



BÁO CÁO TÓM TẮT **VIỆT NAM ĐÁNH GIÁ CHỈ TIÊU CÔNG VÀ** **TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH TÀI CHÍNH (PEFA)**

Tháng 6/2024

© 2024 Ngân hàng Tái thiết và Phát triển Quốc tế / Ngân hàng Thế giới
1818 H Street NW, Washington DC 20433
Telephone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

Báo cáo này là sản phẩm do chuyên gia của Ngân hàng Thế giới và Bộ Tài chính cùng bộ ngành liên quan của Việt Nam thực hiện. Các kết quả, giải thích và kết luận đưa ra trong báo cáo này không phản ánh quan điểm chính thức của Ngân hàng Thế giới, Ban Giám đốc điều hành Ngân hàng Thế giới hoặc các Chính phủ mà họ đại diện, hoặc của Bộ Tài chính cùng bộ ngành liên quan. Ngân hàng Thế giới và Bộ Tài chính cùng bộ ngành liên quan không đảm bảo tính chính xác, đầy đủ hoặc tính thời sự của dữ liệu được sử dụng trong báo cáo và không chịu trách nhiệm về bất kỳ sai sót, thiếu sót hoặc tính thiếu nhất quán trong thông tin cũng như trách nhiệm pháp lý đối với việc sử dụng hoặc không sử dụng thông tin, phương pháp, quy trình hoặc kết luận đưa ra. Đường biên giới, màu sắc, tên gọi và các thông tin khác biểu hiện trên các bản đồ trong báo cáo này không hàm ý bất kỳ đánh giá nào của Ngân hàng Thế giới và Bộ Tài chính cùng bộ ngành liên quan về vị thế pháp lý của bất kỳ vùng lãnh thổ nào và cũng không thể hiện bất kỳ sự ủng hộ hay chấp nhận nào của Ngân hàng Thế giới và Bộ Tài chính cùng bộ ngành liên quan về các đường biên giới đó. Không có nội dung nào trong báo cáo này cấu thành hoặc được hiểu hoặc được coi là hạn chế hay từ bỏ các đặc quyền và miễn trừ của Ngân hàng Thế giới, tất cả những điều trên được bảo lưu.

Mọi câu hỏi về quyền và giấy phép xin gửi về Bộ phận Xuất bản, Ngân hàng Thế giới, phố 1818 H. NW, Washington DC, 20433, USA, Fax: 202-522-2625; email: pubrights@worldbank.org.



CHÍNH PHỦ NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM



Chính phủ Việt Nam

Với sự hỗ trợ của Tổng cục Kinh tế Liên bang Thụy Sĩ (SECO),
Bộ Các vấn đề toàn cầu Ca-na-đa (GAC) và Ngân hàng Thế giới

Ảnh bìa: TBone Lee/Shutterstock

Nguồn ảnh: Nguyễn Khánh/Ngân hàng Thế Giới



THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,
Education and Research EAER
State Secretariat for Economic Affairs SECO



In partnership with

Canada

Đơn vị tiền tệ	=	Đồng
USD	=	24.000 VND (Tháng 12/2023)
Năm tài chính	=	Từ 01/01 - 31/12

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

AAA	Chương trình Hỗ trợ Phân tích và Tư vấn về Quản lý tài chính công
ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
BHTN	Bảo hiểm thất nghiệp
BHXH	Bảo hiểm Xã hội
BHYT	Bảo hiểm Y tế
COFOG	Phân loại các lĩnh vực thuộc chức năng của chính phủ (LHQ)
CSDL	Cơ sở dữ liệu
DMFAS	Hệ thống quản lý nợ và phân tích tài chính
DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
ĐTC	Đầu tư công
ĐVSN	Đơn vị sự nghiệp
EU	Liên minh Châu Âu
GAC	Bộ Ngoại giao Ca-na-đa
GD&ĐT	Giáo dục và Đào tạo
GDP	Tổng sản phẩm trong nước
GFS	Phân loại thống kê tài chính chính phủ
GTGT	Giá trị gia tăng
GTVT	Giao thông Vận tải
HĐGQKN	Hội đồng giải quyết khiếu nại
HĐND	Hội đồng nhân dân
IMF	Quỹ Tiền tệ Quốc tế
IPSAS	Chuẩn mực kế toán công quốc tế
KBNN	Kho bạc Nhà nước
KH&CN	Khoa học và công nghệ
KH&ĐT	Kế hoạch và Đầu tư
KHĐTC	Kế hoạch đầu tư công
KHĐTCTH	Kế hoạch đầu tư công trung hạn
KHTC	Kế hoạch tài chính
KHTC NSNN	Kế hoạch Tài chính – Ngân sách nhà nước
KTNN	Kiểm toán nhà nước
LĐTĐ&XH	Lao động, Thương binh và Xã hội

NA	Không áp dụng
NHNN	Ngân hàng Nhà nước
NN&PTNT	Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
NSDP	Ngân sách địa phương
NSNN	Ngân sách nhà nước
NSTƯ	Ngân sách trung ương
ODA	Viện trợ phát triển chính thức
PEFA	Đánh giá chỉ tiêu công và trách nhiệm giải trình tài chính
PI	Chỉ số về kết quả hoạt động
PPP	Hợp tác công tư
QLTCC	Quản lý tài chính công
SECO	Tổng cục Kinh tế Nhà nước Thụy Sĩ
TABMIS	Hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc
TNCN	Thu nhập cá nhân
TNDN	Thu nhập doanh nghiệp
TPCP	Trái phiếu Chính phủ
TPR	(Phần mềm) phân tích thông tin rủi ro người nộp thuế
TSA	Tài khoản kho bạc duy nhất
TTĐB	Tiêu thụ đặc biệt
UBND	Ủy ban nhân dân
UBTVQH	Ủy ban thường vụ Quốc Hội
UNDP	Chương trình Phát triển Liên hiệp Quốc
USD	Đồng đô-la Mỹ
VAT	Thuế giá trị gia tăng
VCCI	Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam
VNEP	Hệ thống đấu thầu điện tử của Chính phủ Việt Nam

LỜI NÓI ĐẦU

Thông qua trợ giúp kỹ thuật của Ngân hàng Thế giới, Việt Nam đã thực hiện đánh giá chi tiêu công và trách nhiệm giải trình tài chính (PEFA) lần đầu vào năm 2013. Kể từ đó đến nay, hoạt động cải cách quản lý tài chính công của Việt Nam đã đạt được nhiều kết quả quan trọng, đặc biệt là về cải cách thể chế, với việc ban hành đồng bộ hệ thống các văn bản quản lý tài chính công, như: Luật Ngân sách nhà nước, Luật Kế toán, Luật Kiểm toán nhà nước, Luật Đầu thầu, Luật Quản lý nợ công, Luật Quản lý, sử dụng vốn Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp, Luật Quản lý và sử dụng tài sản công, các luật thuế, Luật Quản lý thuế, Luật Đầu tư công,...

Nhằm đánh giá kết quả đạt được, nhận diện rõ những điểm mạnh, điểm yếu trong quản lý tài chính công của chính quyền trung ương trong 10 năm qua, gắn với việc áp dụng tiêu chuẩn quốc tế về đánh giá PEFA theo phương pháp mới hiện nay, Bộ Tài chính đã báo cáo và được Thủ tướng Chính phủ cho phép thực hiện đánh giá PEFA lập lại.

Báo cáo đánh giá PEFA lập lại lần này cho thấy công tác cải cách quản lý tài chính công của Việt Nam có bước tiến tốt, khá toàn diện trên nhiều mặt, đáng chú ý là: kỷ cương tài khóa tốt hơn dẫn đến giảm nợ đọng chi, công tác quản lý ngân quỹ hiệu quả hơn nhờ có thông tin tốt hơn về cam kết chi, công tác minh bạch ngân sách ngày càng được tăng cường nhờ cải thiện khả năng tiếp cận thông tin tài khóa; phạm vi ngân sách được xác định một cách toàn diện, đầy đủ theo thông lệ quốc tế; tăng cường quản lý NSNN, nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách theo các công cụ quản lý tài chính công hiện đại. Bên cạnh đó, Báo cáo cũng chỉ ra những điểm yếu trong công tác quản lý tài chính công hiện nay về quy mô thu, chi ngoài ngân sách trung ương, công tác theo dõi rủi ro tài khóa trong khu vực công, sự gắn kết giữa kế hoạch tài chính trung hạn và kế hoạch đầu tư công trung hạn,...

Trong thời gian tới, Bộ Tài chính sẽ tiếp tục phối hợp với các Bộ, cơ quan trung ương, địa phương nghiên cứu các vấn đề còn tồn tại, hạn chế đã được chỉ ra tại Báo cáo đánh giá PEFA lập lại của Việt Nam, tiếp tục nghiên cứu, đề xuất các giải pháp để khắc phục trong quá trình cải cách quản lý tài chính công nhằm nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng các nguồn lực, đảm bảo an ninh an toàn tài chính quốc gia, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô, nâng cao hệ số tín nhiệm quốc gia, cải thiện hơn nữa môi trường sản xuất - kinh doanh, đầu tư, thúc đẩy tăng trưởng bền vững tại Việt Nam.

Bộ Tài chính xin gửi lời cảm ơn tới Ngân hàng Thế giới, Ban Thư ký PEFA, Tổng cục Kinh tế Nhà nước Thụy Sĩ (SECO) và Bộ Ngoại giao Canada (GAC) đã tích cực giúp đỡ, đồng hành về kỹ thuật và tài chính; xin cảm ơn sự hợp tác chặt chẽ và hiệu quả của các Bộ, địa phương, Quốc hội, Kiểm toán nhà nước trong việc xây dựng và hoàn thiện Báo cáo PEFA.

Võ Thành Hưng
Thư trưởng Bộ Tài chính

LỜI CẢM ƠN

Đánh giá chi tiêu công và trách nhiệm giải trình tài chính (đánh giá PEFA) này do Chính phủ Việt Nam thực hiện theo Quyết định của Thủ tướng Phạm Minh Chính, với sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới, Tổng cục Kinh tế Nhà nước Thụy Sĩ (SECO) và Bộ Ngoại giao Ca-na-đa (GAC) tham gia trong Chương trình Hỗ trợ Phân tích và Tư vấn về Quản lý tài chính công (Chương trình AAA).

Về phía Chính phủ, đánh giá này được thực hiện dưới sự chỉ đạo chung của ông Võ Thành Hưng, Thứ trưởng Bộ Tài chính. Vụ Ngân sách nhà nước (NSNN) tham gia với vai trò quản lý nhiệm vụ và chủ biên, cụ thể gồm ông Phạm Văn Trường (Vụ trưởng), ông Nguyễn Minh Tân (Phó Vụ trưởng), và các công chức là lãnh đạo Phòng và chuyên viên của Vụ NSNN. Các thành viên của Tổ Công tác Đánh giá PEFA tham gia soạn thảo báo cáo đánh giá được liệt kê tại báo cáo này, bao gồm công chức tại các Vụ/Cục thuộc Bộ Tài chính, các Bộ ngành khác, cơ quan Kiểm toán Nhà nước (KTNN) và Quốc hội.

Về phía Ngân hàng Thế giới, đánh giá này được thực hiện dưới sự chỉ đạo chung của bà Carolyn Turk (Giám đốc Quốc gia tại Việt Nam), bà Lalita M. Moorty (Giám đốc Khu vực), bà Alma Kanani (Giám đốc Ban Quản trị Nhà nước khu vực), ông Fily Sissoko (Quản lý Ban Quản trị Nhà nước Khu vực), bà Patricia Mc Kenzie (Quản lý Ban Quản trị Nhà nước Khu vực), ông Fabian Seiderer (Quản lý Ban Quản trị Nhà nước Khu vực) và bà Steffi Stallmeister (Giám đốc Điều hành Hoạt động Dự án tại Việt Nam). Nhóm đánh giá được chỉ đạo bởi bà Nguyễn Phương Anh (Chuyên gia cao cấp về khu vực công), và bao gồm bà Trần Thị Phương Mai (Chuyên gia cao cấp về quản lý tài chính), ông Lê Toàn Thắng (Chuyên gia cao cấp về đấu thầu mua sắm), ông Vũ Cường (Chuyên gia tư vấn về quản lý tài chính công), Bà Hoàng Thị Thúy Nguyệt (Chuyên gia tư vấn về quản lý tài chính công) và Ông John Short (Chuyên gia tư vấn về quản lý tài chính công). Bà Đặng Hương thực hiện hỗ trợ nghiên cứu và bà Nguyễn Thị Thanh Hòa thực hiện hỗ trợ hành chính.

Ông Antonio Leonardo Blasco (Chuyên gia quản trị cao cấp) từ Ban thư ký PEFA cũng hỗ trợ thẩm định và đảm bảo chất lượng báo cáo. Báo cáo cũng được các ủy viên phản biện khác như: Ông Andreas Bergmann (Chuyên gia quản lý tài chính công, SECO), bà Nguyễn Hồng Giang (Cán bộ chương trình cao cấp, SECO), bà Pia Buller (Cán bộ chương trình, EU), bà Ngô Thị Kim Thu (Cán bộ chương trình, EU), bà Pike Pike Aye (Chuyên gia về quản lý khu vực công, Ngân hàng Thế giới) và ông Ildrim Valley (Chuyên gia về khu vực công, Ngân hàng Thế giới).

Các biên tập viên và thành viên đóng góp cho báo cáo này cảm ơn sự hỗ trợ của những thành viên Tổ Công tác và các cán bộ khác trong Chính phủ Việt Nam, Ngân hàng Thế giới và các Đối tác Phát triển, cũng như Ban Thư ký PEFA và các chuyên gia thẩm định.



Bối cảnh



1. Việt Nam là quốc gia Đông Nam Á có chung đường biên giới trên đất liền với Lào, Cam-pu-chia và Trung Quốc, dân số ước tính gần 100 triệu người. Nền kinh tế Việt Nam đã tăng trưởng đầy ấn tượng trong ba thập kỷ qua kể từ khi bắt đầu tiến hành “Đổi mới” vào năm 1986. Tăng trưởng tổng sản phẩm quốc nội (GDP) theo giá so sánh bình quân đạt 6,2%¹ mỗi năm trong giai đoạn 2016-2020. Tăng trưởng kinh tế kết hợp với sự chú trọng đặc biệt đến phát triển xã hội bao trùm của Chính phủ đã tạo điều kiện để Việt Nam giảm mạnh tỷ lệ nghèo cùng cực. Căn cứ vào chuẩn nghèo áp dụng cho quốc gia thu nhập trung bình thấp (3,20 đô-la Mỹ/ngày tính theo ngang giá sức mua năm 2011) của Ngân hàng Thế giới, tỷ lệ nghèo đã giảm từ 16,8% năm 2010 xuống còn 5,7% vào năm 2020. Năm 2020, Việt Nam là quốc gia duy nhất trên thế giới đạt tốc độ tăng trưởng dương ở mức 2,87% do thành công trong chống đại dịch. Tuy nhiên, từ tháng 05/2021, Việt Nam đối mặt với đợt bùng phát COVID-19 lớn nhất, buộc phải áp dụng các biện pháp kiểm soát dịch bệnh chưa có tiền lệ, tác động nghiêm trọng đến mọi mặt hoạt động kinh tế và đời sống nhân dân. Chính vì vậy, tăng trưởng GDP chỉ ước đạt 2,56% năm 2021. Năm 2022, nhờ triển khai hiệu quả Chương trình phục hồi và phát triển kinh tế - xã hội, cùng với quyết tâm phục hồi và phát triển kinh tế, Việt Nam đã đạt mức tăng trưởng ấn tượng 8,02%, là mức tăng cao nhất trong mười năm qua, lạm phát được kiểm soát, các cân đối vĩ mô được đảm bảo, tạo tiền đề cho các năm tiếp theo.
2. Tỷ lệ huy động thu ngân sách của Việt Nam ổn định ở mức khoảng 20% trong giai đoạn 2016 - 2020. Trong năm 2020, nguồn thu từ thuế chịu tác động tiêu cực từ đại dịch COVID-19. Các hoạt động kinh tế ngưng lại khiến số thu giảm xuống. Tỷ lệ thu từ thuế giảm từ 14,7% GDP vào năm 2019 xuống còn 13,3% vào năm 2020, chủ yếu do nguồn thu từ dầu thô, thu từ hoạt động xuất nhập khẩu suy giảm. Về chi ngân sách, Chính phủ thực hiện chính sách thắt chặt tài khóa trong giai đoạn 2016 - 2019. Tổng chi tiêu được duy trì ở mức khoảng 21% GDP. Bội chi ngân sách² giảm dần từ 3,2% GDP năm 2016 xuống còn 0,4% GDP năm 2019, sau đó tăng lên 3,4% GDP năm 2021 để có nguồn lực chi cho công tác phòng chống dịch Covid-19. Chỉ tiêu nợ công so với GDP có xu hướng giảm dần, từ mức 47,6% GDP năm 2016 xuống còn khoảng 41,3% GDP cuối năm 2020 và tiếp tục giảm xuống còn khoảng 38% GDP năm 2022.
3. Việt Nam đã hình thành được các yếu tố cơ bản của hệ thống quản lý tài khóa vững mạnh. Số thu những năm qua được duy trì ổn định với chính sách thu phù hợp và hệ thống quản lý thu vững chắc. Những cải cách về quản lý chi tại Việt Nam ban đầu tập trung vào các khâu sau/khâu thực hiện ngân sách trong chu trình QLTC nhằm thiết lập kỷ cương tài khóa tốt và nâng cao minh bạch. Việt Nam cũng đã tăng cường công tác quản lý kho bạc qua mở rộng hệ thống tài khoản kho bạc tập trung (TSA) và quản lý ngân quỹ chủ động hơn. Bên cạnh đó, các cấp có thẩm quyền cũng tiến hành những cải cách ở khâu đầu/khâu lập kế hoạch ngân sách cách đây 05 năm, thông qua việc triển khai kế hoạch tài khóa và ngân sách trung hạn bên cạnh nỗ lực thí điểm quản lý dịch vụ công và lập ngân sách dựa trên kết quả thực hiện nhiệm vụ. Trong thời gian tới, khi quốc gia đang ngày càng hội nhập với toàn cầu, đứng trước những rủi ro đa chiều về khí hậu và dịch bệnh, Việt Nam cần có hệ thống QLTC có khả năng chống chịu cao hơn với các cú sốc bên ngoài. Chính vì vậy, yêu cầu trong thời gian tới là hướng tới hệ thống QLTC dựa trên kết quả thực hiện nhiệm vụ và dựa trên rủi ro.

