngũ cán bộ thành thạo các thao tác, kỹ năng sử dụng hệ thống cơ sở dữ liệu điện tử phục vụ cho công tác chấp hành ngân sách và ghi sổ. Tuy nhiên, để nâng cao kỹ năng và phát triển các kỹ năng đó tới các cơ quan khác ở cấp trung ương, cấp tỉnh và huyện đòi hỏi Chính phủ phải thực sự cam kết tiến hành các hoạt động đào tạo cần thiết. Ngoài ra, để người sử dụng chấp nhận hệ thống, không những cần đến hoạt động đào tạo mà còn đòi hỏi các quy trình quản lý thay đổi được thiết kế một cách cẩn trọng.

5. CÁC THỂ CHẾ ĐẢM BẢO TÍNH MINH BẠCH VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH TRONG TÀI CHÍNH

Giới thiệu và tổng quan

5.1. Kinh nghiệm trên thế giới cho thấy chỉ tiêu ngân sách nhà nước không tạo ra các dịch vụ hiệu quả về mặt chi phí nếu như không có các thể chế đảm bảo tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. Tính minh bạch đòi hỏi phải có các quy trình kế toán, báo cáo ngân sách và tài chính rõ ràng trong khu vực nhà nước. Trách nhiệm giải trình đòi hỏi phải có sự giám sát hiệu quả, không chỉ bởi các cơ quan nhà nước, mà còn bởi các cơ quan được bầu chọn và bởi công chúng rộng rãi. Cả tính minh bạch và trách nhiệm giải trình đều yêu cầu các báo cáo dự toán, quyết toán và kiểm toán ngân sách được công bố công khai kịp thời cho công chúng và có cơ chế để tập hợp đầy đủ, kịp thời những mối quan tâm của người dân và khi cần, đáp lại bằng việc điều chỉnh cách thức phân bổ nguồn tài chính công.

5.2. Như đã nêu trong Hộp 5.1, trong một vài năm qua, Việt Nam đã thực hiện những bước đi quan trọng tăng cường thể chế, luật pháp, quy định, cũng như các thông lệ nhằm đảm bảo nâng cao hơn nữa tính minh bạch và trách nhiệm tài chính trong chỉ tiêu ngân sách. Nhiều khuyến nghị trong Báo cáo Đánh giá trách nhiệm Tài chính quốc gia (CFAA) năm 2001 đã và đang được thực hiện. Ví dụ như việc giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân tỉnh về ngân sách đã được nâng lên đáng kể. Khả năng tiếp cận các thông tin tài chính của dân chúng ngày càng được nâng cao. Tuy vậy, vẫn còn có một số thách thức. Báo cáo tài chính cần được lập đúng lúc, chính xác và phù hợp hơn với các chuẩn mực quốc tế; sự giám sát của Quốc hội và Kiểm toán nhà nước Việt Nam cần được củng cố hơn nữa. Các báo cáo kiểm toán cần phải được công khai. Minh bạch và trách nhiệm tài chính tại địa phương cũng cần được tăng cường mạnh mẽ. Công tác báo cáo và kiểm toán tài chính, việc quản lý và điều hành các DNNN cần phải cải thiện đáng kể.

5.3. Chương này trình bày nghiên cứu cập nhật Báo cáo Đánh giá trách nhiệm Tài chính quốc gia (CFAA) 2001. Trước hết, nó đánh giá các quy trình hạch toán và báo cáo kế toán trong khu vực nhà nước. Sau đó, thảo luận về chức năng giám sát trong khu vực nhà nước. Phần tiếp theo tìm hiểu công tác báo cáo tài chính và kiểm toán trong các doanh nghiệp nhà nước. Tiếp đó, xem xét các bước cần phải thực hiện để tăng cường chức năng giám sát cách thức sử dụng ngân sách.

Hộp 5.1: Những bước tiến trong hoạt động tăng cường trách nhiệm tài chính ở Việt Nam

Trong một vài năm qua, Việt Nam đã có những tiến bộ vượt bậc trong hoạt động tăng cường trách nhiệm tài chính ở cả khu vực nhà nước và tư nhân. Những bước tiến này bao gồm:

- Một Dự án Cải cách quản lý Tài chính công để tích hợp, các hệ thống thông tin quản lý chủ chốt về ngân sách và kho bạc, cùng cố sự nối kết giữa quản lý ngân sách với các mục tiêu phát triển của Chính phủ, bao gồm việc thực hiện hệ thống thông tin Quản lý Kho bạc và Ngân sách thống nhất (TABMIS) và hệ thống Tài khoản thống nhất (UCOA)
- Luật Ngân sách sửa đổi giúp tạo điều kiện cho qui trình phân bổ ngân sách minh bạch hơn và qui định các thủ tục công bố thông tin ngân sách linh hoạt hơn trong việc giải ngân và sử dụng các quỹ để cho phép đơn vị chi tiêu ở các cấp có quyền tự quyết định, khuyến khích các sáng kiến tiết kiệm và được giao nhiều quyền quyết định ngân sách.⁸
- Luật Kế toán trong đó xác định các nguyên tắc, các yêu cầu và phạm vi hạch toán có thể áp dụng được; mô tả các loại tài khoản, hệ thống tài khoản, báo cáo tài chính, việc công bố và phát hành cũng như kiểm toán và thanh tra các báo cáo và giao cho Bộ Tài chính chịu trách nhiệm soạn thảo và ban hành các chuẩn mực kế toán phù hợp với các tiêu chuẩn báo cáo tài chính quốc tế.⁹
- Một Nghị định làm rõ trách nhiệm của Kiểm toán nhà nước Việt Nam, giới thiệu hoạt động kiểm toán nghiệp vụ để đánh giá và nâng cao năng suất, hiệu quả hoạt động và cho phép thuê kiểm toán tư nhân hỗ trợ Kiểm toán nhà nước trong hoạt động kiểm toán.
- Một Nghị định giao cho Thanh tra Chính phủ vai trò là tổ chức chống tham nhũng.
- Ban hành 27 chuẩn mực kiểm toán Việt Nam và 16 chuẩn mực kế toán Việt Nam được xây dựng dựa trên các chuẩn mực quốc tế.
- Một Nghị định về kiểm toán độc lập quy định vị thế của các nhà kiểm toán và các công ty kiểm toán, xác định giá trị của kết quả kiểm toán và liệt kê các trường hợp bắt buộc phải kiểm toán độc lập.
- Xuất bản trong 3 năm liên tục Báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước đã được kiểm toán cùng với Dự toán ngân sách nhà nước đã được Quốc hội phê chuẩn.
- Một Nghị định về Dân chủ cơ sở, yêu cầu các xã niêm yết đưa Dự toán và quyết toán ngân sách lên bảng thông báo.
- Bắt đầu một nghiên cứu mang tính chuẩn đoán về tham nhũng, sau khi có nghị quyết của Ban chấp hành trung ương Đảng vào tháng 12 năm 2003 đã khởi động một nghiên cứu về thực trạng và giải pháp nhằm đẩy mạnh đấu tranh chống tham nhũng.

Quy trình hạch toán và báo cáo kế toán trong khu vực công cộng

5.4. Như đã mô tả trong Chương 4, Luật Ngân sách nhà nước 2002 giao cho Kho bạc nhà nước là cơ quan chịu trách nhiệm chính trước Chính phủ về hoạt

⁸ Nghị quyết 387/NQ-UBTVQH11 ngày 17/3/2003 và Nghị định 73/2003/NĐ-CP ngày 23/6/2003 về lập và phân bổ ngân sách.

⁹ Nghị định 128/2004/NĐ-CP ngày 31/5/2004 và 129/2004/NĐ-CP ngày 31/5/2004 đã được ban hành hướng dẫn thực hiện Luật Kế toán.

động báo cáo tài chính Chính phủ. Chính phủ đang thực hiện một dự án thống nhất nhằm tăng cường thông tin về thực hiện và quản lý ngân sách, như một phần của Sáng kiến Cải cách quản lý Tài chính công. Hoạt động này bao gồm tinh giản và đẩy nhanh quy trình chấp hành ngân sách; hợp nhất các quỹ bên cạnh ngân sách; thiết lập một hệ thống Tài khoản thống nhất (UCOA) để điều hành ngân sách, quản lý và hạch toán kế toán tại Kho bạc và thiết lập thực hiện một hệ thống thông tin Quản lý Kho Bạc và Ngân sách thống nhất (TABMIS) từ cấp trung ương đến các chính quyền tỉnh. Đầu thầu cho Hệ thống Thông tin Kho bạc và Ngân sách thống nhất (TABMIS) đang được tiến hành và dự kiến bắt đầu triển khai hệ thống vào đầu năm 2005.

5.5. Song song với nó, Chính phủ đã thực hiện một số biện pháp quan trọng để củng cố công tác hạch toán và báo cáo của mình.

Các biện pháp để củng cố công tác hạch toán kế toán

5.6. Để tạo ra một khuôn khổ thống nhất về hạch toán kế toán cho cả khu vực quốc doanh và ngoài quốc doanh, Quốc hội đã thông qua Luật Kế toán.¹⁰ Luật này (i) xác định các nguyên tắc, các yêu cầu và phạm vi hạch toán có thể áp dụng được; (ii) mô tả các loại tài khoản, hệ thống tài khoản, báo cáo tài chính, việc công bố và phát hành các thông tin này, kiểm toán, thanh tra và (iii) giao cho Bộ Tài chính chịu trách nhiệm soạn thảo và ban hành các chuẩn mực kế toán phù hợp với các tiêu chuẩn báo cáo tài chính quốc tế. Một điều khoản rất quan trọng của luật mới này là yêu cầu tất cả các đơn vị sự nghiệp và đơn vị hành chính phải công khai các báo cáo tài chính hàng năm trong vòng 30 ngày sau khi được cấp có thẩm quyền thông qua.

5.7. Quyết định số 130/2003/QĐ-BTC của Bộ trưởng Bộ Tài chính ban hành ngày 18/08/2003 về “Chế độ kế toán ngân sách nhà nước và hoạt động nghiệp vụ Kho bạc nhà nước” đã giao nhiều quyền tự chủ và trách nhiệm hơn cho các đơn vị chi tiêu trong việc duy trì tài khoản ngân sách và chuẩn bị báo cáo. Để hướng dẫn việc thi hành Quyết định này, Kho bạc đã ban hành Hướng dẫn số 1193KB/KT ngày 11/09/2003 đưa ra hướng dẫn chi tiết về: (i) nội dung, phương pháp ghi sổ kế toán và luân chuyển chứng từ kế toán; (ii) phương pháp kế toán đối với các giao dịch kinh tế chủ yếu; (iii) phương pháp luận về ghi sổ các giao dịch kế toán và (iv) phương pháp luận về soạn thảo các báo cáo tài chính và báo cáo kế toán quản trị. Giám đốc và Kế toán trưởng của các cơ quan thuộc Kho bạc nhà nước chịu trách nhiệm kiểm tra các báo cáo tài chính trước khi nộp. Hạn chót nộp các loại báo cáo khác nhau cũng được nêu rõ. Một hệ thống báo cáo nhanh phục vụ yêu cầu quản lý cũng được xác lập để phục vụ công tác giám sát các cấp cao hơn.

5.8. Hệ thống kế toán ở cấp địa phương cũng được tăng cường, với việc ban hành Quyết định 141/2001/QĐ-BTC ngày 20/12/2001 về công tác kế toán ở cấp

¹⁰ Luật Kế toán (Nghị quyết số 03/2003/QH11 thông qua ngày 17/06/2003 và có hiệu lực từ ngày 01/01/2004.

xã. Quyết định này đưa ra một phương pháp ghi sổ kế toán đơn giản và tinh giản cho các xã nhỏ với các nguồn lực và năng lực hạn chế.

Các biện pháp để tăng cường công tác báo cáo

5.9. Các báo cáo trong hệ thống Kho bạc hiện hành đã được cải tiến với trọng tâm đặt vào chi ngân sách của các ngành và chương trình quốc gia. Một số báo cáo quan trọng sẽ được lập hàng ngày, 10 ngày 1 lần và hàng tháng để đảm bảo sự giám sát thường xuyên. Một điểm kích lệ trong hệ thống báo cáo mới là việc đưa ra các báo cáo được thiết kế phục vụ công tác giám sát quản lý, nhờ đó những báo cáo này có thể được sử dụng như những công cụ quản lý khi phân tích và ra quyết định.¹¹

Khuyến nghị

5.10. Mặc dù đã có những bước tiến đáng kể nhưng vẫn còn những tồn tại trong quản lý tài chính công như vẫn còn các bước kiểm tra và thẩm tra xác minh trùng lặp tại nhiều cấp. Công tác báo cáo tài chính cần được củng cố và cải tiến thông qua tinh giản số lượng báo cáo và lập các báo cáo về tác động của chi ngân sách. Hơn nữa, việc phân cấp và giao quyền tự chủ quản lý ngân sách đòi hỏi phải củng cố tính trách nhiệm và công tác kiểm soát nội bộ tại địa phương và các đơn vị chi tiêu; củng cố hậu kiểm; nhu cầu hoàn thành tự động hóa công tác báo cáo tài chính và kế toán; nhu cầu hoàn thành cấp thiết về tăng cường năng lực của cán bộ quản lý tài chính cũng như của lãnh đạo đơn vị và kế toán trưởng, những người ngày càng phải chịu trách nhiệm nặng nề hơn về hoạt động tài chính của đơn vị mình.

5.11. Trong quá trình thực hiện hệ thống thông tin Quản lý Kho bạc và Ngân sách (TABMIS), cần nỗ lực tập trung vào: thiết kế lại hệ thống báo cáo, phê chuẩn khuôn khổ thống nhất hiện đại về giám sát nội bộ, tăng cường hệ thống giám sát và đánh giá và thực hiện chương trình đào tạo toàn diện. Hệ thống TABMIS cần bảo đảm rằng luồng thông tin giữa các đơn vị trong cùng cấp và giữa các đơn vị ở các cấp phải được đơn giản hóa và hợp lý hoá. Cần giảm số lượng báo cáo để tập trung xem xét các trường hợp ngoại lệ và đáp ứng các nhu cầu về giám sát. Hệ thống này cần thể hiện một khuôn khổ kiểm soát nội bộ hiện đại, là môi trường kiểm soát khuyến khích sự cởi mở và dựa trên một hệ thống thẩm tra thống nhất và tự động hoá. Hệ thống kiểm soát nội bộ hiện đại này phải có khả năng báo cáo và đánh giá tác động của chi ngân sách. Chương trình đào tạo cần được thiết kế cho cán bộ ở tất cả các cấp, đặc biệt là ở các cấp chính quyền địa phương, tăng cường nhận thức của họ rằng các công cụ báo cáo này là các công cụ quản lý.

5.12. ĐGTHCTC 2004 khuyến nghị như sau:

¹¹ Nghị định số 10 ngày 16/01/2002 và Quyết định số 192 ngày 17/12/2001.

- Cần tiến nhanh theo hướng áp dụng các tiêu chuẩn kế toán công quốc tế (IPSAS) và tiêu chuẩn kiểm toán quốc tế.¹²

Chức năng giám sát trong khu vực công

Khuôn khổ chung

5.13. Ba cơ quan chịu trách nhiệm về kiểm toán và thanh tra trong khu vực công là Thanh tra chính phủ, Kiểm toán nhà nước và Thanh tra tài chính của Bộ Tài chính. Tuy nhiên, vai trò của các cơ quan này vẫn chưa được phân định cụ thể và còn chông chéo. Do hạn chế về khả năng và nguồn lực, hiện mỗi cơ quan chỉ chủ yếu tập trung vào việc tuân thủ các quy định và luật lệ và vào tính thống nhất của các báo cáo tài chính, chứ chưa quan tâm đầy đủ đến tính kinh tế, hiệu suất và hiệu quả trong việc sử dụng các nguồn lực công. Đánh giá rủi ro, công nợ trong từng đơn vị cần được tăng cường. Vẫn phải dựa nhiều vào kiểm toán từ bên ngoài, vì các cơ quan nhà nước chưa có chức năng kiểm toán nội bộ.

Kiểm toán nhà nước

5.14. Để làm rõ vai trò và quyền hạn của Kiểm toán nhà nước, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 93/2003/NĐ-CP ngày 13/08/2003. Nghị định này thay thế Nghị định 70/1994/NĐ-CP ngày 11/07/1994. Nghị định mới vẫn giữ nguyên các nguyên tắc nêu rõ Kiểm toán nhà nước là một đơn vị thuộc Chính phủ; Tổng Kiểm toán nhà nước do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm và miễn nhiệm và chịu trách nhiệm trước Chính phủ và Thủ tướng về mọi hoạt động kiểm toán; Tổng Kiểm toán nhà nước phải trình Thủ tướng Chính phủ thông qua kế hoạch hàng năm, trung hạn và dài hạn của Kiểm toán nhà nước và trình kết quả kiểm toán cho Thủ tướng, Chính phủ hoặc các Bộ được kiểm toán theo các quy định của Chính phủ. Trách nhiệm và quyền hạn của Kiểm toán nhà nước được nêu rõ như sau:

- Làm rõ: (i) tính chính xác và hợp pháp của quyết toán ngân sách tại tất cả các cấp và báo cáo tài chính của các đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước và (ii) sự tuân thủ luật pháp và tính kinh tế trong việc quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước và tài sản công;
- Đề nghị các đơn vị được kiểm toán sửa chữa sai sót, tổ chức lại và cải tiến hệ thống kế toán, quản lý tài chính và kinh tế của các đơn vị đó;
- Đóng góp ý kiến chuyên môn vào các kế hoạch và dự án quan trọng trong lĩnh vực chuyên môn của mình, theo yêu cầu của Chính phủ;
- Tham gia hợp tác quốc tế trong lĩnh vực Kiểm toán nhà nước;

¹² NHTG sẽ hỗ trợ việc áp dụng các tiêu chuẩn kế toán công quốc tế thông qua nguồn tài trợ cho Quỹ Phát triển Thể chế.

- Có thể thuê kiểm toán viên từ bên ngoài để hỗ trợ trong hoạt động kiểm toán miễn là Kiểm toán nhà nước phải giám sát và kiểm tra kết quả kiểm toán.

5.15. Nghị định số 93/2003/NĐ-CP ngày 13/08/2003 đã đưa ra một số nội dung, chuẩn bị cho những bước phát triển trong tương lai, như sau:

- Đưa ra khái niệm kiểm toán kết quả hoạt động (mặc dù nguyên tắc về tính kinh tế đã được công nhận, nhưng vẫn chưa xác định rõ ràng được tính hiệu suất và hiệu quả của các hoạt động quản lý, sử dụng nguồn tài chính công);
- Sự tham gia từ giai đoạn đầu của kiểm toán viên trong chu trình chi tiêu ngân sách, thông qua đó đóng góp vào những vấn đề liên quan đến kiểm soát nội bộ của dự án;
- Thuê các công ty kiểm toán tư nhân hỗ trợ Kiểm toán nhà nước trong hoạt động kiểm toán. Điều này sẽ cho phép chia sẻ các kỹ năng và ý tưởng mới của khu vực tư nhân (theo một cách tiếp cận tiên bộ và cởi mở hơn)

5.16. Theo những thông lệ tốt của quốc tế, tổ chức kiểm toán tối cao cần độc lập và tách khỏi quyền điều hành của Chính phủ và báo cáo trực tiếp cho Quốc hội. Tại kỳ họp cuối năm 2004, Quốc hội đã quyết định vị trí của Kiểm toán Việt Nam là cơ quan độc lập do Quốc hội thành lập. Luật Kiểm toán nhà nước đang được soạn thảo và sẽ được đệ trình lên Quốc hội. Luật Kiểm toán nhà nước được hy vọng là sẽ nâng cao vai trò và trách nhiệm của Kiểm toán nhà nước Việt Nam và tạo một cầu nối chặt chẽ với Luật Kế toán mới (ban hành 17/06/2003).

5.17. Mặc dù vậy, vấn đề về tính minh bạch đến nay vẫn chưa được đảm bảo bằng một thể chế rõ ràng, triệt để. Điều 2, Nghị định 93/2003/NĐ-CP đề cập đến “theo quy định của pháp luật” một tình huống mà có thể mở đường cho việc tăng cường tính minh bạch dưới dạng các luật hay quy định được ban hành sau này. Hiện tại, kết quả kiểm toán chưa được công bố kịp thời và chỉ có thể công bố với sự cho phép của Chính phủ. Ví dụ, việc kiểm toán các báo cáo tài chính năm 2003 của Ngân hàng nhà nước Việt Nam được bắt đầu tiến hành từ 04/2004 và Chính phủ dự định gửi một bản kết quả kiểm toán cho Quốc hội sau khi hoàn thành.

5.18. Chính phủ đang xem xét vấn đề này thông qua các chính sách nhằm cải thiện tính minh bạch và sự tham gia của nhiều đối tượng vào chu trình ngân sách. Luật ngân sách mới – được thông qua vào tháng 12 năm 2002 và có hiệu lực từ tháng Giêng năm 2004 – qui định các báo cáo kết quả kiểm toán về ngân sách phải cùng được trình cho Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan khác trong đó có Hội đồng nhân dân. Hội đồng nhân dân được quyền tự quyết định trong việc phổ biến báo cáo này cho các thành viên của mình. Mặc dù có những cải thiện nói trên, khả năng tiếp cận trực tiếp của dân chúng đến các báo cáo kiểm toán do Kiểm toán nhà

nước tiến hành vẫn rất hạn chế. Sau khi Luật Kiểm toán được ban hành và thực hiện, tình hình này chắc chắn sẽ được cải thiện.

Thanh tra chính phủ

5.19. Tổ chức và chức năng của Thanh tra chính phủ được quy định theo Pháp lệnh thanh tra (năm 1990), Luật giải quyết khiếu nại và tố cáo (1998) và Pháp lệnh chống tham nhũng (1998). Tổng thanh tra chính phủ tương đương bộ trưởng. Vị trí này do Chủ tịch nước bổ nhiệm trên cơ sở đề nghị của Thủ tướng Chính phủ và được Quốc hội thông qua. Chánh thanh tra của một bộ do Thủ tướng bổ nhiệm trên cơ sở đề nghị của Bộ trưởng và đồng ý của Tổng thanh tra chính phủ. Do vậy, cả cơ quan hành pháp và cơ quan thanh tra đều có tiếng nói trong việc lựa chọn thanh tra viên.

5.20. Thanh tra chính phủ có các chức năng chính sau: (i) thanh tra việc tuân thủ pháp luật của các cơ quan hành pháp trong mọi lĩnh vực hoạt động của mình, bao gồm tài chính, kinh tế, quân đội, cảnh sát, quốc phòng, v.v; (ii) giải quyết mọi khiếu nại pháp lý và (iii) hỗ trợ Chính phủ trong việc giải quyết khiếu nại của nhân dân trong lĩnh vực hành chính. Xét trên góc độ này, Thanh tra chính phủ hoạt động với chức năng như một cơ quan thanh tra hòa giải.

5.21. Pháp lệnh thanh tra năm 1990 được công nhận là không còn phù hợp nữa và cần có một khuôn khổ pháp lý mới cho vai trò mới của hoạt động thanh tra trong nền kinh tế thị trường. Chính phủ đang trong quá trình sắp xếp hợp lý hóa chức năng thanh tra. Luật Thanh tra vừa được Quốc hội thông qua năm 2004. Mục tiêu của nó là xác định rõ hơn vai trò và trách nhiệm của Thanh tra chính phủ; phân định rõ ranh giới giữa khiếu nại hành chính (có thể dẫn đến xử phạt hành chính) và buộc tội (là sự tố cáo của người dân mà có thể dẫn đến kết luận của tòa án là phạm pháp) và cung cấp một khuôn khổ rõ ràng hơn về chống tham nhũng.

5.22. Trước đây, Thanh tra chính phủ và Kiểm toán nhà nước cũng có những chức năng giống nhau và trùng lặp. Trong tương lai, Kiểm toán nhà nước sẽ được trao quyền pháp lý nhiều hơn so với vai trò truyền thống trước đây là đảm bảo sự tuân thủ luật pháp. Vai trò của Thanh tra chính phủ sẽ là đảm bảo việc đạt được các mục tiêu quốc gia. Bản thân Thanh tra chính phủ cũng nhận thấy nhu cầu phải thống nhất hệ thống luật pháp hiện tại và làm rõ vai trò và trách nhiệm của các thanh tra viên. Luật Thanh tra mới được ban hành nhằm giải quyết những vấn đề này bằng việc giao nhiệm vụ rõ ràng hơn cho các thanh tra khác nhau. Chính phủ cũng yêu cầu các thanh tra viên phải lập kế hoạch và phối hợp tốt, hàng năm thanh tra mỗi doanh nghiệp một lần với thời gian tối đa là 30 ngày.

5.23. Ngoài ra, với Nghị định số 46/2003/NĐ-CP ngày 9/05/2003 của Chính phủ, Thanh tra chính phủ đã được trao nhiệm vụ là một cơ quan chống tham nhũng. Thanh tra chính phủ sẽ phải (i) rà soát lại toàn bộ hệ thống luật pháp để giảm thiểu các quy định tạo điều kiện cho tham nhũng; (ii) tập trung vào việc phòng ngừa;

(iii) chịu trách nhiệm về việc kê khai tài sản của công chức nhà nước và xử lý nhanh các tố cáo của nhân dân.

5.24. Các biện pháp trên chỉ rõ phương hướng mới của chức năng thanh tra. Tuy nhiên, nhiệm vụ mới này là một thách thức lớn đối với Thanh tra chính phủ, do hạn chế về nguồn lực cán bộ, thiếu các phương tiện điều tra hiện đại và thiếu nguồn lực để phổ biến và đào tạo. Thanh tra chính phủ cũng đang trợ giúp các bộ ngành tăng cường chức năng thanh tra của mình, như là thành lập một bộ phận thanh tra trong Bộ Kế hoạch và Đầu tư có nhiệm vụ tiến hành thanh tra việc tuân thủ pháp luật, điều tra các khiếu nại, tố cáo và cuối cùng là thực hiện chức năng kiểm toán nội bộ.

Chức năng thanh tra tài chính của Bộ Tài chính

5.25. Thanh tra tài chính là một đơn vị thuộc Bộ Tài chính. Chức năng chính của nó là tiến hành thanh tra các vấn đề tài chính của tất cả các tổ chức quốc doanh và ngoài quốc doanh có sử dụng nguồn tiền của nhà nước và xem xét, giải quyết mọi khiếu nại và tố cáo liên quan đến mọi vấn đề trong lĩnh vực tài chính công. Thanh tra tài chính có phạm vi hoạt động rất rộng, tương tự như của Thanh tra chính phủ và Kiểm toán nhà nước.

5.26. Để hợp lý hóa hoạt động thanh tra nhằm tránh chồng chéo nỗ lực của nhiều cơ quan, Chính phủ đã tiến hành một số biện pháp sau: (i) áp dụng thanh tra từ xa thông qua đánh giá rủi ro sau khi xếp loại và lựa chọn mẫu để thanh tra; (ii) đổi từ đánh giá hậu kiểm sang xem xét hoạt động hiện tại và tập trung vào phòng ngừa sự kém hiệu quả và lãng phí và (iii) nhấn mạnh vai trò của cán bộ thanh tra như một nhà tư vấn về quản lý để hoàn thiện các thủ tục và hệ thống, hơn là phát hiện các sai sót và xử phạt người vi phạm. Những nỗ lực tiếp theo tập trung vào thiết lập hệ thống giám sát và theo dõi việc thực hiện các khuyến nghị của kiểm toán và giải quyết các trường hợp vi phạm của cơ quan hành pháp, bao gồm cả việc áp dụng thưởng cho giải quyết nhanh và phạt các trường hợp làm chậm.

Khuyến nghị

5.27. ĐGTHCTC 2004 khuyến nghị cần xem xét các biện pháp quan trọng sau để củng cố Kiểm toán nhà nước Việt nam:

- Thiết lập một bộ phận tại Quốc hội có chức năng giám sát các tài khoản công, có thể bằng cách tăng cường năng lực của Ủy ban Kinh tế và Ngân sách.
- Đảm bảo tính độc lập của Kiểm toán nhà nước Việt Nam bằng cách chuyển cơ quan này thành cơ quan chuyên môn hoạt động độc lập theo pháp luật do Quốc hội thành lập.
- Cải thiện tính minh bạch của quá trình giám sát bằng cách công khai về báo cáo kiểm toán với người dân và thúc đẩy nhu cầu nâng cao tính

trách nhiệm thông qua việc khuyến khích nhân dân và các phương tiện thông tin đại chúng trao đổi về các vấn đề quản lý tài chính công.

5.28. Để tăng cường chức năng giám sát hơn nữa trong khu vực nhà nước, ĐGTHCTC 2004 khuyến nghị cần hợp lý hóa hơn nữa vai trò và trách nhiệm của chức năng kiểm toán và thanh tra: Ví dụ như xem xét việc thiết lập chức năng kiểm toán nội bộ, trước hết ở cấp bộ để thay thế dần chức năng thanh tra hiện nay tại mỗi bộ.

5.29. Cần nỗ lực hơn nữa để đánh giá và sửa đổi tất cả các sổ tay hướng dẫn và văn bản hướng dẫn hiện tại về kiểm toán và thanh tra, làm cho những tài liệu này thống nhất với các phạm vi và mục tiêu được sửa đổi. Ngoài ra, kiểm toán viên và thanh tra viên cần phải được đào tạo các kỹ thuật kiểm toán kết quả hoạt động, đánh giá tính kinh tế, tính hiệu quả và hiệu suất hoạt động của đơn vị được kiểm toán theo thời gian.

Báo cáo tài chính và kiểm toán tại các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân

5.30. Cơ chế báo cáo tài chính và kiểm toán trong doanh nghiệp cũng liên quan đến quản lý tài chính công do khu vực nhà nước bao gồm cả các doanh nghiệp nhà nước (DNNN). Trong lĩnh vực này, những cải cách lớn đã được tiến hành nhưng vẫn còn một số thách thức đáng kể.

Các chuẩn mực kế toán Việt Nam

5.31. Hiện nay, các doanh nghiệp hoạt động ở Việt Nam phải tuân theo các chuẩn mực kế toán Việt Nam, được qui định bởi các báo cáo thuế và bao gồm một hệ thống các tài khoản và mẫu báo cáo chuẩn. Tuy nhiên đến nay, Bộ Tài chính đã ban hành các chuẩn mực sửa đổi, nhưng việc xây dựng và áp dụng các chuẩn mực này chưa tiến triển như kế hoạch ban đầu. Đến nay, 27 chuẩn mực kiểm toán Việt Nam và 16 chuẩn mực kế toán Việt Nam đã được xây dựng và ban hành.¹³ Thêm vào đó, Bộ Tài chính đã ban hành hướng dẫn thực hiện cho 10 chuẩn mực kế toán Việt Nam đầu tiên được ban hành vào năm 2001 và 2002.

Luật Kế toán

5.32. Trong năm 2003, Quốc hội đã thông qua Luật Kế toán đầu tiên của Việt Nam¹⁴. Luật này được áp dụng đối với khu vực nhà nước và tư nhân cũng như là các DNNN. Nó cũng đã thiết lập một khuôn khổ pháp lý cho việc xây dựng các chuẩn mực kế toán bằng việc giao cho Bộ Tài chính nhiệm vụ xây dựng và thông qua các chuẩn mực kế toán Việt Nam trên cơ sở các chuẩn mực kế toán quốc tế.

¹³ NHTG đã hỗ trợ nỗ lực này thông qua khoản viện trợ cho Quỹ Phát triển Thể chế trong 3 năm vừa qua.

¹⁴ Luật Kế toán số 03/2003/QH11 thông qua ngày 17/06/2003 và có hiệu lực từ ngày 01/01/2004.

Luật này đã làm rõ giữa kế toán tài chính và kế toán quản trị và nêu rõ rằng Bộ Tài chính chịu trách nhiệm hướng dẫn về việc áp dụng kế toán quản trị.

Nghị định 105/2004/NĐ-CP về kiểm toán độc lập

5.33. Để thúc đẩy hoạt động báo cáo tài chính minh bạch của các doanh nghiệp, Chính phủ đã ban hành Nghị định 105/2004/NĐ-CP ngày 30/03/2004 về kiểm toán độc lập. Mục đích của Nghị định này là quy định vị thế của các kiểm toán viên và công ty kiểm toán, xác định giá trị của các kết quả kiểm toán và liệt kê các trường hợp bắt buộc phải yêu cầu kiểm toán độc lập. Nghị định này đưa các DNNN và tư nhân về cùng một nhóm phải đáp ứng các yêu cầu như nhau.

5.34. Ví dụ, báo cáo tài chính của các doanh nghiệp và tổ chức khác sau đây phải do các kiểm toán viên độc lập kiểm toán: công ty cổ phần và công ty trách nhiệm hữu hạn, DNNN, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và doanh nghiệp hoạt động trong các lĩnh vực tín dụng, ngân hàng, bảo hiểm và phát triển. Tuy vậy điều này không áp dụng với các DNNN đã được đưa vào kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán nhà nước và các công ty đã niêm yết trên thị trường chứng khoán phải hoạt động theo luật và các quy định về giao dịch chứng khoán.

5.35. Cũng trong Nghị định này, Chính phủ khuyến khích mọi tổ chức mời các kiểm toán viên độc lập tiến hành kiểm toán hàng năm các báo cáo tài chính của tổ chức đó. Tuy vậy, các DNNN và các dự án đầu tư được đưa vào chương trình kiểm toán hàng năm của Kiểm toán nhà nước thì không phải kiểm toán độc lập trong năm đó. Điều này nhằm phòng trường hợp các cơ quan giám sát khác nhau kiểm toán cùng một DNNN trong cùng một năm tài chính.

5.36. Nghị định nêu ra các tiêu chuẩn của kiểm toán viên độc lập và quyền, nghĩa vụ của họ bằng việc thiết lập rõ ràng khuôn khổ hoạt động của các công ty kiểm toán độc lập: các loại công ty kiểm toán, việc thành lập, tổ chức và quản lý các doanh nghiệp này, các loại dịch vụ được cung cấp, chức năng và nghĩa vụ của công ty. Nghị định cũng đưa ra danh sách các hoạt động bị cấm đối với công ty kiểm toán, bao gồm thông đồng với công ty được kiểm toán, tham nhũng và các hoạt động phi pháp khác. Nghị định cũng mô tả các đặc điểm cần thiết của một báo cáo kiểm toán, các điều kiện để một công ty kiểm toán nước ngoài được phép hoạt động kinh doanh ở Việt Nam.

5.37. Nghị định đưa ra một khuôn khổ để tăng cường hoạt động thanh tra các doanh nghiệp và các tổ chức khác, như các tổ chức phi Chính phủ và tổ chức phi lợi nhuận và đặt các doanh nghiệp tư nhân cũng như DNNN lên cùng một bàn cân. Vai trò của Chính phủ trong hoạt động lập chiến lược, kế hoạch và phát triển của nghề kiểm toán độc lập trên cả nước cũng được xác định. Nhưng trong tương lai, vai trò này cần phải được chuyển dần sang một cơ quan chuyên môn. Cũng cần phải củng cố hiệp hội chuyên môn của các kế toán viên. Ngoài ra, chức năng kiểm toán nội bộ trong các doanh nghiệp tư nhân và DNNN vẫn còn yếu hoặc chưa có.

5.38. Luật DNNN mới xác định tư cách pháp lý và mô hình hoạt động của các DNNN, cho phép DNNN được điều chỉnh bởi Luật doanh nghiệp nếu các doanh nghiệp đó lựa chọn từ bỏ tư cách là DNNN của mình và chuyển thành công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên và dọn đường để cổ phần hóa doanh nghiệp. Tuy nhiên, Luật vẫn chưa yêu cầu rõ ràng tính độc lập giữa Hội đồng quản trị và Ban giám đốc (Tổng giám đốc vẫn có thể là thành viên của Hội đồng quản trị). Quản trị doanh nghiệp của các DNNN đòi hỏi phải có những cải thiện đáng kể. Cần phải có một chương trình đào tạo toàn diện về quản trị doanh nghiệp hiện đại cho các nhà quản lý và giám đốc của các DNNN.¹⁵

Khuyến nghị

5.39. ĐGTHCTC 2004 khuyến nghị cần cần nhắc áp dụng các biện pháp sau:

- Đảm bảo việc áp dụng các chuẩn mực kế toán và kiểm toán mới được sửa đổi tại các DNNN lớn (các tổng công ty).
- Soạn thảo một luật chung cho các DNNN và doanh nghiệp ngoài quốc doanh để các doanh nghiệp này phải đáp ứng các yêu cầu như nhau về vai trò và trách nhiệm của đội ngũ quản lý, Tổng giám đốc, Hội đồng quản trị và Ban kiểm soát.
- Tăng cường chức năng kiểm toán nội bộ trong các DNNN và thành lập một hiệp hội chuyên môn các kiểm toán viên nội bộ.

5.40. Thực hiện các khuyến nghị nói trên đòi hỏi phải quan tâm đặc biệt đến tăng cường vai trò của Hiệp hội Kế toán và Kiểm toán Việt Nam với tư cách là một cơ quan chuyên môn. Cũng cần phải có một chương trình đào tạo toàn diện cho các giám đốc và các cán bộ điều hành của các doanh nghiệp. Chức năng giám sát của Cục Quản lý Tài chính doanh nghiệp của Bộ Tài chính cần được tăng cường thông qua việc đặt ra các yêu cầu liên quan đến cơ chế quản trị doanh nghiệp, chính sách kế toán và báo cáo tài chính, tỷ lệ sinh lời và chính sách chia cổ tức. Cơ quan đặc biệt này sẽ hoạt động với tư cách là một trung tâm nguồn lực hỗ trợ cho các cơ quan chính phủ ở cấp thấp hơn trong việc giám sát các DNNN tại địa phương đó và cải tiến kỹ năng quản lý kế toán tài chính tại địa phương. Cũng cần ban hành các hướng dẫn về chuyển đổi tư cách pháp lý của các công ty kiểm toán sang loại hình công ty hợp danh và về loại hình công ty hợp danh (trách nhiệm hữu hạn hoặc vô hạn) cho các công ty kiểm toán.

Giám sát của người dân

5.41. Những thông lệ tốt trên thế giới đều cho rằng sự giám sát đối với các cơ quan và Chính phủ sẽ có hiệu quả hơn nếu như công chúng có thể tiếp cận dễ dàng

¹⁵ NHTG đang hỗ trợ Học viện Tài chính tăng cường chương trình đào tạo về quản trị doanh nghiệp hiện đại.

các thông tin tài chính công. Chiến lược Cải cách Hành chính công nêu rõ “Dân chủ và tính minh bạch trong lĩnh vực tài chính công sẽ được thực hiện, do vậy mọi thông tin về chi tiêu tài chính sẽ được công bố công khai.”¹⁶

5.42. Vào năm 1998, lần đầu tiên ngân sách được công khai trong Niên giám thống kê hàng năm do Tổng cục Thống kê phát hành, cũng như trong Báo cáo Thống kê Tài chính Chính phủ của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF). Quyết định 182/2001/QĐ-TTg ngày 20 tháng 11 năm 2001 nêu rõ thời điểm, hình thức và nội dung công khai ngân sách nhà nước. Vào tháng 3 năm 2002, Chính phủ đã phát hành báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước đã được kiểm toán năm 2000 cùng với Dự toán ngân sách năm 2002 và thông lệ này vẫn được tiếp tục hàng năm trong các năm 2003 và 2004.

5.43. Luật Ngân sách nhà nước năm 2002, có hiệu lực từ tháng Giêng 2004, quy định “dự toán ngân sách, quyết toán ngân sách và kết quả kiểm toán của ngân sách trung ương, ngân sách địa phương, đơn vị dự toán ngân sách, các tổ chức sử dụng vốn ngân sách, phải được công khai.” Mọi khoản chi tiêu hiện đều được công bố, trong đó có cả thông tin về chi cho quốc phòng. Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 còn yêu cầu báo cáo quyết toán ngân sách phải được công bố trong vòng 18 tháng từ khi kết thúc năm tài chính và cho đến nay Chính phủ đã tuân thủ yêu cầu này.

5.44. Mặc dù có sự khác biệt lớn giữa các tỉnh và trong cùng tỉnh và một số tiến bộ đã đạt được trong một vài năm qua, thông tin ở cấp địa phương vẫn còn kém minh bạch hơn rất nhiều. Theo Quyết định số 225/1998/QĐ-TTg, thông tin về ngân sách cần được công khai. Để kiểm tra mức độ thực hiện yêu cầu này, Bộ Tài chính đã soạn thảo một báo cáo hàng năm đưa ra chi tiết bao nhiêu tỉnh, bộ và cơ quan trung ương thực hiện yêu cầu về công khai thông tin và liệu nội dung cũng như hình thức thông tin công khai có đúng theo yêu cầu hay không. Theo tổng hợp của Bộ Tài chính năm 2002, mặc dù phần lớn các tỉnh đều gửi báo cáo về Bộ Tài chính nhưng lại không công bố toàn bộ các số liệu cấp tỉnh. Điều này trái ngược với số liệu tốt hơn nhiều của các bộ và cơ quan trung ương, 90% đã công bố kế hoạch và quyết toán ngân sách của mình.

5.45. Theo Nghị định của Chính phủ số 29/1998/NĐ-CP và số 79/2003/NĐ-CP về Dân chủ cấp cơ sở hình thành nhu cầu đối với các xã phải niêm yết công khai kế hoạch và quyết toán ngân sách lên bảng tin, trao đổi về ngân sách và báo cáo ngân sách trong Hội đồng nhân dân xã và phát lên đài truyền thanh. Mặc dù một số xã đã theo đúng hướng dẫn này, vẫn còn những nhiều tồn tại về mức độ tuân thủ Nghị định này trên toàn quốc. Nhìn chung, cần có sự quan tâm hơn nữa đến tính minh bạch và trách nhiệm tài chính ở cấp chính quyền địa phương. Trong tương lai, cần lưu ý đến cả phía cung và cầu về thông tin để thúc đẩy một môi trường có sự chia sẻ thông tin và trách nhiệm tốt hơn.

¹⁶ Phần 4.6 Chiến lược cải cách hành chính công ban hành theo Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17 tháng 9 năm 2001.

5.46. Cần phải lưu ý rằng tại các đơn vị sử dụng ngân sách, một số thành tựu đã đạt được, ít nhất là trên khía cạnh luật pháp. Ví dụ, các trường học phải niêm yết công khai ngân sách của mình, trong đó nêu chi tiết các nguồn thu, các khoản phí và đóng góp, cũng như việc sử dụng các nguồn lực này. Tuy nhiên, vẫn còn chưa rõ tập hợp được đầy đủ các qui định, yêu cầu này được thực hiện đến mức độ nào, bao nhiêu trường thực sự niêm yết công khai ngân sách của mình và mức độ chi tiết, chính xác ra sao. Đồng thời cũng không chắc chắn là liệu người dân có khả năng và năng lực đủ để sử dụng các thông tin được cung cấp nhằm đảm bảo rằng chính quyền địa phương phải có trách nhiệm hay không.

5.47. Thủ tướng Chính phủ vừa ban hành Quy chế sửa đổi về công khai tài chính (Quyết định 192/2004/QĐ-TTg ngày 16/11/2004) để mở rộng và chi tiết hóa những thông tin cần được công khai. Cũng cần lưu ý thêm về sự phát triển của trang tin điện tử của Bộ Tài chính, trên đó có thể tìm thấy mọi thông tin tài chính đã được công bố và các văn bản pháp luật đã được ban hành.¹⁷ Luật Ngân sách nhà nước sửa đổi yêu cầu các báo cáo kiểm toán của các cơ quan chính phủ phải được công khai. Tuy nhiên, đến nay các quy định hướng dẫn thực hiện vẫn chưa được ban hành đầy đủ.

Khuyến nghị

5.48. ĐGTHCTC 2004 khuyến nghị:

- Cần tiếp tục giám sát một cách hệ thống việc công khai ngân sách và quỹ tài chính ở cấp địa phương và khuyến khích các tỉnh và huyện giám sát xem có bao nhiêu trường học, cơ sở y tế và đơn vị thụ hưởng ngân sách công khai ngân sách và các quỹ tài chính.
- Cần công khai báo cáo hàng năm với các số liệu chi tiết và thống nhất về chi tiêu công ở mỗi tỉnh.
- Hàng năm cần lập và công bố "Sách báo cáo của Chính phủ về ngân sách" giải thích một cách dễ hiểu nội dung của ngân sách và mối liên hệ của ngân sách với các mục tiêu và chiến lược phát triển quốc gia.

Hành động chống tham nhũng

5.49. Đảng và Chính phủ đã quyết định đẩy mạnh chống tham nhũng. Ban Chấp hành Trung ương Đảng đã thông qua một Nghị quyết về chống tham nhũng có hiệu lực từ tháng 12/2003. Kết quả là, Chính phủ đã quyết định tiến hành đánh giá về tham nhũng, với sự hỗ trợ của các nhà tài trợ. Đánh giá chẩn đoán này nhằm xác định nguyên nhân của tham nhũng, những điểm mạnh và yếu của các sáng kiến chống tham nhũng trước đây và đề xuất các biện pháp cụ thể để giảm tham nhũng.

¹⁷ Website này là: www.mof.gov.vn.

Khuyến nghị

5.50. ĐGTHCTC 2004 khuyến nghị:

- Cần sớm hoàn thành công tác đánh giá chẩn đoán tham nhũng và đảm bảo có thực hiện các biện pháp thích hợp dựa trên kết quả đánh giá.

Bản sao lưu trữ

6. PHÂN CẤP CHO CHÍNH QUYỀN CÁC ĐỊA PHƯƠNG

Giới thiệu và tổng quan

6.1. Quản lý quá trình phân cấp cho các cơ quan chính quyền địa phương là một thách thức đối với nhiều quốc gia trên thế giới. Phân cấp thẩm quyền về tài chính cho chính quyền các địa phương mang lại những cơ hội lớn sau đây: việc địa phương quản lý ngân sách có thể giúp huy động và phân bổ nguồn lực hiệu quả hơn và làm cho cung cấp dịch vụ phù hợp hơn, đáp ứng tốt hơn nhu cầu và mong muốn của người dân địa phương với hiệu quả cao hơn phù hợp với điều kiện và tình hình cụ thể tại địa phương. Nhưng nếu phân cấp không tốt sẽ dẫn đến những rủi ro: sự chông chéo, làm suy yếu sự điều phối trung ương và địa phương, tăng bất bình đẳng và làm xuống cấp dịch vụ trong một số ngành quan trọng.

6.2. Trong thập kỷ qua, Việt Nam đã thực hiện một chương trình phân cấp quy mô mà nền tảng quan trọng là Luật Ngân sách nhà nước năm 1996. Kết quả đạt được là phân cấp đã được thực hiện một cách mạnh mẽ và có xu hướng ngày càng tăng lên, qua đó ngân sách chính quyền địa phương từ chỗ chiếm 26% tổng chi tiêu năm 1992 đã chiếm 43% trong năm 1998 và 48% năm 2002. Sau 5 năm thực hiện, mặc dù có nhiều tiến bộ, Chính phủ vẫn nhận thấy một số nội dung trong Luật cần được cải thiện. Vào năm 2002, một Luật Ngân sách nhà nước mới đã được thông qua, cho phép thực hiện tính liên tục trong hệ thống phân cấp. Ngoài ra, xét trên nhiều khía cạnh, Luật mới cũng thể hiện nhiều sự cải thiện so với Luật năm 1996.

6.3. Chương này đánh giá điểm mạnh và điểm yếu của hệ thống phân cấp hiện nay ở Việt Nam và đề xuất các biện pháp để tăng hiệu năng và tính công bằng cho hoạt động của toàn hệ thống dựa vào Luật Ngân sách nhà nước mới. Chương này đi sâu phân tích một số vấn đề cơ bản, gồm cơ cấu theo ngành dọc của chính quyền, giao nhiệm vụ chi và các nguồn thu, hệ thống trợ cấp và quá trình ngân sách ở các cấp địa phương, tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và vấn đề huy động vốn của địa phương.

