



ĐÁNH GIÁ CHI TIÊU CÔNG VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH TÀI CHÍNH CẤP ĐỊA PHƯƠNG

TS. PHAN QUẢNG THỐNG - Khoa bạc nhà nước TP. Đà Nẵng

Đánh giá chi tiêu công và trách nhiệm giải trình tài chính (PEFA) là khung đo lường hiệu quả hoạt động để đánh giá và báo cáo điểm mạnh, điểm yếu của hệ thống quản lý tài chính công. PEFA thường đánh giá Chính phủ, chính quyền địa phương đạt được những cải thiện bền vững trong lĩnh vực quản lý tài chính công. Từ quá trình nghiên cứu và thực tiễn xây dựng tại địa phương, bài viết giới thiệu những luận cứ khoa học cơ bản về PEFA, kinh nghiệm giải trình tài chính công tại TP. Đà Nẵng và đề xuất khuyến nghị đối với đánh giá chi tiêu công – giải trình tài chính cấp địa phương ở Việt Nam.

Từ khóa: Chi tiêu công, quản lý tài chính công, địa phương, Đà Nẵng, giải trình tài chính

Public expenditure assessment and accountability (PEFA) is a framework measures performance to evaluate and report the strengths and weaknesses of the public financial management system. PEFA is usually used to evaluate the Government, local authorities on the aspects of sustainable achievements in public financial management. On the basis of studies and practices, the paper introduces fundamental theoretical issues of PEFA, experience in public financial accountability in the city of Danang and then recommends solutions to the public expenditure assessment and financial accountability at local levels in Vietnam.

Keywords: Public expenditure, public financial management, locales, Danang, financial accountability

Ngày nhận bài: 29/6/2017

Ngày hoàn thiện biên tập: 22/7/2017

Ngày duyệt đăng: 29/7/2017

Tổng quan về đánh giá chi tiêu công và trách nhiệm giải trình tài chính

PEFA hiện nay được đánh giá trên 500 lần ở 150 quốc gia trên thế giới, trong đó có Việt Nam (2013). Được biết, với sự đồng thuận về tầm quan trọng của quản lý tài chính công trong nền kinh tế-xã hội, chương trình PEFA được 7 đối tác phát triển quốc tế khởi xướng từ năm 2001, bao gồm: Ủy ban châu

Âu, Quỹ Tiền tệ quốc tế, WB, Pháp, Na Uy, Thụy Sĩ và Anh quốc. Từ đó đến nay, PEFA đã trở thành một chuẩn mực được công nhận trong các hoạt động về đánh giá quản lý tài chính công. Chương trình PEFA đều có sứ mệnh chung là nhằm cải thiện về quản lý tài chính công đối với quốc gia hay chính quyền địa phương; Hỗ trợ các quốc gia/địa phương phát triển bền vững. Một ban chỉ đạo gồm 7 đối tác quản lý chương trình họp 2 lần/năm và thành lập Ban thư ký triển khai các hoạt động nhằm xây dựng và duy trì khung đánh giá PEFA, đào tạo, theo dõi về đánh giá PEFA trên khắp thế giới. Khung đánh giá PEFA được cập nhật bổ sung thường xuyên, bản khung đánh giá mới nhất đối với địa phương là năm 2016.

Đặc điểm chung của PEFA là đánh giá hiệu quả hoạt động theo các nội dung chính về quản lý tài chính công như: Chiến lược tài khóa, độ tin cậy ngân sách, minh bạch, kiểm soát tài chính, thông tin quản lý, trách nhiệm giải trình, đánh giá về năng lực đảm bảo kỷ cương ngân sách, hiệu suất phân bổ nguồn nhân lực về hiệu suất cung cấp dịch vụ công...

Phương pháp luận PEFA được trình bày trong Khuôn khổ đánh giá hiệu quả quản lý tài chính công dựa trên điểm số định lượng cho 31 chỉ số và 94 nội dung đánh giá hiệu quả được nhóm thành 7 trụ cột bao trùm toàn bộ các khía cạnh về hệ thống quản lý tài chính công của một quốc gia/địa phương. PEFA căn bản là quá trình đánh giá 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 A, B, C và D. Cơ sở cho điểm là các yêu cầu tối thiểu được đề ra trong phương pháp luận. Hầu hết các 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 của PEFA là M1 hoặc M2. Tuy nhiên, PEFA không đánh giá về nguyên nhân dẫn đến hiệu quả hoạt động quản lý tài chính công tốt hoặc yếu kém, cũng như không đánh giá về các chính sách tài chính của chính phủ/chính quyền địa phương.