1 Số liệu GDP được điều chỉnh năm 2021. GDP điều chỉnh được sử dụng để tính toán các chỉ tiêu khác trong báo cáo.

2 Bội chi NSNN được tính theo chuẩn GFS. Số liệu được tính toán dựa trên số GDP điều chỉnh.



Đánh giá hiệu quả hoạt động quản lý tài chính công



4. Báo cáo đánh giá chi tiêu công và trách nhiệm giải trình tài chính (PEFA) lần này nhằm rà soát lại tiến độ cải cách QLTCC kể từ đợt đánh giá PEFA lần đầu năm 2013. Báo cáo cũng đưa ra những kết luận và khuyến nghị nhằm cung cấp thông tin cho chương trình hỗ trợ kỹ thuật để triển khai kế hoạch tài chính (KHTC) trung hạn. Phạm vi đánh giá là hoạt động quản lý tài chính công của chính quyền trung ương giai đoạn 2017-2019 (gồm các hoạt động trong và ngoài ngân sách). Báo cáo sử dụng khung đánh giá PEFA năm 2016. Toàn bộ 31 chỉ số đánh giá (bao gồm 94 nội dung đánh giá) tuân thủ theo phương pháp trong sổ tay hướng dẫn do Ban Thư ký PEFA soạn thảo có thể truy cập tại www.pefa.org. Mỗi chỉ số có một hoặc nhiều nội dung được đánh giá theo thang điểm A (tốt nhất) đến D (kém nhất). Trường hợp chỉ số có nhiều hơn một nội dung, xếp hạng cho chỉ số bằng cách lấy xếp hạng của nội dung thấp nhất và biểu thị bằng dấu + nếu một số nội dung của Chỉ số được xếp hạng cao hơn (Phương pháp M1) hoặc bằng cách tính trung bình các xếp hạng từng nội dung (Phương pháp M2). Các chỉ số được chia thành bảy nhóm: (i) Độ tin cậy của ngân sách; (ii) Minh bạch về tài chính công; (iii) Quản lý tài sản có và tài sản nợ (iv) Lập ngân sách và chiến lược tài khóa dựa trên chính sách; (v) Khả năng tiên liệu và kiểm soát tình hình thực hiện ngân sách; (vi) Kế toán và báo cáo; (vii) Kiểm toán và giám sát bên ngoài.

I. Độ tin cậy của ngân sách

5. Các chỉ số của nhóm đầu tiên từ PI-1 đến PI-3: đánh giá (i) mức độ chênh lệch giữa tổng thực chi ngân sách so với dự toán được Quốc hội quyết định ban đầu (dự toán gốc); (ii) mức độ chênh lệch giữa thực hiện và dự toán gốc về cơ cấu chi ngân sách theo ngành/lĩnh vực, theo nội dung kinh tế và chi tiêu từ nguồn dự phòng ngân sách; (iii) đo lường thay đổi giữa dự toán thu trong dự toán gốc trình Quốc hội và số thực hiện cuối năm. Kết quả đánh giá tóm tắt ở bảng 1.

Bảng 1: Tóm tắt điểm số của các chỉ số về độ tin cậy của ngân sách

Chỉ số/Nội dung đánh giá	Điểm số	Giải thích tóm tắt về điểm số
PI-1 Tổng thực chi	A	Thực chi NSTU chênh lệch so với dự toán gốc dưới 5% tại hai trong ba năm: 1,88% năm 2017; 4,04% năm 2018; và 7,88% năm 2019.
PI-2 Cơ cấu thực chi	B+	Phương pháp tổng hợp điểm M1
2.1 Cơ cấu thực chi theo ngành/lĩnh vực	B	Chênh lệch thực chi so với dự toán gốc về cơ cấu theo đơn vị hành chính trên 5% tại hai trong ba năm: 6,18% năm 2017; 4,51% năm 2018; và 6,97% năm 2019.
2.2 Cơ cấu thực chi theo nội dung kinh tế	NA	Dự toán ngân sách không phân bổ theo nội dung kinh tế. Vì vậy, chênh lệch về cơ cấu thực chi không thể tính theo nội dung kinh tế.
2.3 Chi từ nguồn dự phòng	A	Nguồn dự phòng được phân bổ cho các chương trình cụ thể trong năm: 1,75% năm 2017; 1,67% năm 2018; và 1,57% năm 2019. Nghĩa là bình quân dưới 3% chi tiêu.
PI-3 Thực thu	B+	Phương pháp tổng hợp điểm M2
3.1 Tổng thực thu	A	Tỷ lệ thực thu so với dự toán gốc nằm trong khoảng 97% và 106% trong cả ba năm phân tích: năm 2017: 99,6%; năm 2018: 104,6%; năm 2019: 104,3%.
3.2 Cơ cấu thực thu	B	Chênh lệch thực thu so với dự toán gốc về cơ cấu thực thu dưới 10% tại hai trong ba năm: 7,3% năm 2017; 9,9% năm 2018; 10,7% năm 2019.

6. Độ tin cậy của ngân sách đạt kết quả tương đối tốt. Dự toán NSTU được lập sát thực tế và được triển khai như dự kiến, vì vậy đóng vai trò hữu ích trong thực thi chính sách. Điều này được đánh giá qua đo lường giữa số thực thu, thực chi với dự toán gốc. Đánh giá về kết quả cho thấy Chính phủ có khả năng dự báo kết quả thu và đảm bảo được chỉ tiêu trong phạm vi số thu, qua đó đảm bảo được kỷ cương tài khóa tổng thể dựa trên nhu cầu quan trọng là kiểm soát nợ công. Trong ba năm thuộc giai đoạn đánh giá (2017 - 2019), hệ thống QLTCC của chính quyền trung ương lập dự toán ngân sách đảm bảo tin cậy một cách hợp lý với bằng chứng là chênh lệch tổng thực chi và tổng thực thu so với dự toán ở mức dưới 5% tại hai trong ba năm. Tuy nhiên, nếu xét cơ cấu chi theo phân loại đơn vị hành chính, số thực hiện so với dự toán chênh lệch ở mức trên 5% tại hai trong ba năm qua. Ngoài ra, dự toán ngân sách chưa được phân loại theo nội dung kinh tế, nên không thể tính được chênh lệch giữa số thực hiện và số dự toán theo phân loại nội dung kinh tế.

II. Minh bạch về tài chính công

7. Nhóm chỉ số tiếp theo từ PI-4 đến PI-9 lần lượt đánh giá: (i) phân loại ngân sách và mức độ nhất quán với các chuẩn mực quốc tế trong tất cả các khâu của chu trình ngân sách; (ii) mức độ toàn diện của thông tin và khả năng công chúng được tiếp cận thông tin trong văn bản ngân sách hàng năm của chính quyền trung ương; (iii) mức độ thu chi nằm ngoài báo cáo quyết toán ngân sách của chính quyền trung ương; (iv) mức độ minh bạch và kịp thời về việc chính quyền trung ương bổ sung cho các địa phương; (v) thông tin về hiệu quả cung cấp dịch vụ tại các báo cáo dự toán, quyết toán ngân sách và tài liệu bổ trợ kèm theo; (vi) mức độ toàn diện của thông tin tài khóa được công bố ra công chúng. Kết quả đánh giá thể hiện ở bảng 2.

Bảng 2: Tóm tắt điểm số của các chỉ số minh bạch về tài chính công

Chỉ số/Nội dung đánh giá	Điểm số	Giải thích tóm tắt về điểm số
PI-4 Phân loại ngân sách	D	Phân loại ngân sách cơ bản đã được áp dụng nhất quán khi trình bày các văn bản ngân sách trong chu trình ngân sách từ khâu lập ngân sách đến thực hiện và quyết toán. Tuy nhiên, dự toán ngân sách cũng như các báo cáo thực hiện, quyết toán chưa được phân loại chi tiết theo nội dung kinh tế.
PI-5 Văn bản ngân sách	D	Văn bản ngân sách đáp ứng 4 tiêu chí về nội dung, bao gồm 2 nội dung cơ bản và 2 nội dung bổ sung
PI-6 Hoạt động của chính quyền trung ương ngoài báo cáo quyết toán/tài chính	D	Phương pháp tổng hợp điểm M2
6.1 Chi tiêu ngoài báo cáo quyết toán/tài chính	D	Giả sử tổng chi ngoài ngân sách của các ĐVSN bằng với số thu ngoài ngân sách của họ. Tỷ lệ tổng chi tiêu của các quỹ ngoài ngân sách và các ĐVSN ngoài báo cáo ngân sách so với tổng chi tiêu của NSTU là 48% vào năm 2019, cao hơn nhiều so với ngưỡng 10% để đạt điểm C.
6.2 Thu ngoài báo cáo quyết toán/tài chính	D	Tổng thu của các quỹ ngoài ngân sách và các ĐVSN thuộc trung ương nằm ngoài báo cáo ngân sách năm 2019 bằng 64% tổng thu NSTU.
6.3 Báo cáo quyết toán/tài chính của các đơn vị ngoài ngân sách	D	Báo cáo ngân sách của các quỹ ngoài ngân sách trình bày thông tin về thu, chi và cân đối của các đơn vị. Thông tin chưa đủ chi tiết để đảm bảo tính toàn diện. Các báo cáo này phải nộp lên các bộ chủ quản để tổng hợp. Báo cáo tổng hợp của các bộ sau đó được trình lên Bộ Tài chính và KTNN, nhưng Bộ Tài chính và KTNN chỉ nhận được sau hơn 9 tháng kể từ khi kết thúc năm tài khóa.

Chỉ số/Nội dung đánh giá	Điểm số	Giải thích tóm tắt về điểm số
PI-7 Bổ sung ngân sách cho chính quyền địa phương	B+	Phương pháp tổng hợp điểm M2
7.1 Hệ thống phân bổ số bổ sung	A	98% bổ sung ngân sách theo chiều ngang, bao gồm bổ sung cân đối và bổ sung có mục tiêu của trung ương cho NSDP được xác định qua hệ thống minh bạch dựa trên quy tắc. Bổ sung có mục tiêu theo vụ việc chỉ được thực hiện trong trường hợp khẩn cấp, bao gồm thiên tai, dịch bệnh và các nhiệm vụ khẩn cấp ngoài dự kiến thuộc trách nhiệm của NSTU.
7.2 Thông tin kịp thời về số bổ sung	B	54% các khoản bổ sung ngân sách cho địa phương được xác định ổn định hàng năm trong thời kỳ ổn định ngân sách. 44% trong số còn lại được xác định qua hệ thống dựa trên quy tắc hàng năm. Sau khi Quốc hội quyết định về tổng dự toán NSTU, các địa phương có đầy đủ thông tin về bổ sung ngân sách theo chiều ngang dựa trên quy tắc cho họ. Trong năm 2019, thông tin đó được ban hành qua Nghị quyết số 87/2019/QH14, ngày 14/11/2019 của Quốc hội về phân bổ NSTU năm 2020. Như vậy, các địa phương có 4 tuần để hoàn thành dự toán ngân sách của họ, vì theo quy định của Luật NSNN, HĐND cấp tỉnh phải quyết định dự toán NSDP và phương án phân bổ ngân sách cấp tỉnh trước ngày 10/12 năm hiện hành.
PI-8 Thông tin về hiệu quả hoạt động cung cấp dịch vụ	D	Phương pháp tổng hợp điểm M2
8.1 Kế hoạch về đầu ra và kết quả hoạt động sự nghiệp	D	Đối với hầu hết các bộ ngành, kế hoạch về đầu ra và kết quả chỉ bao gồm các mục tiêu phát triển tổng thể và một số chỉ số về đầu ra, chưa có các chỉ số về kết quả thực hiện nhiệm vụ khác như chỉ số về kết quả. Thông tin về đầu ra và kết quả chưa được chi tiết theo chương trình và/hoặc ngành lĩnh vực, và chưa được công bố công khai.
8.2 Đầu ra và kết quả hoạt động sự nghiệp đạt được	D	Báo cáo về đầu ra và kết quả thực hiện nhiệm vụ hiện chưa có, ngoài một vài thông tin về kết quả và đầu ra theo vụ việc. Báo cáo tổng kết công việc hàng năm được phổ biến trong nội bộ đơn vị và/hoặc đăng tải trên trang điện tử của đơn vị chi tiêu nhưng chưa chú trọng cụ thể đến đầu ra và kết quả thực hiện nhiệm vụ.
8.3 Nguồn lực thực nhận tại các đơn vị sự nghiệp	C	Luật NSNN năm 2015 yêu cầu dự toán ngân sách, báo cáo tình hình thực hiện ngân sách và báo cáo quyết toán ngân sách của các ĐVSN trực thuộc phải được các bộ ngành chủ quản công bố công khai. Ở tất cả các Bộ, các ĐVSN trực tiếp hỗ trợ phải nộp báo cáo cho các bộ chủ quản để tổng hợp gửi Bộ Tài chính. Tuy nhiên, mức độ tuân thủ quy định về phát hành báo cáo có sự khác biệt giữa các bộ ngành. Bộ Y tế tuân thủ tốt nhất qua thông tin được tổng hợp hàng năm trong báo cáo quyết toán của Bộ, chi tiết theo nguồn vốn và từng ĐVSN, nhưng thông tin chỉ được công bố cho hai năm (2017 và 2018) trên tổng số ba năm.
8.4 Đánh giá hiệu quả thực hiện các hoạt động sự nghiệp	D	KTNN đã thực hiện kiểm toán hoạt động trong năm 2017 và 2018 đối với lần lượt 3 và 2 trên tổng số 43 đơn vị, dự án trung ương, tức chưa đến 25% số bộ và cơ quan ngang bộ cần kiểm toán hoạt động hàng năm. Kiểm toán đề cập đến những khía cạnh như mức độ tiết kiệm, hiệu suất và hiệu quả của hoạt động. Một số phát hiện của KTNN được báo cáo và trình lên Quốc hội. Tuy vậy vẫn còn tình trạng thiếu thông tin về việc liệu các cuộc kiểm toán này có bao gồm tất cả các chức năng hay chỉ một phần chức năng cung cấp dịch vụ.

