

CẦN SỚM TRIỂN KHAI KHUNG ĐÁNH GIÁ HIỆU QUẢ THỰC HIỆN QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG VÀO ĐÁNH GIÁ QUẢN LÝ CÁC QUỸ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC NGOÀI NGÂN SÁCH

PGS.TS. ĐẶNG VĂN DU*
ThS. ĐẶNG VĂN DUY*

Quá nhiều quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách và quản lý các quỹ này còn bộc lộ quá nhiều hạn chế; đó là nhận định của hầu hết các nhà chính trị, các nhà nghiên cứu, các nhà quản lý về tài chính công ở nước ta. Thể hiện sự quyết tâm của “Chính phủ kiến tạo” đối với lĩnh vực này, ngày 01 tháng 03 năm 2017, Văn phòng Chính phủ đã ban hành Văn bản số 1861/VPCP-KTTH, về việc quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách, nhằm tiếp tục chỉ đạo tăng cường quản lý quỹ tài chính nhà nước (TCNN) ngoài ngân sách theo Chỉ thị 22/2015/CT-TTg.

Bài viết này tập trung bàn về cách thức nghiên cứu triển khai nhằm sớm áp dụng “Khung đánh giá hiệu quả thực hiện quản lý tài chính công” vào đánh giá quản lý các quỹ TCNN ngoài ngân sách. Thông qua đó có thể đáp ứng phần lớn yêu cầu tăng cường quản lý quỹ TCNN ngoài ngân sách mà Chính phủ đã đề ra tại Văn bản 1861 nói trên. Hướng tới mục đích đó, kết cấu bài viết được trình bày theo hai phần: (i) Tổng quan về “Khung đánh giá hiệu quả thực hiện quản lý tài chính công”; và (ii) Nghiên cứu triển khai nhằm sớm áp dụng “Khung đánh giá hiệu quả thực hiện quản lý tài chính công” vào đánh giá quản lý các quỹ TCNN ngoài ngân sách.

Từ khóa: Quỹ TCNN ngoài ngân sách, khung đánh giá hiệu quả thực hiện quản lý tài chính công, đánh giá quản lý các quỹ TCNN ngoài ngân sách.

Implementation of the performance evaluation framework for public financial management in assessment management of outside budget governmental financial funds

Too many outside budget state financial funds and management of these funds reveal too many limitations; This is the opinion of most politicians, researchers, public finance managers in our country. Demonstrating the determination of the “Enabling Government” in this field, on March 1, 2017, the Office of the Government issued Document No. 1861 / VPCP-KTTH, to further direct the management of outside budget financial funds under the Directive 22/2015 / CT-TTg.

This paper focuses on how to study and implement the “Performance Evaluation Framework for Public Financial Management” in the management of outside budget financial funds. Through which, it is possible to meet most of the requirements for strengthening the management of outside budget financial funds set by the Government in Document 1861 mentioned above. Toward that end, the text structure is presented in two parts: (i) Overview of the “Public Financial Management Performance Assessment Framework”; and (ii) Research and development for the early implementation of the “Public Financial Management Performance Evaluation Framework” in outside budget financial funds.

Key words: Outside budget financial funds, the framework for assessing the effectiveness of public financial management, the evaluation of the management of outside budget financial funds.

*Học viện Tài chính

1. Tổng quan về “Khung đánh giá hiệu quả thực hiện quản lý tài chính công”

Khung đánh giá hiệu quả thực hiện Quản lý tài chính công - Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) - là một khuôn khổ giám sát tổng hợp cho phép lượng hóa hiệu quả thực hiện Quản lý tài chính công (QLTCC) của quốc gia theo thời gian. Khung đánh giá này được xây dựng bởi nhóm đối tác PEFA, phối hợp với Tổ công tác về QLTCC của Ủy ban viện trợ phát triển (DAC) thuộc Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD), nhằm hình thành một công cụ cung cấp thông tin đáng tin cậy về hiệu quả hoạt động của các hệ thống, quy trình và thể chế QLTCC theo thời gian. PEFA cung cấp thông tin nhằm đóng góp cho tiến trình cải cách của Chính phủ qua việc xác định mức độ cải thiện về kết quả do thực hiện cải cách đem lại, cũng như tăng khả năng nắm bắt và học hỏi những thành công từ cải cách. PEFA cũng giúp hài hòa về mặt đối thoại giữa Chính phủ và

các nhà tài trợ trên một khuôn khổ chung nhằm lượng hóa hiệu quả thực hiện QLTCC và qua đó góp phần giảm các chi phí giao dịch cho các Chính phủ đối tác.