Cơ cấu các cấp chính quyền và phân cấp nhiệm vụ chi

Cơ cấu các cấp chính quyền

6.4. Việt Nam có 4 cấp chính quyền. Cả nước được chia thành 64 tỉnh/thành,¹⁸ với dân số khoảng từ 0,3 triệu đến xấp xỉ 5,5 triệu người, trong đó có 5 thành phố

¹⁸ Ba tỉnh mới được thành lập năm 2003.

lớn nhất trực thuộc trung ương (ngang hàng với cấp tỉnh) là Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng và Cần Thơ. Các tỉnh/thành phố được chia thành 643 huyện và số huyện trên lại được chia thành 10.602 xã.

6.5. Ở cấp trung ương, quyền lập pháp thuộc về Quốc hội, cơ quan mà theo điều 84 của Hiến Pháp có trách nhiệm quyết định ngân sách nhà nước. Ngân sách nhà nước gồm không chỉ ngân sách của chính quyền trung ương mà còn cả ngân sách tổng hợp của các cấp tỉnh - huyện - xã. Về mặt hành pháp, Thủ tướng Chính phủ là người đứng đầu Chính phủ. Thủ tướng và các thành viên khác của Chính phủ do Quốc hội bổ nhiệm. Ở mỗi cấp chính quyền thấp hơn cũng có cơ quan quyền lực nhà nước do dân bầu là Hội đồng nhân dân và cơ quan hành pháp là Ủy ban nhân dân do Hội đồng nhân dân bầu ra.

6.6. Cơ cấu của ngân sách mang tính thứ bậc: Ngân sách mỗi cấp không chỉ được Hội đồng nhân dân cấp đó quyết định mà còn phải được chính quyền cấp trên phê chuẩn. Chính quyền ở mọi cấp hoạt động theo một hệ thống song trùng lãnh đạo và chịu trách nhiệm giải trình. Tại một cấp hành chính nhất định, Ủy ban nhân dân chịu trách nhiệm trước Hội đồng nhân dân và xét cho cùng là người dân địa phương (Hội đồng nhân dân ở địa phương được bầu qua bỏ phiếu phổ thông). Đồng thời, cơ quan chính quyền đó cũng phải chịu trách nhiệm trước chính quyền cấp trên và cuối cùng là chính quyền trung ương. Bất kỳ quyền hạn nào được cơ quan nhà nước tại địa phương thực hiện thông qua Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, gồm cả ngân sách đã được quyết định, cũng nằm dưới sự giám sát của Quốc hội. Cơ quan này có thẩm quyền bãi bỏ các quyết định bất hợp lý của Hội đồng nhân dân

6.7. Một vấn đề quan trọng là mối quan hệ mang tính thứ bậc cao giữa các cấp chính quyền theo mô hình “búp bê Matrouchka” của cơ cấu ngân sách, theo đó xã báo cáo lên huyện, huyện lên tỉnh và tỉnh lên trung ương. Cải cách trong lĩnh vực này thể hiện trong Luật Ngân sách nhà nước năm 2002, qua đó trao cho chính quyền cấp tỉnh quyền tự chủ đáng kể trong việc tổ chức ngân sách của chính quyền huyện và xã. Điều này phản ánh nhu cầu thích ứng với những nhu cầu và tình hình đa dạng trong quan hệ giữa tỉnh và cấp dưới. Trong tương lai dài hạn, khi trách nhiệm giải trình, tính minh bạch và năng lực của chính quyền địa phương đã được tăng cường, Chính phủ có thể quyết định xem xét khả năng từ bỏ mô hình “búp bê Matrouchka” và nâng cao hơn nữa mức độ độc lập và tự chủ về ngân sách ở từng cấp chính quyền.

6.8. Việc các tỉnh có thể chủ động trong phân cấp quản lý ngân sách cho các cấp dưới vào thời điểm này có một số lợi ích, nó cho phép chính quyền địa phương quản lý ngân sách được giao phù hợp với sự đa dạng và khác biệt giữa thành thị và nông thôn, giữa miền núi và vùng đồng bằng. Cơ chế này có khả năng tạo điều kiện cho huy động và phân bổ nguồn lực công bằng và hiệu quả hơn. Tuy nhiên, phương thức này cũng có những rủi ro nhất định. Quyền tự chủ cao hơn cho các tỉnh có thể giảm sự đảm bảo rằng chính sách của trung ương sẽ được thực hiện

như mong muốn ở cấp huyện và xã. Chẳng hạn, các mục tiêu của chính quyền trung ương về bình đẳng theo địa lý và giảm nghèo có thể bị ảnh hưởng nếu chính quyền các tỉnh quyết định giữ lại những nguồn thu do họ quản lý và chuyển nhiều nhiệm vụ chi quan trọng xuống cho huyện và xã, dẫn đến sự lệ thuộc nhiều hơn vào số bổ sung của ngân sách cấp trên trong cân đối ngân sách các cấp này. Kết quả sơ kết Luật ngân sách được thực hiện tháng 9/2004 chưa cho thấy sự xuất hiện rõ nét của tình trạng này song đây cũng là một vấn đề cần xem xét trong tương lai.

6.9. Một vấn đề nữa có liên quan là liệu quy mô các xã có quá nhỏ để cung cấp dịch vụ công một cách hiệu quả hay không, bởi không tận dụng được tính kinh tế theo quy mô lớn. Tuy nhiên, những vướng mắc nảy sinh từ quy mô nhỏ có thể được giải quyết thông qua hợp nhất (tự nguyện hay bắt buộc) các xã nhỏ, khuyến khích các xã liên kết với nhau cung cấp một số dịch vụ nhất định, hoặc cho phép khu vực tư nhân cung cấp dịch vụ công. Một khả năng nữa là giao lại cho chính quyền cấp cao hơn một số nhiệm vụ dựa theo tính kinh tế theo quy mô.

Cơ chế phân cấp nhiệm vụ chi hiện nay

6.10. Trước đây, việc giao nhiệm vụ chi được thông qua trong Luật Ngân sách nhà nước năm 1996.¹⁹ Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 về cơ bản không thay đổi việc giao nhiệm vụ chi giữa chính quyền trung ương và địa phương. Các nhiệm vụ chi hiện nay được nêu trong Bảng 6.1. Giao nhiệm vụ chi, vốn đã có những tiến triển nhất định trong thực tế trong những năm qua, nhìn chung là nhất quán với những nguyên tắc lý thuyết của các nhiệm vụ chi. Dịch vụ được giao ở các cấp chính quyền tương xứng với khu vực địa lý được hưởng lợi.

6.11. Tuy nhiên, Luật mới đã thay đổi hoàn toàn cách thức tiếp cận chi tiêu công ở Việt Nam đối với các cấp địa phương. Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 về cơ bản cho phép cấp tỉnh phân cấp nhiệm vụ chi cho các huyện và xã trực thuộc.²⁰ Điều này được thực hiện dựa theo nguyên tắc trao cho các tỉnh quyền chủ động để thích ứng với những điều kiện cụ thể đa dạng của mình.

¹⁹ Các nhiệm vụ chi thường xuyên được quy định trong Điều 31 và 33 Của Luật Ngân sách nhà nước năm 2002.

²⁰ Ngoại lệ duy nhất được nêu trong Điều 34 của Luật Ngân sách nhà nước năm 2002, quy định rằng thị xã và thành phố thuộc tỉnh được giao trách nhiệm xây dựng trường học, hệ thống chiếu sáng, cung cấp và thoát nước, giao thông đô thị và các cơ sở hạ tầng công cộng khác.

Bảng 6.1: Phân cấp nhiệm vụ chi ở Việt Nam

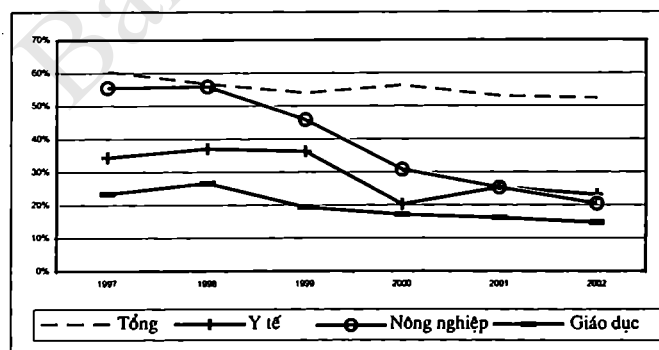
	Chính phủ trung ương	Cấp tỉnh	Cấp huyện	Cấp xã
Y tế	Các dịch vụ do trung ương quản lý Nghiên cứu Các chương trình y tế quốc gia	Các dịch vụ cấp tỉnh	Các dịch vụ cấp huyện do chính quyền tỉnh giao	Các hoạt động y tế xã theo phân công của cấp tỉnh
Giáo dục	Các dịch vụ do trung ương quản lý (trên đại học và phần lớn đại học), các chương trình quốc gia	Các dịch vụ cấp tỉnh	Các dịch vụ cấp huyện do chính quyền tỉnh giao	Các dịch vụ cấp xã theo phân công của tỉnh
Hoạt động kinh tế	Các dịch vụ kinh tế trung ương quản lý	Các dịch vụ cấp tỉnh	Các dịch vụ cấp huyện do chính quyền tỉnh giao	Các dịch vụ hoạt động ở xã theo phân công của cấp tỉnh
Văn hóa thể thao	Các hoạt động cấp trung ương Các chương trình quốc gia	Các hoạt động cấp tỉnh, hỗ trợ cá nhân	Các hoạt động cấp huyện do chính quyền tỉnh giao	Các hoạt động ở xã theo phân công của cấp tỉnh
Xã hội	Các chương trình quốc gia An sinh xã hội	Các hoạt động cấp tỉnh	Các hoạt động cấp huyện do chính quyền tỉnh giao	Các hoạt động ở xã theo phân công của cấp tỉnh
Quốc phòng	Quốc phòng	Nghĩa vụ quân sự Các hoạt động quốc phòng khác	Các hoạt động cấp huyện do chính quyền tỉnh giao	Các hoạt động ở xã theo phân công của cấp tỉnh
Cảnh sát và an ninh	An ninh và Cảnh sát quốc gia	An ninh và trật tự xã hội phân giao cho địa phương	Theo phân công của tỉnh	Theo phân công của tỉnh
Tổ chức chính trị	Các cơ quan trung ương của nhà nước, Đảng và các tổ chức chính trị xã hội khác	Cơ quan cấp tỉnh	Cơ quan cấp huyện	Cơ quan cấp xã
Trợ giá	Các chương trình trung ương	Các loại trợ cấp theo chính sách quốc gia	Theo phân công của tỉnh	---
Trợ nợ	Trả các khoản nợ của Chính phủ	Trả các khoản nợ của tỉnh	---	---
Chi tiêu khác	Theo luật định	Theo luật định	Theo ngân sách huyện do cấp tỉnh qui định.	---
Đầu tư phát triển	Các chương trình về cơ sở hạ tầng cấp trung ương Đầu tư và Hỗ trợ doanh nghiệp Các chương trình đầu tư và phát triển quốc gia	Các công trình hạ tầng cơ sở cơ bản Hỗ trợ doanh nghiệp theo luật định	Trường công Điện Cấp nước Vệ sinh Vận tải (Điều 34)	Trung tâm y tế, trường học, đường giao thông tại địa phương, các hệ thống cung cấp nước (Điều 34)
Trợ cấp	Trợ cấp cho chính quyền địa phương	Trợ cấp cho ngân sách huyện	Trợ cấp cho ngân sách cấp xã	---

6.12. Về vấn đề này, Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 rõ ràng đã được cải thiện hơn so với Luật năm 1996 trên một số khía cạnh. Đặc biệt, Luật mới củng cố việc cấp trên khi giao nhiệm vụ chi của mình cho cấp dưới thực hiện thì phải chuyển nguồn kinh phí để cấp dưới thực hiện.²¹ Điều này đã có trong Luật năm 1996 nhưng hiện nay được bổ sung bằng quyền tự chủ của cấp tỉnh trong việc giao nhiệm vụ chi cho chính quyền cấp dưới. Ngoài ra, Luật năm 2002 quy định rõ ràng khi ban hành chính sách mới làm tăng chi thì cơ quan ban hành chính sách phải đồng thời phải có giải pháp bảo đảm nguồn tài chính phù hợp với khả năng của ngân sách từng cấp.

6.13. Đánh giá Chi tiêu công năm 2000 kết luận rằng phần của chính quyền địa phương (tỉnh, huyện, xã) trong tổng chi ngân sách nhà nước đang ngày càng tăng: tổng chi tiêu của các cấp chính quyền từ tỉnh trở xuống tăng từ 26% năm 1992 lên 43% trong năm 1998. Xu hướng này vẫn tiếp diễn trong lần đánh giá này đến năm 2002, tỷ trọng này là 48%. Nếu chỉ nhận xét một chiều dựa vào những số liệu trên như vậy thì có thể thấy Việt Nam là một trong những quốc gia thực hiện phân cấp mạnh mẽ.²²

6.14. Như minh họa trong Biểu đồ 6.1, xu thế tỷ lệ chi tiêu của cấp trung ương giảm được thể hiện trong mọi ngành, đặc biệt là Nông nghiệp. Trong các ngành Y tế, Giáo dục- Đào tạo và Nông nghiệp, phần lớn nhất của chi tiêu được thực hiện ở cấp địa phương. Trong ba ngành này, chi tiêu của cấp trung ương giảm xuống dưới ¼ tổng chi tiêu trong năm 2002.

Biểu đồ 6.1: Phần của chính quyền trung ương trong chi ngân sách, giai đoạn 1997 – 2002



²¹ Đây là việc giao lại hoặc giao nhiệm vụ cho chính quyền tại các địa phương nếu không làm phát sinh chi phí cho chính quyền địa phương trong thực hiện những nhiệm vụ mới.

²² Phân cấp là một khái niệm đa chiều và tỉ lệ của chính quyền các địa phương trong tổng chi tiêu chỉ là một chiều trong số đó. Việc một quốc gia có thực sự thực hiện phân cấp hay không phụ thuộc vào nhiều tiêu chí khác, trong đó có mức độ tự chủ của chính quyền địa phương trong thành phần của chi tiêu và khả năng định ra các loại thuế riêng. Như đã nêu trên, nếu xem xét trên một số khía cạnh như vậy thì phân cấp ở Việt Nam ở một mức độ thấp hơn.

Những vấn đề chính sách quan trọng

6.15. Một vướng mắc lớn còn tồn tại liên quan đến phân cấp các nhiệm vụ chi ở Việt Nam là thiếu sự rõ ràng. Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 đã nêu một số quy định, nhưng đó mới chỉ là sự khởi đầu và còn cần được làm rõ hơn nữa. Hiện nay, các nhiệm vụ chức năng chi tiết nằm rải rác trong quy định của rất nhiều ngành, thiếu rõ ràng và không ổn định.

6.16. Như ở tất cả các nước khác, việc giao hoàn toàn nhiệm vụ chi cho một cấp chính quyền là không khả thi. Một số nhiệm vụ cần được ít nhất hai cấp chính quyền chia sẻ thực hiện, như trong trường hợp giáo dục cơ sở hay chăm sóc sức khỏe ban đầu (song nếu giao cho quá nhiều cấp thực hiện một nhiệm vụ sẽ làm suy giảm tính thống nhất cũng như khả năng giải trình). Một cách thức để đưa tính rõ ràng minh bạch vào sự cùng chịu trách nhiệm nêu trên là quy định rõ trong luật về giao thẩm quyền về điều hành quản lý, cấp vốn và trong thực thi trách nhiệm. Chẳng hạn trong trường hợp giáo dục cơ sở, cần nêu rõ (các) cấp cơ quan quản lý có thẩm quyền điều hành quản lý (như đặt ra một số tiêu chuẩn v.v), ở đây là Bộ Giáo dục hay Hội đồng nhân dân; (các) cấp có trách nhiệm cấp ngân sách cho dịch vụ đó và cấp có trách nhiệm trực tiếp thực thi hay cung cấp dịch vụ. Thông tin loại này còn chưa có ở Việt Nam.

6.17. Một trong những vấn đề gai góc nhất liên quan đến phân công nhiệm vụ chi là giải quyết nhu cầu chi đầu tư của chính quyền các cấp dưới trung ương. Có một cách tiếp cận mà một số quốc gia làm là giữ lại mọi khoản chi đầu tư ở cấp trung ương. Về cơ bản, giải pháp này là không đúng đắn bởi nó dẫn đến những quyết định không hiệu quả với việc ít đáp ứng được nhu cầu thực tế. Điều này cũng làm cho chính quyền địa phương không mấy quan tâm tới kết cấu hạ tầng do trung ương xây dựng và không duy tu bảo dưỡng những công trình này. Nhìn chung, chính quyền các cấp từ tỉnh trở xuống cần phải chịu trách nhiệm đối với những công trình hạ tầng mà họ cần để từ đó cung cấp các dịch vụ công trong phạm vi trách nhiệm của mình. Nguyên tắc này dường như đã được Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 chấp nhận. Trên thực tế, nhiệm vụ chi cụ thể phân cho chính quyền thị xã và thành phố thuộc tỉnh là chi đầu tư cho các công trình hạ tầng như trường công, hệ thống chiếu sáng, cung cấp và thoát nước, giao thông đô thị và các công trình hạ tầng công cộng khác (Điều 34).

6.18. Tuy nhiên, phần lớn chính quyền cấp huyện và xã luôn thiếu ngân sách để nâng cấp và xây mới cơ sở hạ tầng. Một nhiệm vụ quan trọng của Chính phủ sẽ là nghiên cứu cách thức huy động các nguồn lực cần thiết cho việc đáp ứng nhu cầu vốn cho cơ sở hạ tầng này. Như đã nêu trên, một phần giải pháp có thể là chính quyền địa phương huy động vốn để đầu tư vào cơ sở hạ tầng dưới sự giám sát và tuân theo những quy tắc chặt chẽ.²³

²³ Ví dụ, năm 1994 Chính phủ đã cho phép thành phố Hồ Chí Minh phát hành trái phiếu để làm đường.

6.19. Một vấn đề nữa Chính phủ cần đánh giá trong lĩnh vực này là thiếu sự duy tu bảo dưỡng cần thiết đối với cơ sở hạ tầng. Nhiều công trình công cộng như trạm y tế, trường học, đường giao thông và hệ thống thủy lợi trên khắp cả nước được coi là đang trong tình trạng hư hỏng nghiêm trọng. Vào thời điểm này, không thể xác định rõ nguyên nhân đến đâu là do thiếu kinh phí, nguyên nhân đến đâu là do tách biệt ngân sách chi thường xuyên và chi đầu tư.

Khuyến nghị

6.20. Trước hết, Chính phủ nên giám sát và đánh giá tác động đối với việc giao cho cấp tỉnh quyền chủ động phân cấp quản lý ngân sách cho cấp huyện và xã. Trọng tâm cần được đặt vào việc tìm hiểu ảnh hưởng của sự tự chủ hơn mà tỉnh được hưởng thêm đến việc thực hiện mục tiêu của Chính phủ là nâng cao hiệu năng chung của chi tiêu công và phân bổ nguồn lực công một cách công bằng. Tuy thuộc vào các phát hiện, Chính Phủ cần xem xét việc đưa vào thực hiện một cơ cấu tài chính mang tính pháp định, đưa ra các yêu cầu rõ ràng hơn trong phân cấp quản lý ngân sách giữa cấp tỉnh với huyện và xã.

6.21. Thứ hai, cần nâng cao năng lực hành chính của chính quyền địa phương bằng cách tiến hành thực hiện các chương trình nâng cấp và duy trì các năng lực kỹ thuật và hành chính thiết yếu tại các huyện và xã.

6.22. Thứ ba, cần nghiên cứu sự cần thiết trong tương lai dài hạn hơn qui định nhiệm vụ chi cụ thể cho các huyện và xã và sự cần thiết cho phép giao các nhiệm vụ chi không đối xứng ở các cấp này nhằm điều chỉnh theo năng lực hành chính khác nhau của các huyện và xã.

6.23. Thứ tư, Chính phủ cần ban hành các quy định nhằm củng cố sự phối hợp giữa các cấp chính quyền và sự điều phối giữa các cơ quan cùng chia sẻ một nhiệm vụ chi nhất định ở các cấp chính quyền khác nhau và tạo điều kiện thuận lợi cho khu vực tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ công.

Phân cấp nguồn thu

Cơ chế giao nhiệm vụ thu hiện nay

6.24. Cả Luật Ngân sách nhà nước năm 1996 và 2002 đều phân biệt ba loại nguồn thu: nguồn thu được giao 100% cho ngân sách trung ương, nguồn thu được giao 100% cho ngân sách địa phương và nguồn thu được phân chia theo tỷ lệ giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Đối với phân cấp nhiệm vụ thu, sự khác nhau cơ bản giữa luật năm 1996 và 2002 là trong khi luật năm 1996 nêu qui định cụ thể nhiệm vụ thu cho tất cả 4 cấp chính quyền, Luật năm 2002 cho phép chính quyền tỉnh được quyền giao nhiệm vụ thu cho các huyện và xã.²⁴

²⁴ Nhưng Điều 34 của Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 đưa ra một số nguyên tắc chung và các tiêu chuẩn tối thiểu các tỉnh phải tuân trong quyết định giao nhiệm vụ thu cho chính quyền cấp dưới.

6.25. Nguồn thu ngân sách trung ương được hưởng 100% gồm thuế xuất nhập khẩu, VAT và thuế tiêu thụ đặc biệt với một số hàng hóa nhập khẩu, thuế và các khoản thu khác từ dầu khí và thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành. Nguồn thu ngân sách địa phương hưởng 100% bao gồm thuế nhà đất, thuế tài nguyên thiên nhiên phi dầu khí, thuế môn bài, thuế chuyên quyền sử dụng đất, tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, thu từ cho thuê và bán nhà thuộc sở hữu nhà nước, lệ phí trước bạ và phần lớn các loại phí khác.

6.26. Nguồn thu được phân chia theo tỷ lệ giữa chính quyền trung ương và địa phương bao gồm thu VAT ngoại trừ VAT đối với hàng nhập khẩu, thuế thu nhập doanh nghiệp ngoại trừ các đơn vị hạch toán toàn ngành, thuế thu nhập cá nhân, thuế tiêu thụ đặc biệt từ hàng hoá, dịch vụ trong nước và phí xăng dầu. "Tỷ lệ phân chia nguồn thu" được xác định trên cơ sở tổng thu từ nguồn thu mà ngân sách địa phương được hưởng 100% và tổng số chi NSDP tính theo định mức phân bổ.

6.27. Luật Ngân sách nhà nước không nêu rõ tỉ lệ phân chia nguồn thu giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương mà giao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định ổn định trong thời kỳ từ 3 đến 5 năm. Tại từng tỉnh, các loại thuế được phân chia sử dụng chung một tỉ lệ phân chia. Tỉ lệ này thay đổi ở các tỉnh khác nhau và được tính toán trong quá trình xây dựng ngân sách vào đầu thời kỳ ổn định ít nhất là ba năm. Trước khi Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 có hiệu lực, các loại thuế được phân chia bao gồm VAT, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân và thuế chuyển lợi nhuận ra nước ngoài. Luật năm 2002 ra đời đã đưa thêm thuế tiêu thụ đặc biệt thu từ hàng hoá, dịch vụ trong nước và phí xăng dầu vào danh mục thuế phân chia.²⁵

6.28. Việt Nam có một phương thức phân chia nguồn thu khác với nhiều quốc gia trên thế giới. Như đã nêu trên, tỉ lệ phân chia nguồn thu đối với tất cả các loại thuế phân chia là cùng một tỷ lệ, nhưng tỉ lệ này lại khác nhau giữa các tỉnh. Ngoài ra, tỉ lệ phân chia nguồn thu còn phụ thuộc vào công thức tính toán. Công thức này căn cứ vào chênh lệch giữa nhu cầu chi tiêu (tính theo định mức) và khả năng thu. Trong thời kỳ ổn định kết thúc vào năm 2003, tỉ lệ phân chia (vẫn được áp dụng đối với mọi loại thuế phân chia) cho một nhóm 56 tỉnh là 100%. Đối với 5 tỉnh khác, tỷ lệ phân chia đã được nâng lên trong thời kỳ từ 1996 đến 2003 và hiện ở mức từ 24% đến 53%.²⁶ Trong thời kỳ ổn định tiếp theo từ năm 2004, do nguồn thu phân chia cho ngân sách địa phương được tăng lên nên nhóm tỉnh được tỷ lệ phân chia 100% nguồn thu chỉ còn 49 tỉnh.

²⁵ Chia sẻ số thu giữa tỉnh và cấp dưới (huyện, xã) cho những loại thuế này do cấp tỉnh quyết định.

²⁶ Mức tăng chung trong tỉ lệ phân chia trong thời kỳ 2001-2003 là nhằm chi trả cho việc tăng lương cho công chức. Hai loại thu bổ sung (thuế tiêu thụ đặc biệt và lệ phí xăng dầu) - được đưa vào danh sách các loại thuế phân chia trong Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 và có hiệu lực từ năm tài chính 2004 sẽ tăng số tỉnh có "thặng dư" từ 5 lên 15.

6.29. Ở Việt Nam, công tác thu thuế được tổ chức tập trung. Tổng cục Thuế thu mọi khoản thuế nội địa thông qua hệ thống cơ quan thuế nằm ở từng tỉnh và huyện, trong khi Tổng cục Hải quan thu các loại thuế xuất nhập khẩu. Chỉ một số loại phí và lệ phí nhỏ là do các cơ quan tài chính và cơ quan cung cấp dịch vụ thu. Cơ chế này có nhiều ưu điểm: đơn giản hóa việc quản lý quỹ ngân sách, tạo điều kiện thực hiện nhất quán chính sách thuế trong cả nước.

6.30. Một vấn đề phát sinh đối với hệ thống thu thuế tập trung là nguy cơ không có động lực khuyến khích cán bộ các cơ quan trung ương huy động nguồn thu và thực hiện thu thuế tại địa phương. Nhưng tại Việt Nam, hiện cơ quan thuế địa phương chịu sự quản lý song trùng của cơ quan thuế trung ương và chính quyền địa phương. Như vậy, quan chức của tỉnh và địa phương có thể tác động đáng kể đến quyết định và hoạt động của cơ quan thuế.²⁷ Vai trò quan trọng của động cơ thúc đẩy công tác thu thuế tại địa phương có thể được thực hiện qua việc để cho chính quyền địa phương giữ lại một phần số thu vượt dự toán. Phần “vượt thu” được giữ lại này không chỉ gồm số thu từ thuế địa phương được hưởng 100% mà còn được thưởng từ phần vượt thu khoản NSTW được hưởng đối với các sắc thuế được phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương.²⁸ Tỷ lệ thưởng hiện nay là 100% đối với Hà Nội, 79% đối với thành phố Hồ Chí Minh, các tỉnh thành khác tỷ lệ tối đa là 30%.

6.31. Tình hình thu thuế từ các nguồn khác nhau của các chính quyền địa phương trong năm 2002 (năm gần nhất có số liệu) được thể hiện trong Bảng 6.2. Số liệu cho thấy sự khác biệt đáng kể về khả năng thu thuế giữa các tỉnh. Thành phố Hồ Chí Minh dẫn đầu cả nước với số thu 2.113.000 đồng/đầu người trong khi tỉnh Hà Nam đứng cuối danh sách (439.000 đồng/đầu người). Như vậy bội số là gần 5 lần.

6.32. Đối với (tổng) thu ngân sách nhà nước (gồm ngân sách của trung ương và các địa phương), ngân sách địa phương chiếm 25% trong năm 2002.²⁹ Trong thời kỳ 1997–2002, tỷ lệ này dao động nhẹ xung quanh 25% (xem Bảng 6.3). Dự kiến là số thu ngân sách địa phương sẽ tăng nhanh hơn ngân sách trung ương và tới cuối năm 2004 khoảng 30% thu ngân sách nhà nước là ngân sách địa phương.³⁰

²⁷ Chẳng hạn, việc chính quyền tỉnh thưởng cho cơ quan thu thuế cùng cấp do thu thuế có hiệu quả là bất thường. Chính quyền tỉnh cũng thường cung cấp thiết bị văn phòng, văn phòng và các tiện nghi khác cho thanh tra thuế và các quan chức khác trong cơ quan thu thuế của chính quyền trung ương.

²⁸ Hệ thống khuyến khích này là một giải pháp thực tế đã đóng góp vào việc tăng thu ở các địa phương và làm giảm nhu cầu thành lập các cơ quan thuế địa phương, như đã được thực hiện ở Trung Quốc. Nhưng hệ thống đó cũng có những vấn đề cần giải quyết, chẳng hạn xu hướng dự tính số thu trong ngân sách để xuất thấp hơn thực tế.

²⁹ Dĩ nhiên con số này không tính trợ cấp của chính quyền trung ương cho cấp tỉnh.

³⁰ Xu hướng này, không nghi ngờ gì nữa, sẽ được củng cố bởi hai loại thuế mới là thuế tiêu thụ đặc biệt và lệ phí xăng dầu được đưa vào danh sách các loại thuế phân chia từ năm 2004.

Bảng 6.2: Nguồn thu của chính quyền tỉnh (tổng và theo đầu người) trong năm 2002

	Tổng (đán số trung bình)	Tổng thu của chính quyền địa phương	Tổng thu của chính quyền địa phương theo đầu người	Từ thuế giao 100% cho địa phương	Từ thuế giao 100% cho địa phương trên đầu người	Thuế được phân chia	Thuế được phân chia theo đầu người	Thu từ trợ cấp	Thu từ trợ cấp trên đầu người
	Người	Triệu đồng	Nghìn đồng/người	Triệu đồng	Nghìn đồng/người	Triệu đồng	Nghìn đồng/người	Triệu đồng	Nghìn đồng/người
Tổng	80.544.424	65.822.571	53.174	15.809.861	10.083	14.375.167	10.193	34.277.544	32.899
Tối đa	5.446.750	7.560.202	2.095	4.607.815	846	2.195.020	1.378	1.798.383	1.753
Tối thiểu	292.757	422.105	443	29.231	37	11.941	29	215.737	139
Trung bình	1.320.400	1.079.059	852	259.178	154	241.560	167	578.320	531
Hệ số biến đổi	0,63	0,94	0,45	2,29	1,01	1,53	1,20	0,47	0,61

Người: Bộ Tài chính.

Bảng 6.3: Kết quả phân cấp thu chi ngân sách tại Việt Nam

(Đơn vị: tỉ đồng)

	1997	1998	1999	2000	Trung bình 1996- 2000	2001	2002	Dự kiến 2003	Kế hoạch 2004
1. Thu									
Trong đó: thu ngân sách địa phương	19.264	20.280	19.571	22.269	19.827	25.463	30.545	38.683	44.743
Tỉ lệ trong tổng thu	29,5	28,7	24,9	24,5	27,1	24,5	25,1	27,3	30
Tỉ lệ tăng trưởng (năm trước = 100%)									
- Thu ngân sách trung ương	4,8	8	11,2	15,6	10,2	14,4	17,3	16,6	5,2
- Thu ngân sách địa phương	8,5	5,3	- 3,5	13,8	8,3	14,3	20	26,6	15,7
2. Chi									
Trong đó: chi của địa phương	78.057	81.995	95.972	108.961	87.105	129.773	148.208	177.150	187.670
Tỉ lệ trong tổng chi	35,9	38,8	40,7	41,3	37,9	43,2	43,6	37,4	35,8
- Tỉnh cả đầu tư phát triển	7.499	9.424	14.129	14.557	10.345	20.112	24.147	20.786	20.708
Cộng chi thường xuyên	20.540	22.203	24.806	30.346	23.065	36.070	39.627	45.468	43.981
Tỉ lệ tăng trưởng (năm trước = 100%)									
- Chi ngân sách trung ương	10,7	5,0	17,0	13,5	10,9	19,1	14,2	19,5	5,9
- Chi của địa phương	19,1	13,4	22,7	15,5	17,1	24,3	15,2	2,6	1,4
3. Tỉ lệ giữa chi đầu tư và chi thường xuyên của địa phương	93,8	91,3	78,9	73,4	89,2	70,6	77,1	85,1	101,7
4. Trợ cấp bổ sung từ ngân sách trung ương	9,964	12.290	20.510	26.601	15.345	23.553	35.278	38.040	35.048
Tỉ lệ tăng trưởng	35,4	23,3	66,9	29,7	31,9	- 11,5	49,8	7,8	- 7,9
Tỉ lệ trong tổng chi	35,5	38,6	52,5	59,0	42,1	42,0	54,6	57,4	52,2

Những vấn đề chính sách quan trọng

6.33. Vấn đề thứ nhất liên quan đến phân cấp nhiệm vụ thu ở Việt Nam là chính quyền địa phương không có quyền tự chủ đáng kể về quyết định các khoản thu. Hình thức tự chủ duy nhất hiện nay là thẩm quyền qui định mức thu một số loại phí như học phí và phí dịch vụ vệ sinh. Tự chủ về thuế là một vấn đề gai góc đối với nhiều Chính phủ, nhất là Chính phủ trong chế độ chính trị nhất thể. Thường có lực cản chính trị đối với việc giao quyền đánh thuế cho địa phương và nhiều Chính phủ cho rằng để đối xử công bằng với các công dân, cần có một hệ thống thuế thống nhất trên toàn quốc. Tuy nhiên, lợi ích của phân cấp về ngân sách trong tăng hiệu quả chi tiêu có thể thu được khi chính quyền các địa phương có trách nhiệm và đáp ứng các nhu cầu cũng như ưu tiên của người nộp thuế. Có thể cho rằng một cách thức hiệu quả để nâng cao trách nhiệm giải trình và khả năng đáp ứng về mặt ngân sách là giao cho chính quyền các địa phương một mức độ tự chủ nào đó về thuế, tương ứng với tiềm năng về nguồn lực và khả năng quản lý.

6.34. Ngược lại, không phải mọi hình thức tự chủ về thuế đều cần thiết. Chẳng hạn, việc cho phép chính quyền địa phương đưa ra các loại thuế của riêng họ hay thay đổi cơ cấu thuế hiện tại có thể phản tác dụng đối với nền kinh tế thị trường. Điều này có thể tạo ra cạnh tranh về thuế và tạo ra rào cản đối với luân chuyển hàng hóa và dịch vụ. Hình thức đơn giản và hiệu quả nhất của tự chủ về thuế là cho phép chính quyền địa phương lựa chọn thuế suất cho ít nhất một nguồn thu quan trọng, có thể là trong phạm vi một khung thuế suất do Quốc hội quy định.³¹

6.35. Còn một nhóm vấn đề thứ hai liên quan đến cơ chế phân chia nguồn thu hiện hành. Hiện nay, số thu được phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương dựa theo địa điểm mà thuế thực sự được thu (“nguyên tắc về nguồn gốc”). Điều này làm nảy sinh những rắc rối về tính công bằng, đặc biệt là trong thuế VAT và thuế lợi tức doanh nghiệp. Đối với VAT, loại thuế này có thể được ghi có và ghi nợ ở những địa phương nơi doanh nghiệp có trụ sở chính, không nhất thiết phải là nơi thuế được thu. Như vậy những thành phố lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và một số tỉnh có công nghiệp phát triển hơn sẽ được lợi. Sử dụng nguyên tắc nguồn gốc trong chia sẻ VAT cũng có thể dẫn đến bảo hộ thị trường do tạo ra những hàng rào phi tự nhiên đối với thương mại trong nước.

6.36. Giải pháp cho vấn đề này là khá phức tạp. Một số quốc gia lựa chọn phương thức tập trung hóa VAT, nhiều nước khác thay vào đó lại sử dụng công thức trực tiếp để tính toán phân chia VAT, chẳng hạn dựa vào phân chia theo đầu dân. Trong trường hợp thuế thu nhập công ty, phân chia dựa vào nguồn gốc cũng gặp phải nhiều vướng mắc. Một số quốc gia phân chia thuế này với chính quyền tại địa phương nơi doanh nghiệp hoạt động, sử dụng một công thức chia phần

³¹ Giao cho địa phương một mức độ tự chủ có ý nghĩa là cách thức đơn giản và hiệu quả nhất để giải quyết vấn đề mất cân đối theo chiều dọc (khoảng cách giữa nhiệm vụ chi và kinh phí cấp cho chính quyền địa phương các cấp).

(chẳng hạn, bình quân gia quyền của một số yếu tố, gồm lao động, doanh số và cả tài sản của các doanh nghiệp tại địa phương so với của cả nước). Việc phân chia thuế thu nhập cá nhân tại địa phương cũng có nhiều vướng mắc tại đô thị, nơi người lao động sinh sống tại một đơn vị hành chính và làm việc tại một nơi khác, như trường hợp ở thành phố Hồ Chí Minh và tỉnh Bình Dương. Vấn đề cơ bản ở đây là thuế thu nhập cá nhân (hay một phần thuế này) cần được đóng ở nơi cư trú bởi đó là nơi người nộp thuế sử dụng hầu hết các dịch vụ công.

6.37. Việc Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 không còn quy định rõ nguồn thu đối với cấp huyện và xã mang lại cho cấp tỉnh sự tự chủ linh hoạt về ngân sách và khả năng thích ứng với các tình huống đặc biệt có thể xảy ra trên địa bàn tỉnh. Điều này có thể cho phép phân cấp mạnh hơn trường hợp có quy định cụ thể nhiệm vụ thu. Nhưng thiếu phân cấp cụ thể nhiệm vụ thu cũng gây khó dễ cho chính quyền cấp dưới như làm mất tự chủ về nguồn thu của họ và làm giảm sự chắc chắn và tính dự đoán được số thu. Tác động tiêu cực lên tính chắc chắn và dự đoán được này phần nào được giải quyết nhờ áp dụng nguyên tắc "thời kỳ ổn định".

Khuyến nghị

6.38. Trước hết, Chính phủ cần nghiên cứu tính khả thi của việc nâng cao tính tự chủ về thu của cấp tỉnh trong trung hạn, với lợi ích của việc giải quyết sự mất cân bằng theo chiều dọc (giữa các cấp chính quyền) hiện nay và quan trọng hơn là việc tăng hiệu năng và trách nhiệm giải trình của ngân sách các địa phương. Tự chủ về thuế ở địa phương cần được gắn với lựa chọn các mức thuế suất (có thể là trong một khung do Quốc hội quy định) của một danh sách cố định các sắc thuế của tỉnh/địa phương với cơ sở thuế chung trên toàn quốc. Mặc dù Chính phủ nên xem xét cân trọng vấn đề này, sự lựa chọn hiển nhiên nhất - cho chính quyền địa phương được hưởng một mức độ tự chủ về thuế nhất định sẽ dẫn đến việc xây dựng một mức thuế phụ thu cố định cho thuế thu nhập cá nhân cho chính quyền các tỉnh áp dụng. Chính phủ cũng nên xem xét tính khả thi của việc sử dụng thuế phụ thu hay phụ thu đối với thuế tiêu thụ đặc biệt đánh vào rượu và thuốc lá. Lựa chọn có thể là tốt nhất cho việc xây dựng sự tự chủ về thuế ở cấp huyện và xã là xem xét thực thi một sắc thuế bất động sản hiện đại, một loại thuế đối với xe gắn máy và phụ thu đánh vào điều kiện cơ sở hạ tầng khá lên.³²

6.39. Thứ hai, vì mục tiêu dài hạn hơn, Chính phủ cần thăm dò các cách thức cải thiện việc chia số thu từ các loại thuế phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách các tỉnh: trong trường hợp VAT, chia một khoản như nhau trên cơ sở đầu người, hay theo tỉ lệ với ước tính về tiêu dùng cuối cùng tại mỗi địa phương. Đối với thuế lợi tức, việc chia số thu sẽ được thực hiện thông qua sử dụng một

³² Khoản thu cuối cùng này là phụ thu đối với thuế bất động sản mà chính quyền địa phương có thể phê chuẩn trong phạm vi quyền hạn của mình, thu một lần hay trong nhiều năm, đánh vào những lợi ích mà một số chủ hộ trực tiếp được hưởng từ các đầu tư nhằm cải thiện tình hình chiếu sáng đường phố, vỉa hè v.v.

công thức dựa trên phân bố về địa lý bảng lương của doanh nghiệp, cũng như khi đã có sẵn thông tin thì có thể dựa trên phân bố địa lý của tài sản và/hoặc doanh thu. Chính phủ cũng sẽ xem xét áp dụng nguyên tắc phân chia doanh thu thuế thu nhập cá nhân với chính quyền các huyện và xã theo địa điểm cư trú của người lao động, nơi mọi dịch vụ tại địa phương được sử dụng.

6.40. Thứ ba, Chính phủ cần giám sát và đánh giá việc không qui định cụ thể cách thức giao nguồn thu cho cấp huyện và xã vận hành như thế nào và các lợi ích hay bất cập mà cách thức này mang lại cho chính quyền các cấp dưới tỉnh. Tùy thuộc vào kết quả giám sát – đánh giá, Ngân hàng Thế giới khuyến nghị Chính phủ có thể xem xét qui định nhiệm vụ thu cụ thể cho từng cấp ngân sách chính quyền địa phương thông qua sửa đổi Luật Ngân sách nhà nước năm 2002.

Hệ thống điều hòa

Hệ thống điều hòa hiện nay

6.41. Không có hệ thống tài chính được phân cấp nào từng đạt được sự cân bằng hoàn hảo giữa các nhiệm vụ chi và thu. Như mọi quốc gia áp dụng phân cấp, tại Việt Nam cũng có mất cân đối ngân sách. Nguyên nhân của mất cân đối theo chiều ngang có thể là sự khác biệt về hoạt động kinh tế tại các địa phương, sự giàu có hay những nguồn lực thiên phú, hoặc khác biệt trong nhu cầu bởi các khác biệt cả về chi phí cung cấp dịch vụ (giữa miền núi và miền duyên hải) lẫn nhân khẩu học (các nhóm dân cư có những nhu cầu khác nhau). Mất cân đối theo chiều ngang có thể tăng lên do những trở ngại về vật chất và về thể chế đối với di dân hay sự luân chuyển vốn giữa các tỉnh và do chính sách của Chính phủ trong việc ưu tiên cho một số vùng hơn những vùng khác. Thông thường, để đo lường sự mất cân đối ngân sách theo chiều ngang người ta so sánh giữa khả năng thu ngân sách và nhu cầu chi tiêu.

6.42. Mất cân đối theo chiều ngang và chiều dọc nhìn chung ở các quốc gia khác được giải quyết thông qua hệ thống điều hòa. Tuy nhiên, hệ thống điều hòa còn được chính quyền trung ương sử dụng khi theo đuổi các mục tiêu khác, như các ưu tiên quốc gia trong các ngành đặc biệt hay giải quyết các vấn đề liên địa phương. Hệ thống điều hòa của Việt Nam, mặc dù không giống các hệ thống thông thường khác, nhưng có một vai trò trọng yếu đối với kết quả cuối cùng của phân cấp.

6.43. Hệ thống bổ sung cân đối là cách thức phổ biến để giải quyết sự mất cân đối ngân sách giữa các địa phương. Như đã nêu ở trên, Việt Nam có một hệ thống trợ cấp điều hòa (“bổ sung cân đối”), đóng vai trò quan trọng trong việc làm giảm đáng kể tình trạng chênh lệch giữa các địa phương. Tuy nhiên, không phải mọi mất cân đối đều được giải quyết sau khi trợ cấp được thực hiện. Như trình bày trong Bảng 6.2, sau khi thực hiện bổ sung cân đối sự chênh lệch lớn về ngân sách nhà nước phát sinh từ thuế phân chia (hệ số biến thiên số thu bình quân đầu người là 1,21 và chênh lệch giữa giá trị bình quân đầu người cao nhất và thấp nhất là 47

lần) và từ thuế địa phương hưởng 100% (hệ số biến thiên số thu bình quân đầu người là 0,86 và chênh lệch giữa giá trị bình quân đầu người cao nhất và thấp nhất là 20 lần) đã giảm đáng kể. Tổng số thu bình quân đầu người (cũng nêu trong Bảng 6.2), bao gồm cả nguồn thu từ các khoản trợ cấp, có hệ số biến thiên là 0,42 và chênh lệch giữa giá trị bình quân đầu người cao nhất và thấp nhất chỉ ở dưới mức 5 lần. Như vậy, mặc dù đã điều hoà được đáng kể, song mức chênh lệch vẫn còn khá lớn.

Bổ sung cân đối

6.44. Bổ sung cân đối của ngân sách trung ương cho ngân sách từng tỉnh tại Việt Nam được thiết kế nhằm tăng năng lực tài chính của các tỉnh nghèo. Chúng là những khoản bổ sung không điều kiện, được xác định dựa vào công thức và có giá trị danh nghĩa không thay đổi trong thời kỳ ổn định (kéo dài từ 3 đến 5 năm) như quy định của Luật Ngân sách nhà nước. Hệ thống bổ sung cân đối hiện nay ở Việt Nam thể hiện sự cải thiện lớn so với hình thức bổ sung “bù đắp chênh lệch” được thoả thuận tùy theo trường hợp trước đây. Một cải tiến quan trọng được ghi nhận trong phương pháp luận công khai hay “công thức” được sử dụng để tính tổng bổ sung, giúp giảm bớt vai trò của sự mặc cả và làm cho các kết quả khách quan hơn.³³ Công thức này sử dụng khoản chênh lệch giữa dự tính nhu cầu chi tiêu và khả năng về nguồn thu. Dự tính các khoản thu của chính quyền cấp tỉnh do cục thuế của tỉnh xác định dựa trên cơ sở số thu thực tế trong các năm trước, có tính đến thay đổi trong chính sách thuế được áp dụng trong năm kế hoạch và dự kiến tăng trưởng kinh tế trong năm. Nhu cầu chi tiêu của chính quyền tỉnh được xác định dựa vào hệ thống định mức phân bổ ngân sách và phải bao gồm mọi khoản chi thường xuyên (lương, vận hành và duy tu bảo dưỡng v.v) và (một lượng tối thiểu) chi đầu tư. Định mức được điều chỉnh cho các vùng khác nhau tùy thuộc vào yếu tố địa lý và mức độ xa xôi.³⁴

6.45. Một cải tiến nữa so với hình thức trợ cấp “bù đắp chênh lệch” được thoả thuận theo trường hợp là việc bổ sung được cố định trong thời kỳ ổn định từ ba đến năm năm. Điều này đặc biệt có ý nghĩa trong ngăn chặn việc các chính quyền tỉnh mất động lực huy động nguồn thu cũng như trong tăng tính ổn định và chắc chắn. Nhìn chung, đối với cấp dưới, các tỉnh triển khai một hệ thống bổ sung cân đối tương tự như hệ thống trung ương áp dụng cho tỉnh. Tuy nhiên, giữa tỉnh và các cấp thấp hơn, các tỉnh thường quy định định mức phân bổ ngân sách của mình, và do đó tự xác định mức bổ sung.

³³ Cần lưu ý rằng về mặt lý thuyết công thức xác định bổ sung cân đối cho các tỉnh nghèo cũng chính là công thức để xác định tỷ lệ phân chia đối với các tỉnh giàu đã được thảo luận ở phần phân cấp nhiệm vụ thu nêu trên.

³⁴ Trước Luật Ngân sách nhà nước năm 1996, không có định mức trợ cấp ngân sách và nhu cầu chi tiêu được thoả thuận với từng tỉnh. Luật năm 1996 nêu nhưng không làm rõ các định mức trợ cấp ngân sách. Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 đưa ra một công thức trợ cấp dựa trên các định mức trợ cấp rõ ràng.

Bổ sung có mục tiêu

6.46. Theo Điều 29 của Nghị định 60/2003/NĐ-CP ngày 6/6/2003, có một số loại hình bổ sung có mục tiêu tại Việt Nam. Trong loại hình thứ nhất, phải kê đến bổ sung để thực hiện các “Chương trình mục tiêu quốc gia”, chẳng hạn đầu tư cho các xã nghèo, trồng lại rừng, hoặc cho nhiều chương trình quốc gia về y tế, giáo dục. Gọi là Chương trình mục tiêu quốc gia bởi chúng là công cụ then chốt qua đó Chính phủ có thể đảm bảo thực hiện những mục tiêu quan trọng của quốc gia ở cấp địa phương trong một hệ thống được phân cấp về tài chính.

6.47. Cũng có những bổ sung có mục tiêu được thiết kế riêng cho một tỉnh nhất định. Khác với chương trình mục tiêu quốc gia, chương trình mục tiêu đặc biệt thường được thực hiện từ đề xuất của tỉnh hưởng lợi và, sau khi tham vấn Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch Đầu tư, chương trình loại này cần được Quốc hội phê chuẩn để đưa vào ngân sách hàng năm.