Chỉ số/Nội dung đánh giá	Điểm số	Giải thích tóm tắt về điểm số
PI-9 Cơ hội tiếp cận thông tin tài khóa của công chúng	D	Thông tin tài khóa được công bố công khai đáp ứng sáu tiêu chí về nội dung, trong đó có ba nội dung cơ bản và ba nội dung bổ sung, theo khung thời gian cụ thể. Như vậy, chưa đủ bốn nội dung cơ bản được đáp ứng yêu cầu để đạt điểm C

8. Minh bạch về tài chính công hiện vẫn còn nhiều vấn đề cần cải thiện. Mặc dù, báo cáo NSNN được trình bày một cách nhất quán trong suốt chu trình ngân sách, từ khâu lập đến thực hiện và quyết toán ngân sách, nhưng chưa chi tiết theo mục lục NSNN. Từ quyết toán NSNN năm 2020 trở về trước, chi đầu tư chưa được phân loại nhất quán với phân loại chi thường xuyên trong giai đoạn đánh giá. Phân loại chi theo nội dung kinh tế mới chỉ ở cấp độ tổng hợp, vì vậy kết quả điểm 'D' (PI-4).
9. Văn bản ngân sách chưa đảm bảo toàn diện, hiện chỉ đáp ứng được bốn tiêu chí nội dung, bao gồm hai tiêu chí cơ bản và hai tiêu chí bổ sung. Kết quả thực hiện ngân sách năm trước đó chưa được thể hiện trong dự toán ngân sách trình Quốc hội. Nguồn bù đắp bội chi chưa được thể hiện trong dự thảo ngân sách. Trong văn bản ngân sách trình Quốc hội chỉ trình bày thuyết minh về các giả định kinh tế vĩ mô cơ bản và tác động đến ngân sách của những sáng kiến chính sách mới. Thông tin về tài sản tài chính, nghĩa vụ dự phòng và chỉ tiêu định lượng về chi tiêu thuế (ưu đãi thuế) cần được bổ sung vào văn bản ngân sách để hỗ trợ đảm bảo kỷ cương tài khóa và tạo thuận lợi phân bổ nguồn lực theo chiến lược (PI-5, điểm 'D'). Thu và chi tiêu ngoài ngân sách bằng khoảng 64% thu và 48% tổng chi của NSTU. Báo cáo về các đơn vị ngoài ngân sách đã và đang được trình Quốc hội hàng năm, nhưng thường có độ trễ. Báo cáo tài chính của các đơn vị ngoài ngân sách chưa được cung cấp chi tiết (PI-6, điểm 'D').
10. Cơ chế phân bổ số bổ sung về cơ bản đảm bảo khả năng tiên liệu (PI-7, điểm 'B+'). Hầu hết số bổ sung theo chiều ngang đều được phân bổ theo một hệ thống tương đối minh bạch và được quy định rõ ràng thông qua định mức phân bổ ngân sách. Bổ sung có mục tiêu theo sự vụ chỉ được thực hiện trong những trường hợp khẩn cấp. Thông tin về dự toán bổ sung thường được công bố sau khi được Quốc hội phê duyệt, đảm bảo đủ thời gian cho các địa phương lập kế hoạch ngân sách của họ.
11. Thông tin về đầu ra và kết quả của hoạt động cung cấp dịch vụ (PI-8, điểm 'D') còn tản mạn và sơ sài, vì vậy khó có thể đem lại bức tranh rõ ràng, đầy đủ và nhất quán về nguồn lực phân bổ cho các bộ ngành để cung cấp hàng hóa và dịch vụ, đồng thời để theo dõi tình hình thực hiện các chỉ tiêu và kết quả. Kế hoạch hoạt động chưa thể hiện các chỉ số về đầu ra và kết quả thực hiện nhiệm vụ, trong khi đó báo cáo về kết quả và đầu ra cũng chưa được lập. Thông tin về đầu ra và kết quả thực hiện nhiệm vụ ở cấp độ đầu ra cần được thu thập nhiều hơn nữa nhằm tăng cường hoạch định chính sách dựa trên bằng chứng và để đảm bảo trách nhiệm giải trình hợp lý về kết quả sử dụng kinh phí thông qua cung cấp các dịch vụ công.
12. Công chúng có thể tiếp cận những thông tin tài khóa cơ bản (PI-9). Việc công khai NSNN của Việt Nam đã có những bước tiến đáng kể, được quy định tại Luật NSNN (năm 2015) và các văn bản hướng dẫn. Việt Nam đã thực hiện công khai dự thảo dự toán NSNN Chính phủ trình Quốc hội, dự toán NSNN được Quốc hội quyết định, tình hình thực hiện NSNN trong năm (quý, 6 tháng, 9 tháng, năm) và quyết toán NSNN. Điểm số về chỉ số ngân sách mở (OBI) của Việt Nam cũng được cải thiện qua các năm và đạt mức 44/100 vào năm 2021, xếp hạng thứ 68/120 quốc gia. Tuy nhiên, thời gian công bố báo cáo vẫn cần phải được rút ngắn hơn, đặc biệt báo cáo quyết toán NSNN cần được gửi KTNN và công bố trong vòng 12 tháng sau khi kết thúc năm tài khóa. Vì vậy điểm số cho nội dung này đạt ở mức thấp (D).

III. Quản lý tài sản có và tài sản nợ

13. Đánh giá khía cạnh này gồm có các chỉ số từ PI-10 đến PI-13, bao gồm: (i) đo lường mức độ báo cáo về rủi ro tài khóa đối với chính quyền trung ương; (ii) tìm hiểu về việc chính quyền trung ương thẩm định kinh tế, lựa chọn, dự toán kinh phí và theo dõi dự án ĐTC; (iii) quản lý và theo dõi tài sản của chính quyền và minh bạch về xử lý tài sản; (iv) đánh giá về quản lý nợ và bảo lãnh trong nước và nước ngoài. Kết quả đánh giá thể hiện ở bảng 3.

Bảng 3: Tóm tắt điểm số của các chỉ số quản lý tài sản có và tài sản nợ

Chỉ số/Nội dung đánh giá	Điểm số	Giải thích tóm tắt về điểm số
PI-10 Báo cáo về rủi ro tài khóa	D+	Phương pháp tổng hợp điểm M2
10.1 Theo dõi các DNNN	C	Chỉ có khoảng một nửa số DNNN công khai báo cáo tài chính trên trang điện tử của các doanh nghiệp. Khung pháp lý yêu cầu các DNNN nộp báo cáo tài chính lên cơ quan đại diện sở hữu, Bộ KH&ĐT trước ngày 31/05 của năm sau. Bộ Tài chính định kỳ thu thập dữ liệu tài chính của các DNNN thông qua hệ thống thông tin quản lý và tổng hợp thành Báo cáo giám sát tài chính hàng năm. Báo cáo giám sát tài chính được trình lên Quốc hội trong vòng chín tháng kể từ khi kết thúc năm tài chính và được công khai trên Cổng thông tin điện tử của Bộ Tài chính.
10.2 Theo dõi chính quyền địa phương	D	Luật NSNN năm 2015 yêu cầu báo cáo quyết toán tài chính của các địa phương phải trình lên Bộ Tài chính trước tháng 10 hàng năm. Tuy nhiên, chỉ có một nửa số địa phương nộp báo cáo ngân sách trước tháng 10. Báo cáo quyết toán được công bố hàng năm trong vòng 12 tháng sau khi kết thúc năm tài chính. Hiện nay, tại các văn bản hướng dẫn thi hành Luật NSNN, trung ương chưa có quy định cụ thể về bộ chỉ tiêu báo cáo về rủi ro tài khóa đối với chính quyền địa phương nên Báo cáo quyết toán ngân sách địa phương chỉ có dữ liệu về thu, chi và nợ trực tiếp của địa phương, không có thông tin về rủi ro tài khóa.
10.3 Nghĩa vụ dự phòng và những rủi ro tài khóa khác	D	KHTC-NSNN 03 năm giai đoạn 2020-2022 có một phần báo cáo về rủi ro nhưng thông tin rất hạn chế và chỉ là thông tin định tính. Chính phủ hiện chưa lập báo cáo về rủi ro tài khóa trong giai đoạn đánh giá.
PI-11 Quản lý đầu tư công	D+	Phương pháp tổng hợp điểm M2
11.1 Phân tích kinh tế cho các đề xuất dự án đầu tư	C	Phân tích kinh tế cho các dự án quan trọng của quốc gia được các cấp có thẩm quyền thực hiện theo quy định tại Luật Đầu tư công và các văn bản hướng dẫn. Tuy nhiên, hiện chưa có hướng dẫn về phương pháp luận thẩm định chuẩn để đánh giá hiệu quả kinh tế xã hội đối với các dự án đầu tư đó. Nội dung phân tích được trình lên Quốc hội phê duyệt nhưng kết quả phân tích kinh tế chưa được công bố công khai.
11.2 Lựa chọn dự án đầu tư	C	Trước khi được đưa vào dự toán ngân sách hàng năm, các dự án cần được phê duyệt đưa vào KHĐTCTH. Ngoài ra, Bộ KH&ĐT sẽ phân bổ ngân sách hàng năm cho các dự án. Hiện có các tiêu chí rõ ràng nhằm xác định ưu tiên phân bổ ngân sách cho các dự án đầu tư.

Chỉ số/Nội dung đánh giá	Điểm số	Giải thích tóm tắt về điểm số
11.3 Dự toán kinh phí dự án đầu tư	D	Mặc dù nghiên cứu tiền khả thi của dự án đầu tư đã dự toán kinh phí cho toàn bộ vòng đời của dự án, nhưng phân bổ ngân sách cho chi đầu tư và chi thường xuyên được thực hiện tách biệt và thiếu sự kết nối giữa kinh phí đầu tư với kinh phí vận hành và duy tu bảo dưỡng.
11.4 Theo dõi dự án đầu tư	C	Các dự án đầu tư lớn được cơ quan triển khai theo dõi và thông tin được nộp lên Bộ KH&ĐT để theo dõi. Bộ KH&ĐT tổng hợp tiến độ của tất cả các dự án đầu tư trong một báo cáo trình Thủ tướng Chính phủ. Báo cáo này có công khai nhưng không đưa ra thông tin chi tiết về tiến độ triển khai và tiến độ tài chính theo từng dự án quan trọng của quốc gia.
PI-12 Quản lý công sản	C+	Phương pháp tổng hợp điểm M2
12.1 Theo dõi tài sản tài chính	C	Toàn bộ tài sản tài chính được báo cáo trên báo cáo tài chính nhà nước. Tuy nhiên, báo cáo tài chính nhà nước chưa được công bố công khai.
12.2 Theo dõi tài sản phi tài chính	C	Chính phủ có hệ thống phần mềm đăng ký tài sản công tại Bộ Tài chính, hiện đang quản lý 03/06 loại tài sản: (1) CSDL về tài sản công tại các cơ quan, tổ chức và đơn vị; (2) CSDL về tài sản hạ tầng; (3) CSDL về tài sản xác lập sở hữu của Nhà nước. CSDL quốc gia về các loại tài sản công khác như đất đai, tài nguyên do các bộ quản lý chuyên ngành quản lý. Trước năm 2018, Bộ Tài chính tổng hợp báo cáo về công sản trình Quốc hội. Từ năm 2019, thông tin về công sản được đưa vào báo cáo tài chính nhà nước, chưa được công bố công khai. Tài sản phi tài chính cũng được báo cáo trên báo cáo tài chính nhà nước.
12.3 Minh bạch về xử lý tài sản	B	Việc điều chuyển và xử lý tài sản tuân thủ các thủ tục quy định trong Luật Quản lý, sử dụng tài sản công và các Nghị định hướng dẫn. Nếu có thay đổi về tài sản, cơ quan quản lý phải báo cáo trong vòng 30 ngày lên cơ quan có thẩm quyền cấp trên. Thu/chí liên quan đến điều chuyển/chuyển nhượng và xử lý/thanh lý tài sản được báo cáo trong báo cáo quyết toán ngân sách.
PI-13. Quản lý nợ	C+	Phương pháp tổng hợp điểm M2
13.1 Ghi chép và báo cáo về nợ và bảo lãnh	C	Nợ công bao gồm nợ trực tiếp của Chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh và nợ của chính quyền địa phương. Nợ ngoài nước được ghi chép thông qua hệ thống quản lý nợ và phân tích tài chính (DMFAS). Báo cáo nợ công hàng tháng được trình lên Chính phủ. Bản tin nợ được cập nhật sáu tháng một lần và được công bố công khai trên Cổng thông tin điện tử của Bộ Tài chính. Đối chiếu vẫn có độ trễ.
13.2 Phê duyệt nợ và bảo lãnh	A	Bộ Tài chính lập chương trình quản lý nợ cho 05 năm và 03 năm, được cập nhật hàng năm. Hàng năm, Bộ Tài chính cũng lập kế hoạch vay và trả nợ hàng năm, trong đó có chi tiết về phát hành nợ mới và bảo lãnh trong năm. Kế hoạch 05 năm được Quốc hội phê duyệt. Kế hoạch 03 năm và hằng năm được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.
13.3 Chiến lược quản lý nợ	D	Kế hoạch quản lý nợ 05 năm do Bộ Tài chính lập. Kế hoạch 05 năm vạch ra các mục tiêu và chỉ tiêu an toàn nợ. Kế hoạch 05 năm và các chương trình quản lý nợ công 03 năm (Chiến lược quản lý nợ trung hạn) cũng liệt kê các yếu tố chi phí - rủi ro và cơ cấu các công cụ nợ khác nhau. Tuy nhiên, kế hoạch này chưa được công bố công khai.

14. Về tổng thể, các cơ chế theo dõi rủi ro tài khóa còn yếu (PI-10, điểm 'D+'). DNNN nộp báo cáo tài chính cho cơ quan đại diện sở hữu, Bộ Tài chính và Bộ KH&ĐT trước ngày 31 tháng 05 của năm tiếp theo. Nhưng chỉ dưới 50% DNNN công bố báo cáo tài chính trên các trang điện tử của họ. Toàn bộ DNNN đều được yêu cầu nộp dữ liệu tài chính lên Bộ Tài chính thông qua hệ thống thông tin quản lý dựa trên nền tảng web để phục vụ theo dõi và giám sát nhưng mức độ tuân thủ còn yếu. Các tỉnh thành nộp báo cáo quyết toán được kiểm toán cho Bộ Tài chính thường bị chậm. Báo cáo về rủi ro tài khóa hiện chưa có.
15. Các hệ thống quản lý và cơ chế kiểm soát ĐTC (PI-11) và công sản (PI-12) cần được cải thiện hơn nữa. Hiện chưa có hướng dẫn theo phương pháp luận chuẩn về thẩm định đối với những dự án quan trọng quốc gia và thông tin phân tích chưa được công bố công khai. KHĐTCTH mới chỉ thể hiện tổng kinh phí của các dự án đầu tư, nhưng chưa dự báo kinh phí đầu tư từng năm và chưa dự báo được kinh phí vận hành và duy tu bảo dưỡng tài sản trong tương lai. Các dự án được lựa chọn đưa vào KHĐTCTH dựa trên báo cáo nghiên cứu tiền khả thi/báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư. Mặc dù báo cáo nghiên cứu tiền khả thi của các dự án lớn được thực hiện chín chu hơn báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư của các dự án nhỏ chất lượng còn thấp. Hiện chưa có tiêu chí rõ ràng để lựa chọn dự án đưa vào dự toán ngân sách hàng năm. Các dự án đầu tư lớn được cơ quan thực hiện theo dõi và gửi thông tin lên Bộ KH&ĐT để theo dõi. Nhưng độ chính xác và minh bạch của các báo cáo dự án đầu tư vẫn cần được cải thiện. Khung pháp lý về xử lý tài sản cố định được tuân thủ trên thực tế, các hệ thống đăng ký tài sản đã được xây dựng cho cả tài sản tài chính và tài sản phi tài chính, nhưng thông tin chưa được công khai. Hệ thống đăng ký tài sản đã tồn tại nhưng chỉ nắm bắt thông tin cho ba loại tài sản. Những tài sản công khác được quản lý và theo dõi ở các cơ quan khác nhau, dẫn đến chưa có khả năng có được CSDL tổng hợp để quản lý tài sản công. Tài sản được ghi chép theo giá trị sổ sách sau khi đã trừ hao mòn, nên chưa phản ánh đúng giá trị thị trường của tài sản.
16. Nợ công được Bộ Tài chính ghi chép và theo dõi, với dữ liệu được báo cáo lên Chính phủ hàng tháng và lên Quốc hội hàng năm (PI-13). Tuy nhiên, đối chiếu vẫn có độ trễ. Nợ công ở Việt Nam bao gồm nợ của Chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh và nợ của chính quyền địa phương, nhưng không bao gồm toàn bộ nợ của các DNNN. Chiến lược quản lý nợ 05 năm được Bộ Tài chính xây dựng nhưng chưa được công bố công khai.

IV. Lập ngân sách và chiến lược tài khóa dựa trên chính sách

17. Các chỉ số từ PI-14 đến PI-18 được sử dụng để đánh giá khía cạnh lập ngân sách và chiến lược tài khóa dựa trên chính sách, bao gồm: (i) Dự báo tài khóa và kinh tế vĩ mô; (ii) Chiến lược tài khóa; (iii) Tầm nhìn trung hạn trong lập ngân sách chi tiêu; (iv) Quy trình lập ngân sách; (v) Cơ quan lập pháp giám sát ngân sách. Tóm tắt kết quả đánh giá thể hiện ở bảng 4.

Bảng 4: Tóm tắt điểm số của các chỉ số lập ngân sách và chiến lược tài khóa dựa trên chính sách

Chỉ số/Nội dung đánh giá	Điểm số	Giải thích tóm tắt về điểm số
PI-14 Dự báo tài khóa và kinh tế vĩ mô	C+	Phương pháp tổng hợp điểm M2
14.1 Dự báo kinh tế vĩ mô	D	Dự báo kinh tế vĩ mô trung hạn được lập và đưa vào lập KHTC-NSNN 03 năm. Tài liệu này được trình lên Ủy ban Kinh tế của Quốc hội để thẩm tra trước khi chính thức trình lên Quốc hội. Dự báo chỉ đề cập đến dự báo tốc độ tăng trưởng GDP và tỉ lệ lạm phát (chỉ số giảm phát GDP), không có dự báo về tỉ giá và lãi suất. Những giả định lớn đứng sau kết quả dự báo đã được xác định và nêu rõ trong tài liệu trình Quốc hội.