PEFA là một trong những nội dung của phương pháp tiếp cận tăng cường, nhằm hỗ trợ cải cách QLTCC. Nó được thiết kế để lượng hóa hiệu quả thực hiện QLTCC theo thời gian cho những quốc gia ở trình độ phát triển khác nhau. Khung đánh giá kết quả thực hiện bao gồm một bộ chỉ số tổng quan, nhằm lượng hóa và giám sát hiệu quả thực hiện của các hệ thống, quy trình, và thể chế QLTCC cùng một mẫu Báo cáo hiệu quả thực hiện QLTCC (PFM- PR), trong đó hướng dẫn về cách thức báo cáo hiệu quả thực hiện của QLTCC được đo lường bằng bộ chỉ số. Đây là phương pháp tiếp cận nhằm đưa vào hệ thống những thông lệ tốt hơn đã được một số quốc gia áp dụng [Ngân hàng Thế giới (2005), PEFA- Phần Giới thiệu].

1.1. Bộ chỉ số của PEFA, được trình bày như sau:

A. Đầu ra QLTCC: Độ tin cậy của ngân sách	
PI-1	Tổng chi thực tế so với ngân sách gốc được phê duyệt
PI-2	Cơ cấu tổng chi thực tế so với ngân sách gốc được phê duyệt
PI-3	Tổng thu thực tế so với ngân sách gốc được phê duyệt
PI-4	Kiểm kê và giám sát nợ quá hạn thanh toán từ nguồn chi
B. CÁC VẤN ĐỀ ĐAN XEN: Tính toàn diện và minh bạch	
PI-5	Phân loại ngân sách
PI-6	Tính toàn diện của thông tin trong tài liệu ngân sách
PI-7	Quy mô các hoạt động Chính phủ không được báo cáo
PI-8	Tính minh bạch của các mối quan hệ tài khóa liên Chính phủ
PI-9	Giám sát rủi ro tài khóa tổng thể xuất phát từ các thể nhân khác thuộc khu vực công
PI-10	Sự tiếp cận của công chúng đối với thông tin tài khóa chủ đạo
C. CHU KỲ NGÂN SÁCH	
	(i) Lập ngân sách trên cơ sở chính sách
PI-11	Tính kỷ luật và sự tham gia vào quy trình ngân sách hàng năm
PI-12	Triển vọng nhiều năm đối với công tác lập kế hoạch tài khóa, chính sách chi và lập ngân sách
	(ii) Tính dự báo trước và kiểm soát việc chấp hành ngân sách
PI-13	Tính minh bạch về nghĩa vụ và trách nhiệm của đối tượng nộp thuế
PI-14	Tính hiệu quả của các biện pháp đăng ký đối tượng nộp thuế và khai thuế
PI-15	Tính hiệu quả của việc thu thuế
PI-16	Tính dự báo trước về quỹ có thể chi tiêu
PI-17	Ghi sổ và quản lý số dư tiền mặt, nợ và bảo lãnh

PI-18	Tính hiệu quả của việc kiểm soát tiền lương
PI-19	Cạnh tranh, giá trị tiền tệ và kiểm soát việc mua sắm
PI-20	Tính hiệu quả của kiểm soát nội bộ đối với chi phí ngoài lương
PI-21	Tính hiệu quả của kiểm toán nội bộ
(iii) Kế toán, ghi sổ và báo cáo	
PI-22	Tính kịp thời và thường xuyên của công tác đối chiếu số dư tài khoản
PI-23	Tính sẵn có của thông tin về nguồn mà các đơn vị cung cấp dịch vụ nhận được
PI-24	Chất lượng và tính kịp thời của báo cáo ngân sách trong năm
PI-25	Chất lượng và tính kịp thời của báo cáo tài khóa hàng năm
(iv) Kiểm tra và kiểm toán bên ngoài	
PI-26	Phạm vi, đặc điểm và thực hiện kiến nghị của kiểm toán bên ngoài
PI-27	Giám sát của Quốc hội về tính pháp lý của luật ngân sách hàng năm
PI-28	Giám sát của Quốc hội về tính pháp lý các báo cáo kiểm toán bên ngoài
D. THỰC TIỄN TÀI TRỢ	
D-1	Tính dự báo trước của các khoản hỗ trợ ngân sách trực tiếp
D-2	Thông tin tài khóa do nhà tài trợ cung cấp về ngân sách và báo cáo các khoản tài trợ cho dự án và chương trình
D-3	Tỷ trọng viện trợ được quản lý theo các thủ tục quốc gia

Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2005), PEFA- Phụ lục 1

28 chỉ số lựa chọn cho hệ thống QLTCC được sắp xếp theo 3 nhóm nội dung đánh giá như sau:

Một là, kết quả thực hiện của hệ thống QLTCC/đầu ra: Nhằm tìm hiểu kết quả trước mắt của hệ thống QLTCC, được thể hiện qua thực thu và thực chi so với ngân sách gốc được phê duyệt, cũng như mức độ và thay đổi về nợ đọng chi tiêu.

Hai là, đặc điểm chung của hệ thống QLTCC: Nhằm tìm hiểu tính toàn diện và minh bạch của hệ thống QLTCC xuyên suốt toàn bộ chu kỳ ngân sách.

Ba là, chu kỳ ngân sách: Nhằm tìm hiểu hiệu quả hoạt động của các hệ thống, quy trình và thể chế chính trong chu kỳ ngân sách của Chính phủ cấp Trung ương.

Ngoài các chỉ số về hiệu quả thực hiện QLTCC của quốc gia, PEFA còn bao gồm nội dung đánh giá về:

Hoạt động của nhà tài trợ: Nhằm tìm hiểu các yếu tố về thực tiễn hoạt động của các nhà tài trợ có tác động đến hiệu quả hoạt động hệ thống QLTCC.

1.2. Phương pháp thu thập thông tin của PEFA:

Dựa trên các báo cáo tài chính hàng năm của đơn vị được đánh giá, kết hợp với các hoạt động điều tra thống kê, phỏng vấn... để xác nhận tính đúng đắn của thông tin đã thu thập được.

1.3. Phương pháp đánh giá của PEFA: Chấm điểm cho các chỉ số theo Phương pháp cho điểm 1 (M1), hoặc Phương pháp cho điểm 2 (M2); tổng hợp kết quả theo điểm để xếp mỗi chỉ số theo 04 mức (A, B, C, D); mỗi mức có 2 bậc (cộng (+) hoặc không cộng) nên thang điểm hình thành 08 bậc (A+, A, B+, B, C+, C, D+, D) nên tính chính xác, khách quan của các chỉ số PEFA tương đối cao, chủ thể được đánh giá dễ thừa nhận.

1.4. Kết quả của PEFA: Bản báo cáo hiệu quả hoạt động QLTCC khoảng 30 - 35 trang, với 05 nội dung chủ yếu sau:

- Phần đánh giá tổng quan (ở đầu báo cáo) sử dụng những phân tích dựa trên bộ chỉ số nhằm đưa ra nhận định tổng thể về hệ thống QLTCC của quốc gia theo sáu nội dung căn bản về hiệu quả thực hiện QLTCC cũng như nhận định về tác động

của những yếu kém được xác định với ba cấp độ về đầu ra điều hành ngân sách gồm kỹ luật tài khóa tổng thể, phân bổ nguồn lực chiến lược, và hiệu suất dịch vụ sự nghiệp.

- Phần giới thiệu nhằm trình bày bối cảnh và quy trình lập báo cáo cũng như cụ thể hóa phạm vi chi tiêu công được phân tích trong báo cáo.

- Phần thông tin liên quan đến quốc gia là nội dung cần thiết để có thể hiểu được kết quả đánh giá theo chỉ số và kết quả đánh giá tổng quan về hiệu quả thực hiện QLTCC. Phần này mô tả ngắn gọn về tình trạng kinh tế quốc gia, mô tả kết quả điều hành ngân sách qua các nội dung đánh giá về kỹ luật tài khóa tổng thể, phân bổ nguồn lực chiến lược, và mô tả khuôn khổ pháp lý và thể chế QLTCC.

- Phần nội dung chính của báo cáo trình bày đánh giá thực trạng hiệu quả hoạt động của các hệ thống, quy trình và thể chế QLTCC theo bộ chỉ số, và mô tả các biện pháp cải cách gần đây hoặc đang được triển khai của Chính phủ.

