Việt Nam

Chi tiêu Công và Trách nhiệm Giải trình Tài chính (PEFA)

Đánh giá Quản lý Tài chính công
Tháng 7 - 2013

Đơn vị tiền tệ	=	Đồng
US$	=	21.100 Đồng (Tháng 7/2013)
Năm tài chính	=	Năm dương lịch

TỪ VIẾT TẮT TIẾNG ANH

ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
AFTA	Hiệp định Thương mại tự do Châu Á
AUSAID	Cơ quan Phát triển Quốc tế Ốt-xtrây-lia
COFOG	Phân loại các chức năng của Chính phủ (của Liên hợp quốc)
DMEFD	Cục Quản lý nợ và Tài chính đối ngoại
DMFAS	Hệ thống Kế toán tài chính quản lý nợ
EC	Ủy ban Châu Âu
EU	Liên minh Châu Âu
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
FY	Năm tài chính
GDC	Tổng cục Hải quan
GDT	Tổng cục Thuế
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GFS	Thống kê tài chính Chính phủ
IA	Kiểm toán nội bộ
ICOR	Tỷ lệ tăng trưởng vốn - đầu ra
IFAC	Liên đoàn Kế toán Quốc tế
IFI	Tổ chức Tài chính Quốc tế
IFRS	Chuẩn mực báo cáo tài chính Quốc tế
IMF	Quỹ Tiền tệ Quốc tế
INTOSAI	Tổ chức Quốc tế về các cơ quan kiểm toán tối cao
IPSAS	Chuẩn mực kế toán công Quốc tế
MDA	Bộ, ban, ngành
MDTF	Quỹ Tín thác đa biên
MoF	Bộ Tài chính
MPI	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
MTEF	Kế hoạch tài chính trung hạn
MTFF	Kế hoạch chi tiêu trung hạn
NA	Không áp dụng
NR	Không tính điểm
ODA	Hỗ trợ Phát triển Chính thức
OECD	Tổ chức Phát triển và Hợp tác Kinh tế
PI	Chỉ số về hiệu quả hoạt động
SAI	Cơ quan Kiểm toán tối cao
SAV	Kiểm toán Nhà nước Việt Nam
SBV	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam
SOE	Doanh nghiệp Nhà nước

PEFA	Chi tiêu Công và Trách nhiệm Giải trình Tài chính
TABMIS	Hệ thống Thông tin Quản lý Ngân sách và Kho bạc
TSA	Tài khoản Kho bạc Duy nhất
UNCTAD	Hội nghị Thương mại và Phát triển Liên hiệp quốc
WB	Ngân hàng Thế giới
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới

MỤC LỤC

TÓM LƯỢC TỔNG QUAN I

Bối cảnh I

Đánh giá tổng hợp về hiệu quả quản lý tài chính công I

Đánh giá tác động những điểm mạnh và điểm yếu trong quản lý tài chính công VII

Viễn cảnh lập kế hoạch và triển khai cải cách VIII

BÁO CÁO CHÍNH 12

1. GIỚI THIỆU 12

2. THÔNG TIN BỐI CẢNH QUỐC GIA 15

2.1. Bối cảnh và tình hình kinh tế 15

2.2. Tổng quan hệ thống Chính phủ và Chiến lược Phát triển của Chính phủ 17

2.3. Mô tả về kết quả điều hành ngân sách 18

2.4. Mô tả khuôn khổ pháp lý và thể chế quản lý tài chính công 21

3. ĐÁNH GIÁ CÁC HỆ THỐNG, QUY TRÌNH VÀ THỂ CHẾ QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG 24

3.1. ĐỘ TIN CẬY CỦA NGÂN SÁCH 26

PI-1: Tổng thực chi so với ngân sách gốc được phê duyệt 26

PI-2: Các nội dung thực chi so với ngân sách gốc được phê duyệt 28

PI-3: Tổng thực thu so với dự toán thu gốc được phê duyệt 31

PI-4: Số dư và giám sát phát sinh nợ chi 32

3.2. TÍNH TOÀN DIỆN VÀ MINH BẠCH 34

PI-5: Phân loại ngân sách 34

PI-6: Tính toàn diện về thông tin trong tài liệu ngân sách 36

PI-7: Quy mô hoạt động Chính phủ không được báo cáo 38

PI-8 Minh bạch về quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền 42

PI-9: Giám sát rủi ro tài khóa tổng thể từ những tổ chức khác thuộc khu vực công 45

PI-10: Khả năng tiếp cận thông tin ngân sách chính của công chúng 48

3.3. CHU KỲ NGÂN SÁCH 50

Lập ngân sách dựa trên chính sách

PI-11: Trình tự và mức độ tham gia vào quy trình ngân sách hàng năm 50

PI-12: Tầm nhìn trung hạn trong lập kế hoạch tài khóa, chính sách chi tiêu và lập ngân sách 54
Khả năng tiên liệu và kiểm soát trong thực hiện ngân sách
PI-13: Minh bạch về nghĩa vụ và trách nhiệm của người nộp thuế..... 57
PI-14: Hiệu quả của các biện pháp đăng ký thuế và đánh giá thuế 62
PI-15: Hiệu quả thu thuế..... 64
PI-16: Khả năng tiên liệu và đảm bảo ngân quỹ để thực hiện các cam kết chi tiêu... 67
PI-17: Ghi chép và quản lý tồn dư ngân quỹ, nợ và bảo lãnh..... 67
PI-18: Hiệu quả kiểm soát lương biên chế 72
PI-19: Mức độ minh bạch, cạnh tranh và cơ chế khiếu nại trong mua sắm đấu thầu 75
PI-20: Hiệu quả kiểm soát nội bộ đối với chi tiêu ngoài lương..... 78
PI-21: Hiệu quả kiểm toán nội bộ 79
Kế toán, ghi sổ và báo cáo
PI-22: Mức độ kịp thời và thường xuyên của việc đối chiếu tài khoản..... 83
PI-23: Mức độ thông tin về nguồn lực dành cho các đơn vị hành chính sự nghiệp .. 84
PI-24: Chất lượng và mức độ kịp thời của báo cáo điều hành ngân sách..... 85
PI-25: Chất lượng và mức độ kịp thời của báo cáo tài chính thường niên 87
Kiểm toán và thẩm tra từ bên ngoài
PI-26: Phạm vi, bản chất và việc thực hiện kết luận của kiểm toán bên ngoài..... 89
PI-27: Thẩm tra, giám sát của cơ quan lập pháp với dự toán ngân sách năm 91
PI-28: Xem xét báo cáo kiểm toán của cơ quan lập pháp..... 94
3.4. CHỈ SỐ HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC NHÀ TÀI TRỢ.....94
D-1 Khả năng tiên liệu trong hỗ trợ ngân sách trực tiếp 96
D-1: Khả năng tiên liệu trong hỗ trợ ngân sách trực tiếp 96
D-2 Mức độ các nhà tài trợ cung cấp thông tin tài chính phục vụ lập ngân sách và báo cáo về viện trợ theo chương trình và dự án 97
D-3 Tỷ lệ viện trợ được quản lý qua sử dụng thủ tục trong nước..... 98
4. TIẾN TRÌNH CẢI CÁCH CỦA CHÍNH PHỦ..... 101

Bảng biểu

Bảng 2.1: Một số chỉ tiêu kinh tế của Việt Nam 16
Bảng 2.2: Các chỉ tiêu ngân sách tổng hợp 2007-2010, theo tỷ lệ với GDP 19
Bảng 2.3: Thực chi ngân sách theo nội dung kinh tế theo tỷ lệ với tổng chi tiêu 20
Bảng 2. 4: Thực chi ngân sách theo lĩnh vực (tỷ VND) 20
Bảng 3.1: Tổng thực chi so với dự toán ngân sách được Quốc hội thông qua 27
Bảng 3.2: Chênh lệch trong chi tiêu 30
Bảng 3.3: Thực thu so với dự toán ngân sách được Quốc hội thông qua(tỷ đồng) 32
Bảng 3.4: Bảng chi BHXH và BHYT trong tổng chi NSNN 41
Bảng 3.5: Bổ sung cân đối, bổ sung có mục tiêu cho ngân sách địa phương 44
Bảng 3.6: Các phương thức đấu thầu mua sắm 77
Bảng 3.7: Dự kiến và thực nhận ODA (triệu USD) 96
Bảng 3.8: Tỷ lệ vốn viện trợ có sử dụng các thủ tục trong nước của một số nhà tài trợ lựa chọn 100

Hộp

Hộp 2.1: Văn bản pháp luật về quản lý tài chính công 23
Hộp 3. 1: Danh mục các quỹ tài chính công 40

Phụ lục

Phụ lục I: Bảng tổng hợp các chỉ số đánh giá QLTCC và nguồn thông tin/dữ liệu 105
Phụ lục II: Danh mục các tài liệu 114
Phụ lục III: Danh sách thành viên tổ công tác PEFA 120
Phụ lục IV: Danh mục những người nhận xét và góp ý bên ngoài với bản đánh giá này 123
Phụ lục V: Đánh giá về đáp ứng các nhận xét của Ban Thư ký PEFA 124

TÓM LƯỢC TỔNG QUAN

Bối cảnh

1. Việt Nam hiện có dân số khoảng 87,8 triệu người, trong đó khoảng 94% trong độ tuổi từ 0-64. Với việc thực hiện chính sách Đổi mới, Việt Nam đã chuyển dần từ một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường. Qua đó, quốc gia đã đạt mức tăng trưởng bình quân trên 7,3%/năm liên tục trong 2 thập kỷ từ 1991-2010; thu nhập bình quân đầu người tăng từ 118 USD năm 1991 lên mức 1.169 USD năm 2010, đưa Việt Nam lần đầu vào nhóm các nền kinh tế có thu nhập trung bình. Những cải cách nhằm huy động các nguồn vốn đầu tư của tư nhân và thu hút nguồn vốn nước ngoài đã góp phần chuyển dịch cơ cấu kinh tế và tạo nền tảng cho tăng trưởng kinh tế nhanh. Trong giai đoạn 1991-2010, tỷ trọng đóng góp của khu vực nông - lâm - thuỷ sản vào GDP đã giảm từ mức 40% xuống 20%, đồng thời đóng góp của khu vực công nghiệp - xây dựng đã tăng từ mức 24% lên 41%. Việt Nam cũng khá thành công trong việc gắn phát triển kinh tế với thực hiện các tiến bộ xã hội. Tỷ lệ hộ nghèo tính theo chuẩn nghèo trong nước đã giảm từ mức hơn 60% vào năm 1990, xuống xấp xỉ 35% vào năm 1998, và còn dưới 10% vào năm 2010.

2. Trong hơn 2 thập kỷ, Việt Nam đã từng bước xây dựng được hệ thống cơ sở pháp luật mới tương đối đồng bộ và toàn diện, đặc biệt là pháp luật về kinh tế - tài chính, cơ bản đáp ứng yêu cầu của một nền kinh tế thị trường, và những đòi hỏi của quá trình hội nhập tích cực và hiệu quả vào kinh tế toàn cầu trong điều kiện vẫn duy trì sự quản lý của Nhà nước ở mức độ hợp lý.

3. Trong cuộc suy thoái kinh tế toàn cầu 2009-2010, Chính phủ đã có những biện pháp kịp thời trong việc nới lỏng chính sách tiền tệ và tài khoá nhằm kích cầu đầu tư trong nước, nhờ vậy nền kinh tế đã nhanh chóng phục hồi. Mặc dù vậy, thách thức lớn đối với Việt Nam trong hiện tại và thời gian tới vẫn là cải thiện các cân đối lớn nhằm ổn định kinh tế vĩ mô, nâng cao hiệu quả nền kinh tế, tạo nền tảng cho sự phát triển kinh tế bền vững, có khả năng chống đỡ tốt hơn trước các biến động kinh tế khu vực và thế giới.

Đánh giá tổng hợp về hiệu quả quản lý tài chính công

(a) Độ tin cậy của ngân sách

4. Nhờ mức tăng trưởng và sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế khá nhanh, cùng với những cải cách trong hệ thống thuế và quản lý thuế, thu ngân sách của Chính phủ tăng nhanh từ mức 13,5% GDP năm 1991 lên bình quân đạt 28,7% GDP giai đoạn 2006-2010 (tính gộp cho 4 cấp ngân sách và bao gồm cả nguồn thu từ dầu thô, thu giao quyền sử dụng đất, thu bán nhà thuộc sở hữu nhà nước). Thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN), thuế giá trị gia tăng (GTGT) là hai sắc thuế quan trọng nhất, đã đóng góp trên 50% nguồn thu cho ngân sách. Bên cạnh đó, thuế nhập khẩu và thuế tiêu thụ đặc biệt hàng nhập khẩu hàng năm cũng đóng góp thêm 20% vào tổng thu. Nhờ vậy, Việt Nam ngày càng ít phụ thuộc vào viện trợ không hoàn lại; khoản thu này chưa bao giờ quá 0,5% GDP trong những năm gần đây. Trong khi đó, chi ngân sách cũng theo đó tăng nhanh, tăng từ 16% GDP năm 1991 lên 30% GDP năm 2010. Để tài trợ cho nhu cầu xây dựng kết cấu

hạ tầng và mở rộng mạng lưới an sinh xã hội, Chính phủ đã thực hiện chính sách bội chi ngân sách tổng thể trong suốt giai đoạn kể từ giữa những năm 1990.

5. Kho bạc Nhà nước (thuộc Bộ Tài chính) được giao quản lý quỹ ngân sách, kiểm soát tất cả các khoản thu - chi ngân sách và huy động vốn trên thị trường trong nước để bù đắp bội chi ngân sách. Hiện chưa có hệ thống Tài khoản kho bạc duy nhất, và để cân đối nguồn cho các nhiệm vụ chi ngân sách ở các địa phương, Kho bạc Nhà nước Trung ương phải duy trì lượng tồn ngân thích hợp ở tất cả các đơn vị Kho bạc cấp tỉnh và cấp huyện. Lượng tồn ngân trong toàn hệ thống Kho bạc Nhà nước khá lớn để có thể thường xuyên điều chỉnh giữa các tỉnh và/hoặc các huyện, có nghĩa là nhu cầu chi tiêu luôn được đáp ứng, với điều kiện nằm trong dự toán được giao và có đầy đủ chứng từ. Tuy nhiên, có những chỉ báo cho thấy công trình tại những dự án kéo dài nhiều năm tại các tỉnh đôi khi được thực hiện vượt tiến độ so với dự toán được giao, dẫn đến chậm trễ trong thanh toán cho các nhà thầu.

6. Trong nhiều năm qua, thu ngân sách của Việt Nam luôn vượt dự toán. Các tỉnh luôn tìm cách bảo vệ dự toán thu ở mức thấp để có thể nhận các khoản trợ cấp cân đối và bổ sung cao hơn từ ngân sách trung ương, và được tăng chi khi thực hiện thu vượt dự toán. Mặc dù Luật Ngân sách nhà nước quy định ưu tiên trong sử dụng số tăng thu và tiết kiệm chi so với dự toán nhằm giảm bội chi ngân sách và bổ sung quỹ dự trữ tài chính, nhưng trong nhiều năm qua, tăng thu ngân sách thường kéo theo tăng chi ngân sách (chủ yếu cho đầu tư và cải cách tiền lương). Mặc dù, tăng chi từ nguồn vượt thu ngân sách theo quy định phải trình Uỷ ban Thường vụ Quốc hội (hoặc thường trực HĐND đối với NSĐP) phê duyệt, nhưng số tăng chi lớn cũng làm giảm độ tin cậy của ngân sách. Theo thông lệ quốc tế, số "vượt thu" được chuyển nguồn để chi tiêu trong năm tiếp theo phải được Quốc hội phê duyệt như một phần của ngân sách sửa đổi của năm đó. Ngoài ra, việc có một lượng lớn dự toán chi của ngân sách năm trước (có năm lên tới 30% ngân sách gốc) được chuyển nguồn để thực hiện trong năm sau làm cho khó xác định rõ số bội chi ngân sách thực tế trong năm, và do vậy làm giảm ý nghĩa của dự toán ngân sách năm.

7. Sau khi dự toán ngân sách nhà nước (bao gồm ngân sách của trung ương và ngân sách của các địa phương) được Quốc hội quyết định vào giữa tháng 11 hàng năm và sau khi Hội đồng nhân dân các cấp địa phương đã quyết định xong ngân sách của mình, các Bộ và các địa phương có sự chủ động đáng kể trong quyết định phân bổ ngân sách về nội dung chi tiêu trong phạm vi dự toán của mình; mặc dù theo quy định, các quyết định phân bổ chi tiết của họ phải báo cáo và được chấp thuận của Bộ Tài chính hoặc cơ quan tài chính địa phương trước khi bắt đầu năm ngân sách, xong về cơ bản thủ tục này chỉ mang tính hình thức.

8. Bộ Tài chính chịu trách nhiệm tổng hợp dự toán của các đơn vị, trong đó các số liệu tổng mức được phân tách chi tiết theo nội dung kinh tế và lĩnh vực cho từng mục thu chi. Hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc (TABMIS) (hoặc hệ thống cũ - KTKB, tại những nơi TABMIS chưa vận hành) ghi chép lại thông tin đầy đủ của mỗi giao dịch, qua đó về nguyên tắc, thông tin về chi tiết về số thực chi phải có để so sánh với kế hoạch phân bổ dự toán ngân sách chi tiết.

(b) Tính toàn diện và minh bạch

9. Ở Việt Nam, phần lớn các khoản thu - chi Nhà nước đều được phản ánh trong cân đối ngân sách. Tuy nhiên, cũng có một số nội dung thu - chi được phản ánh ngoài ngân sách, mặc dù

chúng vẫn được lập dự toán, báo cáo, công khai và được kiểm toán hàng năm. Hệ thống mục lục ngân sách ở Việt Nam hiện cho phép bốn cách phân loại: tổ chức (chương), tính chất hoạt động ngành kinh tế quốc dân (loại, khoản), nội dung kinh tế của thu, chi ngân sách nhà nước (nhóm, tiểu nhóm, mục, tiểu mục) và chương trình, dự án quốc gia. Tuy nhiên, các biểu mẫu báo cáo về tình hình thực hiện ngân sách trình Quốc hội không đưa ra thông tin nhất quán bao hàm cả số chi từ chuyển nguồn năm trước và số chi từ dự toán ngân sách năm hình thành. Dự kiến, Luật Ngân sách Nhà nước sửa đổi hiện đang dự thảo sẽ quy định thống nhất về cách trình bày trong tất cả các khâu của quy trình ngân sách, từ khâu dự toán, chấp hành và quyết toán ngân sách.

10. Hiện có khoảng trên 30 Quỹ Tài chính công được lập ra nhằm đảm bảo tài chính cho một số hoạt động chung của Chính phủ được thực hiện, trong đó quan trọng nhất là các Quỹ Bảo hiểm xã hội, Quỹ Bảo hiểm y tế và Bảo hiểm thất nghiệp, Quỹ Cho vay giải quyết việc làm, Quỹ Quỹ hỗ trợ và sắp xếp doanh nghiệp Trung ương (nay là Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp). Chỉ một vài quỹ về an sinh xã hội có nguồn thu ổn định ngoài ngân sách, còn hầu hết các quỹ tài chính công khác hoạt động nhờ sự hỗ trợ một phần từ chính quyền trung ương hoặc địa phương. Mặc dù các quỹ công bố báo cáo tài chính sau khi thực hiện, và các báo cáo đó cũng được kiểm toán như báo cáo của các Bộ hoặc địa phương, nhưng thông tin giai đoạn lập ngân sách thường không được công khai để có thể so sánh.

11. Khoảng một nửa số chi tiêu cho dịch vụ công thuộc về trách nhiệm của cấp tỉnh và các cấp chính quyền địa phương. Các địa phương được giao một số nguồn thu riêng và một số nguồn thu phân chia. Tỷ lệ thu phân chia được xác định dựa trên khả năng thu của mỗi tỉnh và nhu cầu chi được xác định dựa trên hệ thống định mức chi ngân sách. Nếu thu không đủ bù chi thì được cân đối bằng các khoản bổ sung cân đối sao cho mỗi tỉnh đều có thể đảm bảo cung ứng các dịch vụ công ở mức tối thiểu. Chính phủ trung ương giao cho mỗi tỉnh phải dành tối thiểu 20% chi tiêu cho giáo dục và 2% cho khoa học, 1% chi ngân sách cho công tác bảo vệ môi trường. Hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc (TABMIS) (hoặc hệ thống trước đó) được vận hành trên toàn quốc, vì vậy chi tiêu cũng được phân tách chi tiết ở cấp tỉnh và cấp huyện không khác gì cấp trung ương.

12. Quốc hội được tham vấn ngay từ giai đoạn đầu của quá trình lập ngân sách về tình hình tài khóa và viễn cảnh kinh tế, và khi dự toán ngân sách được trình, Quốc hội nhận được thông tin đầy đủ về thu, chi, công nợ và nguồn bù đắp, cũng như số liệu có thể so sánh cho năm hiện tại và các năm trước. Tuy nhiên, chỉ phần tóm lược của thông tin này được công bố vào thời điểm duyệt ngân sách, và mãi đến gần đây, thông tin về nợ trong nước của Chính phủ mới bắt đầu được công bố. Đã có những cải tiến quan trọng về công khai thông tin về thu và chi của Chính phủ qua việc định kỳ xuất bản báo cáo tình hình thực hiện ngân sách trong năm, tuy nhiên vẫn còn vấn đề về kết chuyển chi tiêu gây khó nắm bắt được tác động thực của ngân sách. Hiện đã có những tiến bộ đáng kể trong việc công khai về kế hoạch mua sắm, cơ hội dự thầu và trao hợp đồng thầu qua Bản tin Đấu thầu và trang web chuyên về đấu thầu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (KH&ĐT) và mặc dù không phải tỉnh nào cũng cung cấp báo cáo đầy đủ.

(c) Ngân sách lập trên cơ sở chính sách

13. Nghị định số 60/2003/NĐ-CP quy định thời gian biểu rõ ràng và cụ thể cho quá trình lập dự toán ngân sách năm. Như đã nêu trên, lịch biểu này cho phép Quốc hội được tham vấn về tình hình kinh tế trước khi đề nghị các Bộ và các địa phương trình dự toán. Các bộ, cơ quan trung

ương thường lập dự toán ngân sách cao hơn số kiểm tra của Bộ Tài chính, Bộ KH&ĐT, vì vậy dẫn đến quá trình thảo luận dự toán ngân sách giữa các cơ quan này. Quá trình thảo luận với các địa phương cũng diễn ra song song trước khi trình dự toán ngân sách tổng hợp cho các Ủy ban Quốc hội vào đầu tháng 10. Sau khi Quốc hội phê chuẩn tổng mức cho từng lĩnh vực trước 15 tháng 11, các Bộ và các địa phương thông báo lại cho Bộ Tài chính về phân bổ chi tiết theo các mức trên vào cuối năm.

14. Công tác lập kế hoạch tài chính trung hạn ở cấp độ tổng thể đã được khởi xướng và các dự báo này cần được gắn kết với các Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm (SEDP). Tuy nhiên các Bộ và các tỉnh thí điểm lập kế hoạch ngành chi tiết đã lập ra các bản kế hoạch vượt quá trần ngân sách mà họ được hưởng. Hơn nữa, sự phối hợp chặt chẽ giữa Bộ Tài chính và Bộ KH&ĐT trong công tác lập kế hoạch chi đầu tư và chi thường xuyên đến nay chưa được thực hiện đầy đủ; một số dự án đầu tư được ưu tiên trong khi hiệu quả kinh tế xã hội không cao, và tác động của tất cả các dự án đầu tư mới đến yêu cầu chi thường xuyên trong tương lai cũng chưa được tính một cách đầy đủ.

15. Việt Nam hiện đang áp dụng chính sách tài khóa thận trọng, và duy trì mức vay nợ nước ngoài ở mức trong khả năng kiểm soát mặc dù thâm hụt ngân sách còn gia tăng trong giai đoạn chống đỡ với tác động của suy thoái toàn cầu. Chính phủ đã nêu quyết tâm giảm tỷ lệ nợ nước ngoài tính trên GDP trong tương lai, và dựa nhiều hơn vào thị trường trong nước trong việc huy động nguồn bù đắp.

(d) Khả năng tiên liệu và kiểm soát

16. Việt Nam đạt được nhiều tiến bộ trong công tác xây dựng và triển khai các văn bản pháp luật về thuế (đặc biệt là Thuế GTGT). Thu thuế hoàn toàn là chức năng của chính quyền trung ương, nhưng bộ máy hành thu thực sự chủ yếu thông qua các cơ quan thuế tại mỗi tỉnh. Như đã nêu, khi thảo luận với các cơ quan Trung ương, các địa phương có xu hướng bảo vệ dự toán thu thấp, nhưng sau khi Quốc hội đã quyết định dự toán thu, thì nhiều địa phương lại tự quyết định mục tiêu thu cho mình cao hơn dự toán đã được Quốc hội phê duyệt. Công tác đào tạo và hiệu quả tác nghiệp của 44.000 cán bộ của Tổng cục Thuế (GDT) còn chưa đồng đều. Mặc dù đã có những cố gắng trong việc xây dựng hệ thống minh bạch các luật, các văn bản pháp quy hướng dẫn thực hiện các luật thuế, nhưng trong quá trình triển khai vẫn còn tồn tại những điểm chưa cụ thể, rõ ràng dẫn đến cách diễn giải khác nhau ở những nơi khác nhau. Mặc dù Tổng cục Thuế đã thiết lập một bộ phận tư vấn cho người nộp thuế ở cấp tổng cục để tư vấn về những điểm còn vướng mắc. Tuy nhiên chưa có một bộ máy thống nhất nhằm đảm bảo diễn giải các vấn đề về thuế của bộ phận tư vấn này được áp dụng trên khắp cả nước. Hiện chưa có một cơ quan tài phán độc lập chuyên trách để giải quyết các tranh chấp giữa các đối tượng nộp thuế và các cơ quan thẩm quyền ngoài Toà Hành chính.

17. Mỗi đối tượng nộp thuế khi đăng ký đều được cấp một mã số thuế duy nhất, để sử dụng trong kê khai thuế cho tất cả các nghĩa vụ thuế mà đối tượng đó phải nộp. Tuy nhiên, vẫn còn không ít số đối tượng nộp thuế tiềm năng chưa thực hiện việc đăng ký kinh doanh, do đó vẫn chưa được cấp mã số thuế. Hiện nay chưa có kết nối tự động giữa cơ sở dữ liệu ngành thuế với cơ sở dữ liệu của các lĩnh vực khác của Chính phủ như Bảo hiểm xã hội và số tài khoản ngân hàng. Người nộp thuế được phép tự kê khai số phải nộp và nộp thuế trực tiếp vào Kho bạc Nhà nước. Tỷ lệ cán bộ sử dụng trong công tác thanh tra tại cơ sở của người nộp thuế là dưới 3%, và

mới gần đây (từ năm 2011) Tổng cục Thuế mới có nỗ lực thực hiện lựa chọn thanh tra người nộp thuế một cách có hệ thống trên toàn quốc trên cơ sở các yếu tố rủi ro chung. Tổng cục Thuế (TCT) cho rằng mức phạt về không tuân thủ các nghĩa vụ đăng ký và chậm trễ trong nộp thuế hiện chưa phù hợp, tuy nhiên các mức phạt do cố ý kê khai chưa đầy đủ được coi là khá nặng (lên tới năm lần số thuế nộp thiếu).

18. Công tác thu hồi nợ đọng thuế đã được cải thiện, mặc dù số dư nợ vẫn còn ở mức đáng kể (trên 6,9% số thu thường xuyên từ thuế năm 2011). Vì vậy, cơ quan thuế cần cố gắng hơn trong quản lý nợ đọng một cách hiệu quả. Các cơ chế nhằm chuyển ngay số thu vào các tài khoản Kho bạc hiện đang vận hành khá tốt. Công tác đối chiếu giữa sổ sách cơ quan thuế và Kho bạc được thực hiện nhanh chóng và hiệu quả, việc đối chiếu hàng tháng giữa số đánh giá phải thu (bao gồm cả tự đánh giá) và số thực thu ở các cơ quan thuế được thực hiện đầy đủ.

19. Việc các cơ quan Kho bạc duy trì số dư ngân quỹ đủ để đáp ứng hai tuần chi tiêu giúp đảm bảo có sẵn tiền mặt để đáp ứng bất kỳ khoản thanh toán nào nằm trong dự toán được giao hiện tại, mặc dù điều đó có nghĩa là công tác quản lý ngân quỹ còn chưa hiệu quả; nếu toàn bộ ngân quỹ được tổng hợp trong Tài khoản Kho bạc duy nhất (TSA), nhu cầu về ngân quỹ sẽ trở nên ít hơn nhiều và số dư ngân quỹ có thể được sử dụng để giảm nợ của Chính phủ, qua đó giảm được cả chi phí lãi suất. Các khoản điều chỉnh giảm lớn trong năm đối với ngân sách đã phê duyệt phải do Chính phủ đề xuất và trình Quốc hội phê duyệt. Gần đây, chưa có cắt giảm đáng kể nào đối với ngân sách đã phê duyệt mà chưa được tham vấn đầy đủ với Quốc hội trong quá trình thực hiện ngân sách.

20. Trách nhiệm điều phối tổng thể về quản lý nợ công đã được giao cho Cục Quản lý nợ và tài chính đối ngoại (Cục QLN&TCĐN) thuộc Bộ Tài chính. Cục này thực hiện đăng nhập toàn bộ nợ vào hệ thống kế toán tài chính quản lý nợ (DMFAS), và cung cấp thông tin đầy đủ về dư nợ, bảo lãnh cũng như chi phí trả nợ. Thông tin nhìn chung đầy đủ và được cập nhật. Mặc dù các số dư ngân quỹ của Chính phủ không được tổng hợp vào một tài khoản duy nhất tại Ngân hàng Nhà nước, Kho bạc vẫn nắm bắt được thông tin đầy đủ hàng ngày về các số dư tại từng tài khoản. Cục QLN&TCĐN chịu trách nhiệm phát hành thư bảo lãnh của Chính phủ đối với các khoản trong nước và vay nước ngoài của các đối tượng được cấp bảo lãnh theo quy định tại Luật Quản lý nợ công. Vụ Tài chính ngân hàng chịu trách nhiệm về các giải pháp (như khuôn khổ pháp lý, điều hành lãi suất, các cơ chế về thuế, phí, cơ chế đăng ký, lưu ký, niêm yết, giao dịch trái phiếu,…) để phát triển thị trường trái phiếu trong nước, bao gồm cả trái phiếu Chính phủ, trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh, trái phiếu chính quyền địa phương và trái phiếu doanh nghiệp. Các địa phương không được phép bảo lãnh vay cho các DNNN trực thuộc. Các hạn mức nợ hiện đang có hiệu lực đã có sự gắn kết với các mục tiêu tài khóa cụ thể.

21. Công tác quản lý nhân sự và bảng lương được phân cấp mạnh ở Việt Nam. Hiện chưa có các kết nối tự động giữa hồ sơ nhân sự và hồ sơ lương, tuy nhiên cán bộ phụ trách về lương chỉ thực hiện những thay đổi trong bảng lương trên cơ sở các hướng dẫn kèm theo hồ sơ đầy đủ từ các bộ phận quản lý nhân sự. Do biên chế của cán bộ công chức được cập nhật hàng quý nên đôi khi lương của một số cá nhân phải thực hiện truy lĩnh sau nhằm phản ánh tác động của việc thăng tiến, v.v. Thông lệ công khai mức lương, lương và các khoản trợ cấp cho toàn bộ các cá nhân tại từng đơn vị hành chính cũng là biện pháp đảm bảo đáng kể nhằm ngăn ngừa phát sinh chi trả lương khống. Thanh tra của Bộ Tài chính và các Bộ chủ quản thực hiện thanh tra định kỳ trên toàn quốc nhằm đảm bảo lương và phụ cấp được chi trả đúng.

22. Công tác mua sắm đấu thầu phải đáp ứng các tiêu chí minh bạch ở mức cao, trong đó các cơ quan đơn vị của Chính phủ ở các cấp được yêu cầu phải công bố kế hoạch đấu thầu, các cơ hội dự thầu và hợp đồng được trao tại Báo Đấu thầu hàng ngày của Bộ KH&ĐT và trên trang web chuyên dụng. Mặc dù các văn bản pháp lý quy định phương thức đấu thầu công khai là phương thức mặc định, nhưng vẫn cho phép áp dụng phổ biến phương thức đấu thầu hạn chế hoặc chỉ định thầu chiếm tới gần 70% tổng số hợp đồng mua sắm với tỷ trọng bằng khoảng 40% các khoản chi tiêu thực hiện theo phương thức đấu thầu này. Trong nhiều trường hợp, việc áp dụng phương thức hợp đồng trực tiếp dường như chưa được biện minh một cách thỏa đáng. Hiện cũng đã có cơ chế độc lập được thiết lập để xử lý khiếu nại trong mua sắm và đấu thầu, phát sinh qua việc trao thầu, mặc dù vậy dường như ít ai sử dụng đến cơ chế này.

23. Những biện pháp kiểm soát cụ thể đối với các cam kết chi tiêu (dự chi) đòi hỏi phải đăng nhập các đơn đặt hàng vào hệ thống tại thời điểm phát hành, sẽ được thể chế hóa sau khi TABMIS được đưa vào vận hành đầy đủ. Các thủ tục và biện pháp kiểm soát nội bộ khác áp dụng cho các loại hình chi tiêu khác nhau rõ ràng được coi là thỏa đáng theo quan điểm của Chính phủ. Tuy nhiên, như đã lưu ý tại đoạn 5 ở trên, có bằng chứng về những chậm trễ thanh toán đối với các dự án kéo dài nhiều năm được thực hiện vượt tiến độ so với khả năng đảm bảo của dự toán được giao.

(e) Kế toán, ghi sổ và báo cáo

24. Sổ sách của Kho bạc Nhà nước được đối chiếu hàng ngày với dữ liệu tài khoản ngân hàng của Ngân hàng Nhà nước. Hiện nay, việc đối chiếu giữa KBNN và đơn vị chi tiêu thực hiện theo quy định tại chế độ kế toán đơn vị hành chính sự nghiệp[1] và chế độ kế toán NSNN và nghiệp vụ KBNN[2]. Các cơ quan Kho bạc thực hiện đối chiếu hàng ngày giữa sổ sách thu chi của họ với số liệu tại các tài khoản ngân hàng nơi phát sinh các khoản thu chi đó. Thông tin của hầu hết các giao dịch được nắm bắt đầy đủ, chỉ có ít các giao dịch phải đưa vào tài khoản treo để chờ xác minh thêm thông tin. Các khoản tạm ứng công tác phí, v.v. phải được thanh toán trong vòng một tháng, còn tạm ứng cho nhà thầu phải được thanh toán trước khi thực hiện các khoản thanh toán tiếp theo. Kiểm toán Nhà nước (KTNN) cho rằng các cơ chế này đang vận hành thỏa đáng. Theo quy chế công khai của Thủ tướng Chính phủ, thông tin đầy đủ về dự toán và thực hiện ngân sách nhà nước phải được công khai tại từng trường học, cơ sở y tế địa phương và các đơn vị sự nghiệp khác. Tình hình thực hiện thu chi ngân sách được báo cáo định kỳ hàng tháng (vào tuần cuối của tháng đó) trên cơ sở thực chi tiền mặt (chưa phản ánh số cam kết chi) và không phản ánh nguồn chi. Báo cáo thực hiện ngân sách nhà nước (báo cáo quyết toán NSNN) được lập trong vòng 14 tháng do nhu cầu phải tổng hợp toàn bộ thông tin về thu và chi của các chính quyền cấp dưới. Cho đến nay, Việt Nam vẫn chưa có báo cáo tài chính của Chính phủ theo chuẩn mực kế toán quốc tế, mặc dù các báo chấp hành ngân sách hiện được lập trên cơ sở nhất quán giữa các năm.

(f) Kiểm toán và thẩm tra từ bên ngoài

25. Kiểm toán Nhà nước (KTNN) thực hiện nhiều loại hình kiểm toán khác nhau bao gồm kiểm toán tài chính, kiểm toán tuân thủ, kiểm toán hoạt động, và hoạt động theo các chuẩn mực

[1] Ban hành kèm theo Quyết định số 19/2006/QĐ-BTC

[2] Ban hành kèm theo Quyết định số 24/2006/QĐ-BTC

quốc tế về kiểm toán. Tuy nhiên, nguồn lực của họ chỉ đáp ứng khoảng 60% cho nhu cầu của các đơn vị cấp trung ương và 50% các đơn vị cấp tỉnh. Báo cáo kiểm toán được trình cho Quốc hội không bị chậm trễ và có cơ chế hiệu quả nhằm theo dõi việc thực hiện kết luận kiểm toán.

26. Quy trình thủ tục của Quốc hội liên quan đến lập và chấp hành ngân sách được thiết lập vững chắc, cho phép Quốc hội có tác động đáng kể đến các đề xuất ngân sách. Do Quốc hội Việt Nam thường họp 1 năm 2 lần vào khoảng tháng 5 và tháng 10 hàng năm, nên số liệu vượt thu được báo cáo UBTVQH vào khoảng tháng 3 năm sau. Quốc hội có sử dụng các báo cáo của Kiểm toán Nhà nước (KTNN) trong các đợt giám sát tại các Bộ và các địa phương nhằm chất vấn về các nội dung khác nhau trong quá trình chấp hành ngân sách, và đồng thời cũng đính kèm các khuyến nghị chi tiết của Kiểm toán Nhà nước vào các Nghị quyết gửi Chính phủ.

(g) Hoạt động của các nhà tài trợ

27. Trong giai đoạn đánh giá lần này, viện trợ nước ngoài không hoàn lại bình quân khoảng 0,5% GDP mỗi năm, trong khi vay ròng từ nước ngoài tăng từ khoảng 1,5% GDP năm 2007 đến 3,5% năm 2009. Vốn nước ngoài (gồm cả vốn vay và viện trợ không hoàn lại) chiếm tương đương trên 11% tổng chi tiêu của chính phủ năm 2009. Các nhà tài trợ chính (WB, ADB, Nhật Bản) có cung cấp thông tin dự kiến về số hỗ trợ ngân sách kịp thời để sử dụng trong lập dự toán ngân sách, nhưng số thực hiện có thể rất khác so với số dự báo ban đầu: số thực hiện hỗ trợ ngân sách năm 2009 cao trên ba lần so với ngân sách gốc (do các nhà tài trợ tăng mạnh hỗ trợ để giúp Chính phủ đối phó với khủng hoảng), còn trong năm 2010 số đó giảm 10% so với số đưa vào dự toán ngân sách. Các con số dự kiến giải ngân theo quý hiện chưa có. Số tiền vay thực tế cho năm 2008 và 2009 cao hơn số đưa vào ngân sách từ 10% trở lên và năm 2010 cao hơn số đưa vào ngân sách 25%. Các nhà tài trợ chính thông tin nhanh chóng sau khi thực hiện giải ngân, nhưng điều này không quan trọng lắm do việc thực hiện các dự án chủ yếu do Chính phủ kiểm soát. Số tiền nhận được qua hỗ trợ ngân sách, kể cả bằng vốn vay và viện trợ không hoàn lại, về danh nghĩa có sử dụng các hệ thống mua sắm, thanh toán, báo cáo và kiểm toán trong nước của Việt Nam, nhưng các nhà tài trợ lớn cho vay các chương trình/ dự án vẫn muốn sử dụng các thủ tục của họ ngoại trừ chế độ báo cáo. Do đó, đối với vốn vay chương trình dự án, các thủ tục trong nước mới được áp dụng ở mức 25% . Do hỗ trợ ngân sách tăng mạnh trong năm 2009, tỷ lệ bình quân gia quyền về sử dụng các hệ thống trong nước đối với toàn bộ các nguồn vốn nước ngoài tăng từ mức chỉ trên 50% năm 2008 lên đến gần 70% năm 2009, trước khi giảm xuống tới mức 58% năm 2010.

Đánh giá tác động những điểm mạnh và điểm yếu trong hệ thống quản lý tài chính công

28. Phần này xem xét tác động của các kết luận được tổng hợp ở trên về mặt duy trì kỷ luật tài khóa vĩ mô, phân bổ nguồn lực chiến lược và hiệu quả thực hiện các dịch vụ sự nghiệp.

(a) Kỷ luật tài khóa tổng thể

29. Bộ Tài chính Việt Nam và hệ thống thuế tập trung có đủ nguồn lực để có thể thực hiện mức thu hàng năm từ thuế và phí lên đến 26% GDP (tính gộp cho 4 cấp ngân sách và bao gồm cả nguồn thu từ dầu thô). Hiện đã có các cơ chế kiểm soát hiệu quả các khoản chi đối với các cấp địa phương, cũng như các cơ chế đảm bảo nguồn lực để các địa phương thực hiện các dịch vụ - công. Công tác quản lý nợ và quản lý ngân quỹ cho phép cơ quan tài chính các cấp đảm bảo

nguồn cho các khoản chi tiêu được phê duyệt của các đơn vị sử dụng ngân sách. Chi tiêu mua sắm và trả lương được lập kế hoạch và kiểm soát hiệu quả. Vấn đề chính liên quan đến kỷ luật tài khóa là còn có một khoản chuyển nguồn lớn giữa các năm (có năm lên đến 30% ngân sách gốc) làm cho khó xác định số bội chi ngân sách thực trong năm và làm giảm ý nghĩa của dự toán ngân sách năm. Về vấn đề này đang xem xét, nghiên cứu sửa đổi trong Luật NSNN, trong đó quy định rõ nguyên tắc và nội dung chi được phép chuyển nguồn nhằm hạn chế việc chuyển nguồn do triển khai thực hiện các nhiệm vụ dự toán chậm.

(b) Phân bổ nguồn lực chiến lược

30. Việt Nam khá thành công trong việc cung cấp hiệu quả các dịch vụ y tế và giáo dục, cũng như giảm nghèo. Điều đó cho thấy nguồn lực được phân bổ qua ngân sách năm, trên cơ sở các Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm kế tiếp, nhìn chung được coi là thỏa đáng. Các cơ chế về phân chia nguồn thu với các địa phương dựa trên định mức chi tiêu được ổn định theo "thời kỳ ổn định" từ 3-5 năm, bao gồm cả số bổ sung cân đối cho các tỉnh nghèo và yêu cầu các địa phương phải đảm bảo tỷ lệ tối thiểu về ngân sách giáo dục và y tế đã góp phần đem lại kết quả này. Tuy nhiên, Việt Nam cũng cần phải cải thiện thêm nhiều mặt. Trước hết, việc lập kế hoạch trung hạn phát triển các lĩnh vực chưa nhất quán với khả năng nguồn lực; thiếu gắn kết giữa chi thường xuyên và chi đầu tư. Việc tiếp tục lệ thuộc nhiều vào phương thức chỉ định thầu, thay vì thực hiện theo phương thức đấu thầu cạnh tranh là một trong những điểm cần cải thiện nhiều hơn để tăng cường hiệu quả phân bổ nguồn lực. Để từng bước nâng cao hiệu quả sử dụng NSNN, gắn việc quyết định dự toán NSNN hàng năm với khả năng NSNN trung hạn, Dự thảo Luật NSNN (sửa đổi) dự kiến sẽ bổ sung quy định mới về lập ngân sách trung hạn. Đồng thời, bổ sung quy định trong Luật NSNN một số nội dung cơ bản về nguyên tắc, căn cứ lập dự toán chi đầu tư xây dựng cơ bản, các quy định về tổ chức thực hiện bố trí vốn, phân bổ, thanh quyết toán vốn, dự án đầu tư xây dựng cơ bản. Về công tác đấu thầu, dự kiến trong Luật Đấu thầu mới cũng sẽ xem xét, sửa đổi các quy định về đấu thầu cho phù hợp với thông lệ quốc tế tốt.

(c) Hiệu quả thực hiện các dịch vụ công

31. Việt Nam đạt được hiệu quả tương đối tốt về thực hiện dịch vụ công và kết quả giảm nghèo như giáo dục tiểu học đạt mức gần phổ cập và tuổi thọ trung bình không quá thấp so với các quốc gia OECD. Sự tham gia của các cơ quan Quốc hội và Kiểm toán Nhà nước trong việc giám sát, đánh giá chi tiêu công có thể đã góp phần phát triển tốt hơn các dịch vụ công. Tuy nhiên, do chất lượng quy hoạch ở nhiều ngành, địa phương chưa cao, dẫn đến tình trạng đầu tư cơ sở hạ tầng thiếu tập trung, trùng lắp, dàn trải (ví dụ hệ thống sân bay, cảng biển, khu công nghiệp,…), hiệu quả đầu tư chưa cao. Những khó khăn do thiếu hụt nguồn nhân lực có đủ trình độ và kỹ năng cũng cho thấy mặc dù giáo dục cơ bản được đảm bảo, nhưng tương lai phát triển của nền kinh tế đòi hỏi phải dành thêm nguồn lực cho giáo dục đào tạo dạy nghề, đặc biệt là đối với các lĩnh vực đòi hỏi kỹ thuật công nghệ cao. Để khắc phục những tồn tại trên, Chính phủ đang giao cho Bộ Kế hoạch đầu tư chủ trì xây dựng Luật Quy hoạch nhằm điều chỉnh chung cho các loại quy hoạch phát triển trên phạm vi cả nước, tránh tình trạng chồng chéo, mâu thuẫn giữa các loại quy hoạch.

Viễn cảnh lập kế hoạch và triển khai cải cách

32. Như đã giải thích trong bối cảnh thảo luận từng chỉ tiêu hiệu quả trong báo cáo chi tiết dưới đây, nhiều công việc hiện đang được thực hiện nhằm giải quyết nhiều khó khăn trên. Cụ thể, cơ hội sửa đổi lớn về Luật Ngân sách Nhà nước đã mở đường cho việc xem xét lại định nghĩa về ngân sách và cách trình bày ngân sách. Sự bất định về nội dung thực trong ngân sách của một năm bất kỳ do thông lệ hiện nay trong việc kết chuyển đến một phần ba ngân sách năm sang năm tiếp theo, thiếu phương thức so sánh một cách đầy đủ và chi tiết giữa số dự toán và số thực hiện được xác định là những vấn đề cấp bách cần sớm được giải quyết.

33. Bên cạnh việc sửa đổi Luật Ngân sách Nhà nước (và hàng loạt các văn bản hướng dẫn triển khai Luật), một loạt công việc đang diễn ra nhằm lồng ghép công tác lập kế hoạch tài khóa trung hạn vào quy trình ngân sách năm, cải thiện công tác quản lý thuế, thiết lập cơ chế giám sát hiệu quả hơn đối với DNNN, tăng cường tính minh bạch và hiệu suất trong mua sắm đấu thầu khu vực công, đánh giá lại về các chuẩn mực kế toán áp dụng cho báo cáo tài chính của Chính phủ, và xây dựng kế hoạch công tác và nguồn lực tại Kiểm toán Nhà nước. Tất cả những sáng kiến trên đều nhất quán với Chiến lược Phát triển ngành tài chính quốc gia đến năm 2020 được Thủ tướng thông qua năm 2012. Nếu các công việc trên được triển khai theo tiến độ, thì triển vọng đối với việc lập và thực hiện kế hoạch cải cách hệ thống quản lý tài chính công là sáng sủa.

BẢNG TỔNG HỢP
KHUNG ĐO LƯỜNG KẾT QUẢ THỰC HIỆN QLTCC

A. Độ tin cậy của ngân sách		**Điểm**
PI-1	Tổng thực chi so với ngân sách gốc được phê duyệt	**C**
PI-2	Các nội dung thực chi so với ngân sách gốc được phê duyệt	**D+**
PI-3	Tổng thực thu so với dự toán thu gốc được phê duyệt	**D**
PI-4	Số dư và giám sát phát sinh nợ chi	**NR**
B. Tính toàn diện và minh bạch		**Điểm**
PI-5	Phân loại ngân sách	**D**
PI-6	Mức độ toàn diện về thông tin trong tài liệu ngân sách	**B**
PI-7	Quy mô hoạt động của Chính phủ không được báo cáo	**C+**
PI-8	Minh bạch về quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền	**B+**
PI-9	Giám sát rủi ro tài khóa tổng thể từ những tổ chức khác thuộc khu vực công	**C+**
PI-10	Khả năng tiếp cận thông tin ngân sách chính của công chúng	**B**
C. Chu kỳ ngân sách		
***C (i)* Ngân sách lập trên cơ sở chính sách**		**Điểm**
PI-11	Trình tự và mức độ tham gia vào quy trình ngân sách hàng năm	**B**
PI-12	Tầm nhìn trung dài hạn trong lập kế hoạch tài khóa, chính sách chi tiêu và lập ngân sách	**C**
***C (ii)* Khả năng tiên liệu và kiểm soát trong thực hiện ngân sách**		**Điểm**
PI-13	Minh bạch về nghĩa vụ và trách nhiệm của người nộp thuế	**C+**
PI-14	Hiệu quả của các biện pháp đăng ký thuế và đánh giá thuế	**C+**
PI-15	Hiệu quả thu thuế	**C+**
PI-16	Khả năng tiên liệu và đảm bảo ngân quỹ để thực hiện các cam kết chi tiêu	**B+**
PI-17	Ghi chép và quản lý tồn dư ngân quỹ, nợ và bảo lãnh	**B**
PI-18	Hiệu quả kiểm soát lương biên chế	**B**
PI-19	Mức độ minh bạch, cạnh tranh và cơ chế khiếu nại trong mua sắm, đấu thầu	**C+**
PI-20	Hiệu quả kiểm soát nội bộ đối với chi tiêu ngoài lương	**D+**
PI-21	Hiệu quả kiểm toán nội bộ	**D+**
***C (iii)* Kế toán, ghi sổ và báo cáo**		**Điểm**
PI-22	Mức độ kịp thời và thường xuyên của việc đối chiếu tài khoản	**B+**
PI-23	Mức độ thông tin về nguồn lực dành cho các đơn vị hành chính sự nghiệp	**A**

PI-24	Chất lượng và mức độ kịp thời của báo cáo điều hành ngân sách	**D+**
PI-25	Chất lượng và mức độ kịp thời của báo cáo tài chính thường niên	**D+**
***C (iv)* Kiểm toán và thẩm tra từ bên ngoài**		**Điểm**
PI-26	Phạm vi, bản chất và việc thực hiện kết luận của kiểm toán bên ngoài	**C+**
PI-27	Thẩm tra, giám sát của cơ quan lập pháp với dự toán năm	**B+**
PI-28	Xem xét báo cáo kiểm toán của cơ quan lập pháp	**B+**
D Chỉ số hoạt động của các nhà tài trợ		**Điểm**
D-1	Khả năng tiên liệu trong hỗ trợ ngân sách trực tiếp	**D+**
D-2	Mức độ các nhà tài trợ cung cấp thông tin tài chính phục vụ lập ngân sách và báo cáo về viện trợ theo chương trình và dự án	**B**
D-3	Tỷ lệ viện trợ được quản lý qua sử dụng thủ tục trong nước	**C**

BÁO CÁO CHÍNH

1. GIỚI THIỆU

Mục đích của Báo cáo đánh giá hệ thống quản lý tài chính công (PEFA)

34. Mục đích của Báo cáo này là nhằm cung cấp thông tin cho các bên có liên quan, trước hết là Chính phủ Việt Nam, về thực trạng hoạt động của hệ thống quản lý tài chính công của Việt Nam trên cơ sở một hệ thống chuẩn mực đánh giá chung, qua đó nhằm hỗ trợ xác định những lĩnh vực cần ưu tiên cải cách. Một số lĩnh vực trong đó đã và đang được đưa vào các chương trình cải cách, hiện đại hoá quản lý tài chính công. Báo cáo chỉ ra rằng vẫn còn những điểm cần hoàn thiện trong cơ chế phối hợp giữa các cơ quan của Chính phủ nhằm quản lý tốt hơn, hiệu quả hơn các nguồn lực tài chính công. Báo cáo cũng đánh giá chính xác, chuẩn mực, khách quan và dựa trên các chỉ số về các hệ thống quản lý tài chính công của quốc gia, đưa ra một đánh giá cơ sở mà dựa vào đó để đo lường, đánh giá những cải thiện, tiến bộ tiếp theo về QLTCC của Việt Nam. Báo cáo PEFA cũng đưa ra những gợi ý, khuyến nghị về chính sách cho các ưu tiên cải cách trong tương lai của Chính phủ đồng thời cung cấp thông tin cho Ngân hàng Thế giới cùng các đối tác phát triển quốc tế cân nhắc trong việc hợp tác, hỗ trợ các kế hoạch cải cách QLTCC của Chính phủ trong thời gian tới.

35. Báo cáo thí điểm Đánh giá kết quả thực hiện quản lý tài chính công (PEFA) được chuẩn bị trong bối cảnh Việt Nam đang tiếp tục nghiên cứu khả năng tiếp tục cải thiện mạnh mẽ công tác quản lý tài chính công qua những thay đổi của các Luật Mua sắm đấu thầu công, Luật Quản lý thuế và đặc biệt qua những định hướng thay đổi về Luật Ngân sách nhà nước.

36. Bước đầu tiên trong công tác chuẩn bị cho cuộc đánh giá này đó là tổ chức một cuộc hội thảo vào tháng 3/2011, với sự tham gia của các Bộ, ngành liên quan phía Chính phủ Việt Nam cùng các đối tác phát triển chính, tại đó, mục đích và phương pháp luận đánh giá đã được trình bày với sự hỗ trợ của Ban Thư ký PEFA. Tiếp theo đó, Thủ tướng Chính phủ đã đồng ý với đề nghị của Bộ Tài chính về việc thí điểm triển khai đánh giá PEFA tại Việt Nam. Nhóm công tác đánh giá PEFA đã được thành lập bao gồm đại diện các đơn vị trong cơ quan Bộ Tài chính (Vụ Ngân sách nhà nước, Kho bạc nhà nước, Tổng cục Thuế, Tổng cục Hải quan, Cục Quản lý nợ và TCĐN, Vụ Chế độ kế toán và kiểm toán, Vụ Tài chính ngân hàng, Cục Tài chính doanh nghiệp, Vụ Tổ chức cán bộ, Vụ Kế hoạch và tài chính, Vụ Tài chính hành chính sự nghiệp, và Thanh tra Tài chính), các Bộ, ban, ngành có liên quan (Văn phòng Quốc hội, Bộ kế hoạch và Đầu tư, Kiểm toán Nhà nước). Các chỉ tiêu trong khung PEFA được giao cho các đơn vị liên quan nhằm soạn thảo nội dung đánh giá ban đầu phù hợp với chức năng, nhiệm vụ quản lý tài chính công của từng đơn vị. Vụ Ngân sách nhà nước - Bộ Tài chính chịu trách nhiệm tổng hợp các nội dung đánh giá của các đơn vị để xây dựng nên bản báo cáo dự thảo đầu tiên. Tài liệu tự đánh giá này, mặc dù chưa đầy đủ, nhưng đã tạo nên điểm khởi đầu để lập ra bản báo cáo dự thảo này.

37. Công tác chuẩn bị soạn thảo bản đánh giá này bao gồm thảo luận chi tiết với đại diện của nhiều Bộ, ban, ngành của Chính phủ Việt Nam nhằm rà soát và đánh giá các bằng chứng bằng văn bản và các bằng chứng cần thiết khác. Các đại diện của Ngân hàng Thế giới (bà Vũ Hoàng Quyên và ông Nguyễn Văn Minh) và một chuyên gia quốc tế có kinh nghiệm (ông John Wiggins) được tham gia công việc tại giai đoạn này. Công việc này được khởi xướng tháng 11/2011, và các kết quả ban đầu được thảo luận qua một loạt các buổi làm việc tháng 12/2011 với sự tham dự của một thành viên Ban Thư ký PEFA (ông Phillip Sinnett). Sau đó, một đợt làm việc của chuyên gia được tổ chức vào tháng 3/2012 nhằm soạn thảo dự thảo báo cáo đầy đủ. Tại Bộ Tài chính, các cuộc thảo luận được tổ chức với Vụ Ngân sách nhà nước, Kho bạc nhà nước, Tổng cục Thuế và Tổng cục Hải quan, Vụ Chính sách thuế, Vụ Chế độ kế toán và kiểm toán, Cục Quản lý nợ và Tài chính đối ngoại, Vụ Tài chính ngân hàng, Vụ Tổ chức cán bộ, Vụ Kế hoạch tài chính, Vụ Tài chính hành chính sự nghiệp, Cục Quản lý công sản, và Thanh tra Tài chính. Các cuộc thảo luận còn được tổ chức với đại diện của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Y tế và Bộ Giáo dục và đào tạo, Kiểm toán Nhà nước, và Vụ Tài chính ngân sách (Văn phòng Quốc hội). Những cuộc thảo luận này có sự tham gia của đa dạng các bên liên quan chứ không chỉ có Nhóm công tác PEFA là nhóm đưa ra tài liệu tự đánh giá ban đầu. Kinh nghiệm của các cơ quan quản lý tài chính địa phương cũng là chủ đề thảo luận với các Phòng Ngân sách, Kho bạc và cơ quan Thuế thành phố Hà Nội. Thông tin về các hệ thống thuế và mua sắm đấu thầu từ góc nhìn của khu vực tư nhân cũng được tìm hiểu qua Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI), các công ty kế toán cung cấp dịch vụ tư vấn thuế.

38. Bản dự thảo đầy đủ được gửi xin ý kiến với Ban Thư ký PEFA, các chuyên gia thẩm định của Ngân hàng Thế giới gồm ông bà Jennifer Thomson và ông Peter Brooke, cả hai người đều có nhiều kinh nghiệm về Việt Nam. Tài liệu này cũng nhận được những góp ý quý báu của một số cán bộ Văn phòng Ngân hàng Thế giới tại Hà Nội. Bản dự thảo được gửi xin ý kiến từ các đối tác phát triển và đã nhận được những góp ý của Liên minh Châu Âu, SECO và DANIDA. Một cuộc hội thảo đã được tổ chức vào đầu tháng 7/2012 với sự tham gia của Bộ Tài chính, các đơn vị liên quan và đại diện các đối tác phát triển để giới thiệu dự thảo Báo cáo đồng thời thông báo ý kiến phản biện chính thức của Ban Thư ký PEFA và các chuyên gia thẩm định khác, qua đó tổng hợp ý kiến trực tiếp của các đơn vị để hoàn thiện lần cuối cùng dự thảo Báo cáo. Phụ lục 5 trình bày danh mục những ý kiến góp ý của Ban Thư ký PEFA qua hai vòng thẩm định chính thức (tháng 07 và tháng 12 năm 2012), và trình bày việc thực hiện những góp ý đó qua việc chỉnh sửa nội dung báo cáo.

Phương pháp luận

39. Phương pháp luận PEFA được trình bày trong Khuôn khổ lượng hóa hiệu quả quản lý tài chính công (tham khảo tại www.pefa.org), dựa trên 28 chỉ số bao trùm toàn bộ các khía cạnh về hệ thống quản lý tài chính công của một quốc gia và ba chỉ số nhằm lượng hóa tương tác giữa Chính phủ liên quan và các đối tác phát triển của họ. Cần lưu ý rằng PEFA căn bản là quá trình nhìn ngược lại, dựa trên những bằng chứng về thông lệ quản lý tài chính hiện tại ở khu vực công, có xét đến những thông tin thống kê về các khía cạnh khác nhau về thu và chi trong 2-3 năm gần đây nhất. Mỗi Chỉ số được chấm theo thang điểm từ A đến D. Cơ sở cho điểm là các yêu cầu tối thiểu được đề ra trong phương pháp luận. Nhiều chỉ số bao gồm từ hai nội dung đánh giá trở lên, được "cộng lại với nhau", sử dụng phương pháp chấm điểm cụ thể cho PEFA là M1 hoặc M2. Đối với phương pháp M1, điểm yếu nhất mang tính quyết định, nghĩa là tổng điểm dựa trên điểm thấp nhất. Đối với phương pháp M2, điểm trung bình của các nội dung

đánh giá được sử dụng làm điểm cho chỉ số tổng thể (xem Khuôn khổ PEFA, "Phương pháp luận tính điểm").

