



Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc tại Việt Nam

**Cải cách hành chính và Chống tham nhũng  
Loạt báo cáo nghiên cứu thảo luận chính sách**

## **Quản lý tài chính công: Tăng cường hiệu quả điều hành và quản lý nhà nước**

**Cấm lưu hành rộng rãi cho tới ngày 12 tháng 3 năm 2009** – Đây là dự thảo báo cáo để đưa ra thảo luận tại Hội thảo quốc gia về *Cải cách hành chính công: Thực trạng và đề xuất giải pháp* được tổ chức vào ngày 12/03/2008. Mục tiêu của hội thảo là thảo luận tình hình cải cách hành chính công ở Việt Nam trong thời gian qua, và giới thiệu một số kết quả nghiên cứu và đề xuất giải pháp nhằm nâng cao chất lượng nền hành chính công ở Việt Nam.

Ts. Clay G. Wescott (Trưởng nhóm)  
Nguyễn Hữu Hiếu  
Vũ Quỳnh Hương

Tháng 4 năm 2009

Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) là mạng lưới phát triển toàn cầu của Liên Hợp quốc, tuyên truyền vận động cho sự đổi mới và là cầu nối giữa các quốc gia với tri thức, kinh nghiệm và nguồn lực để giúp người dân xây dựng một cuộc sống tốt đẹp hơn. Chúng tôi có mặt ở 166 quốc gia, giúp họ nghiên cứu và đưa ra giải pháp riêng của mỗi quốc gia nhằm giải quyết những thách thức trong phát triển của quốc gia và toàn cầu. Khi những quốc gia này hướng tới tăng cường năng lực quốc gia, họ có thể dựa vào sự hỗ trợ của UNDP và rất nhiều đối tác của chúng tôi.

Loạt bài báo cáo nghiên cứu chính sách về *Cải cách hành chính công và Chống tham nhũng* này do Ông Jairo Acuña-Alfaro, Cố vấn Chính sách về Cải cách hành chính và Chống tham nhũng của UNDP Việt Nam, điều phối và biên tập.

Đây là những nghiên cứu phân tích xu thế của các tiến trình và biện pháp thực hiện cải cách hành chính công trong các lĩnh vực cụ thể của nền hành chính công ở Việt Nam. Để giải quyết những thách thức về kinh tế, xã hội, chính trị và môi trường mà Việt Nam đang phải đối mặt, các nhà hoạch định chính sách cần những luận cứ thực chứng. Những bài nghiên cứu chính sách này nhằm cung cấp một số nội dung cho những thảo luận hiện nay về đổi mới chính sách, từ đó góp phần thúc đẩy hơn nữa những nỗ lực phát triển của Việt Nam.

Ba nguyên tắc chủ đạo trong thực hiện những nghiên cứu chính sách này là: (i) nghiên cứu thực chứng, (ii) sâu sắc về học thuật và độc lập trong phân tích, và (iii) hợp lý về mặt xã hội và có sự tham gia của các bên liên quan. Để đạt được ba nguyên tắc đó đòi hỏi cách tiếp cận nghiên cứu chuyên sâu và xác định một cách hệ thống và căn cứ các biện pháp chính sách nhằm giải quyết các vấn đề liên quan đến cải cách hành chính và phòng, chống tham nhũng.



Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc  
25-29 Phan Bội Châu  
Hà Nội, Việt Nam  
Jairo Acuña-Alfaro, Cố vấn chính sách  
Cải cách hành chính công và Chống tham nhũng  
[jairo.acuna@undp.org](mailto:jairo.acuna@undp.org) .  
[www.undp.org.vn](http://www.undp.org.vn)

# Mục lục

---

Mục lục .....	i
Tỷ giá hối đoái.....	ii
Từ viết tắt .....	ii
Tóm tắt nội dung.....	iii
<b>I. Tổng quan .....</b>	<b>1</b>
<b>II. Những định hướng mới đây về nghiên cứu và thực hành quản lý tài chính công trên trường quốc tế .....</b>	<b>2</b>
<b>III. Những phát hiện của nghiên cứu .....</b>	<b>5</b>
<i>Thông tin cơ sở về Việt Nam, 2001 .....</i>	<i>5</i>
<i>So sánh với một số quốc gia .....</i>	<i>6</i>
<i>Những tiến bộ đã đạt được.....</i>	<i>7</i>
Các khuynh hướng về quy mô và chi phí của dịch vụ hành chính công và trong thu nhập của Chính phủ, tính từ năm 2001 .....	7
<i>Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002 .....</i>	<i>14</i>
Tăng cường phân cấp .....	15
Tăng cường minh bạch và trách nhiệm giải trình .....	15
Tăng cường hợp lý hóa và tinh giản bộ máy hành chính .....	16
Phi quốc hữu hóa các dịch vụ và các chức năng mà vốn từ trước tới nay đều do các cơ quan Nhà nước đảm nhiệm .....	16
<i>Tăng cường tính linh hoạt đối với các cơ quan hành chính và các đơn vị sự nghiệp .....</i>	<i>17</i>
<i>Những cải cách quản lý tài chính công khác và những cải cách liên quan.....</i>	<i>18</i>
<b>IV. Các kết luận và các khuyến nghị chính sách .....</b>	<b>20</b>
<i>Cải tiến lập ngân sách đối với các cơ quan hành chính .....</i>	<i>21</i>
<i>Cải tiến công tác lập kế hoạch.....</i>	<i>24</i>
<i>Cải tiến sự linh hoạt tài chính đối với các cơ quan hành chính .....</i>	<i>25</i>
<i>Nâng cao tính linh hoạt tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp.....</i>	<i>26</i>
<i>Một quy mô phù hợp đối với dịch vụ hành chính công với các mức tiền lương cạnh tranh .....</i>	<i>26</i>
<i>Hợp lý hóa công tác quản lý thuế .....</i>	<i>28</i>
<i>Tăng cường theo dõi giám sát và đánh giá các cải cách về quản lý tài chính công .....</i>	<i>29</i>
Theo dõi giám sát toàn diện đối với hoạt động quản lý tài chính công.....	30
Đánh giá cách thức tiến bộ đạt được với các hệ thống quản lý tài chính công dẫn tới các cải tiến tác động phát triển đầu ra.....	31
Tăng cường các cơ sở nghiên cứu.....	32
<i>Các bước tiếp theo .....</i>	<i>33</i>
<b>Tài liệu tham khảo.....</b>	<b>34</b>
<b>Ghi chú .....</b>	<b>40</b>

## Tỷ giá hối đoái

---

(Tỷ giá hối đoái áp dụng ngày 03 tháng Giêng năm 2009)

Đơn vị tiền =	Tiền đồng Việt Nam
USD \$1,00 =	17.792,4 Đồng

## Từ viết tắt

---

CCHC	Cải cách hành chính
EU	European Union - Liên minh Châu Âu
GDP	Gross Domestic Product - Tổng Sản phẩm Quốc nội
GFS	Government Finance Statistics - Thống kê Tài chính Chính phủ
GNP	Gross National Product - Tổng Sản phẩm Quốc dân
IELTS	International English Language Testing System - Hệ thống Khảo thí tiếng Anh Quốc tế
IMF	International Monetary Fund - Quỹ Tiền tệ Quốc tế
IPSAS	International Public Sector Accounting Standard - Chuẩn Kế toán Khu vực Công Quốc tế
M&E	Monitoring and Evaluation - Giám sát và Đánh giá
MOF	Ministry of Finance - Bộ Tài chính
MTEF	Medium-term Expenditure Framework - Khuôn khổ Chi tiêu Trung hạn
ODA	Official Development Assistance - Hỗ trợ Phát triển Chính thức
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development - Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế
TABMIS	Treasury and Budget Management Information System - Hệ thống thông tin quản lý kho bạc và ngân sách
UNDP	United Nations Development Programme - Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc
VAMESP II	Viet Nam Australia Monitoring and Evaluation Strengthening Project (Phase II) - Dự án Tăng cường Theo dõi và Đánh giá Việt Nam và Úc
VAT	Value-added tax - Thuế giá trị gia tăng
VHLSS	Viet Nam Household Living Standards Survey - Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam
VNCI	Viet Nam Competitiveness Initiative - Sáng kiến cạnh tranh Việt Nam

## Tóm tắt nội dung

---

Một trong những mục tiêu đối với Việt Nam khi trở thành nước có mức thu nhập bậc trung là xác định được loại hệ thống hành chính nhà nước và tài chính công cần thiết để duy trì mức thu nhập đó, đảm bảo các chi phí trong khu vực công phù hợp với khả năng chi trả của người dân và mang lại hiệu quả cũng như tăng cường năng lực phối kết hợp. Trong giai đoạn chuyển tiếp hiện nay, câu hỏi mấu chốt đặt ra cho công cuộc cải cách hành chính (CCHC) là: "làm thế nào để nâng cao hiệu quả sử dụng đồng tiền thông qua Hệ thống Hành chính nhà nước của Việt Nam?"

Kết quả nghiên cứu các cuộc thảo luận về lý thuyết và thực tiễn quản lý tài chính công ở các nước phát triển và đang phát triển trong những năm gần đây cho thấy chúng dường như đã ảnh hưởng tới tư duy và hoạt động cải cách tại Việt Nam. Tuy nhiên, cần phải nhìn nhận ảnh hưởng đó trong khuôn khổ hệ thống quản lý ngân sách và tài chính của Việt Nam cùng với Kế hoạch Tổng thể CCHC nhà nước nhằm cải thiện và đánh giá những sự đổi mới diễn ra kể từ khi Kế hoạch này bắt đầu có hiệu lực thi hành năm 2001.

Một báo cáo phân tích ban đầu đã so sánh Việt Nam với các nước khác của khu vực trong giai đoạn từ đầu đến giữa thập kỷ 90 dựa trên hai chỉ số phổ biến là tỷ lệ công nhân viên chức nhà nước nói chung trong dân số và mức lương trung bình ở các cơ quan trung ương (không kể cán bộ, nhân viên của các doanh nghiệp nhà nước, các lực lượng cảnh sát và quân đội) với ý nghĩa như là bội số của 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. Xét giai đoạn tiếp theo đến năm 2001, tỷ lệ cán bộ công nhân viên chức nhà nước trong 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 - 2006, tổng mức gia tăng về nhân sự là 37%, trong đó cán bộ, viên chức các cơ quan sự nghiệp tăng nhiều nhất (45%); song tỷ lệ công nhân viên chức nhà nước trong dân số cũng tương tự các nước khác được sử dụng để so sánh trong khu vực như Ấn Độ và Philipin. Tình hình lương cũng được cải thiện đáng kể (mức lương trung bình tăng hơn 3.5 lần và hơn gấp đôi với ý nghĩa như là bội số của GDP bình quân đầu người). Giờ đây, mức lương tính theo tỷ lệ phần trăm của GDP đầu người ở Việt Nam cao hơn so với các nước được sử dụng để so sánh trong khu vực.

Đã tiến hành nghiên cứu những sự thay đổi về quy mô và cơ cấu thu nhập tổng thể, kể cả những tiến bộ trong việc hiện đại hoá công tác quản lý thuế và các vấn đề về quản lý ODA mới nảy sinh trong giai đoạn đó. Việt Nam đã hạn chế được tình trạng mức thu nhập giảm sút trước đây, tăng mức thu nhập và cấp phát kinh phí tính theo tỷ trọng GDP từ chưa đầy 22% lên hơn 27% và giảm mức thâm hụt từ 5% GDP xuống dưới 4%. Khoảng 2/5 mức tăng thu nhập xuất phát từ dầu mỏ.

Đã phân tích những nội dung đổi mới trong Luật Ngân sách nhà nước năm 2002, như tăng cường phân cấp ngân sách, nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình, hợp lý hoá bộ máy hành chính và xã hội hoá các dịch vụ và chức năng mà từ trước đến nay do các cơ quan nhà nước thực hiện. Đã phân tích các hoạt động cải cách nhằm tăng cường tính tự chủ và linh hoạt của các cơ quan hành chính, sự nghiệp song song với các hoạt động cải cách về quản lý tài chính công nhằm cải thiện công tác xây dựng, báo cáo, kế toán và kiểm toán ngân sách.

Những kết quả nghiên cứu về Việt Nam cho thấy **đã đạt được tiến bộ đáng kể trong lĩnh vực quản lý tài chính công và các hợp phần có liên quan trong Kế hoạch Tổng thể CCHC nhà nước**. Đã đến lúc Việt Nam cần tổng kết những tiến bộ đạt được trong từng lĩnh vực. Những công việc cụ thể cần tiến hành trong chặng đường sắp tới là: tăng cường quản lý tài chính công đối với các cơ quan hành chính, cải tiến công tác lập kế hoạch, nâng cao mức độ linh hoạt về ngân sách cho các cơ quan hành chính, sự nghiệp, tổ chức Hệ thống Hành chính nhà nước có quy mô hợp lý và mức lương cạnh tranh, hợp lý hoá công tác quản lý thuế và tăng cường công tác theo dõi, đánh giá các hoạt động cải cách về quản lý tài chính công.

## I. Tổng quan

---

Câu hỏi nghiên cứu chính cần giải quyết ở đây là: Làm thế nào để hệ thống hành chính công của Việt Nam nâng cao hiệu quả chi tiêu đối với đồng tiền? Mục tiêu đặt ra đối với Việt Nam khi vươn lên trở thành một nước có thu nhập bậc trung là thiết lập được một loại hình tổ chức hành chính công và tài chính công phù hợp để duy trì bền vững mức thu nhập đó của đất nước, nhằm đảm bảo rằng các chi phí của khu vực công là có thể chịu được, và để cải tiến các năng lực điều phối.

Ba câu hỏi tiếp theo của câu hỏi lớn nói trên là:

- a) Thực trạng hệ thống dịch vụ hành chính công và quản lý tài chính công trong năm 2001 là như thế nào vào khi bắt đầu thực hiện Chương trình Tổng thể CCHC, và lý thuyết và thực hành quốc tế đã gợi cho thấy điều gì về con đường cải tiến?
- b) Những khuynh hướng và tiến bộ đạt được kể từ năm 2001 về quy mô và chi phí của các hệ thống dịch vụ hành chính công và quản lý tài chính công, nguồn thu, cung cấp dịch vụ và trách nhiệm giải trình là gì?
- c) Những bước tiếp theo Việt Nam cần tiến hành để cải tiến quản lý tài chính công của mình nhằm hỗ trợ cho việc vươn lên thành nước có thu nhập bậc trung?

Nghiên cứu này được thực hiện bằng việc kết hợp phân tích định lượng về các số liệu ngân sách và tài chính và các chỉ số sẵn có khác, với đánh giá định tính về hoạt động của các hệ thống then chốt và các khuynh hướng có thể có. Việc điểm các tài liệu sẵn có đề cập đến các cuộc tranh luận về lý thuyết và thực tiễn của công tác quản lý tài chính công tại các nước phát triển và đang phát triển, rút ra từ các tài liệu có tính chỉ dẫn chủ yếu từ năm 1990 của các học giả và các nhà thực hành. Tiếp theo, báo cáo nghiên cứu thực hiện rà soát những công trình nghiên cứu mới đây về cải cách quản lý tài chính công tại Việt Nam, và xem xét tới các vấn đề then chốt và những lỗ hổng.

Công trình nghiên cứu chủ yếu dựa trên các nguồn số liệu cơ sở có tính chất định tính, bao gồm các cuộc phỏng vấn có cấu trúc, sự quan sát về các biện pháp thực hành hành chính, các luật, nghị định và các văn bản quy phạm pháp luật khác. Công trình nghiên cứu này cũng dựa vào các nguồn số liệu định lượng từ phía Chính phủ và các cơ sở dữ liệu của các đối tác phát triển, các bảng tính và các tài khoản.

Nhóm nghiên cứu sẽ sử dụng phương pháp tiếp cận nghiên cứu hành động như đã được Karl Lewin (1946) và một số người khác phát triển lên, có nghĩa là sẽ có cố gắng để tìm hiểu kỹ hơn hệ thống quản lý tài chính công nhằm đạt được sự cải tiến về cách thức hoạt động của hệ thống. Sự khác biệt với các thể loại nghiên cứu khác là nghiên cứu hành động nhấn mạnh sự tham gia của các bên hữu quan trong việc giúp xác định vấn đề, phân tích vấn đề, và thống nhất về cách thức hướng tới phía trước. Các bên hữu quan đã tham gia thông qua các cuộc phỏng vấn được cấu trúc, một cuộc hội thảo lấy ý kiến ngày 4 tháng 11 năm 2008. UNDP và hai chuyên gia phản biện đã góp ý cho dự thảo báo cáo cuối cùng, đồng thời dự thảo báo cáo cũng được đưa ra lấy ý kiến tại mọi hội thảo khoa học do Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tổ chức vào tháng 3. Dự kiến kết quả báo cáo cuối cùng sẽ được trình bày tại ba hội thảo vùng được tổ chức vào tháng 4 và tháng 5 năm 2009 tại TP. Hồ Chí Minh, Đà Nẵng và Thái Bình.

## II. Những định hướng mới đây về nghiên cứu và thực hành quản lý tài chính công trên trường quốc tế

Quản lý tài chính công giải quyết các vấn đề đánh thuế và chi tiêu của Chính phủ<sup>1</sup>. Việc đánh thuế bắt đầu bằng các văn bản quy phạm pháp luật, quản lý thuế, và các biện pháp khác nhằm đảm bảo sự tuân thủ tự nguyện, giảm bớt tình trạng trốn thuế, và đảm bảo rằng việc thu thuế và các biện pháp khuyến khích là nhất quán với quy phạm pháp luật. Một nhiệm vụ then chốt khác là dự toán số thu làm cơ sở cho việc lập kế hoạch ngân sách. Phần chi tiêu bao quát chu trình ngân sách, bao gồm cả chuẩn bị ngân sách, các biện pháp kiểm soát nội bộ, kế toán, kiểm toán nội bộ và kiểm toán từ bên ngoài, mua sắm, chế độ báo cáo và kiểm tra (Rosen, 2002).

Bắt đầu từ thập niên 1970 và 1980, nhiều nước phát triển đã bắt đầu thực hiện các cuộc cải cách về quản lý tài chính công trước hết để cắt giảm chi tiêu và giảm bớt thâm hụt tài khóa, và thứ hai là để tạo thuận lợi cho việc nâng cao kết quả hoạt động thông qua việc tăng cường tính hiệu quả, hiệu suất, và chất lượng các dịch vụ công. Mặc dù có nhiều biến thể tùy thuộc vào quốc gia và bối cảnh chính trị, cải cách tài chính công ở các nước có chung các đặc điểm chính là tăng cường kiểm soát chặt chẽ của chính quyền trung ương nhằm mục tiêu tiết kiệm ngân sách, cho phép các đơn vị sử dụng ngân sách được chủ động và linh hoạt hơn trong việc phân bổ lại các nguồn kinh phí trong phạm vi các khoản mục dòng ngân sách, cắt giảm các khoản ngoài ngân sách, tăng việc sử dụng thông tin hoạt động để tạo thuận lợi cho trách nhiệm giải trình, theo dõi và đánh giá các kết quả, các khuôn khổ tài chính và thu ngân sách đa niên, chuyển sang áp dụng chế độ kế toán dồn tích và kiểm toán kết quả hoạt động, mở rộng các hệ thống thông tin tài chính được vi tính hóa, đẩy mạnh phân cấp trong quản lý ngân sách, và áp dụng các cơ chế thị trường như các khoản lệ phí người sử dụng và khoản phí về vốn, kiểm nghiệm thị trường, hợp đồng thuê ngoài và các thỏa thuận hoạt động. Những cải cách này được xây dựng trên các lý thuyết về sự lựa chọn công, các thể chế, và chủ-đại lý, song song với các mô hình tư nhân như “quản lý chất lượng tổng thể” và “quản lý đối với kết quả”, và việc áp dụng vào khu vực công như “quản lý công kiểu mới” và “tái tạo Chính phủ” (OECD 1995, OECD/Ngân hàng Thế giới 2003, Pollitt và Bouckaert 2004, Diamond và Khemani 2006, Brumby 1999, Rubin và Kelly 2005, Ngân hàng Thế giới 2000a: Phụ lục 3, Buchanan 1986, Coase, 1937, Williamson, 1988, North 1990, Eisenhardt 1989, Deming 1986, Drucker 1954, 2001, Peters 1986, Hood 1991, Osborne và Gabler 1992, Mintzberg 1996, Hatry 1999, Moynihan và Ingraham 2003, và Foltin 2005).

Những ý tưởng cải cách này bắt đầu trở nên phổ biến tại nhiều nước đang phát triển trong thập niên 1980 sau các cú sốc về giá dầu lửa của thập niên 1970, khiến thâm hụt tài khóa của các nước đang phát triển tăng từ 3,5% lên tới 6,3 % GNP trong giai đoạn 1972-85. Phản ứng đầu tiên của các nước là áp dụng các biện pháp kiểm soát chặt hơn đối với chi tiêu, tuy nhiên sau đó nhiều nước đã tìm cách gắn kết tốt hơn giữa chi tiêu với các ưu tiên chính sách và các cơ hội thông qua việc cho phép các đơn vị chi tiêu được chủ động hơn trong việc sử dụng khoản ngân sách được phân bổ. Các cơ quan phát triển cũng nhận thấy rằng các dự án viện trợ đã giúp giải phóng các nguồn lực của Chính phủ, song nếu như các chính sách và hệ thống tài khóa của Chính phủ không hiệu quả thì các kết quả đạt được từ những nguồn lực này sẽ ít hơn mong đợi. Tuy nhiên cũng đã có một sự đồng thuận lớn cho rằng có sự khác nhau đáng kể giữa các nước đang phát triển và các nước phát triển, điều này đòi hỏi rằng các công cụ quản lý tài chính công phải được sử dụng một cách có chọn lọc, và được áp dụng sao cho phù hợp với điều kiện từng nước. Những khác biệt này bao gồm một thực tế là nhiều nước đang phát triển phải đối mặt với các cuộc khủng hoảng tài chính và những yếu kém trong khu vực dịch vụ công sâu sắc hơn nhiều so với các nước phát triển, và phải chịu đựng những thâm hụt thể chế có tính kinh niên làm giảm hiệu quả của cải cách, đồng thời phải đối phó với thực tế là các biện pháp thực hành và các hệ thống chính quy có thể bị xói mòn bởi những biện pháp thực hành phi chính quy và có tính cách tân được theo đuổi bởi những bên hoạt động then chốt để bảo vệ những lợi ích của họ.



Cũng có những cách diễn giải rất khác nhau của các từ ngữ như quản lý công, hiệu suất và tính minh bạch khi được dịch sang các thứ ngôn ngữ khác nhau, thậm chí ngay cả trong số những nước có chung các truyền thống về lịch sử và văn hóa. Những cách hiểu khác nhau về thuật ngữ cũng đúng với trường hợp của Việt Nam (Premchand, 1990: 31-7, Allen và các cộng sự, 2004: 4-5, Hagen, 2005, Krafchik, 2003; Lienert, 2005; Robinson, 2006, DfID và các cộng sự, 2007, Filc và Scartascini, 2004, Wildavsky, 1986, Stevens, 2004, Jabbra và Dwivedi, 2005, Fukuyama, 2004, Nwagwu, 1992, Cheung 2005: 274-7, Batley và Larvi, 2004: 5-6, 29-30, Nunberg, 1992). Ngoài ra, sự hỗ trợ quốc tế có thể làm suy yếu tính hiệu quả hành chính thông qua các chi phí giao dịch cao, sự phân tán và điều phối yếu kém của các dự án tài trợ, sự thiếu lồng ghép các quy trình ngân sách, hiệu ứng tâm lý xấu, giới hạn ngân sách mềm, và những yêu cầu tương lai không hạn chế đối với những khoản ngân sách thường xuyên để duy trì hoạt động đầu tư của nhà tài trợ; sự trợ giúp quốc tế cũng có thể làm suy yếu trách nhiệm giải trình bởi vì các Chính phủ có thể huy động tài trợ đáng kể mà không phải dựa vào việc tăng thuế; do vậy chính phủ sẽ có ít nhu cầu hơn trong việc tạo lập môi trường kinh doanh thuận lợi, và thực hiện trách nhiệm giải trình trước công dân của mình<sup>2</sup>, mặc dù họ có thể phải giải trình trước các nhà tài trợ quốc tế (Brautigam 1992, Craig và Porter 2003, Knack 2001; Godfrey và các cộng sự 2002, Brautigam và Knack 2004, World Bank 2000b: 20, Moss và các cộng sự, 2006, Ear, 2007).