Chỉ số/Nội dung đánh giá	Điểm số	Giải thích tóm tắt về điểm số
14.2 Dự báo tài khóa	B	Dự báo tài khóa được lập cho 03 năm, bao gồm số thu (theo các nội dung thu) tổng chi tiêu và cân đối ngân sách, được phản ánh trong KHTC-NSNN 03 năm. Những thay đổi lớn về giả định và những điều chỉnh tương ứng trong dự báo tài khóa cũng đã được nêu trong báo cáo trình Quốc hội, nhưng chưa có so sánh và giải thích rõ những khác biệt trong kết quả dự báo giữa KHTC-NSNN 2019-2021 và KHTC-NSNN 2018-2020.
14.3 Phân tích độ nhạy tài khóa vĩ mô	B	Dự báo tài khóa vĩ mô (phục vụ dự báo thu ngân sách) do Tổng cục Thuế, phối hợp với Tổng cục Hải quan, lập cho 03 năm theo các kịch bản cao, thấp, trung bình (kịch bản cơ sở) tương ứng với sự thay đổi các giả định kinh tế vĩ mô. Dự báo được điều chỉnh nếu phát sinh những thay đổi lớn trong những giả định chính. Tổng cục Thuế lập báo cáo trong đó đưa ra đánh giá định tính về tác động của những thay đổi lớn về giả định kinh tế vĩ mô theo các kịch bản. Báo cáo được nộp lên (Bộ Tài chính) để sử dụng trong nội bộ. Phân tích độ nhạy theo nghĩa đo lường phần thay đổi số thu tài khóa khi các giả định kinh tế vĩ mô thay đổi 1% chưa được lập, nhưng đã xây dựng được các kịch bản tài khóa theo biến động biến số vĩ mô.
PI-15 Chiến lược tài khóa	A	Phương pháp tổng hợp điểm M2
15.1 Tác động tài khóa của các đề xuất chính sách	A	Toàn bộ những đề xuất chính sách mới phải thực hiện đánh giá tác động văn bản quy phạm pháp luật, bao gồm phân tích tác động tài khóa theo yêu cầu của luật. Báo cáo về tác động tài khóa tổng hợp của toàn bộ các đề xuất chính sách được lập cho năm ngân sách và hai năm tiếp theo, với các mức độ chi tiết khác nhau, và được trình lên Quốc hội. Đánh giá cũng đã tuân thủ quy định này của pháp luật trong giai đoạn phân tích chính sách.
15.2 Ban hành chiến lược tài khóa	A	KHTC 05 năm đóng vai trò là chiến lược tài khóa, trong đó các chỉ tiêu tài khóa định lượng theo thời gian và các mục tiêu định tính được xác định cho giai đoạn 05 năm. Các mục tiêu và chỉ tiêu đó được cụ thể hóa thành các chỉ tiêu trong KHTC-NSNN 03 năm. Tuy nhiên, cả KHTC 05 năm và KHTC-NSNN 03 năm đều chưa trình bày thay đổi về tài sản tài chính và tài sản nợ. Những văn bản chiến lược đó được Chính phủ thông qua và được trình lên Quốc hội. Nhưng Quốc hội chỉ phê duyệt KHTC 05 năm, còn KHTC-NSNN 03 được dùng làm tài liệu tham khảo để quyết định dự toán ngân sách năm. KHTC-NSNN 03 năm được công khai từ năm 2017 cho giai đoạn 2018-2020 cho đến nay.
15.3 Báo cáo về kết quả tài khóa	B	Báo cáo giữa kỳ và cuối kỳ về tiến độ triển khai KHTC 05 năm có được lập. Báo cáo đánh giá hàng năm kết quả thực hiện KHTC-NSNN trước đó được đưa vào chương một của kỳ KHTC-NSNN tiếp theo. Báo cáo có thuyết minh ngắn gọn về chênh lệch giữa kế hoạch và thực hiện đồng thời đề xuất các biện pháp khắc phục. Toàn bộ những báo cáo đó được trình lên Quốc hội nhưng chưa được công bố công khai.
PI-16 Tầm nhìn trung hạn trong lập ngân sách chi tiêu	D	Phương pháp tổng hợp điểm M2

Chỉ số/Nội dung đánh giá	Điểm số	Giải thích tóm tắt về điểm số
16.1 Dự toán chi tiêu trung hạn	D	Dự toán chi tiêu trung hạn được phản ánh trong KHTC-NSNN 03 năm, chỉ được phân bổ theo nội dung kinh tế ở cấp độ tổng hợp trong thống kê tài chính Chính phủ (chi đầu tư, chi thường xuyên, trả nợ lãi,...), không phân bổ theo đơn vị hành chính. Trong dự toán chi tiêu trung hạn của các bộ ngành (KHTC-NSNN 03 năm của bộ ngành), chi thường xuyên được phân bổ theo 13 lĩnh vực và chương trình. Chi đầu tư được chi tiết theo chương trình và dự án cho cả giai đoạn 05 năm trong KHĐTCTH và từng bước được đưa vào KHĐTC hàng năm tùy theo khả năng đảm bảo về vốn. Vì vậy, dự toán chi đầu tư trung hạn chưa được lồng ghép vào KHTC-NSNN 03 năm của các bộ ngành.
16.2 Mức trần chi tiêu trung hạn	D	Mức trần ngân sách chi thường xuyên được xác định cho năm ngân sách và hai năm tiếp theo. Chính phủ không phê duyệt mức trần ngân sách thường xuyên.
16.3 Sự gắn kết giữa các kế hoạch chiến lược và ngân sách trung hạn	D	Các bộ ngành có nghĩa vụ lập kế hoạch chiến lược trung hạn ngành, được gọi là kế hoạch phát triển ngành 05 năm. Kế hoạch chiến lược đó không có dự toán kinh phí (không kể kế hoạch ĐTC có thông tin về dự toán kinh phí, gọi là KHĐTCTH). Do đó chưa đủ bằng chứng để khẳng định có sự gắn kết giữa kế hoạch phát triển ngành và ngân sách trung hạn.
16.4 Mức độ nhất quán của dự toán ngân sách với dự toán trung hạn năm trước đó	D	Dự toán trung hạn của cùng năm trong hai kỳ kế hoạch ngân sách trung hạn liên kế chưa được đối chiếu với nhau. Vì vậy, chênh lệch nếu có không được thể hiện và thuyết minh, kể cả khi có thay đổi lớn trong tổng mức.
PI-17 Quy trình lập ngân sách	C+	Phương pháp tổng hợp điểm M2
17.1 Lịch biểu ngân sách	C	Đã có lịch biểu ngân sách năm, các bộ ngành có dưới 4 tuần để lập dự toán ngân sách, nhưng chỉ có một vài bộ ngành trình dự toán đúng theo lịch biểu trong năm 2019.
17.2 Hướng dẫn lập dự toán ngân sách	D	Thông tư hướng dẫn lập ngân sách đã hướng dẫn về toàn bộ thu và chi tiêu theo tổng mức. Chỉ có thông tư của Bộ Tài chính đưa ra trần ngân sách thường xuyên cho từng bộ. Thông tư của Bộ KH&ĐT chỉ hướng dẫn về các nguyên tắc lập dự toán, và các nội dung chính trong dự toán ngân sách chi đầu tư hàng năm.
17.3 Trình dự toán ngân sách lên cơ quan lập pháp	A	Dự toán ngân sách năm được trình trong khung thời gian trên 2 tháng trước khi bắt đầu năm tài khóa trong 3 năm qua.
PI-18 Cơ quan lập pháp giám sát ngân sách	B+	Phương pháp tổng hợp điểm M1
18.1 Phạm vi thẩm tra ngân sách	A	Phạm vi Quốc hội thẩm tra ngân sách bao gồm các chính sách tài khóa, dự báo trung hạn và chi tiết về thu chi.
18.2 Thủ tục thẩm tra ngân sách của cơ quan lập pháp	B	Các thủ tục thẩm tra ngân sách của Quốc hội được quy định tại Nghị quyết số 343/2017/UBTVQH14 và được tuân thủ chặt chẽ, nhưng không bao gồm tham vấn với công chúng.
18.3 Thời điểm phê duyệt ngân sách	A	Luôn trước khi bắt đầu năm tài khóa mới.
18.4 Các quy tắc cho phép cơ quan hành pháp điều chỉnh ngân sách	A	Các quy tắc cho phép cơ quan hành pháp điều chỉnh ngân sách được quy định trong Luật và được tuân thủ.

18. Khung tài khóa được thực hiện 5 năm một lần nhưng chưa gắn kết với KHTC-NSNN 03 năm (PI-14 đến PI-16). KHTC 05 năm đặt ra tầm nhìn trung hạn cho các mục tiêu định tính và chỉ tiêu tài khóa định lượng theo thời gian cho giai đoạn 05 năm, và kế hoạch này đã được công bố. Có xây dựng Báo cáo giữa kỳ và cuối kỳ về tiến độ triển khai KHTC 05 năm, nhưng các báo cáo này chưa được công bố công khai. Chi đầu tư trong KHĐTCTH 05 năm chưa được lồng ghép vào KHTC-NSNN 03 năm. Chưa xác định được mức trần chi đầu tư cho từng năm trong trung hạn. Ngân sách trung hạn và các kế hoạch phát triển kinh tế xã hội chưa có sự gắn kết với nhau. Dự toán thu và chi tiêu trung hạn vẫn được lập theo cách tăng dần và “có đến đâu chi đến đó” trong khi dự toán hàng năm chưa nhất quán với dự toán của năm trước đó.
19. Lịch biểu ngân sách năm đã được xác định rõ ràng. Tuy nhiên, trên thực tế thời điểm thực hiện các bước trong chu trình ngân sách thường bị trễ hơn so với quy trình được xác lập (PI-17). Mức trần chi thường xuyên theo bộ ngành đã được ban hành. Dự toán ngân sách năm được trình lên Quốc hội trên 02 tháng trước khi bắt đầu năm tài khóa tiếp theo.
20. Phạm vi và mức độ phù hợp của công tác giám sát từ Quốc hội đối với lập dự toán ngân sách đã được cải thiện (PI-18). Quốc hội có đủ thời gian để thẩm tra toàn bộ các văn bản trình trong dự toán ngân sách, bao gồm chính sách tài khóa, dự báo trung hạn, và dự toán thu chi chi tiết. Các thủ tục thẩm tra ngân sách của Quốc hội được ban hành chi tiết, nhưng chưa có khâu tham vấn với công chúng. Dự toán ngân sách luôn được phê duyệt kịp thời. Các quy tắc chặt chẽ về điều chỉnh ngân sách đã và đang được áp dụng.

V. Khả năng tiên liệu và kiểm soát tình hình thực hiện ngân sách

21. Các chỉ số hoạt động từ PI-19 đến PI-26 đánh giá các khía cạnh về tổ chức thực hiện ngân sách, trong đó: (i) hoạt động của hệ thống quản lý thu; (ii) quản lý tiền mặt và nợ; (iii) hệ thống quản lý tiền lương; (iv) mua sắm công; (v) cơ chế kiểm soát nội bộ chi ngoài lương; (vi) kiểm toán nội bộ. Tóm tắt kết quả đánh giá thể hiện ở Bảng 5.

Bảng 5: Tóm tắt điểm số của các chỉ số khả năng tiên liệu và kiểm soát tình hình thực hiện ngân sách

Chỉ số/Nội dung đánh giá	Điểm số	Giải thích tóm tắt về điểm số
PI-19 Quản lý thu	B	Phương pháp tổng hợp điểm M2
19.1 Quyền và nghĩa vụ trong các biện pháp thuế	B	Quyền và nghĩa vụ của người nộp thuế được quy định trong Luật Quản lý thuế, Luật Khiếu nại và các văn bản hướng dẫn thi hành. Thông tin về quyền và nghĩa vụ của người nộp thuế bao gồm cả quy trình và thủ tục khiếu nại thuế được công bố đầy đủ và toàn diện theo các hình thức khác nhau (trên trang điện tử, ấn phẩm và phương tiện thông tin đại chúng). Tại cơ quan thuế các cấp có bộ phận chuyên trách về giải quyết khiếu nại. Tuy nhiên, thông tin trực tuyến (tiếng Anh) để tự hỗ trợ không phải lúc nào cũng cập nhật và thuận tiện để người nộp thuế có được thông tin họ cần.

Chỉ số/Nội dung đánh giá	Điểm số	Giải thích tóm tắt về điểm số
19.2 Quản lý rủi ro thu	D	Luật Quản lý thuế năm 2013 có một số quy định về áp dụng quản lý rủi ro trong quản lý thuế. Cách tiếp cận đã từng bước tiến tới quản lý rủi ro toàn diện và có hệ thống được áp dụng trong hoạt động của cơ quan thuế và hải quan. Quản lý rủi ro tại cơ quan thuế được thực hiện qua phần mềm phân tích thông tin rủi ro người nộp thuế (TPR). Tuy nhiên, việc áp dụng quản lý rủi ro chỉ được triển khai cho một số chức năng nghiệp vụ như lập kế hoạch thanh tra, kiểm tra người nộp thuế là tổ chức, doanh nghiệp (đối với các sắc thuế như TNDN, GTGT, TTĐB, ...), thí điểm áp dụng quản lý rủi ro trong phân loại hồ sơ hoàn thuế GTGT, quản lý hóa đơn chứng từ vì đã có các tiêu chí đánh giá rủi ro được xác định. Bộ tiêu chí đánh giá rủi ro còn cứng nhắc, nên khó có thể lựa chọn tiêu chí được điều chỉnh theo mục tiêu đánh giá³. Chỉ có một vài mục thu áp dụng cách tiếp cận phần nào có cấu trúc và tính hệ thống để đánh giá và ưu tiên về các mục thu nhất định (17% thuế GTGT và 5% thuế hải quan). Năm 2019 Luật Quản lý thuế được ban hành đã bổ sung một điều khoản riêng (Điều 9) quy định về quản lý rủi ro trong quản lý thuế.
19.3 Thanh kiểm tra và điều tra về thu	B	Tại Tổng cục Thuế, chức năng thanh tra do Vụ Thanh tra – Kiểm tra Thuế và Vụ Quản lý thuế Doanh nghiệp lớn thực hiện⁴. Kế hoạch thanh tra được lập từ trước theo các tiêu chí đánh giá rủi ro rõ ràng do Bộ Tài chính ban hành⁵. Năm 2019, toàn bộ các hoạt động thanh tra và kiểm tra theo kế hoạch của ngành thuế được thực hiện đầy đủ, đạt 109,72% chỉ tiêu năm 2019. Thanh tra và kiểm tra tại doanh nghiệp được thực hiện cho 19,5% tổng các doanh nghiệp có đăng ký thành lập doanh nghiệp⁶. Kiểm tra tại cơ quan thuế được thực hiện bằng phần mềm cho 100% hồ sơ thuế GTGT⁷. Cơ quan thuế không có chức năng điều tra và khởi tố các vụ việc về thuế. Những phát hiện sau kiểm tra và biện pháp khắc phục được công khai ra công chúng. Cơ quan thuế các cấp thực hiện thanh tra và kiểm tra gian lận, trong đó chức năng thanh tra được thực hiện tại cấp Tổng cục, Cục Thuế và một số Chi cục Thuế lớn. Công tác này được quản lý và báo cáo theo kế hoạch tăng cường tuân thủ được xây dựng thành văn bản. Các đơn vị đã hoàn thành toàn bộ các cuộc thanh, kiểm tra theo kế hoạch.
19.4 Theo dõi nợ đọng thu	A	Tổng nợ đọng vào cuối năm 2019 là dưới 10% tổng thu trong năm, và dư nợ trên 12 tháng chiếm dưới 25% tổng dư nợ phải thu trong năm đó.

- 3 Năm 2021, Tổng cục Thuế đã ban hành các tiêu chí đánh giá rủi ro mới theo Quyết định số 1158/QĐ-TCT ngày 03/8/2021 thay thế bộ các tiêu chí do Bộ Tài chính ban hành. Theo đó, Bộ chỉ số gồm 12 chỉ số tiêu chí bắt buộc và 33 chỉ số tiêu chí gợi ý, tham khảo để các Cơ quan thuế lựa chọn phù hợp với thực tế địa bàn theo từng thời kỳ.
- 4 Từ năm 2021, Tại Tổng cục Thuế, chức năng thanh tra, kiểm tra thuế do Cục Thanh tra – Kiểm tra Thuế, Cục Thuế doanh nghiệp lớn và Vụ Quản lý thuế doanh nghiệp nhỏ và vừa và hộ kinh doanh, cá nhân thực hiện.
- 5 Năm 2021, Tổng cục Thuế đã ban hành các tiêu chí đánh giá rủi ro mới theo Quyết định số 1158/QĐ-TCT ngày 03/8/2021 thay thế bộ các tiêu chí do Bộ Tài chính ban hành.
- 6 Từ năm 2022, nhiệm vụ kế hoạch thanh tra, kiểm tra thuế được xây dựng dựa trên cơ sở đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ, kế hoạch thanh tra, kiểm tra thuế của 3 năm trước liền kề.
- 7 Năm 2022, Tổng cục Thuế đã ban hành Bộ chỉ số tiêu chí lựa chọn hồ sơ khai thuế GTGT, thuế TNDN, thuế TTĐB có dấu hiệu rủi ro để kiểm tra tại trụ sở cơ quan thuế. Theo đó, việc kiểm tra tại cơ quan thuế được thực hiện bằng phần mềm cho 100% hồ sơ thuế GTGT, TNDN, TTĐB.

