

*Cải cách hành chính công và Chống tham nhũng:*

## Quản lý tài chính công: Làm thế nào để nâng cao hiệu quả sử dụng đồng tiền thông qua hệ thống hành chính nhà nước của Việt Nam?

Một trong các mục tiêu của Việt Nam khi trở thành nước có mức thu nhập bậc trung là xác định được loại hình hệ thống hành chính công và tài chính công cần thiết để duy trì mức thu nhập đó, để đảm bảo các chi phí trong khu vực công là phù hợp với khả năng chi trả và có tính hiệu quả chi phí và tăng cường năng lực phối kết hợp. Trong quá trình chuyển đổi này, một câu hỏi lớn được đặt ra là: "**Làm thế nào để nâng cao hiệu quả sử dụng đồng tiền thông qua hệ thống hành chính nhà nước của Việt Nam?**"

Phân tích ban đầu so sánh Việt Nam với các nước khác của khu vực trong giai đoạn từ đầu đến giữa thập niên 1990 dựa trên hai chỉ số phổ biến: (i) tỷ lệ cán bộ, công chức, viên chức nhà nước trên tổng số dân và (ii) mức lương trung bình ở các cơ quan trung ương (không kể cán bộ, nhân viên của các doanh nghiệp nhà nước và lực lượng vũ trang) tính theo cấp số nhân GDP bình quân đầu người. Số liệu thống kê cho thấy tuy số lượng cán bộ, công nhân viên chức nhà nước tương đối lớn, song mức lương trung bình theo tỷ lệ phần trăm GDP lại thấp nhất trong khu vực. Trong giai đoạn tiếp theo tính đến năm 2001, tỷ lệ cán bộ, công nhân viên chức nhà nước so với dân số giảm mạnh, có lẽ là do vai trò của khu vực nhà nước đã bị thu hẹp trong nền kinh tế thị trường. Đồng thời, mức lương trung bình theo tỷ lệ phần trăm GDP tăng lên đáng kể, có lẽ một phần là do sự gia tăng cạnh tranh về trình độ chuyên môn, tay nghề từ phía các doanh nghiệp tư nhân.

Trong giai đoạn 2001-06, tổng mức gia tăng về quy mô nhân sự là 37%, trong đó viên chức thuộc các đơn vị cung ứng dịch vụ công tăng nhiều nhất (45%); song tỷ lệ cán bộ công chức viên chức nhà nước trong dân số cũng tương tự các nước khác được sử dụng để so sánh trong khu vực là Indonesia và Philippines. Tình hình lương bổng cũng được cải thiện đáng kể (mức lương trung bình tăng hơn 3.5 lần, hơn hai lần tính theo cấp số nhân GDP trên bình quân đầu người). Hiện nay, mức lương tính theo tỷ lệ phần trăm GDP đầu người ở Việt Nam cao hơn so với các quốc gia được tham khảo để so sánh trong khu vực.

Bên cạnh đó, Việt Nam đã thành công trong việc hạn chế được tình trạng giảm sút mức thu trước đây, tăng mức thu và thu viện trợ tính theo tỷ trọng GDP từ chưa đầy 22% lên hơn 27% và giảm mức thâm hụt GDP từ 5% xuống dưới 4%. Khoảng 2/5 mức tăng thu xuất phát từ dầu mỏ.

Những đổi mới của Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002 thể hiện ở khía cạnh tăng cường phân cấp ngân sách, nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình, hợp lý hoá bộ máy quản lý và xã hội hoá các dịch vụ và chức năng mà từ trước đến nay vẫn do các cơ quan nhà nước thực hiện.