Những vấn đề về năng lực là những thách thức đặc biệt đối với các nước đang phát triển trong việc ứng dụng những biện pháp thực hành có tính kỹ thuật cao về kinh tế vĩ mô, ngân sách, kế toán, kiểm toán, mua sắm và công nghệ thông tin truyền thông - những yếu tố then chốt trong cải cách quản lý tài chính công. Những biện pháp thực hành này có thể xuất phát từ các khía cạnh của các quy trình lãnh đạo và các giá trị, năng lực và hoạt động của con người, năng lực công nghệ, công nghệ thông tin và truyền thông, và các quy trình chất lượng. Các nước đang phát triển cũng có thể gặp phải những vấn đề về môi trường hoạt động, bao gồm cả việc kiểm soát các mối quan hệ với bộ máy lập pháp, các bộ phận khác của khu vực hành pháp, và các cấp chính quyền địa phương, và các vấn đề trong việc thiết lập các cơ chế điều phối và quản lý sự manh mún và đôi thừa (Brumby and Dressel, 2008). Sự khác biệt về năng lực sẽ dễ nhận biết hơn tùy thuộc vào vấn đề cải cách quản lý tài chính công hiện đang giải quyết. Ví dụ, Schick (1993) nhận thấy rằng các Chính phủ có một đảng thống trị trong những giai đoạn kéo dài có một năng lực lớn hơn để định ra và duy trì các ưu tiên, qua đó giúp giảm bớt thâm thủng tài khóa (xem thêm Haggard, 1997). Tại Slovenia, các chính đảng chia rẽ của liên minh cầm quyền trong một số trường hợp đã hạn chế năng lực của Chính phủ trong việc đưa ra những lựa chọn cứng rắn; song những quyền lực chính thức và không chính thức của Bộ Tài chính đã cho phép Bộ này điều chỉnh các khoản chi tiêu vào cuối năm lên tới 10% để đạt được một sự cân bằng ngân sách (Leloup, Ferfila và Herzog, 2000). Việc hòa trộn giới tinh hoa hành chính và chính trị với nhau cũng làm giảm bớt các triển vọng của cải cách, như trường hợp đã từng xảy ra với Thái-lan và Mexico (Schneider và Heredia, 2003). Cải cách ngân sách theo kết quả hoạt động tại Úc bắt đầu từ giữa thập niên 1980 đã tạo được sức cuốn hút bởi vì sức ép tài chính xuất phát từ một cuộc suy thoái sâu, kết hợp với mong muốn chính trị để cai trị bộ máy hành chính; trong khi đó, các cuộc cải cách tương tự tại Ma-lai-xi-a bắt đầu từ cuối thập niên 1980 lại ít thành công hơn nhiều bất chấp sự ủng hộ của giới quản lý chóp bu kho bạc có đầu óc cải cách, bởi vì vừa không có sức ép tài chính lẫn sự suy thoái kinh tế để thúc đẩy ý chí chính trị (Xavier, 1998). Tuy nhiên khủng hoảng tài chính không phải lúc nào cũng chuyển biến thành những nỗ lực cải cách thành công nếu những lợi ích vụ lợi đủ mạnh để phong tỏa chúng (Boin, 'T Hart và Stern, 2005). Các hệ thống kiểm soát, các chỉ số về kết quả hoạt động, và những công cụ hiện đại khác đều đã được đưa vào áp dụng tại Lit-va, Ru-ma-ni và Bun-ga-ri nhằm đáp ứng các tiêu chí gia nhập Liên minh Châu Âu (EU), song những công cụ này vẫn chưa được thực thi đầy đủ do các hệ thống và các hành vi khó thay đổi được kế thừa từ kỷ nguyên Xô-viết; các hệ thống báo cáo không đo lường các chi phí của các hoạt động, hoặc mối liên hệ giữa nguồn lực và mục tiêu, và chỉ có tác dụng làm cơ sở cho một báo cáo tài chính tiền mặt (Vagnoni, 2005). Cuối cùng, việc phân tích các báo cáo đánh giá quản lý tài chính công của một mẫu gồm 31 nước châu Phi cho thấy có tiến bộ lớn hơn

trong xây dựng và báo cáo ngân sách so với việc thực hiện ngân sách, việc thông qua các luật và các quy trình mới có nhiều bước tiến hơn so với việc thực thi chúng, cũng như việc thực thi được tập trung vào một nhóm nhỏ các bên thực hiện (ví dụ Vụ Ngân sách, Tổng cục Thuế) sẽ đem lại kết quả tốt hơn so với khi có nhiều cơ quan cùng tham gia (Andrews, 2008, World Bank, 2008c: 51).

Những thách thức về năng lực con người cũng xuất hiện dưới nhiều hình thức. Các cuộc cải cách quản lý tài chính công tại Cộng hòa Séc đã phải đối mặt với những thách thức ban đầu là: “Thiếu một đội ngũ cán bộ chuyên nghiệp có kinh nghiệm ở cấp Chính phủ trung ương và chính quyền địa phương, cũng như trong các cơ quan của quốc hội và trong số các đại diện địa phương, những người có khả năng đương đầu với những hoàn cảnh thay đổi nhanh chóng và không ổn định. Có một loạt các văn bản quy phạm pháp luật mới được ban hành. Trong bối cảnh này, năng lực chuyên môn nghiệp vụ và khả năng thích ứng của những lãnh đạo địa phương là một trong những nhân tố then chốt dẫn đến sự khác biệt trong kinh nghiệm phát triển của mỗi địa phương.” (Strassman, 1994: 88). Phân tích quản lý tài chính công của Lit-va cho thấy một sự kế thừa hỗn hợp từ kỷ nguyên Xô-viết: một mặt, đó là những vận hành bất thường như tái lập ngân sách kinh niên, phân phối tiền mặt, và những chậm trễ trì hoãn trong việc giải ngân kinh phí của Bộ tài chính cho đến khi người ta đảm bảo chắc chắn rằng các khoản giải ngân có thể đáp ứng được các nghĩa vụ cấp bách; và mặt khác là các đặc điểm tích cực bao gồm giới tính toán kinh tế lượng và kế toán, hiểu biết về việc lập chương trình và kế hoạch, và có kinh nghiệm với các tổ chức hành chính có tính chất thứ bậc (Vanagunas, 1995).

Cuối cùng, có rất nhiều nhân tố khiến cho việc đánh giá các cải cách quản lý tài chính công gặp khó khăn tại cả các nước phát triển lẫn các nước đang phát triển. Thứ nhất, các yêu cầu cải cách của Chính phủ thường vượt xa rất nhiều so với việc triển khai trên thực tế, bởi vì việc công bố về các cuộc cải cách thường dễ hơn rất nhiều so với việc thực sự tiến hành những cải cách đó. Thứ hai, mặc dù những tuyên bố cải cách thường kêu gọi phải có một chiến lược khúc triết đối với các cải cách có tính chất ràng buộc lẫn nhau, việc thực thi cải cách trong thực tế thường chỉ được tiến hành từng bước, dựa trên các chỉ tiêu về cơ hội, và các hệ thống chính quy có thể bị tổn hại bởi những thực hành phi chính quy là những gì không được ghi lại thành tài liệu hoặc không thể tiếp cận được đối với các chuyên gia đánh giá. Thứ ba, trong khi một khối lượng công việc đáng kể đã được thực hiện nhằm cải tiến hoạt động ngân sách và quản lý tài chính, và có bằng chứng cho thấy một số khía cạnh như hoạt động theo dõi đầu vào, đầu ra đã được cải tiến, thì hầu như không có bằng chứng về những tiến bộ về kết quả đạt được làm cơ sở biện giải cho lượng chi phí đáng kể của cải cách. Trong số những nguyên nhân của tình trạng này có thể kể đến nguyên nhân là các cuộc cải cách đã không được thực thi đến nơi đến chốn, hoặc khó có thể thiết lập các mối liên kết nhân quả giữa các cải cách và kết quả đạt được. Những nhân tố khác bao gồm nhiều quy tắc, quy định và các quy trình của khu vực công được ban hành với các mục tiêu khác nhau bao gồm kiểm soát, trách nhiệm giải trình, tính minh bạch, hành động khẳng định, cân đối khu vực và khoa học chính trị của sự thỏa hiệp giữa các nhà lãnh đạo được bầu cử, thông thường làm cản trở tính hiệu quả và hiệu lực trong việc chuyển đổi đầu vào thành các kết quả (Pollitt và Bouckaert 2004: 103-142, 194-196; Jones và Thompson 1999).

### III. Những phát hiện của nghiên cứu

---

#### Thông tin cơ sở về Việt Nam, 2001

Phần này sẽ cung cấp một tổng quan vắn tắt về hệ thống quản lý tài chính và ngân sách tại Việt Nam tại thời điểm năm 2001, và những gì Chương trình Tổng thể CCHC kiến nghị cần cải tiến. Do tầm quan trọng của quy mô và chi phí của dịch vụ hành chính công đối với tài chính công, những ước tính về quy mô và chi phí của khu vực dịch vụ hành chính công trong năm 2001 cũng được trình bày trong phần này, song song với các kiến nghị thay đổi của Chương trình Tổng thể CCHC. Cuối cùng, công tác quản lý ngân sách và tài chính đòi hỏi phải có các kỹ năng chuyên môn nghiệp vụ trong các lĩnh vực như dự báo thu ngân sách, kế toán, kiểm toán, cùng với công nghệ thông tin và truyền thông và các hạ tầng cơ sở khác. Thực trạng của các kỹ năng và hạ tầng này vào năm 2001 sẽ được bàn đến, cùng với các kiến nghị thay đổi của Chương trình Tổng thể CCHC.

Hệ thống kế toán XHCN tại Việt Nam chưa thực sự đề cao vấn đề trách nhiệm giải trình công, mà chỉ đơn thuần là ghi chép các giao dịch tài chính và lưu giữ chúng phục vụ các mục đích thống kê và doanh thu. Cũng như những bộ phận khác trong hệ thống Xô-viết, các kế toán viên chỉ được coi như những người lưu giữ sổ sách, và các quy định pháp luật chỉ quy định trách nhiệm giải trình, chứ không quy định tính hiệu lực và hiệu quả. Điều này bắt đầu thay đổi với việc thông qua Luật Ngân sách mới năm 1996. Những cải tiến đạt được tính đến năm 2001, không kể những cái khác, bao gồm, việc thông qua cuốn Thống kê tài chính Chính phủ - hình thức phù hợp để cung cấp thông tin về tình hình tài khóa, ấn hành sổ tay hướng dẫn ngân sách bắt đầu sử dụng cho năm ngân sách 1998, thông qua các quy định thận trọng về sự đủ vốn, hoạt động cho vay giữa các bên có liên quan, các hoạt động ngoại hối, thanh tra ngân hàng, bảo hiểm tiền gửi và các khoản thế chấp, ban hành các chuẩn mực kế toán và kiểm toán, thực hiện công bố ngân sách bắt đầu từ năm 1998, và yêu cầu các xã công khai hoạt động ngân sách bên ngoài trụ sở của ủy ban xã. Tuy nhiên, nhiều thách thức vẫn còn tồn tại, bao gồm sự cần thiết phải có những thông tin đáng tin cậy hơn và kịp thời hơn về chi tiêu, những cải tiến trong mục chi tiêu được ưu tiên, tái phân bổ chi tiêu trong từng khu vực để cải thiện kết quả đầu ra, đảo chiều tình trạng suy giảm về thu và chi kể từ năm 1998 với mức khoảng 4 phần trăm của GDP, và xây dựng một tầm nhìn tài khóa trung hạn (Painter, 2003, Vagnoni, 2005: 92-3, World Bank, 2000, 2001).

Sự suy giảm về thu ngân sách là một trong số các nguyên nhân dẫn tới những quan ngại về quy mô và chi phí của dịch vụ hành chính công. Trong năm 2001, số lượng cán bộ làm việc trong khu vực dịch vụ hành chính công vào khoảng 1,3 triệu người, trong đó khoảng 200.000 người làm việc cho Chính phủ trung ương, và 1,1 triệu người làm việc tại cấp tỉnh và huyện. Con số này không tính đến số cán bộ là công an, những người phục vụ trong quân đội, cán bộ cấp xã, những người làm việc trong các doanh nghiệp nhà nước, và những thành viên của Mặt trận Tổ quốc, hội cựu chiến binh, và những đối tượng khác nhận trợ cấp của Chính phủ. Chi phí về tiền công và tiền lương cho khu vực dịch vụ hành chính công, bao gồm tất cả những khoản chi trả bằng tiền mặt, không tính đến các khoản chi trả bằng hiện vật, và lương hưu trí, ước tính vào khoảng 3,8% GDP, góp phần đưa mức thâm hụt ngân sách tổng thể lên tới 5% GDP (ADB, 2001; IMF, 2003, 2007).

Chương trình Tổng thể CCHC về đổi mới cơ chế quản lý tài chính đối với các cơ quan đơn vị hành chính và sự nghiệp đã có ba thành tố cần được hoàn thành vào năm 2005. Bộ Tài chính được giao làm cơ quan chủ trì:

- “Thiết lập các tiêu chí mới trong xây dựng và phân bổ ngân sách cho các cơ quan hành chính dựa trên đầu ra, chất lượng của các hoạt động, và mức độ hoạt động.

- Thực hiện cơ chế khoán chi phí hoạt động cho các cơ quan hành chính.
- Thiết lập các cơ chế quản lý tài chính phù hợp với các cơ quan đơn vị sự nghiệp nhằm đảm bảo tính độc lập và tính tự chủ tương đối của những cơ quan đơn vị đó trong việc ra quyết định đối với các hoạt động của mình nhằm dần dần giảm bớt các khoản chi từ ngân sách nhà nước, tiến tới áp dụng cơ chế tự hạch toán tại các cơ quan đơn vị đó.”

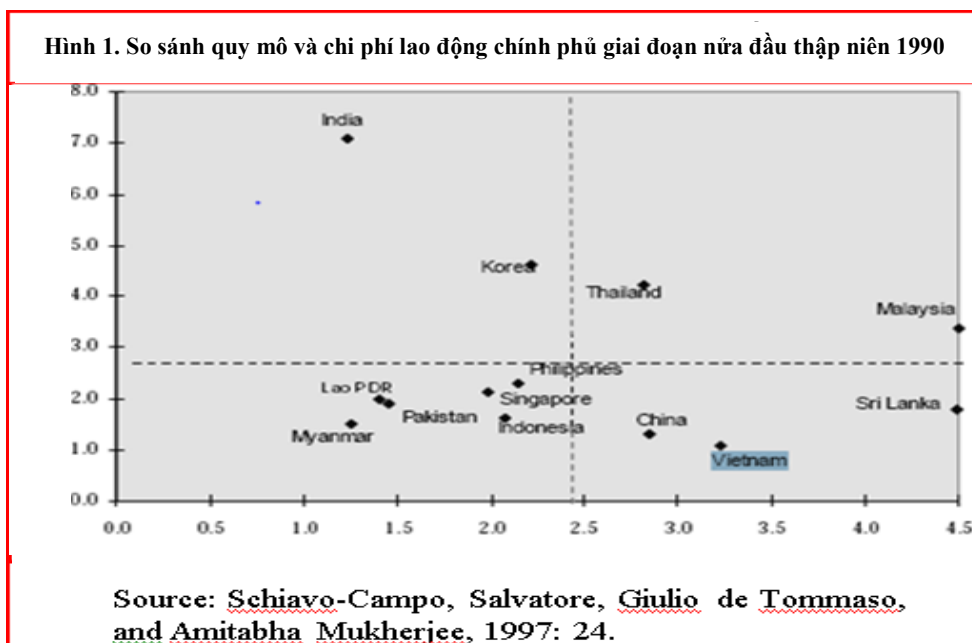
Chương trình Tổng thể CCHC không đề cập tới các biện pháp cải tiến quản lý nguồn thu, mà việc đó được điều chỉnh bởi các quyết định khác. Liên quan đến quy mô và chi phí của khu vực dịch vụ hành chính công, Chương trình Tổng thể CCHC vạch ra những mục tiêu dưới đây phải hoàn thành trong năm 2005, với Ban Tổ chức Cán Bộ Chính phủ (sau này trở thành Bộ Nội vụ) là cơ quan chủ trì:

- “Hệ thống lương cán bộ công chức sẽ được cải cách một cách cơ bản theo Nghị quyết Đại hội Đảng Lần thứ 9.
- Đến cuối năm 2002, dự án về cải cách tiền lương sẽ hoàn thành để có thể bắt đầu thực hiện vào năm 2003.
- Các Bộ, ngành trung ương, và Ủy ban Nhân dân tỉnh sẽ tiếp tục rà soát chức năng, nhiệm vụ quyền hạn và cơ cấu tổ chức, và thực hiện tinh giản biên chế theo Quyết định số 207/1999/QĐ-TTg ngày 25/10/1999 của Thủ tướng Chính phủ và Nghị quyết số 16/2000/NQ-Chính phủ ngày 18/10/2000.
- Xây dựng và ban hành các chính sách giải quyết đối tượng dôi dư.”

Nghiên cứu này sẽ không đi vào chi tiết những vấn đề về các cải cách tiền lương mà chỉ tập trung xem xét quá trình tăng lương, và các hàm ý đối với chính sách thu và chi ngân sách.

## So sánh với một số quốc gia

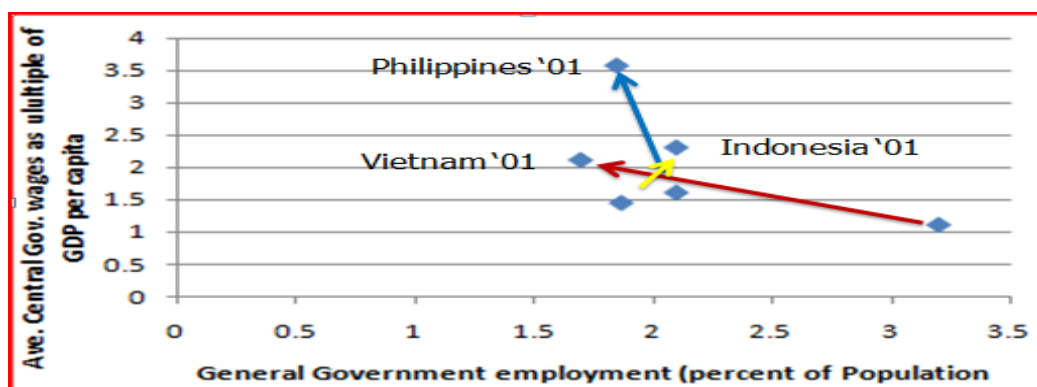
Phần này so sánh quy mô và chi phí của dịch vụ hành chính công tại Việt Nam với các nước trong khu vực. Sau đó dựa trên phần nghiên cứu được khái quát trong phần trên đưa ra gợi ý những gì Việt Nam có thể học hỏi được kinh nghiệm quốc tế.



Hình 1 cho thấy Việt Nam so sánh như thế nào với các nước trong khu vực vào đầu và giữa thập niên 1990 dựa trên hai chỉ số thường được sử dụng là: số người làm việc nói chung trong khu vực Chính phủ tính theo phần trăm của dân số, và các mức tiền lương bình quân của Chính phủ trung ương với tư cách là một hệ số nhân của GDP theo đầu người. Số liệu cho thấy trong khi quy mô đội ngũ cán bộ tương đối lớn, thì tiền lương bình quân lại ở mức thấp nhất trong khu vực tính theo phần trăm của GDP<sup>3</sup>.

Hình 2 cho thấy những thay đổi diễn ra ở Việt Nam và một số nước trong khu vực tính đến năm 2001. Việt Nam có sự sụt giảm mạnh về số người làm việc cho khu vực chính phủ tính theo phần trăm của dân số, có lẽ xuất phát từ việc vai trò của chính phủ giảm đi trong một nền kinh tế thị trường. Cũng có một sự tăng đáng kể về tiền lương tính theo phần trăm của GDP, có lẽ là một phần là do cạnh tranh tăng lên từ các doanh nghiệp tư nhân để có các kỹ năng cần có. Khuynh hướng tương tự như vậy cũng diễn ra tại Phi-lip-pin và In-đô-nê-xi-a, trừ một điều là số người làm việc trong khu vực chính phủ tăng tại In-đô-nê-xi-a. Cải cách quản lý tài chính công được phác họa trong Chương trình Tổng thể CCHC bao gồm: quản lý ngân sách theo kết quả hoạt động, khoán ngân sách cho các cơ quan hành chính, và các cơ chế tự chủ tài chính cho các cơ quan đơn vị sự nghiệp, là khá tương đồng với các mô hình cải cách quản lý tài chính công như đã bàn tới ở phần trên. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy sự thống trị bền vững của một đảng duy nhất cần tạo cho đất nước một năng lực lớn để hoạch định và duy trì các ưu tiên, qua đó để giảm thâm hụt ngân sách. Mặt khác, việc hợp nhất giới tinh hoa trong bộ máy hành chính với bên đảng tại Việt Nam (tức là tất cả cán bộ cấp cao của Chính phủ đều là đảng viên của Đảng Cộng sản Việt Nam, và Đảng cộng sản được công nhận là lực lượng lãnh đạo cải cách) có thể làm giảm các triển vọng của cải cách, do không có lực lượng độc lập nào bên ngoài Đảng và Chính phủ để thúc đẩy cải cách. Tương tự, kinh nghiệm của các nước khác cho thấy rằng các cải cách ngân sách theo kết quả hoạt động sẽ khó thực hiện bởi vì nền kinh tế tăng trưởng nhanh chóng và việc thiếu nghiêm trọng một sức ép tài chính đủ mạnh làm động lực thúc đẩy ý chí chính trị. Phần dưới đây sẽ phân tích việc thực hiện CCHC trong lĩnh vực quản lý tài chính công cho đến nay để thấy được những dự đoán đó đã được kiểm nghiệm như thế nào.

**Hình 2: Các khuynh hướng về quy mô và chi phí của số người làm việc trong khu vực chính phủ tại Việt Nam, Phi-lip-pin và In-đô-nê-xi-a đầu thập niên 1990 và trong năm 2001**



Nguồn: IMF, 2004a, Rohdewohld, Rainer, 2004. IMF, 2004b. Cơ quan Lập kế hoạch Kinh tế Thượng viện, 2005.

## Những tiến bộ đã đạt được

Phần này sẽ xem xét đến mức độ sâu rộng và bao trùm của quá trình cải cách quản lý tài chính công. Việc này sẽ bao gồm việc phân tích kết quả thực hiện Luật Ngân sách Nhà nước liên quan đến CCHC và dịch vụ hành chính công, và đánh giá thực chứng rằng những cải tiến quản lý tài chính công đã góp phần nâng cao kết quả hoạt động của khu vực hành chính sự nghiệp. Phần này cũng sẽ xem xét đến việc đánh giá nội bộ giữa kỳ cho thấy những gì và tiến bộ đích thực đạt được là gì.

## Các khuynh hướng về quy mô và chi phí của dịch vụ hành chính công và trong thu nhập của Chính phủ, tính từ năm 2001

Bước đầu tiên là xem xét những thay đổi về quy mô và chi phí của nền công vụ kể từ năm 2001. Chương trình Tổng thể CCHC đã thông qua mục tiêu cắt giảm 15% biên chế, dựa trên một Nghị định của Thủ tướng Chính phủ và một Nghị quyết của Hội nghị Ban chấp hành Trung ương Lần thứ 7 của Đảng. Trong đó cũng có kêu gọi cải tiến và hợp lý hóa tiền lương. Mặc dù Chương trình Tổng thể CCHC không nêu rõ liệu hai cuộc cải cách này có dẫn đến một sự thay đổi đích thực về chi phí của khu vực dịch vụ hành chính công hay không, nhưng báo cáo đánh giá chi tiêu công (PER) được công bố ngay trước đó nêu rõ mục tiêu tăng tỷ trọng thu ngân sách trong GDP (World Bank, 2000: i). Những kết quả về quy mô của dịch vụ hành chính công trong giai đoạn 2001-2006 được trình bày trong Hình 3. Quy mô tổng thể của đội ngũ cán bộ công chức trong giai đoạn này đã tăng 37%, với sự gia tăng lớn nhất ở mức 45% trong khu vực sự nghiệp. Như vậy, chỉ tiêu giảm biên chế 15% đã không đạt được. Số liệu về tiền công và tiền lương được trình bày trong Hình 4.