40. Bên cạnh tài liệu tự đánh giá như đã mô tả, nguồn thông tin chính được sử dụng trong báo cáo này là (a) số liệu thống kê và tài liệu chính thức của Chính phủ Việt Nam; (b) những báo cáo và đánh giá bên ngoài (WB, IMF); và (c) phỏng vấn với nhà cung cấp và người sử dụng thông tin về quản lý tài chính công (bao gồm các quan chức chính phủ, các nhà tư vấn chuyên ngành về các khía cạnh của hệ thống thuế và pháp lý). Trong phạm vi khả năng hạn chế của mình, nhóm đánh giá đã tìm cách so sánh thông tin đa chiều, bằng cách tìm kiếm thông tin từ các Bộ chi tiêu cũng như Bộ Tài chính, từ người nộp thuế cũng như cán bộ thuế.

Phạm vi đánh giá

41. Đánh giá PEFA chủ yếu tập trung vào hệ thống quản lý tài chính công cấp quốc gia tại một quốc gia. Ở cấp độ quốc gia, đánh giá này tìm cách nhìn nhận hệ thống quản lý tài chính công một cách bao trùm, bao gồm cả các vấn đề đan chéo và các vấn đề tổng thể, cả về thu ngân sách và toàn bộ chu trình ngân sách từ lập kế hoạch đến thực hiện, kiểm soát, báo cáo và kiểm toán. Một loạt các chỉ số được thiết kế để nhìn nhận cách thức tương tác từ cấp quốc gia đến các cấp chính quyền địa phương và cấp đơn vị sự nghiệp ở cơ sở. Mỗi quốc gia đều có cơ chế riêng của mình về các vấn đề này: tại một số quốc gia theo hệ thống liên bang, các cấp chính quyền bên dưới có thể hoàn toàn độc lập với chính phủ trung ương về cách thức họ có nguồn tài chính riêng và về cách quyết định họ sẽ cung cấp các dịch vụ sự nghiệp gì, theo các điều khoản thế nào; còn tại hầu hết các nước tập trung hóa, các cấp chính quyền địa phương có thể chỉ là một bộ phận của chính quyền trung ương và nằm dưới thẩm quyền trực tiếp của trung ương. Việt Nam được chia thành 58 tỉnh và 5 thành phố lớn tương đương cấp tỉnh, mỗi tỉnh lại chia thành các huyện (698 quận/huyện); dưới đó lại được chia tách thành các phường/xã, thị trấn. Mỗi cấp chính quyền có một Ủy ban nhân dân đóng vai trò chính quyền, và báo cáo cho Hội đồng nhân dân. Các tỉnh và các địa phương cấp dưới chịu trách nhiệm cho hơn 40% chi tiêu chính phủ nói chung, và có mức độ tự chủ đáng kể về cách tổ chức và quản lý các dịch vụ sự nghiệp họ được cung cấp. Các tỉnh nhận được một phần phân chia nguồn thu từ thuế thu được tại địa bàn theo tỷ lệ được xác định trước, cùng với các khoản bổ sung cân đối để đảm bảo các tỉnh có khả năng cung cấp các dịch vụ công ở mức tối thiểu. Định mức chi tiêu là cơ sở để xác định mức dành cho mỗi tỉnh được ổn định theo "thời kỳ ổn định" từ 3-5 năm. Mỗi cấp chính quyền được giám sát chính quyền cấp dưới kế tiếp và Quốc hội phê duyệt ngân sách nhà nước tổng hợp, bao gồm cả chi cho chính quyền trung ương và chi cho tất cả các cấp chính quyền bên dưới. Phạm vi đánh giá do vậy bao trùm toàn bộ chính phủ, bao gồm cả chính quyền địa phương và các quỹ do chính phủ quản lý được hạch toán riêng ngoài ngân sách.

42. Bên cạnh phần thu và chi của Chính phủ nằm trong ngân sách, còn có trên 30 quỹ ngoài ngân sách, quan trọng nhất là các quỹ chịu trách nhiệm về bảo hiểm xã hội bắt buộc, bảo hiểm y tế và bảo hiểm thất nghiệp. Để có được bức tranh tổng thể về thu và chi của chính phủ trung ương, theo yêu cầu nhằm xác định nhu cầu tài chính tổng thể của chính phủ, cần phải xét đến cả các quỹ ngoài ngân sách và phần chi tiêu khác ngoài ngân sách. Đoàn đánh giá đã xem xét những thông tin sẵn có về những nội dung này, đồng thời cũng cân nhắc mức vay ròng của các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) để nắm được tổng quan nhu cầu tài chính của khu vực công một cách tổng thể. Đoàn đã xem xét các thông tin thống kê liên quan đến thu và chi trong ba năm tài khóa gần đây nhất có đầy đủ thông tin, nghĩa là các năm 2008, 2009 và 2010 (năm tài khóa tại Việt Nam kéo dài từ 01/01 đến 31/12).

2. THÔNG TIN BỐI CẢNH QUỐC GIA

Phần này cung cấp thông tin về bối cảnh quốc gia và tình hình kinh tế của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, nhằm cho phép người đọc hiểu được đầy đủ các đặc điểm cốt lõi của hệ thống quản lý tài chính công và bối cảnh chung trong đó những thay đổi về quản lý tài chính công sẽ diễn ra.

2.1. BỐI CẢNH VÀ TÌNH HÌNH KINH TẾ

43. Việt Nam có tổng diện tích 331.211,6 km^2, với dân số khoảng 88 triệu người, trong đó khoảng gần một phần ba sống ở các khu vực thành thị. Việt Nam được phân thành 63 đơn vị hành chính cấp tỉnh/thành phố với Thủ đô là Hà Nội và trung tâm kinh tế lớn nhất là thành phố Hồ Chí Minh. Mỗi tỉnh/thành phố gồm một số quận và huyện, thị xã và thành phố thuộc tỉnh; mỗi quận, huyện, thị xã, hoặc thành phố thuộc tỉnh gồm các xã, hoặc phường, thị trấn. Việt Nam thực hiện chính sách "Đổi mới" từ năm 1986 với nguyên tắc chung là tăng cường áp dụng các cơ chế thị trường trong khi duy trì định hướng xã hội chủ nghĩa.

44. Kể từ khi Đổi mới, Việt Nam đã có một giai đoạn tăng trưởng kinh tế liên tục với mức tăng trưởng bình quân từ 1991-2010 đạt 7,3%/năm. Việt Nam đã vượt qua đợt khủng hoảng tài chính và suy giảm kinh tế toàn cầu cuối năm 2008-2010 với tốc độ tăng trưởng chỉ giảm nhẹ xuống còn bình quân 6%/năm qua các biện pháp được Chính phủ tiến hành nhằm đẩy mạnh đầu tư công, kích cầu trong nước và miễn giảm thuế.

45. Tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam dựa trên nền tảng Công nghiệp hoá- Hiện đại hoá (CNH, HĐH) các lĩnh vực khác nhau trong nền kinh tế. Tỷ trọng công nghiệp trong GDP đã tăng nhanh qua các năm, đến năm 2010 ước tính chiếm 41,1% GDP. Cùng với đó là sự giảm nhanh tỷ trọng của ngành nông nghiệp trong GDP, chỉ còn chiếm dưới 21%; còn tỷ trọng dịch vụ chiếm khoảng 38% GDP. Tăng trưởng kinh tế cao góp phần làm giảm nhanh tỷ lệ nghèo. Đến năm 2010 tỷ lệ dân số có mức thu nhập dưới ngưỡng nghèo (theo chuẩn nghèo quốc gia) giảm xuống dưới 10% so với 58% năm 1993. Đây là một thành tích đáng khích lệ về giảm nghèo tại Việt Nam đã được các tổ chức quốc tế công nhận.

46. Thu nhập bình quân đầu người hàng năm ở Việt Nam tăng dần theo các năm và đạt mức 1.169 USD/người (năm 2010). Mức thu nhập này tăng gấp 10 lần so với mức thu nhập theo đầu người là 118 USD/người của năm 1991 và đưa Việt Nam vào nhóm các nước có thu nhập trung bình.

Bảng 2.1: Một số chỉ tiêu kinh tế của Việt Nam

TT	Chỉ tiêu	Đơn vị	2006	2007	2008	2009	2010	Bình quân 2006-2010	Ước thực hiện 2011	KH 2012
1	**Dân số trung bình**	**Ng. người**	**83.311**	**84.219**	**85.119**	**86.025**	**86.933**	**85.121**	**87.840**	**88.745**
	Tốc độ tăng	%	1,12	1,09	1,07	1,06	1,05	1,08	1,05	1,03
2	**GDP (giá hiện hành)**	**Tr. USD**	**60.819**	**71.003**	**89.553**	**91.507**	**101.611**	**82.899**	**120.780**	**135.000**
3	**GDP bình quân đầu người**	**USD**	**730**	**843**	**1.052**	**1.064**	**1.169**	**972**	**1.375**	**1.520**
4	**Tỷ trọng vốn đầu tư so với GDP**	**%**	**41,5**	**46,5**	**41,5**	**42,7**	**41,9**	**42,8**	**34,6**	**33,5**
5	**Tổng kim ngạch xuất khẩu**	**Tr.USD**	**39.826**	**48.561**	**62.685**	**57.096**	**72.237**	**56.081,1**	**96.906**	**107.350**
	Tốc độ tăng xuất khẩu	%	22,74	21,93	29,08	-8,92	26,52	17,36	34,15	13,0
	Tỷ lệ xuất khẩu so GDP	%	65,5	68,4	70,0	62,4	71,1	67,5	80,2	79,5
6	**Tổng kim ngạch nhập khẩu**	**Tr. USD**	**44.891**	**62.765**	**80.714**	**69.949**	**84.839**	**68.631,4**	**106.750**	**119.160**
	Tốc độ tăng nhập khẩu	%	22,12	39,82	28,60	-13,34	21,29	18,21	25,83	13,5
	Tỷ lệ nhập khẩu so GDP	%	73,8	88,4	90,1	76,4	83,5	82,5	88,4	87,6
7	**Cán cân xuất nhập khẩu**	**Tr. USD**	**-5.065**	**-14.203**	**-18.029**	**-12.853**	**-12.602**	**-12.550**	**-9.844**	**-11.810**
	Thâm hụt so kim ngạch nhập khẩu	%	12,72	29,25	28,76	22,51	17,45	22,14	10,16	11
8	**Chỉ số giá (so với tháng 12 năm trước)**	**%**	**6,6**	**12,6**	**19,9**	**6,52**	**11,75**	**11,37**	**18,13**	**<10**
9	**Tỷ lệ nghèo**	**%**	**15,5**	**14,8**	**13,5**	**11,3**	**9,45**	**12,9**	**11,76(*)**	**Giảm 2%**

Nguồn: Bộ Tài chính

Ghi chú: (*) Từ năm 2011, tỷ lệ nghèo tính theo chuẩn nghèo Việt Nam áp dụng cho giai đoạn 2011-2015, nghĩa là khoảng 25USD/người/tháng tại đô thị và 20USD/người/tháng tại nông thôn.

47. Kiểm soát và duy trì giá cả ở một mức hợp lý nhằm góp phần ổn định kinh tế vĩ mô và phát triển sản xuất luôn là mục tiêu quan trọng trong quản lý kinh tế vĩ mô ở Việt Nam. Giai đoạn 1996-2006, tỷ lệ lạm phát liên tục được duy trì ở mức dưới 10%, tuy nhiên trong giai đoạn tiếp theo 2006-2010, chỉ số giá cả tăng trên 10% trong 2 năm 2007-2008, rồi sau đó do ảnh hưởng của suy thoái kinh tế toàn cầu, giảm xuống còn 6,5% năm 2009. Tuy nhiên, chính sách kích thích kinh tế của Chính phủ lại làm gia tăng áp lực lên chỉ số giá khiến chỉ số này bật tăng trở lại ở mức 11,75% vào cuối năm 2010 và 18,1% năm 2011.

48. Tăng trưởng của Việt Nam trong những năm gần đây phần lớn nhờ yếu tố vốn, với tổng đầu tư trong nền kinh tế được duy trì ở mức trên 40% GDP từ năm 2004. Đầu tư công chiếm tỷ trọng chủ yếu (bình quân ở mức trên 39% tổng vốn đầu tư trong giai đoạn 2006-2011). Ngoài ra, nhờ có chính sách đổi mới, mở cửa và hội nhập, dòng vốn nước ngoài vào Việt Nam trong những năm qua không ngừng tăng bao gồm vốn đầu tư trực tiếp (FDI), vốn hỗ trợ phát triển (ODA), kiều hối và vốn đầu tư gián tiếp (FPI) cũng đóng góp tích cực cho tăng trưởng kinh tế Việt Nam.

49. Ngoài yếu tố vốn, đóng góp vào tăng trưởng kinh tế Việt Nam đến thời điểm này còn có yếu tố xuất khẩu. Tỷ trọng tổng kim ngạch xuất khẩu so với GDP năm 2010 đạt 71,1% GDP. Tốc độ tăng trưởng xuất khẩu nhanh là nhờ sự phát triển sản xuất kinh doanh cũng như do tác động của các hiệp định thương mại song phương và khu vực, đặc biệt như Hiệp định Khu vực mậu dịch tự do ASEAN (AFTA) ký kết năm 1995, Hiệp định Thương mại Việt Mỹ ký kết năm 2001, và gia nhập Tổ chức Thương mại Quốc tế (WTO) năm 2006.

50. Bên cạnh những thành tựu về phát triển kinh tế nêu trên, nền kinh tế Việt Nam cũng bộc lộ nhiều hạn chế. Tính bền vững trong phát triển kinh tế bị đe dọa qua năng suất, hiệu quả, sức cạnh tranh của nền kinh tế còn thấp, các cân đối vĩ mô chưa vững chắc, và chất lượng nguồn nhân lực, kết cấu hạ tầng còn yếu. Các chỉ báo về những vấn đề đó là (i) Hiệu quả đầu tư thấp qua chỉ số ICOR cao hơn các nước trong khu vực có tốc độ tăng trưởng cao; (ii) chỉ số giá tiêu dùng của Việt Nam liên tục ở mức cao gây ảnh hưởng bất lợi đến kết quả sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp và đời sống xã hội của nhân dân; (iii) cán cân thanh toán của Việt Nam có số âm lớn do nhập siêu cao và số nhập siêu cũng tăng dần qua các năm; (iv) những sản phẩm xuất khẩu của Việt Nam chưa có giá trị gia tăng cao, năng suất lao động của Việt Nam thấp, với lợi thế xuất khẩu chỉ phụ thuộc vào tài nguyên và lao động rẻ.

2.2. TỔNG QUAN HỆ THỐNG CHÍNH PHỦ VÀ CHIẾN LƯỢC PHÁT TRIỂN

51. Như đã nêu trên, Việt Nam được chia thành 58 tỉnh và 5 thành phố lớn tương đương tỉnh. Mỗi tỉnh lại được chia thành các huyện (có tổng số 698 huyện), và huyện lại được chia thành các xã, phường, và thị trấn. Mỗi cấp chính quyền đều có một cơ quan dân cử là Hội đồng nhân dân và được điều hành bởi Ủy ban nhân dân. Hoạt động và mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân ở địa phương cũng tương tự như Quốc hội và Chính phủ ở trung ương. Các văn bản pháp luật, bao gồm cả dự toán ngân sách năm được phê duyệt bởi Quốc hội, họp hai kỳ mỗi năm. Các văn bản pháp quy được ban hành dưới dạng Nghị định của Chính phủ và Quyết định của Thủ tướng Chính phủ phải phù hợp với các văn bản pháp luật của Quốc hội. Bên cạnh việc tổ chức các kỳ họp toàn thể, Quốc hội còn hoạt động qua Ủy ban Thường vụ và các Ủy ban khác của Quốc hội, bao gồm cả Ủy ban Tài chính và Ngân sách. Ủy ban Tài chính và Ngân sách cùng với Ủy ban Thường vụ, thảo luận về các đề xuất ngân sách của Chính phủ

trước khi chính thức trình lên Quốc hội. Ủy ban Tài chính và Ngân sách sử dụng báo cáo hàng năm của Kiểm toán Nhà nước (KTNN) để giám sát hoạt động của Chính phủ và các địa phương theo chương trình giám sát.

52. Công cuộc phát triển kinh tế xã hội ở Việt Nam được theo đuổi qua các Kế hoạch Phát triển kinh tế - xã hội 5 năm kế tiếp (SEDP): Kế hoạch hiện tại bao trùm giai đoạn 2011-2015. Kế hoạch Phát triển kinh tế - xã hội có bốn nội dung chính: Cải thiện môi trường kinh doanh, tăng cường bảo trợ xã hội, tăng cường quản lý tài nguyên và môi trường, và cải thiện về điều hành. Đất nước đã có những bước tiến đáng kể trong việc thực hiện các mục tiêu thiên niên kỷ; tỷ lệ nghèo (theo chuẩn quốc gia) dao động ở mức trên 10%, giáo dục tiểu học đã gần như được phổ cập, tỷ lệ tử vong bà mẹ và trẻ sơ sinh ở mức thấp, tuổi thọ bình quân ở mức 75 năm thực chất đã tương đương với các quốc gia công nghiệp. Hiện nay, đất nước đã đạt mức quốc gia thu nhập trung bình ở ngưỡng thấp, và trong thời gian tới sẽ phải điều chỉnh do tư cách vay ưu đãi từ các tổ chức tài chính quốc tế (IFI) sẽ dần dần giảm xuống, và cần phải dựa nhiều hơn vào nguồn vay thị trường… Trong điều kiện đó, điều quan trọng là phải đảm bảo nguồn vốn sẵn có không bị ảnh hưởng bởi các khoản đầu tư không hiệu quả từ các DNNN và việc lựa chọn các dự án cơ sở hạ tầng phải đem lại đóng góp tốt nhất cho phát triển kinh tế và tiến bộ xã hội trong tương lai. Các nỗ lực của Chính phủ đang nhận được sự hỗ trợ từ Nhóm Tư vấn của các đối tác phát triển (Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển Châu Á, Nhật Bản, Ốt-xtrây-lia, Ủy ban Châu Âu và các nhà tài trợ song phương khác).

53. Tăng cường quản lý tài chính công là một nội dung quan trọng trong công việc của Chính phủ Việt nam từ đầu thiên niên kỷ. Hệ thống các văn bản pháp lý được nghiên cứu và ban hành, hình thành nên cơ sở pháp lý cho công tác quản lý tài chính công, bao gồm Luật Ngân sách Nhà nước (2002), Luật Đấu thầu, Luật Quản lý thuế, Luật Thuế giá trị gia tăng (GTGT) cũng đã được áp dụng thành công; Luật Quản lý nợ công (Năm 2009), Luật Kế toán, và Luật Kiểm toán… Tất cả các luật trên đã được ban hành và áp dụng. Hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc mới xây dựng cũng đã được triển khai rộng ra hầu hết các tỉnh, và phạm vi bao phủ sẽ mở rộng ra toàn bộ trong năm 2012. Kiểm toán Nhà nước đã được tách ra độc lập với Chính phủ, báo cáo cho Quốc hội, và nhiều điểm tiến bộ đã đạt được về mặt cải thiện về minh bạch trong các hoạt động của Chính phủ, bao gồm cả mua sắm đấu thầu khu vực công. Việt Nam đã thành công trong việc cải cách hệ thống thuế, qua đó nâng cao tiềm lực ngân sách quốc gia (tỷ lệ thu ngân sách từ thuế và phí giai đoạn 2007-2009 khoảng 26% GDP). Tuy nhiên, vẫn còn nhiều việc phải làm: những nhiệm vụ chính là hiện đại hoá hệ thống quản lý thuế, cải cách thủ tục hành chính, và cải thiện hiệu quả đấu thầu và đầu tư công.

2.3. MÔ TẢ VỀ KẾT QUẢ ĐIỀU HÀNH NGÂN SÁCH

54. Việt Nam đã có sự chuyển biến lớn trong việc thực hiện chính sách tài khoá, từ một đất nước với khoảng 50% nguồn thu ngân sách nhà nước phát sinh dưới hình thức viện trợ của Liên bang Xô Viết và Đông Âu trong các năm trước 1990. Sau đó, do khó khăn của Liên bang Xô Viết và các đồng minh, nguồn thu viện trợ bị cắt giảm; Việt Nam phải phát hành khối lượng lớn tiền cho chi tiêu ngân sách. Từ năm 1986, thực hiện chính sách Đổi mới và đặc biệt sau khi có Luật NSNN năm 1996, công tác quản lý ngân sách đã được quản lý với những quy định cụ thể trong Luật NSNN về quản lý ngân sách cẩn trọng, tăng cường phân cấp, phân rõ quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan Chính phủ, Quốc hội trong quản lý và sử dụng ngân sách. Các biện pháp đã được tiến hành nhằm thực hiện công khai minh bạch trong quản lý ngân sách. Các sáng

kiến trên đã tạo điều kiện cho quản lý ngân sách có hiệu quả, minh bạch và rõ ràng hơn. Thu ngân sách đã đủ đáp ứng nhu cầu chi thường xuyên và dành ngày càng nhiều tích luỹ hơn cho chi đầu tư phát triển.

Hiệu quả tài khóa

55. Rất khó để có được một bức tranh rõ ràng về kết quả điều hành ngân sách ở Việt Nam do một số yếu tố vướng mắc. Định nghĩa về thâm hụt tài khóa của chính phủ gồm cả hoàn trả gốc và chi trả nợ lãi của Chính phủ. Một lượng lớn tăng thu được kết chuyển sang năm tiếp theo, và được sử dụng cho chi chuyển nguồn, trong đó dòng tiền ra được thực hiện trong năm tiếp theo và được quyết toán trong năm đó. Việc đánh giá tình hình tài khóa lại càng khó khăn hơn khi thiếu thông tin phân tách chi tiết theo nội dung kinh tế và lĩnh vực cho chi chuyển nguồn. Bên cạnh đó, Chính phủ đã phát hành trái phiếu cho một số lĩnh vực giáo dục, y tế, giao thông thuỷ lợi. Nội dung này đã được báo cáo Quốc hội, được ghi dưới dòng ngân sách và được tính trong trình bày về dư nợ chung của Chính phủ.

Bảng 2.2: Các Chỉ tiêu ngân sách tổng hợp 2007-2010, theo tỷ lệ với GDP

Đơn vị: %

Chỉ tiêu	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Tổng thu và viện trợ	28,5	28,9	27,3	29,6
Thu từ thuế	23,5	24,5	22,5	24,4
Thu ngoài thuế	4,5	3,8	4,3	4,6
Viện trợ không hoàn lại nước ngoài	0,5	0,6	0,5	0,6
Tổng chi tiêu	30,7	29,4	34,5	32,7
Chi thường xuyên	20,8	20,3	21,0	21,0
Chi đầu tư (gồm cả ngoài ngân sách)	9,9	9,1	13,5	11,7
Tổng cân đối	-2,2	-0,5	-7,2	-3,1

Nguồn: IMF (theo định dạng GFS 2001)

56. Thông thường, phần trình bày kết quả điều hành ngân sách trong báo cáo PEFA có một bảng phân bổ nguồn lực theo lĩnh vực trong ba năm gần đây. Trong trường hợp Việt Nam, điều này rất khó thực hiện được do thông tin về thực hiện ngân sách nhà nước cho đến nay chưa phân tách được chi tiết theo nội dung kinh tế và lĩnh vực đối với các khoản chi lớn từ nguồn kết chuyển từ năm trước sang. Mặc dù Kế toán đồ và hệ thống ghi chép thông tin cho từng giao dịch ở cấp trung ương, tỉnh và huyện (TABMIS trong trường hợp này tại hầu hết các tỉnh) cho phép tính chất kinh tế, lĩnh vực và hành chính/ địa bàn được ghi chép trong mỗi trường hợp, nhưng các cơ chế báo cáo hiện hành không hỗ trợ trong việc tổng hợp thông tin chi tiết về các khoản chi chuyển nguồn chiếm khoảng 25% tổng chi tiêu năm 2009.

57. Tỷ lệ chi lương và tiền công trong chi thường xuyên chiếm tỷ lệ trên 20% tổng chi ngân sách nhà nước, được thể hiện trong bảng dưới đây về phân bổ ngân sách theo nội dung kinh tế:

Bảng 2.3: Chi tiêu ngân sách thực tế theo nội dung kinh tế theo tỷ lệ với tổng chi tiêu

Đơn vị tính: %

Chỉ tiêu	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
1. Chi thường xuyên	66,8	69,1	64,3	69,1
Trong đó:				
Lương và tiền công	23,3	23,5	21,8	21,0
Chi về hàng hóa dịch vụ	16,8	16,5	15,9	16,1
Chi hỗ trợ và bổ sung	2,2	1,6	1,8	2,1
Chi trả lãi	3,8	4,1	4,0	4,3
Chi khác	20,7	23,4	20,8	25,6
2. Chi đầu tư	33,2	30,9	35,7	30,9

Nguồn: Bộ Tài chính

Bảng 2.4: Thực chi ngân sách theo lĩnh vực (tỷ VND)

	2007	**2008**	**2009**	**2010**
Chi đầu tư	104.302	119.462	181.363	183.166
Giáo dục, đào tạo, dạy nghề	43.997	53.560	69.320	78.206
Y tế	12.688	14.385	19.354	25.130
Kế hoạch hóa gia đình	558	594		
Khoa học, công nghệ	2.933	3.191	3.811	4.144
Văn hóa thông tin	2.237	2.662	6.080	8.828
Thông tấn, phát thanh truyền hình	1.340	1.373		
Thể dục thể thao	1.048	1.119		
Lương hưu và bảo đảm xã hội	27.229	37.138	50.266	64.218
Sự nghiệp kinh tế	15.936	21.193	27.208	37.632
Quản lý nhà nước	32.071	38.025	40.557	56.129
Trợ giá	1.599	2.622	3.350	2.863
Cải cách lương	21.666	22.891	18.870	17.517
Chi khác	55.470	76.161	66.766	82.228
Tổng chi tiêu (cho PI-2)	323.074	394.376	486.945	560.061

Nguồn: Bộ Tài chính. Tổng chi ngân sách loại trừ chi trả nợ gốc, lãi và dự án viện trợ nước ngoài.

2.4. MÔ TẢ KHUÔN KHỔ PHÁP LÝ VÀ THỂ CHẾ QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG

Thành phần chính tham gia quy trình quản lý tài chính công của Việt Nam: vai trò và trách nhiệm

58. Trách nhiệm chính về quản lý tài chính công thuộc về Bộ Tài chính và Bộ KH&ĐT. Bộ Tài chính chịu trách nhiệm về thu, chi, nguồn vốn, kế toán, báo cáo và tình hình tài khóa tổng thể. Bộ KH&ĐT lập Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm (SEDP) và chịu trách nhiệm dự báo kinh tế cũng như lập kế hoạch chi đầu tư, bao gồm cả xác định danh mục các dự án đầu tư được phê duyệt cho năm tiếp theo trình Quốc hội trong dự thảo ngân sách. Trong Bộ Tài chính, công tác phối hợp để có được tình hình tài khóa tổng thể thuộc về Vụ Ngân sách nhà nước, là nơi phân bổ chi tiêu cho các Bộ và các địa phương, còn Kho bạc nhà nước quản lý dòng tiền, bao gồm cả thu và chi. Vay nước ngoài (bao gồm cả phát hành bảo lãnh và trả nợ nước ngoài) thuộc trách nhiệm của Cục Quản lý nợ và Tài chính đối ngoại (Cục QLN&TCĐN), còn Kho bạc nhà nước và Vụ Tài chính ngân hàng thuộc Bộ Tài chính chịu trách nhiệm cho các nội dung khác nhau về quản lý nợ trong nước. Gần đây, Cục QLN&TCĐN đã nhận trách nhiệm quản lý nợ tổng thể, gồm cả nợ trong nước và nước ngoài, và đã công bố lần đầu tiên thông tin tổng hợp về nợ chung của Chính phủ, bao gồm cả các khoản bảo lãnh. Vụ Tài chính ngân hàng chịu trách nhiệm về các giải pháp (như khuôn khổ pháp lý, các cơ chế về thuế, phí, cơ chế đăng ký, lưu ký, niêm yết, giao dịch trái phiếu,…) để phát triển thị trường trái phiếu trong nước, bao gồm cả trái phiếu Chính phủ, trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh, trái phiếu chính quyền địa phương và trái phiếu doanh nghiệp. Thu chủ yếu thuộc về trách nhiệm của Tổng cục Thuế (chịu trách nhiệm thu thuế thu nhập doanh nghiệp và cá nhân, thuế GTGT hàng hóa trong nước, thuế tài nguyên và (hàng hóa) tiêu thụ đặc biệt, thuế và các loại phí sử dụng đất), Tổng cục Hải quan (chịu trách nhiệm thu thuế xuất, nhập khẩu, thuế GTGT hàng nhập khẩu, và các loại thuế nhập khẩu khác). Cục Tài chính doanh nghiệp thuộc Bộ Tài chính giám sát tình hình tài chính của các DNNN; sau khi các doanh nghiệp này được cổ phần hóa (nghĩa là chuyển thành công ty cổ phần để các bên khác có thể đầu tư) thì sẽ do Tổng công ty Kinh doanh và Đầu tư vốn Nhà nước giám sát. Vụ Chế độ kế toán xây dựng các chuẩn mực kế toán và báo cáo tài chính. Kho bạc Nhà nước tổng hợp thông tin báo cáo. Thanh tra Bộ Tài chính có trách nhiệm thanh tra về quản lý tài chính và hoạt động tài chính cả ở Bộ Tài chính, các bộ chủ quản, đặc biệt khi có vấn đề phát sinh.

59. Bộ KH&ĐT chịu trách nhiệm lập dự báo kinh tế, làm cơ sở hoạch định ngân sách, và xác định ưu tiên cho các dự án đầu tư được Chính phủ phê duyệt. Để thực hiện chức năng này, Bộ KH&ĐT còn phải xem xét phạm vi vay nước ngoài (do Cục QLN&TCĐN, Bộ Tài chính xác định theo các tiêu chí về bền vững nợ) cũng như nguồn vay trong nước mà Bộ Tài chính cân nhắc dùng cho đầu tư, sau khi xem xét tình hình tài khóa tổng thể. Việc lựa chọn các dự án cũng phản ánh các mục tiêu đề ra trong Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội (SEDP), bao gồm cả các mục tiêu của Chính phủ về giảm nghèo.

60. Trách nhiệm thực thi các hoạt động của Chính phủ thực tế được chia sẻ giữa các Bộ chủ quản và các tỉnh, các huyện và xã. Bộ chủ quản chịu trách nhiệm thực hiện các chức năng của Chính phủ cấp trung ương và các đơn vị cấp trung ương như các trường đại học, các bệnh viện chuyên khoa. Tuy nhiên, hầu hết các dịch vụ sự nghiệp công lại chủ yếu do các chính quyền cấp tỉnh và huyện thực hiện cho công dân. Ngân sách tỉnh do Quốc hội quyết định trực tiếp chủ yếu

trên cơ sở hệ thống định mức phân bổ ngân sách, đồng thời xem xét số thu có được qua cơ chế phân chia nguồn thu tại mỗi tỉnh để xác định số bổ sung cân đối cho mỗi tỉnh nhằm cung cấp các dịch vụ sự nghiệp ở mức tối thiểu. Hệ thống định mức phân bổ ngân sách, tỷ lệ phân chia nguồn thu và số bổ sung cân đối (nếu có) cho mỗi tỉnh được xác định vào năm đầu của thời kỳ "ổn định ngân sách" và được giữ "ổn định" từ 3-5 năm. Các tỉnh được chủ động ở mức đáng kể trong việc sắp xếp ngân sách cho các lĩnh vực khác nhau. Mục tiêu thu được đặt ra tại văn bản ngân sách năm; sau khi mục tiêu thu được xác định trong ngân sách nhà nước tổng hợp được Quốc hội phê duyệt, mỗi tỉnh có thể xác định lại mục tiêu thu ở mức cao hơn, qua đó nếu đạt sẽ đem lại nguồn vượt thu có thể chi tiêu cho các dự án đầu tư hoặc để tăng chi cho một số nhiệm vụ thường xuyên, kể cả điều chỉnh tăng mức và/hoặc mở rộng đối tượng chi an sinh xã hội và các chế độ chính sách khác cho con người ở địa phương. Mỗi tỉnh và huyện đều có một cơ quan Kho bạc hoạt động dưới sự giám sát của Kho bạc Trung ương. Kho bạc tỉnh mở tài khoản tại các chi nhánh của Ngân hàng Nhà nước (NHNN), còn tài khoản của Kho bạc huyện được mở tại các ngân hàng thương mại. Các số dư tồn ngân hiện chưa được hợp nhất, mỗi tỉnh đều phải giữ lại số tồn ngân mục tiêu phản ánh mức chi và xu hướng chi tiêu. Tuy nhiên, báo cáo hàng ngày về toàn bộ các giao dịch thu chi được gửi cho Kho bạc Trung ương.

61. Chức năng kiểm toán bên ngoài thuộc về trách nhiệm của Kiểm toán Nhà nước (KTNN) hoạt động theo Luật Kiểm toán năm 2005, với nhiệm vụ báo cáo cho Quốc hội. Kiểm toán Nhà nước hiện có khoảng 1.600 cán bộ thuộc 8 Vụ tại trung ương và 13 văn phòng khu vực tại các tỉnh; quy mô nhân sự đã tăng gấp đôi trong bốn năm qua. Báo cáo chung về tình hình thực hiện ngân sách nhà nước tổng hợp, bên cạnh các báo cáo bổ sung được lập cho từng đơn vị và chủ đề cụ thể (v.d. chương trình giảm nghèo của Chính phủ, tình hình sử dụng công sở tại địa phương). Kiểm toán Nhà nước hiện chỉ có khả năng thực hiện kiểm toán hàng năm cho khoảng 60% các đơn vị cấp trung ương và 50% các tỉnh; cơ quan này cho rằng họ cần trên 3.000 cán bộ mới có thể thực hiện kiểm toán hàng năm trong phạm vi toàn diện cho tất cả các cơ quan trung ương và địa phương. Báo cáo của Kiểm toán Nhà nước (KTNN) được các Ủy ban Quốc hội sử dụng làm cơ sở thảo luận trong quá trình giám sát thanh tra hàng năm tại một số Bộ và địa phương nhằm đánh giá các nội dung khác nhau về hoạt động của Chính phủ. Kiểm toán Nhà nước được phép trích lại 2% số phát hiện và truy thu cho ngân sách nhà nước tại các đơn vị qua công tác kiểm toán nhà nước. Báo cáo của Kiểm toán Nhà nước về tình hình thực hiện ngân sách được công bố sau khi được Quốc hội thông qua, một số nội dung báo cáo tùy theo quyết định của Kiểm toán Nhà nước có thể được công bố trong vòng một tháng sau khi trình lên Quốc hội. Kiểm toán Nhà nước đang giúp Chính phủ xây dựng chính sách về kiểm toán nội bộ tại các đơn vị của Chính phủ.

Quy trình ngân sách và lịch biểu ngân sách

62. Quy trình ngân sách về nguyên tắc được xác định tại Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 và Nghị định hướng dẫn triển khai số 60/2003, trong đó quy định về trình tự và thủ tục phải tuân thủ trong lập ngân sách và trình cho Quốc hội, việc thảo luận và quyết định của Quốc hội. Cuối cùng, Quốc hội phê duyệt các tổng mức ngân sách chậm nhất vào ngày 15/11, là cơ sở để Thủ tướng Chính phủ giao nhiệm vụ thu và chi cho từng Bộ, cũng như giao tổng mức cho mỗi địa phương vào 20/11. Tiếp theo, các tỉnh và địa phương cấp dưới phân bổ ngân sách chi tiết của họ, các Bộ cũng xác định chi tiết số phân bổ và thông báo lại cho Bộ Tài chính, vào cuối năm.

Hộp 2.1: Văn bản pháp luật về quản lý tài chính công

Các văn bản pháp luật chính về quản lý tài chính công của nước Việt Nam bao gồm:

- Luật Ngân sách nhà nước, 2002
- Luật Quản lý Thuế, 2006
- Luật Thuế giá trị gia tăng, 1997
- Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp, 2003
- Luật Thuế thu nhập cá nhân, 2007
- Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt, 1998
- Luật Đấu thầu, 2005
- Luật Kiểm toán Nhà nước, 2005
- Luật Quản lý nợ công, 2009
- Luật Kế toán, 2003
- Luật Bảo hiểm xã hội, 2006
- Luật Bảo hiểm y tế, 2008
- Luật Doanh nghiệp nhà nước, 2003

3. ĐÁNH GIÁ CÁC HỆ THỐNG, QUY TRÌNH VÀ THỂ CHẾ QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG

GIỚI THIỆU

63. Khung đánh giá PEFA là một bộ 31 chỉ số đánh giá dưới hình thức cho điểm, trong đó có 28 chỉ số liên quan đến hoạt động của hệ thống quản lý tài chính công và 03 chỉ số liên quan đến kết quả hoạt động tài trợ quốc tế; mỗi chỉ số có thể xem xét đánh giá, chấm điểm cho một hoặc nhiều tiêu chí khác nhau. Khung đánh giá PEFA nhằm đưa ra bức tranh thực trạng hoạt động quản lý tài chính công về: (i) Độ tin cậy của ngân sách; (ii) Tính toàn diện và minh bạch; (iii) Sự vận hành trong chu kỳ ngân sách (bao gồm các cơ chế lập ngân sách, khả năng kiểm soát và tiên liệu trong thực hiện ngân sách, kế toán, báo cáo và kiểm toán); và (iv) Hoạt động của các nhà tài trợ.

(i) Độ tin cậy của ngân sách: Bao gồm các chỉ số từ PI-1 đến PI-4, nhằm đánh giá trực tiếp kết quả hoạt động ngân sách về: (1) tổng thực chi ngân sách so với tổng dự toán ban đầu được phê duyệt; (2) Các nội dung thực chi ngân sách so với các nội dung trong dự toán ban đầu được phê duyệt; (3) thực thu ngân sách so với tổng dự toán ban đầu được phê duyệt; (4) số nợ chi và kiểm soát tình trạng nợ chi. Mục tiêu của nhóm chỉ số này nhằm đánh giá mức độ tin cậy của ngân sách thể hiện bằng sự chênh lệch giữa dự toán ban đầu và kết quả thực hiện. Thông lệ tốt yêu cầu thực tế thu chi phải sát với ngân sách gốc và nợ chi phải được ngăn ngừa.

(ii) Tính toàn diện và minh bạch: Bao gồm các chỉ số từ PI-5 đến PI-10, nhằm xem xét các nội dung về (5) phân loại ngân sách, (6) tính toàn diện của thông tin trong tài liệu ngân sách, (7) các hoạt động tài chính của Chính phủ không được báo cáo, (8) mối quan hệ tài chính giữa các cấp chính quyền, (9) việc giám sát rủi ro tài chính xuất phát từ các chủ thể khác hoạt động trong khu vực công, và (10) việc tiếp cận các thông tin tài chính của công chúng. Mục tiêu của nhóm chỉ số này là nhằm đánh giá mức độ toàn diện và minh bạch của ngân sách và các hoạt động tài chính công khác của Nhà nước. Thông lệ tốt yêu cầu phạm vi ngân sách càng toàn diện càng tốt, và thông tin phải được công khai đầy đủ cho cả cơ quan lập pháp cũng như công chúng nói chung, những rủi ro tài khóa phát sinh từ hoạt động của các cấp chính quyền địa phương và doanh nghiệp nhà nước (DNNN) phải được giảm thiểu.

(iii) Chu trình ngân sách: Nhóm này có các chỉ số từ PI-11 đến PI-28, nhằm xem xét các vấn đề của chu trình ngân sách, bao gồm lập ngân sách trên cơ sở chính sách (PI-11 và PI-12); khả năng tiên liệu và kiểm soát trong thực hiện ngân sách (PI-13 đến PI-21); kế toán, ghi sổ và báo cáo (PI-22 đến PI-25); kiểm tra và kiểm toán từ bên ngoài (PI-26 đến PI-28). Thông lệ tốt đòi hỏi (11) một quy trình lập ngân sách có trình tự, bao gồm (12) kế hoạch tài khóa trung hạn được lập và có hiệu lực; (13-15) một hệ thống thuế công bằng, hiệu quả và minh bạch; (16) Kho bạc hoạt động hiệu quả và với khả năng tiên liệu; (17) công tác quản lý nợ chính xác và cẩn trọng; (18) kiểm soát hiệu quả về lương; (19) các cơ chế minh bạch, cạnh tranh trong mua sắm công; (20) kiểm soát có hiệu quả đối với các khoản chi ngoài lương; (21) các cơ chế hiệu quả về kiểm toán nội bộ; (22) công tác đối chiếu tài khoản đầy đủ và kịp thời; (23) thông tin về nguồn

lực phân bổ cho từng trường học, cơ sở y tế địa phương, v.v. được công khai; (24) báo cáo thực hiện ngân sách trong năm được lập chính xác và kịp thời; (25) báo cáo tài chính năm về các hoạt động của chính phủ được ban hành đầy đủ, chính xác và kịp thời; (26) kiểm toán bên ngoài được thực hiện hiệu quả và nhanh chóng, bao gồm cả kiểm toán tài chính các báo cáo tài chính năm và một loạt các báo cáo về hiệu quả hoạt động/ hiệu quả chi tiêu trên các khía cạnh khác nhau trong hoạt động của Chính phủ; (27) cơ quan lập pháp được giám sát toàn diện các đề xuất ngân sách của Chính phủ và (28) các báo cáo của kiểm toán bên ngoài.

(iv) Hoạt động của các nhà tài trợ: Nhóm này bao gồm các chỉ số từ D1 đến D3, nhằm xem xét về (1) khả năng dự báo và tính minh bạch về mức hỗ trợ ngân sách của các tài trợ, (2) thông tin của các nhà tài trợ về các chương trình/ dự án sử dụng vốn vay của họ; và (3) mức độ các nhà tài trợ sử dụng các quy định của Việt Nam về thủ tục giải ngân, quản lý dự án,... Việc đưa các chỉ số này vào Báo cáo đánh giá PEFA phản ánh thực tiễn chung trên thế giới thực trạng thiếu tính tiên liệu của các nguồn viện trợ nhiều khi không hỗ trợ cải thiện hệ thống quản lý tài chính công của nước sở tại, thậm chí còn làm cho phức tạp hơn. Trong một môi trường lý tưởng, các nhà tài trợ phải tuân thủ đúng lộ trình giải ngân hỗ trợ ngân sách hàng tháng theo kế hoạch, thông báo cho Chính phủ nước chủ nhà nhanh chóng về mọi khía cạnh trong thực hiện dự án, và dựa hoàn toàn vào nước chủ nhà về mua sắm, thanh toán, kế toán và kiểm toán.

64. Trong quá trình đánh giá này, căn cứ trên những bằng chứng về hoạt động quản lý tài chính công gần đây (liên quan đến số liệu thống kê về hoạt động hàng năm, số liệu phải lấy trong ba năm từ 2008-2010), mỗi Chỉ số được cho điểm từ A đến D. Có 2 phương pháp cho điểm, M1 và M2. Phương pháp M1, được sử dụng để đánh giá các chỉ số có một tiêu chí và các chỉ số có nhiều tiêu chí nhưng trong đó chất lượng hoạt động của một tiêu chí có ảnh hưởng lớn đến hoạt động của các tiêu chí khác (tìm điểm yếu nhất trong các tiêu chí có mối quan hệ biện chứng). Phương pháp M2 áp dụng cho các chỉ số có nhiều tiêu chí đánh giá, nhưng việc tính điểm chung cho chỉ số dựa trên cơ sở điểm trung bình của các tiêu chí. Quy tắc áp dụng Phương pháp M1 hay M2 cho từng tiêu chí được quy định trong tài liệu các tiêu chí đánh giá PEFA được công bố bởi Ban Thư ký PEFA có trụ sở tại Ngân hàng Thế giới, Washington D.C.

65. Mặc dù phạm vi bao quát của Báo cáo PEFA là tương đối toàn diện, song không phải là báo cáo đánh giá chi tiết các hoạt động tài chính công cụ thể. Điều đó có nghĩa là, khi xem xét từng lĩnh vực hoạt động tài chính công cụ thể, bên cạnh Báo cáo PEFA, cần nghiên cứu thêm các báo cáo đánh giá chuyên sâu về lĩnh vực đó.

66. Báo cáo đánh giá PEFA phản ánh khách quan thực trạng hoạt động của hệ thống quản lý tài chính công trong những năm gần đây. Nếu điểm số đánh giá phụ thuộc vào số liệu hàng năm tại năm cụ thể, việc cho điểm không xét tới những cải cách thực hiện sau đó, nhưng chưa đem lại tác động có thể lượng hóa trên số liệu thống kê. Tuy nhiên, trong phần diễn giải từng chỉ số, Báo cáo cũng cố gắng nêu ra đủ thông tin về các biện pháp cải cách đã được triển khai và những thay đổi tiếp theo hiện đang được chuẩn bị.

3.1. ĐỘ TIN CẬY CỦA NGÂN SÁCH

67. Độ tin cậy của dự toán và điều hành ngân sách, thể hiện ở mức độ chênh lệch giữa số thực thu, thực chi ngân sách so với dự toán phê duyệt ban đầu, là một trong những chỉ tiêu đo lường hiệu quả tổng thể của hệ thống quản lý tài chính công. Mức độ chênh lệch càng nhỏ, điểm số càng cao. Theo PEFA, điểm số sẽ là cao nhất nếu mức chênh lệnh giữa số thực hiện và dự toán được ổn định không quá 5%.

PI-1: Tổng thực chi so với ngân sách gốc được phê duyệt

68. Đây là chỉ số phản ánh mức độ chênh lệch giữa tổng chi ngân sách thực tế so với dự toán gốc được phê duyệt. Điều này một mặt thể hiện kỷ luật tuân thủ các yêu cầu của dự toán ngân sách gốc được phê duyệt; mặt khác thể hiện khả năng thực hiện dự toán (khả năng thực hiện chi) của quốc gia. PEFA định nghĩa thông lệ tốt, tương đương đạt điểm cao nhất, là mức chênh lệch giữa số thực chi ngân sách so với dự toán gốc của ít nhất 2 trong 3 năm gần đây không quá (+/-)5%.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
PI-1 Thực chi so với dự toán ngân sách gốc được phê duyệt	C	
(i) Sự khác nhau giữa chi tiêu cơ bản thực tế và chi tiêu cơ bản theo ngân sách gốc	C	Thực chi ngân sách nhà nước chênh lệch so với dự toán ngân sách gốc được phê duyệt ban đầu trên 10% tại hai trong ba năm gần đây.
Phương pháp chấm điểm M1		

69. Số liệu tổng thực chi so với dự toán ngân sách nhà nước gốc được phê duyệt trong giai đoạn từ năm 2007 đến năm 2010 được trình bày tại Bảng 3.1 dưới đây. Dự toán ngân sách gốc được phê duyệt là dự toán tổng chi ngân sách nhà nước được Quốc hội thông qua, trừ chi trả nợ gốc và lãi, và loại trừ thêm dự toán chi các dự án sử dụng nguồn vốn vay và viện trợ ngoài nước. Để có được số thực chi ngân sách phù hợp với Hệ thống thống kê tài chính Chính phủ (GFS) về cân đối tài khóa tổng thể, số thực hiện chi được cộng thêm chi từ nguồn thu kết chuyển của năm trước sang, và trừ đi chi chuyển nguồn sang năm tiếp theo. Cách tính này không giống với nguyên tắc lập ngân sách tại Việt Nam, trong đó chi tiêu được phân bổ cho năm n nhưng một phần được chuyển nguồn và thực hiện tại năm n+1 vẫn được tính là chi ngân sách của năm n, còn chi tiêu được kết chuyển sang năm n từ năm n-1 lại được tính là thuộc về năm n-1. Việc cho phép kết chuyển dự toán chi tiêu từ năm này qua năm khác sẽ tạo điều kiện cho các đơn vị có động lực tiết kiệm chi, nâng cao hiệu quả chi, tránh tình trạng chạy chi vào cuối năm. Tuy nhiên, việc chuyển nguồn quá lớn sẽ làm giảm ý nghĩa của dự toán ngân sách, giảm hiệu quả các mục tiêu chính sách thể hiện trong bố trí dự toán ngân sách. Thông lệ quốc tế tốt khuyến nghị nên hạn chế việc chuyển nguồn.

70. Hơn nữa, cơ chế hạch toán thu-chi chuyển nguồn giữa các năm như nêu trên dẫn tới khó có thể so sánh một cách rõ ràng giữa thực chi và ngân sách gốc. Có những khoản chi tiêu được thực hiện từ nguồn kết chuyển của năm trước, không được phân bổ lại thành một bộ phận của chi tiêu năm tiếp theo. Tại Việt Nam cho phép 4 loại chi chuyển nguồn: (i) từ các khoản tăng thu của ngân sách các cấp so với dự toán. Phần chi này được báo cáo Uỷ ban thường vụ Quốc hội và Thường trực Hội đồng nhân dân xem xét và sau đó báo cáo lên phiên toàn thể (Điều 59

của Luật NSNN)- đây thường là phần lớn nhất trong số chuyển nguồn; (ii) từ kinh phí tự chủ đối với cơ quan hành chính nhà nước theo quy định tại Nghị định 130/2005/NĐ-CP và đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định tại Nghị định 43/2006/NĐ-CP; (iii) nguồn thực hiện cải cách tiền lương; (iv) từ các công trình dự án triển khai trong nhiều năm. Trong năm 2009, số chuyển nguồn từ năm trước sang lên đến khoảng 30% số ngân sách phân bổ mới của năm đó.

71. Khi xem xét số liệu chi ngân sách giai đoạn 2007-2009, cần lưu ý trong giai đoạn 2007-2008, Việt Nam phải đối mặt với tình trạng lạm phát cao (tốc độ lạm phát đã tăng từ mức bình quân 5,1% giai đoạn 2001-2005, 6,6% giai đoạn 2006, lên đến 12,6% năm 2007, và 19,9% năm 2008) khiến cho đời sống nhân dân, nhất là người lao động gặp nhiều khó khăn. Trong tình trạng đó, Chính phủ đã triển khai một loạt các chính sách an sinh xã hội mới, kéo theo chi ngân sách cho nhiệm vụ này tăng mạnh so với dự toán ngân sách phê duyệt ban đầu. Hơn nữa, để đối phó với tác động của suy thoái toàn cầu, Chính phủ đã triển khai một gói kích cầu lớn vào tháng 12/2008 (theo Nghị quyết số 30/2008/NQ-CP) trong đó phần chi tiêu trong ngân sách năm 2009 tăng ở mức 118.000 tỷ đồng, và thuế được cắt giảm ở mức 30.000 tỷ đồng. Các dự án đầu tư được phê duyệt nhiều hơn và công tác thanh toán vốn đầu tư xây dựng cơ bản được đẩy mạnh hơn, bên cạnh một khoản 18.000 tỷ đồng trợ cấp lãi suất và 11.000 tỷ đồng tăng chi an sinh xã hội. Điểm số cho nội dung đánh giá: C.

Bảng 3.1: Tổng thực chi so với ngân sách gốc được phê duyệt

Năm	Dự toán gốc (Tỷ đồng)	Thực chi (Tỷ đồng)	Chênh lệch (Tỷ đồng)	Tỷ lệ chênh lệch so với dự toán gốc (%)
2007	308.240	323.074	14.834	4,8
2008	347.780	394.376	46.596	13,4
2009	432.500	486.945	54.445	12,6
2010	511.950	560.061	48.111	9,4

Nguồn: Bộ Tài chính. So sánh được thực hiện giữa ngân sách gốc và chi tiêu được tính vào năm đó, nghĩa là bao gồm các khoản chi từ nguồn kết chuyển năm trước chuyển sang nhưng loại trừ chi chuyển nguồn sang năm sau.

	2007		2008		2009		2010	
	Dự toán	Thực hiện	Dự toán	Thực hiện	Dự toán	Thực hiện	Dự toán	Thực hiện
Tổng chi NSNN (Tỷ đồng)	357.400	380.785	398.980	452.766	491.300	561.273	582.200	648.833
Chi trả nợ và viện trợ (Tỷ đồng)	49.160	57.711	51.200	58.390	58.800	74.328	70.250	88.772
Tổng chi NSNN không bao gồm chi trả nợ và viện trợ (Tỷ đồng)	308.240	323.074	347.780	394.376	432.500	486.945	511.950	560.061
% chênh lệch giữa số dự toán và số thực hiện		4,8		13,4		12,6		9,4

Nguồn: Bộ Tài chính

Các nỗ lực cải cách hiện hành: Bộ Tài chính hiện đang nghiên cứu về trình bày ngân sách, để phù hợp hơn với các thông lệ quốc tế, và nhất quán với Hệ thống thống kê tài chính Chính phủ (GFS) trong bối cảnh chuẩn bị Luật Ngân sách mới. Những thay đổi khác có khả năng diễn ra là tăng cường phối hợp giữa lập kế hoạch chi thường xuyên (trách nhiệm của Bộ Tài chính) và chi đầu tư (Trách nhiệm của Bộ KH&ĐT), cũng như tăng cường vai trò quyết định ngân sách của HĐND cấp tỉnh và các chính quyền cấp dưới. Bên cạnh việc đảm bảo phân tách đầy đủ theo lĩnh vực và theo nội dung kinh tế cho cả phần chi tiêu từ nguồn kết chuyển như các phần chi tiêu còn lại, một nội dung cần cân nhắc là hạn chế mức độ kết chuyển bằng một tỷ lệ nhỏ dự toán chi mua hàng hóa dịch vụ, và cho phép số đó được tái phân bổ trong ngân sách của năm tiếp theo (mặc dù đơn vị chi tiêu liên quan được đảm bảo về phần vốn sẵn có đó). Thông lệ cho phép chi bổ sung từ nguồn thu kết chuyển từ năm trước sang cũng nên được xem lại; phần thu tăng thêm trước hết nên được dùng để giảm nợ cho Chính phủ, và nếu tình hình kinh tế cho thấy có phạm vi tăng chi trong năm tiếp theo, thì phần đó cũng nên nằm trong phân bổ chính thức của năm đó.

PI-2: Các nội dung thực chi so với ngân sách gốc được phê duyệt

72. Chỉ số này phản ánh mức độ chênh lệch giữa các nội dung thực chi so với dự toán phân bổ ngân sách gốc được phê duyệt. Dự toán phân bổ ngân sách được phê duyệt ban đầu thể hiện rõ đề xuất của Chính phủ và quyết định của Quốc hội về tương quan ưu tiên nguồn lực cho các lĩnh vực, các nhiệm vụ điều hành kinh tế - xã hội lớn. Vì vậy, trường hợp có chênh lệch lớn giữa số thực chi của các lĩnh vực so với dự toán gốc sẽ làm mất ý nghĩa của quyết định ban đầu về mối tương quan giữa các lĩnh vực này. Hai nội dung được xem xét đánh giá trong chỉ số này gồm: (i) mức độ thay đổi về nội dung chi tiêu giữa ngân sách và thực chi, và (ii) mức độ chi tiêu được tính vào nguồn dự phòng hoặc phần ngân sách dự phòng.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
PI-2 Các nội dung thực chi so với ngân sách gốc được phê duyệt	D+	
(i) Chênh lệch theo nội dung chi tiêu	D	Chênh lệnh trong nội dung chi tiêu được tính toán ở mức trên 15% so với thực chi tại mỗi năm trong ba năm gần đây. Mức chênh lệch là 17,0%, và 23,6% và 19,8% lần lượt cho các năm 2008, 2009 và 2010.
(ii) Tỷ lệ thực chi từ nguồn dự phòng	A	Số dự phòng sau đó được phân bổ vào các chương trình chi tiêu cụ thể chiếm bình quân dưới 3% ngân sách chi tiêu hàng năm.
Phương pháp chấm điểm M1		

(i) Chênh lệch theo nội dung chi tiêu

73. Chênh lệch trong nội dung chi tiêu được tính bằng cách lấy dự toán chi ngân sách theo lĩnh vực nhân với tỷ lệ chênh lệch giữa số thực hiện và dự toán của tổng chi ngân sách, như tại PI-1. Sau đó, tính số chênh lệch giữa số thực chi của mỗi lĩnh vực và dự toán ngân sách đã được

điều chỉnh của từng lĩnh vực. Cuối cùng, số chênh lệch của các lĩnh vực (cho dù âm hay dương) được tổng hợp lại và được so sánh với tổng thực chi ngân sách. Điểm số cao nhất đạt được khi tổng chênh lệch được tính theo cách này không vượt quá 5% tại trên một trong ba năm phân tích. Tính toán cho thấy mức chênh lệch là 17,0%, 23,6% và 19,8% lần lượt cho các năm 2008, 2009 và 2010. Số liệu chi tiết cho thấy các mức chênh lệnh này phản ánh quyết định tăng chi trong năm tại mỗi năm trong ba năm trên cho lĩnh vực quản lý nhà nước và trợ giá. Riêng đối với năm 2009, do trong điều hành đã quyết định tăng chi đầu tư rất mạnh nhằm đối phó với tác động khủng hoảng toàn cầu nên mức chênh lệch lên đến 23,6%. Do mức chênh lệch cao hơn 15% tại một trong ba năm trên, điểm số đánh giá cho nội dung này là D.

74. Mặc dù các báo cáo thực hiện ngân sách đã phân tách được hầu hết chi tiêu theo lĩnh vực và nội dung kinh tế, nhưng đến nay việc chi tiết các khoản chi kết chuyển là rất khó thực hiện. Số liệu thống kê sử dụng để cho điểm chỉ số này phải được chuẩn bị riêng cho mục đích này. Bên cạnh việc đảm bảo công bố thông tin đầy đủ về chi tiết thực chi của một năm bất kỳ theo nội dung kinh tế và lĩnh vực, cho cả phần chi từ nguồn kết chuyển từ năm trước sang, việc so sánh ngân sách và thực chi theo Hệ thống thống kê tài chính Chính phủ (GFS) có thể cần được cải thiện nhiều hơn để bao gồm cả phần chi đầu tư từ nguồn phát hành trái phiếu Chính phủ cho các công trình giao thông, thủy lợi quan trọng của đất nước, bệnh viện, trường học. Mặc dù phần chi tiêu đó chưa được đưa vào cân đối ngân sách, nhưng hiện Chính phủ vẫn phải trình Quốc hội xem xét, quyết định như đối với ngân sách. Vì vậy, nó nên được đưa vào phản ánh trong cân đối ngân sách thay vì được coi là "ngoài ngân sách" như hiện nay và bị loại trừ khi tính toán mức bội chi ngân sách.

Bảng 3.2: Chênh lệch trong chi tiêu

Đơn vị: Tỷ đồng

	2007			2008			2009			2010		
	Dự toán x 1,048	**Thực chi**	**Chênh lệch**	**Dự toán x 1,134**	**Thực chi**	**Chênh lệch**	**Dự toán x 1,126**	**Thực chi**	**Chênh lệch**	**Dự toán x 1,094**	**Thực chi**	**Chênh lệch**
Chi đầu tư	104.224	104.302	78	113.094	119.462	6.368	127.013	181.363	54.350	141.313	183.166	41.853
Giáo dục đào tạo	49.549	43.997	-5.552	61.304	53.560	-7.745	75.814	69.320	-6.494	95.372	78.206	-17.166
Y tế	15.364	12.688	-2.676	18.873	14.385	-4.489	26.303	19.354	-6.949	34.709	25.130	-9.579
Dân số và KHH gia đình	618	558	-60	698	594	-104						
Khoa học công nghệ	3.752	2.933	-819	4.340	3.191	-1.149	4.943	3.811	-1.132	5.731	4.144	-1.587
Văn hoá thông tin	2.358	2.237	-121	2.767	2.662	-105	3.085	6.080	2.995	7.336	8.828	1.492
Thông tấn, PTTH	1.373	1.340	-33	1.610	1.373	-237	1.757					
Thể dục thể thao	859	1.048	189	998	1.119	121	1.486					
Lương hưu, an sinh	28.086	27.229	-857	40.589	37.138	-3.451	58.474	50.266	-8.208	68.416	64.218	-4.198
Sự nghiệp kinh tế	17.114	15.936	-1.178	22.149	21.193	-956	30.830	27.208	-3.622	36.611	37.632	1.021
Quản lý nhà nước	25.990	32.071	6.081	32.249	38.025	5.777	37.866	40.557	2.691	53.185	56.129	2.944
Trợ giá	723	1.599	876	865	2.622	1.756	1.047	3.350	2.303	1.379	2.863	1.484
Cải cách tiền lương	25.781	21.666	-4.115	32.206	22.891	-9.315	41.212	18.870	-22.342	39.962	17.517	-22.445
Chi khác	37.770	55.470	17.700	50.507	76.161	25.654	60.939	66.766	5.827	75.213	82.228	7.015
Tổng chênh lệch			40.335			67.227			114.965			-17.228
Tổng thực chi NS		323.074			394.376			486.945			560.061	110.783
Tỷ lệ so tổng thực chi NS			12,5%			17,0%			23,6%			19,8%

Nguồn: Bộ Tài chính

(ii) Tỷ lệ thực chi từ nguồn dự phòng

75. Thông lệ tốt yêu cầu các khoản dự phòng chỉ được phân bổ cho các nội dung, nhiệm vụ đột xuất phát sinh, chưa lường trước, tránh việc ghi trước một nội dung chi vào ngân sách dự phòng (nghĩa là bất kỳ số tiền nào rút từ nguồn dự phòng cũng làm thay đổi các chương ngân sách). Dự phòng chiếm bình quân dưới 3% ngân sách gốc (cả cho chi đầu tư và thường xuyên) tại mỗi năm trong ba năm tài khóa gần đây. Có thể toàn bộ số dự phòng đều đã được phân bổ cho các lĩnh vực khác nhau, mặc dù Bộ Tài chính không thể xác định được đối tượng hưởng lợi. Do phần dự phòng nhỏ như vậy, điểm số cho nội dung đánh giá này phải là A.