- Phần về tiến trình cải cách của Chính phủ trình bày tóm lược những biện pháp cải cách gần đây hoặc đang được triển khai của Chính phủ và đưa ra đánh giá về các yếu tố thể chế có ảnh hưởng tới lập kế hoạch và triển khai cải cách trong tương lai. [Ngân hàng Thế giới (2005), PEFA- Mục 4]

Với cách xác lập chỉ số, phương pháp, kết quả đánh giá hiệu quả thực hiện QLTCC như trên, PEFA đã được sử dụng như một công cụ quan trọng để đánh giá hiệu quả thực hiện QLTCC ở từng bộ phận, từng ngành, từng địa phương, và cấp quốc gia; đồng thời kết quả đánh giá hiệu quả thực hiện QLTCC cho mỗi chủ thể lại bổ sung nguồn thông tin chung cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền về QLTCC và người dân mỗi khi cần thực hiện quyền và trách nhiệm đối với QLTCC.

2. Nghiên cứu triển khai nhằm áp dụng PEFA vào đánh giá quản lý các quỹ TCNN ngoài ngân sách

Những nghiên cứu về quản lý các quỹ TCNN ngoài ngân sách ở Việt Nam trong thời gian qua

đã chỉ ra hàng loạt nguyên nhân dẫn đến yếu kém trong quản lý đối với các quỹ này, như: Rất nhiều quỹ nhưng không rõ ai quản lý, ai giám sát do thiếu căn cứ pháp lý hoặc bị chông chéo về thẩm quyền khi chiếu theo các văn bản quy phạm pháp luật khác nhau [Đặng Thị Hàn Ni (2013)]; Chưa có khung pháp luật quy định chế tài xử lý thống nhất đối với hoạt động của các quỹ TCNN ngoài ngân sách và không bị Kho bạc Nhà nước kiểm soát chi [Đỗ Quang Minh (2017)]; Hình thành quá nhiều quỹ có nguy cơ dẫn đến phân tán, quản lý lỏng lẻo, tiêu cực, tham nhũng. Việc phát triển nhanh các quỹ, nếu không được kiểm soát chặt chẽ sẽ dẫn đến tình trạng lạm thu, vượt quá khả năng của doanh nghiệp và dân cư [Nguyễn Minh Tân (2013)]; Thiếu cơ chế quản lý đang gây ra khó khăn cho hoạt động quản lý nhà nước đối với các quỹ, làm hạn chế tính đầy đủ, chính xác, minh bạch [Cầm Tú (2017)]... Nhưng các khuyến nghị lại chủ yếu tập trung đề xuất vào ban hành khung pháp lý chung, nên tính khả thi chưa cao. Đặc biệt, rất thiếu các ý kiến đề xuất có liên quan đến đánh giá trách nhiệm giải trình, tính minh bạch, tính tiên liệu của các chủ thể có trách nhiệm quản lý quỹ TCNN ngoài ngân sách, và các điều kiện để thu hút sự tham gia của công chúng vào quá trình quản lý của các quỹ này.

Trong hoàn cảnh hiện tại, chúng tôi cho rằng: Triển khai áp dụng PEFA vào đánh giá quản lý các quỹ TCNN ngoài ngân sách ở Việt Nam là giải pháp cần ưu tiên thực hiện.

2.1. Sự cần thiết phải triển khai áp dụng PEFA vào đánh giá quản lý các quỹ TCNN ngoài ngân sách là cần thiết

Đề xuất của chúng tôi về sớm ưu tiên nghiên cứu triển khai áp dụng PEFA vào đánh giá quản lý các quỹ TCNN ngoài ngân sách ở Việt Nam, do:

Thứ nhất, xuất phát từ tầm quan trọng của các quỹ TCNN ngoài ngân sách là một trong 2 hợp phần quan trọng nhất của tài chính công - xét trên giác độ mục đích tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ của Nhà nước. Luật Ngân sách nhà nước số 83/2015/QH13 đã ghi: “Quỹ tài chính nhà nước



ngoài ngân sách là quỹ do cơ quan có thẩm quyền quyết định thành lập, hoạt động độc lập với ngân sách nhà nước, nguồn thu, nhiệm vụ chi của quỹ để thực hiện các nhiệm vụ theo quy định của pháp luật.” [Điều 4, khoản 19]. Luật Kiểm toán nhà nước số 81/2015/QH13 đã quy định: “Tài chính công bao gồm: ngân sách nhà nước; dự trữ quốc gia; các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách; tài chính của các cơ quan nhà nước...” [Điều 3, khoản 10]. Như vậy, các quỹ TCNN ngoài ngân sách là một bộ phận của tài chính công đã được thống nhất cả trong nhận thức lý luận và cả trong quy định pháp lý dùng trong quản lý nhà nước.