**Hình 3: Quy mô của dịch vụ hành chính công, 2001-2006**

Phân loại	2001	2006	% thay đổi
<b>Tổng (không tính cán bộ công chức xã)</b>	<b>1.300.000</b>	<b>1.778.734</b>	<b>37%</b>
Trong đó:			
<b>Cán bộ nhân viên sự nghiệp công</b>	<b>990.000</b>	<b>1.434.660</b>	<b>45%</b>
<b>Cán bộ công chức trong các cơ quan Nhà nước (từ cấp huyện trở lên đến cấp trung ương)</b>	<b>240.000</b>	<b>344.074</b>	<b>43%</b>
- trong các cơ quan Chính phủ		237.654	
- trong Văn phòng Quốc hội		467	
- trong Văn phòng Chủ tịch nước		86	
- trong Tòa án Nhân dân		12.024	
- trong Viện Kiểm sát Nhân dân		11.840	
- trong các cơ quan Đảng và đoàn thể – là những người thuộc diện quản lý của ban Tổ chức Trung ương	70.000	82.003	17%
<b>Cán bộ công chức xã</b>		<b>192.438</b>	

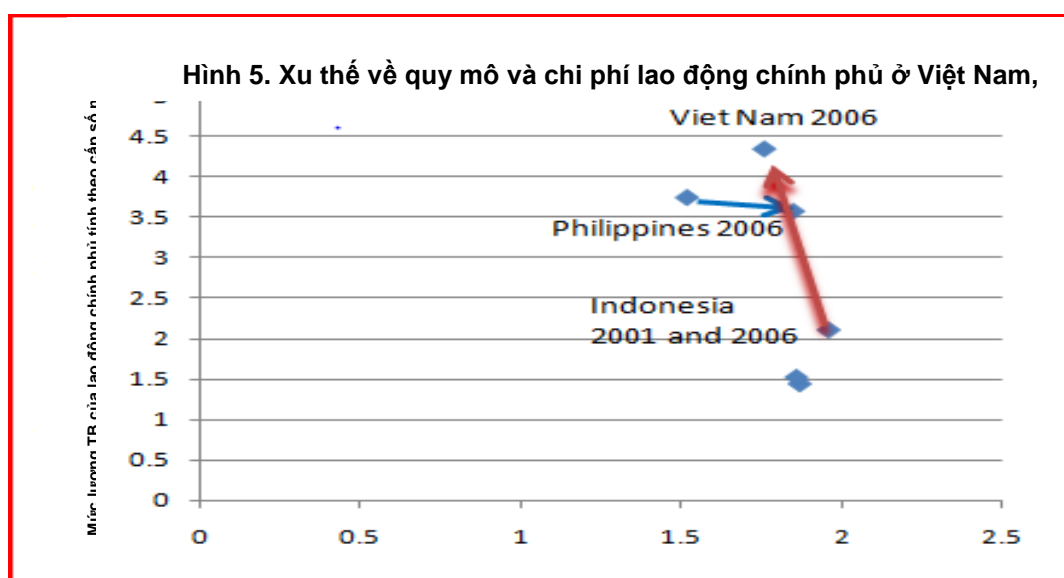
Nguồn: ADB, 2001 và số liệu do Bộ Nội vụ cung cấp. Cán bộ công chức xã không được coi là một bộ phận của dịch vụ hành chính công trong năm 2001, cho nên số liệu về quy mô không có.

**Hình 4: Tiền công trung bình trong khu vực Chính phủ tại Việt Nam, 2001-2006**

Thể loại	2001	2006	% thay đổi
Tiền công trung bình \$	863	3172	368%
GDP theo đầu người \$	410	731	178%
Tiền công với tư cách là hệ số nhân của GDP theo đầu người	2,105	4,339	206%
Nguồn: Các báo cáo Điều IV của IMF			

Có thể nhận thấy một sự cải tiến đáng kể về tiền lương, tiền công, trong đó tiền công trung bình đã tăng gấp hơn 3,5 lần, và nhiều hơn gấp hai lần so với hệ số nhân của thu nhập GDP theo đầu người.

Hình 5 xem xét đến xu hướng về quy mô và chi phí của dịch vụ hành chính công trong giai đoạn này, có so sánh với hai quốc gia khác trong khu vực. Có thể nhận thấy rõ ràng là so với tổng dân số, quy mô khu vực dịch vụ hành chính công của Việt Nam chưa có dấu hiệu thu nhỏ lại, và hiện ở mức thấp hơn Phi-lip-pin (là nước tăng một cách tỷ lệ thuận) và In-đô-nê-xi-a (là nước vẫn giữ nguyên)<sup>4</sup>. Tiền công với tư cách là phần trăm của GDP theo đầu người ở Việt Nam hiện cao hơn so với hai nước kia<sup>5</sup>. Hình 6 cho thấy các xu hướng ngân sách tổng thể kể từ năm 2001. Việt Nam thành công trong việc hạn chế đã suy giảm thu ngân sách trước đây, qua đó làm tăng tỷ trọng các khoản thu và viện trợ trong GDP từ dưới 22% lên tới trên 27 %, giảm bớt mức thâm hụt ngân sách từ 5% GDP xuống còn dưới 4%. Khoảng 2/5 số tăng thu ngân sách có được nhờ thu nhập từ dầu lửa. Hình 7 cho thấy các xu hướng thu nhập một cách chi tiết hơn, theo đó có một sự gia tăng lớn trong tỷ trọng thuế giá trị gia tăng (VAT) và thuế thu nhập doanh nghiệp (được thúc đẩy bởi doanh thu từ dầu lửa), tăng từ 52 lên 71% tổng thuế thu được trong giai đoạn 2001-2008. Cũng có một sự sụt giảm về tỷ trọng của thuế thương mại mậu dịch trong giai đoạn này, chủ yếu là do các cam kết WTO và Hiệp định Thương mại Song phương Việt-Mỹ.

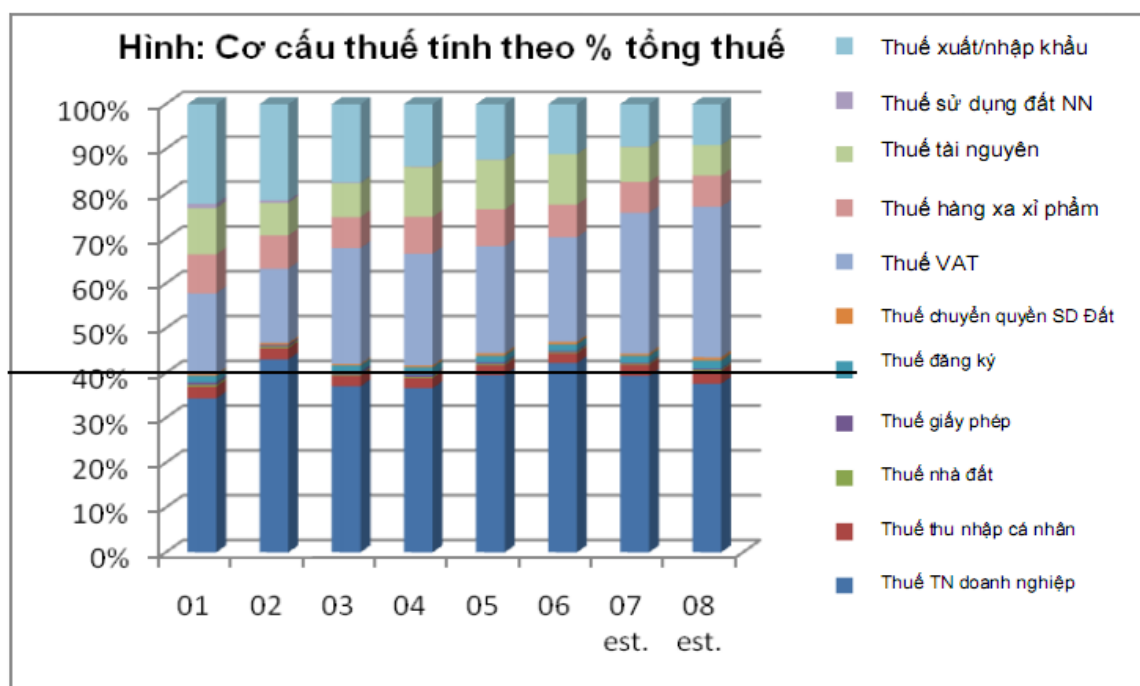


**Hình 6: Cơ cấu của Ngân sách**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
						Sơ bộ
	<b>% GDP</b>					
<b>Tổng thu ngân sách và viện trợ không hoàn lại</b>	21.6	22.7	24.9	26.7	25.9	27.1
Thu từ dầu khí	7.4	6.8	7.0	7.9	8.7	9.7
Thu từ các nguồn khác	13.8	15.5	17.4	18.4	16.8	17.1
<b>Tổng chi ngân sách</b>	24.4	24.2	26.1	25.8	27.0	27.4
Chi thường xuyên	16.0	15.7	16.7	16.9	18.5	18.6
Tiền lương, tiền công	3.6	3.4	3.7	4.8	7.7	7.8
Chi thường xuyên khác	11.5	11.3	11.9	11.1	9.9	10.8
Chi đầu tư	8.4	8.4	9.4	8.9	8.6	8.8
<b>Cân đối ngân sách chính thức</b>	-2.8	-1.4	-1.2	0.9	-1.2	-0.3
<b>Chi tiêu ngoài ngân sách</b>	2.2	3.3	5.2	3.7	4.7	3.5
Cho vay rộng (kể cả NHPTVN)	2.2	2.4	3.2	2.4	2.7	2.1
Chi đầu tư ngoài ngân sách	0.0	0.9	2.0	1.3	2.0	1.3
<b>Cân đối ngân sách tổng thể</b>	-5.0	-4.7	-6.4	-2.8	-5.9	-3.8
<b>Cân đối ngân sách không tính đến dầu khí</b>	-12.4	-11.5	-13.5	-10.7	-14.6	-13.5

Nguồn: BTC và tính toán của chuyên gia IMF

**Hình 7: Các khuynh hướng trong thu nhập của Chính phủ, 2001-2008**



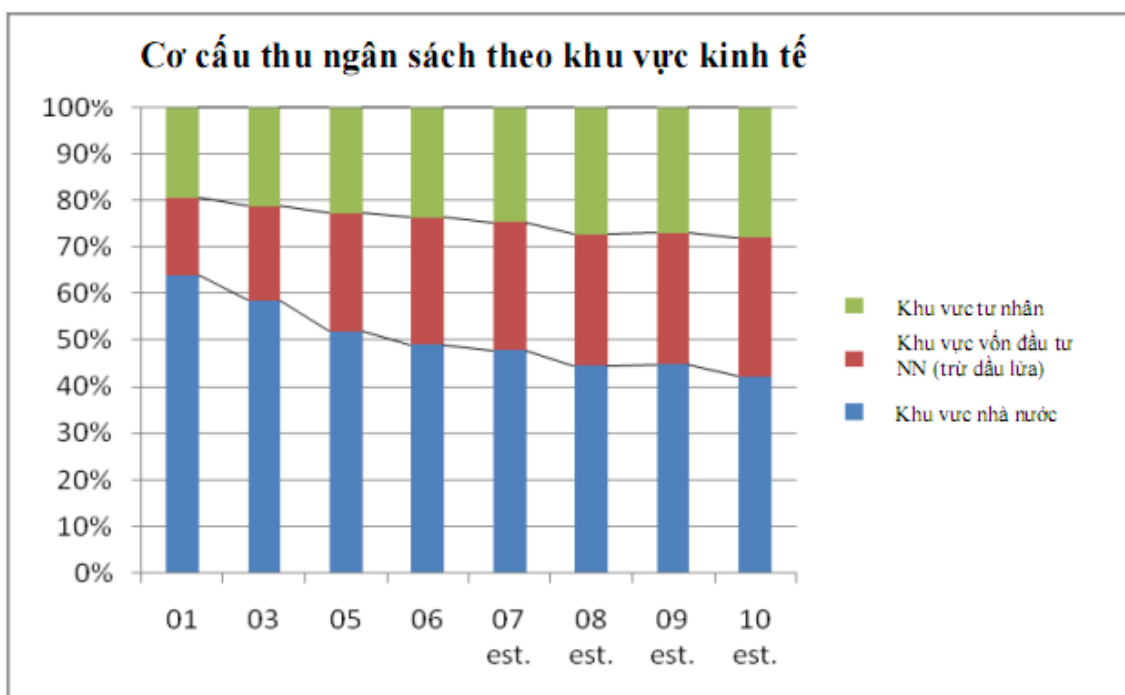
Nguồn: Số liệu công bố ngân sách của Bộ Tài chính 2001-2008.

Việc phân tích số thu thuế theo khu vực kinh tế cho thấy một khuynh hướng rõ ràng của việc giảm đóng góp từ các doanh nghiệp Nhà nước trong khi đóng góp của các doanh nghiệp không thuộc Nhà nước lại trên đà tăng lên. Theo đó, trong thập niên này, thuế thu được từ các doanh nghiệp Nhà nước giảm 20% (từ 64% trong năm 2001 xuống còn 44% trong năm 2010) trong khi cùng thời gian này, thu từ các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (không kể thu nhập từ dầu lửa) và doanh nghiệp tư nhân tăng lần lượt từ 16% và 19% lên tới 28% và 27% (xem Hình 8).

Mặc dù tỷ trọng thu từ thuế VAT và thuế thu nhập doanh nghiệp trong tổng số thu từ thuế ngày càng tăng, cũng cần lưu ý rằng các thủ tục thu những loại thuế này hiện vẫn còn rườm rà. Một công ty quy mô trung bình tại Việt Nam phải mất đến 650 giờ đồng hồ mỗi năm để trả thuế VAT và thuế thu nhập doanh nghiệp – xếp hàng thứ 128 trên 178 nước. Mặc dù một cách tương đối đa số người đóng thuế tại thành phố Hồ Chí Minh có cảm nhận là các thủ tục khai thuế là phù hợp thì có tới 45% số người lại tin rằng các thủ tục hiện còn “phức tạp” (nghĩa là còn bất hợp lý), như được miêu tả trong Hình 8. Mặt khác, một phía của sự tiến bộ cho thấy rằng chỉ có 45% các doanh nghiệp cho biết họ cần phải điều đình với các cán bộ thu thuế địa phương, giảm xuống từ mức 75% trong năm 2005 (Sáng kiến Cạnh tranh Việt Nam, 2007).

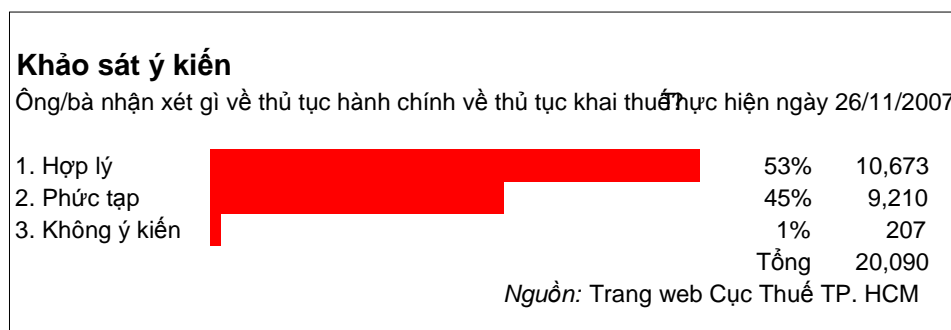


**Hình 8: Cơ cấu thu ngân sách theo các khu vực kinh tế**



Nguồn: Số liệu công bố ngân sách của Bộ Tài chính 2001-2008. Dự toán 2009-10 từ Công bố khuôn khổ chi tiêu trung hạn (MTEF)

**Hình 9: Điều tra dư luận của Cục thuế Thành phố Hồ Chí Minh về cảm nhận đối với các thủ tục khai thuế**



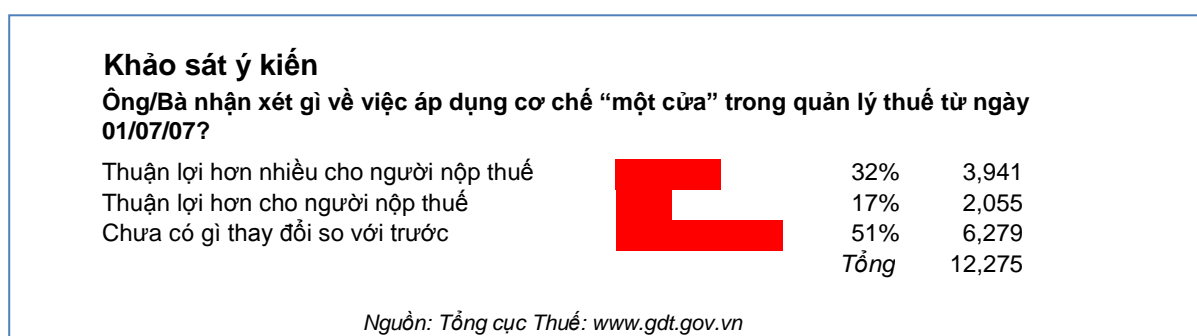
Luật Quản lý Thuế, có hiệu lực từ ngày 1/7/2007, là một cải cách quan trọng trong việc hiện đại hóa quản lý thuế tại Việt Nam. Luật này đã “làm rõ vai trò và trách nhiệm của những người đóng thuế và của các cơ quan thu thuế, bao gồm các quy định chung về kê khai thuế, đóng thuế, hoàn thuế, công tác quản lý thông tin của cơ quan thuế, thanh tra và cơ chế giải quyết khiếu nại”. Quả thực, thậm chí trước khi ban hành luật này, những cải cách khác đã mang lại sự cải tiến trong công tác quản lý thuế. Bên cạnh những cải cách khác, cơ chế tự đánh giá thuế và mô hình dịch vụ một cửa đã được áp dụng rộng rãi từ ngày 1/7/2007 sau khi đã tiến hành áp dụng thí điểm tại một số địa phương. Điều này đã được phản ánh bằng sự ghi nhận tích cực của giới doanh nghiệp như đã được đề cập trong báo cáo của Ngân hàng Thế giới (2008d).

Mặc dù việc thực thi những cải cách – như việc áp dụng cơ chế một cửa trong quản lý thuế được thừa nhận là sẽ giúp đơn giản hóa quy trình thu nộp thuế, và vì thế giảm bớt chi phí

thời gian và chi phí cơ hội cho cơ quan thuế (và cả người đóng thuế nữa), thì các kết quả đạt được trên thực tế, được đo lường bởi cảm nhận của những người tham gia trả lời trong các cuộc điều tra dư luận do Tổng cục Thuế tiến hành cho thấy rằng còn nhiều vấn đề cần tiếp tục giải quyết, với 51% người tham gia điều tra cho rằng việc áp dụng dịch vụ một cửa không mang lại thay đổi nào trong công tác quản lý thuế (xem Hình 10). Điều thú vị là một cuộc điều tra tương tự do Cục Thuế Thành phố HCM tiến hành lại cho thấy một mức độ cảm nhận tích cực hơn nhiều với chỉ có 11% người tham gia điều tra có trả lời cho rằng tình hình không có gì thay đổi (xem Hình 11).

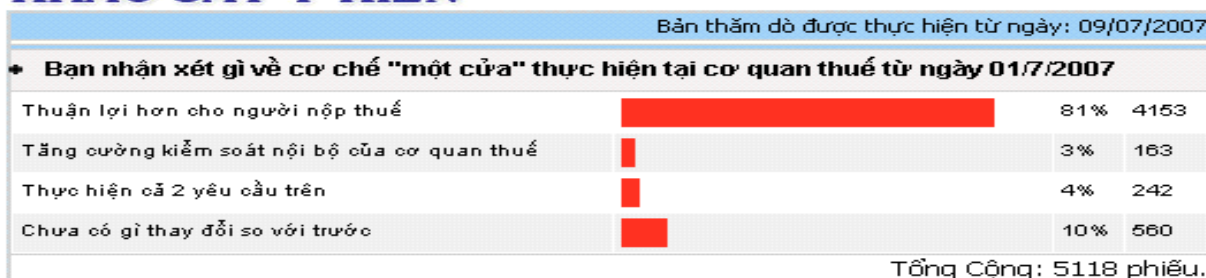
Có những yếu kém đáng kể và có tính hệ thống trong quản lý thuế. Mặc dù có một chiến lược cải cách thuế, nhưng vẫn thiếu một tầm nhìn dài hạn với mục tiêu chiến lược rõ ràng đối với Hải Quan Việt Nam. Hải quan vẫn còn là “thiếu nhạy bén, thiếu nhất quán và dễ bị tham nhũng”. Quản lý thuế vì vậy được đánh giá là “mức độ tuân thủ thấp và dễ bị tham nhũng”.

**Hình 10: Điều tra dư luận của Tổng cục Thuế về cảm nhận về dịch vụ một cửa đối với quản lý thuế**



**Hình 11: Điều tra dư luận của Cục Thuế Thành phố HCM về cảm nhận về dịch vụ một cửa đối với quản lý thuế**

## KHẢO SÁT Ý KIẾN



*Nguồn: Trang web Cục Thuế TP HCM: www.hcmtax.gov.vn*

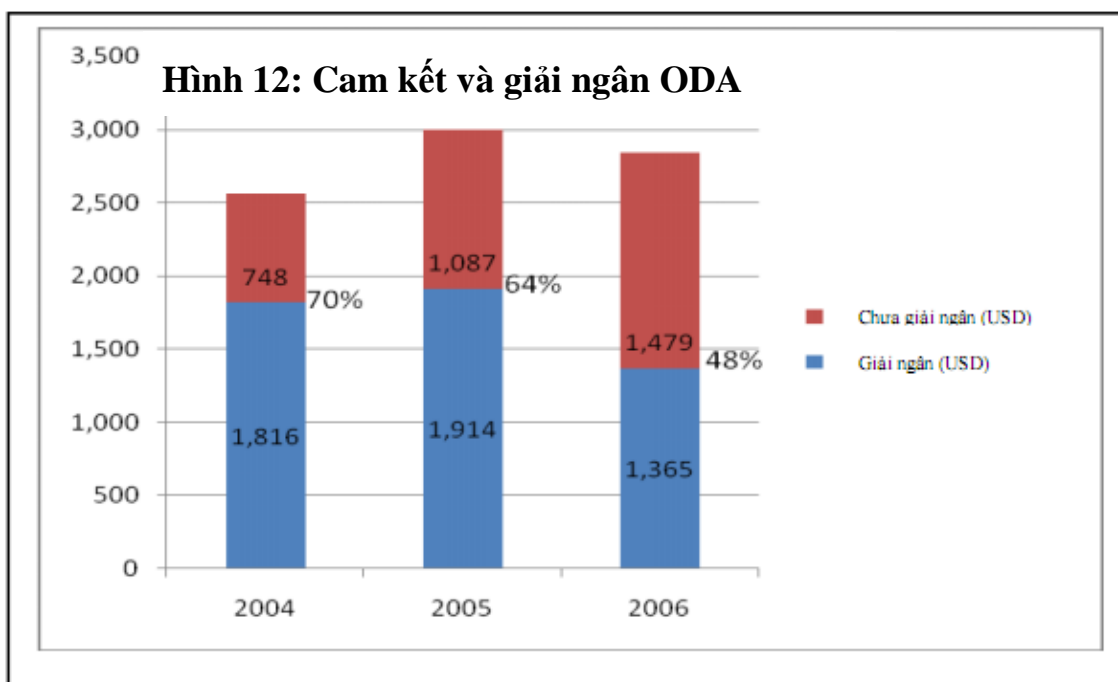
Điều này có thể được giải thích bằng một thực tế là môi trường kinh doanh đã trở nên thuận lợi và bình đẳng hơn trước kia với mức độ bảo hộ doanh nghiệp Nhà nước thấp hơn và một môi trường cạnh tranh lành mạnh hơn đối với các khu vực kinh doanh ngoài Nhà nước. Một cải cách có tính chất cốt lõi đóng góp vào kết quả này là Luật Doanh nghiệp 2000, sau đó đã được sửa đổi bổ sung để trở thành Luật Đầu tư chung và Luật Doanh nghiệp thống nhất năm 2005.

Là một nước đang phát triển, Việt Nam nhận được sự hỗ trợ đáng kể từ cộng đồng quốc tế. Hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) đóng một vai trò quan trọng trong sự phát triển của Việt Nam, đặc biệt về xóa đói giảm nghèo. Các cam kết ODA và các đợt giải ngân đã tăng lên mạnh mẽ và đóng góp một tỷ trọng quan trọng trong ngân sách quốc gia, tương ứng đạt 4,5 tỷ và 1,8 tỷ USD trong năm 2006, tăng lần lượt từ mức 3,4 tỷ và 1,65 tỷ USD trong năm 2004 (song lại giảm nếu xét về tỷ lệ phần trăm trong tổng thể ngân sách quốc gia – trong

giai đoạn 2004-2006, ODA cam kết giảm từ 27% xuống còn 25% và mức độ giải ngân giảm từ 13% xuống còn 10%<sup>6</sup>. Đã có nhiều nỗ lực nhằm cải cách phương thức cung cấp, tiếp nhận, giải ngân và quản lý ODA. Những hành động cụ thể nhằm đưa những nội dung trong Tuyên bố Pa-ri về Hiệu quả Viện trợ vào Tuyên bố Hà Nội đã đạt được những kết quả bước đầu nhưng rất quan trọng, mặc dù còn nhiều thách thức phía trước trong việc hài hòa hóa các biện pháp thực hành của Chính phủ và các nhà tài trợ.