PI-3: Tổng thực thu so với dự toán thu gốc được phê duyệt

76. Chỉ số này đánh giá chất lượng dự báo thu thông qua việc so sánh số thực hiện thu với dự toán thu gốc được phê duyệt. Chênh lệch càng cao, điểm số càng thấp.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
PI-3 Tổng thực thu so với ngân sách gốc được phê duyệt	D	
(i) Thu trong nước thực tế so với thu trong nước dự tính trong ngân sách gốc được phê duyệt	D	Thực thu ngân sách nhà nước trong nước cao hơn số dự toán ở mức 16% hai trong ba năm gần đây
Phương pháp chấm điểm M1		

77. Bảng 3.3 dưới đây trình bày dự toán thu ngân sách và số thực hiện thu cho ngân sách nhà nước theo từng khoản thu chính trong giai đoạn 2008-2010. Bảng này cho thấy, trong cả ba năm thực hiện thu ngân sách đều cao hơn dự toán, lần lượt ở mức 31,8%, 16,1% và 28,1%.

78. Giai đoạn 2008-2010 không phải là bất thường khi thực hiện thu ngân sách vượt rất cao so với số dự toán thu. Toàn bộ số thu từ thuế do trung ương thu, trong đó trung ương được hưởng toàn bộ số thu một số khoản thuế (thu từ dầu thô và thuế ngoại thương), địa phương được hưởng toàn bộ số thu của một số khoản khác (thuế sử dụng đất), và số thu của các khoản còn lại (thuế thu nhập và VAT) được phân chia giữa trung ương và địa phương. Việt Nam, trong nhiều năm qua, luôn thực hiện thu vượt dự toán. Bên cạnh yếu tố tăng trưởng kinh tế, thu ngân sách thường vượt dự toán được cho là do một số nguyên nhân chủ quan sau: Thứ nhất, cơ chế phân cấp hiện hành dẫn việc các địa phương có động lực để ước tính thấp số thu được hưởng để có được những lợi thế về: nhận được sự hỗ trợ thêm từ Trung ương, điều hành ngân sách khi sau này có vượt thu và trong trường hợp khi thực hiện thu vượt dự toán Trung ương giao, đạt tiêu chuẩn thưởng vượt thu từ Chính phủ Trung ương, cũng như lợi thế chính trị cho giới chức lãnh đạo ở địa phương. Chính vì điều này, Bộ Tài chính gặp khó khăn trong quá trình lập dự toán khi phải thuyết phục các địa phương chấp nhận các dự báo thực tế về số thu họ được hưởng. Thứ hai, thu ngân sách của Việt Nam còn phụ thuộc rất nhiều vào số thu từ dầu thô, thu từ thuế xuất nhập khẩu và thu từ chuyển quyền sử dụng đất (gộp lại chiếm khoảng 40-50% số thu). Trong thực tế các nguồn thu này phụ thuộc nhiều vào biến động của thị trường và vì vậy khi lập dự toán thu, Chính phủ và các địa phương thường viện dẫn điều đó để theo đuổi cách tiếp cận thận

trọng trong dự báo thu. Thứ ba, do năng lực cán bộ còn hạn chế và các kỹ thuật phân tích và dự báo thu hiện đại vẫn chưa được áp dụng tại Việt Nam.

79. Trong giai đoạn 2008-2010, nguyên nhân chính dẫn tới tăng thu lớn trong năm 2008 là do giá dầu thế giới tăng cao. Nhưng trong năm 2009, giá dầu thô thế giới đi xuống và cuộc khủng hoảng toàn cầu dẫn đến thu từ nguồn dầu thô và thu từ thuế thu nhập doanh nghiệp giảm. Tuy nhiên, thu từ thuế nhập khẩu và thu từ sử dụng đất đều cao hơn dự toán.
Điểm số cho nội dung đánh giá: D

Bảng 3.3: Thực thu so với ngân sách gốc (tỷ đồng)

Chỉ tiêu	2007		2008		2009		2010	
	Ngân sách	Thực hiện	Ngân sách	Thực hiện	Ngân sách	Thực hiện	Ngân sách	Thực hiện
Tổng (loại trừ viện trợ)	278.900	321.899	319.400	421.136	384.900	446.878	456.500	584.574
% chênh lệch so với dự toán	15,4%		31,8%		16,1%		28,1%	
Thuế GTGT hàng sản xuất trong nước	47.329	47.860	58.370	60.523	75.373	79.916	94.977	98.739
Thu cân đối ngân sách từ thuế xuất khẩu, nhập khẩu, tiêu thụ đặc biệt và thuế giá trị gia tăng hàng nhập khẩu	55.400	60.271	64.500	91.457	88.200	105.629	95.500	130.351
Thuế tiêu thụ đặc biệt hàng sản xuất trong nước	17.110	17.365	19.875	22.123	26.822	29.728	30.140	37.311
Thuế thu nhập doanh nghiệp	98.965	104.552	108.121	137.239	111.516	112.164	134.220	148.655
Thuế tài nguyên	19.854	21.461	19.559	26.347	19.568	19.093	19.478	26.316
Thuế thu nhập cá nhân	6.119	7.415	8.135	12.940	14.545	14.578	18.460	26.276
Thu sử dụng đất	14.500	28.677	16.500	31.598	21.000	37.695	23.000	49.368
Thuế phí khác	19.623	42.661	24.340	38.909	27.876	48.075	40.725	67.558

Nguồn: Bộ Tài chính.

PI-4: Số dư và giám sát phát sinh nợ chi

80. Chỉ số này đánh giá mức độ nợ chi của Chính phủ, hay nói cách khác, đánh giá mức độ các nghĩa vụ chi đến hạn của Chính phủ nhưng chưa được thanh toán. Thông lệ tốt là tránh phát sinh nợ đọng. Quy định của PEFA cho phép áp dụng linh hoạt quy định thời hạn thực hiện nghĩa vụ chi theo thông lệ quốc tế (khoản thanh toán phải được thực hiện trong vòng 30 ngày kể từ ngày cơ quan/đơn vị của Chính phủ nhận đủ hoá đơn, chứng từ yêu cầu thanh toán) hoặc theo quy định riêng của nước sở tại về thời hạn thanh toán. Nợ chi được xác định phát sinh khi các nghĩa vụ chi bất kỳ, đã quá hạn phải thanh toán, nhưng chưa được thanh toán. Thông qua việc đánh giá mức độ thay đổi hàng năm về số nợ chi, chỉ số này cũng đánh giá việc xử lý các vấn đề mang tính hệ thống như thế nào nhằm hạn chế nợ chi phát sinh mới.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
PI-4 Số dư và giám sát phát sinh nợ chi	NR	
(i) Tổng luỹ kế số nợ chi (tỷ lệ % so với tổng số thực chi trong năm tài khoá) và thay đổi gần đây	NR	Kho bạc Trung ương và Kho bạc tại mỗi tỉnh đều luôn duy trì số dư tồn ngân đáng kể, đảm bảo không có nợ chi đối với các khoản chi tiêu đáp ứng đủ các điều kiện để thanh toán theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước. Nhưng có bằng chứng cho thấy có những cam kết chi tiêu được đưa ra ở cấp tỉnh và huyện trước khi có dự toán được giao.
(ii) Khả năng tổng hợp số liệu để theo dõi tổng luỹ kế nợ chi	NR	Mức độ tiền mặt trôi nổi đến nay cho thấy không cần thiết phải giám sát nợ chi. Nhưng bằng chứng từ VCCI và các nguồn khác về sự tồn tại của các cam kết chi không được đăng ký chính thức cho thấy còn nhiều việc phải làm để theo dõi nắm bắt tình trạng này.
Phương pháp chấm điểm M1		

(i) Số nợ đọng trong thanh toán chi tiêu

81. Theo quy định hiện hành ở Việt Nam, thời gian phải thực hiện thanh toán cho các khoản chi thường xuyên là không quá 02 ngày làm việc; đối với các khoản chi đầu tư xây dựng cơ bản là không quá 07 ngày làm việc, kể từ khi kho bạc nhà nước nhận đủ hồ sơ, chứng từ. Nhìn chung, chưa có dấu hiệu nào cho thấy Chính phủ chậm trễ trong thanh toán.

82. Theo quy định Luật Ngân sách Nhà nước, các khoản chi ngân sách về nguyên tắc chỉ được thanh toán trong thực tế khi đáp đủ điều kiện gồm: (i) có bố trí trong dự toán được giao; (ii) đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức; và (iii) đã được người có thẩm quyền quyết định chi. Một khi cơ quan, đơn vị sử dụng ngân sách chuyển đủ thủ tục, chứng từ thanh toán ra kho bạc và trong phạm vi dự toán đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt, khoản thanh toán sẽ được Kho bạc Nhà nước đảm bảo.

83. Để bảo đảm tính thanh khoản của hệ thống, Kho bạc Nhà nước Việt Nam thực hiện duy trì số dư tiền mặt đáng kể cả ở cấp trung ương và các địa phương, và điều này được hỗ trợ thêm bởi thông lệ số thu ngân sách thường vượt dự toán ở cả Trung ương và địa phương (mặc dù năm 2009, một số địa phương đã bị hụt thu đáng kể so với dự toán ban đầu). Số dư tồn ngân tại kho bạc mỗi tỉnh đảm bảo đủ thanh toán cho hai tuần chi tiêu, và Kho bạc Trung ương có cơ chế đặc biệt đảm bảo đủ tiền mặt để đáp ứng tổng lượng thanh toán. Ngay cả trong năm 2009, khi thu ngân sách giảm mạnh trong khi nhu cầu chi tiêu tăng đột biến nhằm thực hiện chính sách kích thích kinh tế, Chính phủ vẫn có khả năng huy động vay bổ sung đủ đảm bảo thanh toán, không để xảy ra tình trạng thiếu hụt tiền mặt bất kỳ lúc nào. Thực tế trong nhiều năm qua cho thấy, không có vấn đề gì về việc thiếu tính thanh khoản của hệ thống Kho bạc.

84. Tuy nhiên, trong quá khứ đã xảy ra các trường hợp công trình đã được thực hiện hoặc hàng hóa đã được cung cấp, nhưng chưa được bố trí dự toán kinh phí, thậm chí còn chưa được cấp có thẩm quyền phê duyệt các thủ tục đầu tư cần thiết. Tình trạng này phát sinh cụ thể trong trường hợp các công trình xây dựng được thực hiện tại các tỉnh khi chưa có hợp đồng hoặc được

phê duyệt chính thức, với kỳ vọng Chính phủ rốt cuộc sẽ đứng ra thanh toán. Một số liệu điều tra năm 2005 cho thấy nợ chi xây dựng cơ bản dưới dạng này bằng khoảng 5.000 – 11.000 tỷ đồng (chiếm tương ứng 1,5-3,5% tổng chi ngân sách năm đó). Vấn đề này đã được giải quyết bởi Quyết định số 910/2004. Gần đây, chưa có cuộc điều tra tổng thể nào nhằm nắm lại tình trạng nợ xây dựng cơ bản ngoài dự toán. Mặc dù Kho bạc cho rằng số liệu hiện tại của những khoản cam kết không chính thức này là không đáng kể, nhưng rõ ràng hiện chưa có hệ thống kiểm soát và kế toán tài chính nào có thể tự động nắm bắt tình hình một cách tổng thể trên phạm vi cả nước về việc cố ý cam kết chi vượt thẩm quyền ngoài hệ thống. Việc dự kiến đưa vào áp dụng hệ thống kiểm soát cam kết chi (gồm cả các cơ chế nhằm đảm bảo việc thanh toán cho những khoản cam kết chi đã được phê duyệt cho các năm tiếp theo) khi hệ thống TABMIS hoàn thiện cùng với việc cảnh báo cho các nhà thầu/nhà cung cấp về việc cần yêu cầu có bằng chứng về cam kết chi đã được phê duyệt đầy đủ, có thể sẽ giảm bớt rủi ro về việc Chính phủ phải đứng ra thanh toán cho những nghĩa vụ nợ dự phòng phát sinh vượt thẩm quyền như vậy. Mặc dù vấn đề cam kết chi sai quy định đối với các công trình xây dựng có thể sẽ được giải quyết, nhưng qua thảo luận với Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI), cho thấy vẫn còn các vấn đề liên quan đến xác định giá thầu và tiến độ thanh toán, dẫn đến tình trạng phần lớn các nhà thầu phàn nàn về định mức chi bị áp đặt không thực tế, thời gian thanh toán kéo dài với lý do chứng từ thanh toán chưa hoàn thiện mặc dù chỉ sai sót ở mức nhỏ nhặt. Có thể thấy những tình trạng như vậy có thể là dấu hiệu giao dự toán không đủ khi các khoản thanh toán phải thực hiện kéo dài quá năm đầu tiên. Các vấn đề này sẽ được bàn thêm liên quan đến PI-20 bên dưới.

Điểm số cho nội dung đánh giá: Không cho điểm (NR) trên cơ cở bằng chứng về các khoản thanh toán chưa thực hiện chưa được gửi lên Kho bạc.

(ii) Mức độ dữ liệu sẵn có để giám sát nợ đọng trong thanh toán chi tiêu

85. Như đã nêu ở trên, trong phạm vi các khoản chi tiêu chỉ được thanh toán sau khi đã đảm bảo đủ các điều kiện theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước, thì thực sự Việt Nam không có vấn đề về nợ đọng chi chính thống đối với các hóa đơn được gửi lên Kho bạc. Tuy nhiên, có bằng chứng về số chờ thanh toán ở cấp tỉnh khi công trình được thực hiện vượt tiến độ so với mức độ đảm bảo của dự toán được giao.

86. Hiện tại, Việt Nam đang xây dựng Hệ thống Thông tin quản lý ngân sách và kho bạc mới (TABMIS) được vận hành trên toàn quốc (vào năm 2012). Điều này cho phép đăng nhập toàn bộ các cam kết chi vào thời điểm lập đơn đặt hàng, hoặc ký kết hợp đồng. Lúc đó, mức độ thông tin sẵn có sẽ tốt hơn để theo dõi tiến độ hợp đồng, và đảm bảo giao đủ dự toán cho các khoản thanh toán đến hạn sau năm đầu tiên, cho những khoản đã cam kết chi.
Điểm số cho nội dung đánh giá: Không cho điểm (NR).

3.2. TÍNH TOÀN DIỆN VÀ MINH BẠCH

PI-5: Phân loại ngân sách

87. Hệ thống phân loại ngân sách nhất quán và vững chắc là điều kiện thiết yếu để kiểm soát hoạt động chi tiêu và quản lý có hiệu quả các nguồn lực để hỗ trợ cho các mục tiêu chính sách. Hệ thống phân loại ngân sách cần cho phép phân tách thu chi theo đơn vị hành chính, theo nội dung kinh tế, theo lĩnh vực và theo chương trình.

88. Mục đích của chỉ số này là nhằm đánh giá xem Chính phủ có áp dụng hệ thống phân loại ngân sách nhằm quản lý các nguồn lực theo các mục tiêu khác nhau hay không và hệ thống phân loại ngân sách đó có phù hợp với Hệ thống Thống kê Tài chính Chính phủ (GFS), và nếu có thể, được trình bày theo chương trình hướng tới mục tiêu chính sách cụ thể. Một hệ thống như thế sẽ giúp theo dõi chi tiêu từ khâu lập dự toán ngân sách đến khâu thực hiện, từ năm này qua năm khác.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
PI-5 Phân loại ngân sách	D	
(i) Hệ thống phân loại được sử dụng cho việc xây dựng dự toán, thực thi và báo cáo ngân sách nhà nước	D	Kế toán đồ là cơ sở của hệ thống phân loại ngân sách cần cho phép ghi nhận thông tin theo các đặc điểm về nội dung kinh tế, lĩnh vực, đơn vị hành chính, chương trình của từng giao dịch theo cách thức tuân thủ đầy đủ với GFS/COFOG. Tuy nhiên, hệ thống này đến nay vẫn chưa được sử dụng để trình bày số liệu chi tiết về thu và chi từ khâu dự toán đến khâu thực hiện và quyết toán một cách nhất quán.
Phương pháp chấm điểm M1		

89. Khả năng trình bày dự toán và số thực hiện theo các cách phân loại khác nhau (theo đơn vị hành chính, lĩnh vực, nội dung chức năng, địa bàn, v.v.) phụ thuộc vào hệ thống cơ bản nhằm thu thập thông tin, thường được gọi là Kế toán đồ. Hệ thống này hỗ trợ cho việc ghi chép toàn bộ thông tin yêu cầu một cách nhất quán cho từng giao dịch thu hoặc chi. Trong điều kiện ghi chép được toàn bộ thông tin cần thiết, về nguyên tắc hoàn toàn có thể trình bày những phân tích chi tiêu theo bất kỳ cách phân loại nào. Hệ thống mục lục ngân sách ở Việt Nam đã liên tục được cập nhật, điều chỉnh và hiện có bốn danh mục: tổ chức hành chính (chương), tính chất hoạt động ngành kinh tế quốc dân (giáo dục, y tế, v.v. được phân thành loại, khoản), nội dung kinh tế của thu, chi ngân sách nhà nước (nhóm, tiểu nhóm, mục, tiểu mục) và chương trình, dự án quốc gia (cho các giao dịch nằm trong các chương trình dự án đó, tuy vẫn phải thu thập toàn bộ những thông tin liên quan khác). Hệ thống mục lục ngân sách tuân thủ đầy đủ với GFS 1986 và nhìn chung tuân thủ với COFOG đang được sử dụng cho việc hạch toán và báo cáo. Tuy nhiên, hệ thống này chưa được sử dụng thống nhất trong lập, phân bổ, chấp hành dự toán và quyết toán ngân sách. Cụ thể, trong giai đoạn lập dự toán, ngân sách được trình bày theo cơ quan chủ quản, theo cấp quản lý, theo lĩnh vực và cả tính chất chi (tổng chi, chi tiết đầu tư và thường xuyên, trong đó chi thường xuyên lại chi tiết theo một số lĩnh vực như giáo dục, y tế, khoa học), theo quy định tại Nghị quyết số 387/2003 của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội.

90. Trong quá trình phân bổ ngân sách sau khi Quốc hội đã phê duyệt tổng mức (quy trình tương tự được thực hiện tại địa phương bởi Hội đồng nhân dân cùng cấp), các đơn vị chi tiêu được quyền chủ động phân bổ ngân sách trong phạm vi tổng mức được giao theo từng lĩnh vực cho các đơn vị cấp dưới/trực thuộc của mình, nhưng phải báo cáo và được sự chấp thuận của Bộ Tài chính (hoặc cơ quan tài chính cùng cấp ở địa phương). Thông tin điều hành và quyết toán ngân sách được tổng hợp và báo cáo theo chỉ tiêu dự toán ngân sách đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt ở tất cả các cấp. Khó khăn hiện nay của Việt Nam không phải là không có thông tin làm cơ sở cho việc so sánh nhất quán giữa dự toán và thực hiện, mà chính là ở chỗ chi

chuyển nguồn từ năm trước sang không được báo cáo chi tiết theo cùng cách phân loại như các khoản chi trong dự toán, vì vậy không thể so sánh một cách nhất quán về tổng số chi ngân sách thực tế (Kế toán đồ đảm bảo cho phép ghi chép đầy đủ các giao dịch sử dụng nguồn kết chuyển tương tự như các giao dịch khác, và cũng xác định được các giao dịch đó sử dụng nguồn kết chuyển). Cần có yêu cầu phân tách và tổng hợp riêng mới có được dữ liệu cần thiết cho việc đánh giá PI-2 như trên. Điểm số cho nội dung đánh giá: D

Các nỗ lực cải cách hiện hành: Trong tương lai, khi nghiên cứu sửa Luật Ngân sách nhà nước, hệ thống chỉ tiêu báo cáo cần sửa lại để việc xây dựng báo cáo trình Quốc hội được thống nhất hơn giữa các khâu của quy trình ngân sách, đảm bảo tính so sánh toàn diện của báo cáo ngân sách từ khâu lập dự toán, thực hiện và quyết toán ngân sách. Bộ Tài chính dự kiến sẽ trình Quốc hội chi tiết chi đầu tư theo lĩnh vực, phân loại theo nội dung kinh tế, bên cạnh phân loại theo đơn vị hành chính, ngành, lĩnh vực chi tiêu trong tài liệu công bố chi tiết ngân sách [2013] sau khi các đơn vị chi tiêu đã hoàn tất việc phân bổ chi tiết. Luật Ngân sách sửa đổi nên có các điều khoản phù hợp nhằm đảm bảo thông tin được trình bày nhất quán cho tất cả chi tiêu cả ở khâu phân bổ và khâu báo cáo thực hiện.

PI-6: Mức độ toàn diện về thông tin trong văn bản ngân sách

91. Chỉ số này đánh giá mức độ toàn diện các thông tin trong các báo cáo, tài liệu dự toán ngân sách hàng năm khi trình cho cơ quan lập pháp để xem xét phê duyệt. Về nguyên tắc, các báo cáo, tài liệu dự toán ngân sách cần đảm bảo để cơ quan lập pháp có khả năng xem xét, đánh giá và quyết định về chiến lược tài khoá, dự toán ngân sách và phân bổ dự toán ngân sách. Như PEFA đã chỉ ra, các báo cáo, tài liệu dự toán ngân sách cần bao gồm 9 nội dung thông tin cần thiết, bao gồm: các giả định, dự báo về kinh tế vĩ mô; mức thâm hụt ngân sách; nguồn tài trợ thâm hụt ngân sách; mức dư nợ; tài sản tài chính; thực hiện ngân sách năm trước; ước thực hiện ngân sách năm hiện hành; báo cáo cân đối ngân sách; giải trình tác động của các chính sách mới đến ngân sách.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
PI-6 Mức độ toàn diện về thông tin trong văn bản ngân sách	B	
(i) Chia sẻ thông tin trong tài liệu ngân sách của chính quyền trung ương đưa ra gần đây nhất	B	Báo cáo ngân sách được cho là có 5/9 nhóm thông tin liệt kê theo các tiêu chí của PEFA. Nhưng việc tổng hợp và xử lý số liệu thu-chi chuyển nguồn gây khó khăn trong việc so sánh một cách nhất quán giữa số ngân sách và số thực hiện và giữa các năm.
Phương pháp chấm điểm M1		

92. Trên cơ sở hướng dẫn của PEFA, có thể đánh giá mức độ đáp ứng yêu cầu thông tin trong các báo cáo, tài liệu ngân sách trình lên Quốc hội của Việt Nam như sau:

1. *Các giả định kinh tế vĩ mô, tối thiểu* phải gồm *dự báo tốc độ tăng trưởng, lạm phát và tỷ giá*.

Thoả mãn: Thông tin về viễn cảnh tăng trưởng, lạm phát và tỷ giá được trình bày cùng ngân sách.

2. Mức thâm hụt tài khóa, được xác định theo chuẩn GFS hoặc chuẩn quốc tế được công nhận khác.

Thoả mãn một phần: Thông tin về bội chi ngân sách hiện được báo cáo ra Quốc hội đúng theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước và yêu cầu biểu mẫu theo quy định tại Nghị quyết 387/2003/NQ-UBTVQH của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội. Tuy nhiên, phạm vi xác định bội chi ngân sách của Việt Nam chưa nhất quán với chuẩn GFS, mặc dù trên trang Web của Bộ Tài chính có công bố thông tin về bội chi ngân sách tính theo chuẩn GFS.

3. Nguồn bù đắp thâm hụt.

Thoả mãn: Trong báo cáo Quốc hội có trình bày về yêu cầu vay nợ để bù đắp thâm hụt ngân sách, bao gồm cả nguồn vay trong nước và vay ngoài nước. Do phạm vi tính bội chi ngân sách chưa phù hợp với chuẩn mực quốc tế dẫn tới một số dữ liệu có thể gây cách hiểu khác đi. Tuy nhiên, bù lại Quốc hội được cung cấp các dự báo về số dư nợ trong nước và ngoài nước đầu kỳ và cuối kỳ của năm dự toán ngân sách. Mức chênh lệch có thể được coi là chỉ báo về yêu cầu nguồn bù đắp thâm hụt.

4. Dư nợ.

Thoả mãn: Như đã nêu, trong các tài liệu gửi Quốc hội về dự toán ngân sách có bao gồm thông tin đầy đủ về dư nợ, bao gồm cả chi tiết theo trong nước và ngoài nước, số nợ tuyệt đối và tỷ lệ so sánh với tổng sản phẩm trong nước (GDP).

5. Tài sản tài chính, bao gồm cả chi tiết tối thiểu cho đầu kỳ năm hiện hành.

Chưa thoả mãn: Việt Nam chưa lập bất kỳ báo cáo nào về tài sản tài chính, do vậy chưa có thông tin công khai về tài sản tài chính trong bối cảnh văn bản dự toán ngân sách và trong các báo cáo thực hiện ngân sách.

6. Kết quả thực hiện ngân sách năm trước, trình bày cùng khuôn mẫu như dự toán ngân sách.

Thoả mãn một phần: Theo quy định hiện hành của Luật Ngân sách nhà nước, quyết toán tài chính thực hiện ngân sách phải được trình Quốc hội trong vòng 18 tháng kể từ khi kết thúc năm ngân sách liên quan. Vì vậy, trong Báo cáo dự toán ngân sách hàng năm, chỉ mới thể hiện được số liệu ước thực hiện của năm hiện hành và dự toán ngân sách của năm sau, mà chưa bao gồm số liệu quyết toán của năm trước do chưa hoàn thành. Tuy nhiên, giá trị của phần trình bày này mất nhiều ý nghĩa do thiếu thông tin về chi chuyển nguồn sang năm tiếp theo, vốn thường chỉ được tổng hợp cuối cùng vào quyết toán ngân sách.

7. Ngân sách năm hiện hành (có thể là ngân sách đã điều chỉnh hoặc ước thực hiện), trình bày cùng khuôn mẫu như dự toán ngân sách.

Thoả mãn: Ước thực hiện cho năm hiện tại đã được cung cấp. Lại một lần nữa, cách xử lý chuyển nguồn vẫn còn nhiều vướng mắc.

8. Dữ liệu ngân sách tổng hợp cho cả thu và chi theo các nội dung lớn trong mục lục ngân sách sử dụng, bao gồm các dữ liệu của năm hiện hành và năm trước đó.

Chưa thoả mãn: Dữ liệu ngân sách tổng hợp cho cả thu và chi ngân sách chỉ được trình bày ở mức độ rất tổng hợp. Nhưng như đã nêu tại tiêu chí 6 ở trên, các báo cáo mới chỉ có dữ liệu cho năm hiện hành và năm dự toán là năm tiếp theo; số liệu quyết toán ngân sách năm trước phải đến tháng 6 năm sau mới được Quốc hội phê chuẩn. Một lần nữa, việc so sánh giữa ước thực hiện của năm hiện hành với ước thực hiện của năm trước một lần nữa lại gặp phải vấn đề tổng hợp thu-chi chuyển nguồn.

9. Diễn giải tác động của các sáng kiến chính sách mới đối với ngân sách, gồm cả ước tính tác động của những thay đổi lớn về chính sách thu và/hoặc những thay đổi lớn về chương trình chi tiêu đối với ngân sách.

Thoả mãn: Trong bộ tài liệu dự thảo ngân sách đệ trình, và cụ thể là trong báo cáo phân bổ ngân sách Trung ương, có các thông tin về chính sách, nhiệm vụ mới (lớn), bao gồm cả tác động của chúng đối với ngân sách.

Điểm số cho nội dung đánh giá: B

Các nỗ lực cải cách hiện hành: (2) Trong quá trình sửa Luật NSNN, dự kiến sẽ nghiên cứu sửa đổi định nghĩa về bội chi ngân sách theo thông lệ quốc tế. (5) Hiện đang có một số nghiên cứu nhằm xây dựng chuẩn mực kế toán công và tổng hợp báo cáo tài chính của toàn Chính phủ trong đó bao gồm thông tin về tài sản tài chính. (6-8) Việc sửa đổi Luật Ngân sách Nhà nước sẽ là cơ hội để giải quyết các vấn đề do thông lệ hiện nay về cho phép và hạch toán chi chuyển nguồn sang năm tiếp theo.

PI-7: Quy mô hoạt động Chính phủ không được báo cáo

93. Về nguyên tắc, tất cả các hoạt động của Chính phủ có sử dụng các nguồn lực tài chính công cần được tổng hợp trong các báo cáo ngân sách nhằm đảm bảo tính công khai, minh bạch, nâng cao hiệu quả phân bổ và sử dụng các nguồn lực này, đồng thời đảm bảo tính bền vững của ngân sách. Trên cơ sở đó, chỉ tiêu đánh giá này đánh mức độ các hoạt động của Chính phủ không được tổng hợp trong các báo cáo ngân sách theo 2 tiêu chí: (i) mức độ chi ngoài ngân sách không được tổng hợp trong báo cáo ngân sách; (ii) Thông tin về số thu/chi cho các dự án do nước ngoài tài trợ được tổng hợp trong báo cáo ngân sách, nhưng lại được quản lý theo các nguyên tắc hạch toán, kế toán,... khác với thông lệ chi tiêu ngân sách thông thường (theo các thủ tục chi riêng của nhà tài trợ).

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
PI-7 Quy mô hoạt động chính phủ ngoài báo cáo	C+	
(i) Quy mô chi ngoài ngân sách (trừ các dự án do nước ngoài tài trợ) không được báo cáo, nghĩa là không được tổng hợp trong các báo cáo ngân sách.	C	Hiện có trên 30 Quỹ Tài chính ngoài ngân sách đang thực hiện một số hoạt động thuộc chức năng của Chính phủ. Hai quỹ có số chi lớn nhất là Quỹ Bảo hiểm xã hội bắt buộc và Quỹ Bảo hiểm y tế gộp lại chiếm khoảng 95% tổng số chi của các quỹ ngoài ngân sách. Trong giai đoạn 2008-2010, chi từ các quỹ ngoài ngân sách, qua số liệu báo cáo chỉ có ở giai đoạn thực hiện, ước bằng khoảng 8% tổng chi ngân sách.
(ii) Thông tin về số	A	Ở Việt Nam, cơ bản tất cả các khoản vay và tài trợ từ

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
thu/chi cho các dự án do nước ngoài tài trợ được tổng hợp trong báo cáo ngân sách.		bên ngoài cho các cơ quan, đơn vị của Chính phủ đều được phản ánh trong báo cáo ngân sách; ngoại trừ một số khoản nhỏ lẻ nhà tài trợ trực tiếp thanh toán cho bên thứ ba ở bên ngoài lãnh thổ Việt Nam (v.d. hỗ trợ kỹ thuật).
Phương pháp chấm điểm M1		

(i) Quy mô chi ngoài ngân sách không được báo cáo, nghĩa là phần chi tiêu không được tổng hợp trong các báo cáo ngân sách trình Quốc hội trước đầu năm và trong báo cáo tình hình tình thực hiện ngân sách sau khi kết thúc năm.

94. Thông lệ tốt đòi hỏi, ngân sách phải càng toàn diện càng tốt, và toàn bộ các khoản chi tiêu phát sinh qua các quyết định của Chính phủ phải được đưa vào ngân sách hoặc phải được trình lên cơ quan lập pháp bên cạnh ngân sách cả trong giai đoạn dự toán và giai đoạn báo cáo thực hiện. Luật Ngân sách nhà nước quy định tất cả các khoản thu, chi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định để đảm bảo thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước cần được đưa vào trong ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, có những khoản chi lớn hiện chưa phản ánh cân đối trong ngân sách: ví dụ, chi đầu tư của chương trình đầu tư trái phiếu Chính phủ cho các mục tiêu giao thông, thuỷ lợi, giáo dục, y tế; chi đầu tư từ nguồn thu xổ số kiến thiết, và chi từ một số nguồn thu phí, lệ phí. Tuy nhiên, theo quy định hiện hành, các khoản thu-chi này vẫn phải được thực hiện và chịu sự kiểm soát bởi kho bạc nhà nước; số liệu thu-chi hàng năm vẫn được tổng hợp trong báo cáo ngân sách trình Quốc hội cả trước và sau khi phát sinh.

95. Bên cạnh đó, Việt Nam có trên 30 quỹ/loại quỹ tài chính nhà nước đã được thành lập ở Trung ương và địa phương, với quy mô, tính chất, phạm vi hoạt động khá đa dạng (danh mục một số quỹ chủ yếu nêu tại Hộp 3.1). Các quỹ tài chính công đều được thành lập trên cơ sở các văn bản Luật của Quốc hội hoặc Pháp lệnh của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, Nghị định/Quyết định của Chính phủ hoặc Thủ tướng Chính phủ. Một số quỹ được thành lập ở trung ương, một số quỹ khác được thành lập ở địa phương và một số quỹ được thành lập ở cả trung ương và địa phương. Chỉ có một số quỹ tài chính nhà nước của Trung ương như: Quỹ bảo hiểm xã hội bắt buộc, Quỹ bảo hiểm y tế, Quỹ bảo hiểm thất nghiệp, Quỹ cho vay giải quyết việc làm, Quỹ hỗ trợ sắp xếp doanh nghiệp Trung ương (nay là Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp), Quỹ tích luỹ trả nợ và các Quỹ đầu tư phát triển ở địa phương là có nguồn thu - nhiệm vụ chi lớn, gộp lại chiếm trên 95% tổng số chi của các quỹ tài chính nhà nước. Còn lại chủ yếu là các quỹ có quy mô vốn nhỏ, phạm vi hoạt động hẹp trong một lĩnh vực hoặc một địa phương nhất định. Nhìn chung, một số quỹ tài chính có hình thức huy động, đóng góp của đối tượng hưởng lợi (như Quỹ bảo hiểm xã hội bắt buộc, Quỹ bảo hiểm y tế, Quỹ bảo hiểm thất nghiệp…), nhiều quỹ tài chính nhà nước nguồn vốn chủ yếu là từ NSNN (được NSNN cấp vốn thành lập ban đầu và hỗ trợ trong quá trình hoạt động), nguồn huy động ngoài ngân sách của các quỹ đó rất hạn chế. Mặc dù kế hoạch tài chính, báo cáo tình hình thực hiện và quyết toán tài chính cuối năm của các Quỹ này đều được gửi cho các Bộ chủ quản (và cơ quan chủ quản ở địa phương); báo cáo kiểm toán hoạt động của các Quỹ đều được công khai. Tuy nhiên, chưa thực hiện việc tổng hợp chung thu, chi của các quỹ tài chính vào dự toán và báo cáo ngân sách thường niên.

Hộp 3.1: Danh mục các quỹ tài chính công

Các quỹ tài chính trung ương	Các quỹ tài chính ở địa phương
1. Quỹ Bảo hiểm xã hội	1. Quỹ Đền ơn đáp nghĩa
2. Quỹ Bảo hiểm y tế	2. Quỹ Phát triển đất địa phương
3. Quỹ Bảo hiểm thất nghiệp	3. Quỹ Phát triển nhà địa phương
4. Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp	4. Quỹ Phòng chống lụt bão
5. Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ quốc gia	5. Quỹ An ninh quốc phòng
6. Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam	6. Quỹ Đầu tư phát triển địa phương
7. Quỹ Quốc gia giải quyết việc làm	7. Quỹ Bảo lãnh tín dụng địa phương
8. Quỹ Dịch vụ viễn thông công ích	8. Quỹ Hỗ trợ nông dân ở Địa phương
9. Quỹ Bảo trợ trẻ em Việt Nam	9. Quỹ Hỗ trợ nạn nhân bị nhiễm chất độc màu da cam
10. Quỹ Trợ giúp pháp lý	10. Quỹ Giải quyết việc làm của địa phương
11. Quỹ Hỗ trợ việc làm ngoài nước	11. Quỹ Bảo vệ môi trường địa phương
12. Quỹ Phòng, chống ma túy	12. Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã
13. Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng Trung ương	
14. Quỹ Bình ổn giá xăng dầu	
15. Quỹ Hỗ trợ người nhiễm HIV/AIDS	
16. Quỹ Tích lũy trả nợ	
17. Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã	
18. Quỹ Bảo trì đường bộ	

96. Hai Quỹ quan trọng nhất, có số chi lớn nhất - Quỹ bảo hiểm xã hội và Quỹ Bảo hiểm y tế - chiếm khoảng 95% tổng số chi từ các quỹ ngoài ngân sách trong năm 2010-2011. Nguồn thu của 2 quỹ này hiện nay do người sử dụng lao động và người lao động đóng góp với tỷ lệ so với quỹ lương tương ứng như sau: Quỹ Bảo hiểm xã hội 24% (17% và 7%), và Quỹ Bảo hiểm y tế 4,5% (3% và 1,5%). Từ năm 2010, còn có thêm Quỹ Bảo hiểm thất nghiệp với mức huy động 3% quỹ lương (trong đó, người sử dụng lao động đóng 1%, người lao động đóng 1%, và 1% từ NSNN). Trong tương lai, tỷ lệ trích lập các quỹ này sẽ tiếp tục tăng lên nhằm tránh thâm hụt cân đối quỹ. Theo quy định của pháp luật, mức huy động tối đa cho Quỹ Bảo hiểm xã hội là 26% và Quỹ Bảo hiểm y tế là 6%.

97. Quỹ Bảo hiểm xã hội (BHXH) được tách riêng khỏi NSNN từ năm 1995, và thu bảo hiểm xã hội liên quan đến người lao động trong cả nước; Quỹ này chỉ chịu trách nhiệm chi trả lương hưu cho những người về hưu sau 1995 (các đối tượng về hưu trước năm 1995 vẫn do

ngân sách nhà nước bố trí trả, qua hình thức ngân sách ứng cho BHXH). Quỹ BHXH hiện nay có số dư khá lớn (141.220 tỷ đồng vào cuối năm 2010) và hầu hết số đó được đầu tư vào nợ của Chính phủ. Ngược lại, số thu của Quỹ Bảo hiểm y tế cho tới năm 2009 không đáp ứng nhu cầu chi nên ngân sách đã phải hỗ trợ. Do vậy, đến năm 2010, tỷ lệ đóng góp vào Quỹ Bảo hiểm y tế đã được điều chỉnh từ 3% lên 4,5% quỹ lương để đảm bảo cân đối quỹ, và số thu của Quỹ cũng sẽ tăng trong bối cảnh mức tiền lương tối thiểu được điều chỉnh tăng lên.

Bảng 3.4: Bảng chi BHXH và BHYT trong tổng chi NSNN

Đơn vị: Tỷ đồng

Chỉ tiêu	2007	2008	2009	2010
1. Tổng chi ngân sách nhà nước theo dự toán Quốc hội (không bao gồm chi trả nợ gốc)	336.312	411.836	508.029	607.380
2. Quỹ Bảo hiểm xã hội	33.781	44.871	54.880	64.044
2.1. Nguồn NSNN đảm bảo	19.316	23.511	26.461	28.882
2.2. Nguồn Quỹ BHXH đảm bảo	14.465	21.360	28.419	35.162
3. Quỹ Bảo hiểm y tế	8.124	10.394	15.481	19.081
4. Chi Bảo hiểm thất nghiệp				459
5. Tổng chi BHXH, BHYT, BHTN (nguồn Quỹ BHXH đảm bảo)	22.589	31.754	43.900	54.702
Tỷ lệ chi BHXH, BHYT, BHTN so với tổng số: 5/(1+5)	6,29%	7,16%	7,95%	8,26%

Điểm số cho nội dung đánh giá: C

(ii) Mức độ thông tin thu/chi của các dự án sử dụng vốn viện trợ được đưa vào trong các báo cáo tài khóa

98. Thông lệ tốt yêu cầu đưa toàn bộ các khoản chi tiêu từ nguồn vay và viện trợ bên ngoài vào ngân sách và các báo cáo thực hiện. Ở Việt Nam, cơ bản tất cả các khoản vay và tài trợ từ bên ngoài mà cơ quan, đơn vị của Chính phủ tiếp nhận đều được phản ánh trong báo cáo ngân sách; ngoại trừ trong một số trường hợp (thí dụ thuê chuyên gia nước ngoài hỗ trợ kỹ thuật), nhà tài trợ có thể trực tiếp thanh toán cho bên thứ ba ở bên ngoài lãnh thổ Việt Nam; tuy nhiên, các khoản tài trợ không được đưa vào cân đối ngân sách dạng này chiếm tỷ trọng rất nhỏ. Trong giai đoạn 2008-10, chi đầu tư chiếm khoảng một phần ba tổng chi tiêu của Chính phủ, trong đó một phần tư sử dụng vốn tài trợ bên ngoài. Viện trợ bên ngoài bình quân chiếm không đến 2% chi tiêu của Chính phủ.
Điểm số cho nội dung đánh giá: A

PI-8 Minh bạch về quan hệ ngân sách [tài khóa] giữa các cấp chính quyền

99. Chỉ số này đánh giá tính minh bạch trong quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền, trong đó tập trung vào 3 tiêu chí: (i) tính minh bạch và khách quan trong phân bổ ngân sách cho các địa phương; (ii) việc cung cấp kịp thời các thông tin đáng tin cậy về mức bổ sung ngân sách cho chính quyền địa phương để hỗ trợ các địa phương chủ động lập dự toán và phân bổ ngân sách của mình; và (iii) khả năng tổng hợp và báo cáo ngân sách cho toàn Chính phủ theo ngành, lĩnh vực.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
PI-8 Minh bạch về quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền	B+	
(i) Hệ thống phân bổ số bổ sung cân đối và bổ sung có mục tiêu từ ngân sách Trung ương cho ngân sách các địa phương là minh bạch và có quy định pháp lý rõ ràng.	A	Hiện tại, các khoản bổ sung cân đối cho các địa phương được thực hiện trên cơ sở hệ thống định mức phân bổ ngân sách tương đối minh bạch và rõ ràng. Bên cạnh đó, phần lớn các khoản trợ cấp bổ sung có mục tiêu chi thường xuyên và chi đầu tư cụ thể cũng được thực hiện theo hệ thống định mức phân bổ ngân sách. Tuy nhiên, vẫn có những khoản trợ cấp bổ sung có mục tiêu cho địa phương chưa dựa trên các tiêu chí khách quan. Đó là các khoản bổ sung nhằm đáp ứng chi phí thực hiện các công trình, dự án cụ thể, và nhiệm vụ đặc thù của một số địa phương. Ước tính, các khoản bổ sung này chiếm bình quân khoảng 9% số bổ sung có mục tiêu và chiếm khoảng 6% tổng giá trị các khoản bổ sung từ Trung ương cho địa phương trong giai đoạn 2008-10.
(ii) Chính quyền địa phương được cung cấp kịp thời các thông tin đáng tin cậy về mức bổ sung ngân sách để thực hiện lập dự toán và phân bổ ngân sách	B	Số thu của địa phương chủ yếu được xác định bằng tỷ lệ phân chia nguồn thu từ thuế của quốc gia (được xác định theo thời kỳ ổn định ngân sách lên đến 5 năm) cũng như các khoản bổ sung cân đối và bổ sung khác từ Chính phủ trung ương (chủ yếu xác định qua sử dụng các tiêu chí khách quan). Do đó chính quyền địa phương biết hầu hết những thông tin cần có để lập ngân sách cho họ song song với ngân sách của các cơ quan trung ương. Tuy nhiên, địa phương chỉ có đầy đủ thông tin vào thời điểm các đề xuất ngân sách nhà nước, bao gồm cả toàn bộ thông tin về các khoản bổ sung từ trung ương, được trình lên Quốc hội vào tháng 10 hàng năm. Quyết định cuối cùng do Hội đồng nhân dân đưa ra sau khi Quốc hội phê duyệt ngân sách nhà nước.
(iii) Khả năng tổng hợp ngân sách theo ngành và/hoặc lĩnh vực cho toàn bộ các cấp ngân	B	Các đề xuất ngân sách nhà nước trình Quốc hội có trình bày dự kiến của Chính phủ về ngân sách của các tỉnh và huyện, và chi tiêu phân tách theo lĩnh vực. Ngân sách các cấp được thực hiện qua hệ thống Kho bạc quốc gia,

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
sách.		là nơi thu thập thông tin nhất quán về thực chi, chi tiết theo lĩnh vực và nội dung kinh tế. Tuy nhiên, việc tổng hợp thông tin về thực chi hiện phải mất trên một năm.
Phương pháp chấm điểm M2		

(i) Minh bạch về phân bổ nguồn lực cho các địa phương

100. Thông lệ tốt cho thấy toàn bộ nguồn lực phân bổ cho chính quyền địa phương phải dựa trên sử dụng các tiêu chí khách quan. Hiện tại, tại mỗi năm đầu của thời kỳ ổn định ngân sách địa phương (theo quy định của Luật NSNN là từ 3-5 năm), trung ương xác định lại nhu cầu chi tiêu cho từng địa phương dựa trên cơ sở hệ thống định mức phân bổ ngân sách tương đối khách quan và minh bạch. Đồng thời, trên cơ sở xác định dự toán thu ngân sách trên địa bàn, trung ương cũng xác định số bổ sung cân đối cho các địa phương mà số thu trên địa bàn không đáp ứng đủ nhu cầu chi tiêu tính theo định mức phân bổ ngân sách; hoặc tỷ lệ điều tiết các khoản thu phân chia về cho trung ương ở những nơi có số thu lớn hơn nhu cầu chi. Bên cạnh đó, phần lớn các khoản trợ cấp bổ sung có mục tiêu chi thường xuyên và chi đầu tư cụ thể cũng được thực hiện theo hệ thống định mức phân bổ ngân sách. Theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước hiện tại, hệ thống định mức phân bổ ngân sách cho các địa phương được xây dựng vào năm đầu của "thời kỳ ổn định". Thời kỳ ổn định hiện nay từ năm 2011 – 2015 và trước đó là từ năm 2007-2010. Hệ thống định mức nhằm xác định nhu cầu chi tiêu của từng địa phương, chủ yếu dựa trên tiêu chí về dân số. Bên cạnh đó, cũng có một số tiêu chí phụ, nhằm phản ánh nhu cầu bổ sung cho các vùng miền thưa dân và khu vực miền núi có dân tộc thiểu số sinh sống.

101. Như đã nêu trên, các khoản bổ sung có mục tiêu hầu hết được thực hiện tương đối minh bạch, rõ ràng, có cơ sở pháp lý quy định. Đối với chi thường xuyên, trong thời kỳ ổn định ngân sách, khi trung ương điều chỉnh các chính sách làm tăng chi ngân sách địa phương, thì theo quy định của Luật NSNN, ngân sách trung ương sẽ phải bổ sung thêm cho địa phương để đáp ứng nhu cầu chi tăng thêm (trừ một số địa phương có khả năng cân đối ngân sách khá, tự đảm bảo số tăng chi thêm từ nguồn ngân sách của mình). Hầu hết các khoản bổ sung có mục tiêu chi đầu tư cũng cơ bản được thực hiện theo hệ thống định mức phân bổ ngân sách minh bạch.

102. Tuy nhiên, vẫn có những khoản bổ sung cho địa phương chưa dựa trên các tiêu chí khách quan. Đó là các khoản bổ sung nhằm đảm bảo chi tiêu cho các chương trình mục tiêu quốc gia (NTP) gồm các công trình, dự án, và nhiệm vụ đặc thù của một số địa phương cụ thể. Các khoản bổ sung này chiếm bình quân khoảng trên 9% số bổ sung có mục tiêu cho địa phương và chiếm khoảng 6% tổng giá trị các khoản bổ sung từ trung ương cho địa phương trong các năm từ 2008-2010.

Bảng 3. 5: Bổ sung cân đối, bổ sung có mục tiêu cho ngân sách địa phương

Đơn vị: Tỷ đồng

	2008	2009	2010
Tổng số	**94.679**	**134.117**	**134.117**
Bổ sung cân đối	42.026	38.754	52.565
Bổ sung có mục tiêu	52.653	95.363	87.248
Trong đó bổ sung có mục tiêu chưa dựa trên các tiêu chí khách quan (không có công thức)	*5.250*	*10.395*	*6.378*
Tỷ lệ bổ sung có mục tiêu chưa dựa trên tiêu chí khách quan so với tổng số bổ sung	*5,54%*	*7,8%*	*4,6%*
Tỷ lệ bổ sung có mục tiêu chưa dựa trên tiêu chí khách quan so với tổng số bổ sung có mục tiêu	*9,97%*	*10,9%*	*7,31%*

Điểm số cho nội dung đánh giá: A

(ii) Mức độ kịp thời và tin cậy của thông tin về nguồn lực dành cho chính quyền cấp dưới

103. Thông lệ tốt đòi hỏi chính quyền địa phương phải nhận được thông tin đáng tin cậy cần dùng cho công tác lập ngân sách của họ vào thời điểm sớm nhất có thể. Theo cơ chế phân cấp quản lý thu hiện hành, trung ương quyết định gần như toàn bộ chính sách thu và thực hiện thống nhất quản lý việc hành thu; các địa phương hầu như không được chủ động trong xác định số thu, trong khi đó tổng ngân sách của họ chủ yếu được xác định qua định mức chi tiêu. Đồng thời, như đã nêu ở trên, mặc dù phần lớn các khoản bổ sung cân đối và chuyển giao bổ sung từ ngân sách trung ương cho ngân sách địa phương được thực hiện một cách minh bạch và theo các quy định pháp luật, từ đó cho phép các địa phương dự đoán được khả năng nguồn lực có thể dành cho họ. Tuy nhiên, cũng vẫn còn các khoản trung ương bổ sung thêm và về nguyên tắc các địa phương chỉ có thông tin đầy đủ về các khoản này khi Chính phủ trình ngân sách ra Quốc hội. Theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước Việt Nam, thì sau khi Quốc hội quyết định ngân sách nhà nước, bao gồm cả mức bổ sung cân đối và chuyển giao bổ sung từ ngân sách trung ương cho ngân sách địa phương, thì các địa phương mới tổ chức họp Hội đồng nhân dân, trong đó Uỷ ban nhân dân sẽ đệ trình dự toán ngân sách cuối cùng để Hội đồng nhân dân xem xét, quyết định. Quốc hội ra quyết định về ngân sách nhà nước tổng thể vào ngày 15 tháng 11 hàng năm, qua đó, cho phép chính quyền địa phương xử lý các khoản phân bổ ngân sách cuối cùng của họ trước khi bắt đầu năm tài khóa tiếp theo.
Điểm số cho nội dung đánh giá: B

(iii) Khả năng tổng hợp dữ liệu tài khóa theo ngành và/hoặc lĩnh vực cho toàn bộ các cấp ngân sách

104. Thông lệ tốt đòi hỏi phải tổng hợp dữ liệu tài khóa cho toàn bộ các cấp ngân sách cả trong khâu dự toán và khâu thực hiện. Theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước hiện hành, căn cứ vào nhiệm vụ thu, chi ngân sách được cấp trên giao, Uỷ ban nhân dân tại mỗi địa phương có trách nhiệm xây dựng dự toán ngân sách địa phương của mình, bao gồm cả phương án phân bổ ngân sách theo lĩnh vực cho cấp của mình trình Hội đồng nhân dân cùng cấp phê duyệt và sau đó báo cáo Bộ Tài chính để tổng hợp vào báo cáo chung gửi Thủ tướng Chính phủ. Thủ tướng Chính phủ có quyền yêu cầu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh điều chỉnh lại dự toán ngân sách

nếu việc bố trí ngân sách địa phương không phù hợp với quyết định của Quốc hội. Cơ chế báo cáo này cùng với cơ chế thẩm định phân bổ dự toán của cơ quan tài chính cho phép Bộ Tài chính có khả năng tổng hợp ngân sách từ cấp dưới lên Trung ương theo ngành, lĩnh vực. Tương tự, quy trình quyết toán ngân sách cũng được thực hiện từ cấp dưới lên với trách nhiệm tổng hợp cuối cùng thuộc Bộ Tài chính để trình Chính phủ, và sau đó trình lên Quốc hội. Tuy nhiên, đối với các địa phương, do họ được một số quyền chủ động trong phân bổ ngân sách trong điều không vượt phạm vi tổng mức dự toán và đảm bảo dự toán chi tối thiểu cho các lĩnh vực giáo dục đào tạo, khoa học công nghệ, và bảo vệ môi trường (lần lượt ở mức 20%, 2% và 1% tổng chi ngân sách), nên số liệu chi ngân sách theo ngành và/hoặc lĩnh vực có thể chênh lệch với phân bổ ban đầu của Quốc hội. Hiện tại, quá trình tổng hợp này kéo dài nhiều tháng, vì mỗi địa phương phải báo cáo lên địa phương cấp trên theo trình tự. Do chậm trễ trong việc chuẩn bị thông tin, điểm số không thể cao hơn mức B.

Các nỗ lực cải cách hiện hành: Tổng hợp thông tin từ các cấp khác nhau sẽ trở nên dễ dàng hơn sau khi Hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc (TABMIS) được vận hành đầy đủ sau năm 2012. Các định mức chi tiêu và tỷ lệ chia sẻ nguồn thu sẽ được xem xét lại trong thời kỳ ổn định tiếp theo nhằm mục tiêu minh bạch cao hơn và đảm bảo đáp ứng công bằng hơn về nhu cầu trên toàn quốc, và khả năng lồng ghép một số cơ chế khuyến khích phát triển kinh tế tại các vùng trọng điểm sẽ được xem xét.

PI-9: Giám sát rủi ro tài khóa tổng thể từ những tổ chức khác thuộc khu vực công

105. Chỉ số này đánh giá khả năng của Chính phủ trong việc giám sát tình trạng tài chính của chính quyền địa phương, cơ quan, đơn vị tự chủ (nghĩa là hoạt động của các cơ quan, đơn vị này của Chính phủ không được tổng hợp vào ngân sách của Chính phủ) và các doanh nghiệp nhà nước. Các chủ thể độc lập tương đối này có thể tạo rủi ro tài khoá. Ví dụ, các chính quyền địa phương hoặc các cơ quan, đơn vị tự chủ có thể rơi vào tình trạng mất khả năng thanh toán; hoặc các doanh nghiệp nhà nước mất khả năng thực hiện các nghĩa vụ tài chính được Chính phủ bảo lãnh. Thông lệ tốt cho thấy các tổ chức này cung cấp cho Chính phủ các báo cáo tài chính hàng quý và các kết quả tài chính được kiểm toán vào cuối năm, và tạo điều kiện cho Chính phủ theo dõi hiệu quả hoạt động so với các mục tiêu tài chính. Mặc dù theo quy định, các cơ quan, đơn vị tự chủ, các DNNN vẫn phải báo cáo cho cơ quan chủ quản, song cũng nên có cơ quan tổng hợp chung về tình hình tài chính của các tổ chức này và đưa ra đánh giá tổng thể về những rủi ro mà các tổ chức đó có thể gây ra cho Chính phủ. Trong trường hợp chính quyền các địa phương có thể tạo ra các nghĩa vụ tài chính, tình hình tài khóa của họ cũng cần được theo dõi, tổng hợp, ít nhất trên cơ sở hàng năm.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
PI-9: Giám sát rủi ro tài khóa tổng thể từ những tổ chức khác thuộc khu vực công	C+	
(i) Mức độ Chính phủ giám sát các cơ quan,	B	Các đơn vị thực hiện các chức năng của Chính phủ (ngoài các đơn vị có hoạt động được thực hiện qua các

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
đơn vị được giao quyền tự chủ và các DNNN		quỹ ngoài ngân sách) thường trực thuộc Chính phủ trung ương hoặc chính quyền địa phương; hoạt động của các đơn vị đó phải được lồng ghép đầy đủ vào hệ thống ngân sách, và mức độ tự chủ tài chính hạn chế của các đơn vị không được gây ra rủi ro tài khóa đối với Chính phủ. Đối với các DNNN, quy định hiện tại yêu cầu các doanh nghiệp đó phải nộp báo cáo kết quả hoạt động và báo cáo tài chính cho cơ quan chủ quản và cơ quan tài chính và sau đó cho Bộ Tài chính ở trung ương để tổng hợp báo cáo Chính phủ và Quốc hội. Những báo cáo gần đây (cho giai đoạn 2006-10 và năm 2011) đã bao gồm thông tin chi tiết về các rủi ro tài khóa từ cơ cấu vốn và hoạt động kinh tế của các DNNN. Đã có những biện pháp quan trọng được thực hiện nhằm hạn chế các DNNN trong việc tự tiện thực hiện những hoạt động gây rủi ro cho Chính phủ, báo cáo chi tiết đã được cải thiện theo yêu cầu của Quốc hội, và các biện pháp nhằm tăng cường theo dõi và giám sát DNNN từ cấp trung ương vẫn tiếp tục được tiến hành.
(ii) Mức độ Chính phủ giám sát tình trạng tài chính của các địa phương	C	Số dư nợ của các tỉnh theo quy định của Luật NSNN được báo cáo định kỳ hàng năm cho Bộ Tài chính để tổng hợp báo cáo Chính phủ và Quốc hội. Số dư nợ được Bộ Tài chính thường xuyên theo dõi, giám sát và cảnh báo; tổng dư nợ của địa phương dưới mức 1% tổng dư nợ của Chính phủ vào cuối năm 2011. Tuy nhiên có bằng chứng về một lượng lớn cam kết chi chưa thanh toán cho các dự án đầu tư ở cấp tỉnh huyện, mà trung ương không nắm được thông tin một cách đầy đủ và nhất quán.
Phương pháp chấm điểm M1		

(i) Mức độ Chính phủ giám sát các cơ quan, đơn vị được giao quyền tự chủ và các DNNN

106. Tại Việt Nam, các cơ quan, đơn vị sự nghiệp được giao quyền tự chủ tài chính toàn bộ vẫn phải trình nộp dự toán ngân sách và báo cáo tài chính cho cơ quan chủ quản cấp trên phê duyệt. Khi xây dựng dự toán ngân sách và tổng hợp quyết toán ngân sách, cơ quan chủ quan cấp trên có trách nhiệm tổng hợp chung thông tin về các hoạt động của các đơn vị trực thuộc trong báo cáo, gửi cơ quan tài chính để tổng hợp chung.