6.48. Loại hình bổ sung có mục tiêu thứ ba là bổ sung để thực hiện các dự án kinh tế-xã hội có ý nghĩa quan trọng theo hình thức “đối ứng”, trong đó chính quyền trung ương chỉ hỗ trợ một phần chi phí dự án, phần còn lại sẽ do ngân sách địa phương đảm nhiệm, hình thức này chưa phổ biến lắm. Nhưng gần đây, Chính phủ bắt đầu sử dụng hình thức này. Chẳng hạn Chính phủ vừa đồng ý hỗ trợ 50% chi phí xây dựng một tỉnh lỵ tại Hải Phòng.

6.49. Một loại hình bổ sung có mục tiêu nữa là bổ sung khẩn cấp. Về bản chất, các khoản bổ sung này rõ ràng không thể ghi thành một mục cụ thể trong các ngân sách hàng năm. Những nguồn tài chính này chủ yếu được lấy từ dự phòng của Chính phủ và được đưa vào quyết toán cuối năm.

Bổ sung vốn đầu tư

6.50. Việt Nam không có một hệ thống bổ sung về đầu tư tách biệt rõ ràng. Phần lớn tiền chính quyền địa phương có thể sử dụng cho đầu tư vào cơ sở hạ tầng là từ bổ sung cân đối, mặc dù một phần bổ sung có mục tiêu (như trong Chương trình xây dựng trường học) cũng được dành để đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Vốn cho đầu tư phát triển được gộp trong bổ sung cân đối bằng cách nhân tổng nhu cầu chi trong tính toán bổ sung cân đối với một tỷ lệ phần trăm. Quốc hội quy định tỷ lệ phần trăm chi cho đầu tư trong tổng ngân sách. Đối với năm 2004, tỷ lệ này được cố định ở mức trung bình vào khoảng 28% tổng ngân sách, tỉ lệ cụ thể từng tỉnh là theo quyết định của HĐND. Số tiền đó (trên nguyên tắc là dành cho đầu tư phát triển) là không điều kiện cũng như phần còn lại của bổ sung cân đối và các tỉnh có thể sử dụng chúng cho bất kỳ mục đích nào ngoài đầu tư phát triển.

Những vấn đề chính sách quan trọng

6.51. Không như các nước khác, ở Việt Nam việc xác định mức bổ sung cân đối ngân sách được kết hợp với hệ thống phân chia nguồn thu từ thuế. Mặc dù có

những điểm khác biệt này, hệ thống các khoản điều hòa đã hoạt động khá tốt. Tuy nhiên, vẫn có một số vấn đề cần phải được cải thiện.

6.52. Thứ nhất, trong trường hợp bổ sung có mục tiêu, đã tồn tại khả năng thoả thuận và điều chỉnh bất thường khi tính toán nhu cầu chi tiêu, trong khi tình hình đòi hỏi phải có một phương thức tiếp cận hoàn toàn khách quan.³⁵ Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 đã có một cải cách yêu cầu trợ cấp có mục tiêu phải được Quốc hội phê chuẩn để thông qua đó kiểm tra chéo những thoả thuận như vậy. Tuy nhiên, vẫn chưa có hệ thống định mức phân bổ ngân sách chi đầu tư.

6.53. Một vấn đề nữa trong ước tính nhu cầu chi tiêu là mặc dù đã có những tiến bộ đáng kể có được nhờ áp dụng các định mức phân bổ ngân sách theo đầu người trong tính toán nhu cầu chi tiêu giữa cấp trung ương với tỉnh, một số tỉnh vẫn sử dụng những định mức vật chất đã lỗi thời (như số lượng cán bộ) trong đo lường nhu cầu chi tiêu của huyện và xã. Những định mức như vậy tạo ra các động lực không tốt trong quyết định chi tiêu.

6.54. Về xác định số thu, trong tính toán bổ sung cân đối yếu tố thoả thuận dường như vẫn còn. Dự tính số thu có xu hướng can trọng, không cho phép tính toán một cách đầy đủ khả năng thu thêm của các tỉnh có điều kiện kinh tế hơn. Điều này phản ánh việc thiếu một hệ thống định mức thu hay một phương pháp luận đáng tin cậy để ước tính số thu.

6.55. Có một nhóm vấn đề nữa liên quan đến cơ chế bổ sung có mục tiêu là cho đến nay, bổ sung có mục tiêu chủ yếu chỉ mới có dưới dạng những khoản phân bổ ngân sách đặc biệt từ phía NSTW. Một nhiệm vụ quan trọng trước mắt của Chính phủ là xây dựng một chương trình đầy đủ các loại bổ sung có mục tiêu có đối ứng một phần và không có đối ứng cả cho chi đầu tư và chi thường xuyên, dựa vào những chính sách ngành đã được xác định rõ ràng với các bộ quản lý ngành đóng vai trò thiết kế và giám sát. Riêng với bổ sung vốn đầu tư, có lẽ cần được xác định mục tiêu rõ ràng hơn thông qua việc tính đến chỉ số nghèo nàn về cơ sở vật chất giữa các địa phương.

Khuyến nghị

6.56. Trong ngắn hạn, Chính phủ cần nâng cấp hệ thống tính toán bổ sung cân đối hiện tại thông qua bổ sung thêm các định mức thu rõ ràng hơn, dựa vào các năng lực dự báo số thu tốt hơn và ban hành các định mức minh bạch cho phân bổ ngân sách chi đầu tư.

6.57. Chính phủ cần cân nhắc cải cách hệ thống điều hòa ở Việt Nam theo 2 nhóm công việc bổ sung cho nhau: Thứ nhất, nâng cấp phương pháp luận về “bổ sung cân đối” hiện tại thành một hệ thống tính toán bổ sung cân đối hoàn toàn theo

³⁵ Những điều chỉnh nhìn chung được thực hiện nhằm đạt được mức công bằng lớn hơn, như ưu tiên miền núi, hoặc điều chỉnh để có thể đáp ứng những nhu cầu đặc biệt, nhưng hệ thống này có thể minh bạch hơn nếu sử dụng một công thức rõ ràng hơn và chỉ dùng công thức để tính toán nhu cầu.

công thức, bao gồm một công thức công khai, rõ ràng sử dụng để phân phối ngân sách và có thể là cả một quy tắc ổn định, công khai để thiết lập quỹ phân bổ bổ sung. Công thức này cân cân bằng những khác biệt về tài chính giữa các chính quyền địa phương trên cơ sở các nhu cầu chi tiêu định hướng vì người nghèo và năng lực tài chính. Điều quan trọng là phải áp dụng các phương pháp cho phép lượng hóa tiềm năng thu thay cho việc dùng số thu thực tế trong tính toán để tránh việc không khuyến khích các địa phương huy động nguồn thu.

6.58. Nhóm công việc thứ hai bao gồm củng cố hệ thống bổ sung có mục tiêu để thực hiện các mục tiêu quốc gia thông qua các chính sách ngành được xác định rõ ràng đối với các lĩnh vực như giáo dục và y tế bao gồm cả có yêu cầu và không có yêu cầu đối ứng vốn. Sử dụng nhiều hơn các khoản bổ sung có mục tiêu này cũng có thể được thực hiện để cấp vốn cho các chương trình đầu tư kết cấu hạ tầng.

Tự chủ về ngân sách

6.59. Luật Ngân sách 2002 điều chỉnh các khía cạnh khác nhau của quy trình ngân sách (ở tất cả các cấp chính quyền). Theo thẩm quyền do Hiến pháp qui định, Quốc hội phải quyết định toàn bộ ngân sách nhà nước, bao gồm cả ngân sách chính quyền trung ương và các ngân sách hợp nhất của tất cả các cấp chính quyền địa phương (các tỉnh thành, quận huyện và xã phường). Trên nguyên tắc, mọi quyền lực về ngân sách ở địa phương đều được chính quyền trung ương giao xuống.

6.60. Tuy nhiên, việc giao quyền có thể được thực hiện ở những mức độ tự chủ rất khác nhau. Chính phủ nhận thấy lợi ích của quá trình phân cấp sẽ không tồn tại lâu dài nếu không giao cho chính quyền địa phương một mức độ tự chủ về ngân sách đầy đủ. Tự chủ về ngân sách là một vấn đề đa chiều đòi hỏi xây dựng đáng kể về thể chế và mất nhiều thời gian để hoàn thành. Do đó, Chính phủ có kế hoạch xây dựng một chiến lược trung hạn về cải cách trong lĩnh vực này. Phần này của báo cáo xem xét những nhân tố quan trọng nhất trong xây dựng chiến lược đó.

Phân tách các cấp ngân sách

6.61. Trong một hệ thống được phân cấp đầy đủ, chính quyền địa phương có thể tự lập và quyết định ngân sách của mình độc lập với ngân sách của chính quyền trung ương và của bất kỳ chính quyền cấp trên nào. Điều này sẽ tạo điều kiện trao trách nhiệm giải trình trọn vẹn cho cấp địa phương, nơi trên thực tế đưa ra phần lớn các quyết định chi tiêu. Nếu Việt Nam cũng đi theo hướng này, quy định rằng Quốc hội phải quyết định Dự toán Ngân sách nhà nước, gồm cả ngân sách của từng tỉnh, huyện và xã, sẽ cần phải được điều chỉnh.³⁶ Tuy nhiên, điều này đòi hỏi

³⁶ Hiện nay, huyện quyết định ngân sách xã, tỉnh quyết định ngân sách huyện và Quốc hội quyết định ngân sách tỉnh. Theo phương thức này, ngân sách của các xã được phê duyệt tới bốn lần. Phương pháp trên vẫn đi theo mô hình lập ngân sách kiểu búp bê Matrouchka Xô viết.

phải có các cải cách đáng kể mang tính chuẩn bị, bao gồm cả việc thay đổi nhiều luật hiện hành, cũng như nghiên cứu lại số lượng cấp ngân sách tối ưu, phân công lại một số loại chi tiêu giữa trung ương và địa phương, củng cố các chương trình mục tiêu quốc gia và nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của địa phương.

6.62. Quốc hội và các cơ quan trung ương có một vai trò quan trọng trong xây dựng kế hoạch ngân sách quốc gia và xác định bổ sung ngân sách giữa các cấp (kể cả các chương trình mục tiêu quốc gia) và trong giám sát việc thực hiện. Tuy nhiên, việc những cơ quan này có thể thực tế đóng góp đến đâu vào việc xây dựng ngân sách ở cấp xã, huyện và thậm chí cả tỉnh vẫn còn chưa rõ ràng. Vấn đề ở đây không chỉ là sự thiếu thống nhất về thời điểm giữa các cấp mà còn là việc phân chia ngân sách mang lại quyền lực cho chính quyền địa phương và nâng cao trách nhiệm về ngân sách cũng như trách nhiệm giải trình theo chiều ngang ở địa phương. Loại bỏ sự thiếu nhất quán giữa dự toán ngân sách của trung ương và tỉnh sẽ triệt tiêu sự không rõ ràng và nâng cao trách nhiệm giải trình.

Tự chủ đầy đủ và tính dễ dự đoán về nguồn thu

6.63. Tự chủ trong ngân sách của địa phương đòi hỏi chính quyền địa phương có khả năng tăng và giảm quy mô ngân sách thông qua sử dụng nguồn thu của riêng mình, kể cả thuế. Khái niệm cơ bản ở đây là tự chủ trong ngân sách địa phương không thể thực hiện được nếu chính quyền địa phương không thực sự có quyền thay đổi thuế suất của một số sắc thuế. Tự chủ không đòi hỏi chính quyền địa phương có khả năng tự trang trải 100% chi tiêu từ nguồn thu của mình. Các lý do về đảm bảo công bằng đòi hỏi các tỉnh nghèo tiếp tục được hỗ trợ một phần từ trung ương. Tuy nhiên, nó thực sự đòi hỏi chính quyền địa phương có khả năng tăng hay giảm số thu của mình, chẳng hạn khả năng tăng thu ngân sách 10% để phục vụ một số mục tiêu đặc biệt bằng cách tăng thuế suất một số sắc thuế.

6.64. Để tự chủ về ngân sách, chính quyền địa phương cũng cần, ở một mức độ nhất định, sự ổn định và dự đoán được trong thu và chi. Đưa vào áp dụng những quy tắc và công thức ổn định, với những nhiệm vụ thu ổn định và rõ ràng ở địa phương mang ý nghĩa quan trọng đối với việc tăng tính dễ dự đoán và tính chắc chắn của ngân sách. Cần thực hiện những quy tắc và công thức như vậy đối với chính quyền tỉnh cũng như huyện và xã.

Quyền tự chủ đầy đủ trong quyết định chi tiêu

6.65. Tự chủ trong ngân sách địa phương cũng đòi hỏi chính quyền địa phương phải có quyền tự chủ ở một mức độ thích hợp trong việc ra quyết định chi tiêu theo ưu tiên của chính họ và trong việc xác định kết hợp các yếu tố đầu vào hiệu quả nhất về chi phí để cung cấp dịch vụ công. Việc các tỉnh được trao quyền tự chủ linh hoạt rõ rệt hơn trong chi tiêu theo Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 là một bước đi theo hướng này. Tuy nhiên, việc trao quyền tự chủ này cần được thực

hiện song song với các biện pháp khuyến khích chính quyền địa phương đưa ra những lựa chọn phù hợp với chiến lược và mục tiêu phát triển của quốc gia.

6.66. Đồng thời, trong một hệ thống phân cấp tài chính hoạt động bình thường, chính quyền trung ương cần tìm ra cách thức khuyến khích chính quyền địa phương theo đuổi các mục tiêu quốc gia mà không vi phạm tự chủ ngân sách của địa phương. Một cách thức mang tính không vi phạm có thể giải quyết những quan tâm như vậy là sử dụng trợ cấp có điều kiện và có yêu cầu đối ứng vốn, qua đó chính quyền trung ương khuyến khích địa phương chi tiêu nhiều hơn vào những khoản mục có tầm quan trọng quốc gia. Tuy nhiên, điều này có thể sẽ tạo ra sự thiếu công bằng trừ phi yêu cầu các tỉnh giàu phải đóng góp vốn đối ứng nhiều hơn trong các dự án với Chính phủ vì các tỉnh này có khả năng tài chính lớn hơn nên dễ nhận được trợ cấp kiểu này. Một công cụ nữa - việc áp dụng yêu cầu chi tiêu tối thiểu một cách chặt chẽ đối với chính quyền địa phương trong những ngành được ưu tiên, chỉ nên được áp dụng một cách chọn lọc đối với những ngành thuộc ưu tiên quốc gia cao nhất.³⁷

Khuyến nghị

6.67. Về dài hạn, cần xem xét việc xây dựng hệ thống phân cấp ngân sách mới, theo đó quyền tự chủ về ngân sách của địa phương được bảo đảm với nội dung chủ yếu là Hội đồng nhân dân được toàn quyền quyết định ngân sách địa phương (loại bỏ lồng ghép giữa các cấp ngân sách). Tuy nhiên, điều đó không có nghĩa loại bỏ sự điều hòa trong hệ thống ngân sách.

6.68. Cần tiến tới sự phân quyền rộng rãi hơn cho chính quyền địa phương (chủ yếu là cấp tỉnh) trong việc quyết định các chế độ chi tiêu theo nguyên tắc hoặc trong khung do trung ương quy định.

Tính minh bạch và trách nhiệm giải trình về tài chính ở cấp địa phương

6.69. Để phân cấp ngân sách ở Việt Nam phát huy đồng bộ hiệu quả và mang lại kết quả mong muốn trong nâng cao hiệu năng của khu vực công, Chính phủ nhận thức rằng phải bỏ sung và trong một số trường hợp là thay thế hệ thống trách nhiệm giải trình theo chiều dọc (với chính quyền trung ương) bằng hệ thống trách nhiệm giải trình theo chiều ngang (với Hội đồng nhân dân và với chính người dân sở tại). Để tăng trách nhiệm giải trình theo chiều ngang, cần tăng mức độ bao phủ và tính minh bạch của ngân sách ở các cấp chính quyền. Tất cả các ngân sách được đề xuất và đã thực hiện, ở cả cấp trung ương và cấp địa phương, cần được

³⁷ Hiện nay, chỉ có hai loại hình yêu cầu chi tiêu tối thiểu đối với chính quyền địa phương tại Việt Nam: (i) chính quyền địa phương cần chi tiêu 18% ngân sách cho giáo dục vào năm 2005 và 20% trước năm 2010; (ii) chính quyền địa phương cần chi tiêu 2% ngân sách cho khoa học công nghệ. Những hạn mức này được Quốc hội yêu cầu thực hiện khi phê chuẩn ngân sách, mặc dù giám sát thực hiện là khó khăn. Những yêu cầu chi tiêu tối thiểu không thực sự vi phạm quyền tự chủ nếu tính đến tầm quan trọng của giáo dục.

dăng tải rộng rãi trên báo chí và các phương tiện truyền thông khác để người dân có thể tiếp cận và tất cả các quyết định ngân sách cần được công khai trong các cuộc họp qua đó báo chí và công chúng có thể xem xét, phản biện. Xem xét, phản biện ngân sách địa phương và bản thân quá trình ngân sách sẽ giúp đảm bảo rằng các quan chức chính quyền phải chịu trách nhiệm và cuối cùng là đáp ứng nhu cầu và ưu tiên của người dân, điều thể hiện ưu điểm cốt lõi của hệ thống quản trị được phân cấp so với mô hình tập trung hoá.

6.70. Việt Nam hiện đang rất nỗ lực tăng cường tính minh bạch về ngân sách và chính sách của chính quyền các cấp, nhờ đó làm tăng trách nhiệm giải trình. Xu hướng này có thể thấy rõ từ khi Luật Ngân sách nhà nước 1996 được thông qua và với Luật Ngân sách nhà nước mới 2002 nó càng được đề cao. Theo Luật Ngân sách nhà nước 2002, dự toán ngân sách, quyết toán ngân sách và kết quả kiểm toán của ngân sách phải được công khai.³⁸ Đã thành thông lệ trong việc công khai hóa các chính sách ngân sách như các định mức chi tiêu và phân bổ ngân sách, các quá trình lập ngân sách, các số liệu ngân sách, cơ sở dữ liệu và tài liệu liên quan đến quá trình lập kế hoạch ngân sách hàng năm.³⁹ Quyết toán ngân sách đã thực hiện của tất cả các cấp chính quyền cũng phải được công khai.

6.71. Ngoài ra, quyền lực của Quốc hội và Hội đồng nhân dân trong việc phê chuẩn và giám sát việc thực hiện ngân sách đã được nâng cao. Một lĩnh vực nữa cũng đạt nhiều tiến bộ đáng kể là kiểm soát và kiểm toán độc lập đối với các tài khoản công. Theo Luật Ngân sách mới, Kho bạc nhà nước hiện là cơ quan chịu trách nhiệm kiểm soát chi tiêu và quản lý thông tin tài chính ở mọi cấp chính quyền. Vai trò của Kiểm toán nhà nước Việt Nam đã được nâng cao trong việc thực hiện kiểm toán độc lập đối với các khoản thu và chi của ngân sách nhà nước. Kết quả kiểm toán được báo cáo cho Quốc hội và báo cáo kiểm toán phải được công khai theo quy định của Chính phủ.

6.72. Chính phủ nhận thấy mặc dù đã có những tiến bộ lớn trong công khai và minh bạch về ngân sách, vẫn cần tiếp tục cải cách. Có thể cần phải ban hành quy định về quy trình công khai hóa các báo cáo kiểm toán do Kiểm toán nhà nước lập. Lĩnh vực cần chú ý nhất là tìm ra cách thức tăng cường sự tham gia của người dân và trách nhiệm giải trình trước dân và cách thức tăng cường giám sát ngân sách của cấp tỉnh, huyện và xã.

6.73. Vào năm 2003, một số cải cách quan trọng đã được khởi xướng trong lĩnh vực kiểm toán độc lập khi Quốc hội được trao quyền hạn lớn hơn trong kiểm toán độc lập đánh giá kết quả sau thực hiện. Chính phủ có kế hoạch mở rộng phạm vi kiểm toán bên ngoài ở cấp tỉnh, huyện và xã. Tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình ở cấp địa phương sẽ mất một số thời gian. ĐGTHCTC 2004 khuyến nghị Chính phủ không nên xem xét tăng thêm tỷ trọng ngân sách địa

³⁸ Để thực hiện quy định này, Bộ Tài chính đang chuẩn bị dự thảo (sửa đổi) quy chế công khai tài chính trình Thủ tướng phê duyệt.

³⁹ Năm 1998, lần đầu tiên số thu và chi tiêu được đưa vào Niên giám Thống kê năm do Tổng cục Thống kê phát hành. Quyết định 182/2001/QĐ-TTg ngày 20/11/2001 quy định nội dung, thời điểm và biểu mẫu của các thông tin về ngân sách nhà nước được xuất bản. Bộ Tài chính hàng năm chuẩn bị một báo cáo tổng thể về tình hình công khai ngân sách trên cơ sở báo cáo từ các đơn vị dự toán ngân sách trung ương và các tỉnh vào năm 2002, có 58 tỉnh gửi báo cáo cho Bộ Tài chính.

phương trong ngân sách nhà nước cho đến khi năng lực và thể chế liên quan đến tính minh bạch và trách nhiệm giải trình được tăng cường.

Huy động vốn của chính quyền địa phương

6.74. Việc tiếp cận tín dụng theo luật có thể là một nguồn tài chính thích hợp cho đầu tư của chính quyền địa phương để thực hiện những nhiệm vụ chi tiêu đã được giao. Việc vay mượn để tài trợ là cần thiết vì nhiều nguyên nhân, kể cả vì một số dự án quá lớn và chính quyền tỉnh thành phố không có khả năng thanh toán. Việc trả các khoản vay theo thời gian là kết quả của sự phân bổ hợp lý hơn các chi phí hạ tầng cơ sở trong các nhóm người sử dụng khác nhau trong quãng đời hữu ích của cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên, việc vay mượn ở cấp tỉnh thành phố có nhiều rủi ro và cần phải có sự cân đối giữa quyền tiếp cận vốn vay của chính quyền địa phương với các cơ chế được thể chế hóa nhằm duy trì kỷ luật tài chính (quy tắc, luật lệ và tốt hơn nữa là kỷ luật thị trường tín dụng).

6.75. Quy định hiện nay đối với việc vay vốn của chính quyền địa phương được nêu trong Điều 8 của Luật Ngân sách nhà nước năm 2002. Bộ Tài chính giám sát và triển khai những quy định về việc vay vốn của chính quyền địa phương thông qua một số cơ chế (như báo cáo của Kho bạc về tỉnh và báo cáo của tỉnh cho Bộ Tài chính trong các cuộc họp về xây dựng dự toán). Cho đến nay, chính quyền các tỉnh đã vay vốn trong nước từ hai nguồn: phát hành trái phiếu và vay thế chế- và mức nợ ở cấp địa phương còn khá thấp so với tiêu chuẩn quốc tế (0,43 % GDP trong năm 2003). Các quy định nêu rõ rằng các tỉnh phải trả cả gốc lẫn lãi từ nguồn thu tương lai của chính mình.

6.76. Thoạt nhìn, hiện nay gần như không có nguy cơ mất ổn định tài chính trong nước do vay mượn của chính quyền các địa phương. Nhưng với thiếu hụt nghiêm trọng và nhu cầu lớn về đầu tư cơ sở hạ tầng ở các địa phương trong cả nước, Chính phủ dự kiến mức nợ sẽ có khả năng tăng lên. Việc vay thêm vốn phải được thực hiện có trật tự, tuân thủ các nguyên tắc về ngân sách. Điều này đòi hỏi hệ thống ghi nợ trong nước và quy trình phân tích rủi ro mạnh hơn.

6.77. Để làm được việc này, ĐGTHCTC 2004 khuyến nghị cần nghiên cứu việc củng cố các quy định về vay vốn. Đặc biệt, quy định về giới hạn nợ rằng trong một năm nhất định, một tỉnh chỉ được phép có tổng số dư nợ không vượt quá 30% ngân sách chi đầu tư trong nước của năm đó có thể được thay thế bằng những quy định sử dụng nhiều hơn hình thức so sánh với mốc chuẩn vốn phổ biến hơn trên bình diện quốc tế. Chẳng hạn, có thể có một quy định tốt hơn theo đó tổng nợ không được vượt quá một tỉ lệ phần trăm nhất định của số thu tại địa phương trong một năm, hoặc chi trả lãi cho các khoản nợ không được vượt quá một tỉ lệ phần trăm nhất định của số thu của chính quyền địa phương trong một năm. Chính phủ cần đảm bảo tất cả các trái phiếu do tỉnh phát hành được thể hiện trong ngân sách nhà nước.

7. GIAO QUYỀN TỰ CHỦ CHO CÁC ĐƠN VỊ CÔNG LẬP SỰ NGHIỆP CÓ THU VÀ CƠ QUAN HÀNH CHÍNH

Lời nói đầu và tổng quan

7.1. Một nguyên tắc để quản lý tốt hoạt động chi ngân sách là cần kết hợp chặt chẽ hai yếu tố thẩm quyền và trách nhiệm. Kinh nghiệm của các nước trên thế giới cho thấy, để thực hiện cung cấp dịch vụ công một cách nhanh chóng và có hiệu quả, các đơn vị sử dụng ngân sách cần được giao quyền một cách rõ ràng; được phân bổ các nguồn lực phù hợp và có trách nhiệm đối với việc sử dụng các nguồn lực được giao để thực hiện nhiệm vụ của mình. Kinh nghiệm cho thấy nếu các đơn vị sử dụng ngân sách không có trách nhiệm ràng buộc rõ ràng về sử dụng nguồn lực được giao thì ngân sách phân bổ cho đơn vị sẽ không được sử dụng hợp lý và hiệu quả. Song kinh nghiệm cũng chỉ ra rằng các đơn vị sử dụng ngân sách chỉ hoạt động hiệu quả và đáp ứng kịp thời nếu họ có mức độ linh hoạt tương đối và chỉ có thể thành công trong việc chịu trách nhiệm đối với việc sử dụng các nguồn lực khi họ thực sự được quản lý các nguồn lực đó. Cân bằng giữa quyền quản lý và trách nhiệm là một thử thách quan trọng trong việc quản lý mối liên hệ giữa các chức năng tài chính và các đơn vị sự nghiệp.

7.2. Trong những năm gần đây, giao thêm quyền cho các đơn vị sử dụng ngân sách⁴⁰ là một bước phát triển quan trọng trong quản lý hoạt động chi tiêu ngân sách ở Việt Nam. Song song với chương trình phân cấp quản lý từ chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương và chương trình Cải cách Hành chính công (CCHCC) rộng lớn hơn, Chính phủ đã giao thêm ngày càng nhiều quyền chủ động ngân sách từ các cơ quan quản lý tài chính ở tất cả các cấp chính quyền cho các đơn vị sử dụng ngân sách. Việc giao quyền đó đang được tiến hành song song nhưng riêng biệt giữa các cơ quan hành chính (theo quyết định 192/2001/QĐ-TTg ngày 17/12/2001) và các đơn vị sự nghiệp (theo Nghị định 10/2002/NĐ-CP ngày 16/01/2002).

7.3. Phần đầu của chương này sẽ điếm lại các biện pháp giao quyền hiện đang được áp dụng tại Việt Nam. Phần thứ hai sẽ mô tả quá trình áp dụng các biện pháp đó từ trước đến nay. Phần 3 và 4 của chương sẽ phản ánh và thảo luận về các kết quả ban đầu và các rủi ro có liên quan đến việc thực hiện Quyết định 192/2001/QĐ-TTg và Nghị định 10/2002/NĐ-CP.

⁴⁰ Trong báo cáo này, thuật ngữ "Đơn vị sử dụng ngân sách" được dùng chung cho các đơn vị hành chính và sự nghiệp.

Khái quát về các biện pháp phân cấp ở Việt Nam

Kinh nghiệm thực tiễn tại Thành phố Hồ Chí Minh

7.4. Các cải cách nhằm giao quyền cho các cơ quan hành chính được khởi xướng vào tháng 12/1999, với Quyết định 230/1999/QĐ-TTg giao nhiệm vụ cho Thành phố Hồ Chí Minh thí điểm áp dụng “khoán chi ngân sách” hay còn gọi là phân bổ ngân sách “trộn gói”, cùng với cơ chế linh hoạt hơn về bố trí nhân sự, ở 10 quận huyện và Sở thí điểm tại thành phố. Các đơn vị được lựa chọn làm thí điểm bao gồm 4 quận (Quận 1, 3, 5 và 11), 3 huyện (Củ Chi, Bình Chánh và Nhà Bè) và 3 sở (Sở Giao thông công chính, Sở LĐTBXH và Sở Tư pháp).

7.5. Theo Luật Ngân sách nhà nước năm 1996, cơ quan tài chính của các cấp chính quyền phải tuân thủ chế độ quản lý giám sát các đơn vị sử dụng ngân sách thông qua quản lý chặt chẽ việc chi tiêu của các đơn vị này. Các đơn vị này phải thống nhất ngân sách của mình với các cơ quan tài chính theo chi tiết các hạng mục, sau đó không được phép thay đổi mục đích chi của 9 khoản mục được kiểm soát. Mục đích chi chỉ có thể thay đổi sau khi có sự phê duyệt chính thức. Bên cạnh đó, các đơn vị sử dụng ngân sách có nghĩa vụ tuân thủ các quy định về tài chính và phân bổ ngân sách do Bộ, ngành mình đề ra.

7.6. Đối với các cơ quan hành chính thí điểm, chế độ kiểm soát hiện hành này được thay bằng chế độ khoán chi tương tự như chế độ “kinh phí hoạt động” được áp dụng tại nhiều nước thành viên của tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) (xem Hộp 7.1 về phần nước Úc). Theo chế độ khoán chi, thủ trưởng của cơ quan hành chính được trao thêm nhiều quyền linh hoạt về chi ngân sách với một ngân sách thường xuyên cố định, thay cho chế độ phê duyệt và kiểm soát ngân sách chi tiết đối với các đơn vị sử dụng ngân sách đang được áp dụng tại Việt Nam.

Hộp 7.1: Hệ thống kinh phí hoạt động của Úc áp dụng cho các cơ quan hành chính

Hệ thống kinh phí hoạt động của Úc phân bổ ngân sách cho các cơ quan ngành dọc một khoản dự toán khoán chi trộn gói được Quốc hội phê duyệt. Khoản dự toán này bao gồm tất cả các khoản chi thường xuyên và các chi đầu tư nhỏ bao gồm lương, chi hành chính, chi phí thuê văn phòng nhà xưởng và kinh phí mua sắm hàng hóa dịch vụ. Ngoại trừ việc phải tuân thủ một số quy định hạn chế, nhà quản lý ngành dọc có quyền tự do phân bổ đầu vào theo cách họ cho là phù hợp, bao gồm cả số lượng nhân sự và mức lương. Họ còn được phép giữ lại các khoản thu phí dịch vụ từ khách hàng, thu nhập cho thuê văn phòng nhà xưởng và tiến hành bán các tài sản kinh doanh kém hiệu quả. Để tận dụng tối đa nguồn lực, nhà quản lý được phép tiếp tục sử dụng tối đa là 10% ngân sách năm trước cho năm sau và được tạm chi tối đa là 6% dự toán ngân sách của năm sau.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

7.7. Mục tiêu đề ra của chương trình thí điểm là:

- a) sắp xếp lại các cơ quan hành chính và đơn giản hóa thủ tục hành chính;

- b) hợp lý hóa kinh phí hành chính;
- c) tinh giản biên chế;
- d) tăng thu nhập cho cán bộ, nhân viên bằng cách sử dụng các khoản kinh phí tiết kiệm được nhờ các biện pháp nêu trên
- e) tăng cường tính minh bạch.

7.8. Theo chương trình thí điểm này, việc cấp ngân sách dành cho 10 cơ quan hành chính này được chuyển sang hình thức khoán chi với mức khoán chi được giao ổn định trong 3 năm. Trong phạm vi ngân sách được giao ổn định, các cơ quan này có thể bố trí lại chi tiêu giữa các khoản mục mà không cần có sự cho phép đặc biệt trước khi thực hiện. Các cơ quan hành chính được chủ động tinh giản biên chế và sắp xếp lại thứ tự ưu tiên cho các khoản chi tiêu hành chính (ngoại trừ trường hợp ngoại lệ). Mọi khoản kinh phí tiết kiệm được đều có thể được giữ lại và sử dụng để tăng thu nhập cho cán bộ nhân viên thông qua tăng lương hoặc thưởng. Chính vì vậy các cơ quan hành chính phải chọn cách làm thế nào vừa giảm được các khoản chi tiêu vật chất lại vừa tinh giản được số biên chế không có năng lực và mối liên hệ trực tiếp giữa giảm kinh phí với tăng thu nhập chính là động lực mạnh mẽ để thực hiện đồng thời hai mục tiêu này. Tuy nhiên, các cơ quan hành chính vẫn cần phải duy trì được các tiêu chuẩn và số lượng dịch vụ.

7.9. Đã nhanh chóng thu được một số hiệu quả tài chính: Tất cả các cơ quan hành chính thực hiện thí điểm khoán chi báo cáo đã giảm được đáng kể kinh phí hành chính với số kinh phí tiết kiệm được trong năm đầu tiên thực hiện thí điểm dao động từ 13 đến 29%. Phần lớn các khoản kinh phí tiết kiệm được là từ chi phí điện thoại, điện, nước, nhiên liệu, sửa chữa và bảo dưỡng định kỳ, mua hàng hóa và dịch vụ, in ấn và đóng tài liệu. Hầu như tất cả các cơ quan hành chính cũng tinh giản được biên chế xuống thấp hơn mức khoán – thông qua việc cắt giảm lớn biên chế, phần lớn các đơn vị đã tinh giản được khoảng 15% số biên chế (so với mức biên chế cho phép), một số đơn vị còn giảm biên chế ở tỷ lệ lớn hơn.

7.10. Mặc dù kết quả thực tiễn còn hạn chế, hầu như không có yếu tố nào cho thấy sự suy giảm chất lượng dịch vụ ở các cơ quan hành chính thí điểm. Các số liệu hành chính chính thức cho thấy các chỉ số tiêu chuẩn dịch vụ, như thời gian chờ, có cải thiện (khi loại bỏ bớt các khâu hành chính nhằm tiết kiệm chi phí). Tuy vậy, có một số bằng chứng cho thấy các khoản tiết kiệm được ở các đơn vị thí điểm thực chất có thể là việc chậm chi chứ không phải là việc giảm bớt chi phí. Hầu hết các đơn vị thí điểm đều báo cáo đã giảm đáng kể các khoản chi phí sửa chữa bảo dưỡng định kỳ (mặc dù các chi phí sửa chữa lớn không nằm trong khoản khoán chi).

Quyết định 192/2001/QĐ-TTg ngày 17/12/2001 và Nghị định 10/2002/NĐ-CP ngày 16/1/2002.

7.11. Trên cơ sở thực tiễn thí điểm tại Thành phố Hồ Chí Minh, Chính phủ đã quyết định mở rộng thí điểm khoán chi ngân sách cho các cơ quan hành chính ở

các địa phương khác. Để triển khai việc này, tháng 12/2001, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định 192/2001/QĐ-TTg ngày 17/12/2001 cơ quan hành chính. Một tháng sau đó vào tháng 1/2002, Chính phủ đã ban hành Nghị định 10/2002/NĐ-CP ngày 16/01/2002 giao quyền linh hoạt rộng rãi cho các đơn vị sự nghiệp có thu (sau đây gọi tắt là đơn vị SNCT). Nghị định 10/2002/NĐ-CP quy định việc áp dụng dự toán ngân sách theo hình thức khoán chi đối với tất cả các đơn vị SNCT.

7.12. Những quy định chính trong Quyết định 192/2001/QĐ-TTg và Nghị định 10/2002/NĐ-CP là gần tương tự như nhau; chúng đều hướng tới mục tiêu giao quyền và khuyến khích hoạt động có hiệu quả và thúc đẩy sự tích cực hơn nữa của các đơn vị sự nghiệp. Cả hai văn bản pháp quy này đều chuyển từ việc cấp ngân sách nhà nước cho đơn vị thụ hưởng ngân sách sang hình thức khoán chi với mức khoán giao ổn định trong ba năm. Trong phạm vi nguồn ngân sách được giao, thủ trưởng các đơn vị được quyền chủ động đáng kể trong phân bổ ngân sách và được khuyến khích tổ chức lại bộ máy hành chính và đơn giản hóa thủ tục hành chính. Nhằm khuyến khích mạnh mẽ việc tìm ra các biện pháp thực hiện hiệu quả, các đơn vị được trao quyền sử dụng phần lớn khoản kinh phí tiết kiệm được để tăng thu nhập cho cán bộ nhân viên trong mức giới hạn theo quy định của luật.

7.13. Tuy nhiên, giữa hai văn bản pháp quy này cũng có một số điểm khác biệt đáng kể. Thứ nhất, về phạm vi điều chỉnh. Quyết định 192/2001/QĐ-TTg điều chỉnh nhóm đối tượng là các cơ quan hành chính; về cơ bản Quyết định này có ý nghĩa vô cùng quan trọng đối với công cuộc cải cách hành chính của Chính phủ. Ngược lại, Nghị định 10/2002/NĐ-CP lại hướng tới nhóm đối tượng là các đơn vị sự nghiệp làm nhiệm vụ cung ứng các dịch vụ công thiết yếu như: giáo dục, y tế, văn hóa và báo chí, nghiên cứu khoa học, thể thao, giao thông vận tải và các dịch vụ nông nghiệp, v.v. Việc thực hiện văn bản pháp quy này có ảnh hưởng xã hội lớn hơn rất nhiều vì Nghị định 10/2002/NĐ-CP có tác động cả đến việc cung ứng dịch vụ lẫn đến khả năng tiếp cận các dịch vụ. Đồng thời, những kết quả hứa hẹn đạt được từ việc nâng cao hiệu suất và hiệu quả hoạt động trong quá trình cải cách theo Nghị định này là vô cùng to lớn và có ý nghĩa quan trọng hơn nhiều so với Quyết định 192/2001/QĐ-TTg.

7.14. Thứ hai, Nghị định 10/2002/NĐ-CP làm thay đổi cơ bản cơ chế cấp kinh phí cho các đơn vị sự nghiệp có thu và giảm mức lệ thuộc của các đơn vị này vào ngân sách nhà nước. Đây là lần đầu tiên các đơn vị sự nghiệp được phép vay tín dụng ngân hàng hoặc Quỹ Hỗ trợ phát triển để mở rộng và nâng cao dịch vụ. Các đơn vị sự nghiệp cũng được quyền giữ lại khấu hao tài sản cũng như tiền bán thanh lý tài sản, mà trước đây những khoản này phải nộp ngân sách nhà nước. Các đơn vị sự nghiệp được chủ động quyết định mức phí dịch vụ đối với các dịch vụ không thiết yếu (đó là những dịch vụ không nằm trong danh mục do Nhà nước quy định, như tiền trông xe và phí giặt là trong bệnh viện cũng như các loại hình dịch vụ mới).

7.15. Thứ ba, Nghị định 10/2002/NĐ-CP làm thay đổi các cơ chế khuyến khích đang chi phối các đơn vị sự nghiệp bằng cách khuyến khích mở rộng nguồn thu và cho phép sử dụng các khoản thu để tái đầu tư và tăng thu nhập cho cán bộ nhân viên. Theo Nghị định 10, đơn vị sự nghiệp được quyền chủ động hơn để nới rộng mức lương chênh lệch trong đơn vị. Trong khi các cơ quan hành chính có thể tăng lương cho cán bộ công chức lên tới mức 2,5 lần so với mức lương cơ bản, thủ trưởng đơn vị sự nghiệp có thể tăng lương cho từng cá nhân lên tới 3,5 lần so với lương cơ bản sau khi thống nhất với tổ chức Công đoàn và công khai trong đơn vị.

7.16. Thứ tư, Nghị định 10/2002/NĐ-CP cho phép các đơn vị sự nghiệp thuê thêm nhân viên hợp đồng nếu cần thiết. Do đó, Nghị định 10/2002/NĐ-CP đã tiến một bước khá xa trong việc xóa bỏ cơ chế quản lý ngân sách chặt chẽ.

7.17. Nói tóm lại, Nghị định 10/2002/NĐ-CP đã tiến khá xa khi áp dụng biện pháp khuyến khích hướng tới thị trường nhằm động viên các đơn vị sự nghiệp tận dụng tối đa các nguồn lực và tăng cường hiệu quả. Nhìn chung, các quy định trong Nghị định 10/2002/NĐ-CP trao quyền kiểm soát đáng kể việc phân bổ thu chi cho đơn vị sự nghiệp, lớn hơn rất nhiều so với quyền kiểm soát dành cho các cơ quan hành chính theo Quyết định 192/2001/QĐ-TTg. Bằng việc cho phép các đơn vị SNCT sử dụng các nguồn lực (vốn và lao động) không thuộc quyền quản lý của Chính phủ, các quy định về quyền tự chủ này có khả năng cho phép các đơn vị SNCT thay đổi mức độ, phạm vi và định hướng dịch vụ của mình. Tóm lại, Nghị định 10/2002/NĐ-CP sẽ tác động đến các dịch vụ công và khách hàng của các dịch vụ đó. Bằng cách giảm bớt sự lệ thuộc vào ngân sách nhà nước của đơn vị sự nghiệp, Nghị định 10/2002/NĐ-CP cũng làm thay đổi đáng kể mối quan hệ giữa đơn vị sự nghiệp với cơ quan quản lý và cũng như với Nhà nước.

Luật Ngân sách nhà nước 2002

7.18. Trong khi Thành phố Hồ Chí Minh đang thí điểm khoán chi ngân sách và Chính phủ ban hành Quyết định 192/2001/QĐ-TTg và Nghị định 10/2002/NĐ-CP thì cơ chế quản lý ngân sách đối với các đơn vị sử dụng ngân sách khác được điều chỉnh bởi những quy định của Luật Ngân sách nhà nước ban hành năm 1996 và Luật này đã được thay thế bởi Luật Ngân sách nhà nước 2002, được Quốc hội thông qua tháng 12/2002 và có hiệu lực vào tháng 1/2004 trong đó đã trao quyền chủ động ngân sách hơn cho các đơn vị sử dụng ngân sách.

7.19. Trong chừng mực nhất định, Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 mở rộng nguyên tắc chủ động ngân sách chi thường xuyên ra tất cả các đơn vị thụ hưởng ngân sách. Cụ thể là số lượng các khoản chi ngân sách được kiểm soát đã giảm từ 9 mục xuống còn 4 nhóm mục, trong đó có 3 nhóm mục chi thường xuyên là "chi cho con người" "chi hoạt động và bảo dưỡng" và "chi khác". Hơn thế nữa, hệ thống định mức phân bổ ngân sách đã được thay đổi (mặc dù các định mức cơ sở vật chất vẫn còn tồn tại). Qua đó, Luật Ngân sách nhà nước mới đã quy định thêm quyền chủ động ngân sách lớn cho các đơn vị thụ hưởng ngân sách trên phạm vi

rộng hơn. Tuy nhiên, quyền tự chủ chi ngân sách ở Luật này hẹp hơn so với Quyết định 192/2001/QĐ-TTg và Nghị định 10/2002/NĐ-CP: theo Luật Ngân sách nhà nước mới, ba nhóm mục chi thường xuyên vẫn còn bị kiểm soát riêng rẽ. Mặc dù vậy, điều quan trọng cần ghi nhận là Chính phủ đã đưa vào áp dụng nguyên tắc quan trọng đã thực hiện thí điểm tại thành phố Hồ Chí Minh và đảm bảo rằng Quyết định 192/2001/QĐ-TTg và Nghị định 10/2002/NĐ-CP được đánh giá trên cơ sở có những thay đổi.

Tình hình thực hiện giao quyền tự chủ tài chính cho đến nay

Việc thực hiện Quyết định 192/2001/QĐ-TTg ngày 17/12/2001 của Thủ tướng Chính phủ

7.20. Ở mức độ nào đó, sự khác biệt giữa hai văn bản pháp quy này cũng đã quyết định tới tiến độ thực hiện chúng. Quyết định 192/2001/QĐ-TTg được thực hiện một cách chậm chạp và thận trọng. Nếu xét tới thực tế là việc thí điểm ở thành phố Hồ Chí Minh được bắt đầu thực hiện năm 2000, thì đến nay mới là năm thứ năm thực hiện cơ chế khoán đối với cơ quan hành chính. Hiện tại, Chính phủ đã có quyết định tiếp tục thực hiện thí điểm và sẽ đánh giá để hoàn chỉnh.

Bảng 7.1. Tình hình Thực hiện khoán chi hành chính ở cấp Trung ương (đến 31/12/2003)

-
1. Bộ Tài chính (tổng số có 155 đơn vị trực thuộc thực hiện chương trình thí điểm)
 - Tổng cục Hải quan
 - Tổng cục Thuế
 - Kho bạc nhà nước
 2. Bộ Giao thông Vận tải
 - Cục Đường bộ
 - Cục Đường sông
 3. Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội
 - Cục Phòng chống Tệ nạn Xã hội
 4. Đài Truyền hình Việt Nam
(Thực hiện theo Quyết định số 87 ngày 01/06/2001 của Thủ tướng Chính phủ)
 5. Đài Tiếng nói Việt Nam
(Thực hiện theo Quyết định số 85 ngày 06/5/2003 của Thủ tướng Chính phủ)
 6. Bảo hiểm Xã hội Việt Nam
-

Nguồn: Các Báo cáo thực hiện, Bộ Tài chính.

7.21. Năm 2002, năm đầu tiên triển khai thực hiện thí điểm bên ngoài thành phố Hồ Chí Minh, đã có 22 tỉnh, thành phố áp dụng chế độ khoán đến 116 cơ quan hành chính. Tại hội nghị tổ chức vào tháng 5/2003, Bộ Tài chính đã đưa ra chỉ tiêu đến cuối năm 2003 sẽ có ít nhất từ 1 đến 10 cơ quan hành chính trong mỗi bộ và địa phương thực hiện cơ chế khoán biên chế và kinh phí tài chính. Tuy nhiên, số liệu hiện tại cho thấy chỉ tiêu này đã không đạt được, trong đó các cơ quan bộ Trung ương là những đơn vị chậm triển khai nhất. Bảng 7.1 cho thấy đến ngày 31/12/2003, chỉ có 3 bộ và 3 cơ quan cấp Trung ương thực hiện cơ chế khoán.

Phần lớn công tác thực hiện cơ chế khoán này diễn ra ở các cơ quan thuộc Bộ Tài chính. Theo Bộ Tài chính, năm 2002, cơ chế khoán đã mở rộng áp dụng tới 122 cơ quan trực thuộc Tổng cục Thuế và Kho bạc nhà nước. Năm 2003, đã có 33 cơ quan trực thuộc Tổng cục Hải quan áp dụng chế độ khoán, đưa tổng số đơn vị thực hiện cơ chế khoán lên 155 đơn vị.

7.22. Tại cấp tỉnh, quá trình thực hiện diễn ra nhanh hơn với 35% trong số 1417 cơ quan hành chính tham gia thí điểm. Tuy nhiên, kết quả đạt được lại không đồng đều giữa các khu vực: trong khi có 6 tỉnh thực hiện chế độ khoán tại tất cả các sở, thì có 15 tỉnh chỉ thực hiện được từ 50% trở lên và có 22 tỉnh chỉ thực hiện được từ 30% trở lên (xem Bảng 7.2). Đến cuối năm 2003, vẫn còn 12 tỉnh chưa thực hiện thí điểm chế độ khoán đến bất kỳ ban ngành nào. Năm 2004, ước tính sẽ có khoảng 748 cơ quan cấp tỉnh tiến hành thí điểm cơ chế khoán. (Báo cáo Bộ Tài chính năm 2004).

**Bảng 7.2. Tình hình thực hiện Quyết định 192/2001/QĐ-TTg
đến 31/12/2003 tại các tỉnh**

	Tỉnh, thành phố	Số lượng các sở	Số lượng thực hiện	Tỷ lệ %
1	Bến Tre	22	22	100%
2	Bình Định	24	24	100%
3	Bình Dương	22	22	100%
4	Bình Phước	23	23	100%
5	Bình Thuận	23	23	100%
6	Đồng Tháp	21	21	100%
7	An Giang	19	18	95%
8	Vĩnh Long	22	18	82%
9	Yên Bái	30	23	77%
10	Thái Nguyên	21	13	62%
11	Quảng Nam	25	15	60%
12	Vĩnh Phúc	22	13	59%
13	Nghệ An	24	13	54%
14	Ninh Thuận	23	12	52%
15	Gia Lai	28	14	50%
16	Hồ Chí Minh	22	11	50%
17	Đồng Nai	21	9	43%
18	Cần Thơ	23	9	39%
19	Tiền Giang	20	7	35%
20	Phú Thọ	23	8	35%
21	Cao Bằng	23	7	30%
22	Đà Nẵng	23	7	30%

Nguồn: Các Báo cáo thực hiện Bộ Tài chính.