Thứ hai, PEFA là công cụ hữu hiệu để quản lý các quỹ. Khi triển khai áp dụng PEFA vào đánh giá quản lý các quỹ TCNN ngoài ngân sách sẽ buộc các chủ thể được giao quản lý, sử dụng các quỹ này phải quan tâm đến sự kết hợp giữa các trụ cột của quản lý nhà nước tốt với các mục tiêu của QLTC, như: Trách nhiệm giải trình, tính minh bạch, tính tiên liệu, sự tham gia với kỷ luật tài khóa tổng thể, hiệu quả phân bổ, và hiệu quả hoạt động. Nhờ đó chất lượng thể chế trong QLTC sẽ từng bước được nâng cao do sự bắt buộc phải vào cuộc thực hiện

của từng chủ thể có liên quan đến quản lý các quỹ TCNN ngoài ngân sách.

Thứ ba, Triển khai áp dụng PEFA khá dễ dàng, thuận lợi. PEFA được lượng hóa theo điểm nên dễ so sánh hiệu quả thực hiện hoạt động giữa các chủ thể có trách nhiệm quản lý các quỹ TCNN ngoài ngân sách nên vừa giúp cơ quan nhà nước cấp trên dễ đánh giá phân loại kết quả hoạt động của các cơ quan cấp dưới được giao trách nhiệm quản lý quỹ TCNN ngoài ngân sách, vừa giúp cho chính tổ chức được đánh giá tự nhìn nhận lại mình mà lựa chọn cách ứng xử cho phù hợp với yêu cầu quản lý.

Thứ tư, PEFA có độ tin cậy cao các báo cáo của PEFA là bằng chứng xác thực để cơ quan nhà nước có thẩm quyền đưa ra các quyết định về việc hoàn thiện hệ thống tổ chức, bộ máy và phân công, phân cấp trách nhiệm, quyền hạn về quản lý các quỹ TCNN ngoài ngân sách cho phù hợp.

Thứ năm, PEFA phù hợp với hệ thống pháp luật của Việt Nam là bước cụ thể hóa quy định của Luật Ngân sách Nhà nước số 83/2015/QH13 về yêu cầu đối với báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước; trong đó có yêu cầu đối với báo cáo quyết toán của

các quỹ TCNN ngoài ngân sách là: “Báo cáo quyết toán của các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách phải kèm theo thuyết minh đánh giá kết quả, hiệu quả thực hiện nhiệm vụ của quỹ.” [Điều 65, khoản 7]

2.2. Nghiên cứu triển khai áp dụng PEFA và đánh giá quản lý các quỹ TCNN ngoài ngân sách

Đây là hoạt động có khối lượng công việc rất đồ sộ, đòi hỏi phải tiêu tốn một lượng không nhỏ các nguồn lực đầu vào tương đương với đề tài cấp bộ trở lên. Trong khuôn khổ của mục này của bài báo, chúng tôi chỉ xin nêu ra một số gợi ý định hướng nghiên cứu triển khai như sau:

Lựa chọn bộ chỉ số: Ưu tiên số 1

Về nguyên tắc, các chỉ số của PEFA đều có thể được lựa chọn và sử dụng trong đánh giá quản lý các quỹ TCNN ngoài ngân sách. Nhưng mỗi quỹ có đặc thù về mô hình tổ chức, về nguồn hình thành và sử dụng quỹ khác nhau; cơ chế quản lý khác nhau nên cần có sự phân loại quỹ TCNN ngoài ngân sách theo các nhóm để làm cơ sở cho xác lập các bộ chỉ số đánh giá quản lý cho phù hợp.