Đánh giá tài chính công theo khung PEFA: Nhìn từ thực tiễn TP. Đà Nẵng

Trong khuôn khổ chương trình hợp tác, phân tích, hỗ trợ về quản lý tài chính công giữa Ngân hàng Thế giới (WB) và TP. Đà Nẵng (Chương trình AAA, từ tháng 3/2016 đến tháng 4/2017), WB đã hỗ trợ Thành phố hoàn thiện báo cáo và Đà Nẵng là địa phương đầu tiên trên cả nước thực hiện đánh giá tài chính công theo khung PEFA.

Theo đánh giá tóm lược tổng quan của Ngân hàng Thế giới, nhìn chung kỷ luật tài chính của TP. Đà Nẵng là hợp lý, các yếu tố tổ chức thực hiện dự toán như khả năng dự báo nguồn lực, mua sắm đấu thầu, theo dõi nợ đọng chi và cơ chế kiểm soát nội bộ, minh bạch tài chính công đã được thực hiện hiệu quả.

TP. Đà Nẵng là trung tâm công nghiệp hàng đầu của miền Trung Việt Nam, là một trong những Thành phố có mức thu nhập bình quân đầu người cao nhất ở miền Trung Việt Nam với GDP bình quân đầu người đạt 2.908 USD (2015) và tốc độ tăng trưởng kinh tế 9,8% (2015). TP. Đà Nẵng cũng được đánh giá là một trong những địa phương đi đầu trong nỗ lực tạo một môi trường đầu tư kinh doanh thuận lợi, lọt vào nhóm “Rất tốt” thể hiện qua kết quả xếp hạng đứng đầu toàn quốc về Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI năm 2009, 2010, 2013, 2014, 2015, 2016). Lợi thế này chủ yếu nhờ vào cơ sở hạ tầng của TP. Đà Nẵng tốt, hiệu suất cao trong đào tạo lao động, cơ chế quản lý minh bạch và lãnh đạo năng động.

Với mục tiêu chung của PEFA là xây dựng báo cáo đánh giá toàn diện về hiệu quả của hệ thống tài chính công của TP. Đà Nẵng trên cơ sở Khung đo lường hiệu quả PEFA (năm 2016), báo cáo này phân tích hiệu quả của toàn bộ các khía cạnh trong hệ thống quản lý tài chính công của Thành phố và là một công cụ giúp chính quyền Thành phố đưa ra những đề xuất cải thiện hệ thống quản lý tài chính công thông qua các thông lệ tốt của quốc tế. Báo cáo này cũng đưa ra cơ sở để xem xét và đo lường các đề xuất cải cách tài chính công trong tương lai của TP.

Đà Nẵng. Cụ thể, báo cáo PEFA cung cấp cho chính quyền TP. Đà Nẵng và các đối tác phát triển những thông tin quan trọng sau:

(i) Đánh giá về hiệu quả quản lý tài chính công của TP. Đà Nẵng năm 2016 dựa trên phương pháp luận PEFA. Trong đó, đánh giá các điểm mạnh và điểm yếu của 3 kết quả điều hành ngân sách như: Kỷ luật tài chính nói chung, chiến lược phân bổ nguồn lực và chất lượng cung ứng dịch vụ công.

(ii) Cơ sở để chính quyền Thành phố đưa ra những phân tích và đối thoại về cải cách quản lý tài chính công, từ đó đề xuất những mục tiêu hỗ trợ chiến lược và kế hoạch hành động tiếp theo. Đồng thời, báo cáo cung cấp những thông tin hữu ích cho bộ phận theo dõi và giám sát của chính quyền Thành phố.

Phạm vi đánh giá của báo cáo PEFA là các nghiên cứu và khảo sát thực địa diễn ra từ tháng 3 đến tháng 12/2016. Hầu hết các chỉ số được đánh giá trên cơ sở dữ liệu của năm ngân sách 2015 và 2 năm ngân sách trước đó (2014 và 2013).