7.23. Tại cấp huyện, tỷ lệ thực hiện cơ chế khoán còn khá thấp. Trung bình chỉ khoảng 22% các đơn vị của huyện thực hiện cơ chế khoán. Thậm chí tại thành phố

Hồ Chí Minh, đến cuối năm 2003 chỉ có 22 quận, huyện thực hiện cơ chế khoán. Tại cấp xã, chương trình mới chỉ bắt đầu được thực hiện, tại đây tỷ lệ thực hiện chế độ khoán gần như bằng không.

Việc thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP ngày 16/01/2002 của Chính phủ

7.24. Không giống như Quyết định 192/2001/QĐ-TTg, Nghị định 10/2002/NĐ-CP không được thí điểm một cách chính thức. Đúng hơn là trách nhiệm thi hành Nghị định được giao cho các bộ ngành, theo đó các bộ có nhiệm vụ ban hành các hướng dẫn thi hành cho các đơn vị sự nghiệp trực thuộc ngành. Điều này đã dẫn đến tốc độ thực hiện chênh lệch quá lớn vì các bộ có năng lực khác nhau nhiều. Như trong năm 2003, minh họa tại Bảng 7.3, một số bộ đã bám sát Nghị định và đạt 100% việc thực hiện trong khi các bộ khác chưa triển khai.

**Bảng 7.3. Các Bộ/Cơ quan thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP
(năm 2003)**

Bộ, ngành	Số lượng đơn vị sự nghiệp	Số lượng thực hiện	% thực hiện
1 Bộ Ngoại giao	4	4	100%
2 Bộ Tư pháp	4	4	100%
3 Bộ Thương mại	16	16	100%
4 Bộ Lao động Thương binh Xã hội	24	24	100%
5 Bộ Xây dựng	27	27	100%
6 Bộ Công nghiệp	51	51	100%
7 Bộ Khoa học và Công nghệ	19	19	100%
8 Văn phòng Chính phủ	4	4	100%
9 Tổng cục Du lịch	7	7	100%
10 Tổng cục Thống kê	4	4	100%
11 Thông tấn xã Việt Nam	1	1	100%
12 Kiểm toán nhà nước	1	1	100%
13 Bộ Nông nghiệp và PTNT	98	96	98%
14 Bộ Thủy sản	10	9	90%
15 Bộ Tài nguyên và Môi trường	24	20	83%
16 Bộ Giáo dục và Đào tạo	57	45	79%
17 Bộ Tài chính	15	11	73%
18 Bộ Giao thông	56	40	71%
Tổng số các Bộ, cơ quan trung ương	622	388	62%

Nguồn: Bộ Tài chính.

7.25. Đến cuối năm 2002, 29 trong tổng số 45 bộ và cơ quan trung ương đã thông báo hoàn thành việc phân loại các đơn vị sự nghiệp trực thuộc thành đơn vị sự nghiệp có thu và đơn vị sự nghiệp không thu phí, các cơ quan này cũng đã ban hành các văn bản hướng dẫn thực hiện và bắt đầu triển khai thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP. Các bộ đã hoàn thành việc thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP

tại tất cả các đơn vị sự nghiệp bao gồm Bộ Công nghiệp, Bộ Xây dựng, Bộ Thương mại, Bộ LĐTBXH và Tổng cục Đo lường Chất lượng. Các Bộ ngành thực hiện gần xong là Cục Hàng hải Việt Nam (92%), Bộ Thủy sản (90%), Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (80,2%) và Bộ GDĐT (77,2%). Cũng dễ hiểu được lý do khiến Bộ GDĐT và Bộ Y tế chậm ban hành các văn bản hướng dẫn việc thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP là do Nghị định 10/2002/NĐ-CP đặt ra các khó khăn cơ bản đối với hai ngành này.

7.26. Ở cấp tỉnh, tốc độ thực hiện cũng chưa đồng đều (xem minh họa ở Bảng 7.4). Cho đến tháng 12/2003, đã có 35 tỉnh hoàn thành xong quá trình phân loại và bắt đầu thực hiện Nghị định 10 tại 3.937 đơn vị sự nghiệp, trong đó có 251 đơn vị tự đảm bảo hoàn toàn kinh phí và 3.686 đơn vị tự bảo đảm một phần kinh phí. Tổng cộng có 4.361 đơn vị sự nghiệp hoạt động có thu, trong đó 27,2% tổng số đơn vị này đang thực hiện Nghị định 10, trong đó có 424 đơn vị thuộc quản lý của các Bộ và cơ quan Trung ương và 3.937 đơn vị thuộc quản lý của chính quyền địa phương.

7.27. Hội nghị của Bộ Tài chính về thực hiện cơ chế khoán tháng 5/2003 cho thấy 70% tổng số đơn vị sự nghiệp hoạt động có thu trên toàn quốc đang thực hiện phân cấp và dự tính đến cuối năm 2003, 30% còn lại sẽ bắt đầu thực hiện phân cấp.

Kết quả sơ bộ và những rủi ro trong việc thực hiện quyết định 192/2001/QĐ-TTg

Kết quả

7.28. Hiện nay, các kết quả của việc thực hiện Quyết định 192/2001/QĐ-TTg mới đang trong giai đoạn thu thập số liệu và phân tích nhưng nhìn chung, dường như các kết quả thu được sẽ tương tự như kết quả của đợt thí điểm tại thành phố Hồ Chí Minh.

7.29. Rõ ràng là các cơ quan hành chính thực hiện thí điểm đã được khuyến khích mạnh mẽ trong việc sử dụng các nguồn lực một cách có hiệu quả hơn. Theo kết quả báo cáo của 107 đơn vị thực hiện thí điểm năm 2002, chế độ khoán đã tiết kiệm được 14.604 triệu đồng năm 2002, tương đương với 13% tổng mức khoán chi.⁴¹

7.30. Hầu hết các khoản kinh phí tiết kiệm được nhờ sắp xếp lại bộ máy và giảm kinh phí hành chính. Trung bình các cơ quan thường tình giảm được khoảng 7% biên chế, trong đó tại các địa phương tỷ lệ này còn cao hơn.⁴²

⁴¹ Báo cáo của các tỉnh thành: Đồng Tháp (6%), thành phố Hà Nội (6,1%), An Giang (12,7%), Bến Tre (12,8%), Gia Lai (14%), Tiền Giang (18%), Thành phố Hồ Chí Minh (26,4 %).

⁴² Tỷ lệ này có nghĩa đã tính giảm được 357 cán bộ nhân viên trong số 5.046 người. Tỷ lệ tinh giản biên chế tại các tỉnh báo cáo: Tiền Giang (6,8%), Bến Tre (7%) và thành phố Hồ Chí Minh (14%).

**Bảng 7.4. Các tỉnh dẫn đầu thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP
(12/2003)**

	Tỉnh, thành phố	Số lượng đơn vị sự nghiệp	Số lượng thực hiện	%
1	Bắc Ninh	48	48	100%
2	Bình Dương	29	29	100%
3	Lạng Sơn	405	405	100%
4	Nam Định	341	341	100%
5	Quảng Bình	65	65	100%
6	Thái Bình	359	359	100%
7	Thái Nguyên	52	52	100%
8	Thanh Hoá	786	786	100%
9	Hà Nội	798	790	99%
10	Bến Tre	590	582	99%
11	Hoà Bình	103	97	94%
12	Hải Phòng	72	67	93%
13	Quảng Ninh	79	71	90%
14	Bạc Liêu	143	119	83%
15	Hà Tây	453	343	76%
16	Long An	28	21	75%
17	Ninh Bình	370	253	68%
18	Hung Yên	452	243	54%
19	Hà Tĩnh	19	10	53%
20	Gia Lai	73	37	51%
21	Đà Nẵng	75	37	49%
22	Bình Định	33	16	48%
23	Đồng Nai	240	113	47%
24	Nghệ An	60	25	42%
25	Lâm Đồng	149	52	35%
26	Kiên Giang	19	6	32%
	Tổng số	12.474	5.703	46%

Nguồn: Bộ Tài chính.

7.31. Trên cơ sở khoản kinh phí tiết kiệm được, các đơn vị có thể tăng thu nhập cho cán bộ nhân viên lên khoảng từ 55.000 đồng đến 507.000 đồng/tháng. Trong số các địa phương có mức tăng lương cao có Hà Giang – mức lương tăng trung bình 120.000 đồng/tháng; Quảng Nam tăng 150.000 đồng/tháng; Tiền Giang tăng 186.000 đồng/tháng; Gia Lai tăng 203.000 đồng/tháng và thành phố Hà Nội tăng 319.000 đồng/tháng.

7.32. Kết quả năm 2003 cho thấy mức thu nhập vẫn tiếp tục tăng lên trong suốt quá trình thí điểm. Ví dụ như, tại Hà Nội, mức tăng thu nhập cả năm là 2,2 triệu đồng trong năm 2002 và còn tăng cao hơn trong năm 2003, đạt 3,5 triệu đồng. Tại Đà Nẵng, thu nhập trung bình tăng 3,4 triệu đồng năm 2002 và 3 triệu đồng năm

2003. Tại thành phố Hồ Chí Minh, mức lương tăng trung bình khoảng 4,8 triệu đồng năm 2002 và 3,9 triệu năm 2003. Tại Bà Rịa-Vũng Tàu, mức lương tăng là 2,5 triệu đồng năm 2003 (Bộ Tài chính năm 2004).

Rủi ro

7.33. Trong thời gian thực hiện thí điểm tại thành phố Hồ Chí Minh đã có những một số ý kiến lo ngại rằng việc áp dụng khoán chi ngân sách trên phạm vi rộng hơn có thể không đạt được mức tiết kiệm ngân sách như tại thành phố Hồ Chí Minh nơi mà các cơ quan hành chính tự nguyện tham gia thí điểm đã dự đoán trước được các khoản tiết kiệm ngân sách và do chưa ngăn chặn được các cách chuyển dịch chi phí. Tuy nhiên, kinh nghiệm khoán chi của tỉnh Bến Tre lại chứng minh ngược lại. Là tỉnh đầu tiên triển khai thực hiện Quyết định 192/2001/QĐ-TTg tại tất cả các cơ quan hành chính (bao gồm cả 22 sở và 8 cơ quan quận huyện và thị xã), Bến Tre báo cáo tỉnh này đã tiết kiệm ngân sách được 3.262 triệu đồng, tương đương với 12,8% số tiền khoán chi cho tất cả các cơ quan làm thí điểm. Các khoản tiết kiệm được là kết quả của việc sắp xếp lại các cơ cấu tổ chức, giảm 11 sở và đơn vị cấp tỉnh. Cũng theo báo cáo, số lượng cán bộ viên chức cũng giảm theo: trong số 103 cán bộ được tinh giản, 27 người đến tuổi về hưu, 52 người nghỉ hưu sớm và 24 người được chuyển sang làm các công việc khác. Lương của cán bộ công chức tăng bình quân lên đến 205.000 đồng một tháng.

7.34. Mặc dù vậy, nhiều kết quả thực hiện Quyết định 192/2001/QĐ-TTg còn chưa rõ ràng. Trước tiên, các cơ quan hành chính làm thí điểm có thể đã tiết kiệm chi phí bằng cách giảm mức độ hoặc chất lượng dịch vụ cung cấp cho khách hàng bằng những cách kín đáo mà các cơ chế kiểm tra giám sát hiện nay đối với các cơ quan hành chính không phát hiện ra được. Hầu như không có bằng chứng nào cho thấy chất lượng dịch vụ của các cơ quan hành chính này suy giảm. Song, như đã nêu tại chương 4, các hệ thống hiện có tại Việt Nam kiểm tra giám sát kết quả thực hiện, tác động và ảnh hưởng của các cơ quan hành chính còn rất yếu. Chỉ mới gần đây Việt Nam mới bắt đầu tiến hành thí điểm phương pháp sử dụng phiếu đánh giá dịch vụ công (xem Hộp 4.3 ở chương 4).

7.35. Hai là, việc áp dụng cải cách trên phạm vi rộng đề ra một thách thức quan trọng đối với tính rõ ràng của chính sách trả lương của Nhà nước và làm tăng sự mạo hiểm khi chi phí lương sẽ tạo ra áp lực đối với các chi phí khác. Điều này đặc biệt có thể xảy ra khi có áp lực điều chỉnh tăng lương cán bộ công nhân viên chức - phổ biến ở nhiều nơi trong khu vực công của Việt Nam.

7.36. Ba là, các kết quả nhìn thấy được hiện nay có thể phải trả bằng các chi phí về lâu dài. Có khả năng là các khoản tiết kiệm ngân sách được tạo ra bằng cách tiết kiệm các chi phí bảo dưỡng tài sản cố định. Ngân sách dành cho việc sửa chữa và bảo dưỡng lớn không nằm trong khoán chi chính là vì lý do này, nhưng vẫn có khả năng các đơn vị thí điểm đã giảm bớt các chi phí bảo dưỡng định kỳ và trong hoàn cảnh đó, việc làm này là hoãn chi chứ không phải là tiết kiệm thực sự.

Nhận xét và khuyến nghị

7.37. Việc áp dụng khoán chi trong các cơ quan hành chính theo Quyết định 192/2001/QĐ-TTg là một cải cách nhỏ so với Nghị định 10/2002/NĐ-CP. Xét cho cùng, các lợi ích thu được không phải là nhỏ và các rủi ro nằm trong tầm kiểm soát. Mặc dù vậy, vẫn cần có sự đánh giá chi tiết và liên tục hơn. Vì thế, Báo cáo ĐGTHCTC 2004 khuyến nghị Chính phủ nên tiếp tục duy trì việc thực hiện thí điểm Quyết định 192/2001/QĐ-TTg, đồng thời tiếp tục đánh giá và kiểm tra giám sát một cách có hệ thống.

7.38. Để củng cố công tác kiểm tra đánh giá này, điều quan trọng là Chính phủ phải thu thập được thông tin chính xác hơn về chất lượng dịch vụ công của các đơn vị thí điểm. Báo cáo ĐGTHCTC 2004 khuyến nghị Chính phủ nên áp dụng phương pháp dùng "phiếu đánh giá dịch vụ công" để hỗ trợ cho việc đánh giá ảnh hưởng của khoán chi tại các cơ quan làm thí điểm về mức độ hài lòng của người dân và biện pháp này cần được hỗ trợ bằng các hệ thống giám sát hành chính kết quả hoạt động. Kết quả của công tác kiểm tra giám sát cần phải được công bố rộng rãi.

7.39. Khi tiến hành kiểm tra đánh giá các đơn vị triển khai thí điểm Quyết định 192/2001/QĐ-TTg, Chính phủ cần lưu ý 3 vấn đề quan trọng. Một là, rõ ràng Quyết định 192/2001/QĐ-TTg gắn liền với việc tăng lương trong chi tiêu của cơ quan hành chính và có khoảng cách giữa các mức lương chi trả tại cơ quan thực hiện thí điểm và cơ quan không thực hiện thí điểm. Có quan điểm cho rằng các bước triển khai nói trên không phải là nguyên nhân gây ra lo lắng; so với tiêu chuẩn quốc tế thì các mức lương nằm trong tổng ngân sách được cấp của các cơ quan thực hiện thí điểm khá thấp và mức lương chênh lệch giữa các cơ quan thực hiện thí điểm khoán chi và các cơ quan không thực hiện thí điểm sẽ giảm xuống khi tất cả các cơ quan hành chính đều hoạt động theo Quyết định 192/2001/QĐ-TTg. Mặc dù vậy, kinh nghiệm triển khai thí điểm Quyết định 192/2001/QĐ-TTg đã cho thấy ở một số tỉnh tại Việt Nam, khu vực hành chính công vẫn còn chịu sức ép tăng lương. Chương 3 của báo cáo này đã lưu ý nhu cầu về một chiến lược việc làm và lương cho khu vực công. Báo cáo ĐGTHCTC 2004 khuyến nghị Chính phủ cần cân nhắc hạn chế hơn quyền chủ động về ngân sách của các nhà quản lý đối với các khoản tiền lương và thưởng trong khi vẫn cho phép họ có đủ độ linh hoạt để tạo ra động lực làm việc có hiệu quả.

7.40. Hai là, có thể Quyết định 192/2001/QĐ-TTg đang tạo ra áp lực lớn đối với giảm chi bảo dưỡng. Do vậy hiện nay, cần nghiêm túc xem xét xem liệu tách khoán chi riêng về lương có phải là biện pháp phù hợp không trong điều kiện có những bất cập trong cơ cấu lương hiện nay của khu vực nhà nước ở Việt Nam. Có lẽ chỉ khi nào cơ cấu lương của khu vực nhà nước được cải cách và các thông tin về hoạt động của các cơ quan hành chính đầy đủ hơn thì mới có thể hạn chế khả năng các đơn vị thực hiện thí điểm tự trả lương cao hơn bằng nguồn lấy từ việc cắt giảm các chi phí bảo dưỡng định kỳ.

7.41. Về khía cạnh này, cần nhận thức được rằng Luật Ngân sách nhà nước mới đã phát huy có hiệu quả nguyên tắc cơ bản được áp dụng trong thực tiễn thí điểm tại thành phố Hồ Chí Minh. Luật này đã mở rộng đáng kể quyền chủ động về ngân sách của tất cả các đơn vị sử dụng ngân sách tại Việt Nam (như đã đề cập ở phần trước).

7.42. Bắt đầu từ việc ban hành Luật Ngân sách nhà nước vào năm 1996, việc triển khai thực hiện Quyết định 192/2001/QĐ-TTg đã chuyển từ chỗ có 9 hạng mục ngân sách riêng rẽ cần được kiểm soát, với các thủ tục xin phép phức tạp khi muốn chuyển từ mục này sang mục khác, sang cơ chế khoán chi đối với tất cả các mục chi thường xuyên. Mười một hạng mục ngân sách được quản lý theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước 1996 dường như là quá chặt.

7.43. Tuy nhiên, theo Luật Ngân sách nhà nước năm 2002, việc thực hiện Quyết định 192/2001/QĐ-TTg sẽ dẫn đến việc hợp nhất ba nhóm mục khoán chi ngân sách riêng rẽ ("chi cho con người", "hoạt động nghiệp vụ và bảo trì" và "chi khác") thành một hạng mục là khoán chi chi thường xuyên. Báo cáo ĐGTHCTC 2004 kết luận rằng việc lựa chọn phương án tối ưu giữa hai giải pháp trên vẫn còn là vấn đề để ngỏ cần tiếp tục đánh giá ở mức độ sâu hơn để trả lời.

Các kết quả sơ bộ và rủi ro của việc triển khai thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP

Kết quả

7.44. Nghị định 10/2002/NĐ-CP xác định các mục tiêu rộng hơn trong Quyết định 192/2001/QĐ-TTg và Nghị định 10/2002/NĐ-CP cũng có phạm vi ảnh hưởng rộng hơn nhiều. Quyết định 192/2001/QĐ-TTg tập trung vào vấn đề tạo ra quyền tự chủ ngân sách và các cơ chế khuyến khích giảm chi phí và nâng cao hiệu suất hoạt động. Ngược lại, mục tiêu hàng đầu của Nghị định 10/2002/NĐ-CP là tạo ra quyền chủ động và các cơ chế khuyến khích việc cung ứng các dịch vụ mới có chất lượng cao hơn và huy động thêm các nguồn lực nhằm hỗ trợ tài chính cho các hoạt động này. Tiết kiệm chi phí và nâng cao hiệu suất hoạt động cũng là một mục đích của Nghị định 10/2002/NĐ-CP song cải cách của Nghị định 10/2002/NĐ-CP có phạm vi ảnh hưởng rộng lớn hơn.

7.45. Giống như Quyết định 192/2001/QĐ-TTg, việc thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP cũng chỉ mới được triển khai từ năm 2002. Mặc dù đã được hai năm song vẫn còn quá ngắn để tổng kết một cách đầy đủ. Kết quả thực hiện mới bắt đầu được thu thập và phân tích. Tuy nhiên, rõ ràng là các quyền chủ động và cơ chế khuyến khích quy định trong Nghị định 10/2002/NĐ-CP đang có ảnh hưởng mạnh mẽ, một số ảnh hưởng mang tính tích cực và một số ảnh hưởng khác đang gây ra những quan ngại.

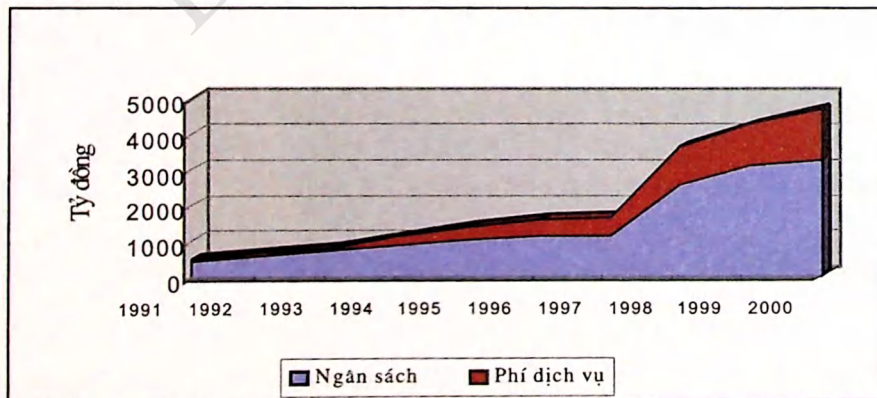
Huy động các nguồn thu

7.46. Đường như các nguồn thu tại các đơn vị sự nghiệp có thu thực hiện thí điểm đã tăng lên đáng kể. Năm 2002, thu từ cung ứng dịch vụ của 13 đơn vị sự nghiệp trực thuộc bộ và cơ quan Trung ương đang thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP đạt 2.997 tỷ đồng, cao hơn 15,2% so với dự kiến, trong đó tăng: 5,1% tại 4 đơn vị sự nghiệp trực thuộc Bộ Tư pháp; 38,2% tại 4 đơn vị sự nghiệp trực thuộc Bộ Công nghiệp và 38,3% tại 5 đơn vị sự nghiệp trực thuộc Bộ Giao thông Vận tải. So sánh với số thu năm 2001, thì mức tăng là: 13,6% tại 4 đơn vị sự nghiệp trực thuộc Bộ Tư pháp, 130,7% tại 4 đơn vị sự nghiệp trực thuộc Bộ Công nghiệp và 41,6% tại 5 đơn vị sự nghiệp trực thuộc Bộ Giao thông Vận tải.

7.47. Tại cấp tỉnh, năm 2002, số thu của 575 đơn vị sự nghiệp thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP tại tỉnh Bến Tre, Đồng Tháp, Tiền Giang và Vĩnh Long tăng 16,9%, trong đó tăng: 21% tại 16 đơn vị thuộc ngành y tế, 20% tại 529 đơn vị thuộc lĩnh vực giáo dục đào tạo, 9% tại 4 đơn vị thuộc lĩnh vực nghiên cứu khoa học và 14% tại 26 đơn vị thuộc các lĩnh vực khác.

7.48. Việc thu phí sử dụng các dịch vụ công không phải là một việc làm mới. Hơn 10 năm qua, các bệnh viện đã dựa vào việc thu viện phí, bao gồm cả việc bán thuốc để tăng kinh phí hoạt động của bệnh viện. Vào cuối những năm 1980, hệ thống y tế nhà nước phải đối mặt với tình trạng khủng hoảng nghiêm trọng về tài chính, không có đủ kinh phí để duy trì các hoạt động thông thường và cán bộ công nhân viên được trả lương thấp trong thời gian dài. Vào năm 2000, dự toán của ngành y tế cho thấy các nguồn thu viện phí chiếm 22,5% tổng nguồn thu của các bệnh viện trên toàn quốc - đây là các nguồn kinh phí phụ trợ đáng kể cho hệ thống y tế nhà nước của Việt Nam. Vai trò ngày càng gia tăng của các nguồn thu viện phí đối với kinh phí hoạt động của bệnh viện được chỉ ra trong Biểu đồ 7.1.

Biểu đồ 7.1: Vai trò ngày càng lớn của thu từ phí dịch vụ



Nguồn: Phương (2003).

7.49. Mặc dù vậy, rõ ràng là Nghị định 10/2002/NĐ-CP đã tạo ra các động lực mới mạnh mẽ khuyến khích việc huy động các nguồn thu. Minh họa điển hình cho

việc này là trường hợp của bệnh viện Xanh Pôn ở Hà Nội. Với việc áp dụng các dịch vụ khám chữa bệnh tự nguyện (xem Hộp 7.2), các khoản thu từ nguồn này đã tăng nhanh từ 1,67 tỷ đồng năm 2000 lên đến 29,43 tỷ đồng năm 2003, nhanh chóng vượt qua các khoản do ngân sách nhà nước cấp và thanh toán phí bảo hiểm, chiếm hơn 50% tổng nguồn thu của bệnh viện (Bảng 7.5).

Bảng 7.5: Các nguồn thu của Bệnh viện Xanh Pôn, Hà Nội

Các nguồn thu của bệnh viện	2000	2001	2002	2003
Ngân sách nhà nước	49,9%	40,4%	23,6%	21,5%
Thu từ bảo hiểm y tế	42,5%	39,0%	28,8%	28,2%
Thu từ khám chữa bệnh tự nguyện	7,6%	20,6%	47,6%	50,3%
Tổng (triệu đồng)	21.877	31.458	52.095	58.476

Nguồn: Tư liệu của Đánh giá CTC về bệnh viện Xanh Pôn, Hà Nội.

Triển khai các loại hình dịch vụ mới

7.50. Với động lực mạnh mẽ khuyến khích tạo nguồn thu, các trường và trung tâm đào tạo đã nhanh chóng đưa ra các chương trình đào tạo phong phú như học chính quy, học bán thời gian và chương trình học từ xa, v.v nhằm đáp ứng nhu cầu của người học. Một số trường đại học lớn như trường Đại học Quốc gia Hà Nội, trường Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh còn xây dựng các chương trình hợp tác tổ chức khóa học với một số trường đại học nước ngoài và thậm chí các chương trình đại học liên kết do các giáo sư nước ngoài giảng dạy, trong đó có chương trình trao đổi gửi sinh viên ra nước ngoài học tập.

7.51. Tương tự như vậy, các bệnh viện và trung tâm y tế cũng đang cố gắng đưa ra các dịch vụ và chương trình khám chữa bệnh mới. Chẳng hạn như, sau hai tháng thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP, bệnh viện Xanh Pôn ở Hà Nội đã áp dụng chương trình “dịch vụ y tế theo yêu cầu” nhằm cung cấp dịch vụ y tế chất lượng cao cho tư nhân với giá cả đảm bảo bù đắp chi phí (xem Hộp 7.2).

Hộp 7.2: Áp dụng cơ chế định giá đảm bảo bù đắp chi phí tại Bệnh viện Xanh Pôn

Về dịch vụ y tế theo yêu cầu:

Theo Quyết định của Sở Y tế Hà Nội, được sự đồng ý của Ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội, Quyết định số 18/QĐ/KH-TCKT-SLDTBXH ngày 27/12/2002, Bệnh viện Xanh Pôn được phép cung cấp dịch vụ y tế theo yêu cầu về khám bệnh (bao gồm điều trị nội trú), xét nghiệm, chụp X-Quang, siêu âm, điện tâm đồ, điện não đồ và phẫu thuật).

Về mức giá dịch vụ:

Quyết định này ủy quyền cho giám đốc Bệnh viện Xanh Pôn quyết định phí và giá dịch vụ “theo nguyên tắc hợp lý, minh bạch và công bằng, đảm bảo bù đắp được chi phí và có tích lũy” và báo cáo lên Sở Y tế.

Nguồn: Tư liệu của bệnh viện Xanh Pôn, Hà Nội cung cấp cho Nhóm ĐGCTC.

Giảm chi phí và nâng cao hiệu suất hoạt động

7.52. Việc thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP dường như cũng đã tạo ra các khoản tiết kiệm chi thường xuyên từ khoảng 3% đến 10%. Cùng với các khoản thu phụ trợ, việc tiết kiệm chi tiêu này đã giúp các đơn vị sự nghiệp có thu tăng lương cho cán bộ viên chức, đôi khi tăng đáng kể, song giữa các bộ ngành và khu vực, việc tăng lương này không đồng đều.

7.53. Tại 13 đơn vị sự nghiệp trực thuộc Bộ Tư Pháp, Bộ Công nghiệp và Bộ Giao thông vận tải, mức lương của cán bộ nhân viên tăng trung bình 52,3% so với mức lương theo vị trí và cấp bậc, cụ thể là tăng 32,7% tại Bộ Tư pháp, 87% tại Bộ Công nghiệp và 41,8% tại Bộ Giao thông vận tải. Tại các đơn vị sự nghiệp khác, thu nhập của cán bộ nhân viên thậm chí còn tăng cao hơn. Chẳng hạn, mức lương của cán bộ nhân viên trường Đại học Luật tăng 33,2%, trường Cao đẳng Công nghiệp Số 4 tăng 146,5% và bệnh viện Giao thông vận tải Số 1 tăng gấp đôi.

7.54. Tại các đơn vị sự nghiệp địa phương, mức lương tăng có vẻ khiêm tốn hơn, tuy nhiên giữa các địa phương mức tăng lương cũng có sự chênh lệch lớn. Theo báo cáo của 575 đơn vị sự nghiệp địa phương, trong năm 2002, mức lương tăng trung bình là 4%, trong đó tăng: 3% ở tỉnh Bến Tre, 15% ở tỉnh Đồng Tháp, 23% ở tỉnh Tiền Giang và 46% ở tỉnh Vĩnh Long.

7.55. Giống như đối với các cơ quan hành chính thực hiện thí điểm Quyết định 192, có rất ít thông tin về tác động của Nghị định 10/2002/NĐ-CP đối với giảm chi phí có liên quan, cơ cấu lại lương và với việc cung ứng dịch vụ. Vì thế, trong giai đoạn này không thể đưa ra nhận xét về việc các quy định của Nghị định 10/2002/NĐ-CP có thực sự nâng cao hiệu suất lao động hay không. Thực tiễn hiện nay thường cho thấy kết quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp có thu thực hiện thí điểm Nghị định 10/2002/NĐ-CP đã tăng lên, song khó đánh giá việc giảm chi phí hoặc biết được liệu đây có phải đơn thuần chỉ là do gia tăng đáng kể huy động các nguồn thu hay không.

7.56. Cần đặc biệt lưu ý rằng trên diện rộng, Nghị định 10/2002/NĐ-CP chỉ đơn thuần chính thức hóa và tạo ra một cơ chế cho các hoạt động đã được thực hiện trong một thời gian. Ở nhiều trường trung học, việc áp dụng chế độ giáo dục hai cấp đã được áp dụng từ 10 năm trước đây (Hộp 7.3). Lấy ví dụ như tại Bệnh viện Đa khoa Bình Dương trước khi có Nghị định 10/2002/NĐ-CP, một số bác sỹ tại đây đã cho bệnh viện vay tiền mua sắm trang thiết bị với thoả thuận chia lợi nhuận (xem Hộp 7.4). Thậm chí trước Nghị định 10/2002/NĐ-CP, nhiều tỉnh cũng đã có hình thức khám chữa bệnh tự nguyện chất lượng cao với giá cao như tại Bệnh viện Xanh Pôn. Thực tế hiện nay không còn là sự lựa chọn nữa. Việc triển khai thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP có thể đem lại cơ hội áp dụng một khuôn khổ cho việc hợp thực hóa và quản lý các hoạt động này, đồng thời xóa bỏ các hoạt động gây nhiều tranh cãi.

Hộp 7.3. Bác sỹ đầu tư trang thiết bị y tế để hỗ trợ bệnh viện ở Bình Dương

Theo thỏa thuận phân chia lợi nhuận, các bác sỹ ở bệnh viện Đa khoa Bình Dương đã cho bệnh viện vay tiền mua trang thiết bị đồng thời sở hữu một phần tài sản đó (với tỷ lệ sở hữu 40%). Chẳng hạn như, năm 1999, các bác sỹ đã hỗ trợ bệnh viện mua máy siêu âm theo một thỏa thuận tương tự. Trị giá của chiếc máy này là 300 triệu đồng. Theo thỏa thuận này, các bác sỹ sẽ được hoàn trả gốc trong vòng ba năm với lãi suất hàng tháng là 1,2% (so với lãi suất ngân hàng là 0,7%). Như vậy, lợi nhuận được phân chia cho các chủ sở hữu.

Do bệnh viện không có quyền hợp pháp đi vay, nên đây là một giải pháp sáng tạo nhằm đáp ứng nhu cầu mua sắm trang thiết bị của bệnh viện. Ban giám đốc bệnh viện phê duyệt việc mua sắm trang thiết bị, đồng thời quyết định thời hạn vay vốn và mức phí người sử dụng.

Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện phương thức nêu trên, đã dẫn đến vấn đề xung đột về lợi ích. Do các thông tin về dịch vụ y tế còn sự khác nhau cộng với thiếu những đơn vị cung cấp thay thế, nên các bác sỹ có khả năng rất dễ lạm dụng việc giới thiệu bệnh nhân đi siêu âm. Với mức phí dịch vụ cho mỗi lần siêu âm là 30.000 đồng và công suất sử dụng dự kiến tối đa là 30 lần/ngày, thì thỏa thuận này có khả năng sinh lời rất cao cho tất cả các bên.⁴³

Nguồn: Từ khảo sát thực địa.

Hộp 7.4: Hệ thống giáo dục hai hệ ở Hà Nội

Trường PTTH Phan Đình Phùng tại Hà Nội có hai ca học với 2800 học sinh, được chia thành 53 lớp. Ngoài phân thành lớp sáng, lớp chiều, học sinh của trường còn được phân thành thành hệ A và hệ B. Trong đó, hệ A là những học sinh đủ điểm thi vào trường. Còn học sinh hệ B là những học sinh không đủ điểm hoặc trái tuyến nhưng được nhận thêm.

Học sinh hệ B là những học sinh thuộc diện “kế hoạch bổ sung” hay “ngân sách bổ sung”. Sở Giáo dục Hà Nội đặc cách xét tuyển số học sinh này nhằm giúp nhà trường trang trải kinh phí. Hiện tại, số học sinh hệ B chiếm 30% số học sinh của nhà trường. Khi phân bổ ngân sách về cho trường, UBND thành phố Hà Nội chỉ tính định mức phân bổ trên số học sinh chính quy. Tương tự như vậy, định mức giáo viên biên chế cũng được dựa trên số học sinh hệ A. Chính vì vậy, bản thân nhà trường phải “dàn trải” các nguồn lực này để đảm bảo cho cả học sinh hệ B.

Học sinh hệ A mỗi tháng đóng học phí 30.000 đồng, 20% trong số đó được trường nộp lại cho Sở Giáo dục Đào tạo. Học sinh hệ B đóng học phí 90.000 đồng một tháng, trong đó chỉ có 3% nộp lại cho Sở Giáo dục Đào tạo. Học phí của học sinh là nguồn tài chính quan trọng đối với nhà trường, bổ sung thêm cho nguồn ngân sách thiếu do Nhà nước cấp. Năm 2003, khi Chính phủ tăng mức lương tối thiểu cho giáo viên lên 38% (từ 210.000 đồng lên 290.000 đồng), do ngân sách không cấp đủ, nên nhà trường đã phải bù đắp số chênh lệch này bằng nguồn lực của mình – từ học phí.

Mô hình hai bậc nhập học này đã được bắt đầu thực hiện gần 10 năm trước đây. Tại thời điểm đó, các trường được chủ động quyết định số lượng học sinh nhận thêm cũng như mức học phí áp dụng. Tuy nhiên, từ khi Sở Giáo dục Đào tạo ban hành Quyết định số 73 (ngày 16/8/2000), thì mức học phí được ấn định chung là 90.000 đồng. Trường và Sở Giáo dục Đào tạo sẽ thỏa thuận số lượng học sinh hệ B nhập học.

Nguồn: Khảo sát thực tế.

⁴³ Nếu công suất sử dụng máy siêu âm đó là thực, thì số thu hàng năm của thiết bị này có thể đạt hơn 300 triệu đồng.

Rủi ro

7.57. Rõ ràng là Nghị định 10/2002/NĐ-CP chứa đựng những rủi ro lớn hơn nhiều so với Quyết định 192/2001/QĐ-TTg. Do Nghị định 10/2002/NĐ-CP khuyến khích và cho phép các đơn vị sự nghiệp có thu huy động các khoản thu thông qua việc cung ứng các dịch vụ mới, trường hợp của Bệnh viện Xanh Pôn đã minh họa cho tác động to lớn của Nghị định này. Các quy định và cơ chế khuyến khích của Nghị định 10/2002/NĐ-CP sẽ chuyển dịch mạnh mẽ các nguồn lực trong các ngành chịu tác động.

7.58. Một mối quan tâm hàng đầu là nguy cơ những người nghèo dễ bị tổn thương do bị mất cơ hội sử dụng các dịch vụ công. Nghị định 10/2002/NĐ-CP áp dụng cho các đơn vị sự nghiệp cung cấp các dịch vụ công cơ bản như y tế, giáo dục. Đó là các dịch vụ có ý nghĩa có ý nghĩa thiết yếu đối với quá trình phát triển của Việt Nam, đồng thời có ảnh hưởng to lớn đối với người nghèo. Cách triển khai thực hiện Nghị định có thể ảnh hưởng sâu sắc tới số lượng, chất lượng và cơ hội người dân được tiếp cận với các dịch vụ này. Nếu được quản lý chặt chẽ, Nghị định 10/2002/NĐ-CP có thể làm tăng việc thu phí đối với các dịch vụ không thuộc nhóm thiết yếu, song cũng đảm bảo các nguồn lực ngân sách nhà nước được tập trung vào việc cung ứng các hàng hóa dịch vụ công quan trọng và giúp những người nghèo có khả năng tiếp cận với các dịch vụ thiết yếu đó. Nếu quản lý kém hiệu quả, Nghị định 10/2002/NĐ-CP có thể gây tổn hại nghiêm trọng đến tiến bộ xã hội, cơ cấu bình đẳng và thống nhất của xã hội Việt Nam do tạo ra các cơ chế khuyến khích duy nhất cho các đơn vị sự nghiệp có thu bỏ qua các trách nhiệm xã hội và chỉ tập trung vào việc cung ứng các dịch vụ tốt nhất cho những người có khả năng chi trả.

7.59. Việt Nam đã khá nhạy cảm đối với việc bảo vệ những nhóm người dễ bị tổn thương trong xã hội. Lấy ví dụ như việc thành lập các Quỹ Khám chữa bệnh dành cho người nghèo vào năm ngoái theo Quyết định 139/2002/QĐ-TTg ngày 15/10/2002 của Thủ tướng Chính phủ là một bước tiến đáng kể trong việc tạo cho người nghèo quyền tiếp cận đối với dịch vụ chăm sóc sức khỏe bằng cách bổ sung thêm các dịch vụ miễn phí vào số lượng hiện có. Tiếp theo đó, Chính phủ đã cho phép khám chữa bệnh miễn phí cho toàn bộ trẻ em dưới 6 tuổi. Tại các cơ sở y tế cũng có một số điều chỉnh không chính thức nhằm đảm bảo việc sử dụng nguồn thu từ các hoạt động có nhiều phí để hỗ trợ cho các dịch vụ miễn phí. Ví dụ như bệnh viện Đa khoa Bình Dương đã tiến hành nhiều hoạt động rõ ràng có lợi cho người nghèo, bao gồm cả việc xây dựng một nhà ăn miễn phí dành cho các bệnh nhân nghèo; miễn phí khám chữa bệnh cho họ (1,8 tỷ đồng trong năm 2003) và thành lập một đội bác sĩ cơ động hàng tháng đi công tác tại các vùng nông thôn hẻo lánh để chăm sóc sức khỏe cho bệnh nhân. Bệnh viện Xanh Pôn dành 2% nguồn thu từ các dịch vụ khám chữa bệnh tự nguyện để hỗ trợ việc khám chữa bệnh miễn phí và giảm phí cho người nghèo.

7.60. Mặc dù vậy, hiệu quả của các biện pháp nói trên phần lớn phụ thuộc vào việc có đủ ngân sách không và vì vậy việc áp dụng các biện pháp như Quyết định 139/2002/QĐ-TTg và chế độ khám chữa bệnh miễn phí cho trẻ em dưới 6 tuổi cần phải có sự phối hợp chặt chẽ với chương trình phân cấp quản lý ngân sách. Kinh phí thực hiện Quyết định 139/2002/QĐ-TTg do Chính phủ và chính quyền các tỉnh cấp và gánh nặng tài chính phục vụ hoạt động khám chữa bệnh miễn phí sẽ do Chính phủ, chính quyền tỉnh và các bệnh viện cùng đóng góp. Các cơ cấu đóng góp kinh phí này dễ khiến cho người dân tại các khu vực nghèo và miền núi chịu nhiều thiệt thòi hơn vì các nguồn lực tại đó (nguồn lực ngân sách địa phương và nguồn thu của các đơn vị sự nghiệp có thu) đều không thể đáp ứng các nhu cầu về kinh phí. Đây là một vấn đề tồn tại trước đây đã tạo ra sự khác biệt đáng kể giữa các khu vực về tiêu chuẩn dịch vụ và có thể tiếp tục xấu đi trước tình hình thực hiện phân cấp tài chính trong thời gian qua.

7.61. Thêm vào đó, việc thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP làm tăng thêm tính cấp bách đối với nhu cầu phát triển mạng lưới bảo hiểm y tế tới từng người dân. Hiện nay, mạng lưới bảo hiểm y tế còn hạn hẹp và phần lớn người dân đều tự bỏ tiền túi ra chi trả trực tiếp cho các dịch vụ y tế. Việc này khiến cho người dân phải đối mặt với các nguy cơ phải trả chi phí cao, thậm chí rất cao và dẫn đến đói nghèo.

7.62. Mọi quan tâm thứ hai liên quan đến vấn đề thứ nhất là nhu cầu củng cố các cơ chế kiểm tra giám sát và thực hiện cung ứng các dịch vụ công thiết yếu. Việc thiếu các thông tin về hoạt động cung ứng dịch vụ công trong quản lý chi tiêu ngân sách tại Việt Nam- hiện đã được lưu ý. Tuy nhiên, Nghị định 10/2002/NĐ-CP sẽ trao thêm quyền chủ động và các biện pháp khuyến khích các đơn vị sự nghiệp có thu tập trung vào các nhiệm vụ quan trọng của mình. Đây là vấn đề đặc biệt quan trọng trong ngành y tế, nơi việc thu viện phí được áp dụng đối với các trường hợp chữa bệnh nhưng thường không áp dụng đối với việc phòng bệnh. Theo các cơ chế khuyến khích được quy định tại Nghị định 10/2002/NĐ-CP, việc thu viện phí có thể trực tiếp làm tăng thu nhập của nhân viên y tế khiến các bệnh viện phân bổ lại các nguồn lực theo hướng dành cho các dịch vụ thu phí và không thực hiện các dịch vụ y tế công cộng và y tế dự phòng.

7.63. Mọi quan tâm thứ ba là việc chống *nạn tăng giá cao trong thị trường độc quyền*. Khi một đơn vị sự nghiệp có thu đóng vai trò làm nhà cung cấp dịch vụ duy nhất trong một khu vực dân cư, người dân tại khu vực đó hầu như không có lựa chọn nào khác, do đó, việc thu phí dịch vụ sẽ mất đi tính chất là "giá cả" trong các giao dịch tự nguyện mà trở nên gần giống với các thứ thuế. Ở Việt Nam chưa phát triển môi trường cạnh tranh đối với nhiều loại hình dịch vụ do các đơn vị sự nghiệp có thu cung cấp và hoạt động của các cơ quan kiểm soát vẫn còn yếu kém. Trong các ngành như y tế, nơi khách hàng thường phụ thuộc vào người cung cấp dịch vụ để biết họ cần làm gì, nếu tồn tại các động cơ vật chất quá mức thì các chi phí y tế sẽ leo thang khi bệnh viện kê đơn quá nhiều loại thuốc và xét nghiệm, tương tự như chuyện đã xảy ra tại Trung Quốc (xem Hộp 7.5).

Hộp 7.5: Tháo gỡ vấn đề cung cấp dịch vụ y tế công tại Trung Quốc

Giống như Việt Nam, dưới cơ chế kinh tế kế hoạch hoá, Trung Quốc đã xây dựng một hệ thống cung ứng dịch vụ y tế giá rẻ bao gồm các cơ sở y tế do Nhà nước bao cấp. Trong hệ thống đó, mọi người dân đều được hưởng miễn phí các dịch vụ chăm sóc sức khỏe và các khoản ngân sách bao cấp được phân bổ dựa theo nhu cầu của các bệnh viện. Tuy nhiên, bắt đầu từ những năm 1980, Chính phủ Trung Quốc đã giảm hỗ trợ ngân sách dành cho các cơ sở y tế, buộc các cơ sở này phải dựa vào các nguồn thu viện phí. Các cơ sở y tế được trao thêm quyền tự chủ để mở rộng sang các lĩnh vực dịch vụ mới và được quyền sử dụng một phần nguồn thu tự có làm các khoản thưởng và chi trả phúc lợi xã hội cho nhân viên- các cơ chế khuyến khích đó khá giống các cơ chế quy định trong Nghị định 10 của Việt Nam. Theo hệ thống phân cấp tài chính này, các dịch vụ chăm sóc sức khỏe phát triển nhanh chóng cùng với tốc độ tăng trưởng kinh tế. Hiện nay, chi phí y tế chiếm 5,5% tổng sản phẩm quốc nội (GDP).

Khu vực y tế phần lớn vẫn bao gồm các cơ sở y tế nhà nước, chiếm hơn 90% tổng số bệnh viện và số giường bệnh và 100% các trung tâm chăm sóc sức khỏe bà mẹ và trẻ em, mặc dù khu vực tư hiện đang cung ứng một phần đáng kể dịch vụ chăm sóc bệnh nhân ngoại trú. Điều không bình thường là ngân sách nhà nước chỉ chiếm 15% tổng chi phí y tế hiện nay, nhân dân trả 60% và phần lớn thu nhập của các cơ sở y tế, mặc dù của nhà nước song hoạt động hầu như không có quy chế, dựa vào các nguồn thu viện phí.

Việc này đã trở thành một công thức đáng buồn cho việc cung ứng dịch vụ y tế tại Trung Quốc. Mặc dù Chính phủ đã có những nỗ lực kiểm soát phí dịch vụ, song hệ thống y tế Trung Quốc phải đối mặt với vấn đề chi phí leo thang. Trong suốt thập kỷ 1990, các chi phí bệnh viện mỗi năm tăng thêm 16%. Hiện tượng nhu cầu do bệnh viện dẫn dắt xảy ra ở mọi nơi, các bác sỹ kê đơn quá nhiều loại thuốc và các loại thuốc với mức giá cao một cách bất hợp lý. Các bệnh viện mua sắm trang thiết bị để cạnh tranh với nhau trong việc khám xét nghiệm thu phí và cung ứng các dịch vụ không thuộc thẩm quyền và có lẽ cũng không đạt chất lượng. Kết quả không chỉ tạo ra một mô hình dịch vụ hỗn độn không hiệu quả, chất lượng dịch vụ đáng ngờ và với rất nhiều dịch vụ trùng lặp, mà còn là việc không cung ứng các hoạt động thiết yếu như điều trị bệnh cơ bản, thực hiện các chương trình y tế công cộng, hợp tác, hỗ trợ và giám sát các cơ sở y tế ở nông thôn.