Chỉ số/Nội dung đánh giá	Điểm số	Giải thích tóm tắt về điểm số
PI-20 Kế toán thu	C+	Phương pháp tổng hợp điểm M1
20.1 Thông tin về số thực thu	C	Báo cáo thu NSTU được lập hàng tháng và được chi tiết theo các nội dung thu. Tuy nhiên, số thu ngoài ngân sách (chẳng hạn của BHXH) chưa được tổng hợp hàng tháng. Số này được đưa vào báo cáo tài chính Nhà nước. Tổng thu ngoài ngân sách bao gồm thu của BHXH và tỷ lệ so với tổng thu của chính quyền trung ương trong năm 2019 là 64%.
20.2 Chuyển số thu nhận được	A	Toàn bộ thu ngân sách được nộp trực tiếp vào các tài khoản của KBNN hàng ngày.
20.3 Đối chiếu tài khoản thu	A	Cơ quan Thuế và cơ quan Hải quan đối chiếu đầy đủ hàng tháng số liệu thực thu chuyển vào KBNN.
PI-21 Khả năng tiên liệu về phân bổ nguồn lực trong năm	A	Phương pháp tổng hợp điểm M2
21.1 Hợp nhất số dư tồn ngân	A	Toàn bộ số dư ngân quỹ được tập trung hàng ngày về tài khoản thanh toán tổng hợp của KBNN tại NHNN.
21.2 Dự báo và theo dõi ngân quỹ	B	Hàng năm, KBNN xây dựng và trình Bộ Tài chính phương án điều hành ngân quỹ nhà nước năm, trước ngày 20 tháng 12 năm trước; Bộ Tài chính phê duyệt trước ngày 01 tháng 01 của năm sau. Hàng quý, trước ngày 20 tháng cuối quý, KBNN xây dựng và trình Bộ Tài chính phương án điều hành ngân quỹ nhà nước quý sau. Bộ Tài chính phê duyệt trước ngày 01 tháng đầu tiên của quý sau. Từ tháng 5/2020, KBNN triển khai dự báo luồng tiền theo tháng. Tuy vậy, kế hoạch điều hành ngân quỹ hiện nay chủ yếu dựa trên các 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.
21.3 Thông tin về mức trần cam kết chi	A	Các đơn vị chi tiêu được giao dự toán phê duyệt trước ngày 31/12 của năm trước đó. Các đơn vị chi tiêu được lập kế hoạch chi tiết và cam kết sử dụng ngân quỹ phù hợp với kế hoạch dự toán được giao.
21.4 Mức độ điều chỉnh ngân sách trong năm	A	Điều chỉnh lớn đối với ngân sách trong năm phải được Chính phủ đề xuất và trình lên Quốc hội phê duyệt. Trong các trường hợp khẩn cấp liên quan đến an ninh, quốc phòng buộc phải điều chỉnh và khi số thu thấp hơn chỉ tiêu của Quốc hội, UBND tỉnh có thể quyết định cho phép điều chỉnh và báo cáo lên Quốc hội trong phiên họp gần nhất. Trong năm 2019, không có điều chỉnh nào đối với ngân sách phân bổ đòi hỏi quyết định của Quốc hội.
PI-22 Nợ đọng chi	C+	Phương pháp tổng hợp điểm M1
22.1 Dư nợ đọng chi	A	Hiện không có nợ đọng thanh toán được ghi nhận tại các cơ quan KBNN. Nợ đọng chi đầu tư được tích lũy ở mức cao trước năm 2014. Các đơn vị chi tiêu được yêu cầu thanh toán hết nợ đọng chi vào cuối năm 2020. Dư nợ đọng chi ở mức dưới 2% tổng chi tiêu trong ba năm vừa qua.
22.2 Theo dõi nợ đọng chi	C	KBNN không theo dõi hoặc báo cáo về nợ đọng thanh toán chi vì không có nợ đọng. Nợ đọng chi đầu tư được báo cáo hàng năm trên báo cáo theo dõi ĐTC. Tuy nhiên, số dư nợ đọng chi được báo cáo ở cấp độ tổng hợp, không có những thông tin chi tiết như về tuổi nợ.

Chỉ số/Nội dung đánh giá	Điểm số	Giải thích tóm tắt về điểm số
PI-23 Kiểm soát chi lương	C+	Phương pháp tổng hợp điểm M1
23.1 Tích hợp quản lý lương và hồ sơ nhân sự	B	Việc tích hợp dữ liệu về nhân sự, bảng lương và ngân sách được quản lý chặt chẽ ở các cấp quản lý khác nhau. Ở cấp vĩ mô, Thủ tướng Chính phủ quyết định biên chế công chức trong cả nước (không bao gồm biên chế của hệ thống chính trị), còn Bộ Nội vụ chịu trách nhiệm phân bổ biên chế cho các bộ ngành và địa phương khác nhau theo đúng phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ. Trên cơ sở số liệu biên chế do Bộ Nội vụ quản lý, Bộ Tài chính phân bổ ngân sách quản lý nhà nước khoán cho từng bộ ngành, trong đó tổng chi lương được cấp trên tổng số biên chế được giao của các đơn vị. Từng bộ ngành chịu trách nhiệm quản lý biên chế của mình (với điều kiện không vượt chỉ tiêu biên chế do Bộ Nội vụ phân bổ) bên cạnh bảng lương, với nội dung tài chính do Bộ Tài chính quản lý. Hồ sơ nhân sự và bảng lương được đối chiếu hàng tháng ở cấp đơn vị chi tiêu. Tuy nhiên, hiện chưa có kết nối điện tử giữa CSDL nhân sự và lương tại hầu hết các bộ ngành, nếu có thay đổi trên bảng lương (ví dụ, để phản ánh việc bổ nhiệm, nâng ngạch bậc, v.v...), thông tin được cán bộ quản lý bảng lương nhập liệu thủ công theo quyết định trên giấy về thay đổi trên hồ sơ nhân sự.
23.2 Quản lý thay đổi trên bảng lương	A	Trong nội bộ các cơ quan trung ương, bất kỳ thay đổi nào trên hồ sơ nhân sự đều được thông báo ngay lập tức cho bộ phận kế toán lương, để nhập liệu thông tin thay đổi vào hệ thống quản lý lương, và gửi thông tin cập nhật cho KBNN. Lương sau khi cập nhật được KBNN thanh toán trực tiếp vào tài khoản ngân hàng của đơn vị, sau đó chuyển về các tài khoản cá nhân. Toàn bộ quy trình cập nhật và thanh toán diễn ra trong một tháng. Điều chỉnh hồi tố hiếm khi phải thực hiện, do các thủ tục hiện hành thường được tuân thủ thay vì sửa lỗi. Khoản thanh toán hồi tố chậm trễ nhất thường là thanh toán tăng lương trước hạn cho người đạt thành tích xuất sắc. Vì các quy định hiện nay hạn chế chỉ tăng lương trước thời hạn cho không quá 10% tổng biên chế của đơn vị nên điều chỉnh hồi tố chỉ chiếm chưa đến 3% tổng chi lương.
23.3 Kiểm soát nội bộ về lương	A	Hồ sơ nhân sự được Vụ Tổ chức Cán bộ của các cơ quan trung ương quản lý chặt chẽ. Bộ phận quản lý tài chính chỉ có thể điều chỉnh lương và phụ cấp của các cá nhân nếu có quyết định chính thức và hợp lệ của các cấp có đủ thẩm quyền về quản lý nhân sự. Mọi thay đổi trong phần mềm kế toán tài chính của đơn vị đều để lại bút tích kiểm toán và đảm bảo sự trung thực của dữ liệu.
23.4 Kiểm toán lương	C	Trước năm 2020, hầu hết các cơ quan trung ương đều chưa thành lập bộ phận kiểm toán nội bộ, ngoại trừ sáu cơ quan là Bộ Tài chính, Bộ KH&ĐT, Bộ Quốc phòng, Bộ Công an, NHNN Việt Nam và BHXH Việt Nam. Việc giám sát các vấn đề nội bộ của cơ quan nhà nước là trách nhiệm của Thanh tra Nhân dân và Công đoàn, nhưng trên góc độ kiểm soát nhiều hơn là kiểm toán có hệ thống. Kể từ năm 2020, chức năng kiểm toán nội bộ cần được thành lập tại tất cả các cơ quan trung ương theo yêu cầu của Nghị định số 05/2019/NĐ-CP về kiểm toán nội bộ. Tuy nhiên đến nay mới chỉ có sáu cơ quan cấp trung ương có chức năng kiểm toán nội bộ riêng, trong đó kiểm toán lương được kết hợp với các nội dung kiểm toán chi tiêu khác. Kiểm toán được thực hiện hàng năm. Tại các cơ quan trung ương còn lại, chức năng giám sát vẫn được giao cho Thanh tra Nhân dân kết hợp với Công đoàn. Kiểm toán về lương do KTNN Việt Nam thực hiện một phần năm 2017 và lồng ghép trong nội dung kiểm toán chi thường xuyên trong các đoàn kiểm toán năm 2018 và 2019. Tuy nhiên, chỉ có 13 bộ được kiểm toán trong năm 2017, 16 bộ 2018 và 16 bộ 2019. Như vậy, chỉ có khoảng 50% số bộ và cơ quan trung ương được kiểm toán lương ít nhất một lần trong ba năm 2017-2019. Ví dụ, Bộ Nội vụ chưa được kiểm toán lần nào trong ba năm đó.

Chỉ số/Nội dung đánh giá	Điểm số	Giải thích tóm tắt về điểm số
PI-24 Đấu thầu mua sắm	B+	Phương pháp tổng hợp điểm M2
24.1 Theo dõi đấu thầu mua sắm	B	CSDL hoặc hồ sơ được duy trì cho tất cả các hợp đồng, bao gồm dữ liệu về các hạng mục đấu thầu, giá trị đấu thầu, bên được trao hợp đồng cả bằng phương thức điện tử và trên giấy. Kế hoạch đấu thầu được công khai trên trang điện tử của Cục Quản lý Đấu thầu ⁸ được cho là sát với các kế hoạch thực tế. Hệ thống đấu thầu điện tử của Chính phủ Việt Nam (VNEPS – hệ thống e-GP của Việt Nam) thu thập dữ liệu về đấu thầu dựa trên yêu cầu công bố thông tin đấu thầu đối với cả đấu thầu trên giấy và thông qua hệ thống đấu thầu điện tử của Chính phủ. Thông tin thu thập bao gồm các bản kế hoạch đấu thầu và quy trình đấu thầu bao gồm bên trúng thầu và giá trị hợp đồng. Hệ thống không thu thập thông tin về thực hiện hợp đồng sau khi trao hợp đồng và không tạo lập báo cáo về kết quả thực hiện hợp đồng.
24.2 Phương thức đấu thầu mua sắm	A	Tất cả các cơ quan đơn vị đều phải thực hiện phương thức mặc định là đấu thầu cạnh tranh rộng rãi theo quy định của Luật Đấu thầu. Tuy nhiên, phương thức chỉ định thầu (phương pháp không cạnh tranh) vẫn còn chiếm 8,7% tổng giá trị của tất cả các hợp đồng được trao của khu vực công trong năm 2019 theo báo cáo của Bộ KH&ĐT ⁹ . Phương thức chỉ định thầu thường được áp dụng để đáp ứng nhu cầu của các cơ quan có thẩm quyền ký kết hợp đồng, ở thời điểm trước khi được giao dự toán ngân sách. Thủ tục cạnh tranh rộng rãi là phương thức đấu thầu mặc định trong Luật và có các ngưỡng cho phép chỉ định thầu dưới 1 tỷ đồng đối với hợp đồng xây dựng và mua sắm hàng hóa và dưới 500 triệu đồng đối với các hợp đồng dịch vụ tư vấn. Chỉ định thầu được phép thực hiện đối với các trường hợp nêu tại Điều 22 Luật Đấu thầu và Điều 54 Nghị định số 63/2014/NĐ-CP. Thông tin về trao hợp đồng được công bố trên hệ thống VNEPS và trên Báo Đấu thầu.
24.3 Cơ hội tiếp cận thông tin đấu thầu mua sắm của công chúng	B	Thông tin khung pháp lý về đấu thầu, kế hoạch đấu thầu năm 2020, kết quả thực hiện hoạt động đấu thầu năm 2019, cũng như các cơ hội dự thầu và trao hợp đồng được công bố kịp thời trên trang điện tử của Cục Quản lý Đấu thầu. Thông tin đăng tải trên hệ thống VNEPS được quản lý tốt và cho phép công chúng được tiếp cận miễn phí thông tin về đấu thầu các hợp đồng mua sắm công. Tất cả các bên đăng ký/có quan tâm đều được truy cập thông tin theo định dạng kỹ thuật từ một nguồn duy nhất.
24.4 Quản lý khiếu nại trong đấu thầu mua sắm	B	Khiếu nại về đấu thầu có thể do Hội đồng giải quyết khiếu nại (HĐGQKN) cấp trung ương/bộ/địa phương xem xét. HĐGQKN được thành lập qua một Nghị định ¹⁰ , và hoạt động độc lập với quá trình đấu thầu, theo các thủ tục được quy định về xử lý khiếu nại và ban hành quyết định xử lý mang tính ràng buộc. Bên khiếu nại phải nộp phí khi nộp đơn thư khiếu nại.
PI-25 Kiểm soát nội bộ chi ngoài lương	A	Phương pháp tổng hợp điểm M2
25.1 Phân tách nhiệm vụ	B	Luật Kế toán năm 2015 và Nghị định hướng dẫn số 174/2016/NĐ-CP quy định về phân tách nhiệm vụ giữa người đứng đầu hoặc thủ trưởng đơn vị (cấp có thẩm quyền quyết định), kế toán trưởng (phụ trách sổ sách kế toán), và đối chiếu/kiểm toán. Quy định về việc phân tách nhiệm vụ này được tuân thủ trong suốt quá trình kiểm soát chi tiêu. Tuy nhiên, pháp luật chưa có quy định phân tách nhiệm vụ tương tự đối với chức năng quản lý tài sản (bao gồm cả đấu thầu).

8 Trang điện tử muasamcong.mpi.gov.vn

9 Báo cáo số 4276/BKHĐT-QLĐT, ngày 02/07/2020

10 Nghị định số 63/NĐ-CP, ngày 26/11/2014

Chỉ số/Nội dung đánh giá	Điểm số	Giải thích tóm tắt về điểm số
25.2 Hiệu quả kiểm soát cam kết chi	A	Kiểm soát chi được thực hiện theo hai hình thức: (i) kiểm soát chi theo dự toán đã được phê duyệt; và (ii) thực hiện thủ tục kiểm soát cam kết chi. Hình thức thứ nhất áp dụng cho tất cả các đơn vị chi tiêu. Các khoản thanh toán đều phải nằm trong dự toán đã được phê duyệt, và dự toán này phải được gửi sang KBNN để kiểm soát. Hình thức thứ hai chỉ áp dụng đối với khoản chi thường xuyên có giá trị trên 200 triệu đồng hay một khoản chi đầu tư có giá trị trên 1 tỉ đồng. Trong những trường hợp này, đơn vị phải thực hiện thủ tục cam kết chi và được KBNN kiểm soát chặt.
25.3 Tuân thủ các quy tắc và thủ tục thanh toán	A	Nghị định 11/2020/NĐ-CP và Thông tư 62/2020/TT-BTC của Bộ Tài chính đưa ra các quy định và thủ tục rõ ràng, được áp dụng cho tất cả các cơ quan thụ hưởng sử dụng kinh phí từ NSTU, bao gồm cả các cơ quan trung ương. Sau khi nhận được đủ chứng từ hợp lệ kèm theo đề nghị thanh toán, KBNN sẽ thực hiện thanh toán trong vòng 1-3 ngày cho đơn vị đề nghị. Các yêu cầu thanh toán không đủ điều kiện sẽ bị từ chối và thông báo sẽ được gửi cho đơn vị yêu cầu. Vì thế, 100% các khoản thanh toán đều đã được kiểm soát theo các quy tắc và thủ tục đã quy định, hoặc thông qua kiểm soát dự toán chi hoặc qua các thủ tục thực hiện cam kết chi. Tỷ lệ chi tiêu được kiểm soát trung bình bằng 83% tổng dự toán chi.
PI-26 Kiểm toán nội bộ	D	Phương pháp tổng hợp điểm M1
26.1 Phạm vi kiểm toán nội bộ	D	Kiểm toán nội bộ chỉ được thực hiện tại Bộ Tài chính và 5 cơ quan bộ ngành trung ương, trong số trên 20 cơ quan trung ương.
26.2 Bản chất kiểm toán và chuẩn mực áp dụng	NA	Văn bản quy phạm pháp luật ban hành năm 2020 quy định về sổ tay kiểm toán theo chuẩn mực quốc tế, nhưng thông lệ hiện tại năm 2019 chưa dựa trên rủi ro và chỉ tập trung vào tuân thủ khía cạnh tài chính.
26.3 Thực hiện kiểm toán nội bộ và báo cáo	NA	Có tồn tại chương trình kiểm toán hàng năm. Các kế hoạch đều được triển khai. Báo cáo chưa được công bố công khai.
26.4 Phản hồi kết luận của kiểm toán nội bộ	NA	Hiện chưa có quy định pháp lý về thời hạn phản hồi, nhưng trong thực tế cấp lãnh đạo phản hồi trong vòng 30 ngày tại Bộ Tài chính.

22. Quyền và nghĩa vụ của người nộp thuế được quy định rõ ràng (PI-19). Các quy trình và thủ tục khiếu nại về thuế được công khai đầy đủ và toàn diện theo những hình thức khác nhau. Công tác thanh tra và kiểm tra người nộp thuế được cơ quan thuế và hải quan thực hiện trên cơ sở nỗ lực áp dụng cách tiếp cận quản lý rủi ro toàn diện và có hệ thống. Tuy nhiên, quản lý rủi ro hiện chỉ được triển khai cho một số sắc thuế. Kế hoạch thanh tra và kiểm tra thuế được lập từ trước dựa trên những tiêu chí đánh giá rủi ro rõ ràng do Bộ Tài chính ban hành. Các hoạt động thanh tra và kiểm tra của toàn bộ hệ thống quản lý thuế được hoàn thành đúng như dự kiến. Cơ quan thuế không có chức năng điều tra và khởi tố các vụ việc về thuế. Những phát hiện sau kiểm tra và biện pháp khắc phục được công khai ra công chúng. Nợ đọng thu hiện ở mức thấp và thông tin về nợ đọng được cập nhật trên hệ thống phần mềm TMS và được đánh giá định kỳ hàng tháng.
23. Mặc dù có nhiều ưu điểm, công tác kế toán và báo cáo số thu vẫn cần được cải thiện ở một số điểm (PI-20). KBNN nhận dữ liệu thu hàng tháng từ các cơ quan chuyên thu cho tất cả các nguồn thu của NSTU. KBNN lập báo cáo tài chính nhà nước hàng năm, trong đó hợp nhất tất cả các số thu trong và ngoài ngân sách, bao gồm cả thu của BHXH và số thu được giữ lại ở các ĐVSN công. Tuy nhiên, số thu ngoài ngân sách chưa được tổng hợp hàng tháng. Toàn bộ thu ngân sách đều được gửi trực tiếp hàng ngày vào các tài khoản của KBNN. Tổng cục Thuế và Tổng cục Hải quan thực hiện đối chiếu đầy đủ số tính thuế, số thực thu, số nợ đọng và số chuyển vào KBNN hàng tháng.
24. Nhìn chung, nhu cầu ngân quỹ và cam kết sử dụng ngân quỹ đều trong khả năng dự liệu và thông tin về đảm bảo ngân quỹ cho các đơn vị sử dụng ngân sách nhằm cung cấp dịch vụ công được cho là tương đối đáng tin cậy (PI-21). Toàn bộ số dư ngân quỹ hàng ngày được tập trung về tài khoản tổng hợp tại NHNN.