Các số liệu sẵn có cho thấy tỷ lệ giải ngân không tăng như mong muốn; quả thực, tỷ lệ này đã giảm từ 70% trong năm 2004 xuống còn 48% trong năm 2006 (xem Hình 12) mang lại kết quả là một khối lượng lớn tiền không được giải ngân bao gồm các khoản vay ưu đãi từ các quốc gia và các tổ chức tài chính quốc tế mà Việt Nam phải trả lãi. Các thủ tục hành chính công phức tạp và rườm rà đặc biệt trong lĩnh vực đầu tư, giải phóng mặt bằng và đền bù là một số nguyên nhân của tình trạng tỷ lệ giải ngân thấp ở Việt Nam.

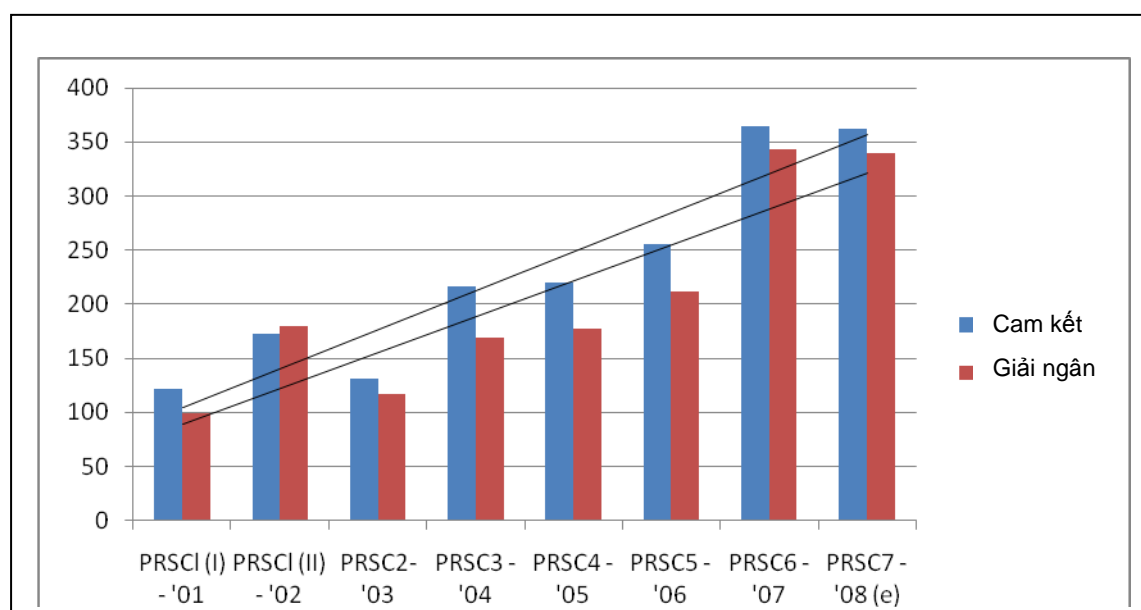
Trước một thực tế là Việt Nam dự kiến sẽ đạt địa vị một nước có thu nhập bậc trung vào năm 2009 với GDP theo đầu người dự báo là 1.080 USD, thì cánh cửa cơ hội để tiếp nhận ODA dưới hình thức viện trợ không hoàn lại và các khoản vay ưu đãi đang đóng lại. Thách thức đặt ra đối với công tác quản lý tài chính công trước tình hình này sẽ là các khoản vay ưu đãi và các khoản viện trợ không hoàn lại bắt đầu giảm đi, Chính phủ sẽ cần phải tìm các nguồn thay thế khác để tài trợ cho phát triển hạ tầng cơ sở và các ưu tiên khác. Việt Nam sẽ cần tham gia nhiều hơn nữa với các nguồn tài chính phi truyền thống bao gồm các thị trường vốn tư nhân, quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân, và các khoản vay phi ưu đãi. Quá trình này sẽ không xảy ra một cách tự động sau khi Việt Nam đã đạt được địa vị một nước có thu nhập bậc trung; một nghiên cứu mới đây chỉ cho thấy rằng “bất chấp việc Việt Nam tiếp cận với địa vị một nước có thu nhập bậc trung, hỗ trợ của nhà tài trợ có thể vẫn tăng lên trong những năm tới” và “khối lượng của những khoản viện trợ không hoàn lại sẽ vẫn ổn định trong một tương lai không xa, nhưng khối lượng của các khoản vay có thể tăng lên, trước khi quay trở về mức hiện tại trong nửa đầu của thập niên tiếp theo”. Chính vì vậy cho nên, việc tối đa hóa tính hiệu quả của viện trợ là điều hết sức quan trọng và việc tăng tỷ lệ giải ngân trở thành một ưu tiên. Dường như có một mức độ cam kết chính trị cao trong cải cách và đơn giản hóa thủ tục hành chính, nhưng các kết quả cho đến nay vẫn còn hạn chế.



Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2008a

Trong những năm gần đây, các đối tác phát triển đã thử nghiệm một số phương thức viện trợ mới. Hỗ trợ ngân sách, các phương pháp tiếp cận dựa trên chương trình và toàn ngành là những sáng kiến trong số các sáng kiến cụ thể và chủ chốt mà các đối tác phát triển và Chính phủ Việt Nam đã và đang thực hiện. Những phương pháp tiếp cận này có nghĩa là sự chuyển dịch từ phương pháp tiếp cận dựa trên dự án theo truyền thống với các hệ thống và các thủ tục tương ứng làm tổn hại đến quyền sở hữu và tính bền vững của hỗ trợ. Sử dụng và xây dựng trên cơ sở những hệ thống và quy trình hiện tại, đặc biệt dưới hình thức hỗ trợ ngân sách (trong đó đóng góp tài chính của nhà tài trợ được rót trực tiếp thông qua các hệ thống ngân sách của Chính phủ) làm tăng đáng kể các tỷ lệ giải ngân như minh họa trong Hình dưới đây. Theo đó, trong giai đoạn 2004-2006, tỷ lệ giải ngân trung bình cho chương trình Tín dụng Chiến lược Giảm nghèo (PRSC) là 81% trong khi ODA tổng thể là 60%<sup>7</sup>. Cần có các nỗ lực củng cố các hình thức hỗ trợ ngân sách khác nhau (nhằm vào giáo dục và Chương trình 135, và nói chung cho Tín dụng Chiến lược Giảm nghèo) nhằm mục đích học hỏi thông qua kinh nghiệm thực tiễn, cung cấp thông tin cho việc thiết kế các can thiệp và sáng kiến hỗ trợ kỹ thuật để tăng cường hơn nữa các hệ thống của Chính phủ bao gồm, nhưng không hạn chế, các hệ thống ngân sách và hành chính.

**Hình 12a: Cam kết Tín dụng Chiến lược Giảm nghèo (PRSC) so với giải ngân**



Nguồn: Ngân hàng Thế giới, 2008e

## Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002

Hòn đá tảng trong cải cách quản lý tài chính công tại Việt Nam là việc sửa đổi Luật Ngân sách Nhà nước được Quốc hội thông qua trong tháng 12 năm 2002 và có hiệu lực vào tháng Giêng năm 2004. Luật này lần đầu tiên đã đưa ra một khuôn khổ toàn diện tổng thể và lồng ghép đối với việc quản lý ngân sách Nhà nước, có tính đến các bài học thu được trong việc thực hiện Luật Ngân sách năm 1996, và những nhu cầu cần có một hệ thống quản lý ngân sách Nhà nước phù hợp với kinh tế thị trường.

Luật ngân sách sửa đổi này, được hỗ trợ bởi các văn bản quy phạm pháp luật khác, đã được ban hành bởi Quốc hội<sup>8</sup>, Chính phủ và các Bộ ngành trung ương, đã tăng cường nền tảng pháp lý cho quản lý ngân sách Nhà nước và có tác động đối với cách thức mà các đơn vị chi tiêu, bao gồm cả những đơn vị có các chức năng hành chính, thực thi nhiệm vụ và

cung cấp dịch vụ của mình. Bốn khía cạnh được coi là những công cụ và nền tảng quan trọng nhất mà Luật Ngân sách Nhà nước mang lại, bao gồm: thúc đẩy phân cấp, tăng cường minh bạch và trách nhiệm giải trình, tăng cường hợp lý hóa và tinh giản hành chính, và phi quốc hữu hóa các dịch vụ và các chức năng mà vốn từ trước đến nay vẫn do các cơ quan Nhà nước cung cấp và thực hiện.

### **Tăng cường phân cấp**

Luật Ngân sách Nhà nước đã có một bước đi táo bạo trong việc thúc đẩy phân cấp về tài chính cho các cơ quan hành pháp và lập pháp địa phương. Hội đồng Nhân dân tỉnh được trao quyền tự chủ ngân sách lớn hơn so với trường hợp của Luật Ngân sách 1996, và trách nhiệm giải trình đối với các cơ quan dân cử đã được tăng cường ở cả cấp trung ương và địa phương. Hệ thống ngân sách Việt Nam được khắc họa bằng một kiến trúc ngân sách Nhà nước bốn cấp trong đó ngân sách cấp dưới được lồng vào ngân sách của cấp trên theo mô hình kiểu búp bê ma-tơ-rút-sơ-ka - theo đó xã báo cáo lên huyện, huyện báo cáo lên tỉnh và tỉnh báo cáo lên trung ương. Luật sửa đổi đã quy định rõ ràng hơn nhiều về phân định vai trò và trách nhiệm cho cả trung ương và chính quyền địa phương trong hoạt động quản lý ngân sách Nhà nước. Các cơ quan dân cử địa phương đã được trao quyền tự chủ và tiếng nói nhiều hơn trong việc quản lý ngân sách địa phương, bao gồm thẩm quyền đối với khoản thu của địa phương. Chính quyền địa phương cũng được phép huy động các nguồn lực phục vụ phát triển kinh tế xã hội đáp ứng nhu cầu của địa phương. Thẩm quyền của chính quyền địa phương tăng lên theo Luật Ngân sách Nhà nước còn được tăng cường hơn nữa nhờ Luật Tổ chức HĐND và UBND được thông qua năm 2003, luật này đã quy định rõ hơn nữa về chức năng, và tăng cường vai trò của UBND trong việc xây dựng dự toán ngân sách trình HĐND cùng cấp phê chuẩn.

Cùng với các lĩnh vực chính sách khác (lập kế hoạch và đầu tư phát triển, đất đai, tài nguyên thiên nhiên, doanh nghiệp Nhà nước, cơ cấu tổ chức và biên chế), ngân sách Nhà nước và các hoạt động của chính quyền/ hành chính và các dịch vụ công đã được hưởng lợi từ quá trình phân cấp. Các HĐND được quyền chủ động hơn trong việc sử dụng ngân sách địa phương, bao gồm cả việc phân bổ ngân sách và các quyền được vay mượn để đáp ứng các nhu cầu phát triển của địa phương. Đồng thời, các trường học và bệnh viện địa phương có quyền kiểm soát tốt hơn đối với ngân sách hoạt động được giao mà không phải xin phép từ các cơ quan cấp trên.

### **Tăng cường minh bạch và trách nhiệm giải trình**

35. Xây dựng trên các sáng kiến nhằm tăng cường minh bạch và trách nhiệm giải trình của các đơn vị sử dụng ngân sách, Luật Ngân sách Nhà nước và các văn bản hướng dẫn đã mở đường cho việc tăng cường những phương diện này. Số liệu ngân sách tổng hợp quốc gia được công bố công khai trên website của Bộ Tài chính. Ngân sách xã cũng được công bố công khai thông qua các bảng tin niêm yết tại Văn phòng Trụ sở Xã. Tuy nhiên, ngân sách của cấp tỉnh và huyện có ít tiến bộ hơn xét về phương diện này. Việc chuyển dòng báo cáo của Kiểm toán Nhà nước từ phía Chính phủ sang cho Quốc hội là một diễn biến tích tích cực trong việc tăng cường kiểm tra và cân đối.

Việc thực hiện các sáng kiến cải cách nhằm làm cho các đơn vị chi tiêu (bao gồm cả các cơ quan hành chính Nhà nước lẫn các đơn vị sự nghiệp) trở nên minh bạch hơn và có trách nhiệm giải trình hơn đã mang lại các kết quả quan trọng. Quyền được có thông tin về ngân sách đã được công nhận, mặc dù theo cách không hẳn đã công khai, điều đó đã tạo cho người dân và công chúng có thể tiếp cận được những thông tin về hoạt động và các tình hình tài chính của các cơ quan Nhà nước. Về nguyên tắc điều này sẽ tạo sức ép đối với những cơ quan này phải hoạt động tốt hơn. Trên thực tế, việc thừa nhận đầy đủ, và quan trọng hơn nữa là việc thực thi quyền hợp pháp này, vẫn chưa là hiện thực, một phần là bởi vì thiếu nhận thức của công dân, và thiếu năng lực thực thi quyền này một cách hiệu quả.

Điều này đi đôi với một thực tế là môi trường dân sự mà tại đó công dân được trao quyền để thực thi các quyền của họ vẫn còn tương đối yếu tại Việt Nam. Chính phủ, đặc biệt là các chính quyền địa phương, dường như cất trữ nhiều hơn là chia sẻ thông tin về ngân sách một cách tích cực. Điều này được chứng minh bằng việc công bố các số liệu ngân sách tổng hợp ở mức độ cao tại cấp trung ương, trong khi đó tại các cấp tỉnh và huyện ngay cả việc công bố số liệu hạn chế như vậy vẫn chưa phổ biến.

## Tăng cường hợp lý hóa và tinh giản bộ máy hành chính

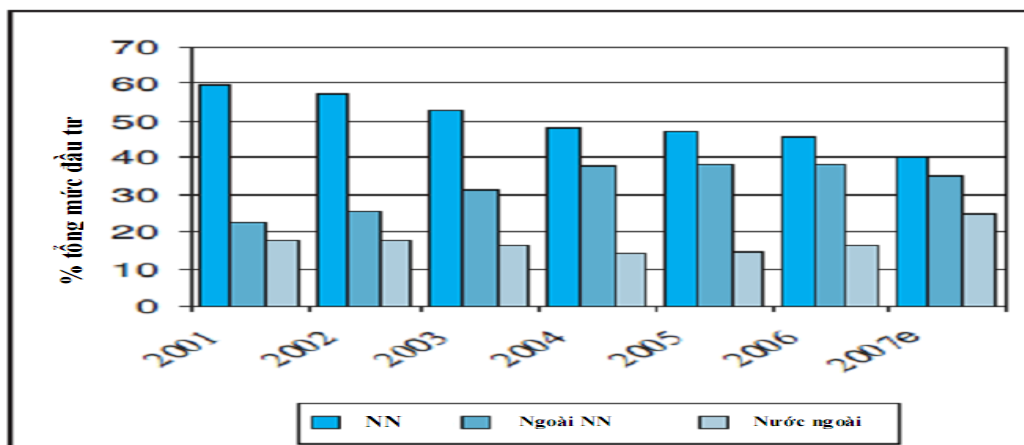
Luật Ngân sách Nhà nước đã tiến hành các bước để hợp lý hóa hơn nữa các chức năng hành chính giữa các cơ quan trung ương tham gia vào việc quản lý ngân sách Nhà nước, đặc biệt là Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Có một lịch biểu rõ ràng về ngân sách và tài chính với các thời hạn cho việc hoàn thành các nhiệm vụ trong quy trình ngân sách. Bộ Tài chính là cơ quan chủ trì về lập ngân sách đối với chi thường xuyên với hệ thống kho bạc Nhà nước cấp dưới chịu trách nhiệm đối với việc thực hiện ngân sách, các cơ quan quản lý thuế và hải quan chịu trách nhiệm thu thuế tại cấp trung ương. Bộ Kế hoạch Đầu tư là cơ quan chủ trì về lập ngân sách đầu tư và các dự án đầu tư công.

## Phi quốc hữu hóa các dịch vụ và các chức năng mà vốn từ trước tới nay đều do các cơ quan Nhà nước đảm nhiệm

Thông qua cơ chế xã hội hóa, được hỗ trợ bởi khuôn khổ ngân sách, các nguồn lực từ khu vực ngoài Nhà nước đã được huy động cho quá trình phát triển cần nhiều vốn đầu tư, giảm bớt gánh nặng cho ngân sách Nhà nước. Một số tỉnh (như thành phố HCM) đã thiết lập được Quỹ Phát triển Hạ tầng Cơ sở để huy động nguồn lực cho việc phát triển hạ tầng cơ sở. Hình 12b cho thấy sự đóng góp tăng lên của các nguồn ngoài Nhà nước. Theo đó, tỷ lệ các đóng góp của khu vực ngoài Nhà nước cho đầu tư đã tăng từ khoảng 39% trong năm 2001 lên tới khoảng 60% trong năm 2007.

Việc thực hiện Luật Ngân sách Nhà nước thông qua bốn công cụ và nền tảng như đã được bàn tới ở trên đã đạt được một số kết quả bước đầu song có ý nghĩa quan trọng góp phần vào việc thực hiện Chương trình Tổng thể CCHC. Luật Ngân sách Nhà nước với kỷ cương về tài khóa và các biện pháp khuyến khích tài chính và ngân sách đã giúp thúc đẩy cải cách công vụ tiến lên phía trước với các chính sách tiền lương đối với công chức gần sát hơn với các phương án thị trường. Tiền lương tốt hơn, mặc dù còn xa mới hoàn thiện, giúp khuyến khích động viên cán bộ nhân viên và đến lượt mình làm tăng cường kết quả hoạt động của các chương trình cải cách quản lý tài chính công.

**Hình 12b: Các tỷ lệ đầu tư chính**



Nguồn: Tổng cục Thống kê như đã được Ngân hàng Thế giới trích dẫn, 2008f.

## Tăng cường tính linh hoạt đối với các cơ quan hành chính và các đơn vị sự nghiệp

Liên quan tới CCHC và Luật Ngân sách Nhà nước, hai công cụ chính sách quan trọng đang được thực hiện đã có các tác động quan trọng đối với việc thực hiện dịch vụ hành chính công, đó là: Nghị định 130/2006 điều tiết các cơ quan hành chính công và Nghị định 43/2005<sup>5</sup> nhằm vào các đơn vị sự nghiệp. Những nghị định này nhằm tăng cường tính tự chủ và trách nhiệm giải trình tài chính đối với các đơn vị sử dụng ngân sách và tách các đơn vị chức năng – tách chức năng hành chính đơn thuần ra khỏi các chức năng cung cấp dịch vụ. Chắc chắn đây là một hướng đi đúng đắn để tiến hành phương pháp thí điểm và thử nghiệm thận trọng tại một số địa phương và đơn vị.

Liên quan đến các cơ quan hành chính công, sau bốn năm tiến hành thí điểm thành công, khoán ngân sách đã được mở rộng ra 60 tỉnh thành, ba cơ quan trung ương (Bộ Lao động Thương binh Xã hội, Bộ Giao Thông Vận tải và Bộ Tài chính), và trên 1200 các cơ quan địa phương, chiếm tới trên ½ tổng số. Một số cơ quan, chính quyền đã thực hành tiết kiệm và phân tiết kiệm này thường được sử dụng để tăng lương, mặc dù không phải trong tất cả các trường hợp đều như vậy. Tuy nhiên, do lương và các định mức chi tiêu khác không được điều chỉnh đầy đủ giữa các địa phương khác nhau để tính đến các cơ cấu chi phí khác nhau, cho nên các lợi ích thu được từ cải cách này là không đồng đều. Chu kỳ cấp kinh phí ba năm theo báo cáo cũng là một vấn đề trong thời kỳ lạm phát cao, điều đó khiến cho việc thực hành tiết kiệm gặp nhiều khó khăn.

Dựa trên các kết quả đạt được của Nghị định 10/2002, Nghị định 43/2006 đã làm rõ hơn và tách các đơn vị sự nghiệp ra khỏi các chức năng khác trong các cơ quan hành chính. Nghị định này đã trao quyền tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp trong các lĩnh vực biên chế, thực hiện các nhiệm vụ được giao, và quản lý tài chính. Các đơn vị sự nghiệp hiện nay được phép lập ngân sách và vay mượn từ các nguồn khác (với những giới hạn và điều kiện nhất định), tận dụng những nguồn lực hiện có. Cần lưu ý là việc cho phép các đơn vị sự nghiệp huy động từ các nguồn khác đã tạo cho các đơn vị sự nghiệp quyền chủ động hơn trong việc lập kế hoạch linh hoạt để thực hiện các nhiệm vụ được giao. Trong năm 2008, toàn bộ 43 cơ quan trung ương đã trao quyền tự chủ tài chính cho các đơn vị sử dụng ngân sách. 23.399 đơn vị sự nghiệp tại cấp địa phương đã được trao cơ chế này – chủ yếu tại cấp tỉnh với mức độ thấp hơn tại cấp huyện.

Nghị định 43 tạo ra động cơ mạnh mẽ khiến các đơn vị sự nghiệp phải có trách nhiệm hơn trong mỗi quyết định chi tiêu của mình, bởi vì phân tiết kiệm được từ chi thường xuyên có thể giúp cán bộ nhân viên tăng thêm thu nhập. Việc thắt chặt chi thường xuyên có thể có các tác động đối với hành vi của cán bộ nhân viên do họ sẽ thận trọng hơn trong việc sử dụng các tiện ích công (ví dụ như điện năng, điện thoại). Việc quản lý các đơn vị sự nghiệp chuyển sang chú trọng nhiều hơn tới việc làm thế nào để giảm được tình trạng kém hiệu quả (ví dụ cơ cấu cán bộ và cơ cấu tổ chức).

Các đơn vị sự nghiệp có thể và giờ đã được khuyến khích để thiết lập cơ cấu tổ chức của mình sao cho tối đa hóa được tính hiệu lực và hiệu quả. Các đơn vị tổ chức hoạt động yếu kém phi hiệu quả giờ đang bị đe dọa đóng cửa, và điều đó tạo chỗ cho việc sắp xếp lại nhằm tăng cường tính hiệu lực và hiệu quả hoạt động bao gồm cả việc loại bỏ những chức năng và nhiệm vụ chồng chéo giữa các đơn vị tổ chức khác nhau. Các đơn vị sự nghiệp tích cực hơn trong việc tìm những phương án thay thế để tiến hành công việc của mình với các mức chi phí thấp hơn, ví dụ sử dụng máy vi tính và internet nhiều hơn cho trao đổi thông tin và cho công tác nghiên cứu.

Nghị định này cũng đã tạo ra những khuyến khích mạnh mẽ cho các đơn vị sự nghiệp trong việc đa dạng hóa một cách hợp pháp các hoạt động có thu của mình nhờ đó có được ngân sách thông thoáng hơn mà họ có thể sử dụng phù hợp với các quy định của pháp luật; vì

dụ, các khóa đào tạo tại chức đối với các cơ sở đào tạo, và thăm khám sức khỏe theo yêu cầu tại các bệnh viện.

Nghị định 130/2005<sup>5</sup> trao cho các cơ quan chính phủ quyền chủ động trong việc thiết kế cơ cấu tổ chức và sử dụng nguồn nhân lực của mình để đáp ứng các nhu cầu và vai trò của đơn vị mà không phải phụ thuộc quá nhiều vào việc cho phép của các cơ quan cấp trên. Đến năm 2008, tại cấp trung ương, 22 trên tổng số 23 cơ quan có báo cáo cho Bộ Tài chính rằng họ đã trao quyền tự chủ tài chính cho các đơn vị sử dụng ngân sách. Tại cấp tỉnh, 44 trên tổng số 55 tỉnh đã có báo cáo Bộ Tài chính rằng họ đã trao cơ chế này cho các đơn vị chi tiêu tại cấp tỉnh, trong khi đó một số tỉnh thành như Thành phố Hồ Chí Minh và tỉnh Bình Dương đã trao quyền đó cho cấp xã<sup>9</sup>.

Các đơn vị sử dụng ngân sách có quyền tự chủ lớn hơn trong việc thực hiện các quyền hợp pháp của mình đối với ngân sách chi thường xuyên được giao. Cơ chế này cho phép đơn vị sử dụng ngân sách được linh hoạt trong việc xác định thứ tự ưu tiên những nhiệm vụ quan trọng để thực hiện các chức năng của mình. Công tác kiểm soát chi của kho bạc cũng trở nên thuận lợi nhờ cơ chế này. Các đơn vị chi tiêu không nhất thiết phải đợi xin phép các cơ quan cấp trên trong khi đó các cơ quan cấp trên không phải “can thiệp” vào công việc của cấp dưới – điều này có thể giúp hạn chế những cơ hội tìm kiếm lợi nhuận một cách không phù hợp.

Dường như có một tỷ lệ lớn các đơn vị sử dụng ngân sách có các quy định kiểm soát chi tiêu nội bộ tạo cơ sở cho cán bộ nhân viên của mình theo dõi giám sát việc chi tiêu công. Các quy định kiểm soát chi tiêu nội bộ sẽ khiến cho các đơn vị sử dụng ngân sách và cán bộ chú ý nhiều hơn tới việc sử dụng các tiện ích (ví dụ như điện năng, điện thoại) được chi trả bằng nguồn chi thường xuyên của đơn vị.