Mặc dù **đã đạt được tiến bộ đáng kể trong lĩnh vực QLTCC** và các cấu phần liên quan trong Chương trình tổng thể về cải cách hành chính nhà nước (CCHC) giai đoạn 2001-2010, song cũng đã đến lúc Việt Nam cần tổng kết những kết quả đạt được trong từng lĩnh vực và tiến hành các bước cải thiện mang tính khả thi. Những công việc cụ thể cần tiến hành trong thời gian sắp tới được nêu trong nội dung về QLTCC của Chương trình tổng thể CCHC:

- Tăng cường QLTCC đối với các cơ quan hành chính:** Luật Ngân sách nhà nước 2002 đang được sửa đổi trong năm 2009 và cần giải quyết những vấn đề như: (i) tăng cường khả năng dự báo về các luồng vốn đầu tư cho cấp huyện và cấp xã, (ii) làm rõ hơn việc giao nhiệm vụ chi thường xuyên, (iii) mở rộng áp dụng khuôn khổ chi tiêu trung hạn ngoài các ngành và các tỉnh thí điểm, và (iv) mở rộng phạm vi ngân sách về các khoản phí, đóng góp, nợ và trái phiếu cho phù hợp với các chuẩn mực quốc tế. Các hoạt động cải cách được ưu tiên khác bao gồm thực hiện đầy đủ Luật Kế toán năm 2003 cùng các văn bản pháp lý và nghị định có liên quan, Hệ thống Tài khoản kế toán mới và Hệ thống Thông tin quản lý ngân sách và kho bạc (TABMIS), tăng cường các biện pháp kiểm soát nội bộ về biên chế và tiền lương, thiết lập Văn phòng Quản lý nợ, làm rõ và phân loại nguồn thu theo thông lệ quốc tế, tiến hành đánh giá chi tiêu công và trách nhiệm giải trình về tài chính (PEFA). Cần có một cơ sở pháp lý rõ ràng cho việc áp dụng cơ chế kiểm toán nội bộ được chuyển từ Kiểm toán Nhà nước sang Bộ Tài chính. Để khắc phục khó khăn về nhân lực, Bộ Tài chính có thể xem xét việc phối hợp với Bộ Nội vụ và Học viện Hành chính Quốc gia xây dựng một chương trình học bổng sau đại học cho các cán bộ chủ chốt của Bộ Tài chính.
- Tăng cường công tác lập kế hoạch:** Công tác lập kế hoạch gần đây đã có một số bước tiến bộ như lập Kế hoạch Phát triển kinh tế-xã hội 5 năm tại hai mươi tỉnh/thành, góp phần hài hoà các hoạt động tài

trợ trong cải thiện các hệ thống của chính phủ, đơn giản hóa thủ tục và cơ chế lập kế hoạch chung. Trên cơ sở đó, việc xây dựng một khuôn khổ mới cho công tác lập kế hoạch hiện đang được triển khai có ý nghĩa hết sức quan trọng. Khuôn khổ này sẽ có tác dụng khuyến khích sự tham gia của người dân, hiện đại hóa quy trình/thủ tục lập kế hoạch, gắn kế hoạch thực hiện với ngân sách, tăng cường theo dõi, giám sát việc thực hiện kế hoạch và xác định rõ vai trò của Nhà nước và khu vực tư nhân.

- **Quyền tự chủ về ngân sách đối các cơ quan hành chính, sự nghiệp:** Mặc dù đã đạt được một số kết quả, song việc thực hiện Nghị định 130/2005/NĐ-CP của Chính phủ đã đặt ra một số vấn đề cần được nghiên cứu kỹ lưỡng để có cơ sở thông tin cho việc sửa đổi, điều chỉnh một cách mạnh mẽ hơn văn bản này. Tiết kiệm chi tiêu ngân sách là một nội dung chính trong định hướng chính sách mới này trong bối cảnh đòi hỏi phải tăng cường hiệu quả và kết quả thực hiện chức năng cung cấp các dịch vụ công. Việc phân cấp các chức năng và thẩm quyền cho các đơn vị sử dụng ngân sách là không đồng bộ. Thủ trưởng các đơn vị sử dụng ngân sách có toàn quyền quyết định đối với ngân sách, nhưng lại không có toàn quyền quyết định trong việc tuyển dụng, đề bạt và sa thải cán bộ. Nếu không được trao các quyền như vậy, thì khó có thể hy vọng thủ trưởng các cơ quan/đơn vị phát huy trách nhiệm giải trình đối với việc cải thiện kết quả thực hiện nhiệm vụ của cơ quan/đơn vị mình.