Đáng chú ý nhất là sự sụp đổ của Hệ thống Y tế xã ở khu vực nông thôn đã khiến cho đại bộ phận nhân dân tại các khu vực nông thôn phải chịu nguy cơ bản cùng hóa do phải tự chi trả các khoản phí chăm sóc y tế cao. Chăm sóc y tế ngày càng nằm ngoài khả năng của người nghèo- các điều tra nghiên cứu đã phát hiện ra rằng người nghèo không có khả năng theo các liệu pháp được kê, bỏ nằm viện bất chấp khuyến nghị của thầy thuốc và trông cậy nhiều hơn vào việc tự điều trị.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

7.64. Trong ngành y tế, dường như rõ ràng có cả cơ hội và rủi ro trong việc thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP. Ảnh hưởng tích cực đã thấy: đó là các bệnh viện sẽ tích cực phấn đấu tăng hiệu quả hoạt động và tìm cách thu hút thêm các bệnh nhân trả viện phí. Hiện nay, các bệnh viện đang đổi mới và cạnh tranh để cung ứng thêm nhiều dịch vụ có chất lượng hơn. Song các cơ chế khuyến khích hiện hành chủ yếu vẫn nhằm để cung ứng các dịch vụ có chi phí cao cho những người có khả năng chi trả. Chi phí cao có thể sẽ làm giảm khả năng người nghèo và các nhóm dễ bị tổn thương khác tiếp cận với các dịch vụ y tế. Việc này có thể dẫn đến cạnh tranh không lành mạnh khi các bệnh viện giữ lại các trường hợp dễ điều trị và chuyển các trường hợp khó điều trị sang các bệnh viện khác.

7.65. Trong lĩnh vực giáo dục, Nghị định 10/2002/NĐ-CP hiện chưa được triển khai ở cấp tiểu học và trung học cơ sở. Tuy nhiên, kết quả Đánh giá Nghèo đói có sự tham gia của người dân cho thấy các mức thu phí hiện nay trong lĩnh vực giáo dục cơ sở vẫn còn là rào cản giáo dục đối với các vùng khó khăn. Vì lý do đó, việc có thêm các cơ chế khuyến khích tăng nguồn thu trong giáo dục cơ sở có thể sẽ rất bất lợi đối với nhóm người nghèo. Học phí phù hợp (có lẽ kể cả học phí đại học) có thể góp phần làm tăng hiệu quả kinh tế và giảm đói nghèo thông qua việc giảm bao cấp đối với các gia đình khá giả; học phí không phù hợp có thể sẽ không đem lại hiệu quả kinh tế (ví dụ như bằng việc hạn chế tham gia có lợi về mặt xã hội vào giáo dục cơ bản) và có thể làm trầm trọng thêm tình trạng bất bình đẳng giữa các nhóm thu nhập và các vùng.

Nhận xét và khuyến nghị

7.66. Nghị định 10/2002/NĐ-CP thúc đẩy việc nhanh chóng thay đổi phương thức quản lý các đơn vị sự nghiệp có thu tại Việt Nam và đây là một thay đổi dựa trên định hướng cải cách lâu dài. Thực tiễn hoạt động cho đến nay cho thấy Nghị định 10/2002/NĐ-CP có thể có những ảnh hưởng mạnh mẽ. Khi được trao thêm quyền chủ động và các cơ chế khuyến khích mạnh mẽ hơn, chính quyền địa phương đã chứng tỏ được khả năng đổi mới nhất định cả trong việc đáp ứng các nhu cầu và điều kiện của địa phương và trong mục tiêu tiết kiệm chi phí. Tuy nhiên, kinh nghiệm thực tiễn cũng chỉ ra một số rủi ro chính cần phải được kiểm soát cẩn trọng.

7.67. Với mức độ rủi ro cao đó và do đánh giá còn hạn chế, ĐGTHCTC 2004 khuyến nghị cần tạo ra các cơ chế để đảm bảo khả năng tiếp cận của người nghèo và cận nghèo với các dịch vụ xã hội thiết yếu. Ý kiến từ phía các Bộ cho rằng cần đẩy mạnh "xã hội hoá" cho những dịch vụ có điều kiện và được xã hội chấp nhận, đồng thời cần tạo ra các thiết chế đảm bảo cho nhóm người nghèo và nhóm người cận nghèo có khả năng tiếp nhận các dịch vụ xã hội cơ bản. Bên cạnh đó, cần mạnh dạn chuyển một số đơn vị sự nghiệp có thu sang hoạt động theo mô hình doanh nghiệp. Tuy nhiên, NHTG cũng khuyến nghị Chính phủ nên thận trọng triển khai thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP để có thời gian tích lũy kinh nghiệm, tiến hành đánh giá chi tiết, xây dựng và thi hành các biện pháp hạn chế các rủi ro tiềm ẩn.

7.68. Giống như đối với Quyết định 192/2001/QĐ-TTg, cần tiếp tục tổng kết và đánh giá tác động của Nghị định 10/2002/NĐ-CP sử dụng phương pháp "phiếu đánh giá dịch vụ công" để hỗ trợ cho việc đánh giá tác động của Nghị định 10/2002/NĐ-CP về mức độ hài lòng của người dân; đồng thời, phương pháp này cũng cần được hỗ trợ bằng việc củng cố công tác kiểm tra giám sát hành chính, các biện pháp đó phải được thực hiện công khai.

7.69. Đối với các đơn vị sự nghiệp có thu hoạt động trên cơ sở Nghị định 10/2002/NĐ-CP, ĐGTHCTC 2004 khuyến nghị nên gia tăng việc tìm cách gắn chặt chẽ các nguồn lực ngân sách nhà nước vào việc "mua" các hàng hóa và dịch vụ công đặc biệt dành cho người nghèo. Đây chính là một phần của mục tiêu do Quyết định 139/2002/QĐ-TTg về Quỹ Khám chữa bệnh người nghèo đề ra (xem Hộp 7.6). Tuy nhiên, để thực hiện một cách có hiệu quả, cần xây dựng các cơ chế kiểm tra giám sát và đảm bảo việc cung ứng dịch vụ đối với các hợp đồng đó.

Hộp 7.6: Quyết định 139/2002/QĐ-TTg về Quỹ Khám chữa bệnh người nghèo

Quyết định 139/2002/QĐ-TTg được ban hành năm 2002 với mục đích đảm bảo cho người nghèo, đặc biệt là các bệnh nhân điều trị nội trú, có quyền tiếp cận với các dịch vụ chăm sóc sức khỏe. Quyết định 139 tạo ra các Quỹ Chăm sóc Sức khỏe dành cho người nghèo cấp tỉnh để hỗ trợ kinh phí tự chi trả cho các đối tượng chính sách đang sử dụng các dịch vụ y tế nhà nước. Với quy định chính quyền tỉnh đóng vai trò chủ đạo, Quyết định 139/2002/QĐ-TTg chỉ đạo các Quỹ Khám chữa bệnh người nghèo mua bảo hiểm y tế cho các đối tượng này hoặc chi trả trực tiếp các chi phí dịch vụ tương đương mức khám chữa bệnh tự nguyện của các đối tượng đó cho bệnh viện và các cơ sở nhà nước khác.

Quyết định 139/2002/QĐ-TTg đem lại lợi ích cho người nghèo trên hai phương diện: tăng cường sử dụng các dịch vụ y tế và giảm mức độ nghèo đói "do thu nhập". Quyết định 139/2002/QĐ-TTg cũng có thể làm tăng hiệu quả hoạt động, đặc biệt tại các tỉnh mà ở đó ngày càng có sự phân tách trách nhiệm giữa cấp kinh phí và cung ứng dịch vụ. Việc phân tách các chức năng quan trọng này tạo ra cơ hội gây áp lực buộc giảm chi phí và nâng cao chất lượng dịch vụ.

7.70. Việc triển khai đúng đắn Nghị định 10/2002/NĐ-CP đòi hỏi cần đạt được sự nhất trí mới về vai trò của Nhà nước trong việc cung cấp dịch vụ công. Mức độ cần "xã hội hoá" các chi phí dịch vụ công và mức độ Chính phủ cần kiểm tra giám sát chặt chẽ việc cung ứng dịch vụ công phụ thuộc vào bản chất của các dịch vụ và mức độ cơ chế thị trường có thể làm tăng tính hiệu quả và sự bình đẳng về các kết quả hoạt động? Khi áp dụng các cơ chế khuyến khích vật chất đối với các đơn vị sự nghiệp có thu, phải quy định rõ ranh giới giữa khu vực công và khu vực tư đồng thời nêu rõ lý do tại sao có ranh giới như vậy. Sau đó, cần tập trung các nguồn lực nhà nước vào việc cung ứng các dịch vụ công thiết yếu đồng thời có thể dần dần xã hội hóa hoặc thương mại hóa các dịch vụ công khác.

8. QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG

Giới thiệu và tổng quan

8.1. Đầu tư công chiếm phần quan trọng và đang tiếp tục tăng lên trong tổng chi tiêu công của Việt Nam. Chương 2 khẳng định trong giai đoạn 1998 và 2003, chi đầu tư ngân sách nhà nước đã tăng đáng kể với mức tăng hàng năm gần 20%, trung bình chiếm một phần ba tổng chi tiêu công trong vòng 3 năm qua. Tỷ trọng chi đầu tư từ ngân sách nhà nước so với GDP, tăng từ 5,7% GDP năm 1998 lên 8,4% GDP năm 2003. Hơn thế nữa, chi đầu tư từ ngân sách nhà nước mới chỉ là một phần của tổng đầu tư công cộng. Thực tế, nếu tính Chương trình Đầu tư công cộng (ĐTCC) đầy đủ của Chính phủ, thì đầu tư công cộng chiếm gần 1/5 GDP hàng năm của Việt Nam.

8.2. Có hai hệ quả quan trọng. Thứ nhất, việc nâng cao hiệu quả và hiệu suất của một nguồn đầu tư lớn như vậy chắc chắn sẽ tạo ra tác động mạnh tới tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo. Thứ hai, để đạt được các mục tiêu tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo của Chính phủ đòi hỏi phải cơ cấu lại đầu tư (ví dụ: giữa các ngành, các vùng và các cấp chính quyền) và việc cơ cấu lại này cần phải được thực hiện ngay: việc cơ cấu lại đầu tư sẽ dễ làm hơn trong thời kỳ chi đầu tư tăng, vì sự điều chỉnh sẽ không gây nhiều khó khăn đối với lĩnh vực có đòi hỏi phải cắt giảm về giá trị tuyệt đối trong chi tiêu.

8.3. Chương này xem xét quản lý đầu tư công ở Việt Nam. Trọng tâm của Chương này là chất lượng lập kế hoạch đầu tư công nói chung. Hiện nay, tài liệu Chương trình Đầu tư công cộng là một sản phẩm đầu ra duy nhất của các hoạt động lập kế hoạch đầu tư quốc gia, tuy nhiên tài liệu lại cho biết rất nhiều về một hệ thống lớn hơn mà nó đóng góp. Phần đầu của Chương này mô tả bối cảnh lập kế hoạch đầu tư ở Việt Nam; xem xét Chương trình Đầu tư công cộng hiện tại và tình hình triển khai cụ thể. Phần thứ hai sẽ phân tích sâu những vấn đề mấu chốt, bao gồm Chương trình Đầu tư công cộng và việc quản lý nguồn lực nói chung, quản lý một Chương trình Đầu tư công cộng trong điều kiện phân cấp nhiều hơn, tính bền vững, thẩm định và tiêu chí phân bổ nguồn lực, quản lý chương trình và cải cách thể chế. Phần thứ ba tóm tắt các khuyến nghị.

Đánh giá công tác lập kế hoạch đầu tư ở Việt Nam

Các xu thế đầu tư công

8.4. Khi Việt Nam tiếp tục công cuộc cải cách theo hướng "Kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa", thì việc phân biệt các loại hình đầu tư khác nhau ngày càng trở nên quan trọng. Tổng đầu tư trong nền kinh tế bao gồm đầu tư công và đầu tư tư nhân. Đầu tư công được hiểu là bao gồm đầu tư từ nguồn ngân sách nhà nước, nguồn tín dụng nhà nước và đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) ở các cấp Trung ương và địa phương. Trong một số trường hợp phức tạp, có một số khoản chi đầu tư của Chính phủ không ghi trong ngân sách nhà nước và nhiều tài liệu không phải lúc nào cũng phân biệt rõ ràng giữa đầu tư của Nhà nước (mặc dù có thể do những cơ quan không phải là cơ quan nhà nước thực hiện) và đầu tư do các cơ quan nhà nước thực hiện (nhưng vốn đầu tư có thể của những cơ quan không phải là cơ quan nhà nước hoặc của Nhà nước).

Bảng 8.1: Cơ cấu đầu tư nhà nước và toàn xã hội 2000-2003

(Tỷ đồng, tính theo giá cố định năm 1994)

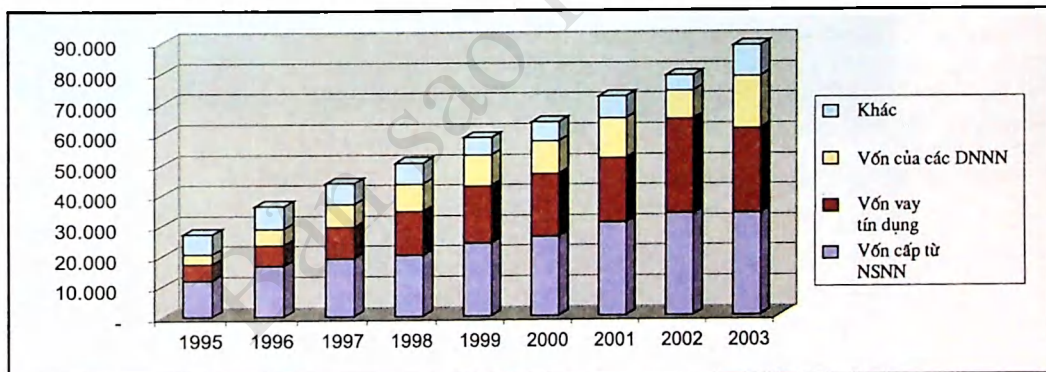
	Đầu tư NN	%ĐTNN theo ngành	Tổng Đầu tư toàn XH	% Tổng ĐT theo ngành	%ĐTNN trong tổng đầu tư toàn XH
Tổng	303.555,4	100%	536.985,6	100%	56,5%
GTVT, kho bãi và liên lạc	71.222,0	23,5%	86.052,6	16,0%	82,8%
Điện, khí và cấp nước	55.048,4	18,1%	58.382,6	10,9%	94,3%
Chế tạo	49.177,1	16,2%	121.746,1	22,7%	40,4%
Nông, lâm nghiệp	26.726,4	8,8%	46.173,2	8,6%	57,9%
Hoạt động và dịch vụ XH của cá nhân và cộng đồng	17.288,4	5,7%	78.396,1	14,6%	22,1%
Giáo dục đào tạo	15.304,2	5,0%	18.474,6	3,4%	82,8%
Xây dựng	13.618,2	4,5%	25.860,3	4,8%	52,7%
Bán buôn, bán lẻ, sửa chữa ô tô xe máy	10.888,2	3,6%	26.945,8	5,0%	40,4%
Hành chính công và quốc phòng: an sinh XH bắt buộc	10.608,2	3,5%	11.378,2	2,1%	93,2%
Y tế và công tác xã hội	7.253,8	2,4%	8.843,4	1,6%	82,0%
Hoạt động giải trí, văn hoá, thể thao	6.496,6	2,1%	8.495,8	1,6%	76,5%
Khai khoáng	5.109,5	1,7%	6.761,2	1,3%	75,6%
Nghiên cứu KH và công nghệ	3.505,2	1,2%	3.994,7	0,7%	87,7%
Thủy sản	3.501,0	1,2%	9.290,3	1,7%	37,7%
Khách sạn và nhà hàng	2.490,7	0,8%	11.635,5	2,2%	21,4%
Nhà đất và các hoạt động cho thuê	2.446,2	0,8%	8.483,8	1,6%	28,8%
Hoạt động của tổ chức Đảng và các tổ chức thành viên	1.320,3	0,4%	1.480,7	0,3%	89,2%
Trung gian tài chính	1.214,8	0,4%	4.218,4	0,8%	28,8%
Hoạt động của các tổ chức quốc tế	335,7	0,1%	338,6	0,1%	99,1%
Hộ cá thể có thuê nhân công	0,4	0,0%	33,7	0,0%	1,2%

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê năm 2003, Bảng 156 và 162.

8.5. Tỉ trọng đầu tư của khu vực nhà nước đã tăng lên từ giữa thập kỉ 90 (chiếm 56% năm 2003) đã bù đắp phần nào sự suy giảm của đầu tư nước ngoài (mặc dù giá trị tuyệt đối của đầu tư nước ngoài vẫn tăng sau khi suy giảm vào các năm 1998 và 1999 trong khung khoảng tiền tệ ở châu Á). Bảng 8.1 tóm tắt cơ cấu tỉ trọng đầu tư theo ngành trong hơn 4 năm qua. Đầu tư của Nhà nước chiếm tỉ lệ tương đối quan trọng trong các lĩnh vực cơ sở hạ tầng chính (giao thông vận tải, điện, khí và cấp nước) cũng như trong các dịch vụ công (ví dụ: y tế và giáo dục), trong khi đầu tư ngoài quốc doanh chiếm ưu thế ở những lĩnh vực dịch vụ khác. Hơn 40% đầu tư của Nhà nước đã dành cho giao thông vận tải, kho bãi và thông tin liên lạc cộng với điện, ga, cấp nước; hơn 25% dành cho lĩnh vực sản xuất, bao gồm công nghiệp chế biến (16%) và nông/lâm nghiệp (9%). Chỉ 5% đầu tư của Nhà nước dành cho giáo dục và 2,4% dành cho y tế.

8.6. Biểu đồ 8.1 cho thấy sự phân tách chi tiết đầu tư của ngân sách nhà nước, tín dụng nhà nước, vốn của các DNNN và các nguồn tài chính khác. Trong điều kiện nền kinh tế và chi tiêu công đang tăng trưởng nhanh chóng, giá trị đầu tư tuyệt đối của tất cả các nguồn đều tăng, nhưng vốn vay có xu hướng tăng nhanh nhất trong cấu thành đầu tư của Nhà nước, tỉ trọng vốn vay ngày càng tăng lên, mặc dù gần đây tuy có giảm đi.

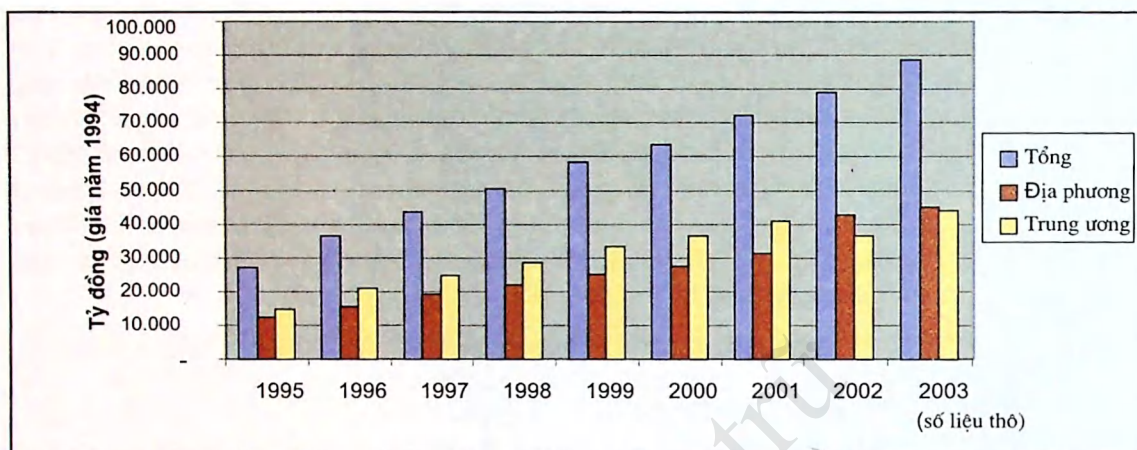
Biểu đồ 8.1: Cơ cấu vốn đầu tư nhà nước giai đoạn 1995–2003



Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám thống kê 2003, Bảng 160.
Giá cố định năm 1994 (số liệu sơ bộ năm 2003).

8.7. Biểu đồ 8.2 cho thấy tỉ trọng đầu tư nhà nước do địa phương quản lý đã tăng đáng kể, tới nay chiếm gần một nửa tổng đầu tư của Nhà nước.

Biểu đồ 8.2: Đầu tư nhà nước giai đoạn 1995–2003 do Trung ương và địa phương quản lý



Nguồn: Niên giám thống kê năm 2003, Bảng 158.

Khuôn khổ pháp lý hiện tại về đầu tư

Những luật và qui định chính

8.8. Những luật và qui định điều chỉnh trực tiếp và gián tiếp quá trình lập kế hoạch và quản lý đầu tư là:

(a) *Luật Ngân sách nhà nước*

Luật Ngân sách nhà nước năm 1996 là luật đầu tiên đưa ra khuôn khổ pháp lý toàn diện về hệ thống quản lý ngân sách nhưng những cải cách quan trọng hơn đã được thể hiện trong Luật Ngân sách nhà nước sửa đổi năm 2002 và Nghị định hướng dẫn thực hiện luật ban hành năm 2003.⁴⁴ Đặc điểm quan trọng của Luật ngân sách sửa đổi được mô tả ở Chương 4 trong Báo cáo này.

(b) *Qui định về Quản lý đầu tư và xây dựng*⁴⁵

Nghị định 52/1999/NĐ-CP (được chỉnh sửa bằng Nghị định 12/2000/NĐ-CP và Nghị định 07/2003/NĐ-CP) đã qui định chi tiết trách nhiệm lập kế hoạch và quản lý đầu tư nói chung và đầu tư công nói riêng ở Việt Nam. Nghị định bao gồm phân loại các dự án đầu tư thành các nhóm A, B và C,

⁴⁴ Luật số 01/2002/QH11, Luật Ngân sách nhà nước, ngày 16 tháng 12 năm 2002 và Nghị định số 60/2003/NĐ-CP qui định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Ngân sách nhà nước, ngày 6 tháng 6 năm 2003.

⁴⁵ Qui định về Quản lý đầu tư và xây dựng, Nghị định số 52/1999/NĐ-CP, ngày 8 tháng 7 năm 1999; Nghị định số 12/2000/NĐ-CP, ngày 5 tháng 5 năm 2000 và Nghị định số 07/2003/NĐ-CP, ngày 30 tháng 1 năm 2003.

theo qui mô vốn, ngành lĩnh vực và tính chất quan trọng của dự án; Phân cấp trách nhiệm về thẩm quyền phê duyệt và bố trí kế hoạch đầu tư của tất cả các nhóm A, B và C. Nhóm A bao gồm các dự án lớn nhất hoặc các dự án có tầm quan trọng cấp quốc gia, còn các dự án nhóm B và C là các dự án nhỏ hơn và/hoặc chỉ có tầm quan trọng bộ phận (ngành và địa phương).

Bên cạnh đó (Điều 17), Nghị định này qui định trình tự trong lập kế hoạch đầu tư theo đó kế hoạch của từng cơ quan riêng lẻ, các địa phương và các doanh nghiệp được tổng hợp thành kế hoạch đầu tư tổng hợp ở các cấp cao hơn; Nghị định qui định một hệ thống các nghiên cứu tiền khả thi và nghiên cứu khả thi cần phải tiến hành, mô tả nội dung của các kế hoạch đầu tư và qui định chế độ báo cáo định kì (báo cáo quý, nhưng đối với các dự án cấp quốc gia Nhóm A thì báo cáo tháng).

(c) *Thông tư về Giám sát và Đánh giá đầu tư*⁴⁶

Đây là một thông tư chi tiết của Bộ Kế hoạch đầu tư (Bộ KHĐT) hướng dẫn thực hiện những qui định hiện đang áp dụng. Đây gần như là một cẩm nang đối với công tác đánh giá và giám sát các dự án đầu tư ("đánh giá" bao gồm khâu thẩm định trước khi đầu tư và lựa chọn các dự án đầu tư) qui định cụ thể chức năng và các thủ tục giám sát và đánh giá đầu tư đối với Bộ Kế hoạch đầu tư, các bộ ngành liên quan, các Ủy ban nhân dân (UBND), các chủ đầu tư, bao gồm cả các doanh nghiệp nhà nước. Thông tư qui định Bộ Kế hoạch đầu tư tiến hành xây dựng báo cáo tổng hợp sáu tháng và các báo cáo quý đối với các dự án Nhóm A, trong đó qui định chi tiết rằng "các dự án sẽ không được ghi vốn kế hoạch năm sau nếu không có đầy đủ báo cáo giám sát, đánh giá đầu tư năm trước. Dự án chỉ được phê duyệt quyết toán vốn đầu tư khi thực hiện đầy đủ các qui định giám sát, đánh giá đầu tư".

(d) *Quyết định 192/2001/QĐ-TTg ngày 17/12/2001 của Thủ tướng Chính phủ và Nghị định 10/2002/NĐ-CP ngày 16/01/2002 của Chính phủ*

Những văn bản pháp luật này, liên quan đến quá trình phân cấp và trao quyền cho các đơn vị hành chính và đơn vị sự nghiệp sẽ được đề cập chi tiết ở Chương 7 của Báo cáo này. Đây là những thay đổi quan trọng đối với công tác quản lý đầu tư bởi vì Nghị định 10/2002/NĐ-CP qui định cho phép các đơn vị sự nghiệp có thu (ĐVSNT) thu phí và được vay vốn đầu tư, giúp họ bớt phụ thuộc vào ngân sách. Quyết định 192/2004/QĐ-TTg liên quan đến ngân sách chi thường xuyên của các đơn vị hành chính, nhưng có thể có tác động đến chi tiêu cho vận hành và bảo dưỡng (Luật Ngân sách nhà nước sửa đổi thực sự đã mang lại

⁴⁶ Thông tư số 03/2003/TT-BKH hướng dẫn công tác giám sát, đánh giá đầu tư, ngày 19 tháng 5 năm 2003; Thông tư số 04/2003/TT-BKH, hướng dẫn về thẩm tra, thẩm định dự án đầu tư; Sửa đổi và bổ sung một số điểm về Hồ sơ thẩm định dự án, Báo cáo Đầu tư và tổng mức đầu tư, ngày 17 tháng 6 năm 2003.

những thay đổi này, cho phép các đơn vị sử dụng ngân sách linh hoạt hơn trong chi thường xuyên).

(e) Tín dụng đầu tư phát triển⁴⁷

Quỹ Hỗ trợ phát triển là kênh tín dụng đầu tư chính từ Nhà nước. Nghị định 50/1999/NĐ-CP hướng dẫn hoạt động của Quỹ Hỗ trợ phát triển và Nghị định 106/2004/NĐ-CP qui định việc quản lý nguồn vốn tín dụng đầu tư của Nhà nước. Như đã miêu tả trong Chương 2, đây là một bước tiến lớn theo hướng xây dựng một khuôn khổ pháp lý vững chắc về tín dụng đầu tư. Nghị định đã thu hẹp đáng kể đối tượng được vay từ Quỹ Hỗ trợ phát triển. Nghị định qui định rằng chỉ những dự án có khả năng hoàn trả vốn trực tiếp, có hiệu quả kinh tế xã hội và có kế hoạch sản xuất hoặc kinh doanh khả thi, thì được vay từ Quỹ Hỗ trợ phát triển.⁴⁸ Một yếu tố phân chia rủi ro thông qua thỏa thuận hợp vốn với các ngân hàng thương mại và các tổ chức cho vay khác cũng được đưa vào Nghị định. Tổng hỗ trợ của Quỹ Hỗ trợ phát triển, tất cả các cơ chế cộng lại, tối đa không thể vượt quá 85% tổng vốn đầu tư của dự án.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư có trách nhiệm chủ trì cùng Bộ Tài chính chuẩn bị và trình lên Thủ tướng Chính phủ kế hoạch cấp tín dụng và hỗ trợ lãi suất của Nhà nước hàng năm. Quỹ Hỗ trợ Phát triển có trách nhiệm báo cáo hàng tháng lên Thủ tướng, Bộ Kế hoạch đầu tư, Bộ Tài chính và Tổng cục Thống kê.

Nguồn vốn đầu tư phát triển của các tỉnh, thành phố

8.9. Luật Ngân sách nhà nước thiết lập một hệ thống dựa trên các tiêu chí để phân bổ các khoản bổ sung cân đối ngân sách cho các cấp chính quyền địa phương (xem Chương 6). Hệ thống bao gồm các khoản bổ sung cân đối ngân sách được điều chỉnh tùy theo điều kiện khác nhau của các vùng, được xác định dựa trên các định mức chi tiêu. Những định mức này là cơ sở cho tính toán, nhưng không mang tính ràng buộc đối với ngân sách của tỉnh và yêu cầu về chi tiêu đầu tư được tính trên tỷ lệ phần trăm tổng chi ngân sách của mỗi tỉnh và hiện nay mức trung bình cho cả nước là 28-30%. Về nguyên tắc, sau đó, các tỉnh có toàn quyền quyết định đối với khoản bổ sung cân đối mà họ nhận được. Khả năng lập kế hoạch của các địa phương tiếp tục được tăng cường bởi thời kỳ ổn định 3 năm, trong thời gian đó khoản bổ sung là cố định và tỉnh được phép giữ lại phần thu vượt kế hoạch. Tuy nhiên, phương pháp xác định vốn đầu tư cho một tỉnh còn chưa minh bạch bằng phương pháp xác định bổ sung ngân sách.

⁴⁷ Nghị định số 106/2004/NĐ-CP, *Về tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước*, ngày 1 tháng 4 năm 2004.

⁴⁸ Hướng dẫn sử dụng ngân sách 2004 (theo Nghị quyết số 01/2004/CP). Hướng dẫn nói rằng: "Những sửa đổi này tập trung hạn chế các khoản vay ưu đãi chỉ dành cho các dự án và hàng hóa cấp thiết của nền kinh tế quốc dân và các dự án quan trọng về xã hội như giáo dục và đào tạo và y tế. Khung thời gian của các dự án được cấp vốn vay ưu đãi sẽ được xác định rõ ràng và cụ thể và sẽ được giảm lãi suất."

8.10. Bên cạnh đó, còn có nhiều khoản bổ sung có mục tiêu khác (về bản chất, là những khoản trợ cấp có điều kiện), phần lớn là cho đầu tư, theo các chương trình mục tiêu quốc gia (CTMTQG). Thông thường tính nhận bổ sung có quyền đáng kể trong việc phân bổ chính xác các nguồn vốn của CTMTQG, trong khuôn khổ hướng dẫn chung của từng CTMTQG. Những cải cách hiện nay nâng cao trách nhiệm của chính quyền tỉnh đã bỏ vai trò truyền thống của các bộ chuyên ngành: các bộ này không còn điều hành trực tiếp đối với chỉ tiêu của ngành ở cấp tỉnh và khả năng phân tích chỉ tiêu cấp ngành của họ và đưa ra những khuyến nghị về chỉ tiêu trong lĩnh vực của mình tại cấp tỉnh bị cản trở bởi thiếu thông tin về ngân sách và chỉ tiêu – thông tin này hiện nay chủ yếu dừng lại trong các cơ quan tài chính và không được chia sẻ rộng rãi với các cơ quan chuyên ngành.

Phân công trách nhiệm mang tính thể chế

8.11. Liên quan đến việc phân công trách nhiệm của các cơ quan đối với công tác lập kế hoạch và ngân sách:

- Bộ Kế hoạch và Đầu tư đóng vai trò chủ trì trong việc lập kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội. Theo Luật Ngân sách nhà nước năm 2002, Bộ Kế hoạch và Đầu tư giữ vai trò: trình Chính phủ dự án kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội của cả nước và các cân đối chủ yếu của nền kinh tế quốc dân, trong đó có cân đối tài chính, tiền tệ, vốn đầu tư xây dựng cơ bản làm cơ sở cho việc xây dựng kế hoạch tài chính- ngân sách. Đồng thời Luật qui định Bộ Tài chính là Bộ chủ trì trong việc lập kế hoạch ngân sách, dự toán ngân sách và quản lý nợ. Bên cạnh đó, như đã nêu ở Chương 4, Nghị định 60/2003/NĐ-CP, phân định rõ trách nhiệm chính thức giữa chức năng lập kế hoạch và tài chính ở cấp trung ương và các cấp địa phương. Tuy nhiên, phạm vi của Nghị định 60/2003/NĐ-CP cơ bản là phân chia trách nhiệm giữa lập kế hoạch và tài chính, thay vì thiết lập một cơ chế đối thoại và cùng hợp tác. Rõ ràng, lập kế hoạch đầu tư và quản lý hiệu quả các nguồn lực công khác của Việt Nam phụ thuộc rất lớn vào sự hợp tác và mối quan hệ công tác tốt giữa Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính và đối tác của họ ở các cấp hành chính thấp hơn. (ở nhiều tỉnh, sự hợp tác ở cấp huyện được hỗ trợ bởi việc hợp nhất chức năng Kế hoạch và Tài chính)
- Qui định về quản lý đầu tư và xây dựng mô tả chi tiết phân công trách nhiệm liên quan đến đầu tư, tóm tắt một số nét chính như sau:⁴⁹
 - Bộ Kế hoạch và Đầu tư⁵⁰: Chính sách và cơ chế đầu tư, cân đối đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài (và cấp giấy phép đầu tư theo Luật Đầu tư nước ngoài); thẩm định một số các dự án thuộc thẩm quyền quyết định của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ; xây dựng

⁴⁹ Đây là tóm tắt lựa chọn từ tài liệu gốc chi tiết hơn.

⁵⁰ Nghị định số 61/2003/NĐ-CP ngày 06/6/2003 qui định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ KHĐT.

các kế hoạch hàng năm và 5 năm về đầu tư phát triển; phối hợp với Bộ Tài chính thực hiện giám sát triển khai các kế hoạch đầu tư bằng nguồn vốn của Nhà nước; chịu trách nhiệm chính trong việc hướng dẫn và thanh tra thực hiện các qui định đấu thầu.

- Bộ Tài chính: chính sách và cơ chế huy động vốn đầu tư từ nhiều nguồn khác nhau; phối hợp với Bộ Kế hoạch đầu tư lập kế hoạch phân bổ vốn đầu tư cho các bộ ngành, địa phương và những dự án quan trọng; quản lý thống nhất về tài chính nguồn vốn vay và viện trợ đầu tư phát triển; thanh tra tài chính đối với các dự án sử dụng vốn của Nhà nước.
- Ngân hàng nhà nước Việt Nam (NHNN): chính sách về ngân hàng và giám sát tín dụng; đảm bảo đối với việc vay vốn nước ngoài của các tổ chức tín dụng.

Chương trình Đầu tư công cộng lần thứ nhất (1996-2000)

8.12. Chương trình Đầu tư công cộng mới được đưa vào hệ thống lập kế hoạch của Chính phủ. Chương trình Đầu tư công cộng là hạt nhân của các kế hoạch đầu tư và là thông tin rất hữu hiệu đối với các đối tác nước ngoài của Việt Nam. Tuy nhiên, như sẽ chỉ ra đây, Chương trình Đầu tư công cộng còn kém chặt chẽ và ít mang tính quyết định như là nó nên có. Đây là một tài liệu quan trọng, cho biết nhiều thông tin về hệ thống lập kế hoạch và các chính sách đầu tư của Việt Nam, tuy nhiên không thể chỉ nhìn nhận theo giá trị bên ngoài của nó.

8.13. Chương trình Đầu tư công cộng đầu tiên của Việt Nam được xây dựng cho giai đoạn 1996–2000. Chương trình do Bộ Kế hoạch đầu tư chuẩn bị với sự trợ giúp kỹ thuật của UNDP và được công bố vào tháng 6 năm 1996. Chương trình Đầu tư công cộng được công bố nhằm đáp ứng yêu cầu của các nhà lãnh đạo của Việt Nam, cũng như của các nhà tài trợ là những người muốn có một chương trình tổng thể về các đề xuất đầu tư gắn với các chính sách đầu tư cam kết của Chính phủ. Theo Đánh giá Chi tiêu công năm 2000, Chương trình Đầu tư công cộng đã thể hiện một bước tiến trong công tác xây dựng kế hoạch đầu tư như là "một nỗ lực ban đầu nhằm đưa ra quyết định thẩm định có tính hệ thống hơn và kỹ thuật lập chương trình trong quá trình ra quyết định đầu tư". Chương trình là một cái nhìn tổng thể về dự định đầu tư công trung hạn của Chính phủ. Sự ra đời của Chương trình Đầu tư công cộng đã tạo nền tảng cho đối thoại quốc tế về những vấn đề quan trọng trong chiến lược phát triển của Việt Nam. Chương trình đã xây dựng một cách tiếp cận logic đối với việc lập Chương trình Đầu tư công cộng thông qua việc đặt ra những mục tiêu đầu tư tổng thể gắn với những nguồn lực sẵn có cần thiết; thông qua tính toán nhu cầu về vốn để đạt được tốc độ tăng trưởng cần thiết và, ít nhất là về mặt nguyên tắc, gắn các dự án đầu tư với các chiến lược của ngành.

8.14. Chương trình Đầu tư công cộng giai đoạn 1996-2000 đưa ra một tiêu chí phân cấp quyết định đầu tư, đồng thời với việc đưa vào áp dụng phân loại đối với các dự án nhóm A,B,C, trong đó phân bổ đối với các dự án qui mô nhỏ hơn (nhóm B và C) là thuộc thẩm quyền của các bộ chuyên ngành và các cơ quan khác của Chính phủ, các chính quyền cấp tỉnh, dựa trên hướng dẫn do Bộ Kế hoạch đầu tư ban hành. Tuy nhiên, trong phần Tổng kết thực hiện Chương trình đầu tư công giai đoạn 1996-2000 của Tài liệu Chương trình Đầu tư công giai đoạn 2001-2005 không đưa ra được một phân tích có ý nghĩa nào đối với việc phân công trách nhiệm rõ ràng giữa địa phương và trung ương về đầu tư. Những con số chỉ đơn giản cho biết phân công trách nhiệm của trung ương và địa phương là 60/40.

8.15. Chương trình đầu tư công giai đoạn 1996-2000 được điều chỉnh và bổ sung khá nhiều vào giữa kì, cụ thể là điều chỉnh sau khủng hoảng kinh tế khu vực Châu Á, nhưng đồng thời cũng giải quyết một số vấn đề được phát hiện trong quá trình triển khai. Quá trình triển khai đã được xem xét chặt chẽ hơn nhằm tập trung vốn cho những dự án lớn cần phải được hoàn thành trong vòng 5 năm. Kết quả là số lượng dự án đã giảm đáng kể. Thẩm quyền phê duyệt và phân bổ vốn đầu tư cho các dự án nhóm B và C đã được phân cấp cho Bộ trưởng và Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố. Việc phân cấp này đã tăng cường thẩm quyền của các Bộ và tỉnh trong việc điều chỉnh các Chương trình của cấp mình, đáp ứng tốt nhu cầu và ưu tiên của họ, nhưng nó đồng thời cũng dẫn đến việc làm cho các Bộ và Địa phương phân bổ các nguồn lực một cách dàn trải cho quá nhiều dự án, một phần là vì sức ép từ phía các huyện và xã muốn có phần chia "công bằng" của mình. Để khắc phục nhược điểm này, Chính phủ đã đặt ra yêu cầu 70% dự án Nhóm C phải hoàn thành trong năm đầu tiên và tất cả các dự án phải được hoàn thành trong vòng 2 năm. Đặc biệt nhấn mạnh hơn đối với các dự án sử dụng nguồn vốn trong nước.

8.16. Trên thực tế, rất khó so sánh lợi ích thu được từ đầu tư với mục tiêu chi tiết của Chương trình Đầu tư công cộng giai đoạn 1996-2000. Chương trình Đầu tư công cộng giai đoạn 2001-2005 được mở đầu bằng phần đánh giá đầu tư trong giai đoạn Chương trình Đầu tư công cộng đầu tiên, nhưng chỉ có một trong số các bảng biểu thể hiện sự so sánh một cách rõ ràng giữa thực hiện đầu tư và kế hoạch đầu tư. Bảng đó cho biết đầu tư trong nước đã vượt kế hoạch và đã bù đắp cho đầu tư nước ngoài không đạt kế hoạch, tổng đầu tư chỉ đạt 98% mục tiêu nêu ra trong kế hoạch 5 năm. Đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước vượt kế hoạch 17% và vốn tín dụng của Nhà nước thấp hơn kế hoạch 25%. Gần hai phần ba số vốn ODA dự kiến thu hút được giải ngân, đưa vào đầu tư.

Chương trình Đầu tư lần thứ hai (2001-2005)

Nội dung và cách tiếp cận

8.17. Chương trình Đầu tư công cộng giai đoạn 2001-2005 được chuẩn bị song song với Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo và đến cuối năm

2002 Chương trình mới được thông qua. Chương trình đã được Thủ tướng phê duyệt (chứ không phải là Quốc hội, cơ quan phê duyệt ngân sách). tại Quyết định số 6579/VCP-QHQT, ngày 5 tháng 12 năm 2002, tức là sau gần 2 năm thực hiện Chương trình. Như đã trình bày ở trên, công tác chuẩn bị và thực hiện Chương trình diễn ra đồng thời với những cải cách quan trọng về quản lý Ngân sách nhà nước và có những tiến bộ đáng kể trong phân cấp và trao quyền.

8.18. So với Chương trình Đầu tư công đầu tiên, có một số thay đổi về chính sách và nội dung trọng tâm (chủ yếu hướng vào xóa đói giảm nghèo, vận hành và bảo dưỡng và cấp vốn đầu tư cho các doanh nghiệp quốc doanh) nhưng có cùng một cách tiếp cận. Phương pháp luận được sử dụng lần này, như đã nêu ra trong tài liệu Chương trình Đầu tư công, nhấn mạnh danh mục các dự án ưu tiên thay cho các ưu tiên do kế hoạch quốc gia, kế hoạch ngành và tỉnh đưa ra. Tuy nhiên, trách nhiệm lựa chọn đối với hầu hết các dự án (thậm chí những dự án do Ngân sách nhà nước cấp kinh phí) đã được phân cấp. Do đó các mục tiêu đầu tư ngành được xây dựng trong kế hoạch nhằm hướng dẫn thực hiện Chương trình Đầu tư công cộng nói chung, bao gồm cả việc lựa chọn dự án trong thời kỳ này, tuy nhiên chúng chưa thực sự thể hiện nguyên tắc xây dựng dự án đầu tư theo nguyên tắc từ dưới lên. Vì vậy, mặc dù trọng tâm của phương pháp luận là xây dựng và lập danh mục những dự án ưu tiên, nhưng Chương trình Đầu tư công cộng của Việt Nam, trên thực tế, vẫn là một tập hợp những mục tiêu đầu tư, chưa phải là một danh mục đầy đủ các dự án. Hơn nữa, Chương trình Đầu tư công cộng – cũng giống như kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội cần phải được coi là tài liệu định hướng, đặc biệt khi nói đến đầu tư của doanh nghiệp nhà nước.

8.19. Chương trình Đầu tư công cộng có bao gồm "Một danh mục gồm nhiều dự án trọng điểm" nhưng thực trạng và tính nhất quán của danh mục này so với lời văn miêu tả Chương trình Đầu tư công cộng còn nhiều vấn đề phải bàn. Bản thân Chương trình Đầu tư công cộng không nêu tóm tắt số lượng dự án và chi phí (tuy nhiên khi thực hiện ĐGTHCTC 2004 này, nhóm đánh giá đã tiến hành phân tích theo các tiêu thức này). Hiện có khoảng 1.159 dự án: trong đó 223 dự án nhóm A với mức đầu tư theo yêu cầu trung bình trong giai đoạn 2001–2005 là 838 tỷ đồng; 569 dự án nhóm B với mức đầu tư theo yêu cầu trung bình là 109 tỷ đồng và hơn 320 dự án trong các lĩnh vực công nghiệp và cơ sở hạ tầng du lịch không phân loại thành dự án nhóm A/B và có mức đầu tư trung bình là 861 tỷ đồng. Mức đầu tư trung bình của các dự án nhóm A trong ngành giao thông vận tải là lớn nhất (1.575 tỷ đồng) và trong lĩnh vực nghiên cứu khoa học là nhỏ nhất (48 tỷ đồng).

8.20. Các dự án thuộc ngành công nghiệp chiếm hơn một nửa tổng chi phí của các dự án trọng điểm trong giai đoạn 2001–2005, nhưng không thể tính được nguồn vốn cho các dự án công nghiệp chiếm bao nhiêu phần trăm "tổng số vốn đầu tư công" theo định nghĩa của Chương trình Đầu tư công. "Tổng vốn đầu tư phát triển" cho ngành Công nghiệp và Xây dựng dự kiến là 369,6 nghìn tỷ đồng, trong đó 197,5 nghìn tỷ đồng thuộc "Chương trình Đầu tư công cộng" và tổng "vốn đầu tư" cho các dự án công nghiệp trọng điểm lên tới 268,8 nghìn tỷ đồng.

8.21. Danh mục các dự án trọng điểm cũng không cung cấp nhiều thông tin về nguồn vốn cho các dự án, kể cả yêu cầu vốn dự kiến từ nguồn vốn ODA. Trong đó có một cột chi rõ đầu là vốn cấp từ ngân sách nhà nước, tín dụng đầu tư hoặc vốn tự có của doanh nghiệp nhà nước, nhưng không ghi số tiền.

8.22. Danh mục các dự án trọng điểm cho thấy đã có nỗ lực lớn nhằm gắn mục tiêu đầu tư của Chương trình Đầu tư công cộng với những khoản đầu tư lớn cụ thể, nhưng nó cũng có một số điểm yếu, cả về công cụ phân tích và công cụ quản lý chương trình Đầu tư công. Không có bất kì thông tin chi tiết nào về dự án ngoại trừ tên của dự án; các dự án không có bất kì một số hiệu xác định đặc thù nào để từ đó có thể theo dõi hoặc kết nối với phân bổ ngân sách; sự tham gia của các nhà tài trợ hiếm khi được đề cập và cũng không được thực hiện một cách có hệ thống; trong một số trường hợp tên của dự án có nhưng lại không có kinh phí đầu tư trong giai đoạn 2001–2005 và các mục chi tiết giữa ngân sách nhà nước, tín dụng đầu tư và vốn tự có cũng không được lượng hóa (chỉ ghi là dấu x hoặc để trống trong cột tương ứng). Phân tách chi tiết khoản mục hàng năm không được đưa ra cho từng dự án, hay theo ngành, hay theo danh mục tổng hợp và cũng không có sự ưu tiên giữa các dự án. Đôi lúc một dự án trong chương trình lại được chia ra thành nhiều dự án khi thực hiện. Điều này gây khó khăn cho việc theo dõi thực hiện chương trình ĐTCC hàng năm.

8.23. Chương trình Đầu tư công cộng bản thân nó không chỉ giới hạn ở đầu tư công, khi được hiểu là khoản đầu tư từ ngân sách nhà nước. Thay vào đó nó được miêu tả, ngay trong câu đầu tiên, là: *hạt nhân của tất cả các hoạt động đầu tư của nền kinh tế. Nó đóng một vai trò quan trọng trong việc hướng dẫn và thu hút các nguồn vốn khác nhau để đạt được mục tiêu phát triển kinh tế xã hội của đất nước trong thời kì lập kế hoạch.* Mặc dù tài liệu phân biệt giữa tổng đầu tư và đầu tư công, nhưng không rõ rằng khái niệm nào được sử dụng và các con số không thống nhất với nhau giữa các phần của tài liệu Chương trình Đầu tư công cộng. Với bất kỳ ý nghĩa nào Chương trình Đầu tư công cộng rõ ràng không phải là tài liệu phân bổ ngân sách: cơ cấu phân bổ theo 'ngành' trong chương trình không có nghĩa là phân bổ cho các bộ chuyên ngành và, thậm chí ngay cả những dự án lớn, nằm trong Chương trình Đầu tư công cộng cũng không phải là điều kiện cần để được phân bổ vốn. Chương trình Đầu tư công cộng tốt hơn hết nên được hiểu là một hoạt động lập kế hoạch mang tính định hướng: nó chỉ ra các mục tiêu và định hướng về mức độ và cân đối chỉ tiêu đầu tư cần phải đạt được, nhưng cơ chế để hiện thực hóa những mục tiêu và định hướng đầu tư này vẫn chưa rõ lắm. Điều này mới chỉ phản ánh được một thực tế là trách nhiệm ra các quyết định đầu tư riêng lẻ đang được phân cấp ngày càng nhiều, chủ yếu giữa Chính phủ và các doanh nghiệp quốc doanh và giữa các cấp chính quyền khác nhau.

