

XÂY DỰNG HỆ THỐNG GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ CHI TIÊU CÔNG DỰA TRÊN KẾT QUẢ Ở VIỆT NAM

SỬ ĐÌNH THÀNH* & BÙI THỊ MAI HOÀI**

Bài viết nghiên cứu lựa chọn khung chính sách để xây dựng hệ thống giám sát và đánh giá (Monitoring & Evaluation: M&E) chi tiêu công dựa trên kết quả của VN. Hệ thống M&E dựa trên kết quả là câu phân quan trọng của phương thức quản lý ngân sách thực hiện và quản trị công hiện đại mà hầu hết các nước đang nỗ lực tổ chức triển khai. Hiện tại, hệ thống M&E chi tiêu công của VN đang tồn tại nhiều khoảng trống nhất định. Nghiên cứu đề xuất quá trình thiết lập hệ thống M&E dựa trên kết quả phải đi từ lựa chọn các chính sách để lấp các khoảng trống đó và tiếp đến xây dựng các nền tảng về thể chế và kỹ thuật để hiện thực hóa hệ thống M&E mới.

Từ khóa: Chi tiêu công, hệ thống giám sát và đánh giá, quản trị công.

1. Giới thiệu

Giá trị của đồng tiền chi tiêu ngân sách, chất lượng điều hành ngân sách hay hiệu quả cung cấp hàng hóa công, là những vấn đề quan tâm hàng đầu của Quốc hội, Chính phủ và công chúng trong xã hội hiện đại. Thời gian qua, Chính phủ đã triển khai nhiều giải pháp để cải thiện tính hiệu quả, hiệu lực chi tiêu công như ban hành Luật ngân sách nhà nước (NSNN); thực hiện cơ chế trao quyền tự chủ cho các đơn vị khu vực công; tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình; đẩy mạnh xã hội hóa lĩnh vực giáo dục, y tế... Song, thực tiễn cho thấy việc phân bổ và sử dụng nguồn lực tài chính công không đi xa hơn như mong đợi; kỷ luật tài khóa tổng thể không được tôn trọng; cân đối ngân sách năm nào cũng vượt thu song bội chi ngân sách kéo dài, không được cải thiện. Mặc dù, Chính phủ đã chuyển sang quản lý ngân sách thực hiện, gắn phân bổ ngân sách theo các chương trình mục tiêu, nhưng thực tế cho thấy ngân sách đầu tư còn dần trải, gây lãng phí tiền vốn ngân sách. Trong khi cơ chế giám sát tính minh bạch và trách nhiệm giải trình từ phía xã hội và cơ quan

dân cử còn yếu kém thì không thể kiểm soát chi tiêu công một cách hiệu quả.

Mục đích cơ bản của nghiên cứu là hướng đến thiết lập khung chính sách để xây dựng hệ thống M&E chi tiêu công dựa trên kết quả phù hợp với bối cảnh của VN. Hệ thống M&E chi tiêu công dựa trên kết quả vượt qua hệ thống truyền thống, tạo nên một phần cần thiết của phương thức quản trị công hiện đại. Giá trị của nó là cung cấp một công cụ để đo lường kết quả chi tiêu công và gắn chi tiêu công với