Luật Cán bộ, Công chức số 22/2008/QH12 mới được Quốc hội thông qua có thể tạo cơ hội nâng cao trách nhiệm giải trình, tạo cơ sở pháp lý cho việc đánh giá hiệu quả công tác của cán bộ, công chức và áp dụng các biện pháp kỷ luật đối với những ai không hoàn thành nhiệm vụ.

- **Mức lương hợp lý và mang tính cạnh tranh cho hệ thống hành chính công:** Mức thu nhập của cán bộ công nhân viên chức nhà nước nói chung thấp hơn so với người lao động ở khu vực ngoài nhà nước 11%, trong đó mức thu nhập của cán bộ chuyên môn thấp hơn 20% và của cán bộ hành chính thấp hơn 41%, đã được điều chỉnh có tính đến sự chênh lệch về trình độ học vấn và nơi làm việc. Tuy nhiên, mức sống của cán bộ công nhân viên chức nhà nước khá hơn một chút so với người lao động trong khu vực ngoài nhà nước. Mức sống của cán bộ chuyên môn và cán bộ hành chính vẫn thấp hơn, song mức chênh lệch chỉ ở dưới 5%, thấp hơn nhiều so với mức chênh lệch về thu nhập nói riêng. Cần cập nhật số liệu thống kê thông qua các cuộc điều tra định kỳ về mức lương và mức chi tiêu hộ gia đình.

- **Hợp lý hóa công tác quản lý thuế:** Đã có những bước tiến đáng kể theo hướng hiện đại hóa công tác quản lý thuế, đặc biệt việc thông qua Luật Quản lý thuế năm 2007, và hiện đang tiếp tục hiện đại hóa việc quản lý thuế thu nhập doanh nghiệp cũng như thuế thu nhập cá nhân. Bước tiếp theo đó là phân tích một cách bài bản hiệu quả của công tác thu và quản lý thuế nói chung (đối với tất cả các loại thuế) và đối với từng loại thuế cụ thể. Công việc này phải được thực hiện bởi một cơ quan nghiên cứu độc lập với các cơ quan quản lý thuế và hoạch định chính sách thuế. Cần kết hợp nghiên cứu định lượng và định tính để có thể đưa ra các quyết định dựa trên thực chứng về những nội dung điều chỉnh hay đổi mới chính sách đối với các loại thuế khác nhau trên cơ sở tham khảo những sáng kiến mới rút ra từ thực tế.
- **Tăng cường theo dõi và đánh giá các hoạt động cải cách về QLTC:** Mặc dù nghiên cứu này đã đưa ra nhiều thông tin và kết quả phân tích bổ ích, song cần phải tiếp tục theo dõi, đánh giá sâu hơn ít nhất trên hai mặt: hiểu biết toàn diện hơn về kết quả của công tác QLTC theo các chuẩn mực quốc tế như PEFA và am hiểu sâu hơn mối liên quan giữa tiến bộ trong QLTC với tiến bộ về kết quả phát triển. Cần hỗ trợ công việc này bằng cách tăng cường các cơ quan tham mưu có liên quan như Viện Nghiên cứu tài chính của Bộ Tài chính.

#### Để biết thêm chi tiết, xin tham khảo:

Clay Wescott, Nguyễn Hữu Hiệu và Vũ Quỳnh Hương (2009) **Quản lý tài chính công ở Việt Nam**. Trong *Cải cách hành chính công và Chống tham nhũng: Loạt bài nghiên cứu thảo luận chính sách*. Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc tại Việt Nam (UNDP Việt Nam). Tại trang web [www.undp.org.vn](http://www.undp.org.vn).

\* Nghiên cứu này do TS. Clay G. Wescott, Viện trưởng Viện Nghiên cứu quản lý nhà nước Châu Á - Thái Bình Dương, Washington DC, chủ trì và sử dụng kết quả nghiên cứu của Nguyễn Hữu Hiệu, Giám đốc Công ty tư vấn Nexus Consulting, Hà Nội, và Vũ Quỳnh Hương, Phó phòng Nghiên cứu tài chính công, Viện Nghiên cứu tài chính - Bộ Tài chính. Nghiên cứu do Jairo Acuña-Alfaro, Cố vấn chính sách - cải cách hành chính và phòng chống tham nhũng của UNDP Việt Nam điều phối chung.