Bảng 8.2: Tổng quan danh mục các dự án trọng điểm về Đầu tư công cộng giai đoạn 2001-2005

Ngành	Số dự án	Đơn vị đồng	Dự án có dự toán kinh phí												Dự án không có kinh phí	
			Nhóm A			Nhóm B			Dự án không xếp loại			Tổng dự án			A	B
			Số lg.	Giá trị TB	Tổng giá trị	Số lg.	Giá trị TB	Tổng giá trị	Số lg.	Giá trị TB	Tổng giá trị	Số lg.	Giá trị TB	Tổng giá trị	Trong nước	Trong nước
Nông, lâm nghiệp, thủy lợi, thủy sản	209		42	1.368	57.442	161	136	21.817				203	390	79.259	6	
Văn hóa và thông tin liên lạc	57		8	773	6.180	49	53	2.602				57	154	8.782		
Giáo dục và Đào tạo	116		23	329	7.556	81	69	5.565				104	126	13.120	5	7
Môi trường	18		1	765	765	17	38	646				18	78	1.411		
Y tế và XH	69		11	366	4.026	57	65	3.722				68	114	7.748	1	
Công nghiệp	265								261	1.030	268.845			268.845		
Cơ sở hạ tầng công	77		27	1.016	27.440	47	116	5.466				74	445	32.906	3	
Khoa học và công nghệ	46		46	48	2.208							46	48	2.08		
Thể thao	33		3	394	1.181	28	81	2.279				31	112	3.460		2
Viễn thông	9		8	1.231	9.851	1	30	30				9	1.098	9.881		
Cơ sở hạ tầng du lịch	62								59	115	6.797			6.797		
Giáo thông văn tài	163		42	1.575	66.154	120	162	19.428				162	528	85.582	1	
Cơ sở hạ tầng thành thị	35		12	339	4.070	8	78	627				20	235	4.698		5
TỔNG	1.159		223	838	186.873	569	109	62.182	320	861	275.642	1.112	472	524.697	16	24
Ngành	Đơn vị đồng	Dự án có dự toán kinh phí												Dự án không có kinh phí		
		Nhóm A			Nhóm B			Dự án không xếp loại			Tổng dự án			A	B	
		Số lg.	Giá trị TB	Tổng giá trị	Số lg.	Giá trị TB	Tổng giá trị	Số lg.	Giá trị TB	Tổng giá trị	Số lg.	Giá trị TB	Tổng giá trị	Trong nước	Trong nước	
Nông, lâm nghiệp, thủy lợi, thủy sản		57.442	21.817	79.259	38.942	21.247	60.189	67,8%	97,4%	75,9%						
Văn hóa và thông tin		6.180	2.602	8.782	2.198	2.513	4.711	35,6%	96,6%	53,6%						
Giáo dục và Đào tạo		7.556	5.565	13.121	6.649	3.512	10.161	88,0%	6,1%	77,4%						
Môi trường		765	646	1.411	75	577	652	9,8%	89,2%	46,2%						
Y tế và xã hội		4.026	3.722	7.748	1.525	3.259	4.784	37,9%	87,6%	61,7%						
Công nghiệp				268.845			168.441			62,7%						
Cơ sở hạ tầng công		27.440	5.466	32.906	10.499	1.749	12.248	38,3%	32,0%	37,2%						
Khoa học và công nghệ		2.208		2.208	1.608		1.608	72,8%		72,8%						
Thể thao		1.181	2.279	3.460	1.181	2.102	3.283	100,0%	92,2%	94,9%						
Viễn thông		9.851	30	9.881	9.629	30	9.659	97,7%	100,0%	97,7%						
Cơ sở hạ tầng du lịch		66.154	19.428	85.582	21.499	16.754	38.253	32,5%	86,2%	44,7%						
Giáo thông văn tài		4.070	627	4.697	3.670	452	4.122	90,2%	72,1%	87,7%						
Cơ sở hạ tầng thành thị				524.697	97.475	52.195	324.732	52,2%	83,9%	61,9%						
TỔNG		186.873	62.182	275.642	97.475	52.195	324.732	52,2%	83,9%	61,9%						

8.24. Nếu hiểu theo hướng này, Chương trình Đầu tư công cộng chỉ là một tài liệu đáng quan tâm nêu ra cách tiếp cận của Chính phủ đối với đầu tư và các ưu tiên đầu tư lớn của mình. Nó cho biết ngành nào và vùng nào Chính phủ dự kiến tập trung đầu tư và nếu so sánh Chương trình Đầu tư công giai đoạn 2001-2005 với Chương trình trước đó cho thấy có một số mối quan tâm mới và thay đổi đáng kể đã được nhấn mạnh. Chương trình đã đề xuất một cân đối tổng thể giữa các ngành phản ánh các chiến lược chung được nêu ra trong Chương trình Phát triển kinh tế-xã hội và trong nhiều tài liệu lập kế hoạch ngành, nhưng biện pháp thực hiện của từng ngành mới chỉ ở mức chung chung, không có nhiều chi tiết và ưu tiên trong từng tiểu ngành (cụ thể đối với giáo dục và y tế, Chương trình Đầu tư công cộng không cung cấp thông tin chi tiết về chi tiêu nào giữa các tiểu ngành để cho biết mức độ ưu tiên tương đối giữa các tiểu ngành.)

8.25. Tuy nhiên Chương trình cũng đã cho thấy ngành nào phụ thuộc nhiều vào đầu tư công (so với đầu tư từ những nguồn khác): điều này được minh họa trong Bảng 8.3 xếp hạng các ngành từ những ngành phụ thuộc nhiều nhất vào đầu tư công tới những ngành ít phụ thuộc hơn (xem cột ở giữa). Do Chương trình Đầu tư công cộng có mức độ tổng hợp cao và nguồn tài chính theo ngành được nêu chi tiết, nên không rõ cơ cấu đầu tư công theo ngành được tính toán cụ thể như thế nào.

**Bảng 8.3: Chương trình Đầu tư công giai đoạn 2001-2005.
Chi tiết kế hoạch đầu tư theo ngành**

(Triệu đồng, theo giá năm 2000)

	Tổng vốn ĐT	Đầu tư công	Đầu tư công (% tổng)	Tỷ lệ % tổng ĐT	Tỷ lệ % tổng ĐT
Khoa học và công nghệ	7,6	7,2	94,7%	0,9%	1,4%
Y tế và các hoạt động XH	29,3	26,4	90,1%	3,4%	5,0%
GTVT và viễn thông	142,0	111,0	78,2%	16,4%	21,2%
Nông, lâm nghiệp, thủy sản, thủy lợi	133,8	97,6	72,9%	15,5%	18,6%
Giáo dục và Đào tạo	45,0	30,0	66,7%	5,2%	5,7%
VH, thông tin và thể thao	15,7	9,2	58,6%	1,8%	1,8%
Công nghiệp và xây dựng	369,6	197,5	53,4%	42,7%	37,7%
Cơ sở hạ tầng thành thị và DV	121,6	44,5	36,6%	14,1%	8,5%
Tổng	864,6	523,4	60,5%	100%	100%

Nguồn: Chương trình ĐTCC 2001- 2005 (theo từng chương).

8.26. Tuy có nhấn mạnh đến xu thế phân cấp, nhưng Chương trình Đầu tư công cộng giai đoạn 2001-2005 thực tế lại có rất ít phân tích định lượng về phân bổ đầu tư công chi tiết giữa trung ương và địa phương. Như đã trình bày ở trên, con số chi tiết báo cáo về thực hiện Chương trình Đầu tư công cộng giai đoạn 1996-2000 cho thấy tỉ lệ này là 60:40 và con số tương ứng đối với Chương trình Đầu tư công cộng giai đoạn 2001-2005 không nêu cụ thể. Liên quan tới những ưu tiên vùng, Chương

trình Đầu tư công cộng đã cung cấp chi tiết tổng đầu tư theo vùng (Bảng 8.4 dưới đây). Đầu tư từ nguồn ngân sách nhà nước dự kiến sẽ chiếm phần cao hơn trong tổng đầu tư cho những vùng kém phát triển hơn. Tuy nhiên, một lần nữa đây lại là những con số tổng đầu tư hết sức tổng hợp không giải thích tại sao lại có những con số này và cũng không giải thích liệu có cơ chế quản lý nào để biến những cơ cấu đầu tư này thành những mục tiêu cụ thể để chủ động thực hiện. Vẫn chưa có phân tích đầu tư theo từng tỉnh.

Bảng 8.4: Vốn đầu tư công giai đoạn 2001–2005 theo vùng

<i>Ngàn tỷ đồng giá năm 2000</i>	Tổng	NSNN	%
1. Miền núi phía Bắc	48,4	27,7	57,2%
3. Bắc Trung Bộ	47,0	26,0	55,3%
7. Tây Nam Bộ (DB sông Cửu Long)	81,0	37,1	45,8%
4. Duyên hải miền Trung	57,7	24,1	41,8%
5. Tây Nguyên	25,4	10,0	39,4%
2. Đồng bằng sông Hồng	115,1	43,5	37,8%
6. Đông Nam Bộ	123,5	43,3	35,1%
Tổng	498,1	211,7	42,5%

Nguồn: Chương trình ĐTCC 2001- 2005, trang 33 (không tính đầu tư cho vận hành và bảo dưỡng).

**Bảng 8.5: Chương trình Đầu tư công cộng giai đoạn 2001-2005.
Dự kiến nguồn vốn đầu tư**

	2001	2002	2003	2004	2005	Tổng 2001-2005
<i>Ngàn tỷ đồng giá năm 2000</i>						
NSNN	41,5	42,5	43,5	44,0	44,1	215,6
Tín dụng nhà nước	20,6	22,7	24,0	25,4	26,7	119,4
Đầu tư của các DNNN	24,4	28,9	33,0	36,2	40,0	162,5
Khác	9,4	10,5	10,0	10,0	10,5	50,4
Tổng	95,9	104,6	110,5	115,6	121,3	547,9
<i>Tỷ trọng (%)</i>						
NSNN	43,3%	40,6%	39,4%	38,1%	36,3%	39,3%
Tín dụng nhà nước	21,5%	21,7%	21,7%	22,0%	22,0%	21,8%
Đầu tư của các DNNN	25,4%	27,6%	29,9%	31,1%	33,0%	29,7%
Khác	9,8%	10,0%	9,0%	8,7%	8,6%	9,2%
Tổng	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Nguồn: Bộ Kế hoạch Đầu tư.

8.27. Như đã minh họa ở Bảng 8.5, thay đổi lớn đáng kể nhất có thể nhận thấy là đã có sự cắt giảm chi đầu tư bằng ngân sách cho các DNNN và tăng khả năng tự đầu tư của các doanh nghiệp này. Tỷ trọng tín dụng Nhà nước được dự đoán là giữ nguyên không đổi, với việc tăng hỗ trợ lãi suất sau đầu tư hơn là cấp tín dụng trực tiếp. Các nguồn vốn đầu tư công "khác", chiếm tới 10% tổng vốn kế hoạch đầu tư

hàng năm, có lẽ bao gồm cả phát hành trái phiếu cho ngành giáo dục và giao thông vận tải mới đây. Tất cả các dự kiến này được đưa ra trong bối cảnh đầu tư công cộng hàng năm liên tục tăng trưởng với tốc độ cao. Mặc dù vốn ODA là một trong những nhân tố được tính đến trong việc xây dựng các mục tiêu đầu tư, nhưng Chương trình Đầu tư công cộng không đưa ra nhiều chi tiết về dự kiến về nguồn vốn và sử dụng nguồn vốn ODA.

8.28. Chương 4 của Báo cáo Chương trình Đầu tư công cộng (ĐTCC) 2001-2005 đề cập đến vận hành và duy tu bảo dưỡng các công trình thuộc Chương trình Đầu tư công cộng. Chương này xem xét đến khả năng tăng trưởng mạnh trong chi tiêu cho vận hành và bảo dưỡng (VH&BD) trong tất cả các ngành so với thời kỳ năm năm trước. Tuy nhiên, định nghĩa VH&BD có lẽ là quá hẹp và vị trí của những chi tiêu này trong ngân sách nhà nước là không hoàn toàn rõ ràng. Các vấn đề VH&BD được phân tích sâu hơn trong phần Các vấn đề cơ bản của chương này.

8.29. Vấn đề giảm nghèo cũng được xem xét một cách rõ ràng trong một chương riêng của Chương trình ĐTCC. Chương này chủ yếu có tính chất tường thuật, nêu bật các khoản đầu tư trong những ngành quan trọng được coi là có quan hệ mật thiết với giảm nghèo. Chương cũng cung cấp một bảng theo năm mô tả yêu cầu vốn của các chương trình mục tiêu quốc gia, nhưng những yêu cầu này sẽ được đáp ứng vốn như thế nào vẫn chưa rõ ràng. Dù Chương trình Đầu tư công cộng liên quan đến Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và Xóa đói giảm nghèo (CLDĐT&XĐGN), Chương trình ĐTCC chưa phản ánh được trọng tâm và ưu tiên của Chiến lược này.⁵¹ Tuy nhiên, những số liệu về yêu cầu đầu tư phân bổ theo ngành trong các dự thảo cuối cùng của CLDĐT&XĐGN và CT ĐTCC là rất giống nhau. Tổng đầu tư công được dự kiến trong CT ĐTCC thời kỳ 2001-2005 rất gần với “phương án thấp” trong CLDĐT&XĐGN. Do đó, thay vì tranh luận về sự thiếu nhất quán giữa hai văn bản trên nên nhận thức rằng (a) cả hai văn bản chưa tính toán đầy đủ các yêu cầu về kinh phí để thực hiện các chính sách đề ra (b) và đều không mang tính khả thi do còn thiếu mối quan hệ rõ ràng và cần thiết giữa các mục tiêu đặt ra và quy trình lập ngân sách. Tính tổng hợp cao của các mục tiêu đầu tư trong Chương trình ĐTCC (không có sự phân chia cho từng ngành hay từng cấp chính quyền) và sự thiếu ưu tiên còn phổ biến cũng gây khó khăn cho việc đánh giá sự đóng góp của Chương trình ĐTCC có thể đem lại cho đầu tư vì người nghèo.

Giám sát và thực thi CT ĐTCC giai đoạn 2001-2005

8.30. Giống như Chương trình ĐTCC lần thứ nhất, Chương trình Đầu tư công cộng 2001- 2005 cũng có những điểm mạnh. Chương trình này cho đến nay đã thể hiện được một cách chi tiết nhất những nỗ lực nhằm xác định tác động về mặt tài

⁵¹ Xem Chính trị và cách tiếp cận Chiến lược Giảm nghèo : Trường hợp Việt Nam, của Tim Conway, Tài liệu làm việc của Viện Phát triển hải ngoại số 241, tháng 5/2004.

chính của chiến lược phát triển Việt Nam trong thời gian trung hạn. Tuy nhiên, cần thận trọng khi xem xét việc thực thi CT ĐTCC. Khi CT ĐTCC được phê chuẩn sau 2 năm bắt đầu kế hoạch mới và như đã nêu, không có mốc so sánh rõ ràng. Theo các quy định về giám sát đầu tư, cơ quan thực hiện có nhiệm vụ nộp báo cáo về quá trình triển khai ít nhất là theo quý. Việc thiếu số liệu trên thực tế chỉ ra rằng vẫn còn cơ hội để tăng cường cung cấp thông tin và nâng cao khả năng cập nhật và phân tích thông tin của Bộ KHĐT.

8.31. Bảng 8.6 cho biết ước tính gần đây của Bộ KHĐT về kết quả triển khai CT ĐTCC trong 3 năm đầu và dự kiến cho những năm còn lại. Bảng này chỉ ra rằng tổng mức đầu tư là phù hợp với dự kiến của CT ĐTCC; tổng đầu tư công được dự kiến sẽ vượt mục tiêu 5 năm (trội hơn 3,7%), trong khi tổng đầu tư phát triển toàn xã hội còn tăng cao hơn mức đó (khoảng 14,4 %). Cho đến nay, sự phụ thuộc vào tín dụng nhà nước là lớn hơn so với dự kiến.

Bảng 8.6: Tình hình 5 năm thực hiện CT ĐTCC (2001-2005)

	Kế hoạch 2001- 2005	Thực hiện 3 năm	Dự kiến 5 năm	Tỷ lệ sau 3 năm	Tỷ lệ dự kiến sau 5 năm
(i) Nghìn tỷ đồng					
Tổng đầu tư phát triển của cả nước	840,0	522,9	960,9	62,3%	114,4%
<i>Trong đó:</i>					
CT ĐTCC không bao gồm chi phí BD	498,2	288,9	516,6	58,0%	103,7%
<i>Nguồn tài trợ:</i>					
Đầu tư của NSNN	216,5	117,8	214,0	54,4%	98,8%
Đầu tư bằng tín dụng NN	119,4	82,3	134,9	68,9%	113,0%
Đầu tư của DNNN	162,3	88,8	167,7	54,7%	103,3%
<i>Tỷ lệ</i>					
Tỷ trọng ĐTCC trong tổng vốn ĐT	59,3%	55,2%	53,8%		
<i>Nguồn tài trợ cho ĐTCC:</i>					
Đầu tư của NSNN	43,5%	40,8%	41,4%		
Đầu tư bằng tín dụng NN	24,0%	28,5%	26,1%		
Đầu tư của DNNN	32,6%	30,7%	32,5%		

Nguồn: Bộ KHĐT, Báo cáo của tiến sĩ Thái, tháng 7/2004. Bảng Phụ lục Dữ liệu A19.

8.32. Vẫn có lo ngại về tỉ lệ dự án thực thi thấp, thể hiện sự hạn chế về năng lực, khó khăn về thủ tục hành chính (đặc biệt là đối với các dự án ODA) và/hoặc xu hướng các cơ quan được phân cấp ra các quyết định đầu tư quá dàn trải. Do đó, một nghiên cứu đặc biệt về các dự án quan trọng trong ngành giao thông đã được thực hiện để xem xét phân bổ trong năm 2004 có đủ hoặc để hoàn thành dự án hoặc để trang trải cho 20% chi phí dự án hay không - để có thể hoàn thành chúng trong vòng 5 năm. Mặc dù phân tích còn thô sơ nhưng đã chỉ ra rằng chỉ được

khoảng một nửa các dự án trong ngành giao thông có thể được hoàn thành trong vòng 5 năm.

8.33. Nhóm nghiên cứu ĐGTHCTC 2004 cũng xem xét các thông tin từ những báo cáo thanh tra gần đây nhất do Bộ KHĐT soạn thảo. Tuy dữ liệu còn chưa đầy đủ, nhưng cũng đã thể hiện được cách thức tiếp cận của Bộ KHĐT đối với công tác thanh tra. Trọng tâm được đặt vào những khía cạnh mang tính thủ tục: số dự án được khởi công, hoàn thành và được đánh giá, số dự án dưới hình thức này hay hình thức khác “vi phạm thủ tục đầu tư” và số dự án được điều chỉnh. Dữ liệu được trình bày không đi kèm với các thông tin về kinh phí đầu tư của các dự án liên quan, nên gây khó khăn cho việc đánh giá tầm quan trọng của những sai lệch được phát hiện. Tuy nhiên, có lo ngại rằng tỉ lệ dự án được khởi công tại các tỉnh cao hơn nhiều so với tỉ lệ hoàn thành, điều này khẳng định lại một thực tế là nguồn lực đang bị sử dụng quá dàn trải. Khoảng 5% dự án (7% ở các dự án cấp tỉnh) bị coi là “vi phạm thủ tục đầu tư”. Tuy nhiên, nhìn chung vi phạm là phê chuẩn chậm (0,4%) và tiến độ triển khai chậm (4,6 %). Chỉ có 50 dự án cấp tỉnh trên tổng số 5.000 dự án được đánh giá bị coi là “lãng phí” hay chất lượng xây dựng kém.

8.34. Dữ liệu cũng góp phần làm rõ vấn đề có bao nhiêu dự án đầu tư công. 16 tỉnh có báo cáo có hơn 5.000 dự án, gồm xấp xỉ 60 dự án nhóm A, 1000 dự án nhóm B và 4.000 dự án nhóm C. Nhìn chung, xấp xỉ 7.000 dự án nhóm C, 2.000 nhóm B và 340 nhóm A được nêu trong các báo cáo giám sát chi tiết. Vì không chỉ phần lớn các tỉnh mà còn nhiều bộ ngành quan trọng (kể cả Bộ Giáo dục Đào tạo, Bộ Công nghiệp và Bộ Xây dựng) không có báo cáo, cho nên có thể con số thực tế còn cao hơn nhiều.

Các vấn đề chủ chốt

8.35. Phân tích trên cho thấy trên thực tế, CT ĐTCC chỉ là một yếu tố trong hệ thống phân bổ nguồn lực tại Việt Nam. Mặc dù được coi là một bản tóm tắt các dự án, nhưng Chương trình ĐTCC không phải là quá trình sàng lọc và phê chuẩn toàn diện cho các dự án lớn và chỉ có vai trò chính là bản tóm tắt chính sách và ưu tiên đầu tư của Chính phủ. Các tỉnh đang có vai trò ngày càng lớn trong chỉ tiêu công: kinh phí của tỉnh được cấp theo hình thức trọn gói và các bộ chuyên ngành cũng như Bộ KHĐT và Bộ Tài chính hiện ít có khả năng tác động đến ngân sách của họ hơn. Nghị quyết 08/2004/NQ-CP của Chính phủ về đẩy mạnh phân cấp (được xem xét dưới đây) rất có thể sẽ thúc đẩy xu hướng này và là một lý do nữa cho việc cần phải xem xét một cách cơ bản việc Nhà nước cần quản lý và gây ảnh hưởng tới đầu tư như thế nào và vai trò của Bộ KHĐT và văn bản Chương trình ĐTCC trong quá trình này. Do đó phần này của chương quan tâm đến việc đưa ra các định hướng chiến lược rộng rãi đối với công tác quy hoạch và quản lý đầu tư trong tương lai tại Việt Nam. Các vấn đề chủ chốt được xem xét dưới một số đề mục mang tính chủ đề.

CT ĐTCC và quản lý nguồn lực tổng thể

8.36. CT ĐTCC bản thân nó không phải là mục tiêu cuối cùng. CT ĐTCC cần được đánh giá trên phương diện đóng góp cho hệ thống tổng thể và cách thức lập kế hoạch và lên ngân sách phục vụ các mục tiêu của Việt Nam. Điều quan trọng là phải nhận thức được điểm mạnh và điểm yếu trong quản lý chi tiêu công tại Việt Nam. Đã có mức đầu tư cao, tăng trưởng nhanh và mở rộng được các dịch vụ công nhanh chóng. Cũng có những cải cách và khả năng thích ứng đáng khâm phục được thực hiện trong khi hệ thống quản lý kinh tế và hành chính công được xây dựng. Tuy nhiên, bản thân Chính phủ cũng nhận ra những điểm yếu còn tồn tại và các vấn đề cần giải quyết (xem Chương 4).

8.37. Trên bình diện quốc tế, các văn bản Chương trình ĐTCC đơn lẻ đang được thay thế dần bằng các giải pháp tổng hợp hơn (đa dạng nhưng đều dựa trên các nguyên tắc của Khuôn khổ chi tiêu Trung hạn) do nhược điểm của chúng là quá tập trung vào chi đầu tư và các yêu cầu hỗ trợ đầu tư. Không nên cho rằng Chương trình ĐTCC dưới hình thức hiện nay sẽ là một phần thiết yếu trong hệ thống lập kế hoạch của Chính phủ cho một thời gian vô hạn định. Chức năng chính hiện nay của tài liệu Chương trình ĐTCC (cung cấp tổng quan về chính sách đầu tư công) là quan trọng, nhưng không cần thiết phải có một văn bản riêng biệt. Như phân tích dưới đây, cần phát triển những kỹ thuật và hệ thống chặt chẽ hơn trong phân bổ nguồn lực đầu tư nhà nước và cần phổ biến những kỹ thuật lựa chọn và quản lý dự án đầu tư ưu việt hơn tới mọi cấp chính quyền và cũng nhằm chặt chẽ hơn trong nắm bắt và giám sát chi dự án.

8.38. Cả Chương trình ĐTCC và CLTTTT&XĐGN đều là sự đáp ứng nhu cầu cần có các tuyên bố tổng thể và công khai về chính sách và các ưu tiên của Chính phủ và đều có thể là cơ sở cho đối thoại cũng như hướng dẫn phân bổ nguồn lực bên ngoài. Cả hai đều dựa trực tiếp vào hệ thống lập kế hoạch quốc gia trước đây, do Nhà nước quản lý và góp phần làm rõ và cải tiến các giải pháp trong lập kế hoạch và quản lý nguồn lực của Nhà nước. Hiện cả hai văn bản này chưa thực sự mang tính tác nghiệp trên góc độ có sự gắn kết rõ ràng và có thể giám sát được của chúng với quá trình phân bổ nguồn lực ngân sách.

Quản lý một Chương trình ĐTCC trong điều kiện phân cấp mạnh hơn

8.39. Quá trình phân cấp đang diễn ra mạnh mẽ: cả ở cấp bộ, ngành, cấp địa phương và các đơn vị thực hiện chi tiêu. Đối với các tỉnh và các đơn vị thực hiện chi tiêu, phân cấp được thực hiện khá sâu: độ tự chủ dành cho các tỉnh đã loại bỏ dần sự can thiệp của các bộ ngành, các đơn vị sử dụng ngân sách có quyền tự chủ lớn thông qua Nghị định 10/2002/NĐ-CP ngày 16/1/2002 (và ở cấp độ thấp hơn là Quyết định 192/2001/QĐ-TTg, ngày 17/12/2001 về khoán biên chế và kinh phí hành chính). Điều này đòi hỏi thay đổi cơ bản trong hệ thống quản lý (gồm cả quản lý đầu tư) từ quản lý bằng mệnh lệnh sang bằng các cơ chế khuyến khích.

8.40. Phân cấp được thực hiện một cách thực dụng, diễn ra theo từng giai đoạn, giai đoạn sau dựa vào kinh nghiệm của giai đoạn trước và sử dụng những công cụ thực tế như phân loại dự án đầu tư theo các nhóm A,B,C và áp dụng bổ sung ngân sách trọn gói. Tuy nhiên, vẫn có xu hướng dựa vào cách tiếp cận truyền thống the hướng quản lý từ trên xuống và giám sát dựa vào các quy tắc hiện không còn thích hợp nữa và ít hiệu quả trong môi trường đã phân cấp. Cần có nhiều cải tiến hơn nữa theo hướng xây dựng các quy trình phân cấp và khuôn khổ khuyến khích giúp đưa ra những lựa chọn đầu tư hiệu quả và có hiệu lực mà không đòi hỏi can thiệp từ trên xuống.

8.41. Đồng thời, có dấu hiệu cho thấy quá trình phân cấp đã diễn ra nhanh hơn sự phát triển của khuôn khổ quản lý thích hợp. Bằng chứng cho thấy là: (1) bổ sung ngân sách trọn gói có thể dẫn đến sao nhãng mục tiêu duy tu bảo dưỡng thường kỳ ; (2) vẫn còn lo ngại rằng phân cấp ở cấp tỉnh đang làm đầu tư trở nên quá mạnh mún với quá nhiều dự án cùng được khởi công, làm chậm khâu triển khai, tăng chi ngân sách và nợ đọng đối với nhà thầu; (3) như đã được nêu trong phần *Đánh giá công tác lập kế hoạch đầu tư ở Việt Nam* của chương này, hệ thống giám sát hiện nay đang phải vật lộn để đáp ứng tình hình thực tế và các báo cáo giám sát được xây dựng từ những thông tin không đầy đủ.

8.42. Cần nhấn mạnh hơn đến việc các cơ quan được phân cấp chịu trách nhiệm quyết định phải có phương pháp luận tốt và chặt chẽ hơn trong phân bổ và quản lý kinh phí đầu tư trong một khuôn khổ quản lý nguồn lực toàn diện. Chất lượng và sự đúng hạn của báo cáo, đặc biệt là về chi tiêu, cần được củng cố nhằm cho phép các cơ quan cấp trung ương và cấp ngành có khả năng phân tích cao hơn trong giám sát và đánh giá kết quả hoạt động đầu tư.

8.43. Đồng thời, với việc thực hiện Nghị quyết 08/2004/NQ-CP của Chính phủ gần đây, tốc độ và mức độ phân cấp sẽ tăng lên. Một số điều khoản quan trọng của Nghị quyết được nêu trong Hộp 8.1. Tuy nhiên, Nghị quyết sẽ không có hiệu lực trừ khi các nguyên tắc của nó được chuyển hóa thành những sửa đổi trong các nghị định và quy định hiện hành. Vai trò của Bộ KHĐT trong quá trình này là thực hiện nghiên cứu kỹ lưỡng quy trình lập kế hoạch mà trong đó quản lý đầu tư là một bộ phận.

Hộp 8.1: Các quy định có liên quan của Nghị quyết 08/2004/NQ-CP ngày 30/6/2004 (về phân cấp)⁵²

Các quan điểm, nguyên tắc:

Phân cấp quản lý quy hoạch, kế hoạch và đầu tư phát triển:

a- Về phân cấp quản lý quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội

Chính phủ thống nhất quản lý công tác quy hoạch trên phạm vi cả nước. Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trực tiếp quyết định quy hoạch cấp quốc gia, bao gồm: quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế-xã hội của cả nước, của các tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương, quy hoạch các công trình kết cấu hạ tầng quan trọng có ý nghĩa chiến lược, quy hoạch tổng thể phát triển ngành, vùng kinh tế, quy hoạch chung xây dựng các đô thị (từ loại II trở lên); quy hoạch phát triển các khu công nghiệp, khu công nghệ cao. Các bộ quản lý ngành phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư xây dựng quy hoạch phát triển ngành, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Bộ trưởng Bộ quản lý ngành quyết định quy hoạch cụ thể phát triển nội bộ ngành, lĩnh vực theo phân công của Chính phủ.

Trên cơ sở quy hoạch tổng thể của cả nước, của ngành, của vùng kinh tế, Chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh xây dựng các quy hoạch cấp địa phương, bao gồm: quy hoạch phát triển kinh tế-xã hội của tỉnh, của các tiểu vùng lãnh thổ thuộc tỉnh và của các đơn vị hành chính trực thuộc; quy hoạch cụ thể phát triển ngành trên địa bàn, quy hoạch xây dựng các đô thị (từ loại III trở xuống), nông thôn của tỉnh trình Hội đồng nhân dân cùng cấp phê chuẩn, trước khi quyết định. Kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội 5 năm và hàng năm của cấp nào do cấp đó quyết định. Chính phủ lập, trình Quốc hội quyết định kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội của cả nước; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh lập, trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội trên địa bàn.

b- Về phân cấp quản lý đầu tư.

Căn cứ tính chất, phạm vi hoạt động, lĩnh vực đầu tư, quy mô và nguồn vốn đầu tư mà thực hiện phân cấp cụ thể, không lệ thuộc vào nhóm A, B hoặc C, không áp dụng cơ chế ủy quyền của cấp trên cho cấp dưới. Chính quyền cấp tỉnh được quyền quyết định các dự án đầu tư từ ngân sách địa phương và cấp giấy phép cho các dự án đầu tư nước ngoài phù hợp với trình độ phát triển kinh tế-xã hội và khả năng quản lý của địa phương.

Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

Phân định rõ quyền và trách nhiệm quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước của các cấp. Chính phủ điều hành ngân sách trung ương do Quốc hội phê chuẩn. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh lập dự toán, điều chỉnh, phân bổ, quyết toán ngân sách địa phương trình Hội đồng nhân dân cùng cấp phê duyệt. Căn cứ Nghị quyết của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định một số chế độ, tiêu chuẩn định mức chi tiêu ngân sách trong trường hợp không trái quy định của pháp luật; quyết định một số loại, mức lệ phí và các khoản đóng góp của nhân dân phù hợp với đặc điểm, điều kiện cụ thể của địa phương.

Tính bền vững

8.44. Những quan ngại về tính bền vững không những liên quan đến vấn đề bảo dưỡng của các dự án đã hoàn thành (một vấn đề được nêu bật trong CT ĐTCC) mà còn liên quan đến các vấn đề mà Chương trình Đầu tư công cộng có thể giải quyết

⁵² Nghị quyết 08/2004/NQ-CP, *Tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa trung ương và chính quyền các tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương*, 30 tháng 6/2004.

thấu đáo. Có thể kể đến quan hệ rộng rãi hơn giữa chi đầu tư và chi thường xuyên, tính bền vững tổng thể và rủi ro gắn với các kế hoạch chi tiêu công. Các vấn đề rộng lớn hơn lại có tiềm ẩn nhiều nguy cơ nghiêm trọng hơn: việc không có kinh phí để VH&BD các dự án đã hoàn thành có thể đe dọa khả năng thu hồi lợi ích từ dự án, các kế hoạch chi tiêu quá tham vọng hoặc sao nhãng các rủi ro quy mô lớn có thể đe dọa hiệu quả tổng thể chi tiêu công.

8.45. Vấn đề khó khăn đối với VH&BD xuất hiện dưới hai hình thức: (a) không duy tu bảo dưỡng đối với những dự án đã hoàn thành làm cho dự án không hoạt động được như kế hoạch, tài sản bị xuống cấp và cần phải thực hiện các dự án mới để chống xuống cấp; (b) thiếu kinh phí cho VH&BD trong ngân sách. Cả hai hình thức này đều tồn tại ở Việt Nam. Chương 3 của ĐGTHCTC 2004 đã xem xét vấn đề tỉ trọng ngân sách dành cho VH&BD giảm, mặc dù có tăng về giá trị tuyệt đối. Thủy lợi và giao thông là hai lĩnh vực thường bị kêu ca về VH&BD. Không đảm bảo bảo dưỡng tài sản thích hợp vừa là khó khăn về tài chính (có kinh phí để thực hiện không?) vừa là vấn đề về quản lý (kinh phí có thực sự được phân bổ cho việc này hay không và có thu xếp cần thiết để thực hiện duy tu hay không?).

8.46. Điều quan trọng là phải xem xét các nguyên nhân mang tính hệ thống của việc kinh phí thường xuyên không được cung cấp như yêu cầu. Có hai vấn đề đặc biệt ở Việt Nam là ngân sách kép và khoán chi ngân sách. Vấn đề khoán chi ngân sách được thảo luận trong Chương 7, trong đó ghi nhận rằng khi thực hiện thí điểm tại một số cơ quan, chi tiêu cho duy tu và sửa chữa thường xuyên đã giảm đáng kể; Chương 7 cũng cho rằng việc cho phép các cơ quan tăng lương bằng cách giảm kinh phí cho duy tu bảo dưỡng có thể là không khôn ngoan và trên thực tế, cần xem xét tới việc xác định một mức chi tiêu nhất định cho VH&BD.

8.47. Tổng quát hơn, hệ thống lập kế hoạch và lập ngân sách kép có xu hướng làm cho việc đảm bảo có đủ kinh phí cho VH&BD trở nên thách thức hơn. Hệ thống lập kế hoạch và ngân sách kép này thiên về đầu tư mới. Nhiều ý kiến cho rằng nên tăng tối đa đầu tư và giảm thiểu chi thường xuyên là quá giản đơn và là nguồn gốc dẫn đến những vấn đề nghiêm trọng trong quản lý nguồn lực và dẫn tới tỉ suất thu hồi vốn của các dự án rất thấp. Thay vì tập trung trước tiên vào đầu tư và sau đó mới kiểm tra xem nhu cầu chi thường xuyên phát sinh từ đầu tư đã được tính đến hay chưa, cần coi trọng hơn việc dự tính chi phí thường xuyên ngay từ khi lập kế hoạch chi tiêu đầu tư: cần đưa dự báo nhu cầu chi thường xuyên phát sinh từ các dự án đầu tư thành yếu tố quan trọng để xem xét mức đầu tư trong tương lai bao nhiêu thì bền vững.

8.48. Hơn nữa, cần có một khái niệm rộng hơn về chi thường xuyên, gồm tất cả các chi phí vận hành như lương, chi phí cung cấp dịch vụ công (chi cho lương là tương đối nhỏ đối với các công trình cơ sở hạ tầng, nhưng lại lớn nhất trong những ngành như giáo dục và y tế). Do cơ cấu chi phí và vận hành của các ngành là khác nhau, nên số liệu về cơ cấu chi tiêu ngân sách tổng thể không có nhiều ý nghĩa. Cần thực hiện phân tích chi thường xuyên theo từng ngành. Các chương về ngành

của ĐGTHCTC 2004 cho thấy xu thế khác biệt lớn giữa các ngành (trong khi nông nghiệp và giao thông thiếu kinh phí duy tu nghiêm trọng, thì trong ngành giáo dục lại thiếu kinh phí xây dựng trường học mới).

8.49. Rủi ro cũng là một vấn đề trong đảm bảo tính bền vững. Chương 2 của ĐGTHCTC 2004 đã xem xét các rủi ro gắn liền với tín dụng nhà nước được cấp qua Quỹ Hỗ trợ phát triển và với phát hành trái phiếu để cấp vốn cho các dự án đầu tư cân đối ngoài ngân sách.

8.50. Cuối cùng, như đã lưu ý trong Phần đầu của chương này, hệ thống bổ sung cân đối ngân sách giữa các cấp chính quyền địa phương đã điều tiết nguồn lực từ tỉnh giàu hơn đến tỉnh nghèo hơn. Chương 3 của ĐGTHCTC 2004 cho thấy bổ sung cân đối được hướng cho các tỉnh nghèo trong khi nguồn lực dành cho đầu tư lại được hướng cho các tỉnh giàu. Điều này phản ánh chiến lược có định hướng ưu tiên tăng trưởng, do đó thực hiện đầu tư ở những nơi có tiềm năng mang lại nhiều lợi ích nhất. Tuy nhiên, nảy sinh một câu hỏi khá xác đáng là liệu các tỉnh nghèo cứ mãi mãi nhận được kinh phí đầu tư ít hơn các tỉnh giàu và liệu như thế có bền vững về xã hội và chính trị hay không và Chính phủ cần xem xét liệu có nên thay đổi tiêu chí phân bổ đầu tư để hạn chế sự bất bình đẳng giữa các tỉnh hay không. Điều này cần được phản ánh trong phần thẩm định và các tiêu chí phân bổ sẽ được bàn tới tiếp theo.

Thẩm định và các tiêu chí lựa chọn

8.51. Trong bối cảnh phân cấp mạnh như hiện nay, tăng cường năng lực thẩm định đầu tư, tiêu chí lựa chọn và năng lực ở tất cả các cấp chính quyền là vô cùng quan trọng. Vấn đề phân bổ có thể được xem xét ở hai cấp độ:

- Các tiêu chí lựa chọn đối với các dự án riêng biệt. Lưu ý rằng (a) các tiêu chí đó sẽ đóng vai trò hướng dẫn để thiết kế dự án có chất lượng và (b) trên thực tế áp dụng cùng một tiêu chí xếp hạng cho các dự án trong cùng một ngành dễ dàng hơn nhiều so với giữa các ngành (bởi các khó khăn đã được biết đến trong việc không thể thẩm định các dự án xã hội theo cách tương tự như các dự án cơ sở hạ tầng v.v).
- Các tiêu chí để quyết định cơ cấu đầu tư giữa các ngành hay các vùng.

8.52. Nâng cao chất lượng danh mục dự án đầu tư công cộng không chỉ là vấn đề đơn giản để áp dụng các tiêu chí thẩm định (và đánh giá) vào từng dự án riêng biệt; Nó cũng đòi hỏi phải có một quy trình để đảm bảo rằng những dự án được đề xuất có liên quan mật thiết với các chính sách ngành và phù hợp với các kế hoạch chi thường xuyên bền vững trong tầm trung hạn của ngành và cần xem xét tổng thể các yêu cầu về kinh phí đầu tư, do đó đòi hỏi phải thực hiện lập thứ tự ưu tiên các dự án trong phạm vi giới hạn của ngân sách. Phương pháp khuôn khổ chi tiêu trung hạn đang được thí điểm là thích hợp với cả các lựa chọn liên ngành và trong

nội bộ ngành. Trong mỗi trường hợp, một hạn mức ngân sách cứng (dựa trên số hướng dẫn kế hoạch chắc chắn) là rất hữu ích trong việc khuyến khích lập thứ tự các ưu tiên trong nội bộ ngành và giữa các ngành. Quy trình xây dựng khuôn khổ chỉ tiêu công cũng quan trọng không kém: nó đòi hỏi đồng thời xem xét yêu cầu từ các ngành và dự án khác nhau, nhằm đảm bảo dự án được chọn nhất quán với chính sách ngành và phù hợp với mức độ có sẵn của nguồn lực thực tế. Trước khi đánh giá cụ thể một dự án, cần làm rõ vai trò cần thiết của Chính phủ trong việc cung cấp hay cấp kinh phí cho những dịch vụ trong ngành lĩnh vực đó.

8.53. Một số tiêu chí lựa chọn dự án cần được củng cố bởi chúng chưa được chú trọng nhiều trong cơ chế kế hoạch truyền thống của Việt Nam. Chúng bao gồm:

- Tiêu chí tác động tới tăng trưởng (các kỹ thuật phân tích kinh tế có hệ thống và chặt chẽ hơn, có thể giúp tăng sự hài hoà các yêu cầu về thẩm định dự án của Chính phủ với các nhà tài trợ).
- Phân tích rõ ràng và hệ thống hơn về các vấn đề nghèo đói và môi trường (ở cấp ngành và cấp chính sách cũng như đối với từng dự án) (Báo cáo Phát triển Việt Nam 2004 có đưa ra một số phương pháp).
- Các vấn đề chi thường xuyên (chi phí vận hành và bảo dưỡng) xem phần về tính bền vững ở trên.

8.54. Bộ KHĐT đã ban hành nhiều văn bản hướng dẫn liên quan đến lựa chọn dự án nhưng chưa có một cuốn cẩm nang chung về thẩm định dự án (đã có dự án hỗ trợ kỹ thuật cho việc xây dựng một cẩm nang như vậy cách đây vài năm nhưng không thành công và dự thảo cẩm nang không được dịch ra tiếng Việt). Nếu văn bản này được xây dựng, với người sử dụng là các nhà hoạch định cấp ngành và cấp tỉnh cũng như chính Bộ KHĐT, có thể giúp Bộ tập trung nghiên cứu các kỹ thuật lập kế hoạch và các tiêu chí thẩm định dự án. Cần tính đến nhu cầu có những kỹ thuật đơn giản hơn áp dụng cho các dự án đầu tư quy mô nhỏ cấp địa phương, khác với các kỹ thuật áp dụng cho các dự án lớn tầm cỡ quốc gia. Hướng dẫn như vậy là rất cần, không chỉ để phổ biến các kỹ thuật thích hợp mà còn chuẩn hóa cách tính toán chi phí và biểu mẫu nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc so sánh giữa các dự án và cung cấp một cơ sở chuẩn cho giám sát từng dự án riêng biệt và các chương trình tổng thể.

8.55. Cải thiện chất lượng (và tăng cường tính minh bạch) của thẩm định và phân bổ đầu tư rõ ràng là cần thiết, nhưng cần phải có tác dụng là tạo điều kiện cho các nhà tài trợ sử dụng các hình thức tài trợ phi dự án và hài hoà hóa các thủ tục của mình với các thủ tục của Chính phủ.

Quản lý chương trình

8.56. Các kỹ năng phân tích mạnh hơn cần được bổ trợ bằng cách tăng cường hệ thống quản lý chương trình đầu tư. Những yếu tố chủ chốt bao gồm:

- Văn bản dự án và các mẫu biểu

- Các yêu cầu về mặt thủ tục
- Giám sát và theo dõi.

8.57. Những sức ép và căng thẳng trong hệ thống đánh giá cho thấy cũng cần củng cố các yếu tố khác. Xu hướng chung phải là thực hiện giám sát dựa vào kết quả thực hiện, nhưng điều này chỉ là bổ sung chứ không thay thế các tiêu chuẩn khắt khe về trách nhiệm quản lý tài chính, mà trong đó giám sát tài chính là nền tảng. Giám sát dự án một cách có hiệu quả phụ thuộc vào việc xây dựng ngay từ khi khởi động dự án các mốc so sánh thích hợp và các mục tiêu để dựa vào đó các đơn vị triển khai dự án phải chịu trách nhiệm thực hiện.

8.58. Chương 4 ghi nhận rằng các cán bộ lập kế hoạch mất quá nhiều thời gian chỉ để xác định xem các dự án đã chi tiêu bao nhiêu nên còn ít thời gian cho theo dõi việc thực hiện khối lượng và giám sát tác động của đầu tư. Trong thời gian trung hạn, hệ thống thông tin Quản lý Kho bạc và Ngân sách (TABMIS) đang được thiết lập có thể giúp việc thu thập thông tin trở nên dễ dàng hơn, nhưng khả năng thực hiện sẽ phụ thuộc vào việc chuẩn hóa phân loại chi tiêu và để đối tượng sử dụng so sánh chi tiêu thực tế với kế hoạch ban đầu và với mức được duyệt cho dự án, những việc hoạt động này cũng cần áp dụng các phân loại chi tiêu như nhau. Tất cả các cơ quan có thẩm quyền về đầu tư cần phải duy trì đăng ký dự án trong đó các chi tiêu thực tế, dự thảo kế hoạch và kinh phí được duyệt cần phải được cập nhật một cách có hệ thống. Việc này sẽ góp phần đảm bảo kỷ luật thông qua việc tập trung hoàn thành quá trình thực hiện chi phí của dự án khi chúng được duyệt và sẽ giúp đảm bảo thực hiện dễ dàng hơn đối với các cơ quan quản lý dự án phải chịu hậu quả khi có chi phí phát sinh thêm.

8.59. Xem xét các thủ tục quản lý đầu tư cần bao gồm cả đánh giá lại việc phân cấp nhiệm vụ chi đầu tư nhằm đảm bảo chúng được giao cho cấp thích hợp và tại các cấp mà các công trình đầu tư có tác động tới nhiều địa phương, cần có các quy trình thủ tục cho điều phối và hợp tác giữa các đối tượng bị ảnh hưởng (chẳng hạn như vấn đề đảm bảo các quyết định của tỉnh về cơ sở hạ tầng giao thông được ra trong khuôn khổ quy hoạch vùng). Cần chú ý hơn đến vấn đề đầu tư dàn trải và việc nợ xây dựng cơ bản của địa phương.

8.60. Hệ thống giám sát đầu tư đang nỗ lực để theo kịp với việc phân cấp mạnh hơn về đầu tư và về quản lý chi tiêu nói chung. Cần cải thiện công tác này theo hướng xây dựng một hệ thống giám sát gián tiếp (nghĩa là Bộ KHĐT và Bộ Tài chính đặt ra tiêu chuẩn, đưa ra các kỹ thuật thích hợp và đào tạo cho các nhà quản lý và chủ đầu tư khi đã được phân cấp). Hệ thống giám sát hiện nay quá tập trung vào quy trình thủ tục và những báo cáo giám sát gặp một vấn đề lớn: nó cho thấy quá trình trao quyền đang diễn ra nhanh hơn tốc độ mà hệ thống trách nhiệm giải trình có thể theo kịp. Như là một phần trong việc xem xét lại các chức năng thanh tra nói chung (đã nêu trong Chương 4), Chính phủ cần cân nhắc có nên tiếp tục kết hợp nhiệm vụ giám sát hệ thống mua sắm với những nhiệm vụ mang tính chiến lược và phân tích của Bộ KHĐT. Về dài hạn, có thể cần phải nhóm những chức

năng này vào thâm quyền của Bộ Tài chính và các cơ quan kiểm toán, để Bộ KHĐT có điều kiện tập trung hơn vào các vấn đề chính sách và chiến lược phân bổ nguồn lực. Trong tương lai, Bộ KHĐT nên ít quan tâm hơn đến việc kiểm tra sự tuân thủ pháp luật của các cơ quan cấp dưới trong khi quan tâm nhiều hơn đến những nghiên cứu mang tính phân tích và theo chủ đề (như ĐGTHCTC). Cần coi trọng hơn nghiên cứu theo chủ đề đối với đầu tư và đánh giá sau thực hiện đối với các chương trình và dự án.