Công tác dự báo và theo dõi ngân quỹ được thực hiện hàng tháng. Các đơn vị sử dụng ngân sách có khả năng lập kế hoạch chi tiết và cam kết sử dụng ngân quỹ theo dự toán ngân sách được giao. Điều chỉnh lớn về ngân sách phân bổ trong năm diễn ra không thường xuyên và được thực hiện một cách minh bạch và trong khả năng dự liệu. KBNN luôn đảm bảo ngân quỹ cho chi tiêu hợp lệ nên không có tình trạng nợ đọng thanh toán chi (PI-22).

25. Số lượng cán bộ công chức do Bộ Nội vụ quản lý và hồ sơ cán bộ được bộ phận tổ chức cán bộ các bộ ngành quản lý chặt chẽ (PI-23). Còn Bộ Tài chính phụ trách kiểm soát tài chính về chi lương. Hồ sơ nhân sự và bảng lương vẫn được kết nối thông qua công văn, giấy tờ, chứ chưa được số hóa. Thay đổi trong hồ sơ nhân sự và bảng lương được cập nhật tối thiểu là hàng tháng. Điều chỉnh truy lĩnh ít xảy ra, và nếu có, thường là nhằm tuân thủ các thủ tục hiện hành, không phải để điều chỉnh sai số. Rất ít cán bộ được cấp thẩm quyền điều chỉnh hồ sơ nhân sự và bảng lương và phải tuân thủ yêu cầu xác nhận ở khâu quyết định và khâu thanh toán. Toàn bộ hồ sơ và dữ liệu trong đó có thông tin chi tiết về cán bộ ra quyết định đều được lưu trữ đầy đủ. Kiểm toán chi lương hàng năm được Bộ Tài chính và một số bộ ngành thực hiện. Mặc dù các bộ chủ quản chưa có hệ thống kiểm toán nội bộ riêng, công tác thanh kiểm tra về chi lương vẫn được tiến hành.
26. CSDL hoặc hồ sơ được duy trì cho tất cả các hợp đồng, bao gồm dữ liệu về các hạng mục đấu thầu, giá trị đấu thầu, bên được trao hợp đồng cả bằng phương thức điện tử và trên giấy tại Bộ KHĐT. Bộ Tài chính nắm giữ thông tin chi tiết về đấu thầu trong chi thường xuyên. Tổng giá trị trao thầu thông qua các phương thức đấu thầu rộng rãi năm 2019 chiếm trên 80% tổng giá trị trao thầu các hợp đồng. Người dân có thể dễ dàng tiếp cận thông tin về đấu thầu, và hệ thống khiếu nại đã được thiết lập. Điểm trừ là chưa có thông tin về triển khai hợp đồng sau khi trao hợp đồng và báo cáo về kết quả thực hiện, khiếu nại phải nộp phí và cơ quan giải quyết khiếu nại còn chậm trễ trong ban hành quyết định (PI-24).
27. Yêu cầu về phân tách nhiệm vụ được thực hiện trong toàn bộ quy trình chi tiêu theo yêu cầu của Luật Kế toán và Luật KTNN năm 2015, đồng thời được đưa vào các quy chế nội bộ (PI-25). KBNN đăng ký và kiểm soát cam kết chi trong phạm vi số dư dự toán được phân bổ. Vấn đề đáng lưu ý là cách làm hiện nay vẫn là hậu kiểm (sau khi hợp đồng được ký kết) chưa phải là tiền kiểm. KBNN kiểm soát chặt chẽ việc tuân thủ các thủ tục và quy tắc thanh toán.
28. Kiểm toán nội bộ chỉ được thực hiện tại Bộ Tài chính và năm cơ quan trung ương khác trong số hơn 20 cơ quan, và chỉ tập trung vào chi tiêu (PI-26). Mặc dù các văn bản pháp lý hiện nay đã quy định về sổ tay kiểm toán theo chuẩn mực quốc tế, nhưng kiểm toán nội bộ vẫn chưa được thực hiện dựa trên cơ sở rủi ro. Chương trình kiểm toán hàng năm được xây dựng và mọi kế hoạch đều được thực hiện, tuy nhiên các báo cáo chưa được công bố công khai. Hiện chưa có yêu cầu pháp lý về thời gian cụ thể đơn vị được kiểm toán phải phản hồi. Thông thường các đơn vị được kiểm toán sẽ thực hiện mọi kiến nghị của kiểm toán trong vòng một năm.

VI. Kế toán và báo cáo

29. Các chỉ số hoạt động từ PI-27 đến PI-29 đánh giá các khía cạnh về kế toán và báo cáo, trong đó: (i) sự trung thực về dữ liệu tài chính; (ii) đánh giá về mức độ kịp thời, chính xác và toàn diện của thông tin về tình hình thực hiện ngân sách; (iii) mức độ đầy đủ, kịp thời và tuân thủ các chuẩn mực và nguyên tắc kế toán được chấp nhận chung của báo cáo quyết toán/tài chính năm. Tóm tắt kết quả đánh giá thể hiện ở Bảng 6.

Bảng 6: Tóm tắt điểm số của các chỉ số về kế toán và báo cáo

Chỉ số/Nội dung đánh giá	Điểm số	Giải thích tóm tắt về điểm số
PI-27 Sự trung thực về dữ liệu tài chính	B+	Phương pháp tổng hợp điểm M2
27.1 Đối chiếu tài khoản ngân hàng	A	Đối chiếu hàng ngày được thực hiện hiệu quả. Toàn bộ tài khoản con của KBNN đều kết chuyển số dư lên Tài khoản KBNN duy nhất (TSA) vào cuối ngày.
27.2 Tài khoản chờ xử lý	A	Tài khoản chờ xử lý được xử lý trong vòng 3 ngày làm việc và có số dư bằng không vào cuối năm. Tài khoản “chờ xử lý” của các cấp có thẩm quyền được đối chiếu hàng tháng và xử lý ngay khi có quyết định ban hành.
27.3 Tài khoản tạm ứng	B	Tài khoản tạm ứng được đối chiếu hàng quý trong vòng một tháng kể từ khi kết thúc quý. Tạm ứng cho cán bộ được thanh toán trong vòng một tháng. Tạm ứng cho nhà thầu được thanh toán theo tiến độ.
27.4 Quy trình đảm bảo trung thực về dữ liệu tài chính	B	Khả năng truy cập dữ liệu được hạn chế cho những người được phân quyền. Dữ liệu lịch sử không được phép sửa đổi. Hiệu chỉnh dữ liệu được thực hiện dưới hình thức bút toán mới và để lại bút tích kiểm toán. Vai trò xác nhận độ trung thực của dữ liệu tài chính được lồng ghép trong từng đơn vị ghi chép và báo cáo chứ không độc lập.
PI-28 Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách trong năm	C+	Phương pháp tổng hợp điểm M1
28.1 Phạm vi và khả năng so sánh của báo cáo	B	Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách trong năm cho phép so sánh trực tiếp với dự toán gốc được thực hiện theo Bộ, ngành, địa phương và lĩnh vực chi ở cấp độ tương đối tổng hợp
28.2 Thời điểm báo cáo tình hình thực hiện ngân sách trong năm	A	Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách được lập hàng tháng, vào thời điểm trước khi kết thúc tháng. Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách được công khai hằng quý, trong vòng 2 tuần kể từ khi kết thúc mỗi quý.
28.3 Mức độ chính xác của báo cáo tình hình thực hiện ngân sách trong năm	C	Độ tin cậy và chính xác của dữ liệu được đảm bảo vì dữ liệu được trích xuất trực tiếp từ hệ thống TABMIS. Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách được Bộ Tài chính tổng hợp từ hệ thống TABMIS và thông tin từ các đơn vị chức năng, báo cáo Chính phủ định kỳ hằng tháng, quý, năm. Chi tiêu chỉ được trình bày ở khâu thanh toán.

Chỉ số/Nội dung đánh giá	Điểm số	Giải thích tóm tắt về điểm số
PI-29 Báo cáo quyết toán/tài chính hàng năm	D+	Phương pháp tổng hợp điểm M1
29.1 Mức độ đầy đủ của báo cáo quyết toán/tài chính năm	C	Báo cáo quyết toán ngân sách được lập trên cơ sở dòng tiền nên không có thông tin về tài sản có, tài sản nợ. Chính phủ bắt đầu tiến hành lập báo cáo tài chính trên cơ sở kế toán dồn tích nhưng chưa công bố để dùng cho đánh giá này. Căn cứ vào hướng dẫn PEFA “Báo cáo quyết toán/tài chính cho chính quyền trung ương thuộc phạm vi ngân sách được lập hàng năm và có thể so sánh với dự toán được phê duyệt. Báo cáo bao gồm thông tin về thu, chi, và cân đối ngân quỹ” thì nội dung này Việt Nam đạt điểm C.
29.2 Gửi báo cáo cho kiểm toán	D	Luật yêu cầu các bộ ngành phải nộp báo cáo quyết toán ngân sách trong vòng 10 tháng kể từ khi kết thúc năm. Thông tin của KTNN cho thấy một số bộ ngành nộp báo cáo năm 2019 bị trễ.
29.3 Chuẩn mực kế toán	C	Văn bản hướng dẫn trong nước được áp dụng minh bạch và nhất quán nhưng còn khác biệt lớn với Chuẩn mực kế toán công quốc tế (IPSAS).

30. Các quy trình đảm bảo sự trung thực về dữ liệu tài chính được đánh giá là hiệu quả (PI-27). Toàn bộ tài khoản ngân hàng có hoạt động liên quan đến NSTU đều được đối chiếu với ngân hàng hàng ngày, ở cấp độ tổng thể và chi tiết. Các tài khoản chờ xử lý được thanh toán kịp thời, trước khi kết thúc năm tài khóa trừ khi có lý do phù hợp. Các tài khoản tạm ứng được đối chiếu hàng quý.
31. Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách trong năm chưa thực sự hiệu quả (PI-28). Phạm vi và cách phân loại dữ liệu cho phép so sánh với dự toán gốc của các đơn vị hành chính ở cấp độ tổng thể. Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách trong năm được lập kịp thời và chính xác, nhưng chỉ trình bày thông tin về chi tiêu ở khâu thanh toán.
32. Báo cáo quyết toán NSNN (PI-29) đưa ra các thông tin về kết quả thực hiện NSNN năm, có so sánh đối chiếu với dự toán NSNN. Tuy nhiên, quy định cho phép báo cáo thu chi chuyển nguồn trong tổng nguồn thu, chi NSNN đã khiến cho việc tính toán bội thu, bội chi thực trong năm ngân sách chưa theo thông lệ quốc tế. Báo cáo chưa có thông tin về tài sản có, tài sản nợ. Báo cáo quyết toán năm sau đó được nộp lên KTNN Việt Nam sau đó theo quy định pháp luật. Các văn bản hướng dẫn trong nước được áp dụng nhất quán và minh bạch nhưng còn khác biệt nhiều so với Chuẩn mực kế toán công quốc tế (IPSAS).

VII. Kiểm toán và giám sát

33. Nội dung này được đánh giá qua hai chỉ số: (i) đặc điểm của kiểm toán áp dụng cho chính quyền trung ương (chỉ số 30);(ii) giám sát của cơ quan lập pháp với báo cáo tài chính được kiểm toán (chỉ số 31). Tóm tắt kết quả đánh giá thể hiện ở Bảng 7.

Bảng 7: Tóm tắt điểm số của các chỉ số về kiểm toán và giám sát

Chỉ số/Nội dung đánh giá	Điểm số	Giải thích tóm tắt về điểm số
PI-30 Kiểm toán bên ngoài	D+	Phương pháp tổng hợp điểm M1
30.1 Phạm vi và chuẩn mực kiểm toán	D	Toàn bộ số thu đều được kiểm toán. Chỉ có 50% chỉ tiêu của các bộ ngành được kiểm toán. Ý kiến kiểm toán về mức độ trung thực và hợp lý trong báo cáo quyết toán NSNN và báo cáo quyết toán của các bộ ngành được ban hành. Báo cáo kiểm toán chỉ ra toàn bộ những vấn đề trọng yếu về tuân thủ, chi tiêu không hợp lệ và kiểm soát nội bộ.
30.2 Nộp báo cáo kiểm toán lên cơ quan lập pháp	B	KTNN thực hiện hầu hết công việc kiểm toán trước khi Bộ Tài chính chính thức nộp báo cáo quyết toán NSNN, và nộp báo cáo kiểm toán lên Quốc hội trong vòng 3 – 4 tháng.
30.3 Theo dõi thực hiện kết luận của kiểm toán	A	Việc theo dõi tình hình thực hiện và thực thi hiệu lực kiến nghị của kiểm toán được quy định tại Luật KTNN và quyết định của KTNN. Tỷ lệ thực hiện đạt trên 70% mỗi năm.
30.4 Sự độc lập của Cơ quan Kiểm toán Tối cao	A	Sự độc lập của KTNN về mặt thể chế, hoạt động và tài chính với cơ quan hành pháp được quy định tại Hiến pháp năm 2013 và Luật KTNN năm 2015.
PI-31 Cơ quan lập pháp giám sát báo cáo kiểm toán	B+	Phương pháp tổng hợp điểm M2
31.1 Thời gian xem xét báo cáo kiểm toán	A	Ủy ban Tài chính Ngân sách của Quốc hội soát xét báo cáo kiểm toán trong vòng 1 tuần sau khi nhận được báo cáo kiểm toán.
31.2 Chất vấn Chính phủ về kết luận của kiểm toán	A	Chất vấn Chính phủ về kết luận kiểm toán được tổ chức tại cuộc họp hàng năm của Quốc hội, trong đó có thảo luận nghiêm túc những phát hiện của kiểm toán và kết luận của Thủ tướng Chính phủ.
31.3 Cơ quan lập pháp kiến nghị về kiểm toán	A	Nghị quyết của Quốc hội phê duyệt quyết toán NSNN có yêu cầu Chính phủ thực hiện kiến nghị của kiểm toán và báo cáo tình hình thực hiện. Quốc hội phối hợp với KTNN để đánh giá tình hình thực hiện.
31.4 Sự minh bạch trong việc cơ quan lập pháp giám sát báo cáo kiểm toán	D	Quốc hội lồng ghép soát xét thực hiện kết luận kiểm toán trong báo cáo thẩm tra quyết toán năm. Tuy nhiên, chỉ có báo cáo thẩm tra quyết toán năm 2017 được công bố, báo cáo năm 2018 và 2019 không được công bố.

34. KTNN hoạt động độc lập với cơ quan hành pháp như được đảm bảo tại Hiến pháp năm 2013 và Luật KTNN năm 2015 (PI-30). Toàn bộ số thu đều được kiểm toán nhưng số chi ngân sách chỉ được kiểm toán tại một nửa số cơ quan trung ương hàng năm. Ý kiến kiểm toán được ban hành qua một danh mục phát hiện và kiến nghị chi tiết về thu, chi, kiểm soát nội bộ và tuân thủ cho từng đơn vị được kiểm toán, nhưng chưa có ý kiến về mức độ trung thực và hợp lý trong báo cáo quyết toán ngân sách của Chính phủ hoặc bất kỳ bộ, ngành nào. Báo cáo kiểm toán được trình lên Quốc hội trong vòng 4 tháng. Báo cáo thực hiện kết luận kiểm toán chỉ ra mức độ thực hiện kịp thời và hiệu quả những kiến nghị của kiểm toán.

35. Công tác giám sát báo cáo kiểm toán của cơ quan lập pháp bị giảm hiệu quả do chưa có báo cáo giám sát báo cáo kiểm toán (PI-31). Các phiên chất vấn được tổ chức trong kỳ họp hàng năm của Quốc hội trong đó có những thảo luận nghiêm túc về những phát hiện của kiểm toán và kết luận của Thủ tướng Chính phủ. Hàng năm, Quốc hội yêu cầu Chính phủ phải thực hiện những kiến nghị của KTNN và báo cáo về tình hình thực hiện khi trình báo cáo quyết toán ngân sách.