107. Thông lệ tốt trong giám sát DNNN đòi hỏi phải thành lập một cơ quan ở trung ương để giám sát các hoạt động tài chính của doanh nghiệp và đánh giá những rủi ro tài khóa chung của các DNNN đối với Chính phủ. Tại Việt Nam, các DNNN có trách nhiệm báo cáo kết quả hoạt động kinh doanh và tình hình tài chính cho cơ quan chủ quản là các, cơ quan trung ương hoặc Chủ tịch UBND tỉnh. Sau khi DNNN được cổ phần hóa, vai trò của cơ quan chủ quản được

chuyển sang cho Tổng công ty Kinh doanh và Đầu tư vốn nhà nước. Các DNNN trung ương còn có trách nhiệm gửi báo cáo tài chính đã kiểm toán báo cáo cho Bộ Tài chính (Cục Tài chính doanh nghiệp) để tổng hợp, báo cáo lên Chính phủ và Quốc hội. Các báo cáo đánh giá tổng hợp về tình hình tài chính và hoạt động sản xuất kinh doanh của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước Chính phủ trình Quốc hội thời gian gần đây (Báo cáo thực trạng hoạt động của tập đoàn, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2006-2010 và phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp giai đoạn 2011-2015 – tháng 11/2011; Báo cáo tình hình tài chính và hoạt động sản xuất kinh doanh của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước năm 2011 và phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp cho giai đoạn 2012-2015 – tháng 11/2012) đã thể hiện được bức tranh tổng thể về tình hình tài chính chung của khu vực DNNN, đồng thời cũng đưa ra cảnh báo về các rủi ro tài khóa của khu vực này xuất phát từ cơ cấu vốn và hoạt động kinh tế của các DNNN. Các nội dung giám sát DNNN khác do Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội đảm nhiệm.

108. Các DNNN nhìn chung đã tuân thủ các yêu cầu báo cáo, và yêu cầu báo cáo phần nào đã được củng cố theo yêu cầu tăng cường thông tin từ phía Quốc hội, và qua Nghị định 09/2009/NĐ-CP đã có các biện pháp ngăn chặn các DNNN tham gia các hoạt động ngoài lĩnh vực hoạt động chính gây ra những rủi ro mới về tài chính cho Chính phủ. Hàng năm, Bộ Tài chính đã tổng hợp về thực trạng tài chính và hoạt động sản xuất-kinh doanh của các tập đoàn và các tổng công ty nhà nước (số liệu này đã được công khai trên trang web của Bộ Tài chính) để báo cáo Thủ tướng Chính phủ và Chính phủ. Hiện tại, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Đề án Tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011-2015. Đồng thời, Chính phủ cũng giao Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư chuẩn bị một một số quy định mới về quản lý, giám sát hoạt động của các DNNN với mục tiêu làm rõ trách nhiệm của các Bộ chủ quản trong việc đảm bảo quản lý doanh nghiệp một cách hiệu quả và cẩn trọng.

Điểm số cho nội dung đánh giá: B

(ii) Mức độ chính quyền trung ương giám sát được tình hình tài khóa của chính quyền địa phương cấp dưới

109. Thông lệ tốt đòi hỏi bất kỳ khoản vay mượn nào của chính quyền địa phương cũng phải được kiểm soát chặt chẽ từ trung ương, và được điều phối với hoạt động vay nợ của Chính phủ Trung ương. Theo quy định của Luật Ngân sách Nhà nước, về nguyên tắc ngân sách của các địa phương phải đảm bảo cân đối giữa thu và chi; không được phép bội chi. Tuy nhiên, Luật cho phép các tỉnh (trừ cấp huyện và cấp xã) được phép đi vay cho đầu tư cơ sở hạ tầng với dư nợ không vượt quá 30% ngân sách chi đầu tư năm hiện hành. Trong trường hợp các tỉnh đi vay, các tỉnh phải dự phòng đầy đủ trong ngân sách các năm tiếp theo để hoàn trả số dư nợ. Hai thành phố lớn nhất (Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh) được phép phát hành trái phiếu dưới sự giám sát của Chính phủ lên tới 100% ngân sách đầu tư trong năm hiện tại của họ. Các tỉnh không được phép bảo lãnh cho các huyện hoặc các DNNN thuộc thẩm quyền của mình để đi vay. Hiện tại, số vay tương đối nhỏ so với nhu cầu đầu tư. Tổng dư nợ của các tỉnh (huy động theo Khoản 3 Điều 8 của Luật NSNN) vào cuối năm 2011 lên đến khoảng 8% tổng ngân sách chi đầu tư của địa phương trong dự toán ngân sách năm 2011 (11.506/109.885 tỷ đồng). Theo quy định, hàng năm các địa phương phải báo cáo tình hình vay nợ để Bộ Tài chính tổng hợp, báo cáo Chính phủ và Quốc hội. Trong thực tế, việc vay nợ của các tỉnh được Bộ Tài chính giám sát và theo dõi chặt chẽ và số vay chưa gây ra bất kỳ rủi ro nào đáng kể cho Chính phủ Trung ương.

110. Tuy nhiên, vẫn có khả năng chính quyền địa phương tham gia cam kết chi cho những dự án đầu tư chưa được phê duyệt về ngân sách, qua đó tạo ra nghĩa vụ nợ dự phòng cho Chính phủ. Vấn đề này đã được kiểm tra một cách tương đối tổng thể vào năm 2005, và từ đó Quốc hội và Chính phủ thường xuyên chỉ đạo các biện pháp phòng chống nên có lẽ phần lớn đã được giải quyết (xem PI-4 ở trên). Nhưng thông tin từ VCCI cho biết vẫn còn có các khoản chưa thanh toán ở cấp tỉnh/ huyện, liên quan đến ngân sách cho các dự án kéo dài trên một năm không được bố trí đủ trong dự toán, dẫn đến kết cục là các khoản chi này chưa đủ điều kiện về mặt thủ tục để trình lên Kho bạc thanh toán. Hiện nay trung ương không nắm bắt được thông tin chính xác về mức độ nghiêm trọng của vấn đề này.

Điểm số cho nội dung đánh giá: C

Các nỗ lực cải cách hiện hành: Bộ KH&ĐT đã chuẩn bị một dự thảo Nghị định của Chính phủ nhằm làm rõ trách nhiệm của các Bộ chủ quản và cơ quan quản lý DNNN, còn Bộ Tài chính hiện đang chuẩn bị một dự thảo Nghị định nhằm tăng cường công tác giám sát tài chính DNNN của Chính phủ và đảm bảo các rủi ro phát sinh đối với Chính phủ qua hoạt động của doanh nghiệp được nhận biết và hạn chế. Các cơ chế nhằm đăng nhập toàn bộ các cam kết chi qua TABMIS cần được bổ trợ bởi nhận thức rằng một khi cam kết chi đã được chấp nhận liên quan đến một dự án có thời gian triển khai kéo dài quá năm đầu tiên, các khoản thanh toán trong các năm tiếp theo sẽ được ưu tiên trước trong lập và giao dự toán.

PI-10: Khả năng tiếp cận thông tin ngân sách [tài khóa] chính của công chúng

111. Thông lệ tốt đòi hỏi công chúng phải có khả năng tiếp cận thông tin tài khóa một cách dễ dàng. Chỉ số này đánh giá khả năng tiếp cận của công chúng hoặc ít nhất là các nhóm có lợi ích liên quan đối với các thông tin về hiệu quả điều hành ngân sách. Đây được coi đó là một tiêu chí về mức độ minh bạch tài khóa. Khung đánh giá PEFA liệt kê ra 6 nội dung thông tin cơ bản về ngân sách, bao gồm báo cáo ngân sách hàng năm, báo cáo điều hành ngân sách trong năm, báo cáo tài chính khi kết thúc năm, báo cáo kiểm toán bên ngoài, thông báo trúng thầu hợp đồng, nguồn lực dành cho các đơn vị dịch vụ cơ bản (ví dụ, các trường học hoặc cơ sở y tế). Mức độ cho điểm căn cứ đánh giá khả năng tiếp cận của công chúng đối với số lượng các nhóm thông tin kể trên. Tăng cường minh bạch luôn là chủ đề trong công tác xây dựng pháp luật trong những năm gần đây (xem Phụ lục II dưới đây).

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
PI-10 Khả năng tiếp cận thông tin ngân sách chính của công chúng	B	
(i) Một số các yếu tố về khả năng tiếp cận của công chúng đối với thông tin đang được hoàn thiện	B	Công chúng nói chung được tiếp cận đầy đủ thông tin đối với bốn trên sáu mốc chuẩn về nội dung thông tin của PEFA. Nhưng giá trị và ý nghĩa của một số thông tin đã không còn nữa do thiếu rõ ràng về cách thức xử lý chuyển nguồn (xem PI-5 và 6 ở trên), cũng như do độ trễ đáng kể khi công bố báo cáo tài chính thường niên và báo cáo kiểm toán liên quan.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
Phương pháp chấm điểm M1		

112. Công tác công khai đã được đẩy mạnh trong những năm vừa qua. Việc công khai tài chính Chính phủ được quy định trong một số Luật: Luật NSNN, Luật Quản lý nợ công, Luật Đấu thầu, Luật Quản lý và sử dụng tài sản công, Luật Kiểm toán nhà nước cũng như các Nghị định của Chính phủ và các văn bản hướng dẫn của các Bộ ngành.

113. Quốc hội được tham vấn đầy đủ trong giai đoạn ban đầu của quá trình lập ngân sách về tình hình tài khóa và viễn cảnh kinh tế, và nhận được thông tin đầy đủ về nợ và nguồn tài chính, cũng như số liệu có thể so sánh cho năm hiện tại và các năm trước. Thông tin này được tổng hợp và công bố sau thời điểm Quốc hội phê duyệt ngân sách. Thông tin tổng hợp về nợ trong nước của Chính phủ mới đây đã được công bố (thông tin về nợ nước ngoài của Chính phủ đã được công bố định kỳ trong vài năm gần đây). Thông tin về tài sản tài chính của Chính phủ hiện chưa được công bố cho cả Quốc hội cũng như công chúng nói chung. Hiện đã có những tiến bộ đáng kể trong việc công khai về kế hoạch mua sắm, cơ hội dự thầu và trao hợp đồng thầu qua Báo Đấu thầu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (KH&ĐT), mặc dù không phải tỉnh nào cũng cung cấp báo cáo đầy đủ.

Sáu nội dung thông tin công chúng cần được tiếp cận được đánh giá dưới đây.

(i). Tài liệu ngân sách hàng năm (như tại PI-6):

Chưa thoả mãn: Tài liệu này chỉ được công khai ra công chúng sau khi Quốc hội đã quyết định xong dự toán ngân sách. Như đã nêu tại PI-6 ở trên, một số thông tin khó giải nghĩa do cách thức xử lý chi chuyển nguồn sang năm tiếp theo.

(ii). Báo cáo thực hiện ngân sách trong năm.

Chưa thoả mãn: Báo cáo kết quả điều hành ngân sách trong năm hàng quý được đăng tải trên trang Website của Bộ Tài chính (www.mof.gov.vn) trong vòng 4 tuần sau khi kết thúc kỳ liên quan. Số chi từ nguồn kết chuyển từ năm trước được tổng hợp trong phần báo cáo đánh giá tiến độ chi (giải ngân) vốn đầu tư và chi thường xuyên tính đến thời điểm báo cáo. Nhưng chỉ có thông tin ở mức độ tổng hợp, không phân tách theo đơn vị hành chính và nội dung kinh tế.

(iii). Báo cáo tài chính cuối năm (báo cáo quyết toán ngân sách).

Thoả mãn: Báo cáo quyết toán ngân sách được công bố trong vòng sáu tháng sau khi kết thúc kiểm toán. Trên thực tế, báo cáo quyết toán ngân sách năm n được lập vào cuối tháng 2 năm n+2 và Kiểm toán nhà nước có khoảng 4 tháng để kiểm toán trước khi trình báo cáo lên Quốc hội vào phiên họp đầu tiên của năm (thường vào tháng 5-6). Quốc hội xem xét, quyết định phê chuẩn báo cáo quyết toán ngân sách trong tháng 6 và sau đó báo cáo này được Bộ Tài chính công bố công khai, đảm bảo trong vòng 6 tháng kể từ khi kết thúc kiểm toán.

(iv). Báo cáo kiểm toán bên ngoài.

Thoả mãn: Báo cáo thường niên về thực hiện ngân sách được Cơ quan Kiểm toán Nhà nước (KTNN) công bố trong vòng một tháng sau khi được Quốc hội thông qua. Theo quy định tại Nghị định số 91/2008/NĐ-CP, thì báo cáo kiểm toán của các cuộc kiểm

toán được công khai trong thời hạn 30 ngày, kể từ ngày được phát hành; trường hợp có kiến nghị của đơn vị được kiểm toán về báo cáo kiểm toán, thì thời hạn công khai là 30 ngày kể từ ngày kiến nghị được giải quyết, trừ các trường hợp nội dung kiểm toán thuộc danh mục quản lý theo chế độ mật theo quy định của pháp luật. Báo cáo kiểm toán NSNN được công bố trên trang Website của Kiểm toán Nhà nước (www.kiemtoannn.gov.vn).

(v). Thông báo trúng thầu.

Thoả mãn: Các thông báo kết quả lựa chọn nhà thầu có hạn mức từ 2 tỷ đồng (khoảng 100.000 US$) trở lên hiện được công bố tại Bản tin Đấu thầu của Bộ KH&ĐT được phát hành hàng ngày và cũng được đăng tải trên trang Website về mua sắm đấu thầu khu vực công của Bộ KH&ĐT (www.muasamcong.mpi.gov.vn), theo quy định hiện hành tại Thông tư liên tịch số 20/2010/TTLT-BKH-BTC.

(vi). Nguồn lực dành cho các đơn vị sự nghiệp tuyến cơ sở.

Thoả mãn: Theo quy định tại Quy chế công khai tài chính ngân sách (ban hành kèm theo Quyết định số 192/2004/QĐ-TTg) và các thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính, thì dự toán phân bổ chi tiết ngân sách tại cấp tỉnh, huyện, và xã phải được công khai. Các đơn vị dự toán ngân sách, kể cả các đơn vị sự nghiệp như trường học, bệnh viện và các cơ sở y tế địa phương,... phải công khai nguồn lực ngân sách của mình hàng năm, kể cả chi đầu tư, chi thường xuyên, chi từ các chương trình mục tiêu quốc gia và chi từ các dự án viện trợ của nước ngoài. Trong phạm vi khuôn khổ ngân sách tổng thể, mỗi đơn vị sự nghiệp (trường học, cơ sở y tế địa phương, v.v.) sẽ lập, thực hiện dự toán, hạch toán, quyết toán thu chi theo chế độ quy định. Bên cạnh việc công khai nguồn lực ngân sách, các cấp, các đơn vị dự toán cũng có nghĩa vụ công khai các khoản huy động đóng góp của nhân dân, và các khoản NSNN hỗ trợ trực tiếp cho cá nhân dân cư (phụ lục chế độ công khai tài chính - tại Phụ lục II đính kèm). Thông tin về ngân sách của từng trường học và hoạt động chăm sóc y tế được công bố đầy đủ, bao gồm công khai tại các bảng tin của họ.

Các nỗ lực cải cách hiện hành: Nội dung về công khai minh bạch ngân sách được nghiên cứu đưa vào Luật NSNN (sửa đổi) theo hướng: Gắn công khai với minh bạch, tăng cường tham vấn công chúng của các đơn vị sử dụng ngân sách, các cơ quan quản lý ngân sách (kéo dài lịch biểu xây dựng và thảo luận ngân sách tạo điều kiện cho các cơ quan chức năng của Quốc hội có điều kiện xem xét và thảo luận về dự thảo ngân sách). Ngân hàng Thế giới hiện đang tiến hành một điều tra về mức độ thành công của Chính phủ trong nỗ lực tăng cường minh bạch.

3.3. CHU KỲ NGÂN SÁCH

C (I) NGÂN SÁCH LẬP TRÊN CƠ SỞ CHÍNH SÁCH

PI-11: Trình tự và mức độ tham gia vào quy trình ngân sách hàng năm

114. Để đảm bảo chất lượng của dự toán ngân sách được xây dựng, đòi hỏi phải có sự tham gia tích cực, chủ động của nhiều Bộ, ngành, và địa phương, dưới sự quan tâm chỉ đạo của lãnh đạo trong Chính phủ. Điều này đòi hỏi phải có lịch biểu và hướng dẫn rõ ràng về quy trình dự

toán, trong đó cho phép các chủ thể có liên quan có đủ thời gian và thông tin cần thiết để chuẩn dự toán ngân sách. Chỉ số này xem xét cách thức tổ chức, tính rõ ràng và toàn diện của quy trình ngân sách và sự tham gia của các Bộ, ngành, địa phương vào quy trình đó dựa trên 3 tiêu chí: (i) có hay không có một lịch biểu ngân sách cố định và sự tuân thủ theo lịch biểu đó; (ii) tính rõ ràng và toàn diện của văn bản hướng dẫn xây dựng dự toán và sự tham gia của Chính phủ trong việc hướng dẫn này; (iii) việc Quốc hội có thông qua ngân sách đúng thời hạn không?

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
PI-11 Trình tự và mức độ tham gia vào quy trình ngân sách hàng năm	B	
(i) Lịch biểu ngân sách cố định và sự tuân thủ theo lịch biểu đó;	B	Lịch biểu quy trình lập dự toán ngân sách năm được quy định rõ trong các văn bản pháp luật hướng dẫn Luật Ngân sách nhà nước. Lịch biểu này cho phép các đơn vị dự toán có trên sáu tuần để trình dự toán ngân sách của họ sau khi nhận được văn bản hướng dẫn lập dự toán. Tuy nhiên, do các văn bản hướng dẫn thường ban hành chậm, cùng với việc luân chuyển văn bản này thực tế đòi hỏi thời gian, nên các bộ, ngành, địa phương thường chỉ có khoảng 4-5 tuần để lập dự toán ngân sách của mình.
(ii) Tính rõ ràng và toàn diện của văn bản hướng dẫn xây dựng dự toán và sự tham gia của Chính phủ trong việc hướng dẫn này;	C	Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ và các Thông tư của Bộ Tài chính (về chi thường xuyên) và của Bộ KH&ĐT (về chi đầu tư) nêu rõ các yêu cầu, nội dung, thời hạn lập dự toán; trong đó gồm cả thông báo về số kiểm tra thu-chi ngân sách của Bộ Tài chính/ Bộ KH&ĐT cho các bộ, cơ quan trung ương và các địa phương để làm cho các cơ quan, đơn vị này lập dự toán ngân sách. Tuy nhiên, số kiểm tra này chưa được thảo luận trong nội bộ Chính phủ, và do vậy chưa thể hiện được vai trò là mức trần để các đơn vị chi tiêu lập ngân sách trong phạm vi đó; thay vào đó, số kiểm tra chỉ đóng vai trò là cơ sở cho các cuộc thương thảo giữa Bộ Tài chính/ Bộ KH&ĐT và các đơn vị chi tiêu trước khi Chính phủ thông qua các đề xuất tổng hợp và trình lên Quốc hội.
(iii) Quốc hội có thông qua ngân sách đúng thời hạn (trong vòng 3 năm qua)	A	Trong 3 năm gần đây nhất (ngân sách các năm 2010-2012), Quốc hội đã phê chuẩn dự toán ngân sách trước ngày 15 tháng 11 theo quy định hiện hành.
Phương pháp chấm điểm M2		

(i) Lịch biểu quy trình ngân sách

115. Thông lệ tốt đòi hỏi lịch ngân sách phải được xác định rõ ràng và phải được tất cả các bên liên quan tuân thủ, để cho các quyết định được đưa ra theo một trình tự đúng đắn, và số liệu ngân sách cuối cùng được giao cho các đơn vị chi tiêu ở tất cả các cấp thật sớm trước khi bắt đầu năm tài khóa tiếp theo. Lịch biểu quy trình ngân sách của Việt Nam được quy định khá rõ ràng trong văn bản Luật Ngân sách Nhà nước, Nghị định số 60/2003/NĐ-CP hướng dẫn thực hiện Luật Ngân sách nhà nước, Thông tư số 59/2003/TT-BTC của Bộ Tài chính. Theo đó, lịch biểu này bắt đầu với việc Thủ tướng Chính phủ báo cáo ra Quốc hội vào ngày 1/5 về định mức phân bổ ngân sách và xác định ưu tiên chi tiêu cho năm tiếp theo. Qua đó, Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị cho các Bộ, cơ quan Trung ương và các địa phương về việc xây dựng kế hoạch kinh tế - xã hội và ngân sách Nhà nước năm sau vào trước ngày 31 tháng 5 hàng năm. Đây có thể coi là bản hướng dẫn các nguyên tắc lớn làm cơ sở xây dựng dự toán ngân sách. Trên cơ sở Chỉ thị này, Bộ Tài chính (liên quan đến chi thường xuyên) và Bộ KH&ĐT (liên quan đến chi đầu tư) ban hành các Thông tư của mỗi Bộ hướng dẫn cụ thể hơn các nội dung cần chú ý trong quá trình lập dự toán và thông báo số kiểm tra về dự toán thu - chi ngân sách. Theo quy định, các văn bản này phải được ban hành trước ngày 10 tháng 6 hàng năm. Trên cơ sở Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, Thông tư hướng dẫn và số kiểm tra của Bộ Tài chính và Bộ KH&ĐT, các Bộ, địa phương liên quan có trách nhiệm đề xuất dự toán ngân sách của mình và gửi về Bộ Tài chính/ Bộ KH&ĐT trước ngày 20 tháng 7 hàng năm để làm cơ sở thảo luận. Như vậy theo quy định, nếu tính từ thời điểm Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, địa phương có trên 7 tuần để xây dựng dự toán; và 5 tuần tính từ thời điểm Thông tư và số kiểm tra của Bộ Tài chính được ban hành muộn nhất. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy các nước thường có ít nhất 2 tháng để các Bộ, địa phương để xây dựng dự toán và đây là chuẩn mực PEFA đặt ra để đạt điểm A. Sau quá trình thương thảo vào tháng 8 giữa Bộ Tài chính/ Bộ KH&ĐT với các Bộ và các địa phương, các đề xuất ngân sách tổng hợp được trình lên Chính phủ vào tháng 9, trước khi chuyển lên Quốc hội trước ngày 1 tháng 10 để xem xét ban đầu bởi các Ủy ban chuyên ngành và Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Ủy ban Thường vụ Quốc hội đưa ra khuyến nghị của mình tại Phiên Toàn thể vào 18 tháng 10, và Quốc hội phê duyệt dự thảo ngân sách (nghĩa là phân bổ tổng thể cho mỗi Bộ và địa phương) trước ngày 15 tháng 11. Tiếp theo, Thủ tướng Chính phủ giao dự toán tổng thể cho các bộ và các địa phương trước ngày 20 tháng 11, trên cơ sở đó, các tỉnh phân bổ dự toán cho cấp huyện. Các Bộ, ngành, địa phương sau đó phải thông báo cho Bộ Tài chính và cơ quan tài chính địa phương về dự toán chi tiết trước ngày 31 tháng 12. Như vậy, quy trình này cần kết thúc trước khi bắt đầu năm tài chính mới - vào thời điểm đó, dự toán ngân sách năm sau đã được giao chi tiết cho đơn vị sử dụng ngân sách ở tất cả các cấp. Nhìn chung, các mốc thời gian trong lịch biểu xây dựng dự toán ngân sách được các bên tuân thủ một cách khá nghiêm túc. Tuy nhiên, do các văn bản hướng dẫn thường ban hành chậm so với thời gian quy định và thời gian luân chuyển công văn kéo dài nên các Bộ, ngành, địa phương thường chỉ có khoảng dưới 5 tuần để lập dự toán ngân sách của mình. Thí dụ, Chỉ thị số 733 về việc xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách nhà nước năm 2008 được ban hành ngày 12/6/2007, tức là chậm 2 tuần so với lịch biểu; Thông tư của số 64/2007 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện Chỉ thị số 733 về lập dự toán ngân sách nhà nước năm 2008 được ban hành ngày 15/6/2007, tức là chậm 5 ngày so với lịch biểu.
Điểm số cho nội dung đánh giá: B

(ii) Xác định ưu tiên và cơ sở chính sách để hướng dẫn trong Thông tư ngân sách

116. Theo các tiêu chí PEFA, thông lệ tốt đòi hỏi Chính phủ phải quyết định về nội dung và cơ cấu tổng thể ở cấp chính sách, trước khi các đơn vị chi tiêu các cấp bắt tay vào lập dự toán

ngân sách của họ. Các quyết định này phải hình thành cơ sở để Bộ Tài chính/ Bộ KH&ĐT ban hành các mức trần ngân sách để mỗi Bộ hay mỗi địa phương bắt đầu công việc trong phạm vi đó. Hướng dẫn ngân sách nói chung và các giả định kinh tế vĩ mô được sử dụng nhằm xác định tổng mức chi tiêu, được Thủ tướng Chính phủ đưa ra từ đầu quy trình. Theo quy định của Chính phủ, Bộ Tài chính, qua tham khảo ý kiến Bộ KH&ĐT, có nhiệm vụ thông báo số kiểm tra thu - chi ngân sách cho các Bộ, cơ quan trung ương và các địa phương để làm cho các cơ quan, đơn vị này lập dự toán ngân sách. Tuy nhiên, số kiểm tra của Bộ Tài chính/ Bộ KH&ĐT chưa được thảo luận trong Chính phủ và do đó chưa được coi là trần ngân sách. Nếu công tác lập kế hoạch tài khóa trung hạn được thiết lập (xem PI-12 dưới đây), chi tiêu dự báo nhất quán với các đề xuất ngân sách cho năm tiếp theo năm ngân sách có thể coi là điểm khởi đầu cho công tác lập ngân sách tiếp theo. Còn với tình trạng hiện nay, các Bộ và các địa phương thường lập dự toán chi cao hơn số kiểm tra được thông báo. Trên cơ sở dự kiến khả năng thu (sau khi thảo luận với các bộ, địa phương), Bộ Tài chính/ Bộ KH&ĐT cùng với một số Bộ được giao quản lý chương trình mục tiêu quốc gia sẽ có trách nhiệm đưa ra những điều chỉnh cần thiết đối với các dự toán chi do các Bộ, địa phương đề xuất lên; trên cơ sở nội dung đó, Bộ Tài chính là cơ quan tổng hợp chung dự toán ngân sách để trình Chính phủ xem xét phê duyệt, trước khi trình Quốc hội.
Điểm số cho nội dung đánh giá: C

(iii) Ngân sách được cơ quan dân cử phê duyệt kịp thời

117. Tại mỗi năm trong ba năm gần đây, Quốc hội đã phê duyệt ngân sách vào trước ngày 15 tháng 11 hàng năm, qua đó, dành đủ thời gian cho các địa phương đưa ra quyết định cuối cùng về ngân sách của họ trên cơ sở có được thông tin đầy đủ về số thu của họ, và đủ thời gian cho các đơn vị chi tiêu các cấp xác định số phân bổ chi tiết trong phạm vi tổng mức dự toán được phê duyệt của họ, sau đó phải gửi lại dự kiến phân bổ này cho cơ quan tài chính thẩm định, phê duyệt. Quốc hội thông qua 02 Nghị quyết về dự toán, một về dự toán NSNN và một về phân bổ NSTW. Hai nghị quyết này thường được thông qua cách nhau khoảng 2-3 ngày. Thời gian Quốc hội quyết định các nghị quyết về dự toán trong giai đoạn 2008-2012 như sau:

Dự toán	Dự toán NSNN	Phân bổ NSTW
2008	NQ số 08/2007/QH12 ngày 12/11/2007	NQ số 09/2007/QH12 ngày 14/11/2007
2009	NQ số 21/2008/QH12 ngày 08/11/2008	NQ số 22/2008/QH12 ngày 10/11/2008
2010	NQ số 37/2009/QH12 ngày 11/11/2009	NQ số 38/2009/QH12 ngày 13/11/2009
2011	NQ số 52/2010/QH12 ngày 10/11/2010	NQ số 53/2010/QH12 ngày 15/11/2010
2012	NQ số 14/2011/QH13 ngày 10/11/2011	NQ số 16/2011/QH13 ngày 14/11/2011

Điểm số cho nội dung đánh giá: A

Các nỗ lực cải cách hiện hành: Trong tương lai, dự kiến cần nghiên cứu quy trình lập dự toán ngân sách trong đó quy định kéo dài thời gian xây dựng dự toán ngân sách, trên quan điểm nhằm tạo điều kiện cho các đơn vị dự toán ngân sách các cấp và các cơ quan của Quốc hội và UBND các cấp có thời gian để xây dựng, kiểm tra, thẩm định và phê chuẩn dự toán ngân sách.

PI-12: Có tầm nhìn trung hạn trong lập kế hoạch tài khóa, chính sách chi tiêu và lập ngân sách

118. Trên thực tế, các quyết định đầu tư và thay đổi chính sách lớn thường làm phát sinh nhu cầu chi ngân sách trong nhiều năm, do vậy phải được xem xét trong mối quan hệ với cân đối nguồn lực trong trung hạn. Chỉ số này xem xét các mối quan hệ giữa việc xây dựng dự toán ngân sách với việc lập các ưu tiên về cơ chế chính sách từ góc độ trung hạn. Cụ thể, nó đánh giá các tiêu chí (i) lập ngân sách trung hạn và phân bổ ngân sách theo lĩnh vực; (ii) phạm vi và tần suất phân tích nợ bền vững; (iii) chiến lược ngành và nhu cầu chi đầu tư và thường xuyên trong trung hạn; (iv) mối quan hệ giữa ngân sách đầu tư và dự toán chi trung hạn theo ngành.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
PI-12 Có tầm nhìn trung hạn trong lập kế hoạch tài khoá, chính sách chi tiêu và lập ngân sách	C	
(i) Dự báo ngân sách và phân bổ ngân sách trung hạn;	D	Không thực hiện dự báo trung hạn các chỉ tiêu tài khóa tổng thể trong bối cảnh hoạch định ngân sách năm cho từng năm kế tiếp.
(ii) Phạm vi và tần suất phân tích nợ bền vững;	A	Phân tích bền vững nợ được thực hiện hàng năm, với sự hỗ trợ của Quỹ Tiền tệ Quốc tế/Ngân hàng Thế giới.
(iii) Chiến lược ngành và nhu cầu chi đầu tư và thường xuyên trong trung hạn	C	Các văn bản chiến lược ngành để dự báo trung hạn ở một số ngành lớn (Y tế, Giáo dục, Nông nghiệp, và Giao thông) đã được xây dựng, nhưng chưa nhất quán với các dự báo tài khóa tổng thể.
(iv) Mối quan hệ giữa ngân sách đầu tư và dự toán chi trung hạn theo ngành	D	Ngân sách đầu tư và chi thường xuyên được lập theo các quy trình riêng biệt, và việc phối hợp để tính toán tác động chi thường xuyên trong tương lai nhằm vận hành và bảo trì các tài sản/cơ sở được hình thành do kết quả của các quyết định đầu tư cụ thể còn hạn chế.
Phương pháp chấm điểm M2		

(i) Dự báo ngân sách và phân bổ ngân sách trung hạn

119. Thông lệ tốt đòi hỏi phải dự báo một cách thực tế thu và chi của Chính phủ, có xét đến các xu hướng trong quá trình phát triển của nền kinh tế, để ngân sách chi tiết trong tương lai được lập trong phạm vi đó. Xuất phát từ một nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung, Việt Nam định kỳ xây dựng các kế hoạch 5 năm và chiến lược 10 năm phát triển kinh tế - xã hội tổng thể và các kế hoạch cũng như chiến lược phát triển ngành. Trong các kế hoạch và chiến lược này đều có phần dự kiến nhu cầu cũng như giải pháp huy động các nguồn lực. Tuy nhiên, chúng không thể được coi là các kế hoạch tài khoá trung hạn, vì không xác định ra lộ trình hàng năm một cách

chính xác nhằm đạt được các mục tiêu mong muốn. Trong giai đoạn 2007-2010, với sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới và Cơ quan Phát triển Quốc tế Anh quốc (DFID), Việt Nam đã thí điểm lập kế hoạch tài khoá và kế hoạch chi tiêu trung hạn với chu kỳ 3 năm cuốn chiếu cho một số Bộ lớn (Tài chính, Kế hoạch và Đầu tư, Y tế, Giáo dục - đào tạo, Nông nghiệp, Giao thông), cùng ba tỉnh, thành phố (Hà Nội, Bình Dương, Vĩnh Long). Tuy nhiên, kế hoạch chi tiêu trung hạn do các Bộ, địa phương lập chưa tuân thủ phạm vi hạn mức tài khóa tổng thể, và thường cao hơn một phần ba lần con số khả thi.

Điểm số cho nội dung đánh giá: D

(ii) Phạm vi và tần suất phân tích bền vững nợ

120. Thông lệ tốt đòi hỏi các nước phải quản lý các vấn đề của họ sao cho duy trì được tổng nợ công trong phạm vi mức độ nền kinh tế có thể đảm bảo. Cục Quản lý nợ và Tài chính đối ngoại thuộc Bộ Tài chính đã tham gia các đợt đánh giá bền vững nợ thường niên do Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF) thực hiện trong bối cảnh tham vấn theo Điều IV của IMF, và gần đây đã tham gia Đánh giá hiệu quả quản lý nợ của Ngân hàng Thế giới. Chính phủ đã đưa ra mục tiêu của mình nhằm giữ mức nợ nước ngoài (của cả khu vực tư nhân và bảo lãnh) dưới 50% GDP, duy trì chi phí trả nợ công hàng năm dưới 30% số thu, và duy trì chi phí trả nợ nước ngoài dưới 25% số thu từ xuất khẩu. Theo kết quả đánh giá gần đây, tổng nợ khu vực công đã lên tới 54,9% GDP vào cuối năm 2011, trong đó hai phần ba là nợ nước ngoài, chủ yếu theo các điều khoản ưu đãi. Nếu không có thêm các cú sốc từ bên ngoài, tỷ lệ này sẽ giảm dần hàng năm, xuống dưới 48% GDP vào năm 2015 (xem Đánh giá hiệu quả quản lý nợ của Ngân hàng Thế giới, tháng 10 năm 2011). Mô phỏng cho thấy với mức lãi suất và cơ cấu kỳ hạn đang có, thì mức dư nợ hiện tại được coi là bền vững, ngay cả khi gặp phải các diễn biến kinh tế bất lợi. (Nhu cầu thay đổi cách thức lập kế hoạch và quản lý nợ cho Việt Nam được thảo luận tại PI-17 dưới đây).

Điểm số cho nội dung đánh giá: A

(iii) Chiến lược ngành và nhu cầu chi đầu tư và thường xuyên trong trung hạn

121. Thông lệ tốt đòi hỏi các nước phải lập chiến lược phát triển ngành và/hoặc lĩnh vực khác nhau, với tác động tổng thể về chi tiêu nằm trong giới hạn nguồn lực tài khóa trung hạn. Như đã nêu trên, định kỳ các Bộ quản lý ngành có lập kế hoạch và chiến lược phát triển ngành, trong đó có đưa ra các nhu cầu về nguồn lực để đảm bảo thực hiện các mục tiêu phát triển ngành trong 5 hoặc 10 năm tới. Tuy nhiên, nhu cầu nguồn lực mà các Bộ quản lý ngành đặt ra trong các kế hoạch và chiến lược này thường cao hơn rất nhiều so với khả năng cân đối; Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư chưa có đề xuất cho trần chi tiêu ngân sách trung hạn cho các ngành. Hơn nữa, các kế hoạch, chiến lược phát triển ngành trước đây mới chủ yếu tập trung vào việc xác định nhu cầu chi đầu tư, mà chưa cân nhắc về tác động đến nhu cầu chi thường xuyên qua việc sử dụng và bảo trì các cơ sở vật chất mới hình thành. Trong khi tiến hành thí điểm lập kế hoạch chi tiêu trung hạn, các Bộ và các địa phương thí điểm đã lập dự báo tổng hợp cho cả chi thường xuyên và chi đầu tư, trong đó có cân nhắc đầy đủ đến hệ quả tới chi thường xuyên do khai thác và bảo trì các tài sản đầu tư mới hình thành. Tuy nhiên, như đã nêu trên, các kế hoạch này chưa xét đến khả năng đảm bảo về nguồn lực trong tương lai. Việt Nam đang dự kiến lập kế hoạch chi đầu tư trung hạn trong giai đoạn 2013-2015. Tầm quan trọng của việc lập kế hoạch trung hạn rõ ràng về đầu tư cho phù hợp với nguồn lực có thể đảm bảo lại được minh họa rõ hơn

qua các vấn đề phát sinh hiện nay về lịch thanh toán cho các dự án triển khai trong nhiều năm. Ngay cả khi các dự án đã được phê duyệt đầy đủ, các đơn vị chi tiêu liên quan không được đảm bảo về vốn trong năm thứ hai và các năm tiếp theo. Vấn đề này có thể được giải quyết, một mặt chỉ phê duyệt những khoản đầu tư mà nguồn vốn phù hợp với khả năng đảm bảo về vốn trong tương lai, mặt khác đảm bảo cam kết chi cho các dự án đã được phê duyệt cho các năm tiếp theo. Vấn đề này sẽ được thảo luận thêm tại PI-20 dưới đây.

Điểm số cho nội dung đánh giá: C

(iv) Sự gắn kết giữa ngân sách đầu tư và các dự báo chi tiêu trung hạn

122. Như đã nêu trên, đến nay, Luật Ngân sách nhà nước hiện hành chưa quy định việc xây dựng kế hoạch ngân sách trung hạn. Đây là một nguyên nhân dẫn đến tình trạng phân bổ vốn đầu tư còn phân tán, kéo dài. Bên cạnh đó, việc phân bổ dự toán chi đầu tư và chi thường xuyên đang được giao cho 2 cơ quan của Chính phủ là Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư (KH&ĐT) thực hiện. Vì vậy, việc gắn kết giữa bố trí vốn đầu tư và dự báo nhu cầu kinh phí thường xuyên cho hoạt động duy tu bảo dưỡng đối với các dự án đầu tư hoàn thành còn hạn chế, chưa đáp ứng yêu cầu.

Điểm số cho nội dung đánh giá: D

Các nỗ lực cải cách hiện hành:

Hiện đã có sự công nhận chung về nhu cầu cần xây dựng kế hoạch tài khoá và kế hoạch chi tiêu trung hạn nhằm đảm bảo các quyết định có tác động đến chi ngân sách nằm trong phạm vi hạn mức tài khóa đảm bảo khả năng cân đối. Hiện tại, dự thảo Luật Ngân sách nhà nước (sửa đổi), dự kiến sẽ trình Chính phủ vào cuối năm 2012, đã bổ sung quy định mới về lập kế hoạch ngân sách trung hạn.

Liên quan đến công tác quản lý nợ, Chiến lược nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia giai đoạn 2011-2020 đã được Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt ngày 27/7/2012, theo đó:

- Cơ cấu dư nợ nước ngoài trong tổng số dư nợ của Chính phủ giảm xuống dưới 50%; dư nợ vay ODA tối thiểu đạt khoảng 60% tổng dư nợ nước ngoài của Chính phủ vào năm 2020; thực hiện đầy đủ nghĩa vụ trả nợ, không để xảy ra tình trạng nợ quá hạn.
- Tổng nợ công (bao gồm nợ Chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh và nợ chính quyền địa phương) đến năm 2020 không quá 65% GDP, trong đó dư nợ Chính phủ không quá 55% GDP và nợ nước ngoài của quốc gia không quá 50% GDP. Sau năm 2020, tổng nợ công sẽ từng bước giảm dần xuống mức không quá 60% GDP, trong đó nợ Chính phủ không quá 50% GDP và nợ nước ngoài của quốc gia không quá 45% GDP.
- Nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ (không kể cho vay lại) so với tổng thu NSNN hàng năm không quá 25%, và nghĩa vụ trả nợ của nước ngoài của quốc gia hàng năm dưới 25% giá trị xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ.

C (II). KHẢ NĂNG TIÊN LIỆU VÀ KIỂM SOÁT TRONG THỰC HIỆN NGÂN SÁCH

PI-13: Minh bạch về nghĩa vụ và trách nhiệm của người nộp thuế

123. Việc quy định nghĩa vụ và trách nhiệm của người nộp thuế một cách minh bạch, rõ ràng không chỉ tạo điều kiện hỗ trợ công tác hành thu của cơ quan thuế, mà còn giúp người nộp thuế tuân thủ nghĩa vụ nộp thuế một cách đầy đủ và tự giác. Chỉ số này đánh giá mức độ minh bạch của hệ thống thuế trên cơ sở tồn tại các quy định pháp luật minh bạch về nghĩa vụ và trách nhiệm của người nộp thuế, khả năng tiếp cận thông tin hệ thống pháp luật thuế của người nộp thuế và cơ chế xử lý khiếu nại của người nộp thuế theo đánh giá thuế của họ.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
PI-13 Minh bạch về nghĩa vụ và trách nhiệm của người nộp thuế	C+	
(i) Mức độ rõ ràng và toàn diện về nghĩa vụ thuế phải nộp	B	Quyền và nghĩa vụ của người nộp thuế nhìn chung đã được quy định rõ ràng trong các văn bản pháp lý, bao gồm: Luật Quản lý thuế và Luật về một số sắc thuế chủ yếu như Luật Thuế GTGT, Luật Thuế TNDN và Luật Thuế TNCN. Các sắc thuế đang tiếp tục được hoàn thiện với mục tiêu đơn giản, dễ hiểu, dễ thực hiện để người nộp thuế hiểu và thực hiện tốt nghĩa vụ thuế của mình. Tuy nhiên, cộng đồng doanh nghiệp mà đại diện là VCCI và các tư vấn thuế khẳng định vẫn còn tồn tại những vấn đề lớn trong vận hành chi tiết hệ thống. Ví dụ: trong xác định mức thuế GTGT áp dụng cho các hàng hóa cụ thể, và việc xác định xem khoản chi tiêu cụ thể nào được khấu trừ khi tính thuế TNDN. Do thiếu những hướng dẫn hoạt động đủ chi tiết, và thiếu sự giám sát tập trung các vấn đề như vậy, các cơ quan thuế khác nhau có thể đưa ra những diễn giải khác nhau trên cùng một vấn đề.
(ii) Khả năng người nộp thuế tiếp cận thông tin về nghĩa vụ thuế phải nộp và thủ tục hành chính	C	Hầu hết thông tin về nghĩa vụ và thủ tục thuế đều được công khai đầy đủ, toàn diện qua nhiều hình thức (website, ấn phẩm, tờ rơi, các phương tiện thông tin đại chúng). Ngành Thuế có các bộ phận tuyên truyền hỗ trợ người nộp thuế ở Tổng cục Thuế và các Cục Thuế địa phương nhằm tuyên truyền, hướng dẫn người nộp thuế thực hiện chính sách thuế, quy định về quản lý thuế. Thông tin về thuế hải quan hiện đã được công khai trực tuyến, nhưng các thủ tục thuế còn phức tạp và chưa thân thiện với người sử dụng. Đồng thời, việc phân cấp quản lý thuế và việc thông tin tích hợp chưa được tập trung một cách đầy đủ, đồng nghĩa với việc các cơ quan thuế

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
		vẫn có các cách diễn giải khác nhau.
(iii) Sự tồn tại và vận hành của cơ chế khiếu nại thuế	C	Hiện chưa có bất kỳ một hệ thống cơ quan độc lập xử lý các khiếu nại thuế, ngoài Tòa Hành chính. Theo quy định trước đây, trước khi có thể đưa khiếu nại ra Toà Hành chính, người nộp thuế trước hết phải khiếu nại đến cơ quan quản lý cấp trên của cơ quan Thuế, Hải quan có trách nhiệm, theo quy trình giải quyết khiếu nại tố cáo. Nếu vẫn chưa hài lòng về kết luận, họ có thể khiếu nại lên Tòa Hành chính. Việc khiếu nại trực tiếp lên Tòa Hành chính hiện nay đã được phép, được biết, cơ quan này là đã xử lý nhiều vụ việc khiếu nại về thuế. Tuy nhiên, VCCI và các tư vấn thuế cho rằng đa phần người nộp thuế không muốn khiếu nại lên Tòa án vì họ không tin tưởng vào tính độc lập và ngại sau này có thể sẽ gặp nhiều khó khăn hơn khi làm việc với cơ quan thuế trực tiếp quản lý họ.
Phương pháp chấm điểm M2		

(i) Mức độ rõ ràng và toàn diện về nghĩa vụ thuế phải nộp

124. Thông lệ tốt đòi hỏi các nghĩa vụ thuế phải được xác định càng đơn giản và rõ ràng càng tốt, và tất cả những người nộp thuế phải được đối xử công bằng, trong đó cơ quan thuế chỉ có quyền tự quyết tối thiểu trong việc xác định số phải thu. Sau hơn 2 thập kỷ cải cách, Việt Nam đã xây dựng được một hệ thống thuế khá hiện đại, với tổng thu từ thuế, phí (không bao gồm đóng góp bảo hiểm xã hội) đạt khoảng 26% GDP (tính gộp cho cả 4 cấp ngân sách và bao gồm cả nguồn thu từ dầu thô). Thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN) và thuế giá trị gia tăng (GTGT) là hai sắc thuế quan trọng nhất, đóng góp trên 50% số thu ngân sách. Thu từ dầu thô (gồm cả thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế tài nguyên) tăng mạnh đến năm 2008; sau đó, nguồn thu này có xu hướng giảm vì giá dầu thô đã ổn định và sản lượng bắt đầu đi xuống. Khái niệm thu nhập chịu thuế theo Luật thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN) có sự khác biệt đáng kể so với định nghĩa về lợi nhuận trong Chuẩn mực Báo cáo Tài chính Quốc tế (IFRS) liên quan đến những hạn chế về các khoản chi tiêu cụ thể được khấu trừ. Bên cạnh đó vẫn có các quy định về ưu đãi thuế cho một số ngành hoặc địa bàn cụ thể. Cho đến đầu năm 2012, thuế GTGT về nguyên tắc được áp cho tất cả người nộp thuế, không xét đến ngưỡng doanh số tối thiểu.

125. Nhìn chung hệ thống quy định và thủ tục về thuế là toàn diện và rõ ràng cho hầu hết các sắc thuế chính. Cùng với việc triển khai cơ chế tự kê khai tự nộp thuế (TKTN) và thực hiện Luật Quản lý thuế, các sắc thuế chủ yếu như GTGT, TNDN, TTĐB, TNCN đã được quy định cụ thể và rõ ràng trong Luật, Nghị định và Thông tư. Các văn bản pháp lý này đã quy định rõ ràng về quyền và nghĩa vụ của người nộp thuế cũng như trách nhiệm của cán bộ thuế, cơ quan thuế trong công tác hành thu. Tuy nhiên, Việt Nam đang trong quá trình cải cách và chuyển đổi mạnh mẽ nên các sắc thuế đang tiếp tục được hoàn thiện nhằm đạt lợi ích rõ ràng hơn, minh bạch hơn; các quy định về hành thu cũng dần được cải cách đơn giản, dễ hiểu, dễ thực hiện, đồng thời cung cấp miễn phí các tài liệu hướng dẫn tính thuế, khai thuế, nộp thuế để người nộp thuế hiểu và tuân thủ tốt nghĩa vụ thuế của mình. Nhu cầu cần tiếp tục làm rõ việc xác định

nghĩa vụ thuế trong tất cả các trường hợp được minh họa qua sự khác biệt về góc nhìn giữa Cơ quan Thuế, người nộp thuế, và tư vấn thuế của họ. Ở góc độ của những người tư vấn thuế và những người nộp thuế, rõ ràng vẫn còn rất nhiều điểm mập mờ, ví dụ như, định nghĩa về ranh giới khác nhau giữa các mức thuế GTGT, định nghĩa chính xác về chi phí được khấu trừ khi tính thuế TNDN, đó là những điểm các cơ quan thuế khác nhau có thể đưa ra cách diễn giải khác nhau đối với quy định chung. Hiện chưa có sự giám sát tập trung về những quyết định đưa ra như thế, và cũng chưa có cơ sở dữ liệu tập trung để tham khảo.

126. Cơ chế tự khai tự nộp được áp dụng từ năm 2007 khiến cho người nộp thuế phải chịu trách nhiệm tự tính, tự khai và tự nộp nghĩa vụ thuế của mình, qua đó tự chịu trách nhiệm về việc tuân thủ pháp luật thuế. Tất cả các sắc thuế chính hiện nay như thuế GTGT, thuế TNDN, thuế TTĐB, thuế TNCN,... đều áp dụng cơ chế tự khai tự nộp. Như đã nêu trên, những quy định chưa rõ ràng có thể gây ra vấn đề trong cơ chế này, ngay cả khi doanh nghiệp duy trì sổ sách kế toán tốt., Trong trường hợp các hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh không có đăng ký kinh doanh, đăng ký thuế, không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ chế độ kế toán, hoá đơn, chứng từ, cơ quan thuế sẽ áp dụng phương pháp ấn định thuế. Để xác định được số thuế khoán, cơ quan thuế phải căn cứ vào dữ liệu kê khai của người nộp thuế, cơ sở dữ liệu của cơ quan thuế, phối hợp với hội đồng tư vấn thuế xã, phường kiểm tra xác định tính đúng đắn, trung thực của hồ sơ khai thuế, tổ chức điều tra xác định lại doanh thu, thu nhập khi có nghi vấn về tính chính xác của tờ khai ban đầu về doanh số và giá bán. Để đảm bảo việc xác định thuế được công bằng, trước khi thông báo số thuế phải nộp của từng hộ, cá nhân, cơ quan thuế phải công khai dự kiến doanh thu, số thuế phải nộp của từng hộ, cá nhân nộp thuế theo phương pháp khoán để lấy ý kiến các hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh hoặc khai thác tài nguyên; sau đó tham khảo ý kiến hội đồng tư vấn thuế xã, phường để xác định và thông báo cho hộ, cá nhân nộp thuế biết và thực hiện. Vì chưa có hướng dẫn áp dụng các căn cứ hoàn toàn nhất quán, các cơ quan thuế tại các tỉnh khác nhau thực thi hiệu lực thuế theo các cách diễn giải khác nhau. Tuy nhiên, tỷ trọng số thuế thu được từ các hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh phải chịu thuế ấn định chỉ chiếm dưới 2% so với tổng thu ngân sách nhà nước thực thu bởi Cơ quan Thuế.
Điểm số cho nội dung đánh giá: B

(ii) Khả năng người nộp thuế tiếp cận thông tin về nghĩa vụ thuế phải nộp và thủ tục hành chính

127. Thông lệ tốt đòi hỏi người nộp thuế phải được tiếp cận thông tin một cách dễ dàng về tất cả các nội dung liên quan đến nghĩa vụ thuế và thủ tục hành chính, và các thủ tục đó cũng phải càng thân thiện càng tốt. Theo các cơ chế hiện hành, ngành Thuế và ngành Hải quan Việt Nam đã công khai đầy đủ, toàn diện các văn bản về thuế, bao gồm Luật, Nghị định, Thông tư và các văn bản hướng dẫn về thuế của tất cả các sắc thuế, các thủ tục hành chính về thuế. Hiện nay, Tổng cục Thuế và các Cục thuế địa phương đã vận hành bộ phận tuyên truyền hỗ trợ, tư vấn, giải thích các vướng mắc của người nộp thuế. Tuy nhiên, như đã nêu tại (i) ở trên, đối với các sắc thuế nội địa, người nộp thuế còn gặp khó khăn trong việc tiếp cận thông tin về nghĩa vụ thuế của họ, do cơ sở dữ liệu còn bị phân tán tại các văn phòng địa phương, và hiện chưa có bộ máy ở trung ương để tập trung thông tin lại với nhau. Ngay cả với Hải quan, VCCI đã đưa ra dẫn chứng về việc các cơ quan Hải quan khác nhau đưa ra các quyết định khác nhau về mức thuế quan áp cho các loại hàng hóa cụ thể, trong các trường hợp thuế quan quy định chưa rõ ràng.

Tính đến cuối năm 2012, ngành Thuế đã triển khai dự án khai thuế điện tử ở 50 Cục Thuế tỉnh với gần 173.000 doanh nghiệp tham gia. Các doanh nghiệp tham gia kê khai thuế điện tử sẽ được cơ quan thuế cấp cho một tài khoản, với mã số thuế (TIN), để có thể gửi tờ khai hoặc khai thuế online trên mạng, tra cứu thông tin về số thuế đã khai với cơ quan thuế và nhận thông báo từ cơ quan thuế qua mạng internet. Với Hải quan, đã triển khai thủ tục hải quan điện tử tại 21/34 cục Hải quan, chiếm 84,8% tờ khai. Dự kiến 2012 sẽ triển khai hải quan điện tử tại tất cả các tỉnh và thành phố, do đó người nộp thuế có mã số thuế có thể truy cập vào cơ sở dữ liệu tập trung để kiểm tra. Nếu có thắc mắc người nộp thuế có thể liên hệ với Chi cục Hải quan để giải quyết. Mới đây, Hải quan đã đưa vào áp dụng hệ thống E-payment cho phép người nộp thuế thanh toán qua ngân hàng, qua đó giúp doanh nghiệp rút ngắn thời gian làm thủ tục và các chi phí đi lại, đồng thời nâng cao tính an toàn, đẩy nhanh tiến độ thông quan hàng hoá.

128. Nhìn chung, mặc dù đã có những nỗ lực cải cách theo hướng đơn giản hoá, giảm thời gian thực hiện nghĩa vụ cho người nộp thuế, nhưng Việt Nam vẫn cần cải thiện hơn nữa các quy định và thủ tục về thuế và hải quan, đồng thời qua đó giúp cải thiện môi trường kinh doanh. Các cuộc khảo sát môi trường kinh doanh gần đây đều cho thấy, môi trường thuế hiện nay gây ảnh hưởng bất lợi nghiêm trọng đến thứ hạng chung của quốc gia: trong Bảng xếp hạng môi trường kinh doanh của Ngân hàng Thế giới năm 2013, Việt Nam xếp thứ hạng 138[3] trên 185 quốc gia về thuế (đây một bước cải thiện đáng ghi nhận so với thứ hạng 151/183 vào năm 2012), trong khi về tổng thể môi trường kinh doanh xếp thứ 99.
Điểm số cho nội dung đánh giá là: C

(iii) Sự tồn tại và vận hành của cơ chế khiếu nại thuế

129. Thông lệ tốt nhất đòi hỏi phải có một cơ quan phân xử đặc biệt, độc lập với cơ quan thuế để giải quyết các khiếu nại về thuế (điều này không ngoại trừ việc sau đó khiếu nại lên một tòa án cấp cao hơn). Theo quy định của Luật Tố tụng hành chính năm 2010 và Luật Khiếu nại năm 2011, người nộp thuế có thể lựa chọn và khởi kiện thẳng ra Toà án, không phải qua thủ tục khiếu nại lần đầu tới cơ quan chịu trách nhiệm về quyết định hành chính. Quy định này tạo điều kiện thuận lợi hơn cho người dân trong khi trong khi thực hiện quyền khiếu kiện của mình. Tổng cục Thuế ghi nhận trong giai đoạn 2007-2009 có khoảng 14.500 đơn thư khiếu nại, trong đó khoảng 13.500 đơn thư thuộc thẩm quyền của cơ quan Thuế và một phần năm được phân xử có lợi toàn phần hoặc một phần cho người nộp thuế. Hải quan ghi nhận chỉ có 41 đơn thư khiếu nại trong giai đoạn 2007-2009, và có 28 đơn thư khiếu nại gửi lên Tòa Hành chính, trong đó 10 trên 17 vụ việc được phán quyết theo hướng có lợi cho người nộp thuế. Tuy nhiên, nhìn chung dường như người nộp thuế chưa thực sự tin cậy vào tính công bằng và hiệu quả của các cơ chế đó. VCCI và các tư vấn thuế cho rằng người nộp thuế nói chung không muốn khiếu tố ra Tòa, vì họ chưa thực sự tin vào tính độc lập của nó, và cũng vì lo ngại về việc Cơ quan Thuế địa phương sẽ gây khó dễ trong các dịp sau này qua việc quyết định về các vấn đề mà cá nhân cán bộ thuế được quyền phần nào tự quyết [Tổng cục Thuế và Hải quan không có thông tin về tỷ lệ nợ đọng thuế bị khiếu nại chính thức bởi người nộp thuế liên quan]. Điểm số cho nội dung đánh giá: C

[3] Nộp thuế ở đây bao gồm cả các thủ tục của cơ quan bảo hiểm xã hội (không thuộc trách nhiệm của cơ quan thuế - do sự khác biệt trong tổ chức thu nộp thuế và bảo hiểm xã hội của Việt Nam và các nước).

Các nỗ lực cải cách hiện hành:

- Để hỗ trợ việc xác định loại đối tượng chịu thuế GTGT trên cơ sở ngưỡng doanh thu, ngày 11/1/2012, Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư số 06/2012/TT-BTC hướng dẫn về thuế GTGT, trong đó tại Chương 25, Điều 4 có nêu: Hàng hoá, cá nhân kinh doanh có mức thu nhập bình quân tháng từ việc cung cấp hàng hóa và dịch vụ thấp hơn mức lương tối thiểu chung áp dụng đối với tổ chức, doanh nghiệp trong nước theo quy định của Chính phủ về mức lương tối thiểu vùng đối với người lao động làm việc ở công ty, doanh nghiệp... thuộc đối tượng không chịu thuế GTGT.
- Để cải thiện tính khách quan trong việc ấn định mức thuế khoán áp dụng cho các hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh không có đăng ký kinh doanh, đăng ký thuế, không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ chế độ kế toán, hoá đơn, chứng từ, ngày 28/2/2011 Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư 28/2011/TT-BTC. Thông tư này hướng dẫn về quản lý thuế, trong đó quy định việc xác định số thuế khoán phải nộp phải căn cứ và tài liệu kê khai của người nộp thuế về doanh thu, thu nhập,... Số liệu này cần được kiểm tra qua phối hợp với hội đồng tư vấn thuế được thành lập ở cấp xã, phường, để kiểm tra xác định tính đúng đắn, trung thực của hồ sơ kê khai thuế. Thông tin sẽ được thu thập để điều tra xác định lại doanh thu, thu nhập của những trường hợp có nghi vấn khai không đúng để ấn định doanh thu kinh doanh. Trước khi thông báo số thuế phải nộp của từng hộ, cá nhân, cơ quan thuế phải công khai dự kiến doanh thu, số thuế phải nộp của từng hộ gia đình, cá nhân nộp thuế theo phương pháp khoán để lấy ý kiến các hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh, sau đó tham khảo ý kiến hội đồng tư vấn thuế xã, phường. Sau khi thực hiện các bước trên, thông báo về số thuế phải nộp sẽ được gửi cho hộ, cá nhân nộp thuế biết và thực hiện.
- Đồng thời với việc tiếp tục hoàn chỉnh các văn bản hướng dẫn, Chính phủ dự kiến sẽ sửa đổi Luật Quản lý thuế để người nộp thuế có sự tin tưởng cao hơn về sự công bằng của hệ thống. Hiện tại, dự thảo của Đề án Luật sửa đổi này đang được thảo luận (tháng 3/2012) tại Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Chính phủ đã đặt ra mục tiêu là Việt Nam sẽ đứng vào hàng 5 quốc gia hiệu quả nhất tại Đông Nam Á vào năm 2015. Mục tiêu này sẽ được thực hiện bằng cách mở rộng người nộp thuế và tăng cường khai thác các hệ thống tin học. Các dịch vụ trực tuyến cũng sẽ được phát triển sao cho vào năm 2015, 75% người nộp thuế được tiếp cận thông tin nhanh về nghĩa vụ thuế, 60% doanh nghiệp có thể nộp hồ sơ khai thuế trực tuyến.
- Đề án phân loại người nộp thuế để giảm tần suất kê khai đối với các doanh nghiệp vừa và nhỏ đã được đưa vào Nghị quyết số 25/NQ-CP ngày 2/6/2010 và Nghị quyết số 68/NQ-CP ngày 27/12/2010 của Chính phủ về việc đơn giản hoá các thủ tục hành chính thuộc phạm vi chức năng quản lý của Bộ Tài chính. Theo đề xuất của Tổng cục Thuế, các doanh nghiệp trên toàn quốc có mức doanh thu bán hàng hoá và kinh doanh dịch vụ đến 20 tỷ đồng/năm và các hộ kinh doanh nộp thuế theo kê khai sẽ được thực hiện khai và nộp thuế GTGT hàng quý thay cho hàng tháng như trước đây. Đề xuất này sẽ được đưa vào dự thảo Luật sửa đổi bổ sung Luật quản lý thuế trình Quốc hội và dự kiến áp dụng triển khai từ 1/7/2013 khi Luật sửa đổi bổ sung Luật quản lý thuế có hiệu lực thi hành.