Ý nghĩa về mặt thể chế

8.61. Phương hướng phát triển của quản lý đầu tư rõ ràng sẽ có những ý nghĩa nhất định về mặt thể chế cho cả Bộ KHĐT và cho quan hệ giữa Bộ KHĐT với Bộ Tài chính. Bộ KHĐT, cũng như Bộ Tài chính cần đồng thời xem xét cách thức cơ cấu lại bộ máy, tổ chức nhân sự và chương trình làm việc để đáp ứng các yêu cầu đang thay đổi về quản lý một nền kinh tế và một hệ thống hành chính ngày càng định hướng nhiều hơn theo cơ chế thị trường và được phân cấp nhiều hơn và xem xét cách thức đảm bảo hợp tác hiệu quả giữa Bộ KHĐT với các cơ quan khác trong quan hệ giữa lập kế hoạch và lập ngân sách. Phân chia trách nhiệm cụ thể như thế nào đi chăng nữa, quy hoạch đầu tư cần được kết hợp chặt chẽ hơn với quản lý nguồn lực và lập ngân sách tổng thể. Xây dựng khuôn khổ tài chính trung hạn (TCTH) và cách tiếp cận Khuôn khổ chi tiêu trung hạn là rất hứa hẹn. Những hoạt động trên không thể thành công nếu Bộ KHĐT và Bộ Tài chính không tham gia đầy đủ. Hai cơ quan cũng cần được điều phối chặt chẽ trong việc cân nhắc cách thức tốt nhất để hợp lý hóa quy trình lập kế hoạch và các văn bản pháp quy hiện nay, trong đó có CT ĐTCC, để trở thành một hệ thống thống nhất.

Tóm tắt các khuyến nghị

8.62. Tóm lại, về quản lý đầu tư công, ĐGTHCTC 2004 có những khuyến nghị sau:

- Bộ KHĐT cần tham gia tích cực cùng với Bộ Tài chính, các bộ quản lý ngành và các tỉnh trong việc chuẩn bị các Khuôn khổ chi tiêu trung hạn. Các khuôn khổ chi tiêu trung hạn này có thể trở thành một công cụ phân tích chung mạnh và là phương tiện điều phối giữa quy trình lập kế hoạch và quy trình lập ngân sách. (Xem Chương 4).
- Chính phủ cần đưa nội dung phân tích nhu cầu chi thường xuyên phát sinh từ đầu tư vào lựa chọn đầu tư, để chi thường xuyên trở thành một nhân tố chủ đạo trong xây dựng một chương trình đầu tư, chứ không chỉ là một hệ quả về sau và nên sử dụng các phương pháp như Khuôn khổ chi tiêu trung hạn để đảm bảo sự nhất quán giữa chi thường xuyên và chi đầu tư.

- Chính phủ cần căn cứ Nghị quyết 08/2004/NQ-CP để đánh giá một cách chiến lược việc phân cấp nhiệm vụ đầu tư công giữa các cấp chính quyền và các cấp quản lý và về các hướng dẫn do Bộ KHĐT ban hành nhằm hướng dẫn việc thực hiện đầu tư của các cấp khác nhau. Các hướng dẫn cần được củng cố để tập trung hơn vào những tiêu chí và kỹ thuật lựa chọn dự án và cân đối cơ cấu đầu tư giữa các ngành và vào các chuẩn tối thiểu cho việc soạn hồ sơ ban đầu và thực hiện giám sát tiếp theo đối với ngân sách dự án, chi tiêu và kết quả đầu ra của dự án.
- Bộ KHĐT cần tiếp tục tăng cường năng lực hướng dẫn, đào tạo, hỗ trợ và giám sát các cơ quan được phân cấp về lập kế hoạch và triển khai đầu tư.
- Chính phủ cần xây dựng và áp dụng một cẩm nang lập kế hoạch đầu tư bao gồm các kỹ thuật lựa chọn dự án và kỹ thuật đánh giá cân đối đầu tư thích hợp giữa các ngành/vùng.
- Chính phủ cần hệ thống hóa các phân tích đánh giá rủi ro gắn với đầu tư, bao gồm phân tích về những rủi ro bất thường liên quan đến các khoản vay tín dụng nhà nước.
- Hệ thống Thông tin Quản lý Ngân sách và Kho bạc (TABMIS) cần được triển khai để đảm bảo Bộ KHĐT và các cơ quan lập kế hoạch được tiếp cận trực tiếp với dữ liệu của Kho bạc về thực hiện các dự án đầu tư công ở chính quyền từng cấp (Xem chương 4).
- Tất cả các cơ quan có thẩm quyền về đầu tư cần phải duy trì đăng ký dự án chuẩn, trong đó các khoản chi tiêu thực tế, chi tiêu được phép và chi tiêu theo kế hoạch được cập nhật dựa vào dữ liệu của hệ thống TABMIS trong thời gian sớm nhất.

9. QUẢN LÝ ĐẤU THẦU MUA SẮM CÔNG

Giới thiệu và tổng quan

9.1. Đấu thầu mua sắm công lành mạnh là một trụ cột chính để quản lý chi tiêu công tốt trong kinh tế thị trường. Một hệ thống đấu thầu mua sắm công minh bạch, công bằng và hiệu quả đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo đạt được các mục tiêu phát triển và mua sắm được hàng hóa và dịch vụ đúng giá trị đồng tiền bỏ ra và theo dự toán ngân sách. Một hệ thống đấu thầu mua sắm công yếu kém sẽ gây chi phí cao cho Chính phủ và công chúng, tăng cơ hội cho tham nhũng, không khuyến khích tạo thị trường cạnh tranh, trì hoãn thực hiện ngân sách, tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo.

9.2. Ở Việt Nam, tầm quan trọng của các cơ chế thị trường ví dụ như hợp đồng mua sắm trong chi tiêu công ngày càng tăng. Theo thống kê của Vụ Quản lý đấu thầu, giá trị đấu thầu dùng tiền ngân sách đã tăng hơn gấp đôi từ năm 1999 đến năm 2003, từ 2 tỷ USD lên 4,9 tỷ USD. Một tỷ lệ đáng kể trong chi tiêu công được thực hiện thông qua đấu thầu và chỉ cần một cải thiện khiêm tốn về hiệu quả trong hoạt động đấu thầu cũng sẽ tiết kiệm có thể được tới 1-2% GDP. Do đó, không có gì đáng ngạc nhiên khi Chính phủ và công chúng ngày càng nhận thấy sự cần thiết phải cải cách công tác đấu thầu mua sắm công.

9.3. Năm 2002, Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới đã tiến hành và cho xuất bản Báo cáo Đánh giá đấu thầu mua sắm công quốc gia (BCĐGĐTMSC). Mục tiêu chính của chương này là xem xét và cập nhật việc thực hiện BCĐGĐT 2002. Chương này điếm lại những diễn biến chính trong những lĩnh vực được xem là then chốt trong BCĐGĐTMSC lần trước, đối chiếu với những tiến bộ đạt được và những thách thức còn tồn tại, đề xuất một kế hoạch hành động nhằm tiếp tục nâng cao hiệu quả và hiệu lực của hệ thống đấu thầu mua sắm công.

9.4. Hoạt động của bất kì hệ thống đấu thầu mua sắm công nào cũng đều bị quyết định bởi mức độ mà hệ thống đảm bảo rằng các nguồn vốn công được sử dụng một cách hiệu quả. BCĐGĐTMSC năm 2002 xác định nhiều nhân tố ảnh hưởng tiêu cực tới hoạt động của hệ thống đấu thầu mua sắm công của Việt Nam, những vấn đề liên quan tới từ khuôn khổ pháp lý cho đến tổ chức và quản lý chức năng đấu thầu mua sắm công. Việt Nam đã bắt đầu giải quyết những vấn đề này và tạo cơ sở cho việc hình thành một hệ thống đấu thầu mua sắm đáp ứng nhu cầu của đất nước. Kinh nghiệm cho thấy quá trình chuyển đổi sang một hệ thống đấu thầu vận hành tốt là một quá trình lâu dài, để đáp ứng những thay đổi trong nội bộ

hệ thống đấu thầu cũng như những tiến bộ diễn ra trong các lĩnh vực khác của quản lý tài chính công và sự phát triển của thị trường. Hiện nay, hệ thống đấu thầu vẫn tạo ra những rủi ro quản lý tài chính đáng kể làm nguồn vốn của Chính phủ và các nhà tài trợ chưa được sử dụng một cách hiệu quả nhất. Chương này tập trung đề cập tới nguồn gốc của rủi ro quản lý tài chính và nhu cầu khẩn thiết phải tận dụng cơ sở nền tảng và đang được hình thành thông qua việc đưa vào áp dụng trong thực tiễn những thủ tục và tập quán mới.

9.5. Vì chương này chỉ là một bộ phận của nghiên cứu lớn hơn, do đó điều quan trọng là phải đặt các thảo luận sau đây trong một bối cảnh tương thích. Cải tiến quá trình đấu thầu mua sắm công có thể tạo ra những lợi ích rất đáng kể cho Việt Nam. Đồng thời, đấu thầu mua sắm công vừa là một thành tố của hệ thống quản lý tài chính công vừa là một bộ phận của quá trình hợp đồng. Các chương trong ĐGTHCTC 2004 này xem xét hệ thống quản lý tài chính công ở Việt Nam, nhưng nó không xem xét đánh giá việc ký kết thực hiện hợp đồng - một quá trình bắt đầu với quyết định trao hợp đồng, soạn thảo hợp đồng, ký kết hợp đồng và hoàn thành hợp đồng. Trong khi đó chương này chủ yếu tập trung vào nghiên cứu các thủ tục được sử dụng để trao các hợp đồng thầu công mua sắm công, kết quả thực hiện hợp đồng chịu ảnh hưởng của một số nhân tố như sự lựa chọn chi tiêu một cách cẩn trọng, các kỹ năng xây dựng tính năng kỹ thuật và pháp qui, sự tồn tại của thị trường cung cấp hàng hóa và dịch vụ có tính cạnh tranh, độ tin cậy và tính kịp thời trong chấp hành ngân sách, mức độ mà toà án có thể dẫn luật và cưỡng chế thực thi các qui định của hợp đồng thương mại, cũng như các cơ chế thường được sử dụng để ra quyết định trao hợp đồng. Thiết lập một qui trình hợp đồng có hiệu quả trong khu vực công là một thách thức lớn hơn so với tuân thủ nghiêm túc các qui định về mua sắm vì nó gắn chặt với sự chuyên dỗi của Việt Nam là kinh tế thị trường hoạt động tuân thủ theo khuôn khổ của pháp luật.

Tổng quan về những cải cách trong công tác đấu thầu

9.6. Sau BCĐGĐTMSC năm 2002, Chính phủ đã đạt được những tiến bộ trong việc cải thiện hệ thống đấu thầu. Tuy nhiên sự tiến bộ này chưa toàn diện như đã đặt ra trong kế hoạch của BCĐGĐTMSC năm 2002 và chưa cải thiện được hoạt động của hệ thống. Những lĩnh vực chính có tiến bộ bao gồm:

- a. Tăng cường chức năng của Vụ Quản lý đấu thầu (Vụ QLĐT, Bộ KHĐT) làm đầu mối chính sách và tăng cường năng lực của vụ nhằm thực hiện các chức năng này;
- b. Có những bước tiến quan trọng nhằm minh bạch hóa đấu thầu mua sắm công thông qua việc thành lập Bản tin “Thông tin đấu thầu mua sắm công”;
- c. Có những bước tiến nhằm chuẩn hóa công tác đấu thầu bằng các quy định xây dựng Mẫu hồ sơ mời thầu để hướng dẫn công tác đấu thầu;

d. Ban hành một số quy trình trong đấu thầu để phù hợp với thông lệ quốc tế;

9.7. Tuy nhiên, còn có những hạn chế lớn tồn tại:

- a. Khung pháp lý nói chung còn phân tán và do đó không góp phần cải thiện hiệu quả, tính kinh tế, công bằng và minh bạch trong đấu thầu;
- b. Những phương pháp đấu thầu ít cạnh tranh hơn vẫn còn được sử dụng phổ biến (như xét thầu theo cách chấm điểm, chỉ định thầu, đấu thầu hạn chế) và còn hạn chế sự tham gia của các nhà thầu nước ngoài;
- c. Một hệ thống xem xét khiếu nại trong đấu thầu, kiểm toán độc lập, những trụ cột của một hệ thống đấu thầu mua sắm công hiện đại còn chưa có hoặc còn trong giai đoạn đầu phát triển;
- d. Các hành vi tham nhũng và thông đồng trong đấu thầu vẫn còn và tiếp tục làm tổn hại đến chất lượng và tác động của đầu tư công;
- e. Mặc dù có tiến bộ trong cải thiện những khuyến khích về thị trường, nhưng còn nhiều việc phải làm để tạo sân chơi bình đẳng giữa nhà nước và tư nhân;
- f. Khả năng của người mua và người bán thực hiện hợp đồng phù hợp với các điều khoản và điều kiện thoả thuận chưa được phát triển đúng mức;
- g. Ngành tư vấn trong nước còn tương đối yếu;
- h. Năng lực thực hiện đấu thầu trong Chính phủ cần phát triển một cách căn bản hơn nữa.

9.8. Nhìn chung, Chính phủ đã nhận thấy tầm quan trọng của công tác đấu thầu và đã bắt đầu thiết lập một loạt các qui định hướng dẫn các mối quan hệ hợp đồng trong khu vực công. Những qui định này phản ánh mong muốn của Chính phủ nhằm tạo ra một hệ thống đấu thầu hiệu quả hoạt động theo cơ chế thị trường. Những vấn đề về đấu thầu mà báo cáo này chỉ ra cho thấy khó khăn trong việc vừa áp dụng những thông lệ thị trường trong khi vẫn áp dụng những thủ tục pháp lý làm hạn chế tính linh hoạt và vai trò của cạnh tranh. Việc sử dụng những biện pháp kiểm soát truyền thống và những can thiệp của nhà nước nhằm khắc phục những hạn chế về mặt năng lực của khu vực công và khu vực tư nhân có thể hạn chế sự phát triển dài hạn của đấu thầu mua sắm công.

9.9. Khi cải cách đạt được những tiến triển, Chính phủ cần thúc đẩy việc xây dựng năng lực trong khu vực công và khu vực tư nhân cần thiết cho đấu thầu có hiệu quả. Cách tiếp cận như vậy nhằm chuẩn hóa các thủ tục và tăng tính cạnh tranh và minh bạch đồng thời tăng cường khả năng giám sát, theo dõi thông qua thiết lập một hệ thống giải quyết các khiếu nại và buộc các hoạt động đấu thầu phải chịu kiểm toán nội bộ và kiểm toán bên ngoài một cách thực chất.

9.10. Cần sớm tiến hành các bước nhằm đảm bảo thực hiện các thủ tục đấu thầu đã được quy định trong luật. Trong đó có thể sẽ bao gồm các bước sau đây:

- i. Phát hành bản tin “Thông tin Đấu thầu” và từng bước có kế hoạch đảm bảo minh bạch cho tất cả các hợp đồng với giá trị đáng kể;
- ii. Phát hành mẫu hồ sơ mời thầu và có kế hoạch từng bước áp dụng tài liệu này trong các lĩnh vực ưu tiên;
- iii. Ban hành hướng dẫn về các quy trình đấu thầu cạnh tranh và sử dụng những phương pháp đánh giá hữu hiệu hơn, từng bước đảm bảo sớm áp dụng các qui trình và phương pháp này trong những lĩnh vực cần thiết nhất;
- iv. Thành lập và thực hiện cơ chế tiếp nhận và giải quyết các khiếu nại nảy sinh trong quá trình đấu thầu;
- v. Thiết lập cơ chế giám sát quá trình thực hiện và kết quả đấu thầu nhằm tạo ra những thông tin về các thông lệ được sử dụng trong các giao dịch chi đầu tư và chỉ tiêu thường xuyên.

9.11. Để thành công trong nỗ lực này, cần phải lập thứ tự ưu tiên một cách có hệ thống trong bối cảnh phân cấp trong quản lý đấu thầu hiện nay. Về trung hạn, Chính phủ cần lập ra một cơ sở thống nhất cho tất cả các lĩnh vực của đấu thầu mua sắm công gồm tuyển chọn tư vấn, mua sắm hàng hóa và xây lắp, thực hiện ở cả cấp trung ương lẫn cấp địa phương và áp dụng cho cả chi đầu tư lẫn chi thường xuyên. Đây là điều kiện cần để có được một hệ thống đấu thầu mua sắm công hiện đại phù hợp với yêu cầu hội nhập quốc tế.

9.12. Một số vấn đề được chỉ ra trong nghiên cứu này không chỉ liên quan đến “đấu thầu” trong phạm vi trách nhiệm của Vụ Quản lý đấu thầu - Bộ KHĐT, mà là những vấn đề mang tính liên ngành, đòi hỏi phải có sự hợp tác hành động giữa nhiều cơ quan. Ví dụ, tăng cường năng lực giám sát của Chính phủ thông qua kiểm toán nội bộ và kiểm toán bên ngoài, chống tham nhũng, cải cách DNNN và phát triển thị trường, đơn giản hóa thủ tục hành chính. Nếu Việt Nam tận dụng việc triển khai đồng bộ các cải cách nói trên thì sẽ mang lại hiệu quả lớn đối với chỉ tiêu công.

9.13. Mặc dù về ngắn hạn, chiến lược của Chính phủ chú trọng vào thực hiện và cưỡng chế thi hành những luật lệ hiện hành, song việc thiết lập được một hệ thống đấu thầu hoạt động với kết quả cao đòi hỏi phải có nỗ lực lâu dài trong soạn thảo và ban hành những luật mới và đảm bảo tuân thủ những nguyên tắc và quy tắc cần thiết.

Khung pháp lý và quy chế cho công tác đấu thầu⁵³

9.14. BCĐGĐT 2002 chỉ ra một nhược điểm chính là việc có nhiều quy chế với những quy định chồng chéo và mâu thuẫn nhau. Báo cáo cũng chỉ ra sự mâu thuẫn với những luật có liên quan, như Pháp lệnh về Hợp đồng kinh tế và Bộ luật thương mại. Để khắc phục những nhược điểm trên, BCĐGĐT khuyến nghị Chính phủ ban hành một pháp lệnh mới để khắc phục những nhược điểm này và đảm bảo tính nhất quán với những luật pháp có liên quan. Dự thảo lần thứ 8 pháp lệnh đã được Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Bộ KHĐT) trình Chính phủ vào ngày 12 tháng 8 năm 2004 và chuyển cho Ngân hàng Thế giới vào ngày 19 tháng 8 năm 2004. Những bình luận chung của Ngân hàng Thế giới (WB), Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB), Ngân hàng hợp tác quốc tế Nhật bản (JBIC), Ngân hàng Tái thiết Đức (KfW) và Quỹ Phát triển châu Á (AFD) đã được gửi đến Bộ KHĐT vào ngày 26 tháng 10 năm 2004. Bộ KHĐT đã trình Chính phủ bản thảo lần thứ 9 Pháp lệnh Đấu thầu vào ngày 14 tháng 9 năm 2004 và dự thảo lần thứ 10 vào ngày 7 tháng 12 năm 2004.

9.15. Vì không có một pháp lệnh hoàn chỉnh nhằm tiếp tục cải thiện hệ thống, nên Chính phủ đã áp dụng thêm một biện pháp là sửa đổi bổ sung những luật hiện hành, như Nghị định 66/2003/NĐ-CP (sửa đổi Nghị định 88/1999/NĐ-CP và 14/2000/NĐ-CP) và Thông tư 01/2004/TT-CP (hướng dẫn thực hiện Nghị định 66/1003/NĐ-CP). Kết quả còn chưa rõ ràng. Một mặt, những nguyên tắc quan trọng trong đấu thầu mua sắm hàng hoá, bao gồm một số đề xuất của Ngân hàng Thế giới, đã được ban hành. Mặt khác, việc vẫn tiếp tục cách tiếp cận chấp vá đối với luật pháp về đấu thầu chỉ làm tăng tính phức tạp của một khuôn khổ pháp lý vốn đã công kênh. Mặc dù Nghị định 66 đã có những cải tiến đáng kể, song việc Nghị định 66 không hợp nhất được tất cả các quy trình đấu thầu đã ảnh hưởng tiêu cực đến việc quản lý nguồn lực công và hiệu quả đạt được.

9.16. Trong khi Nghị định 66/2003/NĐ-CP là một bước tiến bộ trong việc hợp nhất các quy định về đấu thầu, một số hành động khác đã làm tăng tính phân tán của khuôn khổ pháp lý đối với đấu thầu và tạo ra sự không nhất quán đáng kể. Luật Xây dựng đã có hiệu lực từ tháng 7 năm 2004 có những qui định về đấu thầu trong lĩnh vực xây dựng mâu thuẫn với một số nguyên tắc đấu thầu cơ bản mà Chính phủ Việt Nam đã ban hành. Cụ thể những qui định trong luật qui định giá sàn trong đấu thầu nhằm chống phá giá hoặc bỏ thầu quá thấp. Các hệ thống đấu thầu vận hành tốt giải quyết những vấn đề đó bằng cách tạo ra những chuẩn mực rõ ràng trong các hồ sơ mời thầu và xử lý một cách có hiệu quả các hành vi vi phạm – các cách tiếp cận này sẽ được thảo luận ở những phần sau của chương này.

⁵³ Bên cạnh qui chế về đấu thầu, một số lượng các luật khác cũng có tác động đáng kể đến hiệu quả và hiệu lực của mua sắm trong khu vực công. Những qui định hiện hành hay những qui định được đề xuất trong Luật Dân sự, Pháp lệnh về hợp đồng kinh tế, Luật Xây dựng, Dự thảo Luật Cảnh tranh, Dự thảo Luật Kiểm toán nhà nước, Dự thảo Pháp lệnh về Trọng tài, chưa kể tới Dự thảo Luật về Hợp tác xã đều có tác động tới quá trình đấu thầu.

Các qui định của Luật Xây dựng hiện hành hạn chế khả năng của Việt Nam hưởng lợi ích từ cạnh tranh và không phù hợp với việc thiết lập một hệ thống đấu thầu quốc gia thống nhất đáp ứng nhu cầu của đất nước.

9.17. Khi thông qua Pháp lệnh Đấu thầu mua sắm công cần chú ý đảm bảo rằng các qui định của pháp lệnh áp dụng chung cho tất cả các lĩnh vực đấu thầu. Những qui định đấu thầu cụ thể của ngành chỉ nên là những hướng dẫn được ban hành dưới luật về đấu thầu mua sắm công thay cho qui định chúng trong luật của một ngành cụ thể.

9.18. Trọng tâm ngắn hạn thực hiện những quy định hiện hành không làm giảm nhu cầu cấp bách cần thống nhất các quy định pháp luật về đấu thầu để tạo nền móng vững chắc cho một hệ thống đấu thầu có hiệu lực. Chính phủ và các cơ quan quản lý đấu thầu đã ý thức được sự cần thiết này. Tuy nhiên, còn chưa rõ liệu có đủ quyết tâm chính trị để hỗ trợ cho việc thông qua trong ngắn hạn hay không.

9.19. Vụ Quản lý đấu thầu hy vọng rằng Pháp lệnh cuối cùng sẽ phải đủ khái quát để đảm bảo tính linh hoạt và dễ thích nghi với môi trường đang thay đổi, nhưng cũng phải đủ cụ thể để đảm bảo là những nguyên tắc được thừa nhận là thông lệ đấu thầu tốt phải được nêu rõ. Các văn bản Hướng dẫn và mẫu hồ sơ mời thầu dựa trên pháp lệnh mới sẽ cung cấp những công cụ cụ thể cần thiết để thực hiện pháp lệnh.

Minh bạch và công bằng trong đấu thầu mua sắm công

9.20. Chính phủ đã thực hiện khuyến nghị trong BCĐGĐT 2002 về sự cần thiết có một nguồn thông tin chính thống duy nhất về các cơ hội đấu thầu, trao hợp đồng và những vấn đề khác liên quan đến đấu thầu mua sắm công. Do đó, Nghị định 66/2003/NĐ-CP đã quy định phát hành Bản tin “Thông tin đấu thầu” để quảng cáo các cơ hội đấu thầu và những thông tin khác liên quan đến đấu thầu, bao gồm những luật lệ liên quan, kết quả đấu thầu và danh sách các nhà thầu bị cấm nhận các hợp đồng thầu của nhà nước vì do trước kia có kết quả hoạt động kém. Vụ Quản lý đấu thầu đã khai trương một trang tin điện tử thí điểm và hệ thống mới dự kiến sẽ đi vào hoạt động từ cuối năm 2005.

9.21. Hiện Chính phủ đã phát hành Bản tin dạng báo in khi chưa ra được bản điện tử. Cách làm này tỏ ra hợp lý, vì những kinh nghiệm tích lũy được khi ra Bản tin bằng giấy in sẽ rất có ích khi thực hiện giải pháp điện tử. Bản tin “Thông tin đấu thầu” đã được phát hành mỗi tuần 2 số kể từ ngày 14/12/2004. Bản tin này đã chứng tỏ hữu ích đối với những bên tham gia đấu thầu mua sắm công và góp phần cải thiện tính công khai minh bạch.

9.22. Việc tạo ra Bản tin “Thông tin đấu thầu” là một bước quan trọng nhằm tạo tính minh bạch cần thiết cho một hệ thống đấu thầu có hiệu lực. Điều đó cũng quan trọng để Chính phủ thực hiện chiến lược nhằm đảm bảo rằng Bản tin không chứa đựng quá nhiều thông tin khiến người đọc khó nhận ra được cơ hội, hoặc bản

tin lại không bao hàm được phần lớn những cơ hội hợp đồng đáng quan tâm. Cả hai vấn đề này có thể tránh được bằng một chiến lược làm dần từng bước, trong đó những công bố ban đầu bao gồm mọi hợp đồng có giá trị đáng kể, đủ để thu hút sự quan tâm trong cả nước (bất kể loại hình đầu tư gì). Ngưỡng sàn có thể được hạ thấp xuống theo thời gian, khi Vụ Quản lý đấu thầu tin tưởng rằng đã lập ra được một hệ thống cho phép quản lý được một luồng thông tin lớn mà không làm mất đi tính minh bạch.

9.23. Một phương án thứ hai là đảm bảo rằng mọi hợp đồng lớn hơn một giá trị nào đó phải được đưa lên trang tin điện tử của tỉnh hay bộ ngành, có thể truy cập trực tiếp từ trang tin điện tử trung tâm của Vụ QLĐT. Một chiến lược thực hiện như vậy sẽ nhất quán với chính sách của Chính phủ nhằm đem lại sự tiếp cận bình đẳng đối với những cơ hội thị trường đáng kể, thể hiện bằng những hợp đồng của nhà nước.

9.24. Bản tin còn cho phép minh bạch hóa hoạt động của hệ thống đấu thầu. Việc thiết kế hệ thống phải cho phép tiếp tục xử lý được khối lượng thông tin thu thập được về hình thức lựa chọn nhà thầu, danh sách ngắn, nhà thầu trúng thầu, xử phạt, v.v., nhằm đưa ra được những chỉ báo về độ lành mạnh của hệ thống đấu thầu. Những chỉ báo đó có thể được các cơ quan ban hành chính sách và giám sát sử dụng để đánh giá sức mạnh và những yếu kém trong hệ thống đấu thầu mua sắm công, nhằm đưa ra những biện pháp cải thiện cần thiết.

9.25. Trong thiết kế hệ thống điện tử, Vụ Quản lý đấu thầu cần xem xét mức độ mà hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc mới (TABMIS) có thể cung cấp những thông tin phù hợp để bổ sung vào cơ sở dữ liệu của mình. Hệ thống TABMIS sẽ bao gồm những chi tiết về các giao dịch của bên nhận hợp đồng và sẽ rất tốt nếu kết nối được cơ sở dữ liệu của Vụ Quản lý đấu thầu với Hệ thống TABMIS.

9.26. Theo Nghị định 66/2003/NĐ-CP, Chính phủ chỉ đạo rằng trang tin điện tử mới về đấu thầu phải bao gồm cả cơ sở dữ liệu về nhà thầu. Đăng ký là điều kiện để tham gia đấu thầu. Quy trình này được mô tả trong Thông tư 01/2004/TT-CP. Vụ Quản lý đấu thầu có kế hoạch tiến hành một cách thận trọng và chỉ thi hành yêu cầu đăng ký khi Vụ tin rằng hệ thống thông tin của mình hoạt động có hiệu quả và không làm bất lợi cho các doanh nghiệp có đủ tiêu chuẩn.

9.27. Kinh nghiệm trong các cơ quan của khu vực công trên thế giới chỉ ra rằng việc đăng ký thường gây mất thời gian và chi phí không cần thiết về nhân sự cho các nhà thầu tiềm năng và cũng đòi hỏi nhiều thời gian của những cơ quan có nhiệm vụ quản lý và cập nhật việc đăng ký (xem Hộp 9.1). Ở nhiều nước, đăng ký được thiết lập trên cơ sở tham vọng quản lý một khối lượng thông tin thường biến tướng thành các quá trình đăng ký mất thời gian, hạn chế sự gia nhập mới của các doanh nghiệp trong nước và các doanh nghiệp nước ngoài, đặc biệt khi đăng ký là điều kiện tiên quyết để tham gia đấu thầu. Ở Việt Nam, giá trị của thông tin thu được từ việc đăng ký cần phải cân nhắc so sánh với những rủi ro tiềm ẩn vì việc

đăng ký sẽ làm giảm khả năng cạnh tranh. Trước khi đưa yêu cầu đăng ký vào bản thảo cuối cùng của Pháp lệnh đấu thầu, Chính phủ nên cân nhắc xem liệu nhu cầu thông tin của mình có thể được đáp ứng thông qua việc sử dụng những nguồn thông tin hiện có, ví dụ đăng ký kinh doanh, v.v. hoặc thông qua quá trình nhập số liệu được thiết kế để thu thập thông tin từ những doanh nghiệp tham gia và/hoặc thắng thầu. Nếu Chính phủ quyết định tiếp tục thực hiện việc đăng ký, Chính phủ cần xây dựng những hướng dẫn rõ ràng và có những biện pháp đảm bảo rằng hệ thống đăng ký sẽ không hạn chế cạnh tranh. Cách làm dễ dàng nhất để giảm những lo ngại về tác động tiêu cực của việc đăng ký đấu thầu tới tính cạnh tranh là đăng ký được thực hiện đồng thời với việc nộp hồ sơ dự thầu hoặc thậm chí vào lúc trao thầu. Dù đăng ký diễn ra vào lúc nào, thì việc đăng ký cũng chỉ được coi là nhằm mục đích thu thập thông tin thuần túy và chỉ yêu cầu nhà thầu cung cấp những thông tin cơ bản cần thiết cho việc xác định tư cách nhà thầu. Pháp lệnh đấu thầu nên qui định những nguyên tắc cho một hệ thống đăng ký tốt: công bằng, các nhà thầu có khả năng tiếp cận được liên tục, đăng ký kịp thời và có những thủ tục và quá trình đăng ký được đơn giản hóa và thống nhất được mô tả chi tiết trong các hướng dẫn thực hiện đấu thầu. Sự liên kết với các hệ thống đăng ký khác cần được xây dựng theo hướng khả thi nhất có thể nhằm giảm thời gian thực hiện và quản lý đăng ký. Ví dụ, ở một số nước, đăng ký đấu thầu cũng thiết lập luôn liên kết với đăng ký kinh doanh, đăng ký thuế và cấp phép, nhằm giảm sự chồng chéo về giấy tờ và kiểm tra hồ sơ.

**Hộp 9.1: Những chi phí liên quan đến quản lý đăng ký:
ví dụ của Ngân hàng Thế giới**

Một số cơ quan, bao gồm cả Cơ quan Mua sắm Đấu thầu của NHTG đã thử quản lý và cập nhật liên tục việc đăng ký của nhà thầu. Nhưng việc này tỏ ra rất tốn kém và mất thời gian. Do đó, NHTG đã quyết định để cho nhà thầu tự đăng ký, chỉ dựa vào những thông tin họ cung cấp trong giai đoạn đầu. Chỉ soát lại và xác minh thông tin đăng ký khi NHTG trao thầu dựa trên kết quả xét thầu. Khi đơn đã được kiểm tra và xác minh, tên của nhà thầu sẽ được bổ sung vào “danh sách nhà thầu được duyệt” của NHTG. Để giảm thiểu chi phí và tránh việc quá tải về thông tin, Cơ quan Mua sắm của NHTG đã bỏ ra khỏi danh sách những doanh nghiệp nào không được trao thầu trong vòng 3 năm gần nhất.

9.28. Quản lý dữ liệu có hiệu quả là một thách thức đối với Vụ Quản lý đấu thầu, đặc biệt khi quá trình đăng ký đã được phân cấp và Vụ Quản lý đấu thầu có thể muốn xem xét liệu năng lực cần thiết để vận hành hệ thống này sẽ được xây dựng ngay trong nội bộ Vụ hay thông qua thuê các chuyên gia tư vấn có kinh nghiệm thích hợp trong vấn đề quản lý dữ liệu. Vụ Quản lý đấu thầu có thể giám sát hoạt động đăng ký thông qua đối thoại thường xuyên với các hiệp hội kinh doanh hàng đầu gồm các doanh nghiệp trong nước và nước ngoài.

9.29. Không nhất thiết phải thực hiện cùng một lúc cả Bản tin và Hệ thống đăng ký nhà thầu, ưu tiên hàng đầu cần dành cho Bản tin, vì nó khẩn thiết hơn để đảm bảo minh bạch. Đối với cả Bản tin và Hệ thống đăng ký nhà thầu, Chính phủ cần xem xét học tập kinh nghiệm của các nước khác đã thực hiện cơ chế này, bao gồm

việc làm thế nào để thực hiện phát hành Bản tin và/hoặc Đăng ký nhà thầu trong một hệ thống phân cấp và những lợi ích có thể thu được nếu thuê một cơ quan bên ngoài làm dịch vụ đăng ký.

Các hình thức lựa chọn nhà thầu và hồ sơ mời thầu

Hình thức lựa chọn nhà thầu

9.30. Một trong những yếu kém được nêu ra trong BCĐGĐT 2002 là vào thời điểm đó đấu thầu còn chưa phải là hình thức đấu thầu mặc định và không cần giải trình các luận cứ cho việc sử dụng những phương pháp kém cạnh tranh hơn. Quy định gần đây (ví dụ, Nghị định 66/2003/NĐ-CP) đã chỉ rõ "đấu thầu rộng rãi" là "phương pháp đấu thầu chính". Trên thực tế, việc thực hiện đấu thầu rộng rãi vẫn còn chưa phổ biến: thống kê của Vụ Quản lý đấu thầu cho thấy rằng năm 2002, 32% giá trị đấu thầu mua sắm công là công khai, 42% là đấu thầu hạn chế, 10% là chào hàng cạnh tranh và 16% là chỉ định thầu. Số liệu thống kê thu thập được từ tỉnh Bắc Ninh cho thấy lại càng ít sử dụng phương pháp cạnh tranh đầy đủ hơn, vì trong số 77 gói thầu năm 2003, chỉ có một gói là được thực hiện thông qua đấu thầu rộng rãi, trong khi 45 hợp đồng được trao dựa trên đấu thầu hạn chế và chào hàng cạnh tranh, 31 hợp đồng là kết quả của chỉ định thầu. Cả những thông tin thống kê và sự kiện đều cho thấy việc lạm dụng những phương pháp kém cạnh tranh và tình trạng không quảng cáo đầy đủ đối với đấu thầu rộng rãi.

9.31. Đồng thời, còn thiếu bình đẳng cho mọi nhà thầu tham gia. Còn có hạn chế sự tham gia của nhà thầu nước ngoài bằng cách (i) chỉ sử dụng đấu thầu cạnh tranh quốc tế khi không có nhà thầu trong nước đủ năng lực, (ii) phải liên danh với nhà thầu trong nước và (iii) ban hành thêm những yêu cầu mới trong Quy chế 2004 về quản lý nhà thầu nước ngoài. Những quy định đó sẽ làm hạn chế lợi ích của việc giá thấp và chất lượng tốt hơn nếu có môi trường cạnh tranh hơn và có thể làm chậm sự phát triển của một ngành xây dựng tư nhân hiệu quả và vững mạnh.

9.32. Ở một số cấp, còn có nghi ngờ về lợi ích của cạnh tranh. Cạnh tranh công khai đôi khi được gán cho là đi kèm với việc mua những hàng hóa và dịch vụ rẻ, kém chất lượng. Tuy nhiên, có những nghiên cứu (như nghiên cứu về mua sắm sử dụng ngân sách chi thường xuyên của Bộ KHĐT vào tháng 8/2004) chỉ rõ những tác động tích cực của cạnh tranh trong việc mua được hàng hóa chất lượng tốt với giá phải chăng ở một tỉnh, tại đó đấu thầu cạnh tranh được tổ chức hàng năm để cung ứng thiết bị y tế. Điều này ngược lại với mức giá cao ở những tỉnh không xem xét áp dụng đấu thầu cạnh tranh.

9.33. Để tối đa hóa lợi ích của cạnh tranh, có thể cân nhắc những bước sau:

- i. Buộc phải quảng cáo trên các phương tiện thông tin đại chúng về đấu thầu mua sắm công khai, cho đến khi nào có bản tin, nhất là đối với những hợp đồng thuộc mối quan tâm ở phạm vi cả nước. Sửa đổi các quy định quảng cáo trên các phương tiện đại chúng nhằm đảm bảo rằng minh bạch hóa

không gây tổn phí thêm (chẳng hạn yêu cầu các cơ quan tổ chức đấu thầu phải quảng cáo trên 3 số báo liên tiếp trên các phương tiện đại chúng có thể không khuyến khích các cơ quan này quảng cáo).

- ii. Xác định những trường hợp có thể áp dụng chi định thầu, không phụ thuộc vào ngưỡng giá trị gói thầu quy định, nhưng phải giải trình rõ lý do, chẳng hạn: gia hạn hợp đồng, nếu cho cạnh tranh thêm sẽ không có lợi gì, thiết bị độc quyền sản xuất, để khắc phục thiên tai, cần đồng bộ với những thiết bị hiện có, hoặc chỉ có một tư vấn đủ trình độ cung ứng một loại hình dịch vụ nào đó.
- iii. Hạn chế việc đấu thầu hạn chế: Nghị định 88/1999/NĐ-CP, Điều 3.2 quy định rằng một trong những trường hợp có thể sử dụng đấu thầu hạn chế là khi nó tỏ ra "ưu thế hơn trong những trường hợp đặc biệt". Quy định này là không chặt chẽ và dễ bị lạm dụng, do đó chúng tôi khuyến nghị chỉ sử dụng phương pháp này khi chỉ có một số ít nhà thầu có khả năng thực hiện hợp đồng (và sau khi đã tìm hết mọi khả năng để tìm kiếm nhà thầu) hoặc khi lợi ích của việc quảng cáo lại ít hơn so với chi phí bỏ ra cho toàn quá trình này (có thể đặt ra một ngưỡng để hạn chế việc sử dụng). Điều cũng được thừa nhận chung là đấu thầu hạn chế là một phương pháp dễ cho phép thông đồng, tham nhũng và các thông tin về vụ việc, ví dụ như việc đấu thầu mới đây trong ngành dầu khí được đăng tải trên báo, cũng đã cho thấy rất rõ loại lạm dụng này.
- iv. Đảm bảo cho mọi nhà thầu Việt Nam đều được tiếp cận bình đẳng với nguồn vốn của nhà nước, ví dụ, bằng cách xem xét lại việc ưu tiên nhà thầu trong tỉnh, xem nó có đáp ứng các mục tiêu đặt ra khi ban hành quy định đó hay không, hoặc xem những hậu quả tiêu cực (như thông đồng, tăng giá thầu tại địa phương, đối xử không công bằng với các nhà thầu ở các tỉnh khác) có vượt quá những lợi ích dự kiến hay không. Khuyến nghị là nên bỏ ưu tiên cho các nhà thầu tại địa phương, trừ khi để bảo hộ những vùng rất nghèo và khi chi phí không vượt quá lợi ích.
- v. Dần dần xóa bỏ những hạn chế nêu trên đối với đấu thầu cạnh tranh quốc tế. Khi nền kinh tế Việt Nam trở nên mở cửa hơn, cũng là lúc cần tận dụng những lợi ích do cạnh tranh toàn cầu đem lại. Ngoài việc tin tưởng chung rằng để cho nền kinh tế trong nước đối mặt với cạnh tranh quốc tế sẽ làm nó mạnh lên, chứ không suy yếu đi, thì cho phép các nhà thầu nước ngoài tham gia cũng khiến cho nhà thầu Việt Nam được đãi ngộ tương tự ở nước ngoài. Hiệp định Thương mại Việt – Mỹ có một điều khoản loại bỏ những hạn chế đối với Đấu thầu cạnh tranh quốc tế (ICB) chính vì lý do như vậy. Như đã nêu trên đây, cần chú trọng đặc biệt sao cho việc đăng ký và quy định đối với nhà thầu nước ngoài hoạt động ở Việt Nam (như Nghị định 66/2003/NĐ-CP, Điều 23, 57b) không trở thành những rào cản cho nhà thầu nước ngoài tham gia đấu thầu.

9.34. Chính phủ cũng muốn xem xét để đưa vào Pháp lệnh đấu thầu một điều khoản cho phép sử dụng một loạt các hình thức đấu thầu mua sắm điện tử (đấu thầu, hợp đồng) nhằm tạo ra cơ sở pháp lý cho những giao dịch này khi mà điều kiện kỹ thuật cho phép.

Đảm bảo hồ sơ mời thầu minh bạch và có hiệu lực

9.35. Nghị định 66/2003/NĐ-CP là một bước tiến quan trọng khi quy định sử dụng hồ sơ mời thầu chuẩn, theo khuyến nghị của Báo cáo đánh giá ĐTMSC 2002. Một loạt các hồ sơ mời thầu đồng bộ hóa đã được soạn thảo và một số cơ quan Chính phủ đã sử dụng (xem Hộp 9.2). Tuy nhiên, việc xây dựng hồ sơ còn bị gián đoạn do ban hành những quy định mới. Theo Nghị định 66/2003/NĐ-CP, Vụ Quản lý đấu thầu hiện soạn thảo mẫu hồ sơ mời thầu để đấu thầu mua sắm hàng hoá, xây lắp và lựa chọn tư vấn, nhất quán với Nghị định hiện có. Trong soạn thảo hồ sơ mời thầu, phải làm sao cho nó nhất quán với Nghị định hiện hành, tiếp thu những lợi ích và những cách làm tốt có được trong quá trình thực hiện các dự án tài trợ và hài hoà thủ tục.

9.36. Một trong những ưu tiên cao nhất của Vụ Quản lý đấu thầu trong ngắn hạn và trung hạn là đảm bảo rằng một khi đã ban hành Mẫu hồ sơ mời thầu thì Hồ sơ phải được sử dụng trong đấu thầu. Nỗ lực này có lẽ cần có hướng dẫn rõ ràng trong sử dụng hồ sơ mời thầu chuẩn, một chương trình đào tạo tích cực nhằm phổ biến rộng rãi những hiểu biết về các quy trình chuẩn, trong cả các cơ quan Chính phủ lẫn khu vực tư nhân và theo dõi việc sử dụng mẫu hồ sơ mời thầu ở các cơ quan hành pháp.

Hộp 9.2: Việt Nam: Một cách làm tốt trong đấu thầu mua sắm công

Ở Việt Nam có những cơ quan đi tiên phong trong việc thúc đẩy đấu thầu mua sắm công tốt. Một số cách làm tốt đã được chỉ ra. Ví dụ, Tổng công ty Điện lực Việt Nam:

- đã ban hành hồ sơ chuẩn để đấu thầu hàng hoá, công trình và dịch vụ tư vấn;
- đang đăng trên trang tin điện tử của mình các thông báo mời thầu và các quy định liên quan đến đấu thầu;
- đăng tải trên mạng nội bộ cuốn cẩm nang đấu thầu, trong đó mô tả chi tiết những quy định cho những biện pháp đấu thầu kém cạnh tranh hơn;
- thông báo công khai trên mạng nội bộ cho các đơn vị thành viên biết về những vấn đề và vi phạm trong đấu thầu.

Xét thầu và trao thầu

Xét thầu

9.37. Chất lượng của các Tổ chuyên gia xét thầu (TXT) đã được nêu thành vấn đề trong BCĐGĐT lần trước. Do đó, quy định gần đây đã đưa ra những yêu cầu cụ thể hơn về thành phần TXT (Nghị định 66/2003/NĐ-CP, Điều 11). Cần chú trọng

thêm vào những yêu cầu về tính liêm chính của các thành viên tổ xét thầu, cũng như trình độ của họ. Cũng cần có nỗ lực nhằm xác định rõ hơn vai trò và trách nhiệm cụ thể của thành viên tổ chuyên gia xét thầu nhằm nâng cao tính trách nhiệm giải trình. Ví dụ, cần phải xác định rõ phạm vi công việc của tổ xét thầu, bao gồm trách nhiệm cá nhân và tập thể của các thành viên. Cũng cần xem xét việc lập ra những thông số nhằm giảm thiểu sự tham gia nhiều lần của cùng một thành viên trong các TXT. Đồng thời, có thể nâng cao tính minh bạch bằng cách đưa những đại diện của cộng đồng người hưởng lợi vào những tổ chuyên gia xét thầu như vậy, nhất là trong những dự án cộng đồng, theo như đề xuất trong một sáng kiến gần đây của Chính phủ nhằm đưa cộng đồng người hưởng lợi vào tham gia giám sát dự án.

9.38. Một bước tiến quan trọng của Nghị định 66/2003/NĐ-CP là áp dụng phương pháp đánh giá đạt hay không đạt đối với đánh giá kỹ thuật trong đấu thầu mua hàng hóa và dịch vụ. Sự thay đổi này cũng cho phép sử dụng trong quá trình đánh giá những yếu tố khác ngoài giá cả, nhưng quy được thành tiền. Mặc dù Chính phủ mong muốn sử dụng phương pháp đạt và không đạt rộng rãi trong tương lai, tuy nhiên, phương pháp đánh giá đạt hay không đạt hiện nay được mô tả là chỉ sử dụng trên cơ sở tùy chọn, đối với những gói thầu quy mô nhỏ và chỉ là một phương pháp xét thầu trong các phương pháp xét thầu đối với những hợp đồng thầu có giá trị lớn khi mà các tiêu chuẩn kỹ thuật có thể xác định rõ ràng. Nếu không có những biện pháp nhằm thúc đẩy áp dụng phương pháp đạt hay không đạt, thì hệ thống cho điểm vẫn là sự lựa chọn chủ yếu trong việc xét thầu đối với các hợp đồng thầu có giá trị lớn. Do tính không khách quan và tính dễ bị thao túng nên việc sử dụng phổ biến phương pháp cho điểm là một mối quan ngại lớn.

9.39. Đánh giá này khẩn thiết khuyến nghị Việt Nam nên có kế hoạch hướng dẫn áp dụng phương pháp xét thầu đạt hay không đạt là một phương pháp chủ yếu trong đấu thầu mua hàng hóa và dịch vụ. Kế hoạch này có thể bắt đầu với việc đảm bảo rằng phương pháp xét thầu đạt hay không đạt được áp dụng cho tất cả các hợp đồng thầu có giá trị nhỏ. Sau đó thúc đẩy sử dụng phương pháp xét thầu đạt hay không đạt đối với các hợp đồng thầu mua sắm hàng hóa và dịch vụ có giá trị lớn trong đó các điều kiện tiêu chuẩn kỹ thuật được xác định dễ dàng trước. Khi Việt Nam đã có thêm kinh nghiệm đối với phương pháp xét thầu đạt hay không đạt và kinh nghiệm trong việc xây dựng các tiêu chuẩn kỹ thuật, phương pháp xét thầu đạt hay không đạt có thể mở rộng ra áp dụng đối với tất cả các hợp đồng trừ những trường hợp được xác định rõ ràng là có thể sử dụng đánh giá theo hệ thống cho điểm (phải được phê duyệt đặc biệt). Có thể sử dụng hệ thống cho điểm đối với những nhiệm vụ mà đầu vào về mặt trí tuệ là then chốt (ví dụ, dịch vụ tư vấn, một số dịch vụ công nghệ thông tin hoặc những hợp đồng chia khóa trao tay phức tạp). Thực thi chiến lược sử dụng rộng rãi phương pháp xét thầu đạt hay không đạt đòi hỏi thiết lập và giám sát các mục tiêu hàng năm dựa trên cơ sở số lượng hợp đồng hay tốt hơn là giá trị chi tiêu.