Bên cạnh các kết quả đạt được, việc thực hiện Nghị định 130/2005 cũng đặt ra một số vấn đề cần được nghiên cứu kỹ để có thêm thông tin cho việc sửa đổi và điều chỉnh mạnh mẽ hơn nhằm phát huy hết tác động của chính sách này đối với các cơ quan hành chính công.

Tiết kiệm chi tiêu chỉ là một mục tiêu phụ của Nghị định 130/2005, song đây lại là nội dung chính trong triển khai thực hiện Nghị định này. Những người được đoàn khảo sát phỏng vấn nhấn mạnh nhiều hơn vào kết quả tiết kiệm tài chính mà các cơ quan hành chính công đã nỗ lực đạt được chứ không chú trọng vào vấn đề cải tiến hoạt động cung cấp dịch vụ công.

Dường như có một sự không tương xứng giữa quyền tự chủ trong quản lý tài chính và quản lý nhân sự. Những người đứng đầu các cơ quan hành chính công khó có thể sa thải cán bộ công chức vì công tác yếu kém hoặc không hoàn thành nhiệm vụ bởi vì việc sa thải cán bộ công chức đòi hỏi quy trình và thủ tục phức tạp, có liên quan tới các bên hữu trách bên ngoài khác, như Bộ Nội vụ. Vấn đề này đã được chính phủ thảo luận và hiện đang soạn thảo các quy định để giải quyết vấn đề này một cách hệ thống.

## Những cải cách quản lý tài chính công khác và những cải cách liên quan

Tìm hiểu các hệ thống quản lý tài chính công và các ưu tiên cải cách đã được tăng cường bằng các đánh giá và khuyến nghị chi tiết mà Ngân hàng Thế giới đã đưa ra (Ngân hàng Thế giới, 1996, 2001, 2002, 2005, 2008a, Martinez-Vazquez, 2004, Bartholemew, Leurs, và McCarty, 2006, 2AC, 2004 và EC, 2004), là những công việc đã có sự tham gia rộng rãi của Chính phủ, giới doanh nghiệp, và các bộ phận khác trong xã hội. Đánh giá chi tiêu công và đánh giá tài chính lồng ghép (PER-IFA) 2004 đã nhận được giải thưởng toàn cầu của Nhóm Đánh giá Độc lập của Ngân hàng Thế giới vì biện pháp thực hành tốt nhất trong công trình chẩn đoán có sự tham gia. Các nhà phân tích đồng ý rằng Việt nam có khả năng thực hiện được ngân sách đã phê chuẩn của mình, có biện pháp kiểm soát chi tiêu tổng hợp mạnh mẽ, có thể xác định rõ ràng các chương trình mục tiêu quốc gia tập trung vào xóa đói giảm



nghèo, và thường xuyên vượt ccs dự toán về thu ngân sách (trung bình 17%, 1999-2003 (Bartholemew, Leurs và McCarty, 2006; 179). Bắt đầu từ năm 2005<sup>10</sup>, các khuôn khổ chi tiêu trung hạn (MTEFs) đã được thí điểm tại bốn bộ (Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Y tế, Bộ Giao thông và Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn) và bốn địa phương (Hà Nội, Hà Tĩnh, Bình Dương và Vĩnh Long); Bộ Tài chính cam kết sẽ mở rộng thí điểm này sau khi pha tiếp theo của quỹ tín thác quản lý tài chính công đa-tài trợ được triển khai. Diện phủ ngân sách đang được mở rộng để bao quát toàn bộ nợ Chính phủ; điều này và những vấn đề khác sẽ được giải quyết trong khi sửa đổi Luật ngân sách Nhà nước được dự kiến trong năm 2009. Một mục lục tài khoản mới đang được xây dựng có sử dụng các tiêu chuẩn Thống kê Tài chính Chính phủ (GFS), và với năng lực bao gồm các dự án ODA vào trong ngân sách của Chính phủ và hệ thống kế toán. Hệ thống Thông tin Quản lý Kho bạc và Ngân sách (TABMIS) đang được triển khai, và sẽ bắt đầu được tiếp cận dự kiến trong năm 2009 đối với Bộ Kế hoạch và Đầu tư và bốn Bộ có địa điểm tại Hà Nội trên tổng số 26. Tính minh bạch về ngân sách và số liệu chi tiêu đã được tăng cường thông qua Quyết định 192/QĐ-TTg ngày 16/11/2004 và các thông tư hướng dẫn thực hiện ban hành trong năm 2005 và 2006. Dự toán ngân sách Nhà nước và các tài khoản tài chính giờ đã được công bố trên website Bộ Tài chính (Bộ Tài chính, 2008). Tính minh bạch cũng đã được cải thiện thông qua các chương trình phát trên truyền hình trực tiếp về các cuộc thảo luận ngân sách Nhà nước của Quốc hội, và của UBND Thành phố Hồ Chí Minh.

Luật Kiểm toán Nhà nước đã có hiệu lực kể từ ngày 01/01/2006, đặt cơ quan Kiểm toán Nhà nước dưới sự giám sát của Quốc hội. Quyết định của Kiểm toán Nhà nước số 03/2007/QĐ-KTNN ngày 26/7/2007, quy định việc công khai các kết quả kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước, bao gồm cả các báo cáo kiểm toán hàng năm, các báo cáo thực hiện các khuyến nghị kiểm toán, và các kết quả kiểm toán của từng đơn vị. Ngoài ra, đã ban hành một lộ trình<sup>11</sup> để thông qua Các Chuẩn mực Kế toán Khu Vực Công Quốc tế (IPSAS) và các Chuẩn mực Kiểm toán Quốc tế.

Những cải cách này đã được hỗ trợ mạnh mẽ bởi việc phát triển năng lực quản lý tài chính công. Ví dụ, tổng số cán bộ công chức làm việc trong lĩnh vực quản lý tài chính công tại Bộ Tài chính là 64,912 (2006) – tăng 8% so với năm 2005 và tăng 24% so với năm 1995. Số cán bộ nhân viên tham dự các khóa đào tạo tập huấn tăng lên từ gần 30% một năm kể từ giai đoạn 2004-6. Năng lực giám sát của Quốc hội cũng đã tăng cường thông qua việc thành lập Ủy ban Tài chính và Ngân sách. “Sổ tay Giám sát Ngân sách của Quốc hội và UBND các cấp” đã được ban hành và được các đại biểu Quốc hội và HĐND sử dụng, cùng với việc đào tạo rộng rãi nhằm tăng cường giám sát việc thực hiện ngân sách.

## IV. Các kết luận và các khuyến nghị chính sách

Nghiên cứu này đã bắt đầu bằng một tổng quan vắn tắt về các cuộc tranh luận về lý thuyết và thực tiễn quản lý tài chính công tại các nước phát triển và đang phát triển trong những năm gần đây có thể đã có ảnh hưởng đến tư duy và thực tiễn cải cách tại Việt Nam. Một loạt cải cách quản lý tài chính công nhằm cắt giảm chi tiêu, giảm bớt thâm hụt ngân sách, và tạo thuận lợi cho việc cải tiến hoạt động của các đơn vị sự nghiệp lần đầu tiên được triển khai bắt đầu từ thập niên 1970 và 1980 tại các nước phát triển và sau đó tại các nước đang phát triển. Những đặc điểm chính của các cải cách này bao gồm tăng cường kiểm soát chặt chẽ của chính quyền trung ương nhằm mục tiêu tiết kiệm ngân sách, cho phép các đơn vị sử dụng ngân sách được linh hoạt hơn trong việc tái phân bổ các nguồn kinh phí trong phạm vi các khoản mục thuộc dòng ngân sách, giảm bớt các khoản chi ngoài ngân sách, tăng cường việc sử dụng thông tin hoạt động để tạo thuận lợi cho trách nhiệm giải trình, theo dõi giám sát và đánh giá kết quả, các khuôn khổ tài chính và thu ngân sách đa niên, chuyển sang áp dụng chế độ kế toán dồn tích và kiểm toán kết quả hoạt động, mở rộng các hệ thống thông tin tài chính được máy tính hóa, đẩy mạnh phân cấp quản lý ngân sách, và áp dụng các cơ chế thị trường như lệ phí người sử dụng và lệ phí vốn, kiểm nghiệm thị trường, hợp đồng thuê ngoài, và các thỏa thuận công việc. Cũng bắt đầu từ thập niên 1980 và 1990, các nhà tự quốc tế ngày càng nhận thấy các hạn chế của việc trợ dưới hình thức các dự án. Mặc dù việc mua sắm và chi tiêu từ kinh phí viện trợ có thể đã được kiểm soát chặt chẽ, việc mua sắm và chi tiêu của Chính phủ thì lại không được như vậy, cho nên hạn chế thành tựu của các kết quả phát triển. Từ đó đến nay có ngày càng nhiều hỗ trợ từ các nhà tài trợ nhằm giúp cải tiến hệ thống quản lý tài chính công và mua sắm của Chính phủ. Kết quả đạt được là đã có những cải tiến nhanh chóng về các công cụ cơ bản đối với xây dựng và báo cáo ngân sách. Những cải tiến này bao gồm việc làm cho ngân sách trở nên minh bạch hơn, đầu vào được kiểm soát tốt hơn, và tính dự đoán cao hơn đối với luồng tiền mặt dành cho tiền lương và các khoản chi thiết yếu khác của khu vực Chính phủ, và việc mua sắm trở nên minh bạch và có tính cạnh tranh cao hơn. Tuy nhiên, với nỗ lực thông qua và áp dụng các công cụ phức tạp hơn, và hướng tới kết quả hoạt động nhiều hơn đang được triển khai tại các nước phát triển, thì lại có ít thành công hơn tại các nước đang phát triển. Quả thực, có ít bằng chứng cả từ các nước phát triển lẫn các nước đang phát triển cho thấy rằng những cải cách đó đã dẫn tới kết quả đầu ra là cải tiến hoạt động mà có thể biện giải cho những chi phí đáng kể của các cải cách. Ở Việt Nam, những nội dung căn bản của quản lý tài chính công đã bắt đầu được cải tiến với Luật Ngân sách năm 1996, bao gồm việc phê chuẩn và áp dụng những chuẩn mực quốc tế then chốt, và việc công bố ngân sách quốc gia và ngân sách xã.

Do đó, những phát hiện nghiên cứu của chúng tôi cho thấy đã có tiến bộ đáng kể trong quản lý tài chính công và các thành tố liên quan của Chương trình Tổng thể CCHC. Việt Nam hiện cần nỗ lực để củng cố những kết quả đã đạt được trong từng lĩnh vực và có được những cải tiến càng nhiều càng tốt. Phần tiếp theo sẽ phân tích những chi tiết đối với chặng đường mong muốn phía trước trong từng thành tố quản lý tài chính công của Chương trình Tổng thể CCHC và các lĩnh vực liên quan: cải tiến việc lập ngân sách đối với các cơ quan hành chính, cải tiến việc lập kế hoạch, nâng cao tính linh hoạt tài khóa đối với các cơ quan hành chính và các đơn vị sự nghiệp, áp dụng các mức lương cạnh tranh, xác định một quy mô phù hợp đối với dịch vụ hành chính công và hợp lý hóa công tác quản lý thuế. Báo cáo cũng đưa ra các phương án lựa chọn để nâng cao việc theo dõi giám sát và đánh giá kết quả của những cải cách quản lý tài chính công này. Nhiều trong số những kiến nghị của chúng tôi đã được những nghiên cứu khác đưa ra, và một số đã hiện thân trong các quyết định và các nghị định của Chính phủ hiện đang được áp dụng; trong những trường hợp đó, chúng tôi sẽ đề xuất những chiến lược và/hoặc những nguồn lực bổ sung để đảm bảo việc thực hiện hiệu quả.

## Cải tiến lập ngân sách đối với các cơ quan hành chính

Kế hoạch sửa đổi và cập nhật Luật Ngân sách trong năm 2009 của Việt Nam có ý nghĩa hết sức quan trọng, trong số những nội dung khác, nhằm đạt được việc phân giao nhiệm vụ rõ ràng hơn giữa các cấp chính quyền. Luật Ngân sách Nhà nước 2002 trao cho tỉnh quyền tự chủ trong việc quản lý các nhiệm vụ thu và chi ngân sách và các khoản chuyển giao cho huyện và xã. Mặc dù điều này làm tăng đáng kể quyền tự chủ của tỉnh trong mối liên hệ với trung ương, nhưng nó lại lấy đi tính khả đoán của luồng đầu tư từ huyện và xã, khiến cho việc lập ngân sách và kế hoạch của họ kém hiệu quả hơn. Ngoài ra, các nhiệm vụ chi thường xuyên mơ hồ đã dẫn đến trách nhiệm giải trình yếu kém và nguy cơ một số chức năng nhất định có thể không được thực hiện (hoặc có thể bị trùng lặp). Những vấn đề này và một số vấn đề có liên quan khác sẽ được giải quyết trong Luật Ngân sách Nhà nước sửa đổi.

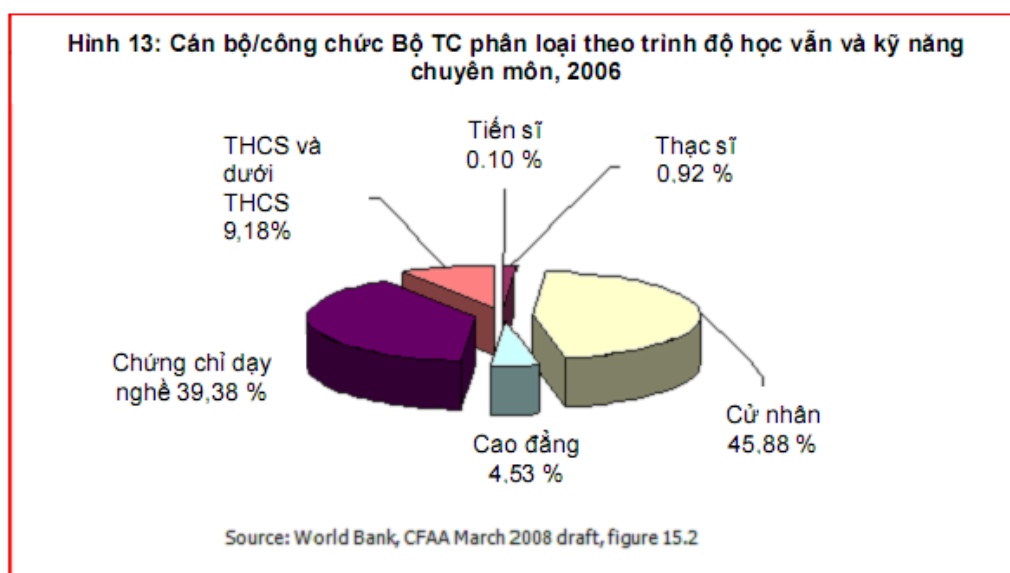
Những sửa đổi của Luật Ngân sách Nhà nước cũng cần thiết để mở rộng hơn nữa phạm vi thí điểm khuôn khổ chi tiêu trung hạn sang các tỉnh và ngành khác nhằm biến việc áp dụng khung khổ chi tiêu trung hạn thành xu thế chủ đạo, và để cải tiến cơ cấu ngân sách, bao gồm cả việc mở rộng diện phủ liên quan tới các loại phí, các khoản đóng góp, nợ, và trái phiếu để phù hợp với các quy phạm được quốc tế chấp thuận. Nhiều khuyến nghị khác trong báo cáo Đánh giá Tín dụng và Trách nhiệm Giải trình Quốc gia mới đây cần được xem xét kỹ lưỡng (Ngân hàng Thế giới, 2008a). Ví dụ, Luật Kế toán 2003 và văn bản quy phạm pháp luật và nghị định liên quan cần được thực hiện đầy đủ đối với yêu cầu công bố các báo cáo tài chính và các báo cáo kiểm toán của các thực thể liên quan. Tập hợp văn bản quy phạm pháp luật này cũng cần được cập nhật để quy định các trách nhiệm rõ ràng hơn, và để thay thế những nội dung quy định hiện hành bằng những nội dung hiện đại và toàn diện hơn hỗ trợ cho Hệ thống Thông tin Quản lý Kho bạc và Ngân sách và việc thực hiện cải cách quản lý tài chính công khác bao gồm Chuẩn mực Kế toán Khu Vực Công Quốc tế và Mục lục Tài khoản mới và thống nhất, và tăng cường kiểm soát chất lượng và giám sát các dịch vụ kế toán chuyên nghiệp tại Việt Nam. Bản chất của thu nhập cần được làm rõ và phân loại theo thông lệ quốc tế. Các hệ thống chi và các biện pháp kiểm soát nội bộ cần được cải tiến thông qua tiến hành cân đối hài hòa đều đặn và có hiệu quả giữa hồ sơ sổ sách thực hiện ngân sách của Kho bạc và các đơn vị chi tiêu, và bằng các biện pháp kiểm soát cam kết coi đó là bộ phận của hệ thống thông tin quản lý kho bạc và ngân sách và tăng cường kiểm soát nội bộ đối với bảng lương. Cần thiết phải có một cơ sở rõ ràng cho việc đưa vào kiểm toán nội bộ, là điều cần được chuyển giao từ Kiểm toán Nhà nước sang Bộ Tài chính. Luật Quản lý Tài sản Nhà nước cần được thực hiện hiệu quả để tài sản Nhà nước, ngân sách, và nguồn nhân lực được quản lý theo một cách thức tổng hợp. Cần thành lập một Cục Quản lý Nợ bên trong Bộ Tài chính phù hợp với thông lệ quốc tế. Những thí điểm với các dự án ODA được lựa chọn trong mục lục tài khoản mới và hệ thống thông tin quản lý kho bạc và ngân sách cần được tiến hành, song song với việc tăng cường chế độ kiểm toán với vai trò ban đầu đối với chủ dự án, Bộ Tài chính và Kiểm toán Nhà nước. Quyết toán cần phải tuân thủ với các yêu cầu của Quyết định 14/2007 để nâng cao tính thiết thực của giám sát có hiệu quả và trách nhiệm giải trình. Cần có các cơ chế tốt hơn để tăng cường sự tham gia của các cơ quan ngành và các đơn vị dưới trung ương về xây dựng ngân sách, thực hiện ngân sách và báo cáo. Cần điều phối tốt hơn để đảm bảo ngân sách vốn nhất quán với ccs khuôn khổ chi tiêu trung hạn khi nào có thể, và với những dự toán ngân sách hàng năm. Công việc của Kiểm toán Nhà nước cần được mở rộng để bao quát các báo cáo quyết toán ngân sách năm, và để thực hiện kiểm toán về tuân thủ và kiểm toán hoạt động bao quát tất cả mọi lĩnh vực, một phần thông qua phương pháp tiếp cận dựa trên rủi ro phù hợp với các chuẩn mực quốc tế. Cần ban hành một luật mới về kiểm toán độc lập, nêu rõ các trách nhiệm của các cơ quan thẩm quyền Nhà nước, các hội chuyên nghiệp, các công ty kiểm toán và các bộ được kiểm toán và các thực thể khác. Cuối cùng, cần tiến hành một đánh giá về chi tiêu công và trách nhiệm giải trình tài chính để cung cấp thông tin tốt hơn cho Bộ Tài chính và các đối tác của Bộ Tài chính về tình hình hoạt động

của các hệ thống và các quy trình quản lý tài chính công, và để cung cấp một mốc ban đầu cho việc đo lường tiến bộ cải cách trong tương lai.

Bước tiếp theo là phân tích chương trình cải cách quản lý tài chính công đầy tham vọng này trong bối cảnh cải cách của Việt Nam. Phương pháp tiếp cận thí điểm (ví dụ khuôn khổ chỉ tiêu trung hạn, lồng ghép các dự án ODA vào trong Mục lục Tài khoản mới và Hệ thống Thông tin Quản lý Kho bạc và Ngân sách) được xây dựng trên cơ sở truyền thống các thí nghiệm “xé rào” bắt đầu bằng những thí điểm, theo dõi giám sát các kết quả, và nhân điểm một khi đã có được sự đồng thuận về những kết quả của những thí điểm đó, và phương pháp này đã được áp dụng một cách thành công tại Việt Nam (Rama, 2008). Theo kinh nghiệm quốc tế, tình hình của Việt Nam với một đảng cầm quyền trong một thời gian dài là yếu tố thuận lợi để thiết lập và duy trì các ưu tiên ngân sách và giúp kiểm soát thâm hụt tài khóa. Mặt khác, phương pháp tiếp cận thận trọng đối với việc tạo dựng đồng thuận, như đã bàn tới ở phần trên, đã làm giảm một phần của lợi thế này. Việc hợp nhất giới hành chính và chính trị tại Việt Nam cũng có thể trở thành thách thức của cải cách bởi vì nó làm giảm cơ hội mà một nhóm có quyền lực và độc lập có thể gây ảnh hưởng đối với Bộ Tài chính và các cơ quan khác trong quá trình thực hiện các cải cách quản lý tài chính công. Người ta cũng kỳ vọng rằng, noi gương những nước đang phát triển khác, Việt Nam sẽ có được tiến bộ lớn hơn trong việc xây dựng và báo cáo ngân sách so với việc thực hiện ngân sách, tiến bộ lớn hơn trong việc chấp thuận những luật mới và các quy trình mới so với việc thực thi những điều đó, và tiến bộ lớn hơn khi mà việc thực hiện được tập trung vào một nhóm nhỏ các bên thực hiện.

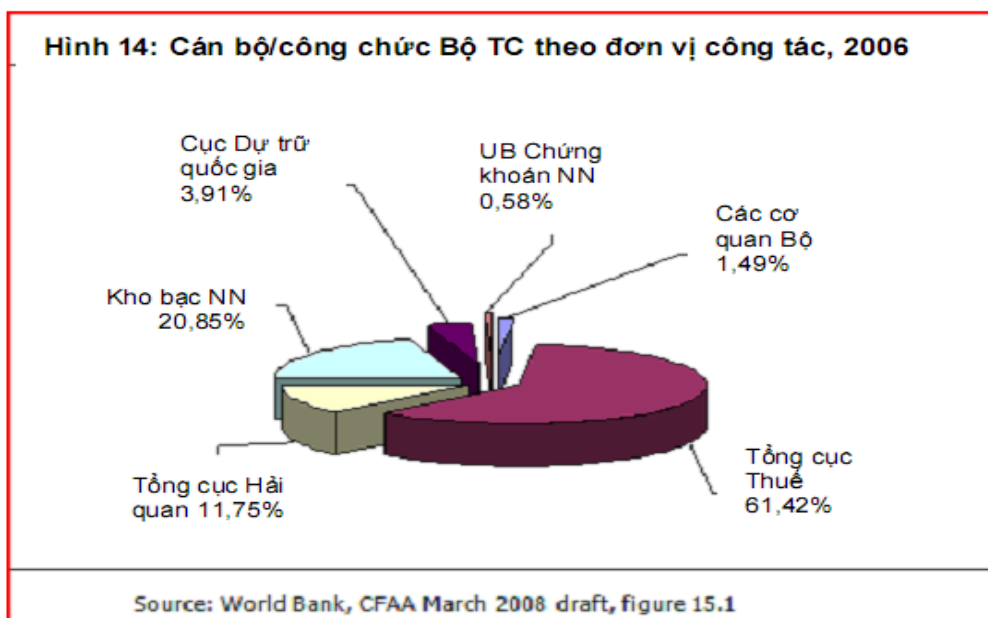
Nếu tính đến những cân nhắc này thì có thể nhận định rằng những cải cách có thể tiến hành một cách dễ dàng nhất là những cải cách chủ yếu thuộc sự kiểm soát của Bộ Tài chính, bao gồm Mục lục Tài khoản mới và Hệ thống thông tin quản lý kho bạc và ngân sách, các biện pháp kiểm soát nội bộ được tăng cường đối với bảng lương, thành lập Cục Quản lý Nợ, làm rõ và phân loại nguồn thu theo thông lệ quốc tế, và tiến hành một cuộc đánh giá Chi tiêu Công và Trách nhiệm Giải trình Tài chính.

Kết quả của những cải cách này sẽ được tăng cường hơn nữa thông qua việc tiếp tục tăng cường năng lực tại Bộ Tài chính. Mặc dù có những gia tăng về biên chế và số người tham dự các khóa đào tạo tập huấn như đã báo cáo ở phần trên, trình độ hiện vẫn còn thấp. Hình 13 cho thấy rằng chỉ có 1% số cán bộ nhân viên của Bộ Tài chính đã có được bằng sau đại học, và gần một nửa chưa có bằng đại học. Điều này có hậu quả là trút gánh nặng không đáng có lên vai số nhỏ những cán bộ nhân viên để đảm bảo việc thực hiện có chất lượng những cải cách quản lý tài chính công ngày càng hiện đại.