PI-14: Hiệu quả của các biện pháp đăng ký thuế và đánh giá thuế

130. Chỉ số này xem xét tính hiệu quả của hệ thống đăng ký thuế, mức độ đầy đủ của phạt đối với các trường hợp vi phạm, và mức độ hiệu quả của hệ thống kiểm tra, thanh tra thuế với mục đích là nhằm đánh giá hiệu quả hoạt động của cơ quan thuế trong việc thu thập thông tin về người nộp thuế, khả năng cưỡng chế tuân thủ nghĩa vụ thuế và việc duy trì các cơ chế hiệu quả về thanh tra và kiểm tra thuế.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
PI-14 Hiệu quả của các biện pháp đăng ký thuế và đánh giá thuế	C+	
(i) Kiểm soát hệ thống đăng ký thuế	B	Phần lớn người nộp thuế đã đăng ký đều có Mã số thuế (MST) riêng, được sử dụng để kê khai cho tất cả các loại thuế mà họ có nghĩa vụ phải nộp. Tuy nhiên, cá biệt một số các hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh (chiếm tỷ trọng dưới 5% tổng thu ngân sách nhà nước) vẫn chưa thực hiện đăng ký kinh doanh hoặc đăng ký thuế. Hệ thống đăng ký thuế của ngành Thuế đã được thực hiện tập trung tại Tổng cục Thuế và kết nối trực tiếp với các hệ thống thông tin trong ngành tài chính và với hệ thống Đăng ký kinh doanh. Tuy nhiên, hiện cơ quan thuế chưa có kết nối với cơ quan Bảo hiểm xã hội và một số cơ quan khác.
(ii) Hiệu quả xử phạt các hành vi không tuân thủ nghĩa vụ đăng ký và kê khai thuế	C	Mức phạt cho việc không đăng ký và không nộp thuế kịp thời nhìn chung chưa hiệu quả. Tuy nhiên mức phạt do khai báo thiếu có thể cao đến năm lần so với mức thuế nộp thiếu, và mức như thế được cơ quan Thuế cho rằng có tác dụng trong việc ngăn ngừa việc kê khai sai.
(iii) Có kế hoạch và giám sát các chương trình kiểm toán thuế và điều tra hành vi gian lận thuế	C	Mặc dù các cơ quan thuế được hướng dẫn năm 2007 về lựa chọn đối tượng để thanh tra và kiểm tra thuế trên cơ sở các yếu tố rủi ro, nhưng đến năm 2011 Tổng cục Thuế mới đưa ra một mô hình tập trung áp dụng cho đánh giá rủi ro, cùng với một ứng dụng tin học. Hiện nay Tổng cục Thuế đã có quyết định số 1519/QĐ-TCT ngày 08/10/2012 về việc sử dụng ứng dụng Phân tích thông tin rủi ro của người nộp thuế (TPR) lập kế hoạch thanh tra thuế.
Phương pháp chấm điểm M2		

(i) Có kiểm soát trong hệ thống đăng ký thuế

131. Thông lệ tốt yêu cầu về một hệ thống, trong đó toàn bộ người nộp thuế phải có mã số thuế (MST) riêng và cơ sở dữ liệu thuế phải được kết nối với các cơ sở dữ liệu liên quan khác, v.d. hệ thống dữ liệu đăng ký kinh doanh hoặc bảo hiểm xã hội. Mục tiêu của việc yêu cầu kết nối giữa các hệ thống này là nhằm chia sẻ thông tin, đảm bảo không bỏ sót các các đối tượng thuộc diện phải nộp thuế. Tại Việt Nam, phần lớn người nộp thuế đã đăng ký đều có một Mã số thuế (MST) riêng để kê khai nộp thuế cho tất cả các loại thuế mà đối tượng đó phải nộp. Nhóm đối tượng khó quản lý nhất là các hộ, cá nhân kinh doanh nhỏ. Tuy nhiên, trong những năm qua, cơ quan thuế đã cố gắng tuyên truyền, hướng dẫn, đôn đốc nhóm đối tượng nộp thuế này nhằm thực hiện đăng ký thuế và tình hình đã có những chuyển biến tích cực. Đến nay, hầu hết các hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh đã có mã số thuế, chỉ còn một số lượng nhất định về hộ chưa đăng ký thuế vì thuộc loại hộ nhỏ trong diện miễn, giảm thuế theo Luật Theo số liệu của ngành thuế, số thu thuế từ các hộ, cá nhân doanh doanh hiện rất nhỏ, chỉ chiếm không quá 1,3% tổng thu NSNN. Hệ thống đăng ký thuế của ngành Thuế đã được thực hiện tập trung tại Tổng cục Thuế và kết nối trực tiếp với các hệ thống thông tin trong ngành tài chính và với hệ thống Đăng ký kinh doanh của Bộ KH&ĐT. Hệ thống thông tin này chưa kết nối đầy đủ với hệ thống cơ sở dữ liệu của cơ quan bảo hiểm xã hội và một số Bộ, ngành khác, do còn những hạn chế về mức độ tin học hoá của mỗi Bộ, ngành. Điểm số cho nội dung đánh giá: B

(ii) Hiệu quả xử phạt không tuân thủ nghĩa vụ đăng ký và khai thuế

132. Thông lệ tốt đòi hỏi chế tài xử phạt phải được xây dựng ở mức hợp lý để người nộp thuế có động lực đăng ký mã số thuế với cơ quan thuế, và khai báo đầy đủ và nộp đúng hạn các nghĩa vụ thuế của mình. Thực tế hiện nay, Luật Quản lý thuế và các văn bản hướng dẫn thi hành đã quy định cụ thể về chế tài xử phạt đối với các hành vi không tuân thủ và được áp dụng thống nhất trên toàn quốc (Thông tư số 61/2007/TT-BTC ngày 14/6/2007 của Bộ Tài chính về việc hướng dẫn thực hiện xử lý vi phạm pháp luật về thuế). Tuy nhiên, mức độ hiệu quả của các cơ chế này còn hạn chế do mức phạt còn thấp, thiếu tính răn đe để khuyến khích người nộp thuế tuân thủ một cách tích cực. Cụ thể, theo quy định tại Thông tư số 61/2007/TT-BTC, thì mức xử phạt đối với hành vi vi phạm các thủ tục thuế từ 100.000 đồng đến 5.000.000 đồng là mức tương đối nhẹ đối với các doanh nghiệp có số nghĩa vụ thuế lớn. Đối với các trường hợp cố tình trốn thuế, như không khai thuế hoặc khai không đầy đủ, theo quy định của Thông tư số 61, mức phạt có phạm vi từ mức thấp nhất là 10% lên đến mức cao nhất là gấp 5 lần số thuế chưa nộp, kết hợp phạt chậm nộp tiền thuế là 0,05%/ngày tính trên số tiền thuế chậm nộp (tương đương hay 1,5%/tháng; 18%/năm). Mức phạt này được coi là hợp lý và có hiệu quả trong điều kiện thông thường. Tuy nhiên, khi mức lạm phát và lãi suất ngân hàng tăng cao (đã có những lúc trên 20%/năm), thì việc quy định mức phạt như trên sẽ mất dần có ý nghĩa răn đe các doanh nghiệp, bởi nộp phạt chậm nộp thuế còn rẻ hơn trả lãi vay ngân hàng.
Điểm số cho nội dung đánh giá: C

(iii) Có kế hoạch và giám sát các chương trình kiểm toán thuế và điều tra hành vi gian lận thuế

133. Thông lệ tốt đòi hỏi hoạt động thu thuế phải được hỗ trợ có hiệu quả từ cơ chế kiểm tra và thanh tra thuế nhằm ngăn chặn các hành vi trốn lậu thuế, và phát hiện, truy thu số thuế lẽ ra bị thất thu. Báo cáo nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới đã cho thấy ở Việt Nam, chỉ có một tỷ

lệ rất nhỏ cán bộ tham gia thanh tra, kiểm tra thuế, và việc lựa chọn người nộp thuế để thanh tra kiểm tra chưa dựa trên áp dụng nhất quán các yếu tố rủi ro, còn hệ thống công nghệ thông tin hỗ trợ thanh tra, kiểm tra thuế lúc đó còn chưa phù hợp. Những vấn đề này đang được giải quyết trong Chiến lược Cải cách Thuế 2011-2020 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt vào tháng 5/2011 (tại Quyết định số 732/2011/QĐ-TTg). Tổng cục Thuế cho biết năm 2007 họ đã hướng dẫn các cơ quan thuế về lựa chọn đối tượng để thanh tra và kiểm tra thuế trên cơ sở các yếu tố rủi ro, nhưng đến năm 2011 Tổng cục Thuế mới đưa ra một mô hình tập trung áp dụng cho đánh giá rủi ro. Mô hình mới được hỗ trợ bằng một ứng dụng tin học. Ngày 13/10/2011, Tổng cục Thuế đã ban hành Quyết định số 1391/QĐ-TCT triển khai thí điểm "ứng dụng hệ thống phân tích rủi ro phục vụ lập kế hoạch thanh tra thuế" (viết tắt là TPR) để lập kế hoạch thanh tra thuế năm 2012 tại 6 đơn vị (Thanh tra Tổng cục và 05 Cục thuế). Qua sơ kết thí điểm , nhìn chung các Cục thuế đều đánh giá ứng dụng đã lựa chọn đúng các doanh nghiệp có rủi ro để lập kế hoạch thanh tra. Thời gian lập kế hoạch thanh tra được rút ngắn so với phương pháp lập kế hoạch truyền thống, các doanh nghiệp được lựa chọn khách quan trên cơ sở đánh giá rủi ro. Hầu hết các doanh nghiệp đã được thanh tra đều phát sinh số truy thu, truy hoàn thuế; số truy thu (bao gồm cả truy hoàn thuế) mỗi năm tăng hơn so với cùng kỳ năm trước. Tổng cục Thuế đã gần đây đã ban hành Quyết định số 1519/QĐ-TCT ngày 08/10/2012 về việc sử dụng ứng dụng Phân tích thông tin rủi ro của người nộp thuế (TPR) lập kế hoạch thanh tra thuế.

134. Theo báo cáo công tác thanh tra, kiểm tra năm 2011, toàn ngành thuế đã thanh tra, kiểm tra tại 50.210 doanh nghiệp, bằng 158,3% so với con số năm 2010. Tổng số truy thu, truy hoàn và phạt qua thanh tra, kiểm tra 7.626 tỷ đồng (tương đương gần 2% tổng thu ngân sách năm 2011), bằng 139,6% so với số liệu tương ứng năm 2010; đồng thời giảm khấu trừ qua thanh tra, kiểm tra là 577,7 tỷ đồng, giảm lỗ qua thanh tra, kiểm tra là 10.842 tỷ đồng.

Điểm số cho nội dung đánh giá: C

Các nỗ lực cải cách hiện hành: Chiến lược Cải cách Thuế của Thủ tướng Chính phủ nhằm tăng cường chức năng thanh tra, kiểm tra thuế, đảm bảo có đủ hỗ trợ từ CNTT, và áp dụng một phương pháp quản lý tuân thủ chủ động. Điều đó tạo điều kiện áp dụng một Hệ thống Quản lý Thuế tích hợp, bao gồm cả thu bảo hiểm xã hội và y tế, vào năm 2018 (thời hạn mục tiêu ban đầu là 2015). Dự kiến là ít nhất 50% doanh nghiệp sẽ đăng ký trực tuyến và ít nhất 95% các bản khai thuế sẽ được xử lý bằng phần mềm ứng dụng tin học. Chiến lược này được hỗ trợ bởi Dự án Hiện đại hóa Quản lý Thuế (TAMP), với các hợp phần tập trung vào phát triển thể chế, hiện đại hóa tác nghiệp và phát triển CNTT. Như đã nêu trên, mục tiêu của Thủ tướng Chính phủ là quản lý thuế của Việt Nam đứng trong số năm quốc gia hàng đầu tại Đông Nam Á vào năm 2015.

PI-15: Hiệu quả thu thuế phải nộp

135. Thông lệ tốt đòi hỏi hệ thống hành thu được vận hành nhằm đảm bảo thu đúng, đủ, kịp thời số thuế đã kê khai hoặc ấn định, hạn chế thấp nhất số thuế chậm nộp. Trong điều hành ngân sách, vấn đề nợ đọng thuế lớn không chỉ ảnh hưởng đến đảm bảo nguồn chi ngân sách, mà còn làm giảm mức độ tin cậy vào quá trình hành thu thuế và việc đối xử công bằng giữa những người nộp thuế (cho dù họ tự giác nộp hay đòi hỏi phải áp dụng cưỡng chế thu). Tuy nhiên, trong số thuế nợ đọng, có một phần là các khoản thuế đã quá hạn nhưng người nộp thuế đang có khiếu nại. Như vậy, nỗ lực thu hồi thuế nợ đọng của ngành thuế phải tính đến cả xử lý các

khoản thuế đang có khiếu nại và có biện pháp cưỡng chế đối với các trường hợp người nộp thuế không tự nguyện nộp đúng quy định. Hiệu quả thu còn phụ thuộc vào việc chuyển kịp thời số tiền thu được sang Kho bạc Nhà nước (bao gồm cả việc đối chiếu thường xuyên giữa hai hệ thống này nhằm đảm bảo khớp dữ liệu) và việc đối chiếu thường xuyên của Cơ quan Thuế giữa số thuế phải nộp do người nộp thuế khai hoặc đánh giá, với số đã thu thực tế (nhằm cho phép xác định số nợ đọng thuế).

136. Trên tinh thần đó, chỉ số này đánh giá hiệu quả hoạt động của cơ quan thuế trong việc thu thuế cho ngân sách theo 3 tiêu chí: (i) Tỷ lệ phần trăm thu hồi nợ đọng thuế (bao gồm cả các khoản thuế đang có khiếu nại); (ii) thời hạn chuyển số thu từ cơ quan thuế cho Kho bạc; (iii) tần suất đối chiếu tài khoản trong nội bộ các Cơ quan Thuế và giữa Cơ quan Thuế với Kho bạc nhằm đảm bảo thống nhất dữ liệu về số thuế phải thu, số đã thu và số nợ đọng.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
PI-15 Hiệu quả thu thuế	C+	
(i) Tỷ lệ phần trăm thu thuế nợ đọng thuế (bao gồm cả các khoản thuế đang có khiếu nại)	C	Dữ liệu của Tổng cục Thuế cho thấy nợ đọng đã giảm từ 9,5% số thu năm 2008 xuống khoảng 7,9% năm 2011. Hải quan đưa ra mức nợ đọng hiện tại khoảng 2,25% số thu năm 2011. Hiện có những quy định pháp luật hạn chế về xóa nợ. Theo cơ quan thu tại Hà Nội, nợ đọng thuế không phải là vấn đề lớn vì cơ quan thu có thẩm quyền cưỡng chế tới mức đóng băng tài khoản ngân hàng, rút giấy phép kinh doanh, v.v. Nhưng Tổng cục Thuế công nhận rằng công tác xác định và quản lý nợ đọng của các cơ quan thuế địa phương vẫn cần phải cải thiện.
(ii) Thời hạn chuyển số thu từ cơ quan thuế cho Kho bạc	B	Toàn bộ số thu từ thuế được nộp trực tiếp vào các tài khoản Kho bạc vào ngày nhận được, ngoại trừ các số nhỏ lẻ thu được tại các vùng sâu nơi chưa có ngân hàng, tại đó có các cơ chế đảm bảo tiền thu sẽ về Kho bạc trong vòng 5 ngày.
(iii) Tần suất đối chiếu tài khoản giữa hệ thống thuế và kho bạc nhằm đảm bảo khớp hệ thống dữ liệu về số liệu thuế phải thu, số đã thu và số nợ đọng.	A	Cán bộ thuế địa phương thực hiện việc đối chiếu chi tiết sổ sách của họ về số thu nhận được từ từng người nộp thuế với sổ sách của Kho bạc và số thu tiếp nhận. Sự khác biệt giữa số đánh giá (hầu hết là tự đánh giá) và số nộp được đối chiếu hàng tháng.
Phương pháp chấm điểm M1		

(i) Tỷ lệ phần trăm thu nợ đọng thuế (bao gồm cả các khoản đang bị khiếu nại)

137. Thông lệ tốt đòi hỏi số nợ đọng thuế ở mức tối thiểu - lý tưởng là phải dưới 2% số đã thu hàng năm), và trong mỗi năm phải thu đủ toàn bộ số dư nợ cuối năm trước đó. Dữ liệu của Tổng cục Thuế cho thấy nợ đọng vào cuối năm 2008 là 23.877 tỷ đồng; loại trừ số nợ thuế đã nộp vào

Ngân sách nhà nước nhưng đang chờ điều chỉnh, thì số nợ đọng là 22.707 tỷ đồng, tương đương với 9,5% số thu là 240.076 tỷ đồng (ngoại trừ thu từ dầu thô). Số liệu tương ứng của năm 2010 là 26.924 tỷ đồng nợ đọng; loại trừ số nợ thuế đã nộp vào Ngân sách nhà nước nhưng đang chờ điều chỉnh, thì số nợ đọng là 25.993 tỷ đồng, tương đương với 6,9% số thu là 377.030 tỷ đồng. Số liệu năm 2011 là 35.160 tỷ đồng nợ đọng; loại trừ nợ tiền thuế đã nộp vào Ngân sách nhà nước nhưng đang chờ điều chỉnh, thì số nợ đọng là 34.017 tỷ đồng, tương đương với 7,9% số thu là 431.066 tỷ đồng. Hải quan đưa ra mức nợ đọng năm 2011 bằng khoảng 2,25% số thu. Các số liệu này cho thấy có sự cải thiện trong quản lý nợ đọng, đặc biệt khi chỉ cho phép xóa nợ đọng thuế không thu được ở mức hạn chế. Theo cơ quan thuế Hà Nội, các cơ quan có thẩm quyền cưỡng chế - như đóng băng tài khoản ngân hàng, rút giấy phép kinh doanh, v.v. - đủ để ngăn ngừa nợ đọng thuế tăng lên đến mức nghiêm trọng. Nhưng Tổng cục Thuế cho biết công tác quản lý nợ đọng vẫn chưa thỏa đáng do không đủ cán bộ thực hiện nhiệm vụ này.

Trong điều kiện nợ đọng còn cao (trên 2% tổng số thu hàng năm), điểm C đòi hỏi trên 60% số dư nợ đầu năm phải thu được trong năm. Hiện chưa có dữ liệu phản ánh chính xác xem Việt Nam đã vượt qua ngưỡng này hay chưa, nhưng do thực tế là nợ đọng không tăng theo tỷ lệ với số thu và do Cơ quan Thuế thấy thỏa mãn về khả năng cưỡng chế thu, nên ngưỡng này được coi là đã đảm bảo. Do vậy, điểm số đánh giá cho nội dung này là C, phản ánh số nợ đọng còn khá lớn, và yêu cầu cần cải thiện thêm về công tác quản lý.

(ii) Thời hạn chuyển số thu từ cơ quan thuế cho Kho bạc

138. Thông lệ tốt đòi hỏi toàn bộ số thu từ thuế phải được nộp vào Kho bạc với mức độ chậm trễ tối thiểu, tốt nhất là nộp ngay trong ngày cơ quan thuế nhận được. Tại Việt Nam, toàn bộ số thu được nộp trực tiếp vào Kho bạc Nhà nước hoặc vào các tài khoản của Kho bạc tại các ngân hàng, trong đó phần lớn được nộp vào ngày nhận được hoặc vào ngày tiếp theo sau đó. Một vài số thu nhỏ lẻ nộp tại vùng sâu hoặc địa bàn đi lại khó khăn sẽ phải mất vài ngày mới được chuyển đến Kho bạc. Cần lưu ý rằng luồng tiền thu được sẽ được đưa vào các tài khoản ngân hàng ở cấp tỉnh và cấp huyện; mặc dù Kho bạc Trung ương được thông báo hàng ngày về số tiền thu được vào các tài khoản đó, nhưng Kho bạc Trung ương chưa tổng hợp được theo một hệ thống Tài khoản Kho bạc Duy nhất (TSA).

Điểm số cho nội dung đánh giá: B

(iii) Tính thường xuyên đối chiếu tài khoản giữa hệ thống thuế và kho bạc nhằm đảm bảo khớp hệ thống dữ liệu về số liệu thuế phải thu, số đã thu, số nợ đọng và số nộp vào Kho bạc.

139. Thông lệ tốt đòi hỏi phải đối chiếu thường xuyên và thường kỳ giữa sổ sách của cơ quan thuế về số tiền nộp vào Kho bạc, và sổ sách về tài khoản Kho bạc tại ngân hàng; đồng thời, cơ quan thuế cũng cần đối chiếu thường xuyên sổ sách của mình về số thuế kê khai đến hạn nộp với số thuế mà người nộp thuế đã thực nộp. Thực tế đã có sự đối chiếu hàng ngày và hàng tháng dữ liệu của Cơ quan Thuế về số thuế người nộp thuế đã khai nộp với dữ liệu của Kho bạc về số thuế thực nhận. (Điều này được khẳng định qua thảo luận với cơ quan thuế Hà Nội). Bất kỳ sự khác biệt nào trong các khoản mục sẽ được treo lại đến khi các cơ quan thuế có khả năng cung cấp thêm thông tin cần thiết. Việc đối chiếu giữa số thuế tự kê khai đến kỳ hạn phải nộp và số thuế thực nhận, để từ đó xác định số nợ đọng, được thực hiện hàng tháng.
Điểm số cho nội dung đánh giá: A

Các nỗ lực cải cách hiện hành: Trong quá trình xây dựng Hệ thống Quản lý thuế tích hợp, ngành Thuế dự kiến sẽ xây dựng một hệ thống kế toán thuế thống nhất nhằm nắm bắt các nghĩa vụ thuế của từng người nộp thuế trên cơ sở dồn tích. Mục tiêu là nhằm giảm dư nợ đọng thuế cuối mỗi năm ở mức dưới 5% số thực thu trong năm, và đảm bảo trong năm phải thu được hết 80% số nợ đọng từ cuối trước.

PI-16: Khả năng tiên liệu và đảm bảo ngân quỹ cho các cam kết chi tiêu

140. Việc điều hành ngân sách sẽ hiệu quả hơn nếu dòng tiền được dự báo và giám sát chính xác hơn, đơn vị dự toán chi có thể tin tưởng về khả năng ngân quỹ đủ để đáp ứng các cam kết chi đã được phê duyệt của mình ít nhất trong 6 tháng tới, và trong năm tránh được việc trung ương áp đặt những thay đổi phân bổ ngân sách đối với các đơn vị dự toán chi.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
PI-16 Khả năng tiên liệu và đảm bảo ngân quỹ cho các cam kết chi tiêu	B+	
(i) Mức độ dự báo và giám sát dòng tiền	B	Kế hoạch điều hòa dòng vốn tổng thể hàng quý được Kho bạc trung ương xây dựng, dựa trên kinh nghiệm, thông tin dữ liệu lịch sử và thông tin từ các đơn vị chi tiêu. Tất cả các tài khoản Kho bạc ở trung ương và ở các tỉnh, huyện đều được giám sát và dự báo ít nhất trên cơ sở hàng quý, để đảm bảo đủ ngân quỹ đáp ứng các khoản thanh toán đột xuất.
(ii) Độ tin cậy và khoảng thời gian thông tin định kỳ trong năm cho các Bộ ban ngành về mức trần cho các cam kết chi	A	Số dư tồn ngân theo chỉ tiêu định mức được nắm giữ tại từng tài khoản Kho bạc, cùng với dự toán thấp số thu, bên cạnh khả năng Kho bạc Trung ương có thể huy động tiền mặt bất kỳ lúc nào khi cần, cho phép Bộ Tài chính đảm bảo với các đơn vị chi tiêu các cấp về ngân quỹ sẵn có để đáp ứng nhu cầu chi tiêu được phê duyệt của họ trong năm.
(iii) Tần suất và độ minh bạch trong điều chỉnh phân bổ ngân sách được quyết định ở cấp trên cấp đơn vị chi tiêu	A	Điều chỉnh lớn trong năm đối với ngân sách đã phê duyệt phải do Chính phủ đề xuất và trình Quốc hội phê duyệt (Điều 43, Nghị định số 60/2003 hướng dẫn thực hiện Luật Ngân sách Nhà nước). Trong tình huống cấp bách hoặc đối với các khoản điều chỉnh nhỏ, Ủy ban Thường vụ Quốc hội có thể quyết định. Gần đây chưa có vụ việc nào về cắt giảm đáng kể đối với ngân sách đã phê duyệt mà chưa được thảo luận đầy đủ với Quốc hội trong quá trình thực hiện ngân sách.
Phương pháp chấm điểm M1		

(i) Mức độ dự báo và giám sát dòng tiền

141. Thông lệ tốt đòi hỏi dự báo dòng tiền phải được thực hiện hàng năm, trong đó chi tiết dòng tiền theo quý hoặc tháng, và những dự báo này phải được cập nhật thường xuyên trên cơ sở dòng tiền ra - vào thực tế. Theo quy định hiện hành tại Quyết định số 333/2002 về quản lý điều hoà vốn trong hệ thống KBNN, kế hoạch chuyển vốn được xây dựng hàng quý, trong đó công tác điều hành vốn dựa trên chỉ tiêu định mức về tồn ngân quỹ. Các kế hoạch này có cân nhắc đến thông tin về nhu cầu tiền mặt tại từng đơn vị Kho bạc. Dự báo và giám sát dòng tiền của từng tài khoản Kho bạc ở cấp trung ương, cấp tỉnh và cấp huyện, nhằm chuẩn bị các biện pháp đảm bảo ngân quỹ để đáp ứng các khoản thanh toán ngoại lệ bất kỳ theo yêu cầu. Tuy nhiên công tác lập kế hoạch vốn tập trung hiện chủ yếu dựa công thức tính toán kết hợp với kinh nghiệm và thông tin dữ liệu lịch sử, thay vì tổng hợp thông tin chi tiết từ các đơn vị chi tiêu và các cơ quan Kho bạc địa phương. Nghị định mới về quản lý ngân quỹ hiện đang được xây dựng, và có khả năng sẽ tạo điều kiện cho công tác dự báo và giám sát dòng tiền tổng thể hiệu quả hơn. Trong điều kiện ít nhất có dự báo dòng tiền hàng quý tại từng tài khoản, điểm số cho nội dung đánh giá này là: B.

(ii) Độ tin cậy và khoảng thời gian thông tin định kỳ trong năm cho các đơn vị dự toán chi về mức trần cho các cam kết chi

142. Thông lệ tốt đòi hỏi các đơn vị dự toán chi phải có khả năng đưa ra cam kết chi cho ít nhất 6 tháng tới với sự tin tưởng là Kho bạc sẽ đáp ứng đủ ngân quỹ cho các cam kết này khi đến hạn thanh toán. Sự kết hợp giữa số dư ngân quỹ tối thiểu theo chỉ tiêu định mức tại từng tài khoản Kho bạc (nghĩa là đủ ngân quỹ đáp ứng tới hai tuần chi tiêu), với thực tế là số thực hiện thu ngân sách thường cao hơn dự toán gốc, cũng như khả năng Kho bạc có thể huy động ngân quỹ nếu cần thiết trên các thị trường tài chính trong nước, cho phép Bộ Tài chính đảm bảo với các đơn vị chi tiêu về khả năng đáp ứng ngân quỹ cho các nhu cầu thanh toán theo dự toán ngân sách đã được phê duyệt. Do vậy, hiện không có chuyện các đơn vị dự toán chi bị khống chế bởi hạn mức chi theo tháng hoặc theo quý. Điểm số cho nội dung đánh giá: A.

(iii) Tần suất và độ minh bạch trong điều chỉnh phân bổ ngân sách thông báo cho các cơ quan chi tiêu

143. Thông lệ tốt đòi hỏi phải tránh tình trạng khi kế hoạch chi đã được phê duyệt của đơn vị bị phá vỡ do những điều chỉnh bị áp đặt từ trung ương trong năm tài chính; trong trường hợp những điều chỉnh đó là không thể tránh khỏi, thì việc điều chỉnh phải được thực hiện một cách minh bạch. Điều 43, Nghị định số 60/2003 quy định đối với việc điều chỉnh ngân sách đã được phê duyệt phải được Chính phủ trình lên Quốc hội phê duyệt. Các Bộ chi tiêu cho biết không có trường hợp nào Bộ Tài chính chủ động phân bổ lại vốn trong năm nếu chưa chi hết sang các mục đích khác. Trong thực tiễn của Việt Nam, các điều chỉnh thu, chi theo dự toán là rất ít khi xảy ra. Nếu thu ngân sách lớn hơn dự toán, Luật cho phép số tăng thu đó được sử dụng nhằm giảm bội chi năm hiện hành, tăng chi đầu tư phát triển, tăng chi trả nợ, bổ sung quỹ dự trữ tài chính, tăng dự phòng ngân sách; quyết định phân bổ cụ thể số tăng thu hàng năm được Chính phủ trình UBTVQH (ở các địa phương, UBND trình Thường trực HĐND) xem xét, quyết định. Nếu số thu thấp hơn so với dự toán, Quốc hội sẽ quyết định giữa việc tăng bội chi và cắt giảm chi đã được duyệt cho các đơn vị (tuy nhiên trong thực tế Việt Nam dự báo thu thận trọng, trường hợp này khó xảy ra). Trong các trường hợp cấp bách liên quan đến quốc phòng hoặc an

ninh Quốc gia, hoặc trường hợp điều chỉnh nhỏ, Ủy ban Thường vụ Quốc hội sẽ phê duyệt và sau đó báo cáo tại phiên họp toàn thể lần tới của Quốc hội. Vào tháng 2/2011, Chính phủ - trong một tình huống cá biệt - áp đặt mức cắt giảm 10% đối với chi thường xuyên ngoài lương nhằm thực hiện các biện pháp giảm lạm phát; mức cắt giảm này được thảo luận đầy đủ tại Ủy ban Thường vụ Quốc hội và sau đó tại phiên họp toàn thể của Quốc hội. Chi tiêu kết chuyển từ năm trước sang (khoảng 30% ngân sách năm 2009) hầu hết đã được phân bổ theo các chính sách đã được Quốc hội phê duyệt trước đó, và báo cáo cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội vào tháng Ba. Như đã lưu ý tại PI-2 ở trên, số liệu phân bổ theo lĩnh vực đối với phần chi tiêu này hiện chưa có. Điểm số cho nội dung đánh giá: A

Các nỗ lực cải cách hiện hành: Hiện nay Kho bạc đang xây dựng Nghị định về quản lý ngân quỹ, trong đó có nội dung về dự báo dòng tiền. Dự kiến sau khi Nghị định quản lý ngân quỹ ban hành, KBNN sẽ tiếp tục hoàn thiện quy trình dự báo dòng tiền của mình, trên cơ sở cải thiện tính chính xác và kịp thời trong việc thu thập, xác định nhu cầu chi trả thanh toán và khả năng thu, có khả năng sẽ tạo điều kiện công tác dự báo và giám sát dòng tiền tổng thể hiệu quả hơn.

PI-17: Ghi chép và quản lý tồn dư ngân quỹ, nợ và bảo lãnh

144. Chỉ số này xem xét liệu Chính phủ có thông tin đầy đủ và chính xác về toàn bộ nợ của Chính phủ (bao gồm cả nợ được Chính phủ bảo lãnh) hay không, các số dư tồn ngân của Chính phủ có được tổng hợp đầy đủ hay không và liệu công tác ký kết vay nợ và phát hành bảo lãnh nợ có được thống nhất kiểm soát bởi một cơ quan có thẩm quyền của Chính phủ ở trung ương hay không.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
PI-17 Ghi chép và quản lý tồn dư ngân quỹ, nợ và bảo lãnh	B	
(i) Chất lượng dữ liệu nợ và báo cáo	C	Ghi chép về dữ liệu nợ nước ngoài, bao gồm cả nợ Chính phủ bảo lãnh, được thực hiện với độ trễ lên tới 3 tháng sau khi nhận được thông báo giải ngân, và được đối chiếu thường xuyên. Thông tin về phát hành nợ trong nước được cập nhật đầy đủ, và Bộ Tài chính có thông tin đầy đủ về nợ của các tỉnh (cập nhật định kỳ theo năm). Các báo cáo tổng hợp về tình hình vay nợ được trình Chính phủ hàng quý và báo cáo Quốc hội 6 tháng 1 lần. Công tác đối chiếu giữa dữ liệu của Bộ Tài chính và dữ liệu ngân hàng tương ứng chỉ được thực hiện hàng năm.
(ii) Mức độ tổng hợp số dư tồn ngân của chính phủ	B	Kho bạc được thông báo hàng ngày về hầu hết số dư tồn ngân của Chính phủ trên toàn quốc, nhưng số dư của các quỹ ngoài ngân sách và một số số dư phát sinh qua thu phí dịch vụ nằm ngoài hệ thống Kho bạc. Việc duy trì số dư tồn ngân đáng kể tại mỗi cơ quan Kho bạc có nghĩa là công tác quản lý ngân quỹ chưa tối ưu.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
(iii) Hệ thống hợp đồng vay và phát hành bảo lãnh	B	Việc ký kết và bảo lãnh vay nước ngoài là trách nhiệm của Cục Quản lý nợ và Tài chính đối ngoại (Cục QLN và TCĐN) thuộc Bộ Tài chính. Mãi đến năm 2011 mới có quy chế bảo lãnh vay trong nước, mặc dù trong thực tế Bộ Tài chính đã quản lý các khoản bảo lãnh đó một cách không chính thức, qua áp dụng thủ tục đã được thiết lập cho vay nợ nước ngoài. Đến nay, công tác quản lý nợ đã được lên kế hoạch theo Chương trình Quản lý nợ trung hạn 2009-2012, nhưng chỉ hạn chế ở nợ nước ngoài. Chiến lược mới lập đến năm 2020 bao trùm cả nợ trong nước và nước ngoài, và Cục QLN và TCĐN hiện đã được giao trách nhiệm điều phối chính sách quản lý nợ một cách tổng thể. Chiến lược này được trình bày theo các mức nợ tương quan với GDP, nhưng không gắn kết trực tiếp với các chỉ tiêu tài khóa.
Phương pháp chấm điểm M2		

(i) Chất lượng báo cáo và ghi chép dữ liệu nợ

145. Thông lệ tốt nhất đòi hỏi phải công khai đầy đủ thông tin về toàn bộ nợ của Chính phủ nói chung (bao gồm cả nợ được Chính phủ bảo lãnh), với độ chính xác được đảm bảo qua việc đối chiếu hàng tháng giữa các nguồn dữ liệu. Tại Việt Nam, nợ nước ngoài được quản lý tại Cục Quản lý nợ và Tài chính đối ngoại thuộc Bộ Tài chính, là nơi theo dõi việc rút vốn, trả nợ gốc và lãi. Số liệu có thể bị trễ đến 3 tháng do chờ nhận thông báo giải ngân từ các nhà tài trợ. Số dư nợ nước ngoài của Chính phủ hiện tương đương khoảng một phần ba GDP. Hiện nay Cục QLN và TCĐN xuất bản Bản tin nợ nước ngoài 6 tháng 1 lần, hàng quý cập nhật và đối chiếu số nợ nước ngoài và gửi các tổ chức quốc tế. Vay trong nước được thực hiện dưới hình thức phát hành trái phiếu Kho bạc, tín phiếu Kho bạc, vay ngân hàng và vay Quỹ Bảo hiểm xã hội. Tổng vay trong nước chiếm gần 20% GDP. Thông tin về phát hành nợ trong nước được cập nhật đầy đủ, và Bộ Tài chính kiểm soát hiệu quả vay nợ của các địa phương (cập nhật định kỳ theo năm). Cục QLN và TCĐN hiện đã được trao trách nhiệm chung về điều phối chính sách quản lý nợ, bao gồm cả nợ trong nước cũng như nợ nước ngoài. Một báo cáo tổng hợp về tình hình vay nợ hiện được trình Chính phủ hàng quý và báo cáo Quốc hội 6 tháng 1 lần. Hiện công việc đang được tiến hành nhằm tích hợp số liệu nợ trong nước và nợ nước ngoài vào Hệ thống Phân tích tài chính và quản lý nợ của UNCTAD (Hệ thống DMFAS) dự kiến sẽ tăng cường tính chính xác và kịp thời của các báo cáo tổng hợp về nợ công. Thông tư số 53/2011 ngày 27/4/2011 yêu cầu công bố thông tin tổng hợp lần đầu tiên vào tháng 12/2011 về toàn bộ nợ và nợ Chính phủ bảo lãnh, qua đó tổng dư nợ trong nước và nước ngoài cũng được công khai ra công chúng. Việc công khai đầy đủ chi tiết về nợ trong nước và nước ngoài sẽ được thực hiện sau khi hoàn tất triển khai DMFAS (dự kiến vào tháng 06/2012). Mặc dù việc báo cáo được thực hiện hàng quý, công tác đối chiếu dữ liệu đầy đủ giữa Bộ Tài chính và các ngân hàng chủ nợ chỉ được thực hiện một lần một năm, do vậy điểm hiện tại cho nội dung đánh giá này là: C

(ii) Mức độ tổng hợp số dư tồn ngân của Chính phủ

146. Thông lệ tốt đòi hỏi số dư ngân quỹ của Chính phủ phải được tổng hợp vào một Tài khoản Kho bạc duy nhất (TSA), để giảm tối đa nhu cầu vay (vì chi phí vay nợ thường luôn cao hơn nhiều so với lợi ích đem lại qua đầu tư ngắn hạn số tồn ngân). Kho bạc Trung ương có đầy đủ thẩm quyền đối với các cơ quan Kho bạc cấp tỉnh và cấp huyện, và có đầy đủ thông tin hàng ngày về số dư tồn ngân nằm tại các tài khoản ngân hàng của từng cơ quan Kho bạc, và có thể điều chuyển tiền từ tài khoản này sang tài khoản khác nếu cần thiết. Tuy nhiên, các tồn ngân của các quỹ ngoài ngân sách và tồn ngân phát sinh qua thu phí dịch vụ nằm ngoài hệ thống Kho bạc. Chính sách hiện nay của Chính phủ vẫn là đảm bảo một số dư mục tiêu tại từng cơ quan Kho bạc nhằm đảm bảo đáp ứng các nghĩa vụ phát sinh. Thông lệ nắm giữ số dư tồn ngân ở mức lớn tại từng cơ quan Kho bạc địa phương chắc chắn sẽ dẫn đến mức nợ gộp của Chính phủ sẽ cao hơn so với mức lẽ ra đạt được nếu thanh toán tập trung qua Tài khoản Kho bạc duy nhất (TSA), và điều đó có nghĩa là công tác quản lý ngân quỹ chưa đạt hiệu suất cao. Điểm số cho nội dung đánh giá, phản ánh việc nắm giữ một lượng lớn tồn ngân thuộc kiểm soát của Chính phủ ngoài hệ thống Kho bạc: B

(iii) Hệ thống hợp đồng vay và phát hành bảo lãnh

147. Thông lệ tốt nhất đòi hỏi có một cơ quan Chính phủ duy nhất chịu trách nhiệm phê duyệt việc ký kết tất cả các hợp đồng vay nợ cũng như phát hành bảo lãnh, và chính sách vay nợ sẽ được thực hiện trong khuôn khổ các hạn mức về dư nợ được xác định một cách minh bạch, nhất quán với các mục tiêu tài khóa của chính phủ. Cục Quản lý nợ và Tài chính đối ngoại (Cục QLN và TCĐN) thuộc Bộ Tài chính là nơi quản lý ký kết hợp đồng vay nước ngoài (bao gồm cả các khoản vay cho DNNN được Chính phủ bảo lãnh) theo Chương trình quản lý nợ nước ngoài trung hạn giai đoạn 2009-2012. Theo đó, mục tiêu về tổng dư nợ nước ngoài (bao gồm cả nợ của khu vực tư nhân) được đặt ra là dưới 50% GDP (số liệu này là khoảng 41% vào cuối năm 2011). Chương trình quản lý nợ này cũng đặt mục tiêu duy trì nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của Chính phủ dưới 12% tổng thu ngân sách hàng năm, tổng nghĩa vụ trả nợ nước ngoài quốc gia dưới 25% kim ngạch xuất khẩu. Vụ Ngân sách nhà nước thuộc Bộ Tài chính kiểm soát việc vay nợ của các địa phương. Cục QLN&TCĐN chịu trách nhiệm phát hành thư bảo lãnh của Chính phủ đối với các khoản vay trong nước và vay nước ngoài của các đối tượng được xét cấp bảo lãnh Chính phủ theo quy định tại Luật Quản lý nợ công. Luật quản lý nợ công 2009 đã chính thức giao Bộ Tài chính thống nhất quản lý nợ công (bao gồm bảo lãnh nợ trong nước). Đến năm 2011, với sự ra đời của Nghị định số 15/2011/NĐ-CP, Việt Nam mới có căn cứ pháp lý cụ thể để quản lý tất cả các khoản vay được Chính phủ bảo lãnh. Cục QLN và TCĐN gần đây đã được trao trách nhiệm điều phối tổng thể công tác quản lý nợ, gồm cả nợ trong nước và nước ngoài. Việc thực hiện cấp bảo lãnh nước ngoài của Chính phủ được thực hiện dựa trên hạn mức bảo lãnh của Chính phủ hàng năm do Bộ Tài chính xây dựng, có xét đến hạn mức vay thương mại của Chính phủ, tuân thủ theo các quy định của quy chế này. Chính phủ đã thông qua Chiến lược Quản lý nợ 2010-2020, với mục tiêu tăng tỷ lệ nợ trong nước trên tổng dư nợ của Chính phủ từ mức khoảng 40% lên tới 60% vào cuối thập kỷ này. Chiến lược này được trình bày theo các mức nợ so với GDP, nhưng chưa được lồng ghép vào công tác lập kế hoạch tài khóa trung hạn của Chính phủ. Điểm số cho nội dung đánh giá này là: B.

Các nỗ lực cải cách hiện hành: Ứng dụng Hệ thống phân tích tài chính và quản lý nợ (DMFAS) của UNCTAD đến nay vẫn chỉ dùng cho nợ nước ngoài. Dữ liệu về nợ trong nước hiện đang được nhập vào DMFAS nhằm công bố lần đầu tiên vào tháng 12/2011 báo cáo đầy đủ về toàn bộ nợ của Chính phủ. Chiến lược nợ dài hạn của Chính phủ là lệ thuộc nhiều hơn vào

vay trong nước, trong điều kiện thu nhập theo đầu người của Việt Nam tăng lên, quốc gia sẽ dần dần không đủ điều kiện vay mượn theo các điều khoản ưu đãi từ các Tổ chức Tài chính Quốc tế. Đồng thời chính sách quản lý ngân quỹ của Chính phủ hiện đang được cân nhắc, và một trong những khả năng thay đổi là áp dụng Tài khoản Kho bạc thống nhất (TSA) và đưa vào đó những khoản tồn ngân thuộc kiểm soát của Chính phủ hiện nằm ngoài hệ thống Kho bạc (xem thêm PI-16 ở trên). Hiện nay, KBNN đang triển khai chương trình cải cách quản lý ngân quỹ cũng như thành lập hệ thống tài khoản TSA, Kho bạc dự kiến sẽ trình Chính phủ ban hành dự thảo Nghị định về quản lý ngân quỹ vào tháng 4/2013, làm cơ sở để triển khai hệ thống thanh toán điện tử liên ngân hàng và điện tử song phương tập trung (dự kiến năm 2013 sẽ hoàn thành 2 hệ thống thanh toán này). Sau khi hoàn thành, việc quản lý ngân quỹ của KBNN sẽ hướng tới an toàn và hiệu quả; đồng thời, giảm thiểu số dư ngân quỹ của KBNN tại Ngân hàng. Điều quan trọng là phải đảm bảo sự gắn kết chặt chẽ giữa chiến lược quản lý nợ và ngân quỹ.

PI-18: Hiệu quả kiểm soát lương biên chế

148. Việc kiểm soát hiệu quả chi tiêu lương rất quan trọng, vì chi lương có thể chiếm tới hơn hai phần ba tổng chi thường xuyên. Chỉ số này đánh giá công tác kiểm soát chi lương trên cơ sở xem xét bốn khía cạnh: mức độ tích hợp của sổ sách lương và nhân sự; mức độ kịp thời trong thay đổi về hồ sơ nhân sự và lương; kiểm soát nội bộ thay đổi về hồ sơ nhân sự và lương; có tồn tại kiểm toán lương nhằm xác định những điểm yếu trong kiểm soát và/hoặc nhân sự không.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
PI-18 Hiệu quả kiểm soát lương biên chế	B	
(i) Mức độ gắn kết và đối chiếu giữa hồ sơ nhân sự và dữ liệu lương	B	Công tác quản lý nhân sự và lương được phi tập trung hóa khá cao tại Việt Nam, trong đó mỗi Bộ và mỗi địa phương tự chịu trách nhiệm về hồ sơ nhân sự và quản lý lương. Phần lớn các cơ quan chưa có kết nối tự động giữa các cơ sở dữ liệu quản lý nhân sự và lương, trong đó những thay đổi về lương (do bổ nhiệm, thăng tiến) được cán bộ phụ trách lương nhập liệu thủ công theo hướng dẫn của các phòng nhân sự trên cơ sở chứng từ đầy đủ.
(ii) Mức độ cập nhật kịp thời những thay đổi về dữ liệu nhân sự và lương	B	Ngân sách lương tổng thể được cố định theo các kỳ 3 tháng, trong đó các bảng lương được cập nhật đầy đủ hàng quý. Trong thời gian quá độ, có thể có chậm trễ trong cập nhật bảng lương, dẫn đến việc phải điều chỉnh để truy lĩnh lương cho các cá nhân ở mức độ hạn chế.
(iii) Kiểm soát nội bộ những thay đổi trong hồ sơ nhân sự và bảng lương	B	Hiện có sự giám sát rất chặt của cấp quản lý về thay đổi hồ sơ nhân sự, có thể dẫn đến thay đổi về lương và phụ cấp cho các cá nhân.
(iv) Tồn tại kiểm toán lương để xác định những yếu kém trong	B	Thanh tra Bộ Tài chính và các Bộ chuyên ngành thực hiện thanh tra thường xuyên về nhân sự trên toàn quốc, qua đó kiểm tra và đối chiếu giữa hồ sơ nhân sự và bảng

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
kiểm soát		lương. Ngoài ra, Kiểm toán Nhà nước (KTNN) trong công tác kiểm toán của mình, có chọn mẫu lương của một số cá nhân tại mỗi Bộ hoặc ở các đơn vị cấp dưới trong quá trình kiểm tra kiểm toán hàng năm, bao gồm cả kiểm tra chéo với hồ sơ nhân sự, nhằm xác nhận độ chính xác về lương được trả cũng như sự nhất quán của bảng lương với hồ sơ nhân sự.
Phương pháp chấm điểm M1		

149. Mặc dù việc quản lý nhân sự và chi lương phải tuân thủ theo các quy định chung của Chính phủ, nhưng việc chi lương và quản lý nhân sự thực tế được giao cho từng đơn vị dự toán chi.

(i) Sự gắn kết giữa hồ sơ nhân sự và nghiệp vụ lương

150. Thông lệ tốt nhất đòi hỏi sự kết nối chặt chẽ dữ liệu hồ sơ lương và nhân sự theo đó, khi có bất kỳ quyết định của cơ quan có thẩm quyền dẫn đến sự thay đổi hồ sơ nhân sự (ví dụ, bổ nhiệm chức vụ mới cho nhân viên) sẽ tự động dẫn đến sự thay đổi về tiền lương của người đó. Tại một số nước, công tác kiểm soát chi và ghi chép hồ sơ lương và nhân sự được tập trung hóa ở mức cao, vì vậy chỉ cần một hệ thống để quản lý toàn bộ hoặc hầu hết nhân sự làm việc cho Chính phủ. Tại Việt Nam, mỗi Bộ hoặc mỗi địa phương tự chịu trách nhiệm quản lý hồ sơ nhân sự và quản lý lương của đơn vị mình, theo mức phân bổ tổng thể từ Bộ Nội vụ (là nơi kiểm soát số biên chế hành chính và ngạch bậc) và Bộ Tài chính (là nơi kiểm soát nguồn chi lương). Các quy định này yêu cầu các cấp quản lý giám sát chặt chẽ những thay đổi về hồ sơ nhân sự, trong đó phản ánh tình hình bổ nhiệm, thăng tiến, v.v. Tuy nhiên, hiện chưa có kết nối tự động giữa hệ thống dữ liệu hồ sơ nhân sự và bảng lương, vì vậy không có đối chiếu và kiểm tra tự động giữa nhân sự và tiền lương. Tuy nhiên, chưa có bằng chứng cụ thể nào về sự thiếu nhất quán trong quản lý hồ sơ nhân sự và lương, ngoài ra có ý kiến cho rằng công tác đối chiếu thủ công giữa hồ sơ nhân sự và lương được thực hiện thường xuyên.

Điểm cho nội dung đánh giá: B

(ii) Mức độ cập nhật kịp thời cơ sở dữ liệu nhân sự và lương

151. Thông lệ tốt đòi hỏi tránh việc thường xuyên phải điều chỉnh nhằm truy lĩnh lương cho các cá nhân vì điều đó có thể dễ dàng dẫn đến sai sót. Ở Việt Nam, mặc dù bảng lương được Bộ phận Kế hoạch tài chính cập nhật hàng tháng căn cứ diễn biến hồ sơ nhân sự do Bộ phận Tổ chức chuyển đến, nhưng việc điều chỉnh nhân sự và tiền lương được Bộ phận Tổ chức thực hiện theo quý, nên có những trường hợp sẽ dẫn đến việc điều chỉnh và truy lĩnh cho kỳ trước, nhưng với số lượng ở mức tương đối hạn chế. Bộ Tài chính đánh giá rằng mỗi năm có 40 trường hợp phải điều chỉnh như vậy với số nhân sự là 1.300 người tại trụ sở cơ quan Bộ.

Điểm cho nội dung đánh giá: B

(iii) Kiểm soát nội bộ đối với những thay đổi trong hồ sơ nhân sự và bảng lương

152. Thông lệ tốt yêu cầu cần có các biện pháp kiểm soát chặt chẽ từ cấp trên nhằm ngăn ngừa những thay đổi ngoài phạm vi thẩm quyền về hồ sơ nhân sự và lương, có thể dẫn đến tăng lương vô lý cho một số cá nhân. Ở Việt Nam, theo ý kiến của bộ phận quản lý nhân sự và kế hoạch tài chính của Bộ Tài chính - một trong những Bộ lớn nhất về số lượng nhân sự, thẩm quyền và cơ sở thay đổi hồ sơ nhân sự và bảng lương là rõ ràng (ví dụ, ở Bộ Tài chính là Nghị định số 24/2010 quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức và Nghị định số 118/2008 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài chính). Tại mỗi Bộ, cơ quan, đơn vị địa phương, bộ phận Tổ chức có nhiệm vụ điều chỉnh hồ sơ về nhân sự, bộ phận Kế hoạch tài chính phải chi trả lương theo điều chỉnh thang bảng lương theo quy định cụ thể rõ ràng. Bên cạnh đó, cơ chế công khai mức lương, tiền lương và phụ cấp của từng cá nhân trong một đơn vị tại mỗi tổ chức cũng làm giảm rủi ro là các cá nhân có thể bố trí trả lương tăng thêm một cách vô cớ, thậm chí còn tạo ra nhân sự khống để chiếm dụng các khoản lương đó.

Điểm cho nội dung đánh giá: B

(iv) Tác nghiệp hiệu quả kiểm toán lương

153. Theo PEFA, cần có một hệ thống chuyên thực hiện kiểm toán lương, qua đó kiểm tra sự có mặt của từng nhân sự và những tài liệu, giấy tờ có liên quan trong hồ sơ nhân sự (ví dụ, bằng cấp theo đúng chuyên môn như đã khai), cũng như mức độ chính xác trong tính toán mức lương cho nhân sự đó. Tại Bộ Tài chính cho biết, các Quy chế nội bộ cụ thể đã được ban hành cho phép thường xuyên kiểm tra, tự kiểm tra công tác tổ chức cán bộ; theo đó hàng năm Bộ Tài chính đã thành lập các đoàn kiểm tra tại các đơn vị, địa phương, trong đó tập trung vào việc tuyển dụng, sử dụng, quản lý cán bộ và thực hiện chính sách cán bộ bao gồm chính sách tiền lương. Ngoài ra, theo quy định của quy trình kiểm toán Kiểm toán nhà nước khi kiểm tra hoạt động của các Bộ và các địa phương vẫn luôn kiểm tra mẫu lương, bao gồm cả đánh giá về hồ sơ nhân sự cho các khoản chi lương cho các cá nhân. Tại từng đơn vị hành chính, lương của toàn bộ cán bộ nhân viên được công khai, chính vì vậy nếu có lương khống thì cũng bị phát hiện bởi những đồng nghiệp liên quan. Cuối cùng, hầu hết các Bộ và địa phương thường duy trì một bộ phận kiểm soát nội bộ, bao gồm cả kiểm soát về lương; mặc dù bộ phận như vậy không tồn tại ở cấp thấp, v.d. cấp đơn vị. Các cơ chế kiểm soát như trên có thể coi là đã thực hiện kiểm toán lương một phần.

Điểm số cho nội dung đánh giá: B

Các nỗ lực cải cách hiện hành: Một số đơn vị (như Tổng cục Thuế, Bộ Tài chính) đã xây dựng chương trình phần mềm về nhân sự và thanh toán tiền lương cho công chức, trong đó có sự kết nối giữa bộ phận nhân sự (biến động nhân sự) và bộ phân chi trả, thanh toán tiền lương, tiền công cho nhân sự. Mục tiêu là nhằm thực hiện các điều chỉnh một cách nhanh chóng hơn, tránh tình trạng phải điều chỉnh qua truy lĩnh, đồng thời đảm bảo tính chính xác trong tính toán. Về lâu dài, Chính phủ đang xem xét khả năng triển khai một mô-đun Nguồn nhân lực bên cạnh TABMIS trong Hệ thống Quản lý tài chính tích hợp của mình.

PI-19: Mức độ minh bạch, cạnh tranh và cơ chế khiếu nại trong mua sắm đấu thầu

154. Chỉ số này đánh giá mức độ tuân thủ pháp luật và quy định trong hệ thống mua sắm công: liệu có sự tôn trọng đầy đủ đối với tư duy thông thường là ủng hộ cạnh tranh mở trong việc trao thầu; liệu thông báo mời thầu và công bố trúng thầu có thực sự được công khai không; và liệu có cơ chế thỏa đáng để xử lý khiếu nại của các nhà thầu về việc trao các hợp đồng trúng thầu của các đơn vị dự toán chi hay không.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
PI-19 Mức độ cạnh tranh, hiệu quả sử dụng vốn và kiểm soát trong mua sắm đấu thầu	C+	
(i) Mức độ minh bạch, tổng thể và cạnh tranh trong khuôn khổ pháp lý và pháp quy	C	Ba trong số sáu mốc chuẩn về nội dung khuôn khổ pháp lý và pháp quy được đáp ứng đầy đủ, ba mốc chuẩn còn lại chỉ được thỏa mãn một phần.
(ii) Sử dụng các phương pháp cạnh tranh mở trong mua sắm đấu thầu	D	Luật cho khá nhiều trường hợp ngoại lệ về đấu thầu cạnh tranh (khoảng một phần ba số hợp đồng giá trị lớn được trao trực tiếp không phải cạnh tranh trong các năm 2009 và 2010). So với thông lệ quốc tế thì hạn mức áp dụng chỉ định thầu là cao hơn và có nhiều trường hợp được áp dụng chỉ định thầu ngoài hạn mức.
(iii) Khả năng công chúng được tiếp cận thông tin đầy đủ, kịp thời và đáng tin cậy về mua sắm đấu thầu	B	Các kế hoạch đấu thầu, thông báo mời thầu và công bố trúng thầu (đối với các hợp đồng có giá trị trên ngưỡng hai tỷ đồng, tương ứng khoảng 100.000 USD) được công bố trên Báo Đấu thầu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư và trên trang website của Bộ. Tuy nhiên, thông tin về kết quả khiếu nại trong mua sắm chưa được công khai.
(iv) Tồn tại một hệ thống khiếu nại hành chính độc lập trong mua sắm đấu thầu	B	Có một đơn vị chuyên trách được thành lập để xem xét các khiếu nại hợp lệ, đó là Hội đồng tư vấn. Hội đồng này có chủ tịch là đại diện cơ quan quản lý nhà nước về đấu thầu, các thành viên gồm đại diện của người có thẩm quyền và đại diện của hiệp hội nghề nghiệp có liên quan. Mặc dù cơ quan này đáp ứng các yêu cầu cơ bản về tính độc lập, nhưng lại thiếu thẩm quyền đình chỉ quy trình mua sắm.
Phương pháp chấm điểm M2		

(i) Mức độ minh bạch, tổng thể và cạnh tranh trong khuôn khổ pháp lý và pháp quy

155. PEFA xác định ra 6 tiêu chí chuẩn mực mà một khuôn khổ pháp lý về mua sắm công cần đạt được, và tốt nhất là là cả 6 tiêu chí đều được thỏa mãn.

1. Hệ thống khuôn khổ pháp lý về mua sắm cần được sắp xếp theo trật tự thứ bậc: Thoả mãn.

Trách nhiệm hoạch định và thi hành chính sách được xác định rõ ràng trong Luật và trên thực tế, thể hiện trong Luật Đấu thầu, Nghị định hướng dẫn triển khai (Nghị định số 85/2009) và hàng loạt các Thông tư hướng dẫn thực hiện).

2. Hệ thống khuôn khổ pháp lý về mua sắm cần được công khai miễn phí và dễ tiếp cận cho công chúng thông qua các phương tiện thích hợp: Thoả mãn.

Nội dung Luật và các văn bản khác về mua sắm, đấu thầu được công khai miễn phí cho công chúng nói chung thông qua hệ thống mạng của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (http://muasamcong.mpi.gov.vn/), các trang mạng văn bản pháp luật của Chính phủ, các Bộ, chính quyền các địa phương và thông qua hệ thống công báo được phát hành trong cả nước.

3. Hệ thống khuôn khổ pháp lý về mua sắm cần được áp dụng cho tất cả hoạt động mua sắm sử dụng nguồn lực của Chính phủ (ngoại trừ các DNNN): Thoả mãn.

Quy định pháp lý về mua sắm, đấu thầu áp dụng cho toàn bộ các khoản mua sắm được thực hiện từ nguồn kinh phí của Chính phủ, ngoài trừ trường hợp Chính phủ đóng góp dưới 30%.

4. Hệ thống khuôn khổ pháp lý về mua sắm cần xác định việc đấu thầu cạnh tranh là phương pháp mua sắm chính và xác định rõ những trường hợp trong đó các phương pháp mua sắm khác có thể được sử dụng và lý giải tại sao phải áp dụng các hình thức này: Chưa thoả mãn.

Mặc dù mua sắm cạnh tranh mở là phương thức mặc định, luật cho phép linh hoạt đáng kể trong áp dụng, và kết quả là cạnh tranh mở chỉ chiếm dưới 60% tổng giá trị mua sắm.

5. Hệ thống khuôn khổ pháp lý về mua sắm cần quy định về việc công chúng được tiếp cận tất cả các thông tin về mua sắm, gồm: kế hoạch mua sắm của Chính phủ, thông báo mời thầu, công bố trúng thầu và dữ liệu về việc giải quyết các khiếu nại về mua sắm: Chưa thoả mãn.
Mặc dù công chúng nói chung được tiếp cận các kế hoạch đấu thầu, thông báo mời thầu và công bố trúng thầu, nhưng kết quả giải quyết khiếu nại về các quyết định trong mua sắm đấu thầu còn chưa được công bố.

6. Hệ thống khuôn khổ pháp lý về mua sắm cần quy định một quy trình thẩm tra mua sắm độc lập về mặt hành chính để giải quyết các khiếu nại của những đối tượng tham gia dự thầu trước khi thực hiện ký hợp đồng thầu: Chưa thoả mãn.