9.40. Việc thực hiện phương pháp đạt/không đạt sẽ đòi hỏi một chương trình nhằm áp dụng dần và thông báo tác động cho những bên hữu quan khác nhau, bao gồm: (i) nêu ra những cơ quan đã áp dụng phương pháp đạt hay không đạt, để khuyến khích họ chia sẻ kinh nghiệm với những cơ quan khác; (ii) chỉ ra những lĩnh vực trong đó có nhu cầu cấp thiết phải cải thiện công tác đấu thầu, như các chương trình mục tiêu quốc gia, Chương trình Đầu tư công cộng; (iii) theo dõi kết quả sử dụng hệ thống đạt/không đạt trong những đợt thí điểm ban đầu này để điều chỉnh và có kế hoạch áp dụng rộng rãi.

9.41. Một điều được thừa nhận là phương pháp đạt hay không đạt đòi hỏi phải nâng cao năng lực của cơ quan tổ chức đấu thầu trong xây dựng các yêu cầu kỹ thuật. Nâng cao kỹ năng của các nhà tư vấn và cán bộ kỹ thuật làm việc trong những cơ quan thực hiện cùng với tổ chức tập huấn và đào tạo về xét thầu sử dụng phương pháp xét thầu đạt hay không đạt là một hợp phần cần thiết của chương trình nhằm biến phương pháp đạt/không đạt thành thông lệ chuẩn.

9.42. Bên cạnh đó, Mẫu hồ sơ mời thầu cần xác định rõ cách đánh giá các tiêu chuẩn không thuộc lĩnh vực tài chính và thương mại và phương thức lượng hóa những tiêu chuẩn này thành tiền và cần phân biệt giữa đánh giá về mặt kỹ thuật với đánh giá năng lực của các nhà thầu để đảm bảo rằng các đánh giá được khách quan.

Hộp 9.3: Quy định đặc tính để mua máy tính chất lượng cao mà không phải nêu tên thương hiệu hoặc nước xuất xứ

- Thiết bị phải được sản xuất tại những cơ sở áp dụng hệ thống quản lý chất lượng. Điều này phải được nêu trong hồ sơ mời thầu bằng cách đưa ra chứng chỉ do cơ quan độc lập cấp, như các chứng chỉ ISO-9000 (ISO-9001 và/hoặc 9002) hoặc những tiêu chuẩn ISO mới hơn, hoặc những giấy tờ chứng chỉ tương đương, tốt bằng hoặc tốt hơn Tiêu chuẩn Quản lý chất lượng tổng thể (TQM), hoặc thiết kế chất lượng và sản xuất.
- Hồ sơ dự thầu phải có những chứng chỉ hợp lệ, còn hiệu lực do những cơ quan có thẩm quyền cấp tại nước sản xuất thiết bị, đối với ít nhất một trong những tiêu chuẩn sau: FCC, UL listing, TUV, CE hoặc tương đương.
- Nếu dùng Windows XP hoặc 2000 làm hệ điều hành, đặc tính kỹ thuật phải yêu cầu chứng minh là thiết bị có chứng chỉ của Microsoft cho hệ điều hành đó.
- Có thể yêu cầu có in chữ nhỏ máy để bàn, hoặc cỡ hộp rất nhỏ đối với tháp máy. Tuy nhiên, nó phải có kích cỡ mà các nhà sản xuất lớn tiêu biểu, nổi tiếng về chất lượng, cũng hiện đang sản xuất.
- Bộ xử lý máy tính, màn hình và bàn phím phải có cùng tên nhãn hiệu và nhãn hiệu phải tồn tại là một máy tính tin cậy trong ít nhất là 2 năm trước đó.

9.43. Mặc dù Nghị định 66/2003/NĐ-CP đã chính thức bãi bỏ việc sử dụng tên thương hiệu và nước xuất xứ, nhưng trên thực tế vẫn còn những chỗ hổng trong quy định hiện hành. Những người làm thực tế có mối lo ngại chính đáng là nếu bỏ những yêu cầu đó đi, chất lượng của hàng hóa mua sắm được sẽ không đảm bảo. Hộp 9.3 đưa ra ví dụ xem làm thế nào đạt được chất lượng mong muốn thông qua những chỉ dẫn phù hợp, mà không cần phải nêu rõ tên thương hiệu hoặc nước xuất

xứ. Khi không thể tránh được việc sử dụng tên thương mại thì luôn luôn nên điền thêm một cụm từ “hoặc tương đương”.

Quá trình xét duyệt và trao thầu

9.44. Việt Nam có một hệ thống xét duyệt trao thầu gồm phê duyệt của ba bên: bên mời thầu, chủ dự án và người có thẩm quyền. Với Nghị định 66/2003/NĐ-CP, quá trình này được tiếp tục phân cấp, giao quyền nhiều hơn cho các cấp dưới. Quá trình phân cấp giao quyền nhiều hơn dự kiến sẽ tiếp tục diễn ra trong tương lai. Có những băn khoăn là có khả năng việc sử dụng nguồn vốn công không hiệu quả sẽ tăng lên trừ phi có những biện pháp đảm bảo rằng việc giao thêm quyền phải đi kèm với tăng cường năng lực tiến hành hậu kiểm tra thích hợp và tăng cường trách nhiệm giải trình việc sử dụng vốn.

9.45. Điều quan trọng là nhu cầu giám sát và kiểm tra một cách có hiệu quả quá trình ra quyết định được phân cấp trong đấu thầu không phải nhằm mục đích làm tăng gánh nặng cho các cơ quan thực thi. Việt Nam đã có một đội ngũ cơ quan có quyền lực để tiến hành thanh tra và kiểm tra các giao dịch, thường trước khi ký kết hợp đồng. Tuy nhiên môi trường kiểm soát rắc rối này chỉ làm cho quá trình đấu thầu chậm lại. Một quá trình giám sát và kiểm tra hỗ trợ quá trình phân cấp linh hoạt hơn và đáp ứng tốt hơn nhu cầu địa phương sẽ chủ yếu tăng cường giám sát sau giao dịch nhằm đảm bảo rằng các cơ quan thực thi có đầy đủ thủ tục thích hợp và nhằm giám sát sự tuân thủ những thủ tục này. Các báo cáo đánh giá xem xét sự tuân thủ các qui định có thể được bổ sung bằng những đánh giá bên ngoài nhằm đảm bảo rằng từng giao dịch đấu thầu sử dụng tốt nguồn vốn công. Loại hình giám sát này, đặc biệt gắn với những cơ chế nhằm đảm bảo các xử lý tiếp theo hay giải quyết những tồn tại hoặc sai sót bị phát hiện, hiện nay chưa có nhưng đang được bắt đầu được các đơn vị ví dụ như Vụ Thanh tra của Bộ KHĐT và Cơ quan Kiểm toán nhà nước xem xét. Tăng cường năng lực quản lý và kỹ thuật ở các cấp đã phân cấp trong việc phê duyệt và trao thầu, cùng với tăng cường năng lực giám sát tốt hơn cho các cơ quan giám sát là rất cần thiết nhằm hạn chế rủi ro quản lý tài chính tiềm tàng của phân cấp.

9.46. Khi có nhiều cấp cùng tham gia kiểm tra, cần xem xét một hệ thống xác lập và theo dõi thời gian trả lời, nhằm giảm chậm trễ và nâng cao tính kinh tế, hiệu quả và minh bạch trong quá trình đấu thầu. Vụ Quản lý đấu thầu có vai trò xác lập các tiêu chuẩn theo dõi và giám sát, thực hiện đánh giá độc lập nhằm đảm bảo thực hiện hiệu quả.

9.47. Khi nền kinh tế Việt Nam mở cửa hơn với thị trường thế giới, biến động giá cả cũng trở nên đáng kể hơn và những quy định mới phải lường trước điều này. Mặc dù khả năng xác định xem ước tính của chủ dự án hiện thực đến đâu cần được cải thiện, song ước tính của chủ dự án không nên được dùng là chuẩn tuyệt đối và áp dụng nghiêm nhiên trong quá trình xét và trao thầu hay điều chỉnh giá lên trong quá trình thực hiện hợp đồng. Mặc dù Nghị định 66/2003/NĐ-CP và các hướng

dẫn thực hiện không khuyến khích điều này, nhưng trên thực tế nó vẫn thường được áp dụng.

9.48. Việc sử dụng giá trần và giá sàn để loại bỏ đơn thầu mà không có phân tích thêm là điều rất không nên làm trong quá trình đấu thầu mua sắm công, vì nó loại bỏ những lợi ích của cạnh tranh trong quá trình mua sắm. Mỗi nhà thầu đều có quyền tự do chào giá của mình mà không sợ bị loại do chào giá cao hoặc thấp hơn mức ước tính. Tuy nhiên, khi cần thiết, cơ quan chính phủ cần thực hiện phân tích giá và chi phí và yêu cầu nhà thầu giải trình bằng văn bản để xác minh xem giá dự thầu có hiện thực không. Chỉ khi nào phân tích này cho thấy đơn giá là không hiện thực, thì mới loại bỏ đơn thầu. Việc phân tích làm rõ đơn giá (ví dụ khi giá cả khác nhiều so với giá dự toán) được qui định trong Nghị định 66/2003/NĐ-CP và cần phải được thực thi nghiêm ngặt.

9.49. Điều cần làm nữa là nghiên cứu để đánh giá tính hợp lý trong hệ thống định mức giá của Chính phủ trong ước tính chi phí xây dựng. Bằng chứng cho thấy rằng hệ thống định mức giá đôi khi đội chi phí cao lên ở Việt Nam. Cũng vậy, việc thiết lập một cơ sở dữ liệu về giá cả của các loại hàng hóa và công trình khác nhau, dựa vào thông tin về những hợp đồng đã được trao, cũng là điều cần cân nhắc, nhằm mục đích tham khảo.

Thực hiện hợp đồng

9.50. Thảo luận từ đầu chương này cho tới đây chỉ tập trung vào quá trình đấu thầu và mới đề cập lướt qua bản chất của nó là thực hiện hợp đồng. Việc đảm bảo sử dụng nguồn vốn công hiệu quả và kinh tế không kết thúc hay bắt đầu với việc đấu thầu thành công. Quá trình đấu thầu chỉ là một công cụ lựa chọn một nhà thầu và xây dựng một hợp đồng. Đây là một lời cam kết của hai bên để thực hiện và được pháp luật bảo đảm thực thi. Các bên đều bình đẳng trước luật pháp và không một bên nào được quyền áp đặt ý chí của mình lên bên kia. Sự đảm bảo chắc chắn như vậy là rất quan trọng để đảm bảo rằng cả hai bên sẽ không phải đối mặt với những rủi ro không lường trước và chịu những tổn thất không dự đoán được, do đó đảm bảo giá cả hợp đồng ở mức hợp lí. Sự đảm bảo này là mấu chốt của các giao dịch thương mại trong một nền kinh tế vận hành tốt. Hình thành hợp đồng là một bước trung gian trong quá trình quản lý hợp đồng bắt đầu bằng việc lập kế hoạch hợp đồng và xây dựng các điều khoản phù hợp và kết thúc bằng việc thực thi một cách khách quan các thoả thuận.

9.51. Thông thường để đạt được kết quả mong muốn, chất lượng của các thoả thuận hợp đồng và hiệu quả thực thi hợp đồng rất quan trọng. Những phần trước nhấn mạnh tầm quan trọng của việc có được những điều khoản hợp đồng rõ ràng phù hợp với luật pháp Việt Nam. Ngân hàng Thế giới sử dụng trong các mẫu hồ sơ mời thầu các điều khoản và điều kiện chuẩn của Tập đoàn Bảo hiểm tiền gửi Liên bang (FDIC) là một ví dụ về thông lệ tốt nhất trong việc đáp ứng một cách công bằng lợi ích của các bên. Tuy nhiên, như đã đề cập ở trên, hệ thống luật pháp Việt

Nam chưa hoàn thiện và trên thực tế chưa chắc là những tranh chấp có thể được giải quyết một cách công bằng tại tòa dù hợp đồng đã được soạn thảo như vậy. Hơn thế nữa, hiện vẫn chưa có một cơ chế trọng tài chính thức nào đứng ra giải quyết các tranh chấp hợp đồng mà một bên tham gia là Chính phủ. Cũng cần lưu ý rằng trong rất nhiều trường hợp ở Việt Nam, cả người bán lẫn người mua và các cơ quan pháp luật và tòa án đều không có kinh nghiệm trong việc diễn giải hợp đồng theo mẫu của FDIC. Do đó các bên liên quan dường như muốn dựa vào những thông lệ hành chính quen thuộc hiện hành áp dụng cho các giao dịch truyền thống giữa các chủ thể nhà nước. Trong những trường hợp như vậy, nếu một bên thứ ba khác can thiệp vào việc thực thi hợp đồng thì cũng là chuyện bình thường. Do đó, các nhà thầu tư nhân mới thành lập đặc biệt gặp phải rất nhiều sự bất ổn liên quan đến kiểm soát chi phí và nhận tiền đến hạn thanh toán, bên cạnh những bất lợi mà họ phải gặp khi hoạt động so với các doanh nghiệp nhà nước.

9.52. Việt Nam chưa có một thị trường hàng hóa và dịch vụ xây dựng vận hành tốt. Sự thống trị của các doanh nghiệp nhà nước cũng như sự thiếu vắng một nền công nghiệp xây dựng tư nhân có kinh nghiệm và sự thiếu kinh nghiệm của các cơ quan nhà nước trong thực hiện các hợp đồng ràng buộc về mặt pháp lý cùng dẫn đến những sai lệch trong thị trường dịch vụ xây dựng. Trong những điều kiện đó, các thủ tục đấu thầu lành mạnh một mình cũng không thể đảm bảo rằng tiền được sử dụng hiệu quả nhất và hành vi có hại ví dụ như thông đồng giữa các nhà thầu không phải là một điều đáng ngạc nhiên. Giá cả và kết quả thực hiện hợp đồng không thể coi là đáng tin cậy nếu thiếu vắng một cơ chế hành chính quản lý hợp đồng khách quan.

9.53. Cũng tồn tại những vấn đề khác trong thực hiện hợp đồng. Thứ nhất, thị trường đối với các hợp đồng dịch vụ công bị ảnh hưởng bởi việc thanh toán chậm cho những công việc đã thực hiện, thường là do đơn vị sử dụng ngân sách ký, mà không có kinh phí để khởi công hoặc hoàn thành dự án. Thứ hai, một quá trình kiểm tra quá kỹ lưỡng (được yêu cầu phải làm ngay cả khi không cần thiết) và thanh tra chi tiết dường như không đạt được hiệu quả ngăn ngừa như mong muốn. Thứ ba, chất lượng của việc giám sát hợp đồng nói chung được nhìn nhận là còn yếu kém.

9.54. Quản lý hợp đồng tốt hơn gắn rất chặt với sự phát triển của thị trường. Do đó, dự kiến rằng cải cách DNNN sẽ dẫn đến sân chơi bình đẳng cho mọi tổ chức thương mại hoạt động theo luật doanh nghiệp. Hơn nữa, quản lý chỉ tiêu công tốt hơn sẽ dẫn đến kỷ cương ngân sách tốt hơn, để các cơ quan không thể sử dụng kinh phí sai quy định; dự kiến là hệ thống TABMIS sẽ áp dụng dần các biện pháp kiểm soát cam kết chi tốt hơn để giảm thiểu nguy cơ đó. Đồng thời, những cải cách cụ thể về hợp đồng cần bao gồm cải thiện luật hợp đồng, nâng cao công tác quản lý hợp đồng và kỹ năng giám sát, cơ chế điều chỉnh giá linh hoạt và cơ chế giám sát độc lập hiệu quả.

Khuôn khổ thể chế

Hoạch định chính sách đấu thầu

9.55. BCDGĐT 2002 đã ghi nhận việc thiếu một cơ quan thích hợp và độc lập chịu trách nhiệm hoạch định chính sách đấu thầu. Một cơ quan như vậy chưa được thành lập, nhưng Chính phủ đã tăng cường và mở rộng chức năng của Vụ Quản lý đấu thầu (Vụ QLĐT) trong Bộ KHĐT. Vụ Quản lý đấu thầu làm đầu mối về chính sách và quản lý đấu thầu mua sắm công. Vụ Quản lý đấu thầu cũng là một cơ quan hoạch định chính sách, theo nghĩa là mọi quy định liên quan đến đấu thầu mua sắm công đều xuất phát từ Vụ này. Mặc dù Vụ Quản lý đấu thầu được giao nhiệm vụ là cơ quan chính sách đầu mối về quản lý đấu thầu, nhưng việc xây dựng chính sách đấu thầu ở Việt Nam trên thực tế vẫn còn nhiều điểm bất cập. Việc thông qua Luật Xây dựng trích dẫn ở trên, gồm nhiều qui định mâu thuẫn và chồng chéo nhau về đấu thầu trong lĩnh vực xây dựng, cho thấy các bộ ngành vẫn tiếp tục xây dựng những qui định đấu thầu riêng cho ngành của mình. Thiết lập và thực thi vị trí đầu mối của Vụ Quản lý đấu thầu trong việc xây dựng chính sách đấu thầu mua sắm công là nền tảng để nâng cao hiệu quả của công tác này. Chính phủ nên xác định những bước cần thiết để đảm bảo rằng thẩm quyền của Vụ Quản lý đấu thầu đủ mạnh để giúp Vụ thực thi chức năng của mình.

9.56. Mặc dù không hoàn toàn là “tự chủ” theo nghĩa của một cơ quan đứng riêng trực thuộc Thủ tướng hay Quốc hội, nhưng Vụ Quản lý đấu thầu thực hiện những chức năng chính của một cơ quan quản lý đấu thầu mua sắm công, bao gồm việc soạn thảo luật về đấu thầu mua sắm công, xây dựng hồ sơ dự thầu chuẩn, ban hành hướng dẫn thực hiện, giám sát việc chấp hành, quản lý Bản tin “Thông tin đấu thầu” quốc gia, soạn thảo báo cáo hàng năm, xây dựng và duy trì cơ sở dữ liệu về đấu thầu, hỗ trợ và phối hợp xây dựng những hệ thống đào tạo mới và hợp tác các cơ quan đấu thầu mua sắm công của các nước khác. Ngoài ra, Vụ Quản lý đấu thầu còn có chức năng kiểm soát trước những gói thầu thuộc thẩm quyền của Thủ tướng phê duyệt.

9.57. Để có khả năng thực hiện được nhiều nhiệm vụ như vậy, Vụ Quản lý đấu thầu sẽ cần nâng cao năng lực một cách đáng kể. Do đó chúng tôi khuyến nghị cần soạn thảo một kế hoạch chiến lược về việc cơ quan này sẽ thực hiện những chức năng mới được giao như thế nào, có thể và nên hợp đồng những loại hoạt động gì cho những cơ quan khác, hoạt động gì chỉ nên do Vụ Quản lý đấu thầu thực hiện với nhân sự và nguồn lực hiện có. Trong bối cảnh này, cùng với quá trình tiếp tục phân cấp trong đấu thầu, chức năng xét duyệt trước của Vụ Quản lý đấu thầu sẽ giảm đi là điều hợp lý, trừ đối với những hợp đồng thiết yếu nhất.

9.58. Theo dõi quá trình cải cách đấu thầu sẽ là một trong những nhiệm vụ trọng tâm của VQLĐT, đặc biệt trong giai đoạn thực hiện Nghị định 66 hiện nay. Kinh nghiệm ở các nước khác chỉ ra tầm quan trọng của việc xác định một khuôn khổ

đơn giản và mang tính xây dựng để theo dõi tiến bộ, xem đã đạt được những gì. Một khuôn khổ như vậy được nêu ở Hộp 9.4.

Hộp 9.4: Một khuôn khổ để theo dõi tiến bộ trong đấu thầu

- Trụ cột 1: Khuôn khổ pháp lý và quy chế (các tiêu chí như: phương pháp đấu thầu, quảng cáo, xét thầu, hồ sơ mời thầu, quá trình giải quyết khiếu nại, thực hiện các quy định và quy tắc)
- Trụ cột 2: Khuôn khổ thể chế trung tâm và năng lực (các tiêu chí: sự gắn kết với quy trình ngân sách, cơ quan chức năng về quản lý đấu thầu ở trung ương).
- Trụ cột 3: Hoạt động đấu thầu và kết quả hoạt động của thị trường đấu thầu mua sắm công (tiêu chí: hoạt động đấu thầu có hiệu quả, sự vận hành của thị trường đấu thầu mua sắm công, quản lý hợp đồng và giải quyết tranh chấp)
- Trụ cột 4: Tính thống nhất và minh bạch của hệ thống đấu thầu mua sắm công (tiêu chí: kiểm soát, kiểm toán, cơ chế kháng cáo, khả năng tiếp cận thông tin, các biện pháp về đạo đức và chống tham nhũng).

Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

Cơ chế giải quyết khiếu nại:

9.59. Một trụ cột của hệ thống đấu thầu mua sắm công vận hành là có một cơ chế chặt chẽ để nhà thầu, tư vấn có thể nộp đơn khiếu nại và chất vấn những quyết định đưa ra, mà tốt nhất là phải có những cơ quan hành chính và tư pháp độc lập để xem xét. Việt Nam đã có những bước đi đáng kể trong việc thừa nhận tầm quan trọng của khiếu nại trong lĩnh vực công, thông qua việc ban hành Luật Khiếu nại hành chính, cũng như đưa một chương quy định về khiếu nại vào quy chế công khai ngân sách. Mặc dù khả năng khiếu nại về đấu thầu đã được thừa nhận (Nghị định 66/2003/NĐ-CP, 24/25). Tuy nhiên, chưa có một cơ chế chính thức nào để giải quyết vấn đề này ở Việt Nam. Không có số liệu thống kê về quy mô của vấn đề ở cấp quốc gia và không có quá trình theo dõi về nguyên nhân gây khiếu nại và nó được giải quyết như thế nào. Vụ Quản lý đấu thầu nhận thức được sự cần thiết phải có một hệ thống khiếu nại hiệu quả về đấu thầu và đã đưa những quy định đó vào trong dự thảo pháp lệnh đấu thầu mới, điều khoản cho phép đệ đơn khiếu nại. Tuy nhiên, các chi tiết về thiết kế và thực thi một hệ thống giải quyết các khiếu nại về đấu thầu vẫn chưa được xây dựng. Bước đầu tiên, hệ thống giải quyết khiếu nại cần cụ thể hóa các mức độ đánh giá và nên đưa vào trong cấu trúc của mình một cơ quan hoàn toàn độc lập với cơ quan đấu thầu và cơ quan duyệt thầu. Chi tiết của cơ chế khiếu nại nên được đưa vào trong Hồ sơ mời thầu, bao gồm việc hướng dẫn khiếu nại sẽ được chuyển cho ai và thời gian để trả lời khiếu nại và những cơ quan thẩm quyền khác ở cấp cao hơn có thể gửi khiếu nại mà không làm chậm tiến trình đấu thầu.

9.60. Thiết lập một quy trình hiệu quả giải quyết các khiếu nại liên quan đến đấu thầu bằng một cơ quan xét xử hoàn toàn độc lập về mặt hành chính và pháp lý dường như là một quá trình tốn thời gian và chịu ảnh hưởng lớn bởi việc xây dựng

một quy trình khiếu nại của quốc gia. Một số nguyên tắc của một quy trình khiếu nại vận hành tốt được nêu ở Hộp 9.5 mà Chính phủ có thể xem xét trong quá trình xây dựng một hệ thống riêng cho mình.

Hộp 9.5: Hệ thống khiếu nại ở Cộng hoà Slovenia

- Quá trình khiếu nại được qui định trong Đạo luật Đánh giá đấu thầu mua sắm công.
- Khiếu nại có thể được nêu lên tại bất kỳ thời gian nào - từ trước khi mở thầu đến khi trao thầu. Khiếu nại có thể do các nhà thầu, Văn phòng Đấu thầu mua sắm công, Văn phòng Công tố Nhà nước và Văn phòng Cạnh tranh.
- Khiếu nại trước hết được gửi tới cơ quan ký hợp đồng. Cơ quan này chỉ định một Chuyên gia đánh giá thuộc danh sách các chuyên gia do Bộ Tài chính cung cấp. Chuyên gia này xem xét khiếu nại và toàn bộ quá trình đấu thầu và phải đưa ra ý kiến của mình trong vòng 8 ngày. Cơ quan ký hợp đồng phải ra quyết định đối với khiếu nại trong vòng 3 ngày kể từ ngày nhận được ý kiến của chuyên gia.
- Nếu như cơ quan ký hợp đồng không thay đổi quyết định của mình, người khiếu nại có 3 ngày để khiếu nại lên Ủy ban Đánh giá quốc gia. Ủy ban là một cơ quan độc lập gồm một thẩm phán là chủ tịch và 4 thành viên khác được Quốc hội chỉ định. Ủy ban được 8 chuyên gia và một đội ngũ cán bộ hành chính giúp việc. Ủy ban đưa ra phán quyết trong vòng 15 ngày (trừ những trường hợp đặc biệt thì cũng chỉ tối đa là 20 ngày).
- Ủy ban có thể bác bỏ khiếu nại hoặc hủy một phần hay toàn bộ quá trình đấu thầu. Ủy ban cũng đưa ra lý do cho các phán quyết của mình. Phán quyết của Ủy ban không được phúc thẩm. Ủy ban không có thẩm quyền quyết định về những thiệt hại, tổn thất vì đó hoàn toàn là thẩm quyền của toà án.

Giám sát đấu thầu

9.61. Nghị định 66/2003/NĐ-CP bổ sung thêm những điểm cụ thể trong quá trình thực hiện thanh tra, bao gồm cả việc xác định những cơ quan tham gia, các biện pháp xử phạt và những lĩnh vực có rủi ro. Nghị định còn quy định rằng những nhà thầu đã bị xử lý sẽ bị đăng tên trên Bản tin. Ngoài vai trò giám sát của Bộ KHĐT (Vụ Quản lý đấu thầu và thanh tra) nêu trong Nghị định 66/2003/NĐ-CP, những cơ quan khác cũng tham gia ở mức độ nhất định trong giám sát đấu thầu và thực hiện hợp đồng, tùy theo nguồn kinh phí là cho đầu tư hay chi thường xuyên. Ví dụ như Thanh tra Nhà nước, Thanh tra Tài chính của Bộ Tài chính, Kiểm toán nhà nước và các ban thanh tra thuộc các bộ và tỉnh. Như đã nêu ở Chương 5, điều này gây phức tạp và không hoàn toàn hiệu quả (không chỉ trong đấu thầu).

9.62. Chính phủ cũng thấy sự cần thiết phải tránh trùng lặp và tăng cường sự điều phối, khi soạn thảo Luật Thanh tra mới hiện nay. Giám sát đấu thầu và thực hiện hợp đồng phải được coi như là một phần của toàn bộ cơ chế giám sát, hiện đang được hợp lý hóa nhằm tối đa hóa tác dụng. Trong khi hiện đại hóa hệ thống giám sát, cần đặc biệt chú ý đến chuyển cách làm dựa trên xem xét từng trường hợp sang cách tiếp cận mang tính hệ thống. Điều này đòi hỏi điều hòa giữa điều tra vi phạm với chú trọng nhiều hơn vào ngăn ngừa, thông qua áp dụng biện pháp giám sát dựa vào rủi ro, tập trung nguồn lực ít ỏi vào những lĩnh vực có nguy cơ cao và

dần dần chuyển trọng tâm từ giám sát chặt chẽ hợp đồng trước khi ký sang giám sát những hợp đồng đã được ký kết để đảm bảo chúng tuân thủ theo pháp luật. Trên đây, chúng tôi đã mô tả quá trình hậu kiểm, kết hợp với quá trình giải quyết khiếu nại sẽ là cơ sở cho giám sát và có trách nhiệm giải trình hiệu quả. Việc thảo luận dự thảo Luật Thanh tra tại Quốc hội cũng đưa ra một cái nhìn sâu sắc về chi phí của cách tiếp cận hiện nay và thái độ đối với công tác thanh tra ở Việt Nam. Các đại biểu bày tỏ quan ngại về các chức năng thanh tra chồng chéo và về số lần thanh tra. Một số doanh nghiệp bị thanh tra tới 10 lần. Trong một trường hợp, doanh nghiệp bị 28 đoàn thanh tra đến trong một năm.

9.63. Cần có nỗ lực để tăng cường sự tham gia của cộng đồng, những người thụ hưởng và tổ chức phi Chính phủ vào quá trình giám sát đấu thầu và thực hiện hợp đồng, để nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. Chính phủ đã thể hiện cam kết đưa cộng đồng tham gia bằng cách xây dựng một nghị định về giám sát của cộng đồng đối với các dự án đầu tư.

9.64. Pháp lệnh Đấu thầu tương lai sẽ phải phân biệt chính xác hơn giữa vai trò của các cơ quan giám sát khác nhau để tránh trùng lặp về trách nhiệm. Pháp lệnh mới cũng cần làm rõ hơn quy định về xử phạt các cán bộ và/hoặc nhà thầu vi phạm các quy định về đấu thầu (như các bước kiểm tra, quyền kháng cáo, ai ra quy định xử phạt). Quy trình này, cũng giống như cơ chế khiếu nại, phải dựa vào phán xét của một cơ quan độc lập, có uy tín về công bằng và đúng mực trong việc ra quyết định.

9.65. Một điểm nữa có liên quan là tăng cường vai trò của Kiểm toán nhà nước. Cơ quan này có trách nhiệm tiến hành các kiểm toán nhằm đảm bảo rằng các giao dịch đấu thầu tuân thủ luật và các qui định hiện hành. Điều quan trọng là các nhân viên của Cơ quan kiểm toán phải được đào tạo phù hợp để đáp ứng nhiệm vụ đặt ra và thiết lập mối quan hệ công tác chặt chẽ giữa Vụ Quản lý đấu thầu và Cơ quan Kiểm toán. Lý tưởng nhất là công tác của Cơ quan Kiểm toán nhà nước nên giúp Vụ Quản lý đấu thầu xác định những cơ quan nào cần hỗ trợ nhiều nhất và các qui định nào cần phải chỉnh sửa hoặc làm rõ nhiều nhất.

Xây dựng đội ngũ cán bộ làm công tác đấu thầu

9.66. Chính phủ ngày càng nhận thức được sự cần thiết phải xây dựng năng lực cho cán bộ làm công tác đấu thầu. Việc này càng trở nên bức thiết do có quá trình phân cấp đang diễn ra. Trong bối cảnh đó, một Chương trình xây dựng năng lực đấu thầu mua sắm công mới được Bộ KHĐT và các nhà tài trợ soạn thảo gần đây. Nghiên cứu này chỉ ra những yếu kém trong hệ thống đấu thầu mua sắm công, bao gồm: (i) thiếu cán bộ đấu thầu có trình độ; (ii) năng lực giám sát thực hiện hợp đồng ở các cơ quan đấu thầu còn kém; (iii) thiếu năng lực cần thiết để giáo dục và đào tạo về đấu thầu công; (iv) không có chế độ khuyến khích (như tính ngạch bậc) cho chuyên gia về đấu thầu. Sau khi chương trình được Chính phủ xem xét, cần xác định ưu tiên và nguồn kinh phí để thực hiện một Chương trình xây dựng năng

lực bền vững, có tính đến việc tập hợp các sáng kiến xây dựng năng lực hiện đang được thực hiện, với sự hỗ trợ của các đối tác phát triển khác nhau.

- 9.67. Những khuyến nghị chính về năng lực quản lý đấu thầu mua sắm bao gồm:
- tăng cường năng lực cho Vụ Quản lý đấu thầu thông qua việc cung cấp đủ cán bộ và hỗ trợ kỹ thuật;
 - đào tạo về kiến thức quản lý cho những cán bộ thích hợp của Vụ;
 - xác định một nhóm những giảng viên chính ngoài cơ quan nhằm thực hiện Chương trình xây dựng năng lực;
 - xác định những tổ chức đào tạo và những tổ chức khác có khả năng cung cấp những phương tiện cần thiết;
 - liên kết với các trường đại học nhằm đưa vào chương trình giảng dạy các môn học về đấu thầu và quản lý hợp đồng;
 - xác định một chương trình cấp chứng chỉ dựa trên các chương trình đã được soạn thảo.

9.68. Do nguồn lực có hạn, cần xác định những ưu tiên chính và trình tự trong xây dựng năng lực. Cần nỗ lực hơn nữa để phân chia các nhóm đối tượng cần đào tạo, xác định nội dung chương trình đào tạo và xây dựng các quan hệ đối tác với các tổ chức đào tạo khác. Nếu dự án thành công, nó sẽ trở thành một chương trình quốc gia tự duy trì liên tục đào tạo về đấu thầu mua sắm công.

Ngành tư vấn

9.69. Nghiên cứu về đấu thầu trong ĐGTHCTC 2004 gồm đánh giá công tác đấu thầu và năng lực của ngành tư vấn. Việc đánh giá này, lần đầu tiên được thực hiện ở Việt Nam, đã xem xét điểm mạnh, điểm yếu của ngành tư vấn và chỉ ra tầm quan trọng của việc hình thành nguồn vốn trí tuệ trong tiến bộ kinh tế của đất nước. Một phát hiện chính của đánh giá này là môi trường để lựa chọn và sử dụng tư vấn còn thiếu chuyên nghiệp. Còn tồn tại các vấn đề minh bạch và trách nhiệm giải trình xuyên suốt quá trình lựa chọn và trong khi thực hiện dịch vụ tư vấn, gây lãng phí nguồn lực và ảnh hưởng đến sự phát triển của ngành. Sự hiện diện của vô số tổ chức tư vấn thuộc khu vực nhà nước đã gây trở ngại cho những dịch vụ có chất lượng và hướng vào cạnh tranh, cũng như việc hình thành những doanh nghiệp tư vấn tư nhân độc lập. Ngoài ra, khuôn khổ pháp lý còn phân tán, không theo thông lệ tốt của quốc tế. Cuối cùng, vai trò và mục đích của dịch vụ tư vấn độc lập còn là điều mới mẻ và chưa có đủ chính sách đối thoại và chuyên môn trong lĩnh vực này.

9.70. ĐGCTC 2004 đưa ra những khuyến nghị chính sau:

- Cần xác lập cơ chế đối thoại hữu hiệu hơn giữa các bộ, hiệp hội tư vấn, các viện khoa học và những bên hữu quan khác trong ngành tư vấn.
- Dựa vào những phản hồi từ các bên hữu quan, Chính phủ cần tổng kết và cập nhật khung pháp lý và chính sách quản lý ngành dịch vụ tư vấn, chú ý đến việc loại bỏ dần những rào cản đối với thị trường dịch vụ tư vấn mới xuất hiện trong nước.
- Năng lực hoạch định chính sách và quản lý của Vụ Quản lý đấu thầu trong lựa chọn tư vấn và xây dựng năng lực quốc gia cần được nâng cao.
- Cần có kế hoạch áp dụng dần cạnh tranh bình đẳng giữa các tư vấn đối với các công việc tư vấn do Chính phủ cấp kinh phí, bằng cách dần dần xóa bỏ những ưu thế của các tổ chức tư vấn trực thuộc các cơ quan nhà nước.
- Thông qua đào tạo và khuyến khích phù hợp, Chính phủ cần nâng cao năng lực và tính liêm chính của cán bộ được giao nhiệm vụ tuyển chọn tư vấn và quản lý các hợp đồng tư vấn.

Môi trường đấu thầu

9.71. Đấu thầu mua sắm công cần được xem xét trong bối cảnh kinh tế thị trường của Việt Nam. Việt Nam vẫn còn duy trì một khu vực nhà nước quan trọng về mặt kinh tế. Khu vực tư nhân đang lớn mạnh không ngừng: trung bình trên 1200 doanh nghiệp tư nhân mới được đăng ký mỗi tháng và khu vực DNNN hoạt động thương mại mặc dù hiện vẫn chiếm tới 40% GDP đang thu hẹp dần. Mặc dù Chính phủ vẫn muốn tiếp tục duy trì sở hữu trong những lĩnh vực được coi là chiến lược, song cũng nỗ lực tạo sân chơi bình đẳng, điều cốt yếu để có được môi trường đấu thầu mua sắm công công bằng và minh bạch.

9.72. Còn phải phấn đấu thêm mới đạt được mục tiêu nói trên. Có nhiều bằng chứng cho thấy rõ ràng vẫn có ưu đãi đối với khu vực DNNN. Ví dụ, Chính phủ thường yêu cầu miễn áp dụng quy định của Ngân hàng Thế giới là những DNNN trực thuộc không được phép tham gia đấu thầu những dự án do Ngân hàng Thế giới tài trợ. Quy định đó không được áp dụng trong đấu thầu của Chính phủ và do đó rất khó có được môi trường cạnh tranh bình đẳng nếu vẫn còn có ưu đãi đó. Nghiên cứu về ngành dịch vụ tư vấn của Việt Nam trong ĐGTHCTC 2004 này cũng chỉ ra những ưu đãi lớn dành cho dịch vụ của DNNN. Đây chính là một nguyên nhân gây kém hiệu quả và là rào cản cho ngành tư vấn tư nhân mới xuất hiện. Cần ưu tiên cho những lĩnh vực có thể đi thuê bên ngoài thực hiện mà không gây xáo trộn gì đáng kể. Cũng cần có những cơ chế trong lúc quá độ (xem Hộp 9.6).

Hộp 9.6: Cơ chế quá độ cho đấu thầu

Khi Canada tư nhân hóa một số chức năng của Chính phủ, đã có một số cơ chế quá độ được lập ra. Lợi thế cạnh tranh được dành cho những đơn vị bị ảnh hưởng như: (1) xác định một số chức năng dành riêng chưa cho cạnh tranh; (2) ưu tiên 5-10% (trong tổng số điểm kỹ thuật và tài chính) so với những nhà thầu khác. Tuy nhiên, ưu đãi này chỉ được dùng trong một thời gian hạn chế (2- 5 năm), với ngày chấm dứt được nêu rõ. Vào lúc kết thúc giai đoạn chuyển tiếp, ưu đãi sẽ hoàn toàn được bãi bỏ, mặt bằng cạnh tranh được nâng lên áp dụng với các công ty trước kia thuộc nhà nước, để cạnh tranh bình đẳng với tư nhân.

9.73. Luật DNNN mới ban hành tháng 11/2003, có hiệu lực từ 1/7/2004, đã cho phép DNNN thành lập những loại công ty mẹ con mới, được gọi là "Tổng công ty do các công ty thành lập và đầu tư", là những đơn vị thương mại hoạt động theo cơ chế thị trường và được điều chỉnh bởi Luật Doanh nghiệp. Tuy nhiên, mối quan hệ giữa những công ty này và công ty mẹ là DNNN vẫn còn gây lo ngại về mặt xung đột lợi ích. Thậm chí còn đáng lo ngại hơn về những hình thức truyền thống của các tập đoàn công nghiệp - "tổng công ty do nhà nước thành lập" - sẽ tiếp tục duy trì những DNNN hạch toán phụ thuộc và độc lập và không được cải cách trong cơ cấu của mình.

9.74. Có một số vấn đề về kỷ cương chấp hành ngân sách khiến cho sân chơi bình đẳng trong đấu thầu chưa được đảm bảo. Những nghiên cứu sơ bộ chỉ ra rằng các tỉnh thường dành nhiều hơn mức cho phép trong ngân sách để cho mục đích đấu thầu và yêu cầu nhà thầu chờ đợi một thời gian dài mới được thanh toán. Tập quán quản lý tài chính này tạo ưu đãi cho những nhà thầu là DNNN hoặc doanh nghiệp tư nhân đã vững mạnh, có nguồn tài chính để ứng trước thực hiện hợp đồng trong trung hạn. Về mặt này, những doanh nghiệp tư nhân vừa và nhỏ bị hạn chế về khả năng cạnh tranh giành các hợp đồng của nhà nước, ảnh hưởng không lợi cho phát triển kinh tế và ngân sách nhà nước.

9.75. Chính phủ đã cam kết thực hiện cải cách DNNN, các bước chính đã được thoả thuận với các nhà tài trợ trong chương trình Tín dụng hỗ trợ giảm nghèo (PRSC). Ngoài ra, quá trình cải cách ngân sách và thành lập hệ thống TABMIS mới sẽ tăng cường kỷ cương ngân sách và có tác động tích cực lên việc tiếp cận bình đẳng với hợp đồng của nhà nước cho các doanh nghiệp Việt Nam, bất kể thuộc thành phần nào.

9.76. Luật Cạnh tranh, hiện đang được soạn thảo có thể cải thiện môi trường cạnh tranh. Phòng Thương mại đảm nhiệm một vai trò then chốt trong cải thiện môi trường kinh tế (bao gồm môi trường đấu thầu mua sắm công) ở Việt Nam. Một trong các mục tiêu của Phòng Thương mại là đảm bảo mỗi thông tin liên lạc giữa cộng đồng doanh nghiệp và Chính phủ. Với tư cách này, Phòng Thương mại có thể mở rộng vai trò của mình trong đấu thầu mua sắm công và tạo điều kiện đối thoại trong lĩnh vực này nữa. Cơ quan này có thể nắm bắt được tâm tư của đối tượng phục vụ bằng cách đưa những câu hỏi có liên quan đến đấu thầu vào trong

những cuộc điều tra định kỳ và những phát hiện chính có thể được sử dụng trong báo cáo hàng năm gửi Chính phủ.

Xử lý tham nhũng trong đấu thầu

9.77. Như đã nêu ở Chương 5, cuộc chiến chống tham nhũng là một bộ phận căn bản trong chương trình nghị sự của Chính phủ và cải cách đấu thầu mua sắm công là một trong những trụ cột của nó. Do đó, Nghị định 66/2003/NĐ-CP đề ra những khái niệm mới phù hợp với nghị trình này như: thông đồng, mâu thuẫn quyền lợi, tước bỏ quyền đấu thầu của nhà thầu và xử phạt những công chức có hành vi gian lận và tham nhũng.

9.78. Gần đây Chính phủ đã tiến hành một biện pháp mang tính chiến lược hơn theo hướng giải quyết những vấn đề về liêm chính. Tháng 1/2004, Thủ tướng chỉ thị cho Thanh tra Chính phủ bắt đầu soạn thảo một chiến lược toàn diện về chống tham nhũng, tìm kiếm sự hỗ trợ kỹ thuật từ cộng đồng quốc tế.

9.79. Trong đấu thầu, nhiều sáng kiến cải cách được nêu trên đều góp phần làm cho hệ thống đấu thầu mua sắm công minh bạch, dễ tiếp cận và mang tính cạnh tranh hơn, với trách nhiệm giải trình cao hơn và ít tạo cơ hội cho tham nhũng hơn. Trong đó bao gồm thiết lập một hệ thống pháp lý lành mạnh, với những quy định thực hiện rõ ràng, áp dụng một hệ thống khiếu nại hiệu quả, đảm bảo tiếp cận bình đẳng thông qua thúc đẩy cạnh tranh và mở rộng quảng cáo, áp dụng hồ sơ mời thầu chuẩn, tăng cường giám sát nội bộ và độc lập, đào tạo phù hợp cho những cơ quan đấu thầu và tăng cường tính liêm chính và trách nhiệm giải trình. Những hành động này sẽ phát huy hiệu quả lớn nhất trong việc giảm tham nhũng nếu chúng được kết hợp với các nỗ lực nhằm thu hút và tăng cường quyền lực cho những đối tượng hưởng lợi của dự án thông qua việc cung cấp thêm nhiều thông tin, cũng như tạo ra những cơ hội để người dân được tham gia tốt hơn trong quá trình đấu thầu và thực hiện hợp đồng.

9.80. Những biện pháp cụ thể khác bao gồm:

- i. áp dụng biện pháp quản lý rủi ro;
- ii. đào tạo cán bộ về ý thức chống tham nhũng và phát hiện những dấu hiệu tham nhũng (lạm dụng những phương pháp ít cạnh tranh, thu hẹp những quy định trong hợp đồng, hồ sơ không hoàn chỉnh, hạ thấp mức bỏ thầu đã công bố mà không có lý do chính đáng);
- iii. đào tạo cán bộ để phát hiện những dấu hiệu về thông đồng (mẫu khai, đơn giá, lỗi ngữ pháp và tính toán giống nhau, v.v.);
- iv. tăng cường năng lực cho Vụ Quản lý đấu thầu và Vụ Thanh tra, Bộ KHĐT, trong lĩnh vực này và tăng cường hợp tác giữa những vụ này cũng như với Kiểm toán Nhà nước;

- v. khi có trang diện từ cung cấp rộng rãi hồ sơ mời thầu trên trang này để giảm bớt những khâu trung gian;
- vi. đưa vào pháp lệnh mới những quy định về đạo đức nghề nghiệp của cán bộ đấu thầu và cán bộ quản lý hợp đồng;
- vii. xây dựng những công cụ phân tích trong cơ sở dữ liệu đấu thầu nhằm phát hiện những giao dịch đáng nghi ngờ và có rủi ro cao.

9.81. Mặc dù trọng tâm là đặt vào hệ thống và ngăn ngừa, nhưng cũng cần có biện pháp xử phạt khi cần thiết, tùy theo mức độ vi phạm và phải tuân thủ chặt chẽ các quy định đặt ra.

Tóm tắt các khuyến nghị chính

9.82. Cần phải đảm bảo rằng các qui định đấu thầu được thực thi đầy đủ và nhất quán. Để thực hiện Nghị định 66, Vụ Quản lý đấu thầu nên tập trung cung cấp hỗ trợ cần thiết và việc hướng dẫn áp dụng đúng những qui định hiện hành. Đặc biệt, về vấn đề này, ĐGTHCTC 2004 khuyến nghị Chính phủ nên:

- Ban hành những hướng dẫn và mẫu hồ sơ mời thầu để hướng dẫn các cơ quan thực thi triển khai Nghị định 66;
- Bổ sung Bản tin đấu thầu dạng báo in bằng việc phát hành bản tin này trên trang diện tử;
- Đào tạo cán bộ để thực hiện các thủ tục yêu cầu;
- Thiết lập cách giám sát việc áp dụng các qui định và kết quả đấu thầu;
- Thiết lập cơ chế tiếp nhận và giải quyết tố cáo khiếu nại.

9.83. Những qui định đấu thầu hiện nay không cung cấp đủ cơ sở phù hợp cho một hệ thống đấu thầu vận hành tốt. Nhằm tạo ra một cơ sở pháp qui thống nhất cho đấu thầu bao gồm các thủ tục hiệu quả và hiệu lực, ĐGTHCTC 2004 khuyến nghị Chính phủ nên:

- Hoàn thiện Pháp lệnh Đấu thầu thành một văn bản pháp luật về đấu thầu thống nhất cho tất cả các lĩnh vực đấu thầu mua sắm công gồm tuyển chọn tư vấn, mua sắm hàng hóa và xây lắp và trình Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét và thông qua.

9.84. Thông lệ đấu thầu hiện nay cần phải được chỉnh sửa để thực hiện Nghị định 66 hoặc Pháp lệnh Đấu thầu (khi nó được ban hành). ĐGTHCTC 2004 khuyến nghị rằng:

- Vụ Quản lý đấu thầu nên xây dựng một chiến lược phát triển năng lực nhiều năm nhằm đảm bảo rằng các cán bộ quản lý và kỹ thuật có đủ năng lực theo yêu cầu để hoàn thành nhiệm vụ và chức năng đặt ra cho họ.

9.85. Việc hoàn thiện cơ sở pháp lý quản lý đấu thầu mua sắm công sẽ ít có tác động đối với kết quả mua sắm nếu Chính phủ không cải tiến đáng kể cơ chế quản lý thực hiện hợp đồng. Về vấn đề này, ĐGTHCTC 2004 khuyến nghị Chính phủ nên:

- Xây dựng một chương trình nâng cao năng lực quản lý hợp đồng;
- Xây dựng các hướng dẫn nhằm nâng cao chất lượng soạn thảo và giám sát hợp đồng;
- Đảm bảo tính thực thi của các điều khoản hợp đồng và tôn trọng các trình tự chính thức giải quyết các tranh chấp xung quanh hợp đồng thương mại.

Bản sao lưu trữ

Bản sao lưu trữ

In 520 cuốn, khổ sách: 21x28cm tại Công ty In Tài chính.

Giấy phép xuất bản số: 04A/747/XB-QLXB. Nhà Xuất bản Tài chính cấp ngày 04/5/2005

Giá: 65.000đ