Để giải quyết hạn chế này, Luật Cán bộ, công chức số 22/2008/QH12 được Quốc hội thông qua ngày 13 tháng 11 năm 2008 tạo điều kiện cho việc xem xét tuyển dụng ứng viên có trình độ vào các vị trí công vụ cụ thể. Bên cạnh đó, Bộ Tài chính có thể phải xem xét việc thiết kế, phối hợp với Bộ Nội vụ và Học viện Hành chính Quốc gia, một chương trình học bổng sau đại học cho cán bộ công chức chủ chốt của Bộ Tài chính. Các bước thực hiện sẽ bao gồm việc phân tích các sáng kiến về trình độ đại học/ nghiệp vụ chuyên môn tại Việt Nam, soạn thảo một danh sách ngắn các cơ sở giáo dục đào tạo đại học được đủ điều kiện được lựa chọn trước tại Việt Nam và ở nước ngoài với các chương trình lấy bằng bao quát các lĩnh vực như lập kế hoạch, kinh tế học, quản lý công, lập ngân sách, thuế, mua sắm và kế toán phù hợp với các học viên được cấp học bổng của Bộ Tài chính, cố vấn về việc áp dụng và quy trình lựa chọn, các thủ tục giúp duy trì đối thoại với học viên trong khi theo học để đảm bảo đạt kết quả tốt, và hỗ trợ trong việc tái hòa nhập và hướng dẫn cho các học viên sau khi học xong trở về đảm bảo môi trường công việc có tính hấp dẫn và hỗ trợ (tham khảo Wescott và Coupland, 2008). Những nhu cầu về kỹ năng cụ thể của các cơ quan khác nhau bên trong Bộ Tài chính (tham khảo Hình 14) cũng cần được tính đến.

Những học viên nào có điểm của Hệ thống Khảo thí Ngôn ngữ Tiếng Anh Quốc tế (IELTS) đạt được yêu cầu nhập học có thể được cử đi theo học tại các trường đại học nước ngoài có dùng tiếng Anh, trong khi đó những học viên khác có thể được cử theo học tại các trường đại học tại Việt Nam. Những học bổng như vậy có thể được bổ sung thêm bằng các chương trình thực tập công việc tạm thời tại các nước có các hệ thống quản lý tài chính công hiện đại hơn, như Ma-lai-xi-a và Hàn Quốc, để học tập qua làm việc trong một môi trường công việc vận hành tốt, để trở thành một phần của văn hóa công việc định hướng hoạt động tốt, và để làm việc với các hệ thống và các thủ tục được lên kế hoạch cho việc chấp thuận của Bộ Tài chính trong tương lai gần. Các lỗ hổng do việc cử cán bộ công chức theo các suất học bổng sau đại học và việc thực tập công việc tạm thời nên được bổ khuyết bằng việc tuyển dụng các chuyên gia tư vấn tạm thời về quản lý tài chính công, được lựa chọn và tuyển dụng từ các thị trường trong nước và quốc tế nếu cần.



Ngoài chương trình học bổng sau đại học, Bộ Tài chính cần tiếp tục các chương trình đào tạo kỹ năng hiện đang tiến hành (xem Hình 15). Tuy nhiên, chương trình này tự thân nó khó có thể tạo dựng được một đội ngũ nhân sự cần thiết có được những kỹ năng chuyên môn nghiệp vụ cao cấp để đảm bảo thực hiện thành công các biện pháp được đề xuất.

Đào tạo chính trị	2522
Quản lý hành chính	5072
Kiến thức CNTT	10,660
Ngoại ngữ	4307
Kiến thức kỹ thuật chuyên môn (vd. kế toán, thuế)	52915
Kỹ năng lãnh đạo	344
Khác	10595
<i>Nguồn: World Bank, CFAA, Dự thảo Tháng 3, 2008, Bảng 15.1</i>	

Những kỹ năng cao cấp này cũng sẽ cần cho việc thực hiện những cải cách khó khăn hơn đòi hỏi có sự hợp tác của các cơ quan khác ngoài Bộ Tài chính. Sửa đổi và cập nhật Luật Ngân sách Nhà nước trong năm 2009, và Luật Kế toán và Luật Kiểm toán Độc lập vào một giai đoạn sau này, cùng với một nền tảng pháp lý rõ ràng cho việc ban hành kiểm toán nội bộ, sẽ đòi hỏi phải có sự phối kết hợp chặt chẽ với Quốc hội và Ủy ban Tài chính và Ngân sách Quốc hội, Văn phòng Chính phủ, và các cơ quan khác. Đảm bảo ngân sách vốn nhất quán với các khuôn khổ chi tiêu trung hạn và các dự toán ngân sách năm sẽ đòi hỏi phải có sự phối kết hợp chặt chẽ với Bộ Kế hoạch và Đầu tư<sup>12</sup> và một số đơn vị chi tiêu khác, cũng như đối với các đề nghị thực hiện để cải tiến việc soạn thảo quyết toán, và tăng cường sự tham gia của các cơ quan trong việc xây dựng, thực hiện và báo cáo ngân sách. Lồng ghép các dự án ODA được lựa chọn vào trong Mục lục Ngân sách mới và Hệ thống Thông tin Quản lý Kho bạc và Ngân sách sẽ đòi hỏi phải có sự phối kết hợp chặt chẽ với các quan chức đối tác quốc tế, phần lớn trong số họ đều đã có bằng cấp sau đại học. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy rằng những cải cách đòi hỏi phải có sự tham gia, hỗ trợ của nhiều bên sẽ đặt ra nhiều đòi hỏi khắt khe hơn so với những cải cách chỉ tập trung vào một nhóm nhỏ. Trình độ chuyên môn nghiệp vụ tại Bộ Tài chính sẽ cần phải được nâng cao để đáp ứng được những yêu cầu đặt ra đối với những cải cách này.

Tóm lại, nhóm nghiên cứu hoàn toàn ủng hộ việc sửa đổi và bổ sung Luật Ngân sách hiện nay. Chính phủ cũng cần ưu tiên cải cách quản lý tài chính công dưới sự chủ trì của Bộ Tài chính (ví dụ: bảng nội dung tài khoản mới, Hệ thống thông tin quản lý kho bạc và ngân sách (TEBMIS), củng cố cơ chế kiểm soát nội bộ đối với vấn đề tiền lương, thiết lập cơ quan quản lý nợ, làm rõ và phân loại thu ngân sách theo thông lệ quốc tế, tiến hành đánh giá một công trình đánh giá hoạt động chi tiêu công và trách nhiệm giải trình tài chính PEFA), và tăng cường công tác nâng cao năng lực của Bộ Tài chính.

### **Cải tiến công tác lập kế hoạch**

Những cải tiến về lập ngân sách và những cải tiến khác về quản lý tài chính công được đề xuất ở phần trên chỉ có thể mang lại kết quả như dự kiến nếu có những cải tiến tương ứng trong chức năng lập kế hoạch<sup>13</sup>. Đã có những cải tiến lớn trong lĩnh vực này trong những năm gần đây. Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội đã đưa ra một khuôn khổ theo dõi giám sát với các chỉ số được lượng hóa có thể đo lường được để đo lường các kết quả. Kế hoạch này được soạn thảo với một quy trình có sự tham gia mạnh mẽ hơn so với những kế hoạch trước đó. Việc theo dõi giám sát dự án ODA của cán bộ công chức được thực hiện với mục đích cải tiến việc xây dựng dựa trên một hệ thống các hợp đồng học tập, đào tạo và kiểm tra năng lực thực hành, việc sử dụng một cẩm nang mới về theo dõi và đánh giá, và được hỗ trợ bởi những cơ quan đi đầu trong việc theo dõi giám sát tại 4 bộ và 7 tỉnh (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2007; VAMESP II, 2006a, 2006b). Các nhà tài trợ cũng đã đồng ý sử dụng Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội và các kế hoạch liên quan để điều chỉnh cho phù hợp sự hỗ trợ của mình, và để sử dụng các hệ thống đã được cải tiến của đất nước, các thủ tục đã đơn giản hóa và các chế độ chung đối với lập kế hoạch, thiết kế, thực hiện và báo cáo về ODA.

Tuy nhiên vẫn còn nhiều việc cần phải làm. Các kế hoạch đa số có chất lượng thấp, chủ định nêu những danh mục chuyên chú vào dự án mà thôi. Các kế hoạch tập trung vào các chỉ tiêu kinh tế và sản xuất phản ánh di sản kế thừa của quá khứ chứ không tập trung vào việc cung cấp các dịch vụ công, và các chỉ tiêu định tính đối với phát triển kinh tế xã hội. Việc thiết lập và đáp ứng được những chỉ tiêu này có thể bao gồm cả các chiến lược đánh bạc được thấy trong các hệ thống dựa trên chỉ tiêu, bao gồm cả hiệu ứng “bánh cóc” (mức độ hoạt động được hạn chế sao cho thấp hơn ranh giới sản xuất có thể đạt được vì biết rằng chỉ tiêu sang năm sẽ là một sự tăng dần dựa trên những gì đạt được trong năm trước), hiệu ứng “ngưỡng” (các chỉ tiêu được dựa trên các định mức chuẩn có thể khiến cho những người công tác thuộc diện hàng đầu giảm bớt mức độ hoạt động của mình xuống đúng với chỉ tiêu quy định), và việc “hóa giải” các kết quả được báo cáo (Hood, 2006).

Các ưu tiên không được gắn với các khoản ngân sách, và cũng không được gắn với các năng lực khác cần thiết để đạt được những ưu tiên đó. Không có một mối liên hệ hiển nhiên nào giữa các khoản ngân sách năm với các mục tiêu trong Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội, và không có sự kết nối nào trong các kế hoạch năm với các kế hoạch và ngân sách của những năm trước. Các công cụ dự toán chi phí thì yếu kém. Các khung thời gian thì phi hiện thực, ví dụ, chỉ có một tháng từ khi các hướng dẫn lập kế hoạch được gửi từ các sở kế hoạch và đầu tư của tỉnh xuống đến chính quyền huyện và xã, tới khi các kế hoạch hoàn chỉnh đến được tay sở kế hoạch và đầu tư. Vai trò của cán bộ công chức thuộc các ngành khác nhau và các cấp khác nhau không được rõ ràng như lẽ ra phải thế, tạo ra sự chòng chẹo và cả những lỗ hổng. Những thách thức này đang được giải quyết bởi các đối tác quốc tế thông qua các sáng kiến CCHC khác nhau bao gồm cả các thành tố lập kế hoạch, song những nỗ lực này có tính chất vá vú và phân tán, và chưa có một tổng kết có tính hệ thống nào về các bài học thu được từ những nỗ lực khác nhau này (BTC, 2007).

Trong bối cảnh này, nỗ lực tiếp theo để xây dựng một khuôn khổ lập quy mới cho việc lập kế hoạch có tầm quan trọng sống còn. Khuôn khổ này được kỳ vọng sẽ khuyến khích sự tham gia của công dân, hiện đại hóa các thủ tục lập kế hoạch, tăng cường việc theo dõi giám sát việc thực hiện kế hoạch, và quy định rõ ràng vai trò của Chính phủ và khu vực tư nhân. Điều này sẽ tạo điều kiện cho việc chuyển hướng trọng tâm từ các mục tiêu kinh tế và sản xuất sang cung cấp dịch vụ công, dựa trên các phương pháp luận tốt về dự toán chi phí. Ở cấp địa phương, điều này giúp làm rõ vai trò của mỗi cơ quan quản lý và tăng lượng thời gian hướng dẫn lập kế hoạch cho các cơ quan, ban ngành ở địa phương, cũng như kéo dài thời hạn nộp kế hoạch cho các sở Kế hoạch-Đầu tư. Có thể hy vọng rằng một khi khuôn khổ này được ban hành, các nhà tài trợ sẽ sử dụng nó để hỗ trợ cho việc lập kế hoạch ODA của chính họ, chứ không phải bỏ qua hệ chính quy như vẫn thường xảy ra trong quá khứ. Một cơ chế để các nhà tài trợ điều chỉnh cho phù hợp với một nền tảng mới là thông qua việc thực hiện Tuyên bố Hà Nội về Hiệu quả của Viện trợ qua đó các chỉ tiêu cụ thể về việc điều chỉnh cho phù hợp với khuôn khổ lập kế hoạch mới được xác định, thống nhất và được thực hiện triệt để (BTC, 2007).

## **Cải tiến sự linh hoạt tài chính đối với các cơ quan hành chính**

Bên cạnh những kết quả đạt được, việc thực hiện Nghị định 130/2005 cũng đặt ra một số vấn đề cần được nghiên cứu kỹ lưỡng để có thông tin cho việc sửa đổi và điều chỉnh mạnh mẽ hơn nữa chính sách này nhằm phát huy tối đa tiềm năng của nó đối với các cơ quan hành chính công.

Như đã bàn tới ở phần trên, việc tiết kiệm chi tiêu dường như trở thành chủ đề chính của chính sách này mà không tính đến tính hiệu quả chức năng và kết quả cung cấp dịch vụ công. Việc phân giao các chức năng và thẩm quyền khác nhau cho các đơn vị chi tiêu không hệ thống. Thủ trưởng các đơn vị chi tiêu có các thẩm quyền tự quyết định đối với ngân sách song lại chưa được tự quyết đối với các vấn đề về biên chế của mình, bao gồm cả việc tuyển dụng, đề bạt và sa thải, như đã bàn ở phần trên. Không có những biện pháp kiểm soát như vậy, thì

khó có thể kỳ vọng các thủ trưởng cơ quan phải chịu trách nhiệm giải trình đối với việc cải tiến công tác của cơ quan mình. Luật Cán Bộ Công chức có thể tạo ra một cơ hội về phương diện này, cung cấp một cơ sở pháp lý cho việc đánh giá công tác của cán bộ, công chức và kỷ luật đối với cán bộ, công chức công tác yếu kém. Cần phân tích sâu hơn về cách thức thực hiện đánh giá công tác của cán bộ, công chức, xem đó là một nội dung ưu tiên trong quá trình xây dựng các nghị định hướng dẫn thực thi Luật.

Một bước đi đầy hứa hẹn hiện đang triển khai hướng tới việc giải quyết những yếu kém này là Kế hoạch Tổng thể Đơn giản hóa Thủ tục Hành chính trong các Lĩnh vực Quản lý Nhà nước cho Giai đoạn 2007-2010 (Quyết định số 30/QĐ-TTg ngày 10/01/2007, Quyết định số 07/QĐ-TTg ngày 4/01/2008), đang được thực hiện dưới sự chủ trì của Văn phòng Chính phủ. Sáng kiến này hứa hẹn một sự giảm đáng kể từ con số hiện tại là 20.000 – 40.000 thủ tục hiện đang có hiệu lực thi hành tại Việt Nam.

## Nâng cao tính linh hoạt tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp

Mặc dù được thừa nhận rộng rãi rằng việc nâng cao tính linh hoạt tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp đã giúp cải tiến được chất lượng hoạt động trong một số trường hợp, nhưng cần phải có sự giám sát rộng hơn nữa. Ví dụ, năng lực của Quốc hội cần được tăng cường để đánh giá các kết quả đầu ra của các quyết định ngân sách của các đơn vị sự nghiệp, và năng lực thực hiện của Chính phủ. Việc công bố công khai chi tiêu của các đơn vị sự nghiệp cần được cải tiến nhằm đảm bảo tuân thủ đúng với các quy định về công khai.

## Một quy mô phù hợp đối với dịch vụ hành chính công với các mức tiền lương cạnh tranh

Các số liệu trong Hình số 2 và số 5 cho thấy rằng tổng nhân dụng trong Chính phủ đã giảm mạnh tính theo tỷ lệ phần trăm của dân số kể từ đầu thập niên 1990 hiện tại là tương đối phù hợp với các nền kinh tế thị trường trong khu vực như Phi-lip-pin và In-đô-nê-xi-a. Điều này gợi cho thấy rằng những đợt cắt giảm hơn nữa về quy mô không nhất thiết trở thành các ưu tiên cải cách trong trung hạn, mặc dù một mức độ tinh giản biên chế có thể là điều cần làm để dọn đường cho những người có trình độ hơn được nắm giữ những vị trí then chốt.

Vấn đề ưu tiên đối với cải cách tiền lương để đảm bảo tính rõ ràng là vấn đề phức tạp hơn. Số liệu trong Hình 2 và số Hình 5 cho thấy những đợt tăng mạnh về tiền lương trung bình của Chính phủ trung ương với tư cách là một bội số nhân của GDP theo đầu người trong cả hai giai đoạn, của Việt Nam hiện đang vượt lên dẫn trên cả Phi-líp-pin và In-đô-nê-xi-a. Do cả 3 nước này đều cần một mặt bằng kỹ năng có thể so sánh được trong các vị trí then chốt để thiết kế và thực thi các chính sách một cách hiệu quả, cho nên điều có thể xảy ra là đây sẽ là một khoản tiền phí xác đáng Việt Nam sẽ phải thanh toán để thu hút được những người có kỹ năng phù hợp từ những nhóm dân số có học vấn thấp hơn của mình. Thế những liệu số tiền phải thanh toán đó cần phải cao hơn nữa hay không?



Hình 16: Lương tại các đơn vị cung cấp dịch vụ công và các đơn vị khác

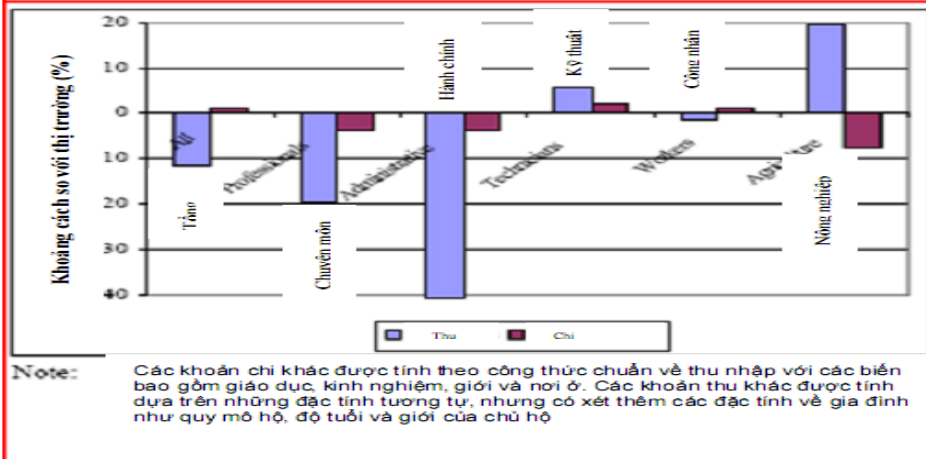
	Trong khu vực chính phủ	Ngoài khu vực chính phủ	DN Nhà nước	DN Tư nhân	DN nước ngoài	Tự tạo việc làm
Tổng số	9568	3099	10572	5143	11993	1788
Chuyên môn	10107	13539	13737	14581	21201	4532
Hành chính	5971	11515	10016	9025	13770	12088
Kỹ thuật	9574	6483	10244	6457	10099	4864
Công nhân	6095	2206	6915	4013	9853	1598
Nông nghiệp	7230	3981	8173	5767	6000	3412
Tỉ lệ trong tổng lao động (%)	5.8	94.2	4.7	22.2	0.7	66.5
<i>Ghi chú:</i> Những số liệu trên đây bao gồm lương và các khoản thu nhập ngoài lương bằng tiền mặt tính theo tiền Việt Nam Đông, Nông dân và lao động gia đình không thuộc đối tượng hưởng lương không được xét đến trong phân tích này						
<i>Nguồn: World Bank, 2005:50, dựa trên Điều tra mức sống hộ gia đình năm 2002</i>						

Hình 16 cho thấy rằng mức lương trung bình của Chính phủ trong năm 2002 cao hơn mức tiền lương bên ngoài khu vực Chính phủ nói chung, nhưng lại thấp hơn mức lương trong các doanh nghiệp Nhà nước và các doanh nghiệp nước ngoài. Khi phân tích chia nhỏ thành các tiểu nhóm nhân dụng, thì đội ngũ những người chuyên môn và đội ngũ hành chính lại bị trả lương thấp một cách tương đối so với những người làm việc bên ngoài khu vực Chính phủ nói chung, và mức độ còn hơn thế khi xét tới các doanh nghiệp Nhà nước và các doanh nghiệp nước ngoài, trong khi đó đội ngũ kỹ thuật, công nhân và những người làm việc trong nông nghiệp thuộc khu vực Chính phủ lại được trả lương cao hơn.

Tuy nhiên, những số liệu này lại không tính đến các cách thức mà cán bộ nhân viên trong khu vực Chính phủ khác với những công nhân bên ngoài khu vực Chính phủ, bao gồm cả giáo dục (13 năm giáo dục chính quy so với 7 năm), và nơi làm việc (1/2 tại các khu vực đô thị so với 1/5 đối với những nhân viên bên ngoài khu vực Chính phủ). Nếu tính đến những nhân tố này thì sẽ làm thay đổi bức tranh tiền lương tương đối, được thể hiện tại Hình 17. Dựa trên những con số được điều chỉnh này, cán bộ nhân viên khu vực Chính phủ có thu nhập tổng thể là 11% thấp hơn so với những người làm việc bên ngoài khu vực Chính phủ, với những người chuyên môn có thu nhập 20% thấp hơn, và những người làm hành chính 41% thấp hơn.

Tuy nhiên cần phải có thêm một sự điều chỉnh nữa để xem xét không chỉ tiền lương, mà cần xem xét đến cả mức sống thực tế nữa. Cán bộ nhân viên khu vực Chính phủ có nhiều lợi ích hơn so với những người làm việc bên ngoài Chính phủ, bao gồm cả tiền lương hưu trí tuổi già, những khoản thu nhập ổn định hơn, những lợi ích hiện vật lớn hơn (ví dụ như nhà ở, đào tạo nước ngoài) và các cơ hội có thu nhập bổ sung, như các giáo viên dạy thêm ngoài giờ, và các cơ hội cho nhiều cán bộ nhân viên được nhận những khoản thanh toán không được phép hoặc tham nhũng. Có thể giả định rằng khi những khác biệt trong những khoản thu nhập này được tính đến, thì sự chênh lệch về mức sống giữa những người làm việc trong Chính phủ và bên ngoài Chính phủ sẽ giảm đi, như được thể hiện trong Hình 17.

**Hình 17: Ai khá hơn ai?**



Source: World Bank, 2005: 51, based on 2002 VHLSS

Nếu đo bằng mức sống thì cán bộ nhân viên Chính phủ tương đối khá giả hơn so với những người làm việc bên ngoài Chính phủ. Những người chuyên môn và làm công tác hành chính vẫn không khá giả bằng, nhưng sự khác biệt là chưa đầy 5%, thấp hơn nhiều so với sự khác biệt nếu chỉ tính riêng về thu nhập mà thôi. Những số liệu này từ năm 2002, trước khi có những đợt tăng lương mạnh trong giai đoạn 2003-5.

Nhìn chung, trong bối cảnh biên chế nhà nước đã giảm xuống đáng kể so với dân số kể từ đầu thập niên 1990 đến nay, việc tiếp tục giảm mạnh biên chế có lẽ không còn là một vấn đề ưu tiên trong cải cách trong thời gian trung hạn. Song, cũng cần giảm biên chế hiện nay nhằm tạo điều kiện hướng tới nâng cao chất lượng biên chế ở những vị trí then chốt. Nội dung này có thể lồng ghép trong chương trình lớn hướng tới xây dựng nền công vụ dựa trên vị trí việc làm theo tinh thần của Luật Cán bộ, công chức. Cải cách tiền lương cũng cần tiếp tục được nghiên cứu bởi hệ thống quản lý hành chính nhà nước cần thu hút và giữ cán bộ, công chức có trình độ kỹ thuật vốn còn hạn chế trên thị trường lao động. Song, chế độ tiền lương và dữ liệu mức sống cần được xem xét và cập nhật kỹ lưỡng bằng cách tiến hành khảo sát thường xuyên về lương và chi tiêu hộ gia đình trước khi đưa ra kết luận về việc có cần hay không cần điều chỉnh mức lương, và nếu cần thì thực hiện ở cấp độ nào.

### Hợp lý hóa công tác quản lý thuế

Đã có những bước đi quan trọng hướng tới việc hiện đại hóa quản lý thuế, đặc biệt là việc ban hành Luật Quản lý Thuế năm 2007, và tiếp tục hoàn thiện cả thuế thu nhập doanh nghiệp lẫn thuế thu nhập cá nhân<sup>14</sup>. Theo luật thuế thu nhập doanh nghiệp mới (được Quốc hội thông qua ngày 3/6/2008 và có hiệu lực từ ngày 1/01/2009), tất cả mọi doanh nghiệp đều sẽ được đối xử bình đẳng đối với các mục đích về thuế bất kể thuộc thành phần kinh tế nào và hình thức sở hữu nào; thị trường sẽ quyết định doanh nghiệp nào sẽ làm ăn phát đạt, chứ không phải là luật thuế. Đối tượng chịu thuế sẽ bao gồm đủ các loại hình thu nhập, bao gồm cả những khoản thu được từ chuyển quyền sử dụng đất và quyền cho thuê đất. Các quy định về các khoản chi được khấu trừ sẽ được đơn giản hóa, như chi phí đối với các khoản thưởng. Các biện pháp khuyến khích thuế sẽ được hợp lý hóa, với những thời hạn được xác định rõ ràng. Thuế thu nhập doanh nghiệp sẽ giảm từ mức hiện tại là 28% xuống còn 25%, để phù hợp hơn so với các nước trong khu vực.