Hiện hệ thống pháp lý đã quy định về quy trình thẩm tra mua sắm độc lập, nhưng quy trình này chưa đáp ứng toàn bộ các điều kiện chi tiết, như được nêu trong phần đánh giá ở mục (iv) dưới đây và cụ thể chưa có quy định về thẩm quyền đình hoãn trao hợp đồng thầu cho đến khi kết thúc quy trình thẩm tra. (Chưa thỏa mãn)

Vì chỉ có ba tiêu chí đầu tiên được thỏa mãn, nên điểm số cho nội dung đánh giá là C.

(ii) Sử dụng các phương pháp cạnh tranh mở trong mua sắm đấu thầu

156. PEFA xác định thông lệ tốt đòi hỏi đấu thầu cạnh tranh phải là phương pháp mặc định để trao hợp đồng thầu; các hợp đồng thầu cần được trao thông qua đấu thầu cạnh tranh bất cứ khi nào có thể, và tất cả các trường hợp ngoại lệ cần phải được biện minh đầy đủ theo luật. Tại Việt Nam, Luật Đấu thầu quy định hàng loạt các ngoại lệ để không áp dụng hình thức đấu thầu cạnh tranh. Về lý thuyết, hình thức chỉ định thầu chỉ nên áp dụng nếu chứng minh được là tốt hơn phương thức đấu thầu rộng rãi hoặc là cần thiết trong các trường hợp đặc biệt. Các điều kiện chỉ định thầu được Bộ Kế hoạch và Đầu tư (KH&ĐT) đánh giá là tương đồng với thông lệ quốc tế. Bộ Kế hoạch và Đầu tư chịu trách nhiệm đảm bảo rằng các điều kiện chỉ định thầu được đáp ứng đối với dự án và hợp đồng do Bộ này thẩm định, nhưng lại không có số liệu rõ ràng về tình hình chấp hành tại các dự án ngoài phạm vi quản lý của mình, khi trách nhiệm thuộc về chủ đầu tư. Khảo sát về mua sắm đấu thầu hàng năm của Bộ KH&ĐT trong năm 2010 đã công nhận hình thức chỉ định thầu (trao hợp đồng trực tiếp) được áp dụng cho nhiều trường hợp khi hoàn toàn có thể đấu thầu rộng rãi. Một cuộc khảo sát của VCCI trong các thành viên của mình cho thấy tình trạng chuyển sang hình thức chỉ định thầu một cách phi lý. Trách nhiệm xác định hình thức lựa chọn nhà thầu quy định trong kế hoạch đấu thầu thuộc về chủ đầu tư và cần có sự phê duyệt của người có thẩm quyền. Bảng 3.6 dưới đây thể hiện số lượng và giá trị hợp đồng được trao theo các phương thức mua sắm khác nhau năm 2009 và 2010. Hiện không có thông tin chắc chắn về mức độ cho phép chuyển từ hình thức đấu thầu cạnh tranh sang sử dụng hình thức mua sắm kém cạnh tranh khác theo các quy định hiện hành.
Điểm số cho nội dung đánh giá: D.

Bảng 3.6: Các phương thức mua sắm khác nhau được áp dụng trong năm 2009 và 2010

Hình thức trao thầu	2009		2010	
	Số lượng	**Giá trị (tỷ đồng)**	**Số lượng**	**Giá trị (tỷ đồng)**
Đấu thầu rộng rãi	12.538	171.091	13.959	185.533
Đấu thầu hạn chế	1.079	14.299	1.305	15.641
Trao hợp đồng trực tiếp	67.562	104.220	70.147	113.644
Chào hàng cạnh tranh	4.716	3.425	4.003	10.415
Khác	3.621	9.923	5.655	8.866
Tổng	**89.516**	**302.988**	**95.069**	**334.098**

(iii) Khả năng công chúng được tiếp cận thông tin đầy đủ, kịp thời và đáng tin cậy về mua sắm đấu thầu

157. Thông lệ tốt đòi hỏi phải minh bạch tối đa trong hoạt động mua sắm của khu vực công, được đo lường bằng mức độ công chúng được tiếp cận thông tin liên quan đến sự vận hành của hệ thống. Tại Việt Nam, công chúng nói chung được tiếp cận thông tin đầy đủ về các kế hoạch mua sắm đấu thầu, cơ hội dự thầu và thông tin về hợp đồng được trao trên ngưỡng 2 tỷ đồng (khoảng 100.000 USD), qua công bố tại Báo Đấu thầu hàng ngày của Bộ KH&ĐT và trang website về mua sắm đấu thầu khu vực công (www.muasamcong.mpi.gov.vn). Thông tin ở đây bao gồm cả các trường hợp chỉ định thầu, cũng như đấu thầu rộng rãi và hạn chế, do vậy đảm

bảo điều kiện có thông tin về trên 75% giá trị mua sắm. Hiện chưa có thông tin công khai về kết quả giải quyết các khiếu nại về các quyết định liên quan đến mua sắm đấu thầu.
Điểm số cho nội dung đánh giá: B

(iv) Tồn tại một hệ thống khiếu nại hành chính độc lập trong mua sắm đấu thầu

158. PEFA yêu cầu tồn tại một hệ thống khiếu nại độc lập về mua sắm, thỏa mãn toàn bộ cả bảy tiêu chí. Hai tiêu chí đầu tiên (i, ii) yêu cầu phải tồn tại một hệ thống thẩm tra độc lập về mặt hành chính, bao gồm các chuyên gia độc lập ngoài Chính phủ, không bao gồm các thành viên đã tham gia vào quy trình mua sắm hoặc trao hợp đồng. Ở Việt Nam, Hội đồng Tư vấn được thành lập theo Điều 73, Nghị định số 85/2009/NĐ-CP để cân nhắc về khiếu nại được coi là hợp lệ. Hội đồng này có chủ tịch là đại diện cơ quan quản lý nhà nước về đấu thầu, các thành viên gồm đại diện của người có thẩm quyền và đại diện của hiệp hội nghề nghiệp có liên quan. (iii) Mức phí (0,01% giá trị hợp đồng liên quan, bị hạn chế ở mức tối thiểu 100 US$) chưa đến mức làm bên khiếu nại phải nản lòng, (iv) các thủ tục được xác định rõ ràng. (vi) Hội đồng này làm việc theo một khung thời gian chặt chẽ, (vii) phán quyết của họ mang tính ràng buộc với tất cả các bên, với khả năng còn lại là khởi tố vụ việc lên tòa án. Tuy nhiên do (v) Hội đồng tư vấn không có thẩm quyền đình chỉ quy trình đấu thầu. Do đó, điểm số cho nội dung đánh giá này là: B. Tuy nhiên, ý kiến của VCCI cho rằng, bộ máy khiếu nại độc lập, và khả năng khiếu tố ra Tòa Hành chính, không có ý nghĩa nhiều trong thực tế, vì các nhà thầu đối với các hợp đồng khu vực công không muốn làm xấu đi quan hệ của họ bằng cách tranh cãi với các cơ quan có thẩm quyền trao thầu, và có thể vì họ còn chưa tin tưởng nhiều vào tính độc lập của Tòa án.

Các nỗ lực cải cách hiện hành: Dự kiến trong Luật đấu thầu mới quy định liên quan đến kiến nghị trong đấu thầu sẽ được xem xét sửa đổi cho phù hợp với thông lệ quốc tế tốt. Điều đó đòi hỏi phải thiết lập một cơ quan đánh giá độc lập thường trực có thẩm quyền đình chỉ quy trình đấu thầu khi đang xem xét các vụ việc.

PI-20: Hiệu quả kiểm soát nội bộ đối với chi tiêu ngoài lương

159. Chỉ số này nhằm bổ sung cho chỉ số PI-18 (kiểm soát đối với chi lương), và đánh giá về việc (i) liệu đã có các cơ chế hiệu quả nhằm ngăn ngừa các đơn vị dự toán chi đưa ra các cam kết chi vượt dự toán ngân sách được giao hay vượt hạn mức do Bộ Tài chính thông báo trong các tháng sắp tới; (ii) liệu đã có các biện pháp kiểm soát nội bộ khác mang tính toàn diện và hiệu quả về chi đầu tư, chi mua hàng hóa dịch vụ và chi thanh toán chuyển giao; và (iii) liệu các quy định về xử lý và ghi chép giao dịch có được tuân thủ chung hay chưa. Chỉ số PI-19 chỉ liên quan đến các cơ chế trao thầu khu vực công, các khía cạnh khác về quản lý hợp đồng được thảo luận liên quan đến nội dung đánh giá (i) và (ii) của Chỉ số này.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
PI-20 Hiệu quả kiểm soát nội bộ đối với chi tiêu ngoài lương	D+	
(i) Hiệu quả kiểm soát cam kết chi	D	Thông tư 113/2008 của Bộ Tài chính đã tạo cơ sở pháp lý áp dụng kiểm soát cam kết chi, nhưng thực tế những

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
		biện pháp kiểm soát đó chỉ có hiệu lực sau khi TABMIS đi vào vận hành đầy đủ trên toàn quốc (dự kiến việc triển khai kiểm soát cam kết chi đầy đủ được thực hiện từ năm ngân sách 2013). Sau khi cơ chế kiểm soát cam kết chi đi vào hoạt động, nó sẽ có vai trò quan trọng trong việc đảm bảo việc phân bổ ngân sách sẽ dành ưu tiên cho những cam kết chi trước đó.
(ii) Mức độ bao quát, phù hợp và hiểu biết về các quy định/thủ tục kiểm soát nội bộ khác	C	Hiện có các quy định chi tiết có hiệu lực về cơ chế quyết định chi tiêu theo các bước khác nhau, cho các loại hình thanh toán khác nhau. Các biện pháp kiểm soát tại đơn vị chi tiêu đến thời điểm này có vẻ được vận hành thỏa đáng, ở mức có thể ngăn chặn thanh toán ngoài thẩm quyền. Tuy nhiên, có một số vấn đề lớn về xác định số tiền thanh toán trong hợp đồng, khi cơ quan có thẩm quyền nhất định áp dụng định mức chi không còn phù hợp với các điều kiện thị trường, và khai thác các thủ tục hành chính để biện minh cho việc chậm trễ trong thanh toán. Tuy nhiên, Kho bạc cho biết có một số quy định về thủ tục tại các văn bản trước đó (ví dụ Thông tư số 79/2003) không còn phù hợp với những thay đổi trong môi trường hoạt động hiện nay.
(iii) Mức độ tuân thủ các quy định về xử lý và ghi chép giao dịch	A	Các quy định rõ ràng đã được đưa ra về xử lý và ghi chép thanh toán tại Kho bạc. Bằng chứng đưa ra cho thấy thanh toán được thực hiện theo đúng thẩm quyền tại đơn vị chi tiêu liên quan, và các thủ tục mua sắm được tuân thủ chính xác nếu phù hợp. Rất ít yêu cầu thanh toán bị Kho bạc từ chối. Dữ liệu được ghi chép tại hệ thống Kho bạc đảm bảo nhu cầu báo cáo tổng hợp về tình hình thực hiện ngân sách.
Phương pháp chấm điểm M1		

(i) Hiệu quả kiểm soát cam kết chi

160. Thông lệ tốt đòi hỏi phải duy trì kiểm soát riêng biệt về cam kết chi, nhằm đảm bảo các đơn vị chi tiêu không tham gia các cam kết chi ngoài ngân sách được giao của họ hoặc ngoài phạm vi ngân quỹ dự kiến trong giai đoạn các tháng sắp tới. Hệ thống của Việt Nam hiện đã ngăn ngừa được việc thanh toán ngoài phạm vi tổng mức dự toán dành cho đơn vị chi tiêu liên quan. Các đơn vị chi tiêu đăng ký nhu cầu giải ngân quý cho cơ quan Kho bạc. Yếu tố này, cùng với cơ chế duy trì dự trữ ngân quỹ tại mỗi cơ quan Kho bạc đến nay đã ngăn ngừa được tình trạng nợ đọng thanh toán chi tiêu liên quan đến các yêu cầu thanh toán được trình lên Kho bạc với đầy đủ chứng từ. Tuy nhiên Thông tư 113/2008 của Bộ Tài chính là cơ sở áp dụng kiểm soát cam kết chi sẽ chỉ có hiệu lực sau khi hệ thống TABMIS được vận hành đầy đủ trên toàn quốc. Hiện nay TABMIS đã được triển khai tại 63 tỉnh, thành phố trên toàn quốc. Dự kiến việc triển khai kiểm soát cam kết chi đầy đủ được thực hiện từ năm ngân sách 2013. Đến lúc đó, các cam kết chi sẽ được kiểm soát, theo đó đòi hỏi các đơn đặt hàng phải được đăng nhập vào hệ thống

vào thời điểm đặt hàng và hệ thống sẽ ngăn chặn việc thanh toán nếu việc đăng nhập đơn đặt hàng vào hệ thống chưa được thực hiện. Khi áp dụng kiểm soát cam kết chi, điều quan trọng là phải lồng ghép cơ chế đó vào kế hoạch chi tiêu trung hạn (MTEF), sao cho một khi đã chấp nhận cam kết chi cho một dự án kéo dài trên một năm trong tương lai, thì việc bố trí vốn cho dự án đó những năm sau theo đúng kế hoạch đã thông qua phải được ưu tiên trước. Điều này đòi hỏi phải có sự tuân thủ nghiêm của các bên, trong đó về phía Bộ KH&ĐT phải ưu tiên bố trí vốn, còn về phía các chủ đầu tư/đơn vị dự toán phải lập kế hoạch các khoản chi tiêu khác sao cho vẫn dành nguồn cho những cam kết chi mà họ đã đưa ra từ trước. Điểm số cho nội dung đánh giá: D

(ii) Mức độ bao quát, phù hợp và hiểu biết về các quy định/thủ tục kiểm soát nội bộ khác

161. Thông lệ tốt đòi hỏi tồn tại các quy định rõ ràng về các khía cạnh khác trong lập kế hoạch và kiểm soát tài chính nội bộ, ví dụ, hoạt động giám sát hiệu quả của cấp trên trong phạm vi các đơn vị chi tiêu. Việt Nam hiện đã có các thủ tục chi tiết quy định cho các loại hình quyết định chi tiêu khác nhau tại các đơn vị chi tiêu (cụ thể, tại Thông tư số 86/2011). Các yêu cầu về giám sát theo từng cấp và phân công nhiệm vụ tách biệt được thấy là thỏa đáng. Các biện pháp kiểm soát thanh toán chi đầu tư được quy định kèm theo Quyết định số 686/2009 của Kho bạc, và được vận hành thỏa đáng trên quan điểm của các đơn vị chi tiêu.

162. Như đã nêu trên, Chỉ số này cũng cần xem xét các khía cạnh khác trong mua sắm đấu thầu, ngoài chuyện trao thầu như đã bàn tại PI-19. Có bằng chứng cho thấy có những vấn đề lớn trong quản lý dự án, khi các dự án bị kéo dài thời hạn thanh toán, và số tiền thanh toán phần nào được xác định trên cơ sở các định mức chi không phản ánh đúng các điều kiện thị trường hoặc chưa xét đến yếu tố trượt giá. VCCI cho biết, họ có thông tin về tình trạng các công ty lớn phải chờ thanh toán các khoản lên đến 11.000 tỷ đồng do chưa giải quyết được một số điểm tranh chấp. Dường như một số đơn vị dự toán chi đưa ra những cam kết chi vượt dự toán, đã tận dụng sự chậm trễ về mặt hành chính để hợp lý hóa những khoản thanh toán thực tế hiện tại vào dự toán ngân sách trong một năm cụ thể. Một lý do nữa trong chậm trễ thanh toán là khoảng thời gian đầu năm dành cho việc phân bổ, trong đó các đơn vị dự toán cấp trên sau khi nhận dự toán chi đầu tư đã được Quốc hội (và Hội đồng nhân dân ở địa phương) phê duyệt phải phân bổ vốn cho các đơn vị cấp dưới và quy trình cứ tiếp tục cho đến khi vốn đầu tư được phân cho từng dự án. Nếu quy trình này chưa xong, thì không thể thực hiện thanh toán tiếp cho dự án liên quan. Những khó khăn do thu không đủ bù đắp chi phí và phải vay mượn thêm do hệ quả của việc chậm được thanh toán có thể đe dọa đến sự sống còn của các doanh nghiệp trong tương lai, đồng thời tạo động cơ để họ cắt giảm chất lượng công trình để cắt giảm chi phí, cũng như để bảo đảm chi phí phù hợp với dự toán của công trình chi theo ý của các đơn vị chủ đầu tư. Việc áp dụng các quy định liên quan đến thanh toán cho các hợp đồng xây dựng, công trình dân dụng có thể cần phải xem xét lại trong bối cảnh áp dụng kiểm soát chi mở rộng theo kỳ trung hạn. Điểm số cho nội dung đánh giá: C

(iii) Mức độ tuân thủ các quy định về xử lý và ghi chép giao dịch

163. Thông lệ tốt đòi hỏi các quy định về xử lý và ghi chép giao dịch phải được tuân thủ chặt chẽ, nhằm ngăn ngừa việc thanh toán ngoài thẩm quyền, và thông tin sử dụng làm cơ sở lập các báo cáo tài chính đảm bảo chính xác. Kho bạc xử lý và ghi chép các giao dịch thanh toán theo quy định kèm theo Quyết định số 120/2008/QĐ-BTC và Thông tư số 212/2009/TT-BTC của Bộ

Tài chính. Kho bạc phải nhận được đầy đủ chứng từ thể hiện các biện pháp kiểm tra cần thiết đã được thực hiện, khoản thanh toán đã được quyết định đúng thẩm quyền, và các thủ tục mua sắm đã được tuân thủ chính xác. Kiểm toán Nhà nước (KTNN) chưa phát hiện ra vấn đề nghiêm trọng nào về hoạt động của cơ chế kiểm soát này. Điểm số cho nội dung đánh giá: A

Các nỗ lực cải cách hiện hành: Bộ Tài chính đã quyết định áp dụng kiểm soát cam kết chi sau khi TABMIS được vận hành đầy đủ. Một nội dung nữa cần sửa đổi trong các quy định về kiểm soát tài chính là phải cân nhắc đầy đủ về môi trường điện tử nơi các hoạt động quản lý tài chính của Chính phủ hiện đang được thực hiện.

PI-21: Hiệu quả kiểm toán nội bộ

164. Chỉ tiêu này đánh giá về (i) liệu có hay không có tồn tại chức năng Kiểm toán nội bộ (IA), và phạm vi bao trùm của chức năng này; (ii) tần suất và việc lưu hành báo cáo Kiểm toán nội bộ; và (iii) việc các cấp quản lý phản hồi đối với các kết luận và khuyến nghị của Kiểm toán nội bộ.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
PI-21 Hiệu quả kiểm toán nội bộ	D+	
(i) Phạm vi và chất lượng của chức năng kiểm toán nội bộ	D	Chức năng Kiểm toán nội bộ (IA) riêng biệt cho đến nay mới chỉ được thiết lập tại Bộ Tài chính, Bộ Quốc phòng và Ngân hàng Nhà nước Việt nam (NHNN).
(ii) Tần suất và mức độ phổ biến báo cáo	C	Rất ít báo cáo Kiểm toán nội bộ được lưu hành tại các cấp quản lý của ba cơ quan thí điểm. Kiểm toán Nhà nước cho biết đã sử dụng các báo cáo này khi kiểm toán tại các đơn vị liên quan, nhưng chưa tự động nhận được báo cáo do chưa có cơ chế.
(iii) Mức độ cấp quản lý thực hiện kết luận của kiểm toán nội bộ	C	Cho đến nay, dường như các khuyến nghị đưa ra đã được tiếp nhận một cách tích cực, và các bộ phận Kiểm toán nội bộ đã có cơ chế phù hợp để thực hiện khuyến nghị. Tuy nhiên, phạm vi chỉ gói gọn trong một bộ phận nhỏ của toàn bộ các hoạt động của Chính phủ.
Phương pháp chấm điểm M1		

(i) Phạm vi và chất lượng của chức năng kiểm toán nội bộ

165. Thông lệ quốc tế tốt về quản lý tài chính công đòi hỏi phải có hoạt động kiểm toán nội bộ phục vụ cho cấp quản lý với chức năng xác định cách thức chỉnh sửa và cải thiện hệ thống, nhằm cải thiện hiệu suất, tính kinh tế và hiệu quả trong thực hiện các dịch vụ sự nghiệp công, chỉ mới bắt đầu được triển khai tại Việt Nam. Cho đến nay, Việt Nam có 3 cơ quan có kiểm toán nội bộ đáp ứng định nghĩa này là: Bộ Tài chính, Ngân hàng nhà nước và Bộ Quốc phòng.

Bộ Tài chính đã ban hành Quyết định số 2269/2009, theo đó Vụ Kế hoạch tài chính đã thành lập bộ phận Kiểm toán nội bộ. Chức năng Thanh tra/Kiểm toán nội bộ tại một số Bộ ngành đã bắt đầu thực hiện công việc có tính chất kiểm toán nội bộ. Hiện Kiểm toán Nhà nước đang hoàn thiện Nghị định về Kiểm toán nội bộ theo ý kiến chỉ đạo của Chính phủ để chuẩn bị trình xin ý kiến Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, trong đó quy định về cách thức thành lập các bộ phận kiểm toán nội bộ tại tất cả các Bộ ngành, địa phương. Mặc dù việc KTNN đưa ra khuyến nghị và hướng dẫn chuyên môn về thành lập chức năng kiểm toán nội bộ cũng là phù hợp, nhưng tốt nhất là nên tránh để Kiểm toán Nhà nước chịu trách nhiệm tác nghiệp và điều phối hoạt động kiểm toán nội bộ, bởi vì KTNN sẽ là cơ quan kiểm toán hoạt động của Kiểm toán nội bộ. Vì công tác kiểm toán nội bộ đến nay vẫn còn hết sức hạn chế, hiện tại điểm số cho nội dung đánh giá là: D

(ii) Tần suất và mức độ phổ biến báo cáo

166. Thông lệ tốt đòi hỏi các bộ phận kiểm toán nội bộ phải tuân thủ các kế hoạch công tác qua đó lập ra một loạt các báo cáo hàng năm bao trùm các khía cạnh khác nhau về tránh nhiệm của đơn vị chủ quản của họ, và các báo cáo này sẽ được trình lên cấp quản lý liên quan, cũng như cho Bộ Tài chính và kiểm toán bên ngoài. Bộ phận Kiểm toán nội bộ của Bộ Tài chính qua đó cũng đặt mục tiêu lập 30 báo cáo mỗi năm cho các hoạt động kiểm toán khác nhau, và đó là cơ sở để đưa ra báo cáo tổng hợp hàng năm cho Bộ trưởng Bộ Tài chính. Cho đến nay chưa có quyết định nào được ban hành về trách nhiệm giám sát và điều phối công tác kiểm toán nội bộ trong hệ thống các cơ quan của Chính phủ, và báo cáo cũng chỉ được gửi cho các cấp quản lý liên quan. Kiểm toán Nhà nước không được nhận báo cáo trực tiếp, nhưng cho biết có sử dụng báo cáo kiểm toán nội bộ khi thực hiện kiểm toán tại đơn vị liên quan. Do hiện nay các báo cáo kiểm toán nội bộ chỉ được gửi cho cấp quản lý có liên quan, chứ chưa được gửi ngay cho KTNN, điểm số cho nội dung đánh giá theo hướng dẫn của Ban Thư ký PEFA là: C

(iii) Mức độ cấp quản lý thực hiện kết luận của kiểm toán nội bộ

167. Thông lệ tốt đòi hỏi các cấp quản lý phải có phản hồi mang tính xây dựng đối với các khuyến nghị của kiểm toán nội bộ, cũng như phải chỉ ra được cách thức nhằm đảm bảo bài học rút ra từ một lĩnh vực cũng được áp dụng ở những các lĩnh vực khác trong các tình huống tương tự. Dường như các báo cáo được lập cho đến nay nhận được phản ứng tích cực từ các bên được kiểm toán. Các bộ phận Kiểm toán nội bộ đang bố trí việc thực hiện các khuyến nghị của họ. Tuy nhiên, do phạm vi triển khai hoạt động kiểm toán nội bộ còn rất hẹp, điểm số cho nội dung đánh giá là C.

Các nỗ lực cải cách hiện hành: Sau khi Nghị định hướng dẫn triển khai chức năng Kiểm toán nội bộ tại toàn bộ các Bộ ngành, các địa phương được cấp có thẩm quyền phê duyệt, dự kiến các đơn vị Kiểm toán nội bộ độc lập sẽ dần dần được thành lập trong hai năm tiếp theo, báo cáo theo từng trường hợp lên cấp quản lý cao nhất. Kiểm toán nhà nước sẽ chỉ hỗ trợ và hướng dẫn chuyên môn, còn hiện vẫn chưa rõ cơ quan nào sẽ được giao đảm nhiệm công tác điều phối và giám sát tập trung.

C (III). KẾ TOÁN, GHI SỔ VÀ BÁO CÁO

PI-22: Mức độ kịp thời và thường xuyên của việc đối chiếu tài khoản

168. Để đảm bảo độ tin cậy và chính xác của các báo cáo quyết toán và báo cáo tài chính, cần có các biện pháp nhằm đảm bảo tính toàn vẹn của dữ liệu lập nên các báo cáo đó. Chỉ số này xem xét hai khía cạnh của vấn đề: (i) mức độ thường xuyên đối chiếu dữ liệu tài khoản ngân hàng của Chính phủ với các sổ sách ghi chép tại từng cơ quan Kho bạc; và (ii) các tài khoản tạm ứng được thanh toán định kỳ và khả năng truy suất nhanh thông tin về chi tiết các giao dịch nhằm cho phép các nội dung trong các tài khoản chờ xử lý được chuyển sổ vào Sổ cái tổng hợp.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
PI-22 Mức độ kịp thời và thường xuyên của việc đối chiếu tài khoản	B+	
(i) Mức độ thường xuyên đối chiếu tài khoản ngân hàng	B	Từng cơ quan Kho bạc thực hiện việc đối chiếu hàng ngày giữa sổ sách thu chi của họ với các bảng kê tài khoản ngân hàng nơi thực hiện các khoản thu chi đó (tại Ngân hàng Nhà nước trong trường hợp các Bộ và các tỉnh, tại ngân hàng thương mại trong trường hợp các huyện). Nhưng hiện chưa có gì đảm bảo là hoạt động đối chiếu tương đương được thực hiện cho các tài khoản ngân hàng thuộc kiểm soát của Chính phủ nằm ngoài hệ thống Kho bạc.
(ii) Mức độ thường xuyên đối chiếu và bù trừ các tài khoản treo và tạm ứng	A	Hệ thống TABMIS sẽ cho phép ghi chép đầy đủ thông tin về từng giao dịch nhằm loại bỏ phần lớn nhu cầu phải quản lý một lượng lớn các tài khoản treo, mặc dù tình hình còn chưa rõ ràng tại các tỉnh chưa nằm trong phạm vi TABMIS. Các khoản tạm ứng cho cán bộ đi công tác, v.v. phải được thanh toán trong vòng một tháng, và không có dấu hiệu nào từ phía cán bộ kiểm toán là quy định này không được thực hiện.
Phương pháp chấm điểm M2		

(i) Mức độ thường xuyên đối chiếu tài khoản ngân hàng

169. Thông lệ tốt đòi hỏi phải đối chiếu thường xuyên theo quy định giữa sổ sách của Kho bạc và tài khoản ngân hàng liên quan. Tại Việt Nam, các cơ quan Kho bạc tại mỗi tỉnh và mỗi huyện thực hiện đối chiếu hàng ngày sổ sách của họ (hiện nay ghi chép trên hệ thống TABMIS hoặc hệ thống KTKB đối với những tỉnh chưa triển khai TABMIS) với các bảng kê tài khoản ngân hàng (tại Ngân hàng Nhà nước đối với các Bộ và Kho bạc tỉnh, và các ngân hàng thương mại đối với Kho bạc huyện). Đề nghị thanh toán không thể được thực hiện nếu giao dịch chưa được nhập liệu vào TABMIS (hoặc KTKB). Cần lưu ý rằng nội dung đánh giá này chỉ đề cập đến đối chiếu giữa sổ sách Kho bạc và tài khoản ngân hàng, không liên quan đến đối chiếu giữa sổ sách của đơn vị chi tiêu và Kho bạc. Hơn nữa các cơ chế báo cáo ở đây chỉ áp dụng cho Kho

bạc khác với các tài khoản ngân hàng ngoài hệ thống Kho bạc được sử dụng bởi các cơ quan Chính phủ khác nhau (tham khảo PI-7(i) và PI-17(ii)).

Điểm số cho nội dung đánh giá: B

(ii) Mức độ thường xuyên đối chiếu và bù trừ các tài khoản treo và tạm ứng

170. Thông lệ tốt đòi hỏi phải ghi chép đầy đủ thông tin về mỗi giao dịch nhằm tránh các nội dung nằm chờ xử lý tại các tài khoản treo trước khi được vào sổ tại Sổ cái tổng hợp, qua đó đảm bảo độ chính xác của thông tin ghi chép tại các tài khoản. Tương tự, các khoản tạm ứng, ví dụ tạm ứng công tác phí cho cán bộ, phải được thanh toán ngay không chậm trễ. Thông tin về các mục thu thu được qua TABMIS/KTKB có đầy đủ chi tiết để tránh phải sử dụng các tài khoản treo (giao dịch treo là giao dịch phải chờ bổ sung thêm thông tin). Các khoản tạm ứng cho cán bộ phải được thanh toán trong vòng một tháng, và việc tuân thủ quy định này đã được Kiểm toán Nhà nước (KTNN) khẳng định. Các khoản tạm ứng cho nhà thầu nhằm thực hiện dự án không được vượt quá 50% giá trị hợp đồng (Nghị định số 48/2010/NĐ-CP); Thông tư số 86/2011/TT-BTC của Bộ Tài chính quy định cho phép các chủ đầu tư tạm ứng vốn cho các nhà thầu để chi cho công việc cần thiết. Số vốn tạm ứng được thu hồi qua các lần thanh toán khối lượng hoàn thành của hợp đồng, bắt đầu thu hồi từ lần thanh toán đầu tiên và thu hồi hết khi giá trị thanh toán khối lượng hoàn thành đạt 80% giá trị hợp đồng. Chủ đầu tư và nhà thầu thống nhất về lịch tạm ứng và thanh toán tạm ứng, và đây là một phần trong hợp đồng. Đồng thời công văn số 16989/BTC-ĐT của Bộ Tài chính ban hành ngày 13/12/2011 có quy định: Từ năm 2012, mức tạm ứng tối đa là 30% giá trị hợp đồng. Điểm số cho nội dung đánh giá: A

PI-23: Mức độ thông tin về nguồn lực dành cho các đơn vị hành chính sự nghiệp

171. Chỉ số này, với tính chất hơi khác biệt với các chỉ số khác trong phần này của báo cáo, xem xét việc liệu các đơn vị sự nghiệp công tuyến cơ sở (trường học, bệnh viện, các dịch vụ chăm sóc y tế tại địa phương) có được tiếp cận thông tin về các nguồn lực đã phân bổ cho họ mỗi năm ngân sách, từ đó họ có thể kiểm tra xem và xác nhận về tính xác thực của thông tin này.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
PI-23 Mức độ thông tin về nguồn lực dành cho các đơn vị sự nghiệp	A	
(i) Thu thập và xử lý thông tin chứng minh các nguồn lực mà hầu hết các đơn vị sự nghiệp tuyến cơ sở (tập trung chủ yếu vào các trường tiểu học, đơn vị y tế tuyến cơ sở) thực nhận so với tổng nguồn lực	A	Mỗi trường phổ thông và đơn vị y tế tuyến cơ sở đều có ngân sách riêng, được lập theo các định mức chi tiêu dựa trên số học sinh hoặc số giường bệnh. Các văn bản ngân sách này và các báo cáo thực hiện ngân sách được công khai theo quy định về minh bạch các hoạt động của Chính phủ.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
dành cho (các) lĩnh vực này, không phân biệt cấp chính quyền nào chịu trách nhiệm về hoạt động và bố trí nguồn lực cho các đơn vị đó.		
Phương pháp chấm điểm M1		

172. Thông lệ tốt cho thấy, các đơn vị sự nghiệp cần được biết về các nguồn lực họ tiên liệu được dành cho mình để giúp họ thực thi các trách nhiệm của mình. Tại Việt Nam, các đơn vị sự nghiệp được đảm bảo nguồn theo các định mức chi tiêu (theo đầu học sinh hoặc giường bệnh) được ổn định theo "thời kỳ ổn định" từ 3-5 năm, nhằm đảm bảo phần lớn chi thường xuyên (các trường phổ thông, ngoài trường cấp tiểu học, được phép thu học phí của học sinh với mức phí theo quy định của chính quyền mỗi tỉnh và số này chỉ đảm bảo một phần chi phí thường xuyên của họ). Các đơn vị sự nghiệp liên quan chịu trách nhiệm thực hiện ngân sách của mình, theo Nghị định 43 của Chính phủ (về cơ chế tự chủ tài chính cho các đơn vị chi tiêu), và do đó được chủ động phần nào về bố trí một phần ngân sách còn lại sau khi trả lương cho giáo viên và các vị trí hành nghề khác). Ngoại trừ tại những vùng dân cư thưa thớt có khả năng tuyển thêm học sinh, các trường không được chủ động cải thiện tình hình tài chính bằng cách tuyển sinh thêm, vì chỉ tiêu cơ bản đã được xác định trên cơ sở giới hạn lớp học và tỷ lệ học sinh/giáo viên do chính quyền cấp tỉnh quy định (bên cạnh quy định về mức lương cho giáo viên). Quy định về công khai tài chính (ban hành theo Quyết định số 192/2004 của Thủ tướng Chính phủ) yêu cầu phải công khai số liệu dự toán và quyết toán ngân sách tại mỗi cấp chính quyền xuống tận cấp xã, và được áp dụng ở tất cả các đơn vị sự nghiệp như trường học. Việc tuân thủ yêu cầu công khai số liệu dự toán và quyết toán ngân sách được minh chứng tại một trường trung học tại Hà Nội. Các quy định về thực hiện quy chế công khai cho công chúng nói chung đã được ban hành, tuy nhiên cần có cơ chế kiểm tra giám sát tình hình thực hiện quy chế này một cách thường xuyên đặc biệt là đối với các tuyến cơ sở (phường, xã, các đơn vị sử dụng ngân sách như trường học, bệnh viện). Ngân hàng Thế giới hiện đang tổ chức khảo sát để đánh giá vấn đề này. Điểm số cho nội dung đánh giá: A

Các nỗ lực cải cách hiện hành: Cuộc khảo sát do Ngân hàng Thế giới hiện đang tổ chức sẽ cung cấp thông tin về mức độ thành công trong các biện pháp của Chính phủ nhằm đảm bảo minh bạch đầy đủ về ngân sách ở tất cả các cấp.

PI-24: Chất lượng và mức độ kịp thời của báo cáo điều hành ngân sách

173. Quản lý tài khóa hiệu quả đòi hỏi phải được cập nhật về diễn biến tình hình liên quan đến thu và chi, để có thể tiến hành các biện pháp chỉnh sửa ngay sau khi xác định được nhu cầu. Chỉ số này đánh giá (i) liệu cách thức thu thập thông tin có cho phép so sánh chi tiết giữa ước thực hiện ngân sách với dự toán ngân sách; (ii) mức độ kịp thời các báo cáo sau khi kết thúc kỳ liên quan; và (iii) chất lượng thông tin của các báo cáo điều hành ngân sách.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
PI-24 Chất lượng và mức độ kịp thời của báo cáo ngân sách trong năm	D+	
(i) Phạm vi và khả năng so sánh với dự toán của các báo cáo điều hành ngân sách	D	Hệ thống Kho bạc (TABMIS hiện bao phủ hầu hết trên toàn quốc hoặc KTKB tại những nơi chưa triển khai TABMIS), có khả năng lập báo cáo tổng hợp thu chi hàng tháng cho tất cả các cấp chính quyền. Tuy nhiên, do chưa có hệ thống kiểm soát cam kết chi, nên việc thu thập số liệu chi ngân sách chỉ được thực hiện ở giai đoạn thanh toán. Hơn nữa việc báo cáo chưa nhất quán về số liệu chi từ nguồn kết chuyển năm trước sang và chi từ nguồn dự toán năm hiện tại khiến việc so sánh báo cáo tình hình thực hiện với dự toán ngân sách là rất khó .
(ii) Mức độ kịp thời của báo cáo ban hành	A	Báo cáo tháng được lập vào tuần thứ tư của tháng đó.
(iii) Chất lượng thông tin	B	Báo cáo được lấy trực tiếp từ hoạt động Kho bạc, và được coi là đáng tin cậy khi được lấy từ TABMIS. Cho đến nay, các báo cáo chưa thể hiện rõ phần chi từ nguồn kết chuyển từ năm trước sang theo lĩnh vực và nội dung kinh tế.
Phương pháp chấm điểm M1		

(i) Phạm vi báo cáo về mặt nội dung và mức độ tương thích với dự toán ngân sách

174. Thông lệ tốt đòi hỏi phải sẵn có thông tin cập nhật về chi tiêu được chi tiết theo lĩnh vực, nội dung kinh tế và đơn vị hành chính giống như cách phân loại trong quyết định giao ngân sách của các Bộ/tỉnh/huyện sau khi Quốc hội phê duyệt ngân sách phân bổ theo lĩnh vực. Chi tiêu phải được nắm bắt ở cả giai đoạn cam kết chi và giai đoạn thanh toán. Kế toán đồ được sử dụng tại hệ thống Kho bạc hoàn toàn có khả năng cho phép lập báo cáo tháng (thậm chí hàng ngày) về thu và chi trên toàn quốc, phân loại theo nội dung kinh tế, lĩnh vực và hành chính. Điều đó sẽ được hỗ trợ nhiều qua sử dụng hệ thống TABMIS sẽ được triển khai trên phạm vi toàn quốc vào cuối năm 2012. Tuy nhiên, hệ thống hiện tại chỉ nắm bắt được chi tiêu ở giai đoạn thanh toán và báo cáo so sánh chi tiết giữa dự toán và thực hiện đã được lập, nhưng do chưa bóc tách được cả số liệu chi từ nguồn kết chuyển năm trước sang và chi từ nguồn dự toán năm hiện tại nên việc so sánh thực hiện chi với dự toán ngân sách là rất khó. Báo cáo Chính phủ hàng tháng được trình bày theo các chỉ tiêu tổng hợp tương tự như Báo cáo dự toán năm trình Quốc hội.
Điểm số cho nội dung đánh giá: D

(ii) Mức độ kịp thời của báo cáo ban hành

175. Thông lệ tốt đòi hỏi báo cáo trong năm phải được lập ít nhất hàng quý, với độ trễ không quá một tháng sau khi kết thúc kỳ liên quan. Tại Việt Nam, báo cáo được lập hàng tháng vào tuần thứ tư của tháng đó. Điểm số cho nội dung đánh giá: A

(iii) Chất lượng thông tin

176. Thông lệ tốt yêu cầu phải lập báo cáo thực hiện ngân sách trong năm với độ chính xác có thể tin cậy. Thông tin lấy ra qua hệ thống TABMIS sẽ được coi là đầy đủ và đáng tin cậy. Tuy nhiên, trong điều kiện việc triển khai TABMIS còn chưa hoàn tất (dự kiến hệ thống sẽ phủ khắp vào cuối năm 2012), Kho bạc vẫn phải tiếp tục sử dụng 2 hệ thống là TABMIS và KTKB. Vì lý do đó, việc tổng hợp chung báo cáo tài chính cho toàn quốc phải thực hiện thủ công, nên có thể bị chậm trễ, sai sót. Vấn đề này sẽ được khắc phục khi đã hoàn thành triển khai TABMIS, với điều kiện thông tin có thể so sánh được trình bày cho cả chi tiêu từ nguồn dự toán được giao năm hiện tại và chi tiêu từ nguồn kết chuyển năm trước sang. Điểm số cho nội dung đánh giá: B

Các nỗ lực cải cách hiện hành: Việc triển khai rộng TABMIS ra các tỉnh cho đến nay sẽ loại bỏ những nghi ngại về độ chính xác của báo cáo thực hiện ngân sách hàng tháng (Nội dung đánh giá (iii)). Việc áp dụng kiểm soát cam kết chi tại TABMIS sẽ biện minh cho mức điểm cao hơn tại nội dung đánh giá (i) với điều kiện có các báo cáo nhất quán cho cả chi tiêu từ nguồn dự toán được giao trong năm hiện tại và chi tiêu từ nguồn kết chuyển từ năm trước sang.

PI-25: Chất lượng và mức độ kịp thời của báo cáo tài chính thường niên

177. Chỉ tiêu này đánh giá về (i) mức độ đầy đủ trong các báo cáo thực hiện ngân sách thường niên của Chính phủ; (ii) thời gian nộp báo cáo cho kiểm toán; và (iii) mức độ nhất quán về các chuẩn mực kế toán được áp dụng.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
PI-25 Chất lượng và mức độ kịp thời của báo cáo tài chính thường niên	D+	
(i) Mức độ đầy đủ của các báo cáo tài chính	D	Báo cáo thực hiện ngân sách tổng hợp được lập hàng năm, bao gồm thu và chi ở mọi cấp chính quyền, trong đó có tình hình vay và trả nợ. Nhưng, hiện vẫn chưa có thông tin về tài sản tài chính, và cách xử lý chi từ nguồn kết chuyển từ năm trước sang làm cho việc giải nghĩa các báo cáo thêm khó khăn.
(ii) Mức độ kịp thời trong nộp báo cáo tài chính	C	Báo cáo thực hiện ngân sách được trình cho kiểm toán 14 tháng sau khi kết thúc năm liên quan.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
(iii) Các chuẩn mực kế toán được sử dụng	B	Các báo cáo được trình bày theo mẫu thống nhất theo quy định của chế độ kế toán Việt Nam, hiện chưa nhất quán theo Chuẩn mực Kế toán Công Quốc tế (IPSAS).
Phương pháp chấm điểm M1		

(i) Mức độ đầy đủ của các báo cáo tài chính

178. Thông lệ tốt đòi hỏi phải lập báo cáo thu chi tổng hợp hàng năm, bao gồm cả thu từ phí dịch vụ (ví dụ, học phí) được nộp vào tài khoản mở tại Kho bạc, ngay cả khi số tiền liên quan được giữ sử dụng theo quyết định của đơn vị được phép thu. Báo cáo tài chính cũng phải bao gồm thông tin đầy đủ về toàn bộ nợ Chính phủ và nợ được Chính phủ bảo lãnh, cùng với thông tin về các tài sản tài chính do Chính phủ nắm giữ bao gồm cả số tồn ngân kho bạc. Thông tin về chi tiêu, nợ Chính phủ (bao gồm nợ trong và ngoài nước) hiện đã đáp ứng được tiêu chí này, tuy nhiên hiện không có thông tin về tài sản tài chính. Hơn nữa việc giải nghĩa các báo cáo tài chính thường niên cũng khó khăn hơn do cách xử lý chi tiêu từ nguồn kết chuyển năm trước sang. Điểm số cho nội dung đánh giá: D.

(ii) Mức độ kịp thời trong nộp báo cáo tài chính

179. Thông lệ tốt nhất yêu cầu các báo cáo tài chính tổng hợp của Chính phủ, bao gồm cả thu và chi, phải được công khai với độ trễ tối thiểu vào cuối năm tài chính liên quan. Điều 75 của Nghị định số 60/2003/NĐ-CP hướng dẫn thực hiện Luật Ngân sách Nhà nước, yêu cầu báo cáo thực hiện ngân sách nhà nước tổng hợp bao gồm toàn bộ các cấp chính quyền, phải được trình lên Quốc hội trong vòng 14 tháng sau khi kết thúc năm liên quan, nghĩa là báo cáo liên quan đến năm n phải được lập vào cuối tháng 2 của năm n+2. Khoảng thời gian khá dài như vậy được giải thích vì lý do ngân sách lồng ghép, qua đó, báo cáo được Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua (và trong một số trường hợp, được kiểm toán bởi Kiểm toán Nhà nước) sẽ được tổng hợp từ dưới lên cho đến cấp trung ương. Tiếp theo, Kiểm toán Nhà nước (KTNN) có 4 tháng để kiểm toán các báo cáo ngân sách nhà nước tổng hợp trước khi trình báo cáo lên Quốc hội vào tháng 6 (nghĩa là 18 tháng sau khi kết thúc năm liên quan). Trong thực tế, KTNN thực hiện hầu hết công việc kiểm toán song song với thời điểm Bộ Tài chính tổng hợp quyết toán của các cấp chính quyền bên dưới, do đó báo cáo của kiểm toán được lập kịp thời để các Ủy ban Quốc hội thảo luận vào tháng Tư và tháng Năm trước kỳ họp Quốc hội. Sau khi TABMIS được vận hành đầy đủ, thời gian tổng hợp báo cáo tài chính từ các cấp dưới theo cách thủ công mất thời gian có thể được rút ngắn, qua đó đẩy nhanh tốc độ lập báo cáo tài chính năm. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng hiện chưa có áp lực nào từ phía Quốc hội nhằm thúc đẩy việc công bố báo cáo quyết toán ngân sách (nghĩa là báo cáo tài chính được kiểm toán của năm liên quan) sớm hơn; chẳng hạn việc công bố trong vòng 9 tháng sau khi kết thúc năm tài chính đòi hỏi Quốc hội phải xử lý trong kỳ họp cuối năm của mình phải xem xét thông qua cả báo cáo dự toán ngân sách năm tới và quyết toán ngân sách năm trước. Tuy nhiên, việc yêu cầu công bố sớm báo cáo quyết toán ngân sách sẽ cho phép thực hiện các khuyến nghị của KTNN sớm hơn một năm so với mức độ kịp thời trong cơ chế hiện tại. Điểm số cho nội dung đánh giá: C.

(iii) Các chuẩn mực kế toán được sử dụng

180. Thông lệ tốt nhất đòi hỏi lập các báo cáo tài chính thường niên theo các chuẩn mực quốc tế được xây dựng bởi Liên đoàn Kế toán Quốc tế (IFAC). Chuẩn mực kế toán trong nước hiện đang được xây dựng và sử dụng cho các mục đích lập báo cáo, hiện chưa nhất quán với Chuẩn mực Kế toán Công Quốc tế (IPSAS), nhưng đủ để lập báo cáo trên cơ sở thống nhất theo thời gian. Các biểu mẫu báo cáo được quy định tại Nghị quyết số 387/2003 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Điểm số cho nội dung đánh giá: B.

Các nỗ lực cải cách hiện hành: Việc triển khai rộng TABMIS ra toàn quốc sẽ hỗ trợ công tác báo cáo tài chính tổng hợp cho Nhà nước và Chính phủ nhanh hơn so với hiện nay. Bộ Tài chính đã nghiên cứu tác động của việc áp dụng Chuẩn mực Kế toán Công Quốc tế (IPSAS) và hiện đang nghiên cứu, xây dựng Chuẩn mực kế toán công áp dụng tại Việt Nam trên cơ sở IPSAS, qua đó giúp cho việc tổng hợp thông tin và lập bảng cân đối tài chính.

C (IV) KIỂM TOÁN VÀ THẨM TRA TỪ BÊN NGOÀI

PI-26: Phạm vi, bản chất và việc thực hiện kết luận của kiểm toán từ bên ngoài

181. Chỉ tiêu này đánh giá chất lượng và tác động đối với sản phẩm của kiểm toán công bên ngoài, qua tham chiếu tới ba nội dung đánh giá: (i) phạm vi và tính chất kiểm toán được thực hiện (bao gồm cả tuân thủ theo các chuẩn mực kiểm toán); (ii) mức độ kịp thời trong trình báo cáo kiểm toán lên cơ quan lập pháp; và (iii) mức độ thực hiện các khuyến nghị của kiểm toán.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
PI-26 Phạm vi, bản chất và việc thực hiện kết luận của kiểm toán bên ngoài	C+	
(i) Phạm vi và tính chất của kiểm toán, việc tuân thủ các chuẩn mực kiểm toán	C	Mặc dù Kiểm toán Nhà nước (KTNN) thực hiện kiểm toán với phạm vi rộng theo các chuẩn mực quốc tế, nhưng những hạn chế về nguồn lực khiến phạm vi công tác kiểm toán hàng năm bị giới hạn ở mức không quá 60% các cơ quan của Chính phủ ở trung ương, và cấp địa phương.
(ii) Mức độ kịp thời trong nộp báo cáo kiểm toán lên cơ quan lập pháp	A	Báo cáo của Kiểm toán Nhà nước (KTNN) về thực hiện ngân sách hàng năm được trình cho Quốc hội trong vòng ba tháng sau khi nhận được các báo cáo về tình hình thực hiện ngân sách của Chính phủ.
(iii) Bằng chứng về việc thực hiện các kết luận của kiểm toán	A	Kết luận của Kiểm toán Nhà nước (KTNN) được thảo luận với bên được kiểm toán, và Kiểm toán Nhà nước có theo dõi mức độ thực hiện các khuyến nghị của Kiểm toán. Theo đánh giá của Kiểm toán, cơ bản các

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
		khuyến nghị được thực hiện, và số tiền tiết kiệm được qua đó cao hơn nhiều lần so với chi phí kiểm toán.
Phương pháp chấm điểm M1		

(i) Phạm vi và bản chất của kiểm toán, tuân thủ các chuẩn mực kiểm toán

182. Thông lệ tốt đòi hỏi cơ quan kiểm toán công bên ngoài phải thực hiện hàng loạt các loại hình kiểm toán, bao gồm kiểm toán tài chính (cụ thể liên quan đến các báo cáo tài chính thường niên của Chính phủ), kiểm toán tuân thủ (kiểm tra mức độ tuân thủ đối với các quyết định của các Bộ và các tỉnh cũng như các giao dịch theo quy định của luật pháp), và kiểm toán hiệu quả thực hiện/hiệu quả sử dụng vốn (VFM) trong đó kiểm toán đặt câu hỏi liệu kết quả dự kiến có đạt được một cách hiệu quả và kinh tế hay không. Tại Việt Nam, Kiểm toán Nhà nước (KTNN) hiện có khoảng 1.600 cán bộ nhân viên, được chia thành 8 bộ phận chuyên trách tại Hội sở và 13 văn phòng khu vực tại các tỉnh. Tính độc lập trong hoạt động của cơ quan được xác định qua Luật Kiểm toán nhà nước, qua đó KTNN báo cáo lên Quốc hội nơi bầu vị trí Tổng Kiểm toán Nhà nước trong nhiệm kỳ 7 năm và có thể gia hạn thêm một nhiệm kỳ. Phạm vi kiểm toán là toàn bộ các đơn vị thuộc Chính phủ và các doanh nghiệp nhà nước. Ngoài công việc của mình là kiểm toán các báo cáo tình hình thực hiện ngân sách hàng năm và kiểm tra, kiểm toán chung (về tài chính và tuân thủ) tại các Bộ, các tỉnh, các huyện, Kiểm toán Nhà nước còn thực hiện kiểm toán hiệu quả hoạt động/hiệu quả sử dụng vốn (VFM) cho các vấn đề cụ thể liên quan đến sự vận hành của các hệ thống. Công tác của Kiểm toán Nhà nước đã đáp ứng các chuẩn mực kiểm toán công quốc tế (INTOSAI), và quan điểm của đơn vị được kiểm toán có được phản ánh trong báo cáo của họ. Tuy nhiên, do hạn chế về nguồn lực hiện tại, Kiểm toán Nhà nước (KTNN) chỉ có thể kiểm toán hàng năm khoảng 50-60% các đơn vị của Chính phủ ở các cấp khác nhau. Điểm số cho nội dung đánh giá: C

(ii) Mức độ kịp thời trong nộp báo cáo kiểm toán lên cơ quan lập pháp

183. PEFA cho rằng thông lệ tốt nhất được ghi nhận qua việc cung cấp cho cơ quan lập pháp báo cáo năm về báo cáo tài chính của Chính phủ trong vòng bốn tháng sau khi kiểm toán nhận được các báo cáo tài chính đó từ phía Bộ Tài chính, bên cạnh các báo cáo khác trong vòng bốn tháng sau khi kết thúc kiểm toán. Kiểm toán Nhà nước nhận được các báo cáo thực hiện ngân sách tổng hợp vào tháng 2, nghĩa là 14 tháng sau khi kết thúc năm liên quan. Sau đó họ có 3-4 tháng để hoàn thành công tác kiểm toán trước khi trình báo cáo cho Quốc hội vào cuối tháng 6. Trong thực tế, Kiểm toán Nhà nước thực hiện hầu hết các công việc cần thiết (bao gồm cả kiểm toán các báo cáo thực hiện ngân sách của một số địa phương, nhưng không được tất cả các địa phương) trước khi nhận được báo cáo thực hiện ngân sách tổng hợp, và trình báo cáo của mình lên Quốc hội vào tháng 4, kịp thời cho các Ủy ban Quốc hội chuẩn bị thảo luận về tình hình thực hiện ngân sách trong phiên họp toàn thể tháng 5-6. Các báo cáo kiểm toán khác được trình lên Quốc hội vào thời điểm hoàn tất và được công khai theo quy định của pháp luật (tham khảo tại PI-10 (iv)). Điểm số cho nội dung đánh giá: A

(iii) Bằng chứng về việc thực hiện các kết luận của kiểm toán

184. Thông lệ tốt đòi hỏi các đơn vị được kiểm toán phải cân nhắc thực hiện hợp lý các kiến nghị của kiểm toán, nhằm có thể cải thiện hiệu quả hoạt động của hệ thống cũng như tăng

cường kỷ luật đối với đội ngũ cán bộ nhân viên cũng như các vấn đề nghiêm ngặt về tài chính, đồng thời phải thu thập thông tin về mức độ thực hiện các khuyến nghị đó cũng như kết quả đạt được. Điều 57 của Luật Kiểm toán Nhà nước quy định KTNN phải tổ chức hiệu quả việc theo dõi để kiểm tra xem các khuyến nghị của kiểm toán có được thực hiện hay không. Điều 65(6) của Luật Kiểm toán giao nhiệm vụ cho các đơn vị được kiểm toán phải tiến hành các biện pháp chỉnh sửa theo khuyến nghị của Kiểm toán Nhà nước, và điều này được nhấn mạnh tại Chỉ thị số 33/2008 của Thủ tướng Chính phủ, yêu cầu thực hiện nghiêm túc chính sách tài khóa và các khuyến nghị của kiểm toán và thanh tra. Thông tư số 56/2007 của Bộ Tài chính cũng yêu cầu phải theo dõi số tiền tiết kiệm được qua thực hiện các khuyến nghị của Kiểm toán Nhà nước. Chính phủ giao Bộ Tài chính tổng hợp danh sách các kiến nghị của KTNN và kết quả thực hiện các kiến nghị này, để đưa vào các báo cáo trình Chính phủ và Quốc hội hàng năm. Theo thống kê của Bộ Tài chính, kết quả thực hiện kiểm toán đối với NSNN trong 3 năm 2007-2009, được trình bày tại thời điểm Chính phủ trình Quốc hội quyết toán ngân sách năm sau như sau: Năm 2007, thực hiện và thu hồi 5.523 tỷ đồng (đạt 77,6% so với kiến nghị của KTNN); năm 2008 là 3.908 tỷ đồng (đạt 81,1% so với kiến nghị của KTNN); năm 2009 là 3.356 tỷ đồng (đạt 74,6% so với kiến nghị của KTNN). Kiểm toán Nhà nước cho rằng, cuối cùng hầu hết các kiến nghị được thực hiện trên thực tế. Điểm số cho nội dung đánh giá: A

Các nỗ lực cải cách hiện hành: Uỷ ban thường vụ Quốc hội đã phê duyệt kế hoạch dài hạn nhằm phát triển công tác của Kiểm toán Nhà nước trong giai đoạn tới 2020, trong đó dự kiến nhân sự sẽ tăng từ 1600 người lên 3500 người vào cuối giai đoạn đó. Điều này sẽ làm cho hoạt động hàng năm của KTNN có phạm vi bao trùm đầy đủ. Kế hoạch này cũng bao hàm việc phát triển và mở rộng công tác kiểm toán hiệu quả hoạt động, và áp dụng các kỹ thuật công nghệ thông tin nhằm hỗ trợ kiểm tra dữ liệu.

PI-27: Thẩm tra, giám sát của cơ quan lập pháp với dự toán ngân sách năm

185. Chỉ tiêu này đánh giá xem liệu cơ quan lập pháp có khả năng đóng góp một cách hiệu quả vào quy trình lập ngân sách năm hay không. Bốn nội dung đánh giá được xem xét gồm: (i) phạm vi xem xét của cơ quan lập pháp; (ii) mức độ hoàn thiện và tôn trọng các trình tự thủ tục của cơ quan lập pháp; (iii) mức độ đầy đủ về thời gian để cơ quan lập pháp kiểm tra các đề xuất ngân sách của Chính phủ; và (iv) liệu đã có các quy định rõ ràng nhằm hạn chế những thay đổi lớn trong trong quá trình điều hành ngân sách khi chưa được phê duyệt trước của cơ quan lập pháp.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
PI-27 Thẩm tra, giám sát của cơ quan lập pháp với dự toán năm được phê duyệt	B+	
(i) Phạm vi xem xét của cơ quan lập pháp	B	Dự thảo ngân sách của năm tới, tình hình kinh tế vĩ mô làm cơ sở đề xuất ngân sách được Chính phủ trình Quốc hội vào ngày 1 tháng 10 hàng năm, nhưng kế hoạch tài khóa trung hạn chưa được quan tâm nhiều. Sau khi được Ủy ban Tài chính Ngân sách và Ủy ban Thường vụ xem xét lần đầu, Bộ

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
		Tài chính sẽ thực hiện những sửa đổi cần thiết trước khi chính thức trình phương án phân bổ chi tiết cho Quốc hội tại phiên họp ngày 20 tháng 10. Sau đó, Quốc hội có thể đề xuất sửa đổi trên bản dự toán của Bộ Tài chính trước khi phê duyệt ngân sách lần cuối vào ngày 15 tháng 11. Những sửa đổi lớn đã được thực hiện đối với các đề xuất ngân sách của Chính phủ theo đề nghị của Quốc hội.
(ii) Mức độ hoàn thiện và tôn trọng các trình tự thủ tục của cơ quan lập pháp	A	Thủ tục thẩm tra ban đầu với các Ủy ban của Quốc hội, sau phần thảo luận tại phiên toàn thể cũng như những việc tiếp theo của các Ủy ban về khả năng chỉnh sửa các đề xuất của Chính phủ về thu, chi và cân đối tài khóa được thiết lập rõ ràng và được tôn trọng.
(iii) Mức độ phù hợp về thời gian để cơ quan lập pháp có ý kiến đối với dự toán ngân sách	B	Với việc bắt đầu quy trình bằng phiên trình bày sơ bộ cho các Ủy ban Quốc hội vào ngày 1 tháng 10, Quốc hội có ít nhất sáu tuần để xem xét văn bản ngân sách trước khi bỏ phiếu lần cuối vào 15 tháng 11.
(iv) Quy định về điều chỉnh ngân sách trong năm không cần cơ quan lập pháp phê duyệt trước	B	Điều 49 Luật Ngân sách Nhà nước quy định việc Quốc hội phê duyệt những điều chỉnh lớn đối với tổng ngân sách. Những thay đổi nhỏ có thể được Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua và báo cáo tại phiên toàn thể. Bộ Tài chính (và cơ quan tài chính ở cấp tỉnh và địa phương) có thể cho phép chuyển mục chi trong phạm vi tổng mức ngân sách giao cho đơn vị chi tiêu. Các Bộ và các cơ quan chủ quản tại các cấp khác nhau có thể điều chỉnh số ngân sách giao cho các đơn vị trực thuộc với điều kiện đảm bảo trong phạm vi hạn mức phân bổ và chi tiết theo từng lĩnh vực được giao, sau khi được sự đồng ý của Bộ Tài chính hoặc cơ quan tài chính địa phương. Nếu thu cao hơn dự toán, Bộ Tài chính được yêu cầu phải trình đề xuất sử dụng số tăng thu với Ủy ban Thường vụ Quốc hội vào tháng 3 năm sau và sau đó báo cáo với Quốc hội tại phiên họp toàn thể.
Phương pháp chấm điểm M1		

(i) Phạm vi xem xét của cơ quan lập pháp

186. Thông lệ tốt đòi hỏi cơ quan lập pháp có khả năng gây tác động đến đề xuất chính sách tài khoá, khung ngân sách trung hạn, ưu tiên về ngân sách trong trung hạn cũng như dự toán thu chi ngân sách của Chính phủ qua việc thẩm tra và thảo luận các đề xuất ngân sách. Tại Việt Nam, đợt tham vấn sơ bộ giữa Bộ Tài chính và các Ủy ban Quốc hội trước khi trình ngân sách chính thức lên phiên họp toàn thể của Quốc hội, cũng như thực tế là Quốc hội có khả năng sửa đổi đối với dự toán ngân sách, cho thấy công việc của Quốc hội liên quan đến ngân sách có bao hàm xem xét tình hình và viễn cảnh kinh tế, số liệu thu chi và các ưu tiên ngân sách. Nhưng chưa có đề cập đến kế hoạch tài khóa trung hạn. Các phiên thảo luận tại Quốc hội về các đề xuất

ngân sách của Chính phủ năm 2012 dẫn đến kết quả ngân sách chi tiêu của các địa phương tăng 3%, và bội chi ngân sách nhà nước được giảm thêm. Vai trò của Quốc hội liên quan đến lập và thực hiện ngân sách gần đây được tăng cường qua việc Ủy ban Tài chính và Ngân sách tổ chức các đoàn giám sát tại các Bộ và các địa phương, cũng như triệu tập đại diện các Bộ và các địa phương lên trả lời chất vấn của Ủy ban. Điểm số cho nội dung đánh giá: B

(ii) Mức độ hoàn thiện và tôn trọng các thủ tục của cơ quan lập pháp:

187. Thông lệ tốt đòi hỏi các trình tự thủ tục của cơ quan lập pháp khi thẩm tra các đề xuất ngân sách phải được xác định rõ và nhìn chung được tuân thủ. Thủ tục thẩm tra các đề xuất ngân sách của Quốc hội Việt Nam (cũng là thủ tục thẩm tra các báo cáo quyết toán) được quy định tại Nghị quyết số 387/2003/NQ-UBTVQH của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, cho phép có sự tham gia tích cực của Ủy ban Tài chính Ngân sách và Ủy ban Thường vụ Quốc hội, cũng như các phiên thảo luận toàn thể của Quốc hội. Những thủ tục đó được tuân thủ đầy đủ trong những năm gần đây. Điểm số cho nội dung đánh giá: A

(iii) Mức độ phù hợp về thời gian để cơ quan lập pháp có ý kiến đối với dự toán ngân sách

188. Thông lệ tốt đòi hỏi cơ quan lập pháp cần có đủ thời gian (lý tưởng là 2 tháng, theo các tiêu chí PEFA), để xem xét chi tiết các đề xuất trước khi đưa ra quyết định cuối cùng. Xét đến giai đoạn 3 tuần ban đầu dành tham vấn giữa Bộ Tài chính và các Ủy ban Quốc hội, cũng như giai đoạn 3 tuần sau khi Bộ Tài chính chính thức trình các đề xuất ngân sách tại phiên toàn thể vào ngày 20 tháng 10 hàng năm, Quốc hội có khoảng 6 tuần để thảo luận và đề xuất thay đổi tại các văn bản đề xuất ngân sách của Chính phủ, chính vì vậy điểm theo đánh giá PEFA là B.