Kết quả về điểm chỉ số PEFA TP. Đà Nẵng đạt 5 điểm A, 3 điểm B+, 2 điểm B, 6 điểm C+, 4 điểm c, 5 điểm D+ và 6 điểm D. Theo đánh giá tóm lược tổng quan của WB, nhìn chung kỷ luật tài chính của Thành phố là hợp lý, các yếu tố tổ chức thực hiện dự toán như khả năng dự báo nguồn lực, mua sắm đấu thầu, theo dõi nợ đọng chi và cơ chế kiểm soát nội bộ, minh bạch tài chính công đã được thực hiện hiệu quả, góp phần thực hiện kỷ luật tài chính của toàn bộ hệ thống.

Tuy nhiên, các chỉ số về thu ngân sách được đánh giá chưa tốt, về chi ngân sách vẫn còn chênh so với dự toán ban đầu. Những rủi ro đối với kỷ luật tài chính vẫn còn tồn tại, cụ thể như: Việc giám sát các rủi ro tài chính của các cơ quan, đơn vị sự nghiệp công lập vẫn còn yếu, đặc biệt là việc giám sát nghĩa vụ nợ dự phòng và rủi ro của các dự án “hợp tác công tư”. Bên cạnh đó, một điểm yếu của hệ thống quản lý tài chính công của Thành phố là chưa thực hiện dự toán ngân sách trung hạn và chiến lược tài chính trung hạn.

Theo nhận định của WB, hầu hết các khía cạnh của hệ thống quản lý tài chính công đang được vận hành hiệu quả, giúp chính quyền TP. Đà Nẵng hoàn thành các mục tiêu tài chính và ngân sách. Tuy nhiên, WB lưu ý rằng, bất kỳ chính quyền địa phương nào cũng phải hoạt động trong các giới hạn khuôn khổ do Chính phủ quy định.

Một số đề xuất, khuyến nghị

Cấp chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung



ương là cấp đóng vai trò quan trọng nhất trong chi tiêu công và cung ứng dịch vụ công theo phạm vi và tổng mức chi tiêu. Chính quyền địa phương có chức năng, nhiệm vụ chi chính là: Giáo dục và đào tạo (nhiệm vụ chi lớn nhất với tỷ lệ tối thiểu là 20%), an ninh - quốc phòng, sự nghiệp y tế, kinh tế, đảm bảo xã hội, khoa học công nghệ thông tin, văn hóa, thể dục thể thao và sự nghiệp môi trường. Những nhiệm vụ chi này được quy định cụ thể trong Luật Ngân sách nhà nước (NSNN) với những ưu tiên cụ thể cho từng thời kỳ/năm và được triển khai thực hiện trong thực tế.

Tham gia báo cáo PEFA cấp địa phương có thể nói là đợt “tổng duyệt” về quản lý tài chính NSNN địa phương, nhằm nâng cao minh bạch, hiệu quả, lành mạnh tài chính công trước yêu cầu áp dụng Luật NSNN (2015, áp dụng từ 2017) và Luật Đầu tư công (2015) theo 3 nội dung trọng tâm như: Kỷ luật tài chính nói chung, chiến lược phân bổ nguồn lực và chất lượng cung ứng dịch vụ công.

- Khuyến nghị thứ nhất là địa phương cần đẩy mạnh thực hiện kỷ luật tài chính. Thể hiện tại cơ chế quản lý, thực hiện và báo cáo thu NSNN, cơ cấu thu so với dự toán thu luôn có xu hướng ước tính thấp hơn dự toán, “xin” cấp Trung ương giao dự toán thu thấp hơn khả năng thu địa phương. Tương tự, chi NSNN luôn có xu hướng chênh lệch với dự toán được giao ban đầu. Theo thông lệ quốc tế, để đạt điểm số cao, mức chênh lệch giữa số thực chi ngân sách và dự toán gốc của ít nhất 2 trong 3 năm gần đây nhất không quá (+/-) 5%...

- Khuyến nghị thứ hai: Trong chiến lược phân bổ nguồn lực tại cấp địa phương, cần chú trọng lập ngân sách và chiến lược tài khóa dựa trên chính sách, Luật NSNN 2015 áp dụng từ 2017 và Nghị định 31/2017/NĐ-CP ngày 23/3/2017 về lập, phân bổ ngân sách 3 năm từ năm 2018 và 5 năm từ 2021... Bên cạnh đó, do cơ chế phân cấp thu nội địa, thu xuất nhập khẩu đều tuân thủ quy định của trung ương, cơ quan Thuế, Hải quan có tổ chức ngành dọc để thực hiện nhiệm vụ tài chính - ngân sách, vì vậy, địa phương cần quan tâm chính sách thu phí, lệ phí, quản lý cơ chế thu, chi của các đơn vị sự nghiệp công lập trên địa bàn phù hợp, đảm bảo đúng khía cạnh đánh giá của các chỉ số.