Hiệu quả của cơ chế kiểm soát nội bộ

36. Mặc dù đã có cam kết chi để kiểm soát ở các đơn vị dự toán, nhưng cơ chế kiểm soát nội bộ còn yếu. Sự hài hòa của năm yếu tố kiểm soát nội bộ theo khuôn mẫu COSO (môi trường kiểm soát, đánh giá rủi ro, hoạt động kiểm soát, thông tin truyền thông, và theo dõi) bị ảnh hưởng đáng kể do chưa có cách tiếp cận có hệ thống và cấu trúc chặt chẽ trong quản lý rủi ro.
37. Yếu tố về môi trường kiểm soát chưa được lồng ghép trong các văn bản quy phạm pháp luật cụ thể hoặc cơ cấu tổ chức rõ ràng. Chức năng kiểm soát nội bộ do Thanh tra Chính phủ, Thanh tra Bộ thực hiện ở các bộ ngành trung ương và Thanh tra Nhân dân ở tất cả các đơn vị chi tiêu thực hiện nhưng chưa đầy đủ. Vì vậy, cơ chế thực thi hiệu lực và đảm bảo tuân thủ các quy định một cách thống nhất và rõ ràng chưa được thể hiện trong bộ máy hành chính công. Các cơ quan trung ương chủ yếu dựa vào hiểu biết và thái độ của lãnh đạo về kiểm soát nội bộ cũng như cam kết về năng lực và trách nhiệm giải trình.
38. Khái niệm đánh giá rủi ro chưa được lồng ghép trong các thủ tục và quy định của chính quyền trung ương. Thanh tra Chính phủ và Thanh tra Bộ chịu trách nhiệm phòng, chống tham nhũng. Ban Thanh tra Nhân dân chịu trách nhiệm kiểm soát về chi tiêu ngân sách, sử dụng vốn, tuân thủ các chế độ quản lý tài chính và tài sản, và tự thanh tra về tài chính trong đơn vị. Trong thực tế, họ chủ yếu thực hiện kiểm tra tuân thủ hoạt động, tập trung vào đảm bảo tuân thủ các văn bản quy phạm, pháp luật và thủ tục trong các giao dịch và hoạt động.
39. Các hoạt động kiểm soát có tồn tại và được cải thiện thông qua hợp nhất các hệ thống thanh toán và quản lý ngân quỹ tại KBNN. KBNN rất cuộc đóng vai trò quan trọng trong các quyết định về thanh toán sau khi được đảm bảo rõ ràng về tính hợp pháp của các khoản cam kết chi và thanh toán, các trường hợp ngoại lệ phải có lý do và được quyết định từ trước theo thẩm quyền.

ĐIỂM MẠNH VÀ ĐIỂM YẾU CỦA HỆ THỐNG QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG

I. Kỷ cương tài khóa tổng thể

40. Nhìn tổng thể, kỷ cương ngân sách của chính quyền trung ương được đánh giá ở mức hợp lý, hầu hết các yếu tố chung của hệ thống QLTC nhằm đảm bảo kỷ cương tài khóa đều được cho là tốt. Các hình thái chi tiêu đã không còn bị méo mó do nợ đọng chi. Trước năm 2014 có nhiều nợ đọng chi, nhưng các đơn vị chi tiêu được yêu cầu thanh toán hết nợ đọng vào cuối năm 2020. Về cơ cấu chi ngân sách, kết quả thực hiện được đánh giá chưa thật sự tốt bởi mức chênh lệch cao hơn 5% giữa thực chi so với dự toán gốc. Mức trần chi ngân sách đã được ban hành và tuân thủ chặt chẽ.
41. Báo cáo đã chỉ ra một số thông lệ chưa hỗ trợ cho kỷ cương tài khóa. Các đơn vị ngoài ngân sách chưa cung cấp báo cáo tài chính chi tiết. Công tác theo dõi rủi ro tài khóa tại các đơn vị khác trong khu vực công còn yếu, nhất là liên quan đến các nghĩa vụ dự phòng và hợp tác công-tư, theo đánh giá về rủi ro thị trường trong quy trình quản lý nợ.

42. Quy trình lập kế hoạch ngân sách trung hạn chưa hỗ trợ một cách hữu ích nhằm đảm bảo độ tin cậy và khả năng tiên liệu của dự toán ngân sách. Mặc dù kế hoạch tài chính – ngân sách nhà nước (KHTC NSNN) 03 năm đã được ban hành trong thời gian qua, nhưng các dự báo cơ bản chưa đủ vững chắc để làm căn cứ xây dựng mức trần và dự toán trung hạn đảm bảo độ tin cậy. Hơn nữa, quy trình lập kế hoạch đầu tư công (KHĐTC) 05 năm đặt ra các mức trần chi ĐTC trung hạn nhưng chưa dự báo được chi đầu tư hằng năm cho nhiều năm, chưa phân tích tác động đến chi thường xuyên, cũng như những thay đổi về nguồn lực có thể huy động và tiến độ triển khai giữa các năm. Do đó, dự toán ngân sách năm chưa nhất quán với dự toán trung hạn của năm trước đó, và sự khác biệt giữa các năm chưa được giải trình và đối chiếu đầy đủ.
43. Kỷ cương tài khóa được hỗ trợ nhờ kiểm soát nội bộ tương đối chặt chẽ về chi lương và chi tiêu ngoài lương, thông qua quy trình kiểm soát cam kết chi tốt dựa vào dữ liệu trên Hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc (TABMIS). Kho bạc Nhà nước (KBNN) đăng ký cam kết chi và xác nhận toàn bộ chi tiêu được quyết định theo thẩm quyền và được các đơn vị sử dụng ngân sách kiểm soát tốt trước khi xử lý thanh toán. Điều chỉnh ngân sách trong năm diễn ra theo các quy tắc và thủ tục rõ ràng, trong đó các khoản chi phúc lợi xã hội, thù lao cho người lao động và chi hoạt động được đảm bảo chắc chắn.

II. Phân bổ nguồn lực theo chiến lược

44. Việc phân bổ nguồn lực một cách chiến lược được hỗ trợ bởi sự khác biệt không quá lớn trong cơ cấu chi tiêu theo phân loại hành chính. Một phần chi thường xuyên có thể được đàm phán sau khi mức trần được đưa ra và trước khi trình Quốc hội. Tuy nhiên, xu hướng chuyển nguồn chi tiêu từ năm này sang năm khác ngày càng tăng cho thấy ngân sách hàng năm không phải là tấm gương phản ánh chính sách và kế hoạch đáng tin cậy.
45. Mặc dù tầm nhìn trung hạn đã được triển khai trong thời gian qua, nhưng nó chưa hỗ trợ gắn kết giữa chính sách, kế hoạch và ngân sách. Các hệ thống và quy trình về hoạch định chính sách, lập KHĐTC và lập ngân sách còn phân tán và được thực hiện độc lập với nhau. Cụ thể, kế hoạch đầu tư và ngân sách thường xuyên được lập theo các quy trình khác nhau trong hệ thống ngân sách kép hiện nay.
46. Mặc dù các văn bản ngân sách được cho là đáp ứng toàn bộ các yêu cầu “cơ bản”, nhưng những giả định tài khóa và kinh tế vĩ mô làm căn cứ lập dự toán chỉ được lập một lần cho cả 5 năm trong KHTC trung hạn, làm căn cứ để xây dựng kế hoạch đầu tư công trung hạn (KHĐTCTH). KHĐTCTH giúp giải quyết được khối lượng nợ đọng chi đầu tư tích lũy trong những năm trước. Tuy nhiên, KHĐTCTH nhanh chóng trở nên không sát thực tế để phục vụ phân bổ ngân sách hàng năm do dự toán kinh phí dự án ĐTC đã không còn thực tế, do dựa vào định mức chi chưa được cập nhật và do chưa cân nhắc về tác động đến chi thường xuyên. Trong thực tế, những dự án được đưa vào KHĐTCTH trở nên không hoàn toàn khả thi và không thể triển khai trong khung thời gian triển khai các dự án.
47. Kết quả về giám sát của cơ quan lập pháp được thuận lợi do thông tin trong văn bản ngân sách minh bạch và toàn diện, nhưng vẫn có thể được cải thiện thêm với thông tin định hướng theo đầu ra và kết quả. Trong giai đoạn này, các đơn vị sự nghiệp (ĐVSN) được khuyến khích tự chủ ít nhất một phần chi thường xuyên bằng nguồn thu từ phí dịch vụ và các nguồn hợp pháp khác, bao gồm hợp tác với khu vực tư nhân, theo chính sách ‘xã hội hóa’ và cơ chế ‘tự chủ’. Ngân sách trung ương chỉ phân bổ cho phần còn lại nhằm duy trì các dịch vụ công theo yêu cầu.

III. Đảm bảo hiệu suất sử dụng nguồn lực trong cung cấp dịch vụ công

48. Hiệu suất được cải thiện trong sử dụng nguồn lực nhằm cung cấp dịch vụ nhờ những cải thiện trong hệ thống đấu thầu và cải thiện về công tác kiểm soát chi lương và chi ngoài lương. Hệ thống TABMIS cung cấp dữ liệu tài khóa và báo cáo thông tin tài chính đáng tin cậy hơn nhờ đối chiếu dữ liệu thường xuyên và có quy củ. Hệ thống cũng hỗ trợ đăng ký cam kết chi và tự động hóa công tác kiểm soát số dư dự toán. Ngoài ra, KBNN cũng xác nhận toàn bộ chi lương và chi ngoài lương đã được kiểm soát trước khi xử lý thanh toán và đảm bảo luôn có đủ ngân quỹ cho tất cả các khoản thanh toán hợp lệ. Đấu thầu tập trung trong các ngành y tế và giáo dục đã giúp tiết kiệm chi. Đấu thầu khu vực công trở nên cạnh tranh và minh bạch hơn thông qua Luật Đấu thầu mới và nền tảng đấu thầu mới của Chính phủ (<http://muasamcong.mpi.gov.vn/>).
49. Thực chi được phân loại ở cấp độ chi tiết theo đơn vị hành chính, ngành/lĩnh vực và nội dung kinh tế, nhưng dự toán gốc chưa trình bày chi tiêu theo phân loại nội dung kinh tế chi tiết. Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách trong năm được lập kịp thời và chính xác, nhưng chỉ trình bày thông tin về chi tiêu ở khâu thanh toán. Báo cáo quyết toán năm được lập trên cơ sở dòng tiền, chưa có thông tin về tài sản có, tài sản nợ, nghĩa vụ dự phòng và rủi ro tài khóa. Báo cáo tài chính của các đơn vị ngoài ngân sách còn chưa được cung cấp chi tiết.
50. Dự toán ngân sách được phân bổ và giao cho các đơn vị chi tiêu trực tiếp còn dựa trên dòng mục hoặc nhiệm vụ chi, chưa hỗ trợ so sánh về đầu ra và kết quả thực hiện nhiệm vụ với nguồn lực thực nhận. Một số chỉ tiêu về đầu ra kết quả thực hiện nhiệm vụ đã được ban hành nhưng chưa được trình bày có hệ thống và chưa được gắn kết với dự toán ngân sách, do đó khó có thể đánh giá đầy đủ về đầu ra và kết quả thực hiện nhiệm vụ. Thiếu thông tin về đầu ra và kết quả thực hiện nhiệm vụ, công chúng chưa được tiếp cận đầy đủ và kịp thời thông tin là các lý do gây cản trở chính quyền trung ương và người dân theo dõi về hiệu suất thực hiện nhiệm vụ.
51. Cơ chế phản hồi về kiểm soát nội bộ dựa trên kiểm tra về tính tuân thủ của hệ thống thanh tra, còn kiểm toán nội bộ mới chỉ được vận hành ở một số ít các cơ quan thuộc chính quyền trung ương. Vì thế, kiểm toán đóng vai trò chính trong việc chỉ ra những điểm yếu về hiệu suất của khu vực công. Kiểm toán hoạt động độc lập và thường xuyên. Kết luận của kiểm toán được thảo luận với các đơn vị được kiểm toán trước khi báo cáo kiểm toán được công bố. Quốc hội sử dụng báo cáo kiểm toán trong các phiên chất vấn toàn thể và trong các đoàn giám sát, nhưng hiện chưa thẩm tra báo cáo kiểm toán và cũng chưa ban hành báo cáo thẩm tra và/hoặc kiến nghị riêng của cơ quan lập pháp.



**Tiến trình cải cách
quản lý tài chính công
của chính phủ**



I. Cách tiếp cận cải cách QLTC ở cấp trung ương

52. Chính phủ đã thực hiện những cải cách mạnh mẽ về QLTC trong 10 năm qua. Báo cáo đánh giá chi tiêu công (PER) năm 2017 đã đề ra 68 khuyến nghị về cải cách thể chế, quy định và kỹ thuật nhằm tăng cường hệ thống quản lý và quy định nhằm tăng cường hiệu quả và minh bạch theo thông lệ quốc tế tốt. Kể từ lần đánh giá PEFA trước đó, Chính phủ đã ban hành Luật NSNN (2015), Luật Kế toán (2015), Luật Quản lý nợ công (2017), Luật Quản lý, sử dụng tài sản công (2017), Luật KTN (2015), Luật Quản lý và sử dụng vốn Nhà nước đầu tư vào các hoạt động sản xuất và kinh doanh tại doanh nghiệp (2014), Luật Đầu tư công năm 2014 được sửa đổi năm 2019, Luật Doanh nghiệp (2020) và các văn bản pháp quy dưới luật khác. Bộ Tài chính cũng đã xây dựng Chiến lược tài chính đến năm 2030, nhằm nâng cao hiệu suất huy động thu, hiệu quả phân bổ nguồn lực, tăng cường minh bạch và trách nhiệm giải trình tài khóa.
53. Cải cách QLTC cũng được các Đối tác phát triển hỗ trợ tích cực thông qua các chương trình hỗ trợ kỹ thuật, như của Ngân hàng Thế giới, ADB, EU (được triển khai qua GIZ). Chương trình của GIZ sử dụng vốn EU hỗ trợ về dự báo thu và triển khai rộng mô hình Kế hoạch chi tiêu trung hạn. ADB hỗ trợ soạn thảo các quy định về quản lý nợ, nợ nước ngoài của quốc gia và quỹ ngoài ngân sách. NHTG chủ yếu hỗ trợ về phân tích quản lý nợ và phân tích rủi ro thiên tai qua các chương trình GRRM và DRFI, đáng chú ý là Chương trình Hỗ trợ Phân tích và Tư vấn về Quản lý Tài chính Công (Chương trình AAA) sử dụng quỹ tín thác của SECO và Bộ Ngoại giao Ca-na-đa (GAC).

Chương trình AAA được xây dựng dựa trên đánh giá PEFA, bao gồm bốn lĩnh vực kết quả, và một số hoạt động khác (ở cấp cơ quan lập pháp và cấp địa phương), bao gồm:

- Cải thiện sự gắn kết giữa kế hoạch và ngân sách: Hỗ trợ thiết kế mô hình Kế hoạch ngân sách trung hạn, và các hoạt động tiếp theo của Đánh giá chi tiêu công (PER);
- Cải thiện hiệu quả kiểm soát thực hiện ngân sách: Hỗ trợ quản lý và báo cáo cam kết chi, hỗ trợ kỹ thuật nâng cấp TABMIS; quản lý ngân quỹ (quản lý ngân quỹ chủ động và dự báo dòng tiền); theo dõi kết quả thực hiện nhiệm vụ của các đơn vị sự nghiệp (tập trung vào các chỉ số KPI phi tài chính);
- Cải thiện lập và cung cấp thông tin tài chính có chất lượng: Hỗ trợ phân tích về phân loại ngân sách, báo cáo ngân sách và hài hòa với chuẩn mực GFSM2014; minh bạch và ngân sách mở (Cổng thông tin công khai ngân sách; Kho dữ liệu thu chi ngân sách); ban hành Chuẩn mực kế toán công Việt Nam; lập báo cáo tài chính nhà nước.
- Cải thiện các hệ thống đảm bảo ổn định tài khóa và quản lý rủi ro: Hỗ trợ báo cáo về tình hình tài chính và rủi ro của DNNN (tập huấn về phân tích báo cáo tài chính và xây dựng hệ thống thông tin báo cáo cho DNNN); tăng cường báo cáo tài chính của DNNN (báo cáo theo chuẩn mực IFRS); theo dõi rủi ro tài khóa của địa phương; lập báo cáo rủi ro tài khóa của quốc gia.

II. Cải cách về quản lý chi tiêu công

54. Luật NSNN năm 2015 ban hành các quy định lần đầu tiên yêu cầu Chính phủ lập Kế hoạch ngân sách trung hạn, với tên gọi KHTC 05 năm. Tuy nhiên, KHTC 05 năm chưa được dùng làm công cụ hiệu quả phục vụ các mục đích lập kế hoạch và lập ngân sách. Tương tự, Luật Đầu tư công cũng quy định về lập KHĐTCTH cho các dự án đầu tư, qua đó tăng cường kỷ cương tài khóa và giảm nợ đọng chi xây dựng cơ bản. Tuy nhiên, hai kế hoạch khác biệt này được lập riêng rẽ và chưa có sự gắn kết với nhau. Bộ Tài chính đã bắt tay vào xây dựng báo cáo về rủi ro tài khóa, được dùng để ước tính tác động của rủi ro như rủi ro khí hậu, đại dịch và nghĩa vụ dự phòng từ phía các DNNN. Nhưng báo cáo này chưa được thực hiện thường quy trong Bộ Tài chính. Phân cấp tài khóa cũng đã được cải thiện qua tăng cường phân cấp thu và chi tiêu cho các địa phương. Nhưng nhiệm vụ chi chưa được phân giao rõ ràng dẫn đến chồng chéo về nhiệm vụ chi giữa NSTU và địa phương. Các địa phương (cấp tỉnh) cũng được phép phát sinh bội chi qua vay nợ trong nước và vay lại nguồn vốn vay

nước ngoài của Chính phủ. Tổng dư nợ của địa phương được xác định theo tỷ lệ với số thu được hưởng theo phân cấp. Chính phủ đang đẩy mạnh triển khai chủ trương “xã hội hóa”, trong đó các ĐVSN được khuyến khích tăng cường tự chủ về tài chính và giảm phụ thuộc vào NSNN. Các ĐVSN được chia thành bốn nhóm gồm: tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư; tự bảo đảm chi thường xuyên; tự bảo đảm một phần chi thường xuyên; Nhà nước bảo đảm chi thường xuyên. Mặc dù chủ trương “xã hội hóa” đã và đang được triển khai, công tác theo dõi kết quả thực hiện nhiệm vụ chưa theo kịp về tiến độ, dẫn đến những điểm yếu về trách nhiệm giải trình và chưa đảm bảo hiệu suất trong cung cấp dịch vụ.