(iv) Quy định về điều chỉnh ngân sách trong năm không cần cơ quan lập pháp phê duyệt trước

189. PEFA xác định thông lệ tốt đòi hỏi phải có các quy định rõ ràng nhằm hạn chế thẩm quyền của Chính phủ trong việc điều chỉnh ngân sách trong năm mà chưa có sự phê duyệt trước của cơ quan lập pháp. Điều 49 của Luật Ngân sách Nhà nước quy định rằng không được phép sửa đổi lớn đối với các đề xuất ngân sách đã được phê duyệt nếu không có sự đồng ý Quốc hội. Luật cũng cho phép những sửa đổi nhỏ hơn về tổng thể có thể được thực hiện với sự phê duyệt của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, sau đó báo cáo lên Quốc hội. Đây là trường hợp vào tháng 2 năm 2011, khi Chính phủ cắt giảm chi thường xuyên và đầu tư về mua sắm hàng hóa và dịch vụ 10% trong gói kiềm chế lạm phát. Trước khi thực thi hiệu lực, Chính phủ đã báo cáo đề án này lên Ủy ban Thường vụ Quốc hội, và sau đó báo cáo lên Quốc hội tại phiên toàn thể vào tháng 05/2011. Điều 51 của Luật Ngân sách nhà nước quy định trong trường hợp cần thiết, các Bộ và các cơ quan chủ quản các cấp có thể điều chỉnh dự toán ngân sách đã phê duyệt của các đơn vị trực thuộc trong phạm vi tổng mức và chi tiết theo từng lĩnh vực được giao, với đồng ý của Bộ Tài chính hoặc cơ quan tài chính địa phương, trong trường hợp tái phân bổ giữa các lĩnh vực. Điều 59 quy định Thủ tướng Chính phủ (hoặc Chủ tịch UBND) được phép áp đặt cắt giảm chi tiêu để đáp ứng nhu cầu khẩn cấp không thể tránh khỏi mà nguồn dự phòng sẵn có không thể đáp ứng. Ngoài ra Điều 59 cũng có quy định cho phép Chính phủ trình cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội các đề xuất sử dụng số vượt thu của mình, sau đó gửi một báo cáo lên phiên toàn thể. Điều này cho thấy, số vượt thu có thể được sử dụng để tăng chi về chi đầu tư và cải cách lương,

hoặc sử dụng để giảm thâm hụt của Chính phủ hoặc bổ sung quỹ dự trữ tài chính. Các khoản chi tiêu cụ thể sử dụng nguồn vượt thu nằm trong các nội dung đã được Quốc hội phê duyệt chung. Trong thực tế, có thể thấy việc Chính phủ trình sử dụng nguồn vượt thu không diễn ra trước khi kết thúc năm tài chính liên quan, và khoản chi tiêu đó là một bộ phận của số kết chuyển sang năm tiếp theo. Các báo cáo thực hiện chi tiêu không trình bày chi tiết theo lĩnh vực đối với số chi tiêu từ nguồn kết chuyển. Do trong thực tế có hiện tượng tái phân bổ ở phạm vi đáng kể giữa các đơn vị ngoài quy trình ngân sách thông thường, điểm số đề xuất cho nội dung đánh giá này là B.

Các nỗ lực cải cách hiện hành: Hiện đang có cân nhắc về việc trình sớm các đề xuất ngân sách lên Quốc hội, nhằm tăng thời gian dành cho thảo luận, và để công bố các đề xuất ngân sách vào thời điểm trình lên Quốc hội (đây là thông lệ bình thường tại hầu hết các nước).

PI-28: Xem xét báo cáo kiểm toán của cơ quan lập pháp

190. Chỉ tiêu này nhằm xem xét mức độ sử dụng các báo cáo kiểm toán của cơ quan lập pháp trong quá trình thẩm tra và giám sát điều hành ngân sách. Có ba nội dung đánh giá được xem xét gồm: (i) mức độ kịp thời của việc cơ quan lập pháp kiểm tra các báo cáo kiểm toán; (ii) mức độ cơ quan lập pháp tổ chức nghe báo cáo về các kết luận chính của báo cáo kiểm toán; và (iii) liệu các biện pháp có được cơ quan lập pháp khuyến nghị và được Chính phủ thực hiện hay không.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
PI-28 Xem xét các báo cáo kiểm toán của cơ quan lập pháp	B+	
(i) Mức độ xem xét kịp thời đối với các báo cáo kiểm toán của cơ quan lập pháp	A	Quốc hội xem xét các báo cáo của Kiểm toán Nhà nước (KTNN) về tình hình quyết toán ngân sách vào phiên họp tháng 5-6 hàng năm, trong vòng hai tháng sau khi nhận được báo cáo kiểm toán.
(ii) Mức độ điều trần của cơ quan lập pháp về những kết luận quan trọng	B	Ủy ban Tài chính Ngân sách có sử dụng các báo cáo của Kiểm toán Nhà nước (KTNN) về tình hình thực hiện ngân sách và các báo cáo khác của kiểm toán để có thông tin thảo luận với Bộ Tài chính, và có yêu cầu lập kế hoạch làm việc hàng năm tại các bộ, các tỉnh lựa chọn.
(iii) Biện pháp khuyến nghị của cơ quan lập pháp và việc thực hiện của Chính phủ	A	Quốc hội thường thông qua các khuyến nghị của Kiểm toán Nhà nước (KTNN) ở mức độ khá chi tiết tại Nghị quyết về quyết toán ngân sách, nhưng chưa bao giờ đưa ra khuyến nghị cụ thể của Quốc hội cho Chính phủ.
Phương pháp chấm điểm M1		

(i) Mức độ kịp thời của việc cơ quan lập pháp kiểm tra báo cáo kiểm toán

191. Thông lệ tốt đòi hỏi cơ quan lập pháp phải quan tâm đến các báo cáo kiểm toán ngay sau khi nhận được. Kiểm toán Nhà nước nhận được báo cáo quyết toán tổng hợp 14 tháng sau khi kết thúc năm ngân sách và được yêu cầu phải hoàn thành kiểm toán các báo cáo quyết toán tổng hợp đó trong vòng 4 tháng tiếp theo. Trong thực tế, Kiểm toán nhà nước thực hiện hầu hết công việc kiểm toán liên quan trước khi nhận được các báo cáo tổng hợp về tình hình thực hiện, do vậy có thể gửi báo cáo của mình vào tháng 4 hàng năm, kịp thời để Quốc hội sử dụng nhằm chuẩn bị để thảo luận về tình hình thực hiện ngân sách trong năm trước năm vừa qua tại phiên họp thường niên vào tháng 5-6. Sau đó, Quốc hội sẽ sử dụng báo cáo của Kiểm toán Nhà nước nhằm xem xét việc phê duyệt các báo cáo quyết toán tại phiên họp toàn thể. Việc thảo luận do Ủy ban Tài chính Ngân sách và Ủy ban Thường vụ Quốc hội chuẩn bị. Hiện không có chậm trễ đáng kể trước khi Quốc hội xem xét báo cáo của Kiểm toán Nhà nước và việc thảo luận được hoàn thành khi Quốc hội bỏ phiếu phê duyệt quyết toán ngân sách. Ngoài ra, Uỷ ban Thường Vụ Quốc hội cũng xem xét thảo luận các báo cáo kiểm toán khác trên cơ sở báo cáo của Uỷ ban Tài chính ngân sách về từng vụ việc. Tuy nhiên, hiện chưa có quy định cụ thể về thời gian thảo luận các báo cáo này. Điểm số cho nội dung đánh giá: A

(ii) Mức độ điều trần về những kết luận quan trọng

192. Thông lệ tốt đòi hỏi cơ quan lập pháp sẽ tổ chức các buổi nghe và chất vấn đại diện các cơ quan, đơn vị bị kiểm toán phê phán, đặc biệt trong trường hợp các cơ quan, đơn vị này nhận được ý kiến bất lợi hoặc không chấp nhận của kiểm toán đối với báo cáo tài chính của họ. Tại Việt Nam, kiểm toán chưa phát triển đến mức độ đưa ra ý kiến kiểm toán hàng năm về việc chấp nhận hay không chấp nhận báo cáo quyết toán của các Bộ hoặc địa phương cụ thể. Tuy nhiên, Ủy ban Tài chính và Ngân sách thực hiện chương trình làm việc hàng năm tại các Bộ và các tỉnh lựa chọn, đồng thời sử dụng các báo cáo hàng năm và các báo cáo khác của Kiểm toán Nhà nước (KTNN) để có thông tin chất vấn và thảo luận. Dựa trên các kết quả công tác, Ủy ban Tài chính và ngân sách lập báo cáo cụ thể về tình hình thực hiện ngân sách. Điểm số cho nội dung đánh giá: B

(iii) Khuyến nghị của cơ quan lập pháp và việc thực hiện của Chính phủ

193. Thông lệ tốt đòi hỏi cơ quan lập pháp đưa ra kiến nghị về hành động của Chính phủ trên cơ sở sản phẩm của kiểm toán, và những kiến nghị đó được Chính phủ chấp nhận. Ở Việt Nam, Quốc hội thường thông qua khuyến nghị của Kiểm toán Nhà nước (KTNN) qua Nghị quyết phê duyệt quyết toán ngân sách của Quốc hội trong năm liên quan. Đồng thời, Quốc hội cũng có cơ chế giám sát theo Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, trong đó yêu cầu các cơ quan của Chính phủ thực hiện kiến nghị của các cơ quan thanh tra, kiểm tra, bao gồm cả Kiểm toán Nhà nước. Các khuyến nghị của Kiểm toán Nhà nước nhìn chung là xác đáng và đã được các cơ quan Chính phủ liên quan tiếp thu, thực hiện, chấn chỉnh trong quản lý ngân sách sau này (tham khảo PI26 (iii) ở trên). Điểm số cho nội dung đánh giá: A

Các nỗ lực cải cách hiện hành: Trong tương lai, Quốc hội dự kiến tăng cường các hoạt động điều trần với các đơn vị và các cá nhân chịu trách nhiệm trực tiếp về quản lý và sử dụng ngân

sách (các Bộ chuyên ngành). Quốc hội sẽ ủng hộ cắt giảm đáng kể thời gian lập báo cáo thực hiện ngân sách đối với ngân sách nhà nước, cũng như báo cáo kiểm toán, vì như vậy các kiến nghị của kiểm toán sẽ mang tính thời sự cao hơn. Quốc hội đang tìm phương thức (qua Nghị quyết 387) nhằm truy cập trực tuyến thông tin về tình hình thực hiện ngân sách, qua đó tăng cường khả năng của mình trong việc yêu cầu các cơ quan Chính phủ phải giải trình trách nhiệm.

D . CHỈ SỐ VỀ HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC NHÀ TÀI TRỢ

D-1 Khả năng tiên liệu trong hỗ trợ ngân sách trực tiếp

194. Ba chỉ số về Nhà tài trợ cơ bản nhằm đánh giá hoạt động của cơ quan viện trợ/đối tác phát triển, chứ không phải hiệu quả hoạt động quản lý tài chính công của quốc gia liên quan. Tại một số nước (như Afghanistan là ví dụ điển hình nhất hiện nay), Chính phủ chỉ có thể duy trì được hoạt động nhờ một phần rất lớn chi tiêu được đảm bảo từ nguồn vốn viện trợ bên ngoài. Việc phụ thuộc vào vốn vay bên ngoài cũng kèm theo những rủi ro nghiêm trọng về bất ổn khi nhà đầu tư mất lòng tin vào khả năng hoàn trả của một quốc gia. Mục tiêu của các chỉ số này là nhằm đánh giá mức độ việc hoạt động của các nhà tài trợ/đối tác phát triển hỗ trợ cho chính quyền quốc gia liên quan trong việc quản lý tài khóa một cách cẩn trọng và hiệu quả.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
D-1: Khả năng tiên liệu trong Hỗ trợ ngân sách trực tiếp	D+	
(i) Mức chênh lệch hàng năm giữa thực hiện hỗ trợ ngân sách và dự báo trước ngân sách của nhà tài trợ	B	Tổng hỗ trợ ngân sách gần sát với số dự toán cho năm 2008, cao hơn đáng kể trong năm 2009, nhưng giảm xuống trên 10% năm 2010. Tỷ lệ này giảm trên 10% tại một trong ba năm vừa qua 2008-2010.
(ii) Mức độ tuân thủ với dự báo tổng mức hàng quý	D	Chưa thấy có dấu hiệu các nhà tài trợ cung cấp thông tin về dự kiến giải ngân hàng quý của họ.
Phương pháp chấm điểm M1		

195. Bảng 3.7 sau đây do Cục Quản lý nợ và Tài chính đối ngoại, Bộ Tài chính cung cấp cho thấy số thu từ hỗ trợ ngân sách dự kiến và thực tế cũng như số vay cho chương trình theo các năm từ 2008 đến 2010 (bằng USD). Các nhà tài trợ cung cấp hỗ trợ ngân sách bao gồm: Ngân hàng Thế giới (WB), Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB), Cơ quan Viện trợ Phát triển Quốc tế của Australia (AusAID), Cơ quan phát triển Pháp (AFD), DANIDA, IFAD, Artigiancassa, BNP, Ngân hàng xuất nhập khẩu Trung Quốc (China Eximbank), Ngân hàng đầu tư Châu Âu (EIB), Chính phủ Pháp, IFAD, JBIC, Quĩ Cô-oet (Kf), Quĩ phát triển bắc Âu (NDF), Nordea, Ngân hàng quốc tế Raiffeisen (RBI).

Bảng 3.7: Dự kiến và thực nhận ODA (triệu USD)

	Năm 2008		Năm 2009		Năm 2010	
	Kế hoạch	Thực tế	Kế hoạch	Thực tế	Kế hoạch	Thực tế
Hỗ trợ Ngân sách	**429**	**443**	**427**	**1.440**	**1.016**	**900**
Vốn vay	**146**	210	105	1,223	730	648
Viện trợ không hoàn lại	283	233	322	217	286	252
Tỷ lệ hỗ trợ ngân sách thực tế so với dự toán		103,3		337,2		88,6
Vay theo chương trình/ dự án	**838**	**930**	**1.091**	**1.249**	**1.216**	**1.558**
Tỷ lệ vay chương trình/ dự án so với ngân sách		111,0		114,5		128,1
Tổng cho vay lại	546	727	448	758	669	1.144
Tổng	**1.813**	**2.100**	**1.966**	**3.447**	**2.901**	**3.602**

Nguồn: Cục QLN&TCĐN, Bộ Tài chính

(i) Mức chênh lệch hàng năm giữa thực hiện hỗ trợ ngân sách và dự báo của nhà tài trợ

196. Thông lệ tốt đòi hỏi các nhà tài trợ/đối tác phát triển phải thông báo chính xác về các khoản giải ngân hỗ trợ ngân sách họ dự kiến thực hiện trong một năm cụ thể bất kỳ. Như Bảng 3.7 cho thấy, hỗ trợ ngân sách (cả vốn vay và vốn viện trợ không hoàn lại) được thực hiện sát với dự toán cho năm 2008, cao trên ba lần trong năm 2009, nhưng lại giảm xuống khoảng 11% trong năm 2010. Vì số thực hiện giảm trên 10% (nhưng ít hơn 15%) so với ngân sách tại một trong ba năm qua. Điểm số cho nội dung đánh giá: B

(ii) Mức độ tuân thủ với dự báo quý

197. Thông lệ tốt đòi hỏi các nhà tài trợ phải bám sát lộ trình giải ngân theo quý các khoản hỗ trợ của họ theo kế hoạch đề ra trước đó. Bộ Tài chính cho biết, hiện chưa có thông tin cung cấp về dự kiến giải ngân theo quý. Việc giải ngân thường được thực hiện theo đợt hàng năm hoặc hai lần một năm. Các nhà tài trợ lớn có cung cấp dự báo hàng năm, nhưng năm tài chính của họ có thể không trùng khớp với năm tài chính của Chính phủ. Điểm số cho nội dung đánh giá là: D.

D-2 Mức độ các nhà tài trợ cung cấp thông tin tài chính phục vụ lập ngân sách và báo cáo viện trợ theo chương trình và dự án

198. Chỉ số này chủ yếu nhằm vào thực trạng trong đó các chương trình/dự án được quản lý hiệu quả bởi nhà tài trợ, chứ không phải bởi nước chủ nhà. Chỉ số này tìm hiểu xem (i) liệu nhà tài trợ có cung cấp dự toán các khoản giải ngân tương lai cho viện trợ dự án một cách kịp thời để số liệu đó được cân nhắc trong công tác lập dự toán của nước chủ nhà, và (ii) liệu các nhà tài trợ có báo cáo kịp thời về các khoản thanh toán họ thực hiện theo chi phí của các chương trình/dự án được họ tài trợ hay không.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
D-2: Mức độ các nhà tài trợ cung cấp thông tin tài chính phục vụ lập ngân sách và báo cáo về viện trợ theo chương trình và dự án	B	
(i) Mức độ đầy đủ và kịp thời của các nhà tài trợ trong dự toán ngân sách cho hỗ trợ ngân sách	Không áp dụng	Việc giải ngân chủ yếu phụ thuộc vào tiến độ thực hiện các chương trình/dự án bởi các cơ quan có thẩm quyền liên quan tại Việt Nam. Vì luồng thông tin chủ yếu đi từ các cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam đến các đối tác phát triển, chứ không phải ngược lại, nên nội dung đánh giá (i) không thực sự áp dụng được trong trường hợp Việt Nam.
(ii) Tần suất và phạm vi báo cáo của các nhà tài trợ về giải ngân thực tế của nhà tài trợ cho hỗ trợ theo dự án	B	Các nhà tài trợ chịu trách nhiệm cho hơn 70% nguồn tài trợ dự án có cung cấp báo cáo ngay sau khi giải ngân thực tế, hầu hết giải ngân được thực hiện qua Kho bạc, là nơi đã có được những thông tin cần thiết.
Phương pháp chấm điểm M1		

(i) Mức độ đầy đủ và kịp thời của các nhà tài trợ trong dự toán ngân sách cho hỗ trợ ngân sách.

199. Thông lệ tốt đòi hỏi các nhà tài trợ quan trọng nhất có thông báo tổng quan về số dự kiến chi tiêu hàng năm trong các dự án của chính phủ có sử dụng nguồn vay của họ. Tuy nhiên, vì việc thực hiện dự án trong điều kiện Việt Nam cơ bản do Chính phủ kiểm soát, chứ không phải nhà tài trợ, do vậy việc báo cáo trong thực tế chỉ có đóng góp về mặt đối chiếu tài khoản. (Không áp dụng).

(ii) Báo cáo của các nhà tài trợ về giải ngân thực tế

200. Bộ Tài chính có nhận được thông tin tương đối đầy đủ từ phía các nhà tài trợ về chi tiêu tại hầu hết các dự án, để qua đó có thể đối chiếu với thông tin tại TABMIS/KTKB về tình hình thực hiện dự án. Hầu hết thông tin có được từ nguồn trực tuyến của Ngân hàng Thế giới (WB) và Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) qua dịch vụ kết nối khách hàng. Do Nhật Bản thường có báo cáo ngay, nên Bộ Tài chính có thể nắm được thông tin về khoảng trên 70% các khoản giải ngân của các nhà tài trợ trong vòng một tháng sau khi kết thúc quý, điều đó biện minh cho mức điểm tối thiểu là B.

D-3 Tỷ lệ viện trợ được quản lý qua sử dụng thủ tục trong nước

201. Chỉ số này đánh giá mức độ nguồn vốn bên ngoài từ phía các đối tác phát triển được quản lý qua sử dụng các hệ thống quản lý tài chính công của nước chủ nhà, thay vì của tổ chức cung cấp nguồn vốn đó.

Chỉ số	Điểm số	Giải thích tóm lược
D-3: Tỷ lệ viện trợ được quản lý qua sử dụng thủ tục trong nước	C	
(i) Tỷ lệ tổng thể của vốn tài trợ cho chính quyền trung ương được các thủ tục quốc gia quản lý	C	Tỷ lệ vốn viện trợ từ ba nhà tài trợ chính được quản lý qua các hệ thống trong nước là 45,1% năm 2008, 57,5% năm 2009 và 49,2% cho năm 2010. Bình quân 3 năm đạt 50,6%.
Phương pháp chấm điểm M1		

202. Thông lệ tốt theo Tuyên bố Paris về quản lý viện trợ hướng tới môi trường trong đó các đối tác phát triển đồng ý dựa vào các hệ thống quản lý tài chính công của nước chủ nhà về mua sắm, kế toán thanh toán và kiểm toán trong quản lý và thực hiện các dự án họ tài trợ. Tại Việt Nam, chỉ có các khoản thu từ hỗ trợ ngân sách trực tiếp rõ ràng được quản lý theo toàn bộ các thủ tục trong nước về mua sắm, kế toán/thanh toán, kiểm toán và báo cáo. Trong trường hợp vay theo chương trình/dự án của ba nhà tài trợ lớn (WB, ADB và Nhật Bản), các thủ tục của nhà tài trợ liên quan đến mua sắm, thanh toán và kiểm toán được sử dụng: các thủ tục trong nước chỉ được tuân thủ về mặt báo cáo. Như vậy, viện trợ nhận được qua hỗ trợ ngân sách được coi là tuân theo các thủ tục trong nước ở mức 100%; còn nguồn vốn tài trợ theo chương trình/dự án chỉ tuân theo các thủ tục trong nước ở mức 25%. Tổng tỷ lệ vốn bình quân của ba nhà tài trợ lớn có sử dụng các thủ tục trong nước là 45,1% năm 2008, 57,5% năm 2009 và 49,2% năm 2010. Điểm số cho nội dung này là C.

Bảng 3. 8: Tỷ lệ vốn viện trợ có sử dụng các thủ tục trong nước của một số nhà tài trợ lựa chọn

Đơn vị: Triệu USD

	2008		2009		2010	
	Tổng sô	**Số sử dụng thủ tục trong nước**	**Tổng sô**	**Số sử dụng thủ tục trong nước**	**Tổng sô**	**Số sử dụng thủ tục trong nước**
Hỗ trợ ngân sách của WB	140,242	140,242	553,068	553,068	657,152	657,152
Cho vay dự án của WB	446,758	111,690	620,932	155,233	925,848	231,462
Hỗ trợ ngân sách của ADB	65,666	65,666	192,267	192,267	0	0
Cho vay dự án của ADB	202,33	50,58	723,73	180,93	382,00	95,5
Hỗ trợ ngân sách của Nhật Bản	31,00	31,00	602,00	602,00	116,00	116,00
Cho vay dự án của Nhật Bản	635,00	158,75	701,00	175,25	847,00	211,75
Viện trợ không hoàn lại (Xem bảng 3.7)	233	233	217	217	252	252
Tổng tỷ lệ sử dụng các thủ tục trong nước		45,1%		57,5%		49,2%

Nguồn: Cục QLN&TCĐN, Bộ Tài chính

4. TIẾN TRÌNH CẢI CÁCH CỦA CHÍNH PHỦ

4.1 Giới thiệu

203. Trong giai đoạn vừa qua (2006-2011), cải cách quản lý tài chính công được coi là một trong bốn nội dung quan trọng của công cuộc cải cách hành chính công của Việt Nam. Với nỗ lực trong nước kết hợp với sự hỗ trợ của cộng đồng quốc tế, công cuộc cải cách đã đạt được nhiều thành tựu đáng kể, cả trên phương diện hoàn thiện khuôn khổ thể chế, nâng cao năng lực và hệ thống hạ tầng thông tin quản lý.

204. Trong giai đoạn sắp tới (từ 2012 trở đi), cải cách quản lý tài chính công sẽ tiếp tục đóng vai trò quan trọng, góp phần ổn định và phát triển của nền kinh tế vĩ mô. Báo cáo này điểm lại những thành quả chính của cải cách quản lý tài chính công trong thời gian qua, và tổng hợp các kế hoạch nhằm tiếp tục cải thiện. Các ý kiến đưa ra hoàn toàn nhất quán với Chiến lược Tài chính đến năm 2020 của Thủ tướng Chính phủ năm 2012. Chiến lược này cụ thể xác định chưa có kiểm soát đối với cam kết chi, chậm trễ trong triển khai dự án, những rủi ro tài khóa từ phía các DNNN, và vấn đề về hạch toán và báo cáo cho các hoạt động của chính phủ, là các vấn đề sẽ được giải quyết trong một vài năm tới. Chiến lược này hướng tới nâng cao tính chuyên nghiệp trong quản lý tài chính công, cải thiện các cơ chế kế toán và kiểm toán, cải thiện chất lượng thống kê, hiệu quả hành thu thuế, cải thiện về lập kế hoạch đầu tư trong các ngành giáo dục, y tế, và khai thác tốt hơn công nghệ thông tin trong việc cung cấp và quản lý các dịch vụ công.

4.2 Các nội dung Cải cách Quản lý Tài chính Công

205. Cải cách quản lý tài chính công vẫn tiếp tục nhận được ưu tiên cao trong năm 2011, qua đó, Chiến lược cải cách hệ thống Thuế và Chiến lược phát triển Hải quan trong giai đoạn 2011-2020 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Song song với việc xây dựng Chiến lược tài chính giai đoạn 2011-2020 và các chiến lược thành phần, Bộ Tài chính tiếp tục thực hiện các hoạt động cải cách lớn đã và đang được thực hiện trong giai đoạn vừa qua.

(1) Cải cách quản lý chi NSNN

206. **Hoàn chỉnh khuôn khổ văn bản pháp luật về ngân sách**: Luật NSNN và các văn bản hướng dẫn thực hiện Luật hiện đang được rà soát, với mục tiêu sửa đổi Luật nhằm khắc phục những hạn chế còn tồn tại trong các điều khoản hiện nay, và đưa công tác quản lý chi NSNN theo các thông lệ tốt trên quốc tế. Dự kiến, một số điều khoản mới sẽ được bổ sung để có thể giải quyết hiệu quả hơn các vấn đề trong quản lý kinh tế vĩ mô, bao gồm cả nhu cầu kiểm soát lạm phát và đáp ứng linh hoạt những thay đổi trong môi trường kinh tế toàn cầu. Việc rà soát bao trùm toàn bộ các nội dung chính trong hệ thống ngân sách nhà nước, bao gồm cả phạm vi và nội dung của ngân sách, tính chất phân bổ theo lĩnh vực và nội dung kinh tế của chi tiêu, mức độ phân cấp ngân sách, và việc lồng ghép giữa quy trình ngân sách với khuôn khổ chi tiêu trung hạn. Việc rà soát cũng bao hàm nghiên cứu các khía cạnh thực tiễn về lập và thực hiện ngân sách, kế toán và báo cáo, gồm cả mục lục ngân sách sử dụng nhằm trình bày các đề xuất dự toán ngân sách và báo cáo kết quả thực hiện. Một mục tiêu quan trọng nữa là làm cho ngân sách trở nên minh bạch hơn, phản ánh được chính sách của Chính phủ, và qua đó phương thức trình bày

thâm hụt tài khóa sẽ được xác định lại theo thông lệ tốt trên quốc tế; các cơ chế mới cũng sẽ cho phép phân bổ nguồn lực ngân sách dựa trên hiệu quả hoạt động của các đơn vị chi tiêu. Các điều khoản rõ ràng sẽ được đưa ra về nguồn tài chính cho chi đầu tư, cho dù sử dụng nguồn ngân sách nhà nước trực tiếp, hay từ nguồn phát hành trái phiếu Chính phủ và các loại trái phiếu đặc biệt khác. Cuối cùng, Luật NSNN sửa đổi sẽ đề cập đến trách nhiệm và thẩm quyền của các đơn vị khác nhau tham gia lập và thực hiện ngân sách ở tất cả các cấp, bao gồm cả cơ quan Quốc hội, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Bộ KH&ĐT, các Bộ chủ quản và sở ban ngành tại địa phương.

207. **Tiếp tục hoàn thiện hệ thống kế toán, và báo cáo về NSNN**, qua triển khai TABMIS (Hệ thống Thông tin Quản lý Ngân sách và Kho bạc) trên toàn quốc, bao gồm:

- Chuẩn bị các quy trình hành chính cần thiết để áp dụng kiểm soát cam kết chi sau khi TABMIS được vận hành trên toàn quốc (dự kiến năm 2013);
- Ban hành các văn bản pháp quy cần thiết nhằm chuẩn bị vận hành TABMIS, cùng với việc tăng cường bộ máy chỉ đạo hệ thống và khởi xướng các khoá tập huấn cần thiết;
- Cải thiện và đơn giản hóa các khía cạnh khác về kiểm soát chi ngân sách;
- Chuẩn bị thu ngân Kho bạc qua hệ thống ngân hàng, thay vì dựa vào việc Kho bạc phải xử lý tiền mặt trực tiếp. Vấn đề này sẽ được đưa vào một Nghị định mới của Chính phủ về quản lý ngân quỹ, dự kiến trình Thủ tướng Chính phủ vào cuối năm 2012.
- Khai thác thông tin chi tiết thu thập qua TABMIS để lập các báo cáo thực hiện ngân sách nhất quán với dự toán ngân sách gốc, và đồng thời lập báo cáo tài chính trên cơ sở các chuẩn mực kế toán nhất quán với Chuẩn mực Kế toán Công Quốc tế (IPSAS).

208. **Khuôn khổ tài chính và chi tiêu trung hạn**: Công tác thí điểm đã hoàn tất nhằm ra được các tài liệu hướng dẫn về Kế hoạch tài chính và kế hoạch chi tiêu trung hạn (MTEF và MTFF), đồng thời đã thống nhất với WB về khoản hỗ trợ kỹ thuật nhằm nghiên cứu xây dựng thể chế để thực hiện kế hoạch tài chính và kế hoạch chi tiêu trung hạn trong năm 2012. Như đã nêu liên quan đến PI-12, để công việc này đem lại hiệu quả, đòi hỏi chiến lược/kế hoạch phát triển ngành trong trung hạn phải nhất quán với nguồn lực đảm bảo, thể hiện qua hạn mức tài khóa tổng thể, và phải gắn kết được công tác lập kế hoạch chi đầu tư và chi thường xuyên trong tương lai.

(2) Cải cách quản lý thuế

209. Quản lý hành chính thuế

- Tiếp tục thực hiện công việc của Đề án đơn giản hoá thủ tục hành chính thuế trong lĩnh vực quản lý nhà nước giai đoạn 2007-2010 (Đề án 30/CP);
- Thực hiện Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát thủ tục hành chính: bao gồm tổ chức việc theo dõi, thống kê và cập nhật thủ tục hành chính thuế theo các văn bản pháp quy mới ban hành; Tổ chức tập huấn đánh giá tác động thủ tục hành chính cho cán bộ Tổng cục Thuế;

Tổng hợp, theo dõi kết quả thực thi đơn giản hoá thủ tục hành chính thuế theo Nghị quyết 68/NQ-CP ngày 27/12/2010 về việc đơn giản hoá thủ tục hành chính thuộc phạm vi chức năng

quản lý của Bộ Tài chính; Nghị quyết số 25/NQ-CP ngày 2/6/2010 về việc đơn giản hoá 258 thủ tục hành chính thuộc phạm vi chức năng quản lý của Bộ, ngành;

- Dự kiến triển khai áp dụng trên toàn quốc "Ứng dụng CNTT đáp ứng quản lý thuế Thu nhập cá nhân" vào cuối năm 2012 (tính đến hết quý III/2012, Tổng cục Thuế đã triển khai áp dụng ứng dụng này tới gần 60/63 Cục Thuế trên toàn quốc);
- Triển khai xây dựng, hoàn thiện, nâng cấp một số dự án và ứng dụng CNTT trong công tác quản lý thuế cũng như hỗ trợ Người nộp thuế, cụ thể:

  + Dự án "Nâng cấp và triển khai mở rộng hệ thống kê khai thuế qua mạng";

  + Dự án " Hiện đại hóa quy trình quản lý thu nộp thuế giữa cơ quan thuế - kho bạc nhà nước – hải quan – tài chính";

  + Cung cấp miễn phí phần mềm ứng dụng công nghệ kê khai thuế mã vạch 2 chiều cho các doanh nghiệp;

  + Xây dựng và triển khai ứng dụng quản lý thuế phi nông nghiệp;

  + Triển khai hệ thống tích hợp đăng ký thuế và đăng ký kinh doanh;

- Tiếp tục triển khai xây dựng và hoàn thiện, nâng cấp một số ứng dụng CNTT khác nhằm hỗ trợ công tác thanh tra và kiểm tra thuế, đưa thuế nhà đất vào các hệ thống CNTT, và phát triển các trang website ngành thuế;
- Nghị quyết số 68/NQ-CP ngày 27/12/2010 của Chính Phủ đã có quy định: Bộ Tài chính chủ trì phối hợp với Bảo hiểm xã hội Việt Nam, Bộ Lao động - thương binh và xã hội, và Bộ y tế nghiên cứu và xây dựng "Đề án về cơ chế phối hợp thu thuế TNCN, bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế và bảo hiểm thất nghiệp và chia sẻ thông tin giữa cơ quan thuế và cơ quan bảo hiểm xã hội Việt Nam,..".

(3) Hiện đại hoá hải quan

210. Quyết định số 19/2011 và Thông tư liên quan đã tạo cơ sở cho việc thông quan điện tử tại các cảng biển đối với hàng hóa xuất nhập khẩu; Thông tư số 63/2011/TT-BTC đã hỗ trợ việc thí điểm chế độ ưu tiên trong lĩnh vực quản lý nhà nước về hải quan đối với doanh nghiệp đủ điều kiện.

211. Tổng cục Hải quan dự kiến tiếp tục mở rộng triển khai thí điểm thủ tục hải quan điện tử tại 07 Cục hải quan (Thanh Hóa, Nghệ An, Thừa Thiên Huế, Bình Định, Đắk Lắk, Tây Ninh và Long An). Dự thảo Quyết định triển khai cơ chế một cửa trong phạm vi ba Bộ: Bộ Tài chính, Bộ Công thương và Bộ Giao thông Vận tải, hiện đang chờ Chính phủ phê duyệt.

212. Tổng cục Hải quan hiện đang xây dựng Mô hình dữ liệu hành chính và thương mại quốc gia phiên bản 1.0 để trình Ban chỉ đạo cơ chế một cửa quốc gia. Lắp đặt hệ thống máy soi tại cảng Hải Phòng, Thành phố Hồ Chí Minh và một số cửa khẩu chính.

(4) Cải cách quản lý nợ công

213. Vừa qua, Chính phủ đã phê duyệt Chiến lược nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia giai đoạn 2011-2020 và tầm nhìn đến năm 2030 do Cục QLN&TCĐN, Bộ Tài chính trình cùng

nhiều Nghị định và Thông tư hướng dẫn. Qua đó, Nghị định số 01/2011 đã được ban hành về phát hành trái phiếu Chính phủ, trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh và trái phiếu chính quyền địa phương. Cục QLN&TCĐN hiện tại đang xây dựng các dự thảo Thông tư hướng dẫn Nghị định và tổ chức lấy ý kiến tham gia của các tổ chức, cá nhân. Nghị định số 15/2011 quy định về cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ. Thông tư số 53/2011 hướng dẫn về phương thức báo cáo và công khai thông tin về nợ công (trong và ngoài nước), nợ nước ngoài tổng thể (cả của khu vực công và tư nhân). Thông tư số 56/2011 hướng dẫn về phương pháp tính toán và tổ chức hoạt động giám sát nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia. Thông tin tổng hợp về nợ công trong và ngoài nước lần đầu tiên đã được công bố trong thời gian vừa qua. Dự kiến, chi tiết toàn bộ nợ của Chính phủ và nợ được Chính phủ bảo lãnh sẽ được công bố vào quý IV năm 2012.

(5) Cải cách quản lý công sản

214. Một loạt các biện pháp đã được thực hiện nhằm cải thiện công tác quản lý các loại công sản khác nhau. Qua đó Thông tư số 06/2011 ngày 14/01/2011 quy định về sửa đổi, bổ sung quy định, tiêu chuẩn, định mức và chế độ quản lý phương tiện đi lại trong cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập và công ty nhà nước, và Thông tư số 39/2011 sửa đổi bổ sung một số Thông tư và Quyết định về quản lý nhà, đất thuộc sở hữu nhà nước. Một cơ sở dữ liệu quốc gia về tài sản công thông qua Chương trình Quản lý đăng ký tài sản nhà nước phiên bản 1.0 đã được tạo lập. Hiện nay, công tác chuẩn bị đang được tiến hành nhằm tăng cường giám sát tài chính các hoạt động của DNNN, và giảm thiểu các rủi ro tài chính của các hoạt động đó đối với Chính phủ, đồng thời làm rõ trách nhiệm quản lý của các Bộ chủ quản (xem PI-9 ở trên).

(6) Mua sắm đấu thầu khu vực công:

215. Hiện tại, Việt Nam đang chuẩn bị sửa đổi Luật đấu thầu (dự kiến trình Quốc hội vào năm 2013), với mục tiêu nhằm cải thiện mức độ minh bạch, cạnh tranh trong đấu thầu, tăng cường công tác kiểm tra, giám sát xử lý vi phạm. Dự thảo Luật Đấu thầu sửa đổi được đăng tải trên trang web www.muasamcong.mpi.gov.vn.

(7) Chế độ kế toán - kiểm toán

216. Quốc hội đã thông qua kế hoạch phát triển Kiểm toán Nhà nước (KTNN) giai đoạn 2011-2020, trong đó dự kiến sẽ tăng số nhân sự hiện nay từ 1.600 người lên 3.500 người. Điều này cho phép KTNN có thể kiểm toán toàn bộ các Bộ, các địa phương và DNNN hàng năm (thay vì chỉ đạt được phạm vi 50-60% như hiện nay), đồng thời tiến tới mở rộng thực hiện loại hình kiểm toán hiệu quả hoạt động.

217. Một dự thảo Nghị định đã được trình lên Quốc hội về việc nhân rộng công tác kiểm toán nội bộ hiện đang được thực hiện tại ba đơn vị (Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước, và Bộ Quốc phòng) ra toàn bộ các Bộ và các địa phương. Việc nhân rộng dự kiến phải mất vài năm mới có đầy đủ hiệu lực.

PHỤ LỤC I: BẢNG TỔNG HỢP CÁC CHỈ SỐ ĐÁNH GIÁ QLTCC VÀ NGUỒN THÔNG TIN/DỮ LIỆU

Chỉ số	Mô tả vắn tắt	Điểm
PI-1 Tổng thực chi so với dự toán ngân sách gốc được phê duyệt (Phương pháp cho điểm M1)	Thực chi chênh lệch so với dự toán ngân sách gốc được phê duyệt ban đầu trên 10% tại hai trong ba năm gần đây. (C) *Nguồn: Công khai ngân sách cho năm 2007, 2008, 2009, 2010 www.mof.gov.vn*	C
PI-2 Các nội dung thực chi so với ngân sách gốc được phê duyệt (Phương pháp chấm điểm M1)	(i) Chênh lệnh trong nội dung chi tiêu được tính toán ở mức trên 15% so với thực chi tại một trong ba năm gần đây. Đặc biệt trong năm 2009, trong điều hành ngân sách, do quyết định tăng mạnh chi đầu tư trong gói kích cầu nhằm đối phó với khủng hoảng kinh tế toàn cầu, mức chênh lệch tăng lên đến 23,6%. Mức chênh lệch của các năm 2008, 2009 và 2010 lần lượt là 17,0%, 23,6%, và 19,8% (D). (ii) Số dự phòng sau đó được phân bổ vào các chương trình chi tiêu cụ thể chiếm bình quân dưới 3% ngân sách chi tiêu hàng năm (A) *Nguồn: Công khai ngân sách cho năm 2007, 2008, 2009, 2010 www.mof.gov.vn.*	D+
PI-3 Tổng thực thu so với ngân sách gốc được phê duyệt (Phương pháp chấm điểm M1)	Thực thu nội địa cao hơn số ngân sách ở mức 16% mỗi năm trong ba năm gần đây. *Nguồn: Công khai ngân sách cho năm 2007,2008,2009, 2010 www.mof.gov.vn.*	D
PI-4 Số dư và giám sát phát sinh nợ chi (Phương pháp chấm điểm M1)	(i) Không có khoản thanh toán nào chưa thực hiện nếu có đề nghị thanh toán với đầy đủ chứng từ gửi ra các cơ quan Kho bạc, nhưng có bằng chứng về các khoản chưa thanh toán tại các tỉnh khi công trình được triển khai vượt tiến độ so với khả năng đáp ứng của ngân sách giao cho đơn vị chi tiêu (không cho điểm (NR)). (ii) Không có thông tin nhất quán về số tiền chưa thanh toán nếu đề nghị thanh toán chưa được trình lên Kho bạc (không cho điểm (NR)) *Nguồn:Khuyến nghị báo cáo CFFA Việt nam năm 2007, trao đổi với KBNN - BTC*	NA
PI-5: Phân loại ngân sách (Phương pháp chấm điểm M1)	Kế toán đồ hỗ trợ ghi chép thông tin theo các đặc điểm về nội dung kinh tế, chức năng, đơn vị hành chính, chương trình của từng giao dịch theo cách thức tuân thủ với GFS/COFOG. Tuy nhiên, do thiếu nhất quán trong báo cáo về chi chuyển nguồn và chi từ nguồn kết chuyển, không thể so sánh chi tiêu giữa giai đoạn dự toán và giai đoạn thực hiện (D). *Nguồn: Mục lục ngân sách nhà nước ban hành kèm theo Quyết định số 33/2008/QĐ-BTC ngày 02/6/2008 của Bộ Tài chính. Công khai ngân sách cho năm 2007,2008,2009, 2010 www.mof.gov.vn*	D
PI-6 Mức độ toàn diện về thông tin trong văn bản ngân	Báo cáo ngân sách được cho là có đầy đủ 5 trong số 9 nhóm thông tin theo yêu cầu PEFA, nhưng giá trị của nhiều thông	B

Chỉ số	Mô tả vắn tắt	Điểm
sách (Phương pháp chấm điểm M1)	tin không còn ý nghĩa do vấn đề xử lý chi từ nguồn kết chuyển từ năm trước sang (B). *Nguồn:* 1. *Tài liệu KHNS năm 2010 của Chính phủ đệ trình lên Quốc hội* 2. *Nghị quyết kỳ họp thường thứ 13, QH11 (Nghị quyết số 137/NQ-QH11 ngày 9/7/2009)*	
PI-7 Quy mô hoạt động Chính phủ ngoài báo cáo (Phương pháp chấm điểm M1)	(i) Chi tiêu từ các quỹ ngoài ngân sách, qua số liệu báo cáo chỉ có ở giai đoạn thực hiện, ước bằng khoảng gần 8% tổng chi ngân sách [Ngoài ra, có nhận định rằng không phải toàn bộ số tự thu của các đơn vị sự nghiệp đều được báo cáo đầy đủ] (C). (ii) Ở Việt Nam, tất cả các khoản vay và tài trợ từ bên ngoài cho các cơ quan, đơn vị của Chính phủ đều được phản ánh trong báo cáo ngân sách; ngoại trừ một số khoản nhỏ lẻ nhà tài trợ trực tiếp thanh toán cho bên thứ ba ở bên ngoài lãnh thổ Việt Nam (v.d. hỗ trợ kỹ thuật) (A). *Nguồn: Báo cáo CFAA Việt nam năm 2007, trao đổi với Vụ HCSN, Cục TCDN, Cục QLN&TCĐN, Vụ NSNN (BTC)*	C+
PI-8 Minh bạch về quan hệ ngân sách [tài khóa] giữa các cấp chính quyền (Phương pháp chấm điểm M2)	(i) Trợ cấp cân đối và bổ sung từ trung ương cho các địa phương dựa trên các định mức phân bổ được xác định cho giai đoạn ổn định lên đến 5 năm. Nhưng chính phủ trung ương cũng phân bổ vốn qua các Chương trình mục tiêu Quốc gia, với số vốn bình quân khoảng 6% tổng số trợ cấp cho các địa phương. (A) (ii) Địa phương chỉ có đầy đủ thông tin về các khoản trợ cấp được hưởng và phần thu được hưởng vào thời điểm các đề xuất ngân sách nhà nước, bao gồm cả toàn bộ thông tin về các khoản bổ sung từ trung ương, được trình lên Quốc hội vào tháng 10 hàng năm. Quyết định cuối cùng do Hội đồng nhân dân đưa ra sau khi Quốc hội phê duyệt ngân sách nhà nước vào giữa tháng 11. (B) (iii) Các đề xuất ngân sách nhà nước, bao gồm cả phân tách theo lĩnh vực của các tỉnh và huyện, của Chính phủ trung ương. Thông tin tổng hợp về tình hình thực hiện chi tiêu được đưa ra sau 14 tháng kể từ khi kết thúc năm liên quan. (B) *Nguồn: Luật NSNN năm 2002 và các văn bản hướng dẫn thực hiện Luật* *Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về định mức phân bổ ngân sách chi đầu tư và thường xuyên.*	B+

Chỉ số	Mô tả văn tắt	Điểm
PI-9: Giám sát rủi ro tài khóa tổng thể từ những tổ chức khác thuộc khu vực công (Phương pháp chấm điểm M1)	(i) Các cơ quan Chính phủ, gồm cả các cơ quan hoạt động qua các quỹ ngoài ngân sách được kiểm soát đầy đủ để không gây ra các rủi ro tài khóa. Các DNNN, dù được yêu cầu phải báo cáo cho các Bộ hoặc địa phương chủ quản, vẫn có thể gây ra các nghĩa vụ nợ dự phòng. Các nghĩa vụ báo cáo đã được tăng cường, và hàng năm đều có báo cáo trình Quốc hội về các rủi ro tài chính nảy sinh từ cơ cấu vốn và tình hình hoạt động kinh tế của các DNNN lớn nhất – các Tập đoàn và Tổng Công ty nhà nước (B). (ii) Vay nợ của địa phương từ ngân hàng và trên thị trường được Bộ Tài chính kiểm soát chặt chẽ, nhưng có bằng chứng về số nợ nhà thầu đáng kể do dự toán được giao không theo kịp tiến độ công trình tại các dự án hiện hành (C). *Nguồn: Website Bộ Tài chính công khai báo cáo giám sát tài chính doanh nghiệp và Công khai ngân sách nhà nước năm 2006- 2010 và năm 2011.*	C+
PI-10 Khả năng tiếp cận thông tin ngân sách [tài khóa] chính của công chúng (Phương pháp chấm điểm M1)	Công chúng nói chung được tiếp cận đầy đủ thông tin đối với bốn trên sáu mốc chuẩn về nội dung thông tin của PEFA (B). *Nguồn: Công báo 2007; 2008, 2009, 2010, 2011., 2012; , Website Bộ Tài chính*	B
PI-11 Trình tự và mức độ tham gia vào quy trình ngân sách hàng năm (Phương pháp chấm điểm M2)	*(i)* Lịch biểu ngân sách được tuân thủ tốt, nhưng nên dành nhiều thơn gian hơn trong chuẩn bị dự toán. (B). (ii) Thông tư ngân sách không quy định về mức trần ngân sách đã được thống nhất chung với Chính phủ trước đó (C). (iii) Quốc hội đã phê chuẩn dự toán ngân sách sớm trước khi kết thúc năm (A). *Nguồn:* *1. Luật Ngân sách 2002 và văn bản hướng dẫn thực hiện Luật* *2. Nghị quyết của QH về phân bổ dự toán NSNN 03 năm 2010,2011, 2012*	B
PI-12 Có tầm nhìn trung hạn trong lập kế hoạch tài khoá, chính sách chi tiêu và lập ngân sách (Phương pháp chấm điểm M2)	(i) Dự báo tài khóa trung hạn với phân bổ theo lĩnh vực chưa có (D) (ii) Phân tích bền vững nợ được thực hiện hàng năm, với sự dẫn dắt của IMF/WB (A) (iii) Các văn bản chiến lược ngành để dự báo trung hạn ở một số ngành lớn (Y tế, Giáo dục, Nông nghiệp, và Giao thông) đã được xây dựng, nhưng chưa nhất quán với các dự báo tài khóa tổng thể (C)	C

Chỉ số	Mô tả vắn tắt	Điểm
	(iv) Chi đầu tư và chi thường xuyên được lập riêng biệt, và chưa quan tâm đến tác động lẫn nhau (D). *Nguồn: Thảo luận với BTC và Bộ KH&ĐT*	
PI-13 Minh bạch về nghĩa vụ và trách nhiệm của người nộp thuế (Phương pháp chấm điểm M2)	(i) Còn thiếu nhất quán trong xác định nghĩa vụ thuế, và trong thực hiện ưu đãi về thuế. (B) (ii) Mặc dù hầu hết thông tin về nghĩa vụ thuế đều sẵn có, người nộp thuế có thể được các cơ quan thuế khác nhau giải thích theo các cách khác nhau. (C) (iii) Hiện có hệ thống khiếu nại thuế, nhưng hệ thống chưa có được lòng tin của người nộp thuế. (C) *Nguồn: Phỏng vấn Tổng Cục thuế, Tổng cục Hải quan (Bộ Tài chính); Phỏng vấn với kế toán/tư vấn thuế, VCCI.*	C+
PI-14 Hiệu quả của các biện pháp đăng ký thuế và đánh giá thuế (Phương pháp chấm điểm M2)	(i) Tất cả người nộp thuế đã đăng ký đều có Mã số thuế (MST) riêng, được sử dụng cho tất cả các loại thuế và được kết nối trực tiếp với hệ thống Đăng ký kinh doanh. Tuy nhiên, hiện cơ quan Thuế chưa có kết nối với cơ quan Bảo hiểm xã hội và một số cơ quan khác. (B) (ii) Mức phạt cho việc không đăng ký và không nộp thuế kịp thời nhìn chung chưa hiệu quả. Tuy nhiên mức phạt do khai báo thiếu có thể cao đến năm lần so với mức thuế nộp thiếu, và mức như thế được các Cơ quan Thuế coi là đủ. (C) (iii) Thanh tra và kiểm tra thuế mới chỉ áp dụng phương pháp luận dựa trên rủi ro nhất quán năm 2011. Trước đây không thu hồi được nhiều thuế qua các nghiệp vụ này. (C) *Nguồn: Phỏng vấn Tổng Cục thuế, Tổng cục Hải quan (Bộ Tài chính); Phỏng vấn với kế toán/tư vấn thuế, VCCI.*	C+
PI-15 Hiệu quả thu thuế (Phương pháp chấm điểm M1)	(i) Nợ đọng vẫn chiếm 6,9% tổng số thu của TCT năm 2011, mặc dù có xu hướng cải thiện. Cần tiếp tục nỗ lực. (C) (ii) Toàn bộ số thu từ thuế được nộp trực tiếp vào các tài khoản Kho bạc, nhưng tại các vùng sâu, phải mất cả tuần mới về. (B) (iii) Sổ sách của Kho bạc và Ngân hàng được đối chiếu hàng ngày. Sổ sách của Cơ quan Thuế về số đánh giá (hầu hết là tự đánh giá) và số nộp đối chiếu hàng tháng. (A) *Nguồn : Phỏng vấn Tổng Cục thuế, Tổng cục Hải quan (Bộ Tài chính); Phỏng vấn với kế toán/tư vấn thuế, VCCI.*	C+

Chỉ số	Mô tả vắn tắt	Điểm
PI-16 Khả năng tiên liệu và đảm bảo ngân quỹ cho các cam kết chi tiêu (Phương pháp chấm điểm M1)	(i) Kho bạc ở trung ương lập dự báo dòng tiền hàng quý dựa trên kinh nghiệm và thông tin từ các đơn vị chi tiêu, được cập nhật hàng quý. (B) (ii) Các đơn vị chi tiêu có thể cam kết chi toàn bộ số dự toán được giao của họ bất kỳ lúc nào trong năm. (A) (iii) Gần đây chưa có vụ việc nào về cắt giảm đáng kể đối với ngân sách đã phê duyệt mà chưa được thảo luận đầy đủ với Quốc hội trong quá trình thực hiện ngân sách. (A) *Nguồn: Kế hoạch ngân sách năm 2009-2010* *Luật NS 2002 và công báo.*	B+
PI-17 Ghi chép và quản lý tồn dư ngân quỹ, nợ và bảo lãnh (Phương pháp chấm điểm M2)	(i) Dữ liệu nợ phải đầy đủ và chính xác, nhưng công tác đối chiếu giữa dữ liệu của Bộ Tài chính và dữ liệu ngân hàng tương ứng chỉ được thực hiện hàng năm. (C). (ii) Kho bạc được thông báo hàng ngày về số dư tồn ngân trên toàn quốc. Nhưng tồn ngân các quỹ ngoài ngân sách và số thu tự có của các đơn vị sự nghiệp nằm ngoài hệ thống Kho bạc. (B) (iii) Bộ Tài chính kiểm soát toàn bộ vay và bảo lãnh. Hạn mức nợ được đặt theo GDP chứ không phải theo các mục tiêu tài khóa. (B) *Nguồn: Phỏng vấn với các Kho bạc, và Cục QLN&TCĐN.*	B
PI-18 Hiệu quả kiểm soát lương biên chế (Phương pháp chấm điểm M1)	(i) Chưa có kết nối trực tiếp giữa các cơ sở dữ liệu quản lý nhân sự và lương, được phân cấp rất mạnh. Nhưng bảng lương được cập nhật hàng tháng trên cơ sở chứng từ đầy đủ. (B) (ii) Sổ sách bảng lương được cập nhật đầy đủ hàng quý, nên chỉ có ít trường hợp phải điều chỉnh để truy lĩnh lương cho các cá nhân. (B) (iii) Hiện có sự giám sát rất chặt của cấp quản lý về thay đổi hồ sơ nhân sự, có thể dẫn đến thay đổi về lương và phụ cấp cho các cá nhân. (B) (iv) Bộ Tài chính và các Bộ chủ quản thực hiện thanh tra nhân sự thường xuyên trên toàn quốc để đảm bảo độ chính xác về lương và phụ cấp. (B) *Nguồn: Phỏng vấn với Vụ TCCB, Vụ KH-TC (BTC), KTNN.*	B
PI-19 Mức độ cạnh	(i) Ba trong số sáu mốc chuẩn về nội dung khuôn khổ pháp lý và pháp quy được thỏa mãn, nhưng hệ thống còn để lại quá	C+

Chỉ số	Mô tả vắn tắt	Điểm
tranh, hiệu quả sử dụng vốn và kiểm soát trong mua sắm đấu thầu (Phương pháp chấm điểm M2)	nhiều phạm vi cho việc ký hợp đồng trực tiếp, kết quả khiếu nại trong mua sắm chưa được công bố, quy trình khiếu nại chưa đình hoãn được viêc ký kết hợp đồng. (C) (ii) 70% (theo số lượng) và 40% (theo giá trị) các hợp đồng năm 2009 và 2010 được trao trực tiếp. Bộ KH&ĐT và VCCI cần trao hợp đồng theo phương thức cạnh tranh nhiều hơn nữa. (D) (iii) Các kế hoạch đấu thầu, cơ hội dự thầu và hợp đồng được trao (trên ngưỡng 100.000 USD) được công bố hàng ngày trên Báo Đấu thầu và trang web của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tuy nhiên còn có nghi ngờ về mức độ đầy đủ thông tin từ phía địa phương, thông tin về kết quả khiếu nại trong mua sắm chưa được công khai. (B) (iv) Có tồn tại bộ máy khiếu nại độc lập, nhưng không được sử dụng nhiều và còn thiếu thẩm quyền đình chỉ quy trình mua sắm. (B) *Nguồn: Phỏng vấn với Cục Quản lý đầu thầu Bộ Kế hoạc và đầu tư. Báo Đầu thầu.*	
PI-20 Hiệu quả kiểm soát nội bộ đối với chi tiêu ngoài lương (Phương pháp chấm điểm M1)	(i) Hiện đã có sẵn quy định để thể chế hóa kiểm soát cam kết chi sau khi TABMIS đi vào vận hành đầy đủ trên toàn quốc. Hiện thời chưa có kiểm soát, điểm số là D (ii) Có bằng chứng về vấn đề quản lý thanh toán các hợp đồng kéo dài quá một năm, nhưng không có dấu hiệu thanh toán ngoài thẩm quyền. (C) (iii) Các giao dịch được trình lên Kho bạc với chứng từ hỗ trợ, được ghi chép và thực hiện. (A) *Nguồn: Phỏng vấn với KBNN, Thanh tra, BTC, VCCI.*	D+
PI-21 Hiệu quả kiểm toán nội bộ (Phương pháp chấm điểm M1)	(i) Chức năng Kiểm toán Nội bộ (IA) riêng biệt cho đến nay mới chỉ được thiết lập tại Bộ Tài chính, Bộ Quốc phòng và Ngân hàng Nhà nước Việt nam (SBV). (D) (ii) Các bộ phận kiểm toán nội bộ (IA) có báo cáo cho đơn vị liên quan, nhưng KTNN chỉ có báo cáo khi kiểm toán tại các đơn vị đó do chưa có cơ chế. (C) (iii) Báo cáo hữu dụng được thực hiện nhưng phạm vi rất hạn chế. (C) *Nguồn: Phỏng vấn với Vụ KHTC, Thanh tra BTC; KTNN*	D+