Theo luật thuế thu nhập cá nhân mới sẽ có hiệu lực từ ngày 1/01/2009, thuế thu nhập cá nhân sẽ được điều chỉnh sao cho không thiên vị một hoạt động cụ thể nào. Cơ sở thuế sẽ được mở rộng để bao quát cả thu nhập của cả người trong nước lẫn người nước ngoài, áp

dụng một mức ngưỡng thấp hơn và bình đẳng. Thu nhập chịu thuế sẽ bao gồm tất cả thể loại thu nhập, kể cả lương, doanh thu từ kinh doanh, lãi suất, cổ tức, và thu nhập từ vốn. Thuế suất lũy tiến cao nhất được giảm từ mức 40% xuống 30%. Mặc dù có những khác biệt về số tiền thu được từ các loại thuế khác nhau, song lại khó có thể phân định mức độ nỗ lực cần thiết để thu và quản lý từng loại thuế của cả phía những người nộp thuế và cơ quan thuế. Điều này gợi cho thấy cần thiết phải có những phân tích đến nơi đến chốn về tính hiệu quả của việc thu thuế và quản lý thuế nói chung (đối với tất cả các loại thuế) và đối với từng loại thuế cụ thể. Công việc này cần được thực hiện bởi một cơ quan nghiên cứu thuộc Bộ Tài chính (ví dụ Viện Chính sách và Chiến lược Tài chính – đi vào hoạt động với Nghị định 118/2008/NĐ-CP Chính phủ ngày 27/11/2008), là cơ quan độc lập với cả cơ quan quản lý thuế và Vụ chính sách thuế, nhằm đảm bảo tính khách quan của kết quả. Cần thực hiện đánh giá định tính và định lượng, tạo điều kiện cho việc ra quyết định điều chỉnh chính sách hoặc cải cách dựa trên thực chứng cho từng loại thuế, trong đó xem xét đến những bài học kinh nghiệm từ địa phương.

## **Tăng cường theo dõi giám sát và đánh giá các cải cách về quản lý tài chính công**

Nghiên cứu này bắt đầu bằng giả thiết về quyền được tiếp cận thông tin. Tức là, (i) đối mặt với những thách thức quốc gia về xã hội, kinh tế, chính trị và môi trường, các nhà hoạch định chính sách buộc phải có thông tin để có được các năng lực có tính xây dựng; (ii) một công dân có thông tin là một công dân được tăng cường quyền năng; và (iii) một công dân có thông tin/được tăng cường quyền năng là một công dân có trách nhiệm đối với cộng đồng/tổ quốc của mình. Điều kiện đầu tiên ở Việt Nam là các nhà hoạch định chính sách/công dân lại không có được sự tiếp cận đối với thông tin tổng hợp, dễ dàng và kịp thời, khiến cho khó có thể có được vốn kiến thức sáng suốt về tình hình cải cách hành chính của đất nước. Cần phải có những công cụ giúp cung cấp một hình ảnh chi tiết về quá trình CCHC và diễn biến của quá trình đó, nhất là khi xét tới thực tế rằng CCHC tại Việt Nam đã đem lại những kết quả pha trộn và chứng tỏ là một quá trình đầy sự căng thẳng. Nó đã cho thấy là một chương trình tham vọng về cải cách Chính phủ, một chiến lược chính trị của các cán bộ Đảng và Nhà nước và một lĩnh vực then chốt rủi ro cao tất yếu đối với hỗ trợ của nhà tài trợ. Một chương trình tham vọng như vậy đòi hỏi phải có sự theo dõi giám sát và đánh giá sâu rộng để đảm bảo được triển khai đúng hướng. Điều này đặc biệt đúng là trường hợp xảy ra bởi vì nghiên cứu quốc tế cho thấy rằng phần nhiều cải cách quản lý tài chính công đang diễn ra chủ yếu là dựa trên cơ sở của ý thức hệ, với ít thực chứng làm nền tảng cho nhiều trụ cột then chốt. Để tránh điều này tại Việt Nam, cần thiết phải nâng cao vốn hiểu biết sâu rộng về những nguyên nhân của những thách thức quản lý tài chính công, những biện pháp khuyến khích và những đường hướng chính sách hướng tới sự cải tiến, đồng thời cần nhằm xử lý những thách thức về mặt tổ chức từ đó vốn hiểu biết này có thể được vận dụng để cải thiện các quy trình quản lý tài chính công.

Những yếu kém về chất lượng và mức độ sẵn có của số liệu tại Việt Nam đã hạn chế nghiêm trọng năng lực của nước này trong việc biết được liệu những cải cách có đi đúng hướng hay không. Ví dụ, các luồng thông tin thì bị lệch pha, theo đó, Tổng cục Thống kê gửi các số liệu của mình cho các Sở kế hoạch và Đầu tư trong tháng 12, trong khi đó giai đoạn then chốt cho việc lập kế hoạch lại là tháng 7 và tháng 8; để đối phó với tình hình này, các Sở Kế hoạch và Đầu tư phải dựa vào những dự tính của mình và các báo cáo từ các sở ban ngành, chứ không phải là những số liệu đáng tin cậy từ phía Tổng cục Thống kê. Đồng thời cũng không có một khuôn khổ phù hợp cho việc theo dõi giám sát và đánh giá tại các cấp chính quyền địa phương. Các kế hoạch được xây dựng mà không được cấu trúc sao cho có thể đánh giá được – bao gồm các mục tiêu, các đầu ra, các hoạt động và các đầu vào thường bị lẫn lộn, khiến cho hầu như không thể nào xác định được làm thế nào để việc thực hiện kế hoạch đạt được các mục tiêu đặt ra, hoặc liệu việc thực hiện kế hoạch có đạt được các chỉ tiêu đã đề ra hay không. Các tỉnh đã không được cung cấp những quy định hướng dẫn chặt chẽ khúc triết

về cách thức làm thế nào để thiết lập được các hệ thống theo dõi giám sát và đánh giá (M&E) đối với việc đổi theo hạ tầng cơ sở và cung cấp dịch vụ - và khi thiếu vắng những báo cáo như vậy thì đã không thiết lập được các cách thức để theo dõi các hoạt động của mình, chứ chưa nói tới các kết quả đầu ra (Cơ quan Hợp tác Kỹ thuật Bỉ, 2007). Công trình nghiên cứu này chỉ là một trong số các nghiên cứu về quản lý tài chính công được tiến hành từ năm 1996 do các đối tác quốc tế thực hiện có sự phối kết hợp với các chuyên gia Việt Nam và Chính phủ. Mặc dù nhiều thông tin bổ ích và phân tích đã được đưa ra, nhưng cần phải có sự theo dõi giám sát và đánh giá chặt chẽ hơn nữa ít nhất là trong hai lĩnh vực: đạt được một sự hiểu biết toàn diện hơn về hoạt động quản lý tài chính công trong mối liên hệ với các định chuẩn quốc tế, và sự hiểu biết tốt hơn về mối liên hệ giữa tiến bộ đối với các hệ thống quản lý tài chính công và những kết quả đầu ra về phát triển được cải tiến. Công việc này sẽ đòi hỏi sự tăng cường các cơ sở nghiên cứu liên quan tại Việt Nam.

Bên cạnh đó, cũng như trong nhiều hệ thống tư pháp khác, những thay đổi về tổ chức là cần thiết để nâng cao chất lượng dữ liệu và phân tích chính sách, làm cơ sở cho các cơ quan, ban ngành thực hiện các chính sách một cách hiệu quả. Đồng thời cũng cần có những đổi mới về cơ cấu tổ chức và cách thức làm việc, văn hoá thông tin mới, các quy trình trao đổi và sử dụng thông tin. Hay nói cách khác, đây là sự kết hợp giữa nâng cao chất lượng và nguồn tiếp cận thông tin, trong đó có việc cải thiện tính năng động về tổ chức và năng lực giao tiếp trong sử dụng thông tin, cũng như niềm tin của tổ chức và cá nhân về thông tin, từ đó hướng tới nâng cao hiệu quả thực hiện (Van de Walle and Boviard, 2008).

### **Theo dõi giám sát toàn diện đối với hoạt động quản lý tài chính công**

Để hiểu được sự cần thiết trong lĩnh vực này, sẽ hữu ích nếu dành ít phút nhắc lại về lý thuyết quản lý tài chính công<sup>15</sup>. Campos và Pradhan (1996) đã vạch ra ba kết quả lý tưởng của một hệ thống quản lý chi tiêu công là: kỷ luật tài khóa, phân bổ nguồn lực theo các ưu tiên chính sách, và quản lý tác nghiệp tốt. Kỷ cương tài chính có nghĩa là kiểm soát chi tiêu và quản lý thận trọng thâm hụt ngân sách. Ngay cả đối với các nước phát triển để đạt được điều này vẫn còn là một thách thức, do một số “những bi kịch của thường dân”, như các chính trị gia tập trung vào việc duy trì quyền lực bằng cách duy trì sự hài lòng của các bên hữu quan, và thường toan tính đến việc tài trợ cho cho chi tiêu thông qua các thâm hụt - những thâm hụt rồi đây sẽ được trang trải bởi các thế hệ tương lai. Thách thức này lớn hơn tại các nước đang phát triển là nơi mà hỗ trợ chính trị của giới chính khách và các quan chức chóp bu lại thường có được thông qua việc cung cấp sự bao đở. Ngoài sự chi tiêu thâm hụt, một số nước lại cho thấy thiếu vắng kỷ luật tài khóa thông qua việc sử dụng những vận may bất ngờ từ giá của tài nguyên như dầu lửa để tài trợ cho tiêu dùng, chứ không phải là để đầu tư vào các tài sản sinh lời cho các thế hệ tương lai. Kỷ luật tài khóa được dựa trên những dự báo tốt về doanh thu, các hệ thống cho việc lập kế hoạch chính xác và theo dõi giám sát các chi tiêu, và cho việc phân bổ những điều đó cho các lĩnh vực ưu tiên để đạt được các mục tiêu về phát triển bền vững. Phân bổ chiến lược có nghĩa là các nguồn lực được phân bổ dựa trên các ưu tiên chính sách then chốt của Chính phủ. Chỉ có thể thực hiện được với các thu xếp tốt tại cấp trung ương của Chính phủ, với sự điều phối thông suốt giữa các cấp chính quyền. Quản lý tác nghiệp tốt có nghĩa là kinh tế (các đầu vào cho chất lượng với mức giá tốt nhất), hiệu suất (các đầu ra với mức chi phí thấp nhất có thể), và hiệu quả (đạt được kết quả chủ định).

Campos và Pradhan tiếp tục cho thấy những khuyến khích về thể chế và những thu xếp khác mà xem ra có vẻ ảnh hưởng tới những kết quả đầu ra này (ví dụ “bi kịch của thường dân” khuyến khích các đơn vị chi tiêu sử dụng nguồn lực công với ít chi phí đối với họ; các chu kỳ bầu cử có thể cản trở việc xác định ưu tiên; sự lệch lạc thông tin có thể gây cản ngại cho việc phân bổ hiệu quả và sử dụng hiệu quả các nguồn lực), và lập luận rằng thành công sẽ tới nếu có những hạn chế ràng buộc để cột chặt các chính trị gia và các quan chức vào

ba kết quả đầu ra. Ví dụ, họ cho thấy rằng việc tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình theo các cách thức nhất định (ví dụ, thông qua mở các thị trường tài chính) có thể có tác dụng như một hạn chế ràng buộc như vậy, đòi một chi phí cao đối với các quan chức nếu họ vi phạm các nguyên tắc (Wescott, 2008).

Để xác định vị thế của Việt Nam xét về phương diện ba kết quả đầu ra lý tưởng trong quản lý tài chính công, cần thiết phải có một sự đánh giá có tính hệ thống dựa trên các chuẩn mực quốc tế. Quyết định của Bộ Tài chính tiếp tục với một công trình đánh giá hoạt động chi tiêu công và trách nhiệm giải trình tài chính (PEFA) trong năm 2010, và một lần nữa trong các năm 2012-13, được hoan nghênh trong bối cảnh này. Công cụ đánh giá này hiện đang được thực hiện thông qua một quan hệ đối tác gồm 8 đối tác phát triển hợp tác. 40 nước đã hoàn thành (Ban Thư ký PEFA, 2007: Bảng 1 một hoặc một số đánh giá PEFA. Khuôn khổ PEFA bao gồm một bộ 28 chỉ số đối với việc đo lường hoạt động, và một khuôn khổ đối với báo cáo. Xây dựng trên ba kết quả đầu ra về ngân sách như được bàn đến ở trên, các chỉ số đo lường sáu phương diện: sự tin nhiệm ngân sách, tính toàn diện và tính minh bạch, đồng bộ với chính sách, tính khả đoán và sự kiểm soát, kế toán và báo cáo, và giám sát và kiểm toán của bên ngoài. Mặc dù không có một chỉ số PEFA đối với tham nhũng, nhưng những cải tiến trong 28 lĩnh vực có thể giúp giảm bớt các cơ hội cho tham nhũng. PEFA và các chỉ số liên quan khác là hữu ích vì chúng đo lường thực hành đích thực, chứ không phải là cảm nhận hoặc uy tín, và chúng xem xét tới hành động có thể trở thành các mục tiêu trực tiếp của cải cách (Wescott, 2008). Các báo cáo đánh giá chi tiêu trung hạn PER và các đánh giá tín dụng và trách nhiệm giải trình quốc gia và các công cụ khác bao quát một số trong những phương diện này, chứ không bao gồm tất cả, và không theo một cách thức cho phép Việt Nam theo dõi một cách có ý nghĩa hoạt động quản lý tài chính công liên quan tới các nước so sánh được. Một PEFA vẫn tất đã được tiến hành tại Việt Nam trong năm 2005 (Bartholomew, Leurs và McCarty 2006: Phục lục 4), và một đánh giá giống như PEFA đã được tiến hành đối với ba Chính phủ trong năm 2008 (Viện Kinh tế học Mê-kông (Mekong Economics), 2008b).

### **Đánh giá cách thức tiến bộ đạt được với các hệ thống quản lý tài chính công dẫn tới các cải tiến tác động phát triển đầu ra**

Một khi hệ thống theo dõi giám sát hoạt động như nêu trên được đưa vào vận hành, thì Việt Nam sẽ có một sự hiểu biết tốt hơn về mối liên hệ giữa các quá trình quản lý tài chính công được tuân thủ như thế nào và các đầu ra quản lý tài chính công đạt được như thế nào, đồng thời cải tiến các quy trình tổ chức dựa trên hiểu biết đó nhằm mục tiêu đạt được kết quả tốt hơn trong công tác quản lý tài chính công. Nghiên cứu quản lý tài chính công lý thuyết và thực chứng của quốc tế như được trích dẫn trong phần trên gợi ý cho thấy rằng tuân thủ các quá trình như vậy và đạt được các đầu ra như vậy sẽ đưa tới các tác động đầu ra chính sách được các Chính phủ kỳ vọng, bao gồm việc cung cấp dịch vụ có tính nhạy bén đáp ứng và trách nhiệm giải trình hơn đối với người nghèo, góp phần cho tăng trưởng vị người nghèo, giảm nghèo, tăng cường và trao quyền và tham gia xã hội của người nghèo. Tuy nhiên, những điều này được dựa trên các giả định có tính chuẩn tắc được rút ra từ những kinh nghiệm tại các nước phát triển, mà không phải lúc nào cũng áp dụng được cho các nước đang phát triển là những nước mà tại đó các biện pháp thực hành và các hệ thống chính quy có thể bị phá hỏng bởi các biện pháp thực hành phi chính quy và có tính cách tân được theo đuổi bởi các bên hoạt động chủ chốt để bảo vệ những lợi ích của họ.

Các đầu vào quản lý tài chính công cấp độ 1 được các đối tác quốc tế hỗ trợ đã đóng góp cho các hiệu quả/ hoạt động trực tiếp, và đến lượt mình đã có thể đóng góp cho các đầu ra cấp độ 3 (là điều cần được khẳng định từ đánh giá PEFA như đã bàn tới ở phần trên). Chuyển tới các tác động đầu ra cấp độ 4 là nơi mà thực chứng bắt đầu thưa thớt. Các tác động đầu ra 4.1, 4.2, 4.3 và 4.6 đề cập tới những cải tiến trong chế độ quản lý và môi trường đầu tư. Những đánh giá mới đây như của Ngân hàng Thế giới (2008b) và Sáng kiến Cạnh tranh Việt Nam (VNCI 2007) khẳng định sự tiến bộ trong những lĩnh vực này, tất nhiên cần có thêm công trình nghiên cứu về lĩnh vực này. Tuy nhiên, cho tới nay vẫn còn có ít công trình nghiên

cứu về một mối quan hệ nhân quả có thể có giữa các đầu ra quản lý tài chính công và những tác động đầu ra này. Liên quan tới các tác động đầu ra 4.3 và 4.7, một cuộc điều tra theo dõi chi tiêu công đã được tiến hành đối với 6 tỉnh tham gia vào Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Giáo dục, và báo cáo cuối cùng đang được soạn thảo (Mekong Economics, 2008:6). Cần thực hiện thêm các nghiên cứu tương tự như vậy, bao quát thêm các tỉnh và các dịch vụ khác. Liên quan tới tác động đầu ra 4.5, Điều tra Hộ gia đình và Mức sống của Bộ Kế hoạch và Đầu tư được kỳ vọng cung cấp phản hồi hữu ích của công dân về sự tin tưởng của họ đối với các thủ tục hành chính và ngân sách. Một khi đã sẵn có thực chứng về mối liên hệ giữa những cải tiến quản lý tài chính công và các tác động đầu ra cấp độ 4, thì công việc đánh giá tiếp theo có thể giúp thiết lập các mối liên hệ giữa chúng và các tác động cấp độ 5.

Ví dụ, trong vòng một số năm tiếp theo, Việt Nam sẽ tiến hành các hoạt động cấp độ 2 như mở rộng diện phủ ngân sách, thực hiện một Mục lục Tài khoản mới và Hệ thống Thông tin Quản lý Kho bạc và Ngân sách, tăng cường các biện pháp kiểm soát nội bộ, thực hiện kế toán toàn diện hơn dựa trên Chuẩn mực Kế toán Khu vực Công Quốc tế (IPSAS), và mở rộng các cuộc kiểm toán và giám sát của khu vực lập pháp. Những hoạt động này được kỳ vọng sẽ dẫn tới các đầu ra cấp độ 3, bao gồm kỷ luật tài khóa, cải tiến tính hiệu suất hoạt động, cải tiến tính hiệu suất phân bổ, và tăng cường trách nhiệm giải trình. Tất cả những đầu ra này có thể đều được theo dõi giám sát, coi đó là một phần của nỗ lực theo dõi giám sát và đánh giá nhằm đảm bảo các cải cách đi đúng hướng. Với việc nghiên cứu kỹ lưỡng, cũng có thể xác định được mức độ của các đầu ra quan sát được ở cấp độ 3 được tạo ra bởi các hoạt động quản lý tài chính công cấp độ 2. Đến lượt mình, các đầu ra cấp độ 3 được kỳ vọng sẽ dẫn tới các tác động đầu ra cấp độ 4 như một môi trường đầu tư được cải thiện và việc cung cấp dịch vụ được cải thiện, và những điều này cũng có thể được theo dõi giám sát, và công trình nghiên cứu được tiến hành để quyết định mức độ của những tác động đầu ra này được tạo ra bởi các đầu ra cấp độ 3. Cuối cùng, các tác động cấp độ 5 về giảm nghèo và tăng cường quyền năng/trao quyền có thể được theo dõi giám sát, và công trình nghiên cứu được tiến hành về mối quan hệ nhân quả với các tác động đầu ra cấp độ 4. Phần nhiều công việc theo dõi giám sát cấp độ 4 và cấp độ 5 hiện đang diễn ra coi đó là một phần của các quy trình Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội, song điều cần thiết là phải thiết lập được mối liên hệ với các cải cách quản lý tài chính công.

## **Tăng cường các cơ sở nghiên cứu**

Việt Nam có một truyền thống lâu đời về sử dụng các cơ sở nghiên cứu trong nước để phục vụ cho tham mưu chính sách. Một ví dụ trước đây là một đơn vị do Thủ tướng Võ Văn Kiệt thành lập vào năm 1976 để quy tụ những nguồn lực trí tuệ từ chế độ cũ của Miền Nam, và để thu hoạch được những ý tưởng sáng giá nhất. Vào năm 1984, Tổng Bí thư Trường Chinh đã thành lập một nhóm do ông Hà Nghiệp và ông Trần Nhâm lãnh đạo để giúp soạn thảo nội dung cho Đại hội Đảng lần thứ 6. Vào năm 1989, Học viện Quan hệ Quốc tế đã cho dịch các cuốn sách và tài liệu sang tiếng Việt, bao gồm sách giáo khoa kinh tế học của tác giả Paul Samuelson. Những cơ sở nghiên cứu khác có những đóng góp quan trọng bao gồm Viện quản lý Kinh tế Trung ương (khuôn khổ pháp lý cho việc đăng ký doanh nghiệp, quản trị công ty và phê duyệt đầu tư, và đánh giá các cuộc cổ phần hóa doanh nghiệp Nhà nước), Viện Khoa học Xã hội Việt Nam (các nghiên cứu ngành cần thiết để hỗ trợ cho việc gia nhập WTO, và phân tích giảm nghèo), Viện Nghiên cứu Lao động và Xã hội (các chính sách lao động và bảo hiểm xã hội), và các viện thuộc Bộ Y tế (bảo hiểm y tế), và Bộ Công Thương (cải cách ngành điện năng). Một số những tổ chức này đã được thành lập trong những năm trước đây như Viện Quản lý Kinh tế Trung ương, Viện Khoa học Xã hội Việt Nam, và các trường đại học quốc gia đã bắt đầu trở nên hiệu quả hơn so với trước đây khi chức năng nhiệm vụ của những cơ sở này được mở rộng để cung cấp những quan điểm độc lập, và với tư cách là những cố vấn tham mưu và các nhà nghiên cứu chủ chốt được lựa chọn dựa trên các kỹ năng chuyên môn chứ không phải dựa trên sự trung thành chính trị đơn thuần. Công việc phân tích do các viện nghiên cứu này thực hiện ngày càng đòi hỏi số liệu có chất lượng tốt hơn. Yêu cầu này được hỗ trợ bởi dự toán chính thức đầu tiên về GDP (1989), cuộc điều tra

hộ gia đình có tính đại diện quốc gia đầu tiên (1993), các cuộc điều tra doanh nghiệp thường niên của Tổng cục Thống kê (từ năm 2000), và số liệu ngân sách và chi tiêu của Bộ Tài chính ngày càng được cung cấp nhiều hơn từ năm 1999 (Rama, 2008:35-8).

Một mô hình hiển nhiên từ sự phát triển của tham mưu cố vấn chính sách đó là, chìa khóa của sự thành công của công tác tham mưu cố vấn chính sách là việc thuyết phục hiệu quả để Bộ Chính trị chấp thuận điều đó. Ví dụ, Viện Khoa học Xã hội Việt Nam đã dựa vào Viện trưởng Tiến sĩ Đỗ Hoài Nam để tham mưu cố vấn trực tiếp cho Thủ tướng trước vòng đàm phán thứ 8 trong năm 2004. Tương tự, Ban Kinh tế của Đảng dựa vào nguyên Phó Thống đốc Tiến sĩ Cao Sỹ Kiêm để cố vấn tham mưu cho Bộ Chính trị về cải cách ngân hàng (Rama, 2008:35-8).

Một cơ sở nghiên cứu chủ chốt tập trung vào các vấn đề quản lý tài chính công là Viện Nghiên cứu Tài chính thuộc Bộ Tài chính. Thế nhưng hiện Viện này chỉ có vỏn vẹn 7 nghiên cứu viên về quản lý tài chính công, với 3 người đang nghỉ để đi học. Viện này và các cơ sở nghiên cứu liên quan khác cần được tăng cường cả về nhân sự bổ sung có đủ trình độ chuyên môn nghiệp vụ lẫn các mối quan hệ sâu sắc hơn với các trường đại học và các chuyên gia tư vấn tư nhân phù hợp chủ yếu tại Việt Nam, với sự hỗ trợ của các đối tác quốc tế khi có thể.