III. Cải cách về kế toán và báo cáo

55. Bộ Tài chính ban hành các chế độ kế toán khác nhau cho các đơn vị khác nhau của bộ máy nhà nước trong thập kỷ qua (Thông tư số 107/2017/TT-BTC ngày 10/10/2017 áp dụng cho các đơn vị hành chính sự nghiệp; Thông tư số 102/2018/TT-BTC ngày 14/11/2018 áp dụng cho hệ thống BHXH; Thông tư số 108/2018/TT-BTC ngày 15/11/2018 áp dụng cho dự trữ quốc gia; Thông tư số 91/2010/TT-BTC ngày 17/6/2010 áp dụng cho thi hành án). Năm 2020, Bộ Tài chính thông qua lộ trình ban hành các chuẩn mực kế toán công Việt Nam (VPSAS) phù hợp với IPSAS. Theo đó, Bộ Tài chính ban hành năm chuẩn mực đầu tiên vào năm 2021. Tuy nhiên, hiện vẫn có khác biệt giữa VPSAS và IPSAS. IPSAS ban hành hướng dẫn về nguyên tắc, sau đó các đơn vị sẽ áp dụng nguyên tắc để hạch toán theo điều kiện cụ thể của họ trong khi các chế độ kế toán của Việt Nam ban hành những hướng dẫn kế toán rất cụ thể cho từng loại giao dịch; IPSAS chủ yếu ghi nhận theo giá trị hợp lý trong khi các chế độ kế toán của Việt Nam ghi nhận theo nguyên giá.
56. Báo cáo tài chính nhà nước có vai trò hữu ích để nâng cao minh bạch và hiệu quả quản lý tài chính của nhà nước, đồng thời đảm bảo giám sát công khai để toàn bộ các cơ quan ban ngành, trường đại học và người dân có thể theo dõi, đánh giá và giám sát hoạt động tài chính của Nhà nước trong mỗi năm tài khóa. Tháng 03/2017, Chính phủ ban hành Nghị định số 25/2017/NĐ-CP, có hiệu lực từ 01/01/2018, về nội dung của báo cáo tài chính nhà nước; cơ chế lập và công bố báo cáo tài chính nhà nước; trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị và địa phương về cung cấp thông tin phục vụ lập báo cáo tài chính nhà nước. Theo đó, báo cáo tài chính nhà nước bao gồm báo cáo tình hình tài chính của Nhà nước; báo cáo về hoạt động của Nhà nước; báo cáo lưu chuyển tiền tệ và thuyết minh báo cáo tài chính nhà nước. Đến nay, Chính phủ đã lập báo cáo tài chính cho các năm 2018, 2019 và 2020 để trình lên Quốc hội, nhưng báo cáo tài chính nhà nước chưa được kiểm toán và chưa được công bố công khai.
57. Luật NSNN năm 2015 quy định chi đầu tư và chi thường xuyên cần được phân loại chi tiết theo 13 lĩnh vực chi để tính toán tổng nguồn lực của Nhà nước chi tiêu cho một lĩnh vực cụ thể. Nhưng trong giai đoạn 2016-2020, phân bổ vốn đầu tư vẫn tiếp tục áp dụng Quyết định số 40/2015/QĐ-TTg ngày 14/09/2015 của Thủ tướng Chính phủ ban hành nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư nguồn NSNN trong giai đoạn 2016-2020. Theo đó, vốn đầu tư được phân bổ theo 20 ngành kinh tế, khác với phân loại theo 13 lĩnh vực chức năng của Chính phủ được quy định tại Luật NSNN năm 2015. Ngày 14/09/2020, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 26/2020/QĐ-TTg, quy định chi tiết để triển khai một số điều của Nghị quyết số 973/2020/UBTVQH14 ngày 08/07/2020 của UBTVQH về nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn ĐTC từ nguồn NSNN giai đoạn 2021-2025. Theo đó, vốn ĐTC từ nguồn NSNN được phân loại theo 13 lĩnh vực chức năng của Chính phủ theo quy định tại Luật NSNN năm 2015.

IV. Quản lý công sản

58. Theo Luật Quản lý và sử dụng công sản năm 2008, CSDL đăng ký tài sản công quốc gia chứa thông tin về 6 loại tài sản bao gồm: (1) đất đai sử dụng cho công sở và các cơ sở sự nghiệp công; (2) công sở và các ĐVSN; (3) xe ô-tô các loại; (4) các loại tài sản khác có giá trị nguyên giá từ 500 triệu đồng trở lên mỗi đơn vị tài sản; (5) công trình cấp nước nông thôn tập trung; (6) tài sản hạ tầng đường bộ. Ngày 21/06/2017, Quốc hội ban hành Luật Quản lý và sử dụng công sản số 15/2017/QH14 (có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2018), trong đó phạm vi của hệ thống CSDL quốc gia về tài sản công sẽ được nâng cấp và mở rộng nhằm bao trùm tất cả các loại tài sản được quy định trong Luật, trong đó CSDL quốc gia về tài sản công bao gồm 06 CSDL thành phần: (1) CSDL về tài sản công tại các cơ quan, tổ chức và đơn vị; (2) CSDL về tài sản hạ tầng; (3) CSDL về tài sản công tại DNNN; (4) CSDL về tài sản xác lập sở hữu của Nhà nước; (5) CSDL về đất đai; và (6) CSDL về tài nguyên. Tuy nhiên, tài sản vẫn được ghi theo giá trị sổ sách. Dữ liệu trong các hệ thống đăng ký tài sản cần được cập nhật, cụ thể về hạ tầng kinh tế, hạ tầng xã hội và tài sản vô hình; xử lý vấn đề “định giá tài sản” theo nguyên tắc giá trị thị trường, vì hầu hết tài sản hiện nay được ghi theo nguyên giá, tài sản chỉ được định giá theo giá trị thị trường khi có giao dịch hoặc chuyển quyền sở hữu (nghĩa là khi xử lý, chuyển nhượng, thanh lý, tham gia liên doanh hoặc liên kết).

V. Minh bạch tài khóa

59. Việt Nam đã có nhiều tiến triển về công khai thông tin ngân sách trong 15 năm qua. Luật NSNN năm 2015 đã bổ sung các quy định về công khai kịp thời dự thảo ngân sách của Chính phủ: là yêu cầu cơ bản và cơ hội để người dân tham gia vào quy trình lập ngân sách; báo cáo tình hình thực hiện dự toán NSNN trong năm được công khai theo tần suất hằng quý, trong vòng 2 tuần kể từ khi kết thúc kỳ báo cáo. Tài liệu ngân sách dành cho công dân đã trình bày các thông tin NSNN theo cách dễ hiểu với người dân. Cổng công khai ngân sách được ra mắt năm 2020 và được dùng làm nền tảng để công khai mọi thông tin ngân sách theo cơ chế một cửa. Tuy nhiên, Cổng công khai ngân sách có thể được mở rộng để đáp ứng thông tin theo nhu cầu. Theo đó, thông tin tài chính của các ĐVSN và DNNN sẽ được công khai nhiều hơn trên cổng thông tin này.

Bảng 8: Những hành động cải cách QLTCG gần đây có tác động ở cấp trung ương

Cải cách được cơ quan trung ương triển khai	Những diễn biến tích cực và một số yếu tố cần tiếp tục xử lý
Triển khai lập kế hoạch ngân sách trung hạn	Cơ quan trung ương được yêu cầu lập KHTC 05 năm cố định, KHĐTCTH 05 năm cố định và KHTC-NSNN 03 năm cuốn chiếu, nhưng cần phải nâng cao trách nhiệm để các kế hoạch đó trở nên hữu ích. KHTC-NSNN 03 năm hiện mới chỉ được lập cho chi thường xuyên, chưa được kết nối với quy trình lập kế hoạch chi đầu tư. Phân tích về chi tiêu cơ sở và chi tiêu mới cũng cần được cải thiện thông qua tăng cường năng lực và học hỏi qua kinh nghiệm.
Sử dụng Kho dữ liệu thu chi ngân sách của Bộ Tài chính	Kho dữ liệu thu chi ngân sách đã hỗ trợ tăng cường quản lý và báo cáo ngân sách ở các cấp ngân sách. Kho dữ liệu cần được nâng cấp để đáp ứng các yêu cầu về công tác lập dự toán, báo cáo quyết toán ngân sách.
Cổng công khai thông tin ngân sách	Cổng công khai ngân sách đã được xây dựng. Tuy nhiên, thông tin về ngân sách trên cổng công khai vẫn ở cấp độ tổng hợp cao. Nhu cầu đặt ra là cung cấp thông tin chi tiết hơn nữa cho công chúng.
Đăng nhập cam kết chi	KBNN trung ương hiện đang xây dựng các thủ tục để các đơn vị chi tiêu ngân sách đăng ký cam kết chi trong năm. Cam kết chi nhiều năm nên được ghi nhận để tạo điều kiện theo dõi các hợp đồng nhiều năm.

Cải cách được cơ quan trung ương triển khai	Những diễn biến tích cực và một số yếu tố cần tiếp tục xử lý
Quản lý rủi ro tài khóa	Báo cáo rủi ro tài khóa lần đầu tiên được lập vào năm 2021. Báo cáo này cần được cập nhật hàng năm và sử dụng để làm căn cứ lập KHTC và ngân sách trung hạn cũng như dự toán ngân sách hàng năm.
Quản lý tài sản công	CSDL tài sản công hiện chỉ có 6 loại tài sản. CSDL cần được mở rộng thêm. Tài sản cần được định giá theo giá thị trường.
Chức năng kiểm toán nội bộ	Việc xây dựng chức năng kiểm toán nội bộ đang gặp thách thức do chính quyền trung ương đang hạn chế gia tăng số lượng cơ quan đơn vị và biên chế của Nhà nước, kỹ năng về kiểm toán nội bộ cũng cần được tăng cường.
Lập và hợp nhất báo cáo tài chính Nhà nước cấp trung ương	Báo cáo tài chính nhà nước đã được lập cho các năm tài khóa 2018, 2019 và 2020. Nhưng chất lượng cần được cải thiện dần theo thời gian để các báo cáo đó trở nên hữu ích. Báo cáo tài chính nhà nước nên được công bố công khai.
Cân đối giữa giao tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp công lập và đảm bảo trách nhiệm giải trình của các đơn vị đó về nguồn lực và kết quả	Hiện đang có nhu cầu xử lý tình trạng bất cân xứng giữa giao tự chủ cho các ĐVSN và đảm bảo trách nhiệm giải trình về số phí thu được, sản phẩm đầu ra và kết quả được thực hiện. Điều quan trọng là cơ quan trung ương cần theo dõi và quản lý được chất lượng và số lượng các dịch vụ sự nghiệp ở tuyến cơ sở dựa trên cả thông tin tài chính và phi tài chính.

VI. Các yếu tố thể chế cần cân nhắc

60. Các hoạt động cải cách về tổng thể phản ánh tinh thần làm chủ và sự chỉ đạo của Chính phủ, như được thể hiện qua tầm nhìn cải cách của Chính phủ được truyền đạt qua các văn bản được công bố công khai. Chiến lược tổng thể được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, các bộ ngành và cơ quan liên quan đều được yêu cầu xây dựng các kế hoạch hành động nhằm vạch ra các hành động cải cách cụ thể, khung thời gian, cơ quan và đơn vị chịu trách nhiệm. Ý tưởng cải cách được hiện thực hóa thông qua ban hành mới hoặc sửa đổi văn bản pháp luật với sự tham gia đầy đủ của cấp chính trị và được lấy ý kiến rộng rãi trước khi triển khai. Tiến độ cải cách được báo cáo hàng năm và kết quả triển khai được sơ kết 5 năm một lần (cho giai đoạn 2011-2015 và 2016-2020). Mặc dù vậy, một số bài học có thể được rút ra qua kinh nghiệm triển khai trong thời gian qua.
61. Trong điều kiện chiến lược chỉ đưa ra định hướng tổng thể, các chương trình hành động cải cách cụ thể hơn được thiết kế cục bộ ở từng bộ, ngành và cơ quan liên quan, cách làm như vậy đôi khi ảnh hưởng đến khả năng phối hợp chung trong toàn bộ chính phủ. Nhiệm vụ được xác định rõ ràng cho cơ quan chủ trì, nhưng các cơ quan tham gia không phải lúc nào cũng dành thời gian và tâm huyết ở mức cao nhất cho các nhiệm vụ đó. Ngoài ra, các yếu tố đảm bảo thành công và các chỉ số theo dõi kết quả không phải lúc nào cũng được xác định rõ ràng, gây khó khăn trong việc quản lý kỳ vọng nhằm duy trì động lực và tránh tư duy bảo thủ trong cải cách. Một nhận định nữa là trong giai đoạn hiện tại, một số cải cách được áp đặt qua ban hành hoặc sửa đổi các văn bản quy phạm pháp luật của quốc gia mà chưa có thử nghiệm trước về năng lực triển khai của địa phương.
62. Khi một chương trình tham vọng được ban hành với rất nhiều cải cách diễn ra song song trong cùng một giai đoạn, điều quan trọng là phải xác định trình tự cải cách từng cải cách cho sát thực tế. Mặc dù chương trình cải cách hiện nay có ràng buộc về thời gian, nhưng trình tự cải cách không phải lúc nào cũng rõ ràng hoặc sát thực tế. Một số ý tưởng cải cách phải mất thời gian để thuyết minh và tạo sự đồng thuận ở cấp trung ương, nhưng công tác triển khai ở cấp địa phương còn mất thời gian và gặp nhiều thách thức hơn. Nhiều hành động cải cách do các cơ quan trung ương chủ trì, nhưng gánh nặng triển khai lại dồn cho các cơ quan khác và chính quyền địa phương. Ngoài ra, kinh phí triển khai rộng một số hành động cải cách cũng chưa được ước tính cho trung hạn, có xét đến nhu cầu nâng cao nhận thức và tăng cường năng lực rất lớn ở cấp địa phương.

Bảng 9: Tổng hợp điểm số theo các chỉ số đánh giá PEFA

CHỈ SỐ HIỆU QUẢ QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG		PHƯƠNG PHÁP TÍNH ĐIỂM	ĐIỂM SỐ THEO CÁC NỘI DUNG ĐÁNH GIÁ				ĐIỂM TỔNG
			i	ii	iii	iv	
Trụ cột Một: Độ tin cậy của ngân sách							
PI-1	Tổng thực chi	M1	A				A
PI-2	Cơ cấu thực chi	M1	B	NA	A		B+
PI-3	Thực thu	M2	A	B			B+
Trụ cột Hai: Minh bạch về tài chính công							
PI-4	Phân loại ngân sách	M1	D				D
PI-5	Văn bản ngân sách	M1	D				D
PI-6	Hoạt động của chính quyền trung ương ngoài báo cáo quyết toán/tài chính	M2	D	D	D		D
PI-7	Bổ sung ngân sách cho chính quyền địa phương	M2	A	B			B+
PI-8	Thông tin về hiệu quả hoạt động cung cấp dịch vụ	M2	D	D	C	D	D
PI-9	Cơ hội tiếp cận thông tin tài khóa của công chúng	M1	D				D
Trụ cột Ba: Quản lý tài sản có và tài sản nợ							
PI-10	Báo cáo về rủi ro tài khóa	M2	C	D	D		D+
PI-11	Quản lý đầu tư công	M2	C	C	D	C	D+
PI-12	Quản lý công sản	M2	C	C	B		C+
PI-13	Quản lý nợ	M2	C	A	D		C+
Trụ cột Bốn: Lập ngân sách và chiến lược tài khóa dựa trên chính sách							
PI-14	Dự báo tài khóa và kinh tế vĩ mô	M2	D	B	B		C+
PI-15	Chiến lược tài khóa	M2	A	A	B		A
PI-16	Tầm nhìn trung hạn trong lập ngân sách chi tiêu	M2	D	D	D	D	D
PI-17	Quy trình lập ngân sách	M2	C	D	A		C+
PI-18	Cơ quan lập pháp giám sát ngân sách	M1	A	B	A	A	B+
Trụ cột Năm: Khả năng tiên liệu và kiểm soát tình hình thực hiện ngân sách							
PI-19	Quản lý thu	M2	B	D	B	A	B
PI-20	Kế toán thu	M1	C	A	A		C+
PI-21	Khả năng tiên liệu về phân bổ nguồn lực trong năm	M2	A	B	A	A	A
PI-22	Nợ đọng chi	M1	A	C			C+
PI-23	Kiểm soát chi lương	M1	B	A	A	C	C+
PI-24	Quản lý mua sắm đấu thầu	M2	B	A	B	B	B+
PI-25	Kiểm soát nội bộ chi ngoài lương	M2	B	A	A		A
PI-26	Kiểm toán nội bộ	M1	D	NA	NA	NA	D
Trụ cột Sáu: Kế toán và báo cáo							
PI-27	Sự trung thực về dữ liệu tài chính	M2	A	A	B	B	B+
PI-28	Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách trong năm	M1	B	A	C		C+
PI-29	Báo cáo quyết toán/tài chính hàng năm	M1	C	D	C		D+
Trụ cột Bảy: Kiểm toán và giám sát bên ngoài							
PI-30	Kiểm toán bên ngoài	M1	D	B	A	A	D+
PI-31	Cơ quan lập pháp giám sát báo cáo kiểm toán	M2	A	A	A	D	B+