- Khuyến nghị thứ ba: Cần kết nối kiểm soát tiền lương, thay đổi trên bảng lương giữa cơ quan quản lý biên chế cán bộ, công chức (cơ quan Nội vụ) với cơ quan quản lý tiền lương (đơn vị sử dụng ngân sách và cơ quan Tài chính) và cơ quan quản lý chi lương. Tiến đến kết nối tự động giữa các cơ sở dữ liệu quản lý nhân sự và lương, những thay đổi về lương được kế toán đơn vị cập nhật hàng tháng trên cơ sở các quyết

định bổ nhiệm, nâng bậc lương của cơ quan, đơn vị.

- Khuyến nghị thứ tư: KBNN kiểm soát chi NSNN theo Thông tư 161/2012/TT-BTC ngày 02/10/2012 quy định chế độ kiểm soát, thanh toán các khoản chi của NSNN qua KBNN và Thông tư 08/2016/TT-BTC ngày 18/1/2016 về kiểm soát các khoản chi đầu tư xây dựng cơ bản và chi sự nghiệp có tính chất đầu tư; Chi đặc biệt về an ninh, quốc phòng; Chi cho hoạt động của Đảng Cộng sản Việt Nam. KBNN có quyền từ chối đối với các khoản chi không đúng chế độ, tiêu chuẩn quy định... Tuy nhiên, trong thực tế, thanh tra nhà nước, kiểm toán nhà nước vẫn còn nhiều kết luận giảm chi, xuất toán nộp NSNN trong quá trình hậu kiểm theo chức năng. Vì vậy, cần nâng cao hiệu quả, chế tài, quy trình kiểm soát chi chặt chẽ việc chấp hành chi NSNN qua KBNN.

- Khuyến nghị thứ năm: Thực hiện đánh giá tài chính công theo khung PEFA thông tin kết xuất từ hệ thống TABMIS được coi là đầy đủ và đáng tin cậy. Phân tách nhiệm vụ được quy định rõ như: Quy định người nhập/người phê duyệt/ kế toán. Từng bước của quy trình đều được xác nhận và kiểm tra thông tin đầu vào từ người nhập trước đó nên khả năng sai sót là rất ít. Tuy nhiên, mặc dù hệ thống TABMIS có khả năng lập báo cáo tổng hợp thu, chi hàng tháng cho tất cả các cấp chính quyền, chi tiết theo lĩnh vực, nội dung kinh tế và đơn vị hành chính nhưng do chưa bóc tách được số liệu chi từ nguồn kết chuyển năm trước sang và chi từ nguồn dự toán năm hiện tại, nên việc so sánh số thực hiện chi với dự toán ngân sách là rất khó.

Bên cạnh đó, biểu mẫu báo cáo tình hình thực hiện dự toán trong năm không nhất quán với biểu mẫu dự toán và quyết toán (đặc biệt là các mục chi đầu tư), gây khó khăn cho việc đánh giá tiến độ thực hiện dự toán. Do đó, KBNN cần tiếp tục hoàn thiện hệ thống báo cáo tình hình thực hiện ngân sách nhằm nhất quán với phạm vi và xây dựng phương thức phân loại ngân sách, tạo điều kiện theo dõi việc thực hiện NSNN và các biện pháp chỉnh sửa hiệu quả.

Nhìn chung, PEFA đã và đang là công cụ hữu hiệu hỗ trợ chính phủ/chính quyền địa phương nâng cao năng lực quản lý tài chính công, thông qua đánh giá cấp địa phương như TP. Đà Nẵng, PEFA sẽ tiếp tục hỗ trợ nhiều mặt trong quản lý ngân sách theo Luật NSNN 2015, quản lý ngân sách theo kế hoạch trung hạn, quản lý đầu tư công...

Tài liệu tham khảo:

1. Báo cáo PEFA Việt Nam 2013;
2. Báo cáo PEFA TP. Đà Nẵng 2016;
3. Các website: mof.gov.vn, worldbank.org, actionaid.org, gso.gov.vn...