## Các bước tiếp theo

Công trình nghiên cứu này đã thể hiện một số phương án lựa chọn cho các cơ quan có thẩm quyền để nghiên cứu xem xét để làm sao chi tiêu đồng tiền có giá trị hơn từ khu vực dịch vụ hành chính công, để hỗ trợ Việt Nam vươn lên thành một nước có thu nhập bậc trung. Những điều này bao gồm, không kể những cái khác, việc sửa đổi và cập nhật Luật Ngân sách trong năm 2009, xác định ưu tiên các cải cách chủ yếu dưới sự kiểm soát của Bộ Tài chính (ví dụ Mục lục Tài khoản mới và Hệ thống Thông tin Quản lý Kho bạc và Ngân sách, tăng cường các biện pháp kiểm soát nội bộ đối với bảng lương, thành lập Cục Quản lý Nợ, làm rõ và phân loại doanh thu theo thông lệ quốc tế, và thực hiện đánh giá PEFA), đào sâu việc tăng cường năng lực tại Bộ Tài chính, thực hiện Tuyên bố Hà Nội về Hiệu quả Viện trợ theo thời gian biểu được thống nhất, tận dụng Luật Cán bộ Công chức mới được thông qua để cải tiến việc đánh giá công tác, siết chặt các chế tài đối với cán bộ có kết quả công tác yếu kém **và tuyển dụng cán bộ vào các vị trí với yêu cầu cao về năng lực kỹ thuật**, tăng cường năng lực của Quốc hội đối với đánh giá các tác động đầu ra của các quyết định ngân sách, và sự tuân thủ của các đơn vị sự nghiệp đối với các quy định về chế độ công khai, tiến hành các cuộc điều tra khảo sát thường xuyên về tiền lương và các chi tiêu hộ gia đình để đảm bảo mức bồi thường cạnh tranh cho cán bộ công chức, tăng cường phân tích định lượng về hiệu suất của việc thu thuế, nâng cao việc theo dõi giám sát và đánh giá các cải cách quản lý tài chính công để tạo khả năng nhiều hơn nữa cho những điều chỉnh chính sách giàu thông tin hơn và dựa trên thực chứng, và tăng cường các cơ sở nghiên cứu liên quan. Nhiều trong số các hoạt động được kiến nghị này đã nằm trong nghị trình của Chính phủ dưới một hình thức nhất định, nhưng việc thực thi thành công sẽ đòi hỏi phải tăng cường quản lý và năng lực chuyên môn nghiệp vụ, và nguồn lực tài chính bổ sung. Giai đoạn tiếp theo là tham gia mạnh mẽ của các cơ quan chức năng để quyết định tính khả thi của những cải cách này, một khung thời gian hợp lý, và sự hỗ trợ cần thiết từ các đối tác quốc tế trong giai đoạn tiếp theo của CCHC từ năm 2011 đến 2010.

Thực hiện thành công những biện pháp tăng cường và nâng cao nền hành chính công và tài chính công này sẽ giúp cải thiện các năng lực điều phối, để đảm bảo rằng các chi phí của khu vực công có thể chấp nhận được, và để xây dựng một nền tảng hành chính vững chắc để Việt nam có thể trở thành một nước có mức thu nhập bậc trung và có khả năng duy trì được điều đó trong những thập niên tới.

## Tài liệu tham khảo

---

### Một số văn bản của Chính phủ Việt Nam đã tham khảo<sup>16</sup>

- Quyết định số 30/QĐ-TTg, ngày 10 tháng 1 năm 2007, và Quyết định số 07/QĐ-TTg, ngày 4 tháng 1 năm 2008, Phê duyệt Đề án và Kế hoạch thực hiện Đề án đơn giản hoá thủ tục hành chính trên các lĩnh vực quản lý nhà nước giai đoạn 2007-2010
- Quyết định số 136/QĐ-TTg, ngày 17 tháng 9 năm 2001, Phê duyệt Chương trình Tổng thể Cải cách hành chính nhà nước (2001-2010)
- Nghị định số 43/2006/NĐ-CP, ngày 25 tháng 4 năm 2006, Quy định quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập
- Nghị định số 86/2002/NĐ-CP, ngày 5 tháng 11 năm 2002, Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy các Bộ và cơ quan ngang bộ
- Nghị định số 115/2005/NĐ-CP, ngày 5 tháng 9 năm 2005, Quy định cơ chế tự chủ và tự chịu trách nhiệm của tổ chức khoa học, công nghệ công lập
- Nghị định số 130/2005/NĐ-CP, ngày 17 tháng 10 năm 2005, Quy định chế độ tự chủ và tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với cơ quan nhà nước (thay thế Nghị định số 86/2002)
- Chỉ thị số 09/2005/CT-TTg, ngày 5 tháng 4 năm 2005, của Thủ tướng Chính phủ về việc tiếp tục đẩy mạnh công tác cải cách hành chính
- Luật Bồi thường nhà nước (dự thảo số 4), Quốc hội
- Luật Cán bộ, Công chức số 22/2008/QH12, ngày 13 tháng 11 năm 2008, Quốc hội
- Chương trình xây dựng luật của Quốc hội khóa 12 (2007-2011)
- Hỗ trợ thực hiện Đề án đơn giản hóa thủ tục hành chính trên các lĩnh vực quản lý nhà nước, Văn phòng Chính phủ, 2007.
- Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện giai đoạn 1 (2001-2005) của Chương trình Tổng thể CCHC nhà nước (2001-2010)

### Tài liệu tham khảo khác

- 2AC, 2004. Viet Nam Public Finance Management Diagnostic Study March–May 2004 - draft final report, June 2004, 2AC Associés Audit et Conseil.
- ADB, 2001. Strategy For Viet Nam and Asian Development Bank Partnership In Governance - Revised Final Draft.
- Allen, R., Schiavo-Campo, S. and Garrity, T.C. 2004. Assessing and Reforming Public Financial Management: A New Approach. World Bank. <http://www.pefa.org/PEFAfinalPDFs.pdf>
- Andrews, Matthew, 2008. Managing Money For (A) Change Themes and challenges for African public financial management. Draft report produced for the Brookings Institution - Transparency and Accountability Project and the World Bank –Africa Region, August.
- Bartholomew, Ann, Robert Leurs and Adam McCarty, 2006. Viet Nam Country Report-- Joint Evaluation Of General Budget Support 1994–2004 Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Uganda, Edgbaston, Birmingham, U.K.: International Development Department, School of Public Policy, University of Birmingham. May.



- Batley, Richard and George A. Larbi, 2004. *Changing Role of Government The Reform of Public Services in Developing Countries*. Basingstoke Hampshire (UK): Palgrave Macmillan.
- Belgian Technical Cooperation (BTC), 2007. Technical & Financial File - Strengthening Of Planning Reform At Central And Decentralized Level – Viet Nam. Brussels.
- Boin, A., 'T Hart, P., & Stern, E. 2005. *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. New York: Cambridge University Press.
- Bräutigam, D. 1992. Governance, economy, and foreign aid. *Studies in Comparative International Development*, 27(3).
- Bräutigam, D. & Knack, S. 2004. Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa. *Economic Development and Cultural Change*, 52(2).
- Brumby, Jim 1999. Budgeting Reforms in OECD Member Countries. In Salvatore Schiavo-Campo and Daniel Tommasi, eds. *Managing Government Expenditure*. Manila: ADB: 349-62.
- Brumby, Jim and Dressel, Bjorn, 2008. Reforming for Results: Can Public Finance Management reform improve government performance? Presented at CAPE Public Finance Conference 2008. <http://www.odi.org.uk/events/details.asp?id=295&title=reforming-results-can-public-finance-management-reform-improve-government-performance>
- Buchanan, James M. 1986. The Constitution of Economic Policy. *American Economic Review*, 77(3): 243-50.
- Campos, Ed and Sanjay Pradhan, 1996. Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal performance. *Policy Research Working Paper* 1646. Washington, DC: World Bank.
- Cheung, Anthony B. L., 2005. The Politics of Administrative Reforms in Asia: Paradigms and Legacies, Paths and Diversities. *Governance*. 18(2): 257-282.
- Coase, R. 1937. The Nature of the Firm, *Economica*, 4.
- Collier, P. 2007. *The Bottom Billion: Why The Poorest Countries Are Failing And What Can Be Done About It*. Oxford: Oxford University
- Craig, David, and Doug Porter. 2003. Poverty Reduction Strategy Papers: A New Convergence. *World Development* 31(1): 53-69
- Deming, W. Edwards, 1986. *Out of the crisis*. Cambridge, Mass. : Massachusetts Institute of Technology, Center for Advanced Engineering Study.
- DfID, UNDP and World Bank Institute. 2007. Donor Consultation on Parliamentary Development and Financial Accountability Report. Hosted by the Government of Belgium. Brussels, Belgium, May 21-22. <http://www.gsdr.org/docs/open/PO56.pdf>
- Diamond, Jack and Pokar Khemani, 2006. Introducing Financial Management Information Systems in Developing Countries. *OECD Journal on Budgeting*. 5( 3): 102 – 138.
- Drucker, Peter, 2001. *The essential Drucker: selections from the management works of Peter F. Drucker*. New York: HarperBusiness.
- Ear, Sophal. 2007. Does Aid Dependence Worsen Governance? *International Public Management Journal*, 10(3): 259–286.
- EC, 2004. Aid Delivery Methods, Volume 2: Guidelines and Management of General Budget Support. Brussels: EC.
- Economist, 2008. The World in 2009.

- Eisenhardt, K. 1989) Agency theory: An assessment and review, *Academy of Management Review*, 14(1): 57-74.
- Filc, Gabriel and Carlos Scartascini, 2004. Budget Institutions and Fiscal Outcomes Ten Years of Inquiry on Fiscal Matters at the Research Department. Paper prepared for presentation at the Research Department 10th Year Anniversary Conference Washington, DC, 17 September. Office of Evaluation and Oversight Inter-American Development Bank. <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubS-247.pdf>
- Foltin, Craig. 2005 Finding your way through the Government Performance Maze. *Journal of Government Financial Management*, 54(3):16 – 26.
- Fukuyama, Francis 2004. Why there is no science of public administration. *Journal of International Affairs*, 58(1): 189-201.
- Godfrey, Martin, Chan Sophal, Toshiyasu Kato, Long Vou Piseth, Pon Dorina, Tep Saravy, Tia Savora and So Sovannarith. 2002. Technical Assistance and Capacity Development in an Aid-dependent Economy: The Experience of Cambodia. *World Development* 30(3): 355-373
- Haggard, Stephan, 1997. Reform of the State in Latin America. In Shahid Javed Burki and Guillermo Perry, eds. *Development in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: World Bank.
- Hatry, Harry P., 1999. *Performance measurement: getting results*. Washington, D.C. : Urban Institute Press.
- Hood, Christopher 1991. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69: 3-19.
- Hood, Christopher, Craig Beeston and Ruth Dixon. 2007. Rating the Rankings: Assessing International Rankings of Public Service Performance. Paper prepared for the IPMN Workshop, 'Ranking and Rating Public Services', Worcester College, Oxford, 7-9 August 2007.
- IMF, 2007. Viet Nam: 2006 Article IV Consultation—Staff Report
- IMF, 2004a. Indonesia: 2004 Article IV Consultation—Staff Report
- IMF, 2004b. Philippines: 2004 Article IV Consultation—Staff Report
- IMF, 2003. Viet Nam: 2003 Article IV Consultation—Staff Report
- Jabbara, Joseph G. and O. P. Dwivedi, eds. 2005. *Administrative Culture in a Global Context* Whitby, Ontario: de Sitter Publications.
- Knack, S. 2001. Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Tests. *Southern Economic Journal*, 682:310-29.
- Krafchik Warren, 2003. What Role Can Civil Society And Parliament Play In Strengthening The External Auditing Function? Paper presented at an African regional workshop, Towards Auditing Effectiveness, organized by the World Bank Institute and held in Ethiopia May 12 – 15. Washington: International Budget Project. <http://www.internationalbudget.org/auditorgeneral.htm>
- Lee, Il Houn, 2007. Viet Nam's Budget Structure: Status and Outlook. IMF Presentation at the Institute of Financial Research, MOF Hanoi, August.
- Leloup, Lance T., Ferfila, Bogomil and Christina Herzog, 2000. Budgeting in Slovenia during the democratic transition. *Public Budgeting and Finance*. 20 (3): pp. 51-79.
- Lewin, K. 1946. Action research and minority problems. *J Soc. Issues* 2(4): 34-46.
- Lienert, Ian 2005. Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive? Working Paper WP/05/115. Washington: International Monetary Fund. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05115.pdf>

- Martinez-Vazquez, Jorge, 2004. Making Fiscal Decentralization Work in Viet Nam. Background paper for PER 2004. May.
- McNabb, David E. 2008. *Research methods in public administration and nonprofit management : quantitative and qualitative approaches*, 2nd ed. Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe.
- Mekong Economics, 2008a. Mekong Economics Newsletter. 2, July.
- Mekong Economics, 2008b. Public Financial Management Assessment in Thanh Hoa, Ha Tinh and Soc Trang. Final Report. Ha Noi.
- Ministry of Finance, 2008. The Ministry of Finance of the Socialist Republic of Viet Nam. <http://www.mof.gov.vn/DefaultE.aspx?tabid=197>
- Ministry of Planning and Investment, 2007. Monitoring and Evaluation Manual - Monitoring Practice Module 27 August.
- Mintzberg, Henry, 1996. Managing Government Governing Management. *Harvard Business Review*, 74(3): 75 - 83.
- Moss, Todd, Gunilla Pettersson, and Nicolas van de Walle, 2006. An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa. Washington, DC: Center for Global Development, Working Paper 74
- Moynihan, D. and P. Ingraham, 2003. Look for the Silver Lining: Managing for Results in State Governments, *Journal of Public Administration and Theory*. 13(4): 469-490.
- Myers, C. Bernard, 1998. Budgetary Reform in Haiti from 1996–98: A Case Study of Issues and Obstacles in Implementing Change. *Public Budgeting and Finance*, 20(2): 74-90.
- North, Douglass, 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Nwagwu, Emeka O. C. 1992. Budgeting for Development: the Case of Nigeria. *Public Budgeting and Finance*. 12(1): 73-82.
- Nunberg, Barbara. 1992. Managing the Civil Service: What LDCs Can Learn from Developed Country Reforms. Policy Research Working Paper 945. Washington: World Bank.
- OECD, 1995. *Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management*. Paris: OECD.
- OECD/World Bank 2003. Budget Practices and Procedures Database. <http://ocde.dyndns.org/>
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co.
- PEFA Secretariat, 2005. Public Financial Management, Performance Measurement Framework. Washington DC: World Bank. [http://www.pefa.org/about\\_test.htm](http://www.pefa.org/about_test.htm)
- Peters, T. 1986. What Gets Measured Gets Done. [http://www.tompeters.com/col\\_entries.php?note=005143&year=1986](http://www.tompeters.com/col_entries.php?note=005143&year=1986)
- Pollitt, Christopher, and Geert Bouchaert. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Revised edition. Oxford: Oxford University Press.
- Premchand, A., 1990. Management of Public Money: Issues on Government Financial Management. In A. Premchand, ed. *Government Financial Management: Issues and Country Studies*. Washington: IMF: 28-37.
- Rainer, 2004. Indonesia. In Jack Rabin, ed. *Encyclopaedia of Public Administration and Public Policy*. Boca Raton: CRC Press.
- Rama, Martin, 2008. Making Difficult Choices: Viet Nam in Transition (Những quyết sách khó khăn: Việt Nam trong giai đoạn chuyển đổi). Working Paper No. 40, Commission on Growth and

- Development. Washington: World Bank.  
<http://www.growthcommission.org/storage/cgdev/documents/gcwp040bilingualweb.pdf>
- Robinson, Mark. 2006. Budget Analysis and Policy Advocacy: The Role of Nongovernmental Public Action. *IDS Working Paper 279*, September. <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp279.pdf>
- Rosen, Harvey. 2002. *Public Finance*. Boston, MA: McGraw-Hill.
- Rubin Irene S. and Joanne Kelly. 2005. Budget and Accounting Reforms in Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr. and Christopher Pollitt. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press: 562-90.
- Schiavo-Campo, S. and Sundaram, P. 2001. *To Serve and To Preserve: Improving Public Administration in the Competitive World*. Manila: ADB
- Schiavo-Campo, Salvatore, Giulio de Tommaso, and Amitabha Mukherjee, 1997. Government Employment And Pay In Global Perspective: A Selective Synthesis Of International Facts, Policies And Experience. Working Paper 1771. Washington, DC: World Bank.
- Schick, Allen, 1993. Governments versus Budget Deficits. In Weaver, R. Kent and Bert A Rockman, eds. *Do Institutions Matter?* Washington, DC: Brookings Institution.
- Senate Economic Planning Office, 2005. Reengineering the Bureaucracy: Issues and Problems. In Policy Insights, April. Manila.
- Stevens, Mike, 2004. Institutional and Incentive Issues in Public Financial Management Reform In Poor Countries Washington: PEFA.
- Straussman, Jeffrey D., 1996. Ideals and Reality in the Evolution of Fiscal Reform in Central and Eastern Europe. *Public Budgeting and Finance* 16 (2) : 79–95.
- Vagnoni, Emidia, 2005. Eastern European Nations and new public financial management, In James Guthrie, Christopher Humphrey, L.R. Jones and Olov Olson, eds. *International Public Financial Management Reform: progress, contradictions and challenges*. Greenwich, Conn.: Information Age Publishing: 87-108.
- Vanagunas, Stanley, 1995. Problems of Budgeting During ‘The Great Transition.’ *Public Budgeting and Finance*. 15 (1): 85–86.
- Van de Walle, S. International comparisons of public sector performance: how to move ahead? *Public Management Review*, in press.
- Van de Walle, S. and T. Bovaird, 2008. Debate: In the Know or Out of the Loop? *Public Money & Management*. 28(4): 196-8.
- Viet Nam Australia Monitoring and Evaluation Strengthening Project (Phase II) (VAMESP II), 2006a. Government Of Viet Nam Case study of M&E capacity building in Viet Nam. 16 December.
- Viet Nam Australia Monitoring and Evaluation Strengthening Project (Phase II) (VAMESP II), 2006b. Government Of Viet Nam Case Study - Partnerships for M&E Tools in Viet Nam. 17 December.
- Viet Nam Chamber of Commerce and Industry (VNCI), 2007. The Viet Nam Provincial Competitiveness Index, 2007. VNCI Policy Paper #12. Hanoi.
- Wescott, Clay, 2008. World Bank Support for Public Financial Management: Conceptual Roots and Evidence of Impact-- Background Paper to Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support. *IEG Working Paper 2008*. Washington, D.C.: Independent Evaluation Group, World Bank.  
[http://siteresources.worldbank.org/EXTPUBSECREFF/Resources/pfm\\_wescott.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTPUBSECREFF/Resources/pfm_wescott.pdf)

- Wescott, Clay, 2006. Decentralization Policy and Practice in Viet Nam: 1991-2001, in Paul Smoke, Eduardo Gomez and George Peterson, eds. *Decentralization in Asia and Latin America: A Comparative Interdisciplinary Perspective*. Northampton, Mass.: Edward Elgar Press.
- Wescott, Clay and Emma Coupland, 2008. Initial Proposal for Professional Development Program (PDP) – Final Report. Dili: Ministry of Finance.
- Wildavsky, Aaron. 1986. *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Revised Edition. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Williamson, O.E. 1988. Corporate Finance and Corporate Governance. *Journal of Finance* 43/3 (July): 567-591.
- World Bank, 2008a. Country Financial Accountability Assessment. Draft report.
- World Bank, 2008b. Doing Business- Viet Nam.  
<http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/?economyid=202>
- World Bank, 2008c. Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support. Washington, D.C.: Independent Evaluation Group, World Bank.
- World Bank, 2008d. Doing Business 2009. Washington: World Bank.
- World Bank, 2008e. Seventh Poverty Reduction Support Operation. Washington: World Bank.
- World Bank, 2008f. Viet Nam Development Report, 2009. Ha Noi: World Bank.
- World Bank, 2005. Viet Nam Development Report. Ha Noi: World Bank.
- World Bank, 2005a. Viet Nam Managing Public Expenditure for Poverty Reduction and Growth (In Two Volumes) Volume I: Cross Sectoral Issues Public Expenditure Review and Integrated Fiduciary Assessment. Washington: World Bank.
- World Bank, 2002. Viet Nam Country Procurement Assessment Report. Transforming Public Procurement. Hanoi: World Bank
- World Bank, 2001. Viet Nam Country Financial Accountability Assessment
- World Bank, 2000. Viet Nam Managing Public Resources Better Public Expenditure Review. 2 Vols.
- World Bank, 2000a. Indonesia Public Spending in a Time of Change
- World Bank, 2000b. Reforming Public Institutions and Strengthening Governance. Washington, D.C.
- World Bank, 1996. Public Expenditure Review.
- Xavier, John Antony, 1998. Budget Reform in Malaysia and Australia Compared. *Public Budgeting and Finance*, 18(1): 99-118.
- Yang, Kaifeng and Gerald J. Miller, eds., 2008. *Handbook of Research Methods in Public Administration*, 2nd ed. Boca Raton: CRC Press.

## Ghi chú

---

<sup>1</sup> Phần tiếp theo dựa vào công trình nghiên cứu của Westcott, 2008, 2009 cùng với các nguồn khác đã được nêu.

<sup>2</sup> Những nước giàu có về tài nguyên đối mặt với những thách thức tương tự (Collier, 2007).

<sup>3</sup> Những phát hiện này liên quan đến những vấn đề cố hữu về phương pháp thu thập và sử dụng những số liệu như vậy, không kể những thử khác, bao gồm: một số nước tính gộp cả những người làm việc theo hợp đồng và thời vụ, và những nước khác thì không làm như vậy; cán bộ nhân viên có thể được trả lương từ ns trung ương, những lại không được liệt kê là cán bộ nhân viên cơ quan trung ương; và những lợi ích khác nhau về hiện vật giữa các nước cũng khiến cho việc so sánh lương trở nên có vấn đề (Schiavo-Campo, Tommaso, và Mukherjee, 1997).

<sup>4</sup> Các nước trong Hình 1, dựa trên quy mô dân số dự tính năm 2009 và GDP theo đầu người, Phil-lip-pin (dân số 94 triệu, GDP theo đầu người \$1690) và In-đô-nê-xi-a (dân số 240 triệu, GDP theo đầu người \$2130) được coi là những đối tượng so sánh tốt nhất cho Việt Nam (dân số 88 triệu, GDP theo đầu người \$1080) (Tạp chí "Economist", 2008: 117-118)

<sup>5</sup> Nguồn: Các Báo cáo Điều IV của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF), số liệu của Bộ Nội vụ, và các nguồn khác. Số liệu của Việt Nam 2001 được điều chỉnh bằng việc cộng thêm con số dự tính cán bộ công chức xã để so sánh.

<sup>6</sup> Đánh giá tính dụng và trách nhiệm giải trình 2007 (CFAA 2007).

<sup>7</sup> Xem Hình 12a. Số liệu của Ngân hàng Thế giới, 2008a và *World Bank, 2008e*.

<sup>8</sup> Đáng lưu ý là các Luật Kế toán (2005), Kiểm toán Nhà nước (2005), Phòng chống Tham nhũng (2005), Chống Lãng phí (2005), Quản lý Tài sản Công (2008).

<sup>9</sup> Báo cáo số 154/BC-CP ngày 9/10/2008 của Chính phủ cho Quốc hội về Tình hình Thực hiện Luật Chống Lãng phí.

<sup>10</sup> Những số liệu dưới đây là lấy từ nguồn Ngân hàng Thế giới, 2008a: Phụ lục 1.

<sup>11</sup> Quyết định của Bộ Tài chính số 3915/QĐ-BTC ngày 18/12/2007 về quyết định phê duyệt nội dung và lộ trình về xây dựng và ban hành các tiêu chuẩn về kế toán công tại Việt Nam, được Ngân hàng Thế giới trích dẫn (2008a: 22).

<sup>12</sup> Mặc dù có đề nghị sát nhập chức năng lập ngân sách vốn của Bộ Kế hoạch và Đầu tư với Bộ Tài chính để cải tiến sự phối kết hợp với chức năng lập ngân sách thường xuyên, như đối với nhiều nước, Bộ Tài chính đến nay đã phản đối đề nghị đó, được biết là do các quan ngại quá tải so với năng lực hiện có của Bộ Tài chính.

<sup>13</sup> Phần này được lấy từ Cơ quan Hợp tác Kỹ thuật Bỉ, 2007 và một số nguồn khác.

<sup>14</sup> Phần này trích dẫn công trình nghiên cứu của Lee, 2007.

<sup>15</sup> Phần này dựa vào nghiên cứu của Wescott, 2008.

<sup>16</sup> Những tài liệu khác được nêu trong báo cáo này.