Mặc dù vậy, có một số chỉ số vẫn có thể áp dụng chung cho mọi quỹ TCNN ngoài ngân sách, như:

Các chỉ số PI-1 đến PI-4 thuộc mục A- Độ tin cậy của ngân sách; bởi đây là hoạt động bắt buộc phải có ở mỗi quỹ. Đồng thời thông qua các chỉ số này, người đánh giá có thể đưa ra các nhận xét về trách nhiệm giải trình, tính tiên liệu, tính tuân thủ của người đứng đầu cơ quan quản lý quỹ. Ví dụ, tổng thực chi so với ngân sách gốc được phê duyệt ở tổ chức được đánh giá có độ lệch lớn giữa thực hiện với dự toán, thì trước hết đánh giá về tính tiên liệu của người đứng đầu quỹ đó chỉ đạt mức điểm thấp, sau đó mới xem xét đến các vấn đề có liên quan.

PI-6 cần phải được nghiên cứu áp dụng cho đánh giá quản lý các quỹ TCNN ngoài ngân sách để đảm bảo tính toàn diện, và là cơ sở cho cơ quan quyền lực nhà nước cân nhắc khoản chi cho quỹ TCNN ngoài ngân sách khi thảo luận và quyết định

dự toán ngân sách hằng năm.

PI-9 và PI-10 cần được áp dụng chung, do giám sát rủi ro tài chính của các quỹ TCNN ngoài ngân sách là trách nhiệm của các cơ quan quản lý cấp trên; đồng thời cũng là tự thân của nhu cầu kiểm soát nội bộ. Bên cạnh đó, sự tham gia của công chúng là một trong 4 trụ cột của quản lý nhà nước tốt đối với quỹ TCNN ngoài ngân sách.

PI-12 cần phải được thực hiện do tầm nhìn trung hạn đã được coi là 1 trong 8 căn cứ lập dự toán ngân sách nhà nước hằng năm [Điều 41, khoản 6].

PI-18 phản ánh hiệu quả kiểm soát lương biên chế có thể vận dụng cho các tổ chức quản lý quỹ TCNN ngoài ngân sách, do đây là khoản chi chiếm tỷ trọng lớn trong thường xuyên và có liên quan đến nhiều chính sách khác của Nhà nước ở tầm vĩ mô.

PI-20 thu thập đánh giá về hiệu quả kiểm soát nội bộ với các khoản chi ngoài lương. Nhu cầu này có ở tất cả các tổ chức được giao quản lý, sử dụng quỹ TCNN ngoài ngân sách. Nội dung chi này thường có các “con số không rõ ràng” và là nội dung không hề dễ xử lý trong quá trình hoạt động của quỹ TCNN ngoài ngân sách.

PI-21 phản ánh hiệu quả kiểm toán nội bộ. Đây là xu hướng tất yếu phải thực hiện đối với tất các đơn vị thuộc khu vực công khi quản trị nền hành chính nhà nước dần thay thế cho quản lý hành chính truyền thống.

PI-22 phản ánh mức độ kịp thời và thường xuyên của việc đối chiếu tài khoản. Điều này đã được xác định trong Luật Kế toán và các luật chuyên ngành khác; trong đó kế toán các quỹ TCNN được xếp vào kế toán công nên càng cần phải làm tốt các yêu cầu của PI-22 này.

PI-24 và PI-25 là yêu cầu của kế toán công khi thực hiện các thao tác nghiệp vụ nhằm tổng hợp và cung cấp thông tin cho quá trình quản lý các quỹ TCNN ngoài ngân sách; đặc biệt là ở khâu lập dự toán và lập quyết toán.

Các chỉ số PI-26 đến PI-28 cần phải được thực hiện để đảm bảo có các đánh giá ngoài và hướng tới các tiêu chuẩn chung của tổ chức, và cung cấp các thông tin cần thiết cho cơ quan quyền lực nhà nước thực hiện quyền giám sát của họ.

Với các quỹ có quyền tự quyết cao cần sử dụng thêm chỉ số PI-19; bởi một phần quan trọng trong chi tiêu công được thực hiện qua hệ thống mua sắm đấu thầu. Hệ thống mua sắm đấu thầu vận hành tốt sẽ đảm bảo vốn được sử dụng đạt hiệu quả và hiệu suất. Cạnh tranh mở qua đấu thầu được coi là cơ sở để đạt hiệu suất cao nhất trong mua sắm đầu vào và đảm bảo hiệu quả sử dụng vốn trong việc Chính phủ thực hiện các chương trình và các dịch vụ sự nghiệp. Chỉ số này tập trung đánh giá chất lượng và độ minh bạch của khuôn khổ pháp lý về mua sắm, đấu thầu qua việc xác định sử dụng cạnh tranh mở và công bằng là phương pháp mua sắm nên áp dụng, đồng thời xác định các phương pháp phù hợp khác với cạnh tranh mở nếu được biện minh theo hoàn cảnh cụ thể.