Chỉ số	Mô tả vắn tắt	Điểm
PI-22 Mức độ kịp thời và thường xuyên của việc đối chiếu tài khoản (Phương pháp chấm điểm M2)	(i) Có đối chiếu hàng ngày giữa Kho bạc và Ngân hàng (NHNN ở TW và cấp tỉnh, ngân hàng thương mại ở cấp huyện). Nhưng không có gì đảm bảo về công tác đối chiếu tương tự được thực hiện với những giao dịch bởi các tổ chức của Chính phủ không thực hiện qua Kho bạc (xem PI-7(i) và 17(ii). (B) (ii) KTNN thấy các cơ chế xử lý tài khoản chờ xử lý (đợi thông tin đầy đủ về giao dịch liên quan để xử lý) và tạm ứng là thỏa đáng . (A) *Nguồn: Phỏng vấn với Kho bạc Nhà nước – BTC*	B+
PI-23 Mức độ thông tin về nguồn lực dành cho các đơn vị hành chính sự nghiệp (Phương pháp chấm điểm M1)	Mỗi cơ sở trường học và cơ sở y tế địa phương đều có ngân sách riêng, được lập theo các định mức chi tiêu dựa trên số học sinh hoặc số giường bệnh. Số liệu về dự toán và quyết toán ngân sách được công khai theo quy định về minh bạch các hoạt động của Chính phủ. Đã thực hiện thỏa đáng qua quan sát tại một trường học ở Hà Nội (A). *Nguồn: Trao đổi với Vụ NSNN, Vụ HCSN, Cục QLCS (BTC), Sở TC Hà nội, Sở Giáo dục HN, trường PTTH Thăng Long Hà nội.*	A
PI-24 Chất lượng và mức độ kịp thời của báo cáo ngân sách trong năm (Phương pháp chấm điểm M1)	(i) TABMIS sẽ phải thu thập toàn bộ thông tin cần thiết để so sánh chi tiết về mức độ triển khai với ngân sách gốc. Nhưng hiện chưa có thông tin về cam kết chi, vấn đề chuyển nguồn làm mất ý nghĩa so sánh giữa số ngân sách và số thực hiện. (D) (ii) Báo cáo tháng ở mức độ tổng hợp được đưa ra vào tuần thứ tư của tháng đó. Nhưng do có chuyển nguồn nên giá trị của chúng không còn nhiều ý nghĩa. (A) (iii) Báo cáo được từ TABMIS sẽ phải chính xác. Tuy nhiên, vẫn còn ít nhiều chưa được chính xác ở thông tin lấy từ các tỉnh chưa nằm trong phạm vi TABMIS. Cho đến nay, các báo cáo chưa phân tách theo lĩnh vực và nội dung kinh tế đối với phần chi tiêu sử dụng nguồn kết chuyển từ năm trước sang. (B) *Nguồn: Phỏng vấn với Kho bạc, Vụ NSNN, Mẫu báo cáo thực hiện hàng quý do Kho bạc cung cấp.*	D+
PI-25 Chất lượng và mức độ kịp thời của báo cáo tài chính thường niên (Phương pháp chấm điểm M1)	(i) Báo cáo tài chính rất không đầy đủ, chủ yếu do thiếu thông tin về tài sản tài chính. (D) (ii) Báo cáo thực hiện ngân sách được trình cho kiểm toán 14 tháng sau khi kết thúc năm liên quan. (C) (iii) Các báo cáo được trình bày theo dạng mẫu thống nhất theo quy định của chế độ kế toán Việt Nam, hiện chưa nhất quán theo Chuẩn mực Kế toán Công Quốc tế (IPSAS). (B) *Nguồn: Phỏng vấn với Vụ CĐKT&KT (BTC); và KTNN; Báo cáo công khai kết quả Kiểm toán Nhà nước.*	D+

Chỉ số	Mô tả vắn tắt	Điểm
PI-26 Phạm vi, bản chất và việc thực hiện kết luận của kiểm toán bên ngoài (Phương pháp chấm điểm M1)	(i) Mặc dù Kiểm toán Nhà nước (KTNN) thực hiện kiểm toán với phạm vi rộng theo các chuẩn mực quốc tế (INTOSAI), nhưng những hạn chế về nguồn lực cũng làm phạm vi công tác kiểm toán hàng năm bị giới hạn ở mức không quá 60% các cơ quan của chính phủ ở trung ương, và chính quyền địa phương. (C) (ii) Báo cáo của Kiểm toán Nhà nước (KTNN) về thực hiện ngân sách hàng năm được trình cho Quốc hội trong vòng ba tháng sau khi nhận được các báo cáo về tình hình thực hiện ngân sách của Chính phủ. (A) (iii) Chính phủ hỗ trợ công việc của KTNN và Bộ Tài chính theo dõi việc thực hiện các khuyến nghị kiểm toán của KTNN. (A) *Nguồn: Phỏng vấn với KTNN và Vụ Tài chính Ngân sách - VPQH.*	C+
PI-27 Thẩm tra, giám sát của cơ quan lập pháp với dự toán năm được phê duyệt (Phương pháp chấm điểm M1)	(i) Quốc hội giám sát toàn bộ các nội dung của chính sách tài khóa cũng như các nội dung thu chi lớn, nhưng chưa xem xét khuôn khổ tài khóa trung hạn. (B). (ii) Thủ tục của Quốc hội được thiết lập vững chắc và được tôn trọng trong thực tế. (A) (iii) Quốc hội có dưới hai tháng để xem xét các đề xuất ngân sách. (B) (iv) Có các quy định rõ ràng về thay đổi ngân sách đã phê duyệt trong năm, nhưng các quy định cho phép cơ quan hành pháp mức độ tự chủ cao. (B) *Nguồn: Phỏng vấn với Vụ Tài chính NS của QH.*	B+
PI-28 Xem xét báo cáo kiểm toán của cơ quan lập pháp (Phương pháp chấm điểm M1)	(i) Quốc hội xem xét các báo cáo của Kiểm toán Nhà nước (KTNN) không chậm trễ, cũng như các báo cáo khác nhận được. (A) (ii) Ủy ban QH có sử dụng các báo cáo của Kiểm toán Nhà nước (KTNN) trong các chuyến giám sát tại các Bộ và địa phương. (B) (iii) Quốc hội thông qua các khuyến nghị của Kiểm toán Nhà nước (KTNN) ở mức độ khá chi tiết tại nghị quyết về quyết toán ngân sách. Bộ Tài chính theo dõi việc thực hiện. (A) *Nguồn: Phỏng vấn với KTNN; Nghị quyết QH về phê chuẩn Báo cáo quyết toán ngân sách 2008 và Kế hoạch ngân sách 2010 đăng trong công báo*	B+

Chỉ số	Mô tả vắn tắt	Điểm
D-1: Khả năng tiên liệu trong Hỗ trợ ngân sách trực tiếp (Phương pháp chấm điểm M1)	(i) Hỗ trợ ngân sách trực tiếp thấp hơn dự báo trên 10% tại chỉ một trong ba năm từ 2008-2010, và vượt hơn đáng kể trong năm 2009. (B). (ii) Chưa thấy có dấu hiệu các nhà tài trợ cung cấp thông tin về dự kiến giải ngân hàng quý của họ. (D) *Nguồn: Vốn ODA theo dự kiến và thực nhận của các năm tài khóa 08-10 (Cục QLN&TCĐN, BTC) và phỏng vấn với Cục QLN&TCĐN, BTC.*	D+
D-2: Mức độ các nhà tài trợ cung cấp thông tin tài chính phục vụ lập ngân sách và báo cáo về viện trợ theo chương trình và dự án (Phương pháp chấm điểm M1)	(i) Việc triển khai các dự án sử dụng vốn viện trợ nước ngoài thuộc kiểm soát của Chính phủ, chứ không phải nhà tài trợ, vì vậy Chính phủ có thông tin về giải ngân. (Không áp dụng). (ii) Các nhà tài trợ chịu trách nhiệm cho hơn 70% nguồn tài trợ dự án có cung cấp báo cáo ngay sau khi giải ngân thực tế, hầu hết giải ngân được thực hiện qua Kho bạc. (B) *Nguồn: Phỏng vấn với Cục QLN&TCĐN, BTC và danh sách các nhà tài trợ với thời gian báo cáo giải ngân theo quý và dự trù giải ngân vốn dự án của họ trong ngân sách (Cục QLN&TCĐN, BTC).*	B
D-3: Tỷ lệ viện trợ được quản lý qua sử dụng thủ tục trong nước (Phương pháp chấm điểm M1)	Tỷ lệ vốn viện trợ từ ba nhà tài trợ chính được quản lý qua các hệ thống trong nước là 45,1% năm 2008, 57,5% năm 2009 và 49,2% cho năm 2010. (C) *Nguồn: Phỏng vấn với Cục QLN&TCĐN của BTC và thông tin WB, ADB, và JICA.*	C

PHỤ LỤC II: DANH MỤC CÁC TÀI LIỆU

STT	Văn bản
A	**Những văn bản quy định về quản lý ngân sách nhà nước**
1	Luật Ngân sách nhà nước số 01/2002/QH11 ngày 16/12/2002
2	Luật Phòng, chống tham nhũng số 55/2005/QH11 ngày 29/11/2005 và Luật số 01/2007/QH12 ngày 04/8/2007 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Phòng, chống tham nhũng
3	Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí số 48/2005/QH11 ngày 29/11/2005
4	Nghị quyết 387/2003/NQ-UBTVQH11 ngày 17/3/2003 của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội về việc ban hành Quy chế lập, thẩm tra, trình Quốc hội quyết định dự toán ngân sách nhà nước, phương án phân bổ ngân sách trung ương và phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước
5	Nghị định 60/2003/NĐ-CP ngày 06/06/2003 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật NSNN
6	Nghị định 73/2003/NĐ-CP ngày 23/6/2003 của Chính phủ về việc ban hành Quy chế xem xét, quyết định dự toán và phân bổ ngân sách địa phương, phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương
7	Thông tư số 59/2003/TT-BTC ngày 23/6/2003 hướng dẫn thực hiện Nghị định 60/2003/NĐ-CP ngày 06/6/2003 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Ngân sách Nhà nước
8	Thông tư 108/2008/TT-BTC ngày 18/11/2008 của Bộ Tài chính về việc hướng dẫn xử lý ngân sách cuối năm và lập, báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước hàng năm
B	**Những văn bản quy định cơ chế quản lý đối với các cơ quan hành chính nhà nước, các đơn vị sự nghiệp**
9	Nghị định 130/2005/NĐ-CP ngày 17/10/2005 của Chính phủ về việc quy định chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với cơ quan nhà nước
10	Nghị định 43/2006/NĐ-CP ngày 25/04/2006 của Chính phủ về việc quy định quyền tự chủ, 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
C	**Những văn bản quy định về công khai ngân sách nhà nước**
11	Quyết định 192/2004/QĐ-TTg ngày 16/11/2004 ban hành Quy chế công khai tài

STT	Văn bản
	chính đối với các cấp ngân sách nhà nước, các đơn vị dự toán ngân sách, các tổ chức được ngân sách nhà nước hỗ trợ, các dự án đầu tư xây dựng cơ bản có sử dụng vốn ngân sách nhà nước, các doanh nghiệp nhà nước, các quỹ có nguồn từ ngân sách nhà nước và các quỹ có nguồn từ các khoản đóng góp của nhân dân
12	Thông tư số 03/2005/TT-BTC ngày 06/01/2005 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện quy chế công khai tài chính đối với các cấp ngân sách nhà nước và chế độ báo cáo tình hình thực hiện công khai tài chính
13	Thông tư số 10/2005/TT-BTC ngày 02/02/2005 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện quy chế công khai tài chính đối với việc phân bổ, quản lý sử dụng vốn đầu tư xây dựng cơ bản thuộc nguồn vốn ngân sách nhà nước
14	Thông tư số19/2005/TT-BTC ngày 11/3/2005 hướng dẫn việc công khai tài chính đối với các quỹ có nguồn từ ngân sách nhà nước và các quỹ có nguồn từ các khoản đóng góp của nhân dân
15	Thông tư số 21/2005/TT-BTC ngày 22/3/2005 hướng dẫn thực hiện qui chế công khai tài chính đối với các đơn vị dự toán ngân sách và các tổ chức được ngân sách nhà nước hỗ trợ
16	Thông tư số 29/2005/TT-BTC ngày 14/4/2005 hướng dẫn Quy chế công khai tài chính của doanh nghiệp nhà nước
17	Thông tư số 54/2006/TT-BTC ngày 19/6/2006 hướng dẫn thực hiện Quy chế công khai hỗ trợ trực tiếp của ngân sách nhà nước đối với cá nhân, dân cư
18	Nghị định số 91/2008/NĐ-CP ngày 18/8/2008 về công khai kết quả kiểm toán và kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán của kiểm toán nhà nước
19	Thông tư số 89/2010/TT-BTC ngày 16/6/62010 hướng dẫn chế độ báo cáo công khai quản lý, sử dụng tài sản nhà nước tại cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, tổ chức được giao quản lý, sử dụng tài sản nhà nước
D	**Những văn bản quy định về quản lý ngân quỹ, về cấp phát, thanh toán các khoản chi ngân sách nhà nước qua kho bạc nhà nước**
20	Quyết định số 333/KB/QĐ-KH-Th ngày 23/4/2002 về quản lý điều hoà vốn trong hệ thống KBNN
21	Quyết định số 686/QĐ-KBNN ngày 18/8/2009 của Kho bạc nhà nước ban hành quy trình kiểm soát thanh toán vốn đầu tư và vốn sự nghiệp có tính chất đầu tư trong nước qua hệ thống kho bạc nhà nước
22	Nghị định 112/2009/NĐ-CP ngày 14/12/2009 của Chính phủ về việc quản lý chi phí

STT	Văn bản
	đầu tư xây dựng công trình
23	Nghị định số 48/2010/NĐ-CP ngày 07/5/2010 về hợp đồng trong hoạt động xây dựng
24	Thông tư số 86/2011/TT-BTC ngày 17/06/2011 của Bộ Tài chính quy định về quản lý, thanh toán vốn đầu tư và vốn sự nghiệp có tính chất đầu tư thuộc nguồn ngân sách nhà nước.
25	Thông tư 164/2011/TT-BTC ngày 17/11/2011 của Bộ Tài chính quy định quản lý thu, chi tiền mặt qua hệ thống kho bạc nhà nước
26	Thông tư 161/2012/TT-BTC ngày 02/10/2012 quy định chế độ kiểm soát, thanh toán các khoản chi ngân sách nhà nước qua Kho bạc nhà nước
E	**Những văn bản quy định về quản lý nợ công**
27	Nghị định số 134/2005/NĐ-CP ngày 1/11/2005 của Chính phủ ban hành Quy chế quản lý vay và trả nợ nước ngoài;
28	Luật Quản lý nợ công số 29/2009/QH12 ngày 17/6/2009 của Quốc hội
29	Nghị định 79/2010/NĐ-CP ngày 14/7/2010 của Chính phủ về nghiệp vụ quản lý nợ công
30	Nghị định số 01/2011/NĐ-CP ngày 05/01/2011 V/v phát hành trái phiếu Chính phủ, trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh và trái phiếu chính quyền địa phương
31	Nghị định số 15/2011-NĐ-CP ngày 16/02/2011 về cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ
32	Thông tư số 53/2011/TT-BTC ngày 27/4/2011 của Bộ Tài chính về hướng dẫn mẫu biểu báo cáo và công khai thông tin về nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia
33	Thông tư số 56/2011/TT-BTC ngày 29/4/2011 của Bộ Tài chính về hướng dẫn phương pháp tính toán chi tiêu giám sát và tổ chức hoạt động giám sát nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia
G	**Những văn bản quy định về kế toán trong lĩnh vực kế toán nhà nước**
34	Luật Kế toán số 03/2003/QH11 ngày 17/6/2003 của Quốc hội
35	Nghị định số 128/2004/NĐ-CP ngày 31/5/2004 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Kế toán áp dụng trong lĩnh vực kế toán nhà nước;
36	Quyết định 94/2005/QĐ-BTC ngày 12/12/2005 của Bộ Tài chính về việc ban hành "Chế độ kế toán ngân sách và tài chính xã"

STT	Văn bản
37	Thông tư 146/2011/TT-BTC ngày 26/10/2011 của Bộ Tài chính về việc hướng dẫn sửa đổi, bổ sung Chế độ kế toán Ngân sách và Tài chính xã ban hành kèm theo Quyết định 94/2005/QĐ-BTC ngày 12/12/2005 của Bộ trưởng Bộ Tài chính
38	Quyết định số 19/2006/QĐ-BTC ngày 30/3/2006 của Bộ trưởng Bộ Tài chính về việc ban hành chế độ kế toán hành chính sự nghiệp
39	Thông tư số 185/2010/TT-BTC ngày 15/11/2010 của Bộ Tài chính hướng dẫn sửa đổi, bổ sung chế độ kế toán hành chính sự nghiệp ban hành kèm theo Quyết định số 19/2006/QĐ-BTC ngày 30/03/2006 của Bộ trưởng Bộ Tài chính
40	Quyết định 51/2007/QĐ-BTC ngày 22/6/2007 của Bộ Tài chính về việc ban hành Chế độ kế toán Bảo hiểm xã hội
41	Quyết định 120/2008/QĐ-BTC ngày 22/12/2008 của Bộ Tài chính về việc ban hành Chế độ kế toán ngân sách nhà nước và hoạt động nghiệp vụ Kho bạc nhà nước
42	Thông tư 213/2009/TT-BTC ngày 10/11/2009 của Bộ Tài chính về việc hướng dẫn kế toán áp dụng cho Dự trữ nhà nước
43	Thông tư số 212/2009/TT-BTC ngày 06/11/2009 của Bộ Tài chính về hướng dẫn thực hiện kế hoạch nhà nước áp dụng cho Hệ thống thông tin quản lý ngân sách và nghiệp vụ Kho bạc (TABMIS)
H	**Những văn bản quy định về tổ chức cán bộ**
44	Quyết định số 2981/QĐ-BTC ngày 15/9/2004 của Bộ trưởng Bộ Tài chính về việc phân cấp quản lý cán bộ, công chức, viên chức hành chính sự nghiệp Bộ Tài chính
45	Quyết định số 14/2006/QĐ-BNV ngày 06/11/2006 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ về việc ban hành Quy chế quản lý hồ sơ cán bộ, công chức
46	Nghị định số 178/2007/NĐ-CP ngày 03/12/2007 của Chính phủ quy định chức năng nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ
I	**Những văn bản quy định về quản lý thuế**
47	Luật Quản lý thuế số 78/2006/QH11 ngày 29/11/2006 của Quốc hội
48	Nghị định số 85/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Quản lý thuế
49	Thông tư 28/2011/TT-BTC ngày 28/2/2011 của Bộ Tài chính hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Quản lý thuế, hướng dẫn thi hành Nghị định số 85/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007 và Nghị định số 106/2010/NĐ-CP ngày 28/10/2010 của Chính phủ

STT	Văn bản
50	Quyết định số 78/2007/QĐ-BTC ngày 17/9/2007 của Bộ trưởng Bộ Tài chính về việc ban hành Quy chế hướng dẫn, giải đáp vướng mắc về chính sách thuế, quản lý thuế và giải quyết các thủ tục hành chính thuế của người nộp thuế theo cơ chế "một cửa";
51	Quyết định số 460/QĐ-TCT ngày 05/5/2009 về việc ban hành quy trình thanh tra thuế
52	Quyết định của Tổng cục Thuế số 1395/QĐ-TCT ngày 14/10/2011 về việc Ban hành Quy trình Quản lý nợ thuế
53	Quyết định 2864/QĐ-TCT ngày 21/12/2011 về việc ban hành Quy trình quản lý khai thuế, nộp thuế và kế toán thuế
K	**Những văn bản quy định và báo cáo về giám sát hoạt động của doanh nghiệp nhà nước**
54	Quyết định số 224/2006/QĐ-TTg ngày 06/10/2006 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước
55	Thông tư số 115/2007/TT-BTC ngày 25/9/2007 của Bộ Tài chính hướng dẫn một số nội dung về giám sát đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN
56	Báo cáo Chính phủ trình Quốc hội số 262/BC-CP ngày 23/11/2011 và số 336/BC-CP ngày 12/11/2012 về tình hình sản xuất, kinh doanh và tài chính của các Tập đoàn và Tổng Công ty Nhà nước tương ứng cho giai đoạn 2006-10 và cho năm 2011.
L	**Về lĩnh vực kiểm toán nhà nước**
57	Luật Kiểm toán nhà nước số 37/2005/QH11 ngày 14/6/2005 của Quốc hội
58	Nghị quyết số 927/2010/UBTVQH12 ngày 19/4/2010 về việc ban hành chiến lược phát triển kiểm toán nhà nước đến năm 2020
M	**Về quản lý đấu thầu**
59	Luật Đấu thầu số 61/2005/QH11 ngày 29/11/2005 của Quốc hội;
60	Luật Đầu tư số 59/2005/QH11 ngày 29/11/2005 của Quốc hội;
61	Luật số 38/2009/QH12 ngày 19 tháng 6 năm 2009 của Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều liên quan đến đầu tư xây dựng cơ bản của Luật xây dựng số 16/2003/QH11, Luật đấu thầu số 61/2005/QH11, Luật doanh nghiệp số 60/2005/QH11, Luật đất đai số 13/2003/QH11 và Luật nhà ở số 56/2005/QH11;
62	Nghị định số 85/2009/NĐ-CP ngày 15/10/2009 của Chính phủ về việc hướng dẫn thi

STT	Văn bản
	hành Luật Đấu thầu và lựa chọn nhà thầu xây dựng theo Luật Xây dựng;
63	Nghị định số 108/2009/NĐ-CP ngày 27/11/2009 của Chính phủ về đầu tư theo hình thức Hợp đồng Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao, Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao - Kinh doanh, Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao;
64	Thông tư số 20/2010/TTLT-BKH-BTC ngày 21/9/2010 quy định chi tiết việc cung cấp thông tin về đấu thầu để đăng tải trên báo đấu thầu
N	**Về quản lý ODA**
65	Nghị định số 131/2006/NĐ-CP ngày 9/11/2006 của Chính phủ ban hành Quy chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA);
66	Thông tư 82/2007/TT-BTC ngày 12/7/2007 của Bộ Tài chính về việc hướng dẫn chế độ quản lý tài chính nhà nước đối với viện trợ không hoàn lại của nước ngoài thuộc nguồn thu ngân sách nhà nước
67	Thông tư số 108/2007/TT-BTC ngày 07/09/2007 của Bộ Tài chính về hướng dẫn cơ chế quản lý tài chính đối với các chương trình, dự án hỗ trợ phát triển chính thức (ODA)

PHỤ LỤC III: DANH SÁCH THÀNH VIÊN TỔ CÔNG TÁC PEFA

(Ban hành kèm theo Quyết định số 1500/QĐ-BTC ngày 20 tháng 6 năm 2011 của Bộ trưởng Bộ Tài chính)

Stt	Họ và tên	Chức vụ, đơn vị công tác	Chức danh trong Nhóm công tác
I	**Bộ Tài chính**		
1	Huỳnh Quang Hải	Vụ trưởng Vụ NSNN	Tổ trưởng
2	Võ Thành Hưng	Phó Vụ trưởng Vụ NSNN	Tổ phó
3	Đặng Thái Hùng	Vụ trưởng Vụ Chế độ Kế toán và Kiểm toán	Thành viên
4	Nguyễn Ngọc Anh	Phó Vụ trưởng Vụ TCNH	Thành viên
5	Đặng Quyết Tiến	Phó Cục trưởng Cục TCDN	Thành viên
6	Nguyễn Văn Phụng	Phó Vụ trưởng Vụ CST	Thành viên
7	Nguyễn Tân Thịnh	Phó Cục trưởng Cục QLCS	Thành viên
8	Nguyễn Thị Hồng Yến	Phó Cục trưởng Cục QLN & TCĐN	Thành viên
9	Đỗ Thị Thuý Hằng	Phó Vụ trưởng Vụ TCHCSN	Thành viên
10	Đặng Thị Kim Hoa	Phó Vụ trưởng Vụ Tổ chức cán bộ	Thành viên
11	Nguyễn Bá Toàn	Phó Vụ trưởng Vụ Hợp tác quốc tế	Thành viên
12	Vũ Hồng Long	Vụ trưởng Vụ Dự toán thu thuế, Tổng cục Thuế	Thành viên
13	Nguyễn Ngọc Hưng	Phó Cục trưởng Cục Thuế xuất nhập khẩu, Tổng cục Hải quan	Thành viên
14	Lưu Hoàng	Phó Vụ trưởng Vụ Tổng hợp - Pháp chế, Kho bạc nhà nước	Thành viên
15	Nguyễn Văn Quang	Phó Vụ trưởng Vụ Tổng hợp - Pháp chế, Kho bạc nhà nước	Thành viên
16	Đinh Thị Mai Anh	Phó trưởng phòng Vụ NSNN	Thành viên
17	Vũ Đức Hội	Phó trưởng phòng Vụ NSNN	Thành viên
18	Dương Tiến Dũng	Phó trưởng phòng Vụ NSNN	Thành viên
19	Nguyễn Tri Phương	Phó trưởng phòng Vụ NSNN	Thành viên
20	Nguyễn Văn Phòng	Phó trưởng phòng Vụ NSNN	Thành viên
21	Lê Xuân Hải	Phó trưởng phòng Cục TCDN	Thành viên
22	Chu Thị Thuỷ Chung	Phó Chánh văn phòng Cục QLCS	Thành viên

Stt	Họ và tên	Chức vụ, đơn vị công tác	Chức danh trong Nhóm công tác
23	Lê Thị Soa	Phó trưởng phòng Vụ Tổ chức cán bộ	Thành viên
24	Vũ Anh Tuấn	Phó trưởng phòng Vụ Kế hoạch tài chính	Thành viên
25	Nguyễn Bảo Thanh	Phó trưởng phòng Vụ Hợp tác quốc tế	Thành viên
26	Phùng Đức Quang	Thanh tra viên Thanh tra Bộ tài chính	Thành viên
27	Trần Thọ Hải	Chuyên viên Vụ TCNH	Thành viên
28	Lê Minh Khiêm	Chuyên viên Vụ CST	Thành viên
29	Khúc Thu Phương	Chuyên viên Cục QLN & TCĐN	Thành viên
30	Ngô Văn Thịnh	Chuyên viên Vụ TCHCSN	Thành viên
31	Nguyễn Tiến Hưng	Chuyên viên, Ban Cải cách và hiện đại hoá, Tổng cục Thuế	Thành viên
32	Nguyễn Thanh Hoà	Chuyên viên Vụ Tài vụ quản trị, Tổng cục Hải quan	Thành viên
33	Trịnh Thị Thanh An	Chuyên viên Vụ Kế hoạch tài chính	Thành viên
34	Trần Phương Linh	Chuyên viên Vụ Chế độ Kế toán và Kiểm toán	Thành viên
II	**Văn phòng Quốc hội**		
35	Nguyễn Minh Tân	Phó Vụ trưởng Vụ Tài chính - ngân sách	Thành viên
36	Nguyễn Thị Lê Na	Chuyên viên Vụ Tài chính - ngân sách	Thành viên
37	Lê Thị Huyền Trang	Chuyên viên Vụ Tài chính - ngân sách	Thành viên
III	**Kiểm toán nhà nước**		
38	Trần Khánh Hoà	Phó Vụ trưởng Vụ Tổng hợp	Thành viên
39	Hoàng Văn Lương	Phó trưởng phòng Vụ Tổng hợp	Thành viên
IV	**Bộ Kế hoạch và đầu tư**		
40	Hoàng Viết Khang	Phó Vụ trưởng Vụ Kinh tế đối ngoại, Hàm Vụ trưởng phụ trách Tiểu vùng Mê Công	Thành viên
41	Vũ Ngọc Hưng	Phó Vụ trưởng Vụ Tài chính tiền tệ	Thành viên
42	Nguyễn Xuân Đào	Phó Cục trưởng Cục Quản lý đấu thầu	Thành viên
43	Trần Ngọc Lân	Chuyên viên Vụ Kinh tế đối ngoại	Thành viên
44	Phan Thị Quỳnh Vân	Chuyên viên Cục Quản lý đấu thầu	Thành viên
V	**Bộ Giao thông vận tải**		
45	Vũ Xuân Cựu	Phó Vụ trưởng Vụ Tài chính	Thành viên
46	Trần Văn Bổng	Chuyên viên chính Vụ Tài chính	Thành viên

Stt	Họ và tên	Chức vụ, đơn vị công tác	Chức danh trong Nhóm công tác
VI	**Bộ Y tế**		
47	Nguyễn Nam Liên	Phó Vụ trưởng Vụ Kế hoạch - tài chính	Thành viên
48	Cao Ngọc Ánh	Chuyên viên chính Vụ Kế hoạch - tài chính	Thành viên
VII	**Bộ Giáo dục và đào tạo**		
49	Bùi Hồng Quang	Phó Vụ trưởng Vụ Kế hoạch - tài chính	Thành viên
50	Đinh Minh Tùng	Chuyên viên Vụ Kế hoạch - Tài chính	Thành viên
VIII	**Sở Tài chính Bắc Ninh**		
51	Nguyễn Quốc Chung	Giám đốc Sở Tài chính	Thành viên
52	Ngô Thị Huyền Nga	Trưởng phòng Quản lý ngân sách	Thành viên
IX	**Sở Tài chính Hà Nam**		
53	Bùi Ngọc Đĩnh	Phó Giám đốc Sở Tài chính	Thành viên
54	Phạm Văn Tạo	Phó trưởng phòng tổng hợp ngân sách	Thành viên

PHỤ LỤC IV: DANH MỤC NHỮNG NGƯỜI NHẬN XÉT VÀ GÓP Ý BÊN NGOÀI VỚI BẢN ĐÁNH GIÁ NÀY

1. Chuyên gia thẩm định chính thức:

- Phillip Sinnett, Trưởng, Ban Thư ký PEFA
- Helena Maria Grandao Ramos, Chuyên gia Tài chính Công Cao cấp, Ban Thư ký PEFA
- Jennifer K. Thomson, Cán bộ Phụ trách Quản lý Tài chính, Bộ phận Dịch vụ Quốc gia và Chính sách Hoạt động, Ngân hàng Thế giới
- Peter Brooke, Chuyên gia Tài chính Công Cao cấp, Tư vấn của Ngân hàng Thế giới

2. Những người đóng góp/ nhận xét khác

- John A. Wiggins, Chuyên gia Tài chính Công Cao cấp, Tư vấn của Chính phủ
- Vũ Hoàng Quyên, Chuyên gia Kinh tế, Ngân hàng Thế giới
- Nguyễn Văn Minh, Chuyên gia Kinh tế Cao cấp, Ngân hàng Thế giới
- Habib Rab, Chuyên gia Kinh tế Cao cấp, Ngân hàng Thế giới
- Phạm Minh Đức, Chuyên gia Kinh tế Cao cấp, Ngân hàng Thế giới
- Robert J. Gilfoyle, Trưởng Khối Quản lý Tài chính, Ngân hàng Thế giới
- Phạm Văn Cung, Chuyên gia Quản lý Tài chính Cao cấp, Ngân hàng Thế giới
- Brigitte Bruhin, Phó Giám đốc Văn phòng Việt Nam, Cục Kinh tế, Bộ Ngoại giao Thụy Sỹ
- Nguyễn Hồng Giang, Chuyên gia Tài chính Công Cao cấp, Cục Kinh tế, Bộ Ngoại giao Thụy Sỹ (SECO)
- Sion Morton, Cán bộ Chương trình, Liên minh Châu Âu
- Iraj Talai, Tư vấn của Liên minh Châu Âu
- Goran Steen, Tư vấn của Liên minh Châu Âu
- Dương Hồng Loan, Giám đốc Chương trình, Quỹ Hỗ trợ Australia, Đại sứ quán Australia tại Việt Nam
- Nguyễn Quang Anh, Cán bộ Chương trình, Quỹ Hỗ trợ Australia, Đại sứ quán Australia tại Việt Nam
- Joanne Pindera, Chuyên viên cao cấp/Tham tán, Đại sứ quán Canada tại Việt Nam
- Nguyễn Hoài Châu, Cán bộ Chương trình, Đại sứ quán Canada tại Việt Nam
- Chu Thị Trung Hậu, Giám đốc Chương trình/Chuyên viên Chính phủ, Đại sứ quán Đan Mạch tại Việt Nam
- Phạm Nguyễn Ái Nhân, Cán bộ Tư vấn Chính sách, Đại sứ quán Hà Lan tại Việt Nam

PHỤ LỤC V: ĐÁNH GIÁ VỀ ĐÁP ỨNG CÁC NHẬN XÉT CỦA BAN THƯ KÝ PEFA

(Ngày 21 tháng 12 năm 2012)

Phần này nhận xét về tình hình thực hiện những nhận xét của Ban Thư ký PEFA ngày 05 tháng 07 năm 2012 trên bản dự thảo báo cáo đánh giá PEFA cuối cùng được trình lên Ban Thư ký ngày 19 tháng 12 năm 2012. Phần này đánh giá về những thay đổi được thực hiện trên bản dự thảo sau những nhận xét của Ban Thư ký và những thay đổi khác về điểm số cho chỉ số mà Ban Thư ký cho rằng phù hợp trong lần xem xét ban đầu (nhưng không đề cập đến những vấn đề được những chuyên gia thẩm định khác nêu ra).

Một *Bản tổng hợp những nhận xét và khuyến nghị của chuyên gia thẩm định và phản hồi của nhóm* cũng được đưa ra. Toàn bộ những cải thiện theo khuyến nghị tại những nhận xét trước đó của Ban Thư ký được liệt kê trong bảng dưới đây, bên cạnh đánh giá tương ứng của chúng tôi về mức độ đáp ứng.

Bản báo cáo sau khi chỉnh sửa nhìn chung đã cân nhắc đến những nhận xét của Ban Thư ký; chỉ có một trường hợp có mức độ đáp ứng một phần.

Nhận xét của Ban Thư ký PEFA về bằng chứng và điểm số (và so sánh)	Phản hồi của nhóm đánh giá	Đánh giá của Ban Thư ký về phản hồi
Cảm tưởng chung		
Đây là một bản báo cáo dự thảo tốt với rất nhiều giải thích chi tiết bổ trợ, cho thấy phương pháp luận PEFA đã được hiểu rõ và khung đánh giá đã được tuân thủ chặt chẽ. Mặc dù rất nhiều thông tin đã được đưa ra, nhưng cũng nên có thêm thông tin về phương pháp luận đánh giá (v.d. sự phối hợp của các nhà tài trợ, sự tham gia của Chính phủ, cơ chế đảm bảo chất lượng, v.v.). Điểm số nhìn chung có cơ sở vững chắc qua các bằng chứng được cung cấp ngoại trừ trong một số trường hợp vẫn cần bổ sung thêm thông tin để biện minh cho điểm số. Đoạn viết về những cải cách hiện hành được đưa ra sau phần viết của mỗi chỉ số được coi là rất hữu ích.	Báo cáo dự thảo đã được chỉnh sửa toàn diện và đôi chỗ được chỉnh sửa khá nhiều thông tin và dữ liệu bổ sung đã được đưa ra.	
Vì phần viết cho từng chỉ số đã đưa ra những giải thích chi tiết, trong một số trường hợp, phần "giải thích tóm lược" có thể được tóm gọn hơn; như vậy báo cáo sẽ được thu gọn hơn.		

Nhận xét của Ban Thư ký PEFA về bằng chứng và điểm số (và so sánh)	Phản hồi của nhóm đánh giá	Đánh giá của Ban Thư ký về phản hồi
Nhận xét chung	Phản hồi của nhóm – *Phần viết chỉnh sửa đã đưa vào những chỉnh sửa đáp ứng toàn bộ những khuyến nghị đưa ra.*	
Nguồn thông tin được chỉ rõ theo từng chỉ số tại phụ lục I và được liệt kê tại phụ lục II; danh mục những người được phỏng vấn (phụ lục III) chưa thể hiện khu vực tư nhân/ xã hội dân sự đã được phỏng vấn, tuy nhiên, trang 2 của báo cáo lại đưa ra thông tin về những cuộc phỏng vấn này; tương tự là những cuộc phỏng vấn với các nhà tài trợ. Chúng tôi khuyến nghị nên đưa họ vào danh sách.	Nhận xét trước đó của Ban Thư ký chưa chính xác (danh mục trình bày các thành viên của Nhóm Công tác PEFA). Phần viết đã chỉ ra các buổi làm việc với VCCI và công ty kế toán (phần Giới thiệu). Có lẽ nên nêu tên các nhà tài trợ đã được phỏng vấn (D01 trình bày một danh sách nhiều nhà tài trợ đã thực hiện hỗ trợ ngân sách). Danh mục từ viết tắt đã khá nhiều, nhưng vẫn còn từ viết tắt trong danh mục (v.d. GDT) Phản hồi của Nhóm – *Bản chỉnh sửa đã trình bày tỉ mỉ những thông tin cần thiết.*	Đáp ứng đầy đủ
Những thông tin cơ bản (đồng tiền, tỷ giá) được đưa ra ở đầu báo cáo, nhưng năm tài khóa chưa được chỉ ra (năm tài khóa mãi đến phần viết mới được chỉ ra), và danh mục từ viết tắt còn thiếu từ viết tắt.	Phản hồi của Nhóm – *Phần viết chỉnh sửa đã giải quyết vấn đề này.*	OK
Bảng tổng hợp điểm số được đưa vào Phụ lục 1 (ở cấp độ nội dung đánh giá chi tiết) và ở đầu Phần 2 (ở cấp độ chỉ số). Bảng tổng hợp (Phần 3) tốt hơn hết nên đưa vào phần Đánh giá Tổng quan.	Phản hồi của Nhóm – *Bảng tổng hợp đã được chuyển vào phần Đánh giá Tổng quan.*	OK
Phần 1 – Giới thiệu	Phản hồi của Nhóm – *Phần viết chỉnh sửa đã đưa vào những chỉnh sửa đáp ứng toàn bộ những khuyến nghị đưa ra.*	
Mục đích của báo cáo được giải thích rõ, nhưng phạm vi đánh giá cần được cụ thể hóa tốt hơn; hầu hết dữ liệu và điểm số dường như	Phạm vi đã được cụ thể hóa vì *Đánh giá này do vậy bao hàm toàn bộ Chính phủ nói*	Đáp ứng một phần

Nhận xét của Ban Thư ký PEFA về bằng chứng và điểm số (và so sánh)	Phản hồi của nhóm đánh giá	Đánh giá của Ban Thư ký về phản hồi
đề cập đến toàn bộ Chính phủ; nghĩa là gồm cả địa phương. Phần tổng quan về khu vực công đã được đưa ra, nhưng chưa có thông tin về các tổ chức, đơn vị tự chủ của Chính phủ và phân tách chi tiết về khu vực công theo số đơn vị và tỷ lệ tổng chi tiêu công.	*chung, bao gồm cả chính quyền địa phương và cac quỹ thuộc kiểm soát của Chính phủ được hoạch toán riêng ngoài ngân sách.* Phân tách chi tiết về khu vực công chưa được đưa ra. Phản hồi của Nhóm – *Chúng tôi đã làm rõ chính quyền địa phương chịu trách nhiệm 40% chi tiêu ngân sách Nhà nước.*	
Hiện chưa rõ có phải đây là bản tự đánh giá với sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới hay không; nên cụ thể hóa điều này ra. Sự phối hợp của các nhà tài trợ trong đánh giá cũng có thể được giải thích thêm. Có một số ý tham chiếu đến các đối tác phát triển và tới nhóm tư vấn, nhưng không có giải thích về các tổ chức này phối hợp với nhau và phối hợp với các cơ quan chính quyền như thế nào.	Nhóm công tác PEFA đã đưa ra tài liệu tự đánh giá ban đầu. Không có thông tin bổ sung về sự phối hợp của các nhà tài trợ, mặc dầu họ có tham gia các cuộc hội thảo và đưa ra những nhận xét chuyên môn về báo cáo. Phản hồi của Nhóm –*Thông tin về sự phối hợp của các nhà tài trợ đã được bổ sung.*	OK
Nên mô tả cơ chế đảm bảo chất lượng cho báo cáo này, nhằm xác định về thời điểm đánh giá (thời điểm nắm bắt thông tin), và thông tin về thành phần nhóm và nguồn lực.	Cơ chế đảm bảo chất lượng đã được mô tả. Danh mục các thành viên Nhóm Công tác PEFA được đưa vào phụ lục, nhưng danh mục cán bộ Ngân hàng Thế giới các các tư vấn quốc tế có kinh nghiệm đã tham gia hỗ trợ chưa được đưa ra. Phản hồi của Nhóm – *Thông tin về những người nhận xét và đóng góp bên ngoài, bao gồm cả cán bộ Ngân hàng Thế giới và chuyên gia quốc tế đã được bổ sung (Phụ lục 4).*	OK

Nhận xét của Ban Thư ký PEFA về bằng chứng và điểm số (và so sánh)	Phản hồi của nhóm đánh giá	Đánh giá của Ban Thư ký về phản hồi
Phần 2 – Thông tin về bối cảnh		
Bối cảnh kinh tế quốc gia đã được mô tả, các dữ liệu kinh tế xã hội chính đã được đưa ra.		Không cần phản hồi
Thông tin về kết quả ngân sách đã ddowwcj đưa ra về ngân sách của chính phủ, nhưng chưa đầy đủ - mới chỉ có phân loại theo nội dung kinh tế (không có phân loại theo lĩnh vực). Mặc dù chính sách tài khóa đã được giải thích, nhưng chưa có đủ thông tin để đánh giá mối quan hệ giữa các kết quả ngân sách và sự vận hành của các hệ thống quản lý tài chính công.	*Khó khăn trong việc thu thập thông tin thỏa đáng về phân bổ chi tiêu theo lĩnh vực (do cơ chế chuyển nguồn chi tiêu) khiến cho khó có thể nói gì hơn về điểm này.*	Đáp ứng đầy đủ
Mối quan hệ giữa các thể chế hành pháp, tư pháp và giám sát đã được mô tả, cũng như các cơ chế thể chế về quản lý tài chính công. Khuôn khổ pháp lý được giải thích tốt bao gồm cả giải thích về phân công trách nhiệm trong Bộ Tài chính. Thông tin mô tả về lịch và quy trình ngân sách có thể được chuyển sang PI-II.	Lịch đã được đưa vào PI-11	Đáp ứng đầy đủ

Phần 3 – Đánh giá về các hệ thống, quy trình và thể chế quản lý tài chính công

Chỉ số/ nội dung đánh giá	Nhận xét của Ban Thư ký PEFA về bằng chứng và điểm số	Hành động (đáp ứng) được thực hiện	Đánh giá của Ban Thư ký về phản hồi
PI-1	Nhận định đã cho điểm đúng là C trên cơ sở bằng chứng cung cấp. Phần tính toán được thấy đã dựa trên chi tiêu chung của chính phủ chứ không phải của chính quyền trung ương. Điều này cần làm rõ. Lưu ý: nên đưa vào các bảng phụ lục hay phụ biểu phần tính toán chi tiết.	*Các bảng chi tiết đã được đưa ra trong phần viết.* Phần viết đã được chỉnh sửa và bảng được đưa vào. Câu hỏi: Bảng này có phải là kết quả của bảng tính cho PI-1 & PI-2 được gửi cho Ban	Đáp ứng đầy đủ

Chỉ số/ nội dung đánh giá	Nhận xét của Ban Thư ký PEFA về bằng chứng và điểm số	Hành động (đáp ứng) được thực hiện	Đánh giá của Ban Thư ký về phản hồi
		Thư ký PEFA www.pefa.org? Tham chiếu về văn bản Ngân sách Nhà nước cần được bổ sung vào phần viết.	
PI-2 (i)	Được cho điểm C, nhưng phần tính toán được thấy thiếu chính xác. Tổng số ngân sách đã điều chỉnh cộng lại không bằng số tổng chi tiêu, và tổng số chênh lệch tuyệt đối không chính xác (phải là 22.635 năm 2007) – có thể do bỏ sót phần "Chi tiêu Khác', cần phải chỉnh lại. Nhận xét tương tự về đưa vào chi tiêu của địa phương. Chưa chắc chắn về điểm số.	Phần tính toán đã được chỉnh sửa. Điểm số bị hạ từ C xuống D.	Đáp ứng đầy đủ
(ii)	Nhận định đã cho điểm đúng là A trên cơ sở bằng chứng cung cấp		
Overall	Nhận định đã tổng hợp chính xác thành điểm C+ nhưng hiện chưa chắc chắn	Điểm tổng là D+	OK
PI-3	Nhận định đã cho điểm đúng là D trên cơ sở bằng chứng cung cấp. Chưa rõ số liệu cung cấp có bao gồm thu của địa phương hay không	*Dữ liệu bao gồm thu của địa phương. Số liệu cho Ngân sách Nhà nước bao gồm toàn bộ các cấp chính quyền địa phương. Hầu hết số thu thuộc trách nhiệm của chính quyền trung ương, ngay cả khi đó là số thu phân chia cho các tỉnh.*	Đáp ứng đầy đủ
PI-4 (i)	Đã cho điểm là A, nhưng đoạn 164 chỉ ra là có một số nợ chi trong chi tiêu theo hợp đồng. Chưa chắc chắn về điểm số.	Phần viết đã được chỉnh sửa và điểm số bị đổi lại thành không tính điểm (NR) (giải thích chi tiết được đưa ra tại *Tổng hợp những nhận xét và khuyến nghị của chuyên gia thẩm định* và *Phản hồi của Nhóm*)	Đáp ứng đầy đủ
(ii)	Đã cho điểm là A, nhưng vì thiếu hoàn toàn thông tin về nợ chi nên nội dung đánh giá này không áp dụng.	Như trên và không tính điểm (NR)	Như trên

Chỉ số/ nội dung đánh giá	Nhận xét của Ban Thư ký PEFA về bằng chứng và điểm số	Hành động (đáp ứng) được thực hiện	Đánh giá của Ban Thư ký về phản hồi
Overall	Đã tổng hợp chính xác thành điểm A, nhưng hiện chưa chắc chắn	Không tính điểm (NR)	Như trên
PI-5	Nhận định đã cho điểm đúng là D trên cơ sở bằng chứng cung cấp (phần viết trình bày là D+, nhưng bảng lại trình bày là D)	Đã sửa lỗi đánh máy	Đáp ứng đầy đủ
PI-9 (i)	Đã cho điểm là B nhưng phần viết cho biết báo cáo tổng hợp cho đến nay chưa có đánh giá rủi ro tài chính tổng thể (đặc biệt từ các DNNN). Chưa chắc chắn về điểm số	*Tại Hội thảo tháng -7/2012, các đại biểu đã nêu ý kiến là điểm số của nội dung đánh giá nên là C vì thiếu đánh giá tổng thể về rủi ro tài khóa phát sinh từ hoạt động của DNNN. Sau hội thảo BTC đã cung cấp thêm các báo cáo trình Quốc hội về tình hình hoạt động của các Tập đoàn và Tổng Công ty nhà nước trong giai đoạn 2006-2010 (trình vào tháng 11/2011) và trong năm 2011 (trình vào tháng 11/2012). Vì các báo cáo này đã bao gồm thông tin về các rủi ro từ cơ cấu vốn và hoạt động của các DNNN này, Ban thư ký PEFA đã đồng ý với điểm số B.* Phần viết đã được chỉnh sửa, bổ sung và điểm số giữ nguyên là B.	Đáp ứng đầy đủ
(ii)	Đã cho điểm là A, nhưng không có bằng chứng trong báo cáo năm về rủi ro tài khóa chính quyền địa phương và khả năng về chuyện cam kết chi trong khi chưa có [dự toán] phê duyệt của chính quyền địa phương (SNG). Chưa chắc chắn về điểm số.	*Tại Hội thảo tháng -7/2012, các đại biểu đã thống nhất là điểm số của nội dung đánh giá nên là C vì bằng chứng về nợ chi của các tỉnh/ huyện đối với nhà thầu tại những dự án hiện hành.*	Đáp ứng đầy đủ

Chỉ số/ nội dung đánh giá	Nhận xét của Ban Thư ký PEFA về bằng chứng và điểm số	Hành động (đáp ứng) được thực hiện	Đánh giá của Ban Thư ký về phản hồi
		Phần viết đã được chỉnh sửa và điểm số được điều chỉnh là C.	
Tổng điểm	Nhận định đã tổng hợp chính xác thành điểm B+, nhưng hiện chưa chắc chắn	C+	OK
PI-15 (i)	Điểm C có thể chính xác, nhưng chưa có dữ liệu định lượng hỗ trợ cho điểm số đưa ra theo yêu cầu của phương pháp luận (% nợ thuế đầu năm thu được trong hai năm tài khóa gần đây?). Thông tin cung cấp chưa đầy đủ. Chưa chắc chắn về điểm số	*Không có dữ liệu đúng như yêu cầu cho nội dung đánh giá (i). Theo quan điểm của TCT, điểm C ghi nhận một cách hợp lý nợ đọng là vấn đề lớn, nhưng hiện đang có một số tiến triển.* Những chỉnh sửa tại phần viết cho thấy, năm 2011, nợ đọng của Hải quan là khoảng 2,525% số thu (phần viết chính) và nợ đọng vấn chiếm 6,9% số thu của TCT (Phụ lục). Có khả năng là D. Phản hồi của Nhóm – *Điểm D có nghĩa là nợ đọng vượt quá 2% số thu và trong năm thu được dưới 60% dư nợ đọng đầu năm. Mặc dù có có thể chứng minh là ngưỡng 60% được đảm bảo, nhưng thực tế là nợ đọng không tăng, và TCT tự tin về khả năng thu, cho thấy điểm D là quá nghiêm khắc. Lý lẽ này đã được đưa vào phần viết để biện minh cho điểm C.*	OK
(ii)	Nhận định đã cho điểm đúng là B trên cơ sở bằng chứng cung cấp		
(iii)	Nhận định đã cho điểm đúng là B trên cơ sở bằng chứng	*Tình hình về đối chiếu (iii) được cho là đã*	OK

Chỉ số/ nội dung đánh giá	Nhận xét của Ban Thư ký PEFA về bằng chứng và điểm số	Hành động (đáp ứng) được thực hiện	Đánh giá của Ban Thư ký về phản hồi
	cung cấp	*đáp ứng các tiêu chí cho điểm A.* Sửa đổi nhỏ tại phần viết. Điểm số được nâng lên A (đối chiếu hàng ngày và hàng tháng)	
Tổng điểm	Nhận định đã tổng hợp chính xác thành điểm C+, nhưng hiện chưa chắc chắn.		
PI-17 (i)	Nhận định đã cho điểm đúng là C trên cơ sở bằng chứng cung cấp		
(ii)	Đã cho điểm là A, nhưng số dư ngân quỹ chưa được tổng hợp, như đã xác định trong yêu cầu làm rõ tại Tài liệu hướng dẫn thực địa 17-f. Điểm số có thể là C.	*Tại hội thảo, các đại biểu đã thống nhất là nội dung đánh giá (ii) cần cho điểm B, phản ánh số tiền gửi đáng kể của các cơ quan của Chính phu tại các tài khoản ngoài hệ thống Kho bạc. Kho bạc TW có thông tin hàng ngày về toàn bộ số dư ngân quỹ của mình, mặc dù chưa được tổng hợp vào một Tài khoản Kho bạc Duy nhất (TSA).* Điểm số bị hạ xuống B.	OK
(iii)	Nhận định đã cho điểm đúng là B trên cơ sở bằng chứng cung cấp		
Tổng điểm	Nhận định đã tổng hợp chính xác thành điểm B, nhưng hiện chưa chắc chắn.	B	OK
PI-18 (i)	Nhận định đã cho điểm đúng là B với giả định các tổng bảng lương được đối chiếu với tháng trước.	Phần viết và giải thích đã được chỉnh sửa. Xem nhận xét về điểm tổng.	Đáp ứng đầy đủ
(ii)	Nhận định đã cho điểm đúng là B trên cơ sở bằng chứng cung cấp		
(iii)	Nhận định đã cho điểm đúng là B trên cơ sở bằng chứng cung cấp		

Chỉ số/ nội dung đánh giá	Nhận xét của Ban Thư ký PEFA về bằng chứng và điểm số	Hành động (đáp ứng) được thực hiện	Đánh giá của Ban Thư ký về phản hồi
(iv)	Đã cho điểm là C, nhưng chưa đủ bằng chứng về việc KTNN và các bộ phận Kiểm soát Nội bộ đã thực sự tiến hành kiểm toán chuyên đề lương hay chưa. Chưa chắc chắn về điểm số.	Phần viết và giải thích đã chỉnh sửa cho biết *Thanh tra Bộ Tài chính và chuyên ngành thực hiện thanh tra về nhân sự thường xuyên trên cả nước; trong đó hồ sơ nhân sự và bảng lương có được kiểm tra và đối chiếu*. Điểm số được nâng lên B.	Đáp ứng đầy đủ
Tổng điểm	Nhận định đã tổng hợp chính xác thành điểm C+, nhưng hiện chưa chắc chắn.	*Tổng điểm cuối cùng là B, sau khi thảo luận rất nhiều tại hội thảo. Điểm B cho ba nội dung đánh giá đầu tiên phản ánh cách hiểu chung về thông lệ thực tế hiện nay. Điểm B cho (iv) phản ánh hoạt động thanh tra nhân sự thường xuyên tại mỗi Bộ, và công việc của các bộ phận Kiểm soát Nội bộ tại các đơn vị chi tiêu lớn. Nội dung cân nhắc này chỉ phát sinh qua hội thảo.*	Đáp ứng đầy đủ
PI-19 (i)	Nhận định đã cho điểm đúng là C trên cơ sở bằng chứng cung cấp		
(ii)	Đã cho điểm là C, nhưng dữ liệu về % các hợp đồng không cạnh tranh chưa được biện minh (Bộ KH&ĐT và điều tra của VCCI có thể cung cấp bằng chứng này).	*Tại hội thảo, các đại biểu đồng ý (ii) cần cho điểm D.*	Đáp ứng đầy đủ
(iii)	Nhận định đã cho điểm đúng là B trên cơ sở bằng chứng cung cấp		
(iv)	Nhận định đã cho điểm đúng là B trên cơ sở bằng chứng cung cấp		
Tổng điểm	Nhận định đã tổng hợp chính xác thành điểm C+	C+	OK

Chỉ số/ nội dung đánh giá	Nhận xét của Ban Thư ký PEFA về bằng chứng và điểm số	Hành động (đáp ứng) được thực hiện	Đánh giá của Ban Thư ký về phản hồi
PI-20 (i)	Đã cho điểm là C, nhưng chưa có hệ thống kiểm soát cam kết chi. Do vậy điểm tương ứng là D.	*Tại hội thảo, các đại biểu đồng ý (i) cần cho điểm D.* Phần viết đã được chỉnh sửa và điểm số bị hạ xuống D.	Đáp ứng đầy đủ
(ii)	Nhận định đã cho điểm đúng là C trên cơ sở bằng chứng cung cấp		
(iii)	Đã cho điểm là A, nhưng đoạn 164 lại nói rằng một số đơn vị chi tiêu cam kết chi nhiều hơn nguồn lực đảm bảo, gây ra chậm trễ trong thanh toán cho đến năm tiếp theo. Chưa chắc chắn về điểm số.	*Cơ quan kiểm toán bị chất vấn tại hội thảo về bằng chứng về sự tuân thủ các thủ tục xử lý và ghi chép giao dịch, họ khẳng định không có vấn đề gì lớn trong khâu trình chứng từ lên Kho bạc thanh toán (Nội dung đánh giá (iii)).*	OK
Tổng điểm	Nhận định đã tổng hợp chính xác thành điểm C+ nhưng hiện chưa chắc chắn.	D+	OK
PI-21 (i)	Nhận định đã cho điểm đúng là D trên cơ sở bằng chứng cung cấp		
(ii)	Đã cho điểm là D, nhưng nội dung đánh giá chỉ nói đến 3 cơ quan được kiểm toán (nội dung trong Tài liệu làm rõ 21-d). Có thể đáp ứng các yêu cầu cho điểm là C. Chưa chắc chắn về điểm số.	*Tại hội thảo, các đại biểu nhất trí các yêu cầu đạt điểm C được đáp ứng tại nội dung đánh giá (i)* Phần viết được chỉnh sửa và điểm số được nâng lên C.	Đáp ứng đầy đủ
(iii)	Nhận định đã cho điểm đúng là C trên cơ sở bằng chứng cung cấp		
Tổng điểm	Nhận định đã tổng hợp chính xác thành điểm D+ nhưng hiện chưa chắc chắn	D+	OK
PI-23	Đã cho điểm là A, nhưng chỉ số nói về thông tin đến từ cấp cơ sở cung cấp dịch vụ sự nghiệp về việc họ đã thực	*Bằng chứng thu thập trực tiếp tại trường học tuân thủ với yêu cầu về tiếp nhận và*	Đáp ứng đầy đủ

Chỉ số/ nội dung đánh giá	Nhận xét của Ban Thư ký PEFA về bằng chứng và điểm số	Hành động (đáp ứng) được thực hiện	Đánh giá của Ban Thư ký về phản hồi
	sự nhận được những nguồn lực gì, chứ không phải ngân sách giao cho họ hoặc dữ liệu ở trung ương về giao cái gì. Chưa chắc chắn về điểm số.	*công khai đầy đủ thông tin về nguồn lực được phân bổ trong ngân sách và về thực chi. Kết quả khảo sát của Ngân hàng Thế giới sẽ được quan tâm nhiều.* Phần viết được chỉnh sửa; điểm A được giữ nguyên.	
D-2 (i)	Không áp dụng vì Chính phủ Việt Nam đã có các thông tin cần thiết	Sửa thành không áp dụng (N/A).	Đáp ứng đầy đủ
(ii)	Nhận định đã cho điểm đúng là B trên cơ sở bằng chứng cung cấp		
Tổng điểm	Tổng hợp thành Không áp dụng, nhưng có thể là B	B	OK
D-3	Nhận định đã cho điểm đúng là C với giả định 25% là bình quân trong cả bốn lĩnh vực (mua sắm đấu thầu, thanh toán/ kế toán, kiểm toán và báo cáo).	*Bảng 3.8 đã được chỉnh sửa.* Bảng đã được chỉnh sửa và thể hiện tỷ lệ % trong 3 năm đánh giá.	Đáp ứng đầy đủ

Phần 4 – Tiến trình Cải cách của Chính phủ

Nhận xét của Ban Thư ký PEFA về bằng chứng và điểm số (và so sánh)	Phản hồi của nhóm đánh giá	Đánh giá của Ban Thư ký về phản hồi
Những cải cách hiện tại và trước đây đã được mô tả chi tiết nhưng thông tin về các yếu tố thể chế hỗ trợ cho quá trình lập kế hoạch và triển khai cải cách lại chưa có (v.d. quản lý chương trình cải cách quản lý tài chính công, công tác phối hợp, v.v.).	Phần viết đã được chỉnh sửa để làm rõ thêm về Chiến lược Phát triển Ngành Tài chính 2010-2020.	Đáp ứng đầy đủ

Phần đánh giá tổng hợp

Nhận xét của Ban Thư ký PEFA về bằng chứng và điểm số (và so sánh)	Phản hồi của nhóm đánh giá	Đánh giá của Ban Thư ký về phản hồi
Phần đánh giá tổng hợp giải thích tốt về tác động những điểm mạnh và điểm yếu trong hệ thống quản lý tài chính công theo sáu nội dung đánh giá quan trọng, đồng thời tác động của những điểm yếu đó đối với ba kết quả điều hành ngân sách chính đã được giải thích tốt. Tuy nhiên, phần đánh giá tổng hợp khá dài và cần được rút gọn lại (kể cả những chi tiết phù hợp hơn cho phần các chỉ số).	*Phần Đánh giá Tổng hợp đã được rút gọn đáng kể.* Phần đánh giá tổng hợp đã được chỉnh sửa và hiện đã gọn hơn trước.	Đáp ứng đầy đủ
Một "cốt truyện" rõ ràng thể hiện cải thiện đáng kể về quản lý tài chính công góp phần tăng trưởng bền vững và giảm nghèo.		Không yêu cầu