Như vậy, có tới 18/28 chỉ số của PEFA có thể lựa chọn nghiên cứu triển khai áp dụng cho đánh giá quản lý các quỹ TCNN ngoài ngân sách (dưới góc nhìn của chúng tôi). Nếu Chính phủ chỉ đạo tổ chức nghiên cứu triển khai và đưa vào các quy định hướng dẫn quản lý các quỹ TCNN ngoài ngân sách kịp thời, sẽ là bước đột phá cho cải cách quản lý đối với các quỹ này.

Hoàn thiện Khung đánh giá hiệu quả thực hiện quản lý các quỹ TCNN ngoài ngân sách: Các việc cần phải giải quyết

Sau khi đã thống nhất được bộ chỉ số cho đánh giá quản lý các quỹ TCNN ngoài ngân sách, các việc còn lại cần phải triển khai nghiên cứu là: Xác lập phương pháp thu thập thông tin; Lựa chọn phương pháp đánh giá; và Báo cáo kết quả. Đó là 3 nội dung còn lại thuộc Khung đánh giá hiệu quả thực hiện quản lý các quỹ TCNN ngoài ngân sách. Nội dung của 3 việc trên khá đồ sộ; tuy nhiên về cơ bản có thể dựa trên nền tảng đã có của PEFA mà triển khai và cụ thể hóa. Ví dụ, phương pháp đánh giá hoàn toàn

có thể kế thừa 2 phương pháp cho điểm của PEFA (M1 và M2); hay mẫu báo cáo hiệu quả hoạt động quản lý các quỹ TCNN ngoài ngân sách cũng có thể mô phỏng dựa theo mẫu của PEFA.

Suy nghĩ của chúng tôi về nghiên cứu triển khai áp dụng PEFA vào đánh giá quản lý các quỹ TCNN ngoài ngân sách dựa trên nền tảng pháp lý đã có ở Luật Ngân sách Nhà nước, Luật Kế toán, Luật Đầu tư công và cơ chế quản lý đã có cho mỗi quỹ TCNN ngoài ngân sách; nên không làm xáo trộn khung pháp lý, nhưng lại rất hữu ích cho cụ thể hóa các quy định đã có ở khung pháp lý và thiết thực góp phần tăng cường quản lý các quỹ TCNN ngoài ngân sách theo chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ. Tuy nhiên, đây cũng mới chỉ là những nhận định mang tính chủ quan, rất mong có nhiều ý kiến bàn thảo về chủ đề này.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ngân hàng Thế giới (2005), *Khung đánh giá hiệu quả thực hiện quản lý tài chính công*, tháng 6.
2. Đỗ Quang Minh (2017), *Pháp luật về quỹ tài chính công ngoài NSNN ở Việt Nam - Thực trạng và giải pháp*, *Bản tin Thông tin khoa học lập pháp*, Số 01(27) năm 2017.
3. Đặng Thị Hàn Ni (2013), *Quỹ tài chính nhà nước: Cần được luật hóa*, *Báo Sài Gòn giải phóng* ngày 12/09/2013.
4. Quốc hội (2015), *Luật Kiểm toán nhà nước số 81/2015/QH13*.
5. Quốc hội (2015), *Luật Ngân sách Nhà nước số 83/2015/QH13*.
6. Quốc hội (2015), *Luật Kế toán số 88/2015/QH13*.
7. Nguyễn Minh Tân (2013), *Quản lý và giám sát các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách ở Việt Nam*, *Tạp chí Tài chính*, Số 8 (586), tháng 8.
8. Cẩm Tú (2017), *Đề xuất cơ chế quản lý 70 quỹ tài chính ngoài ngân sách*, *VOV- Trung tâm thông tin*, <http://vov.vn/kinh-te/de-xuat-co-che-quan-ly-70-quy-tai-chinh-ngoai-ngan-sach-589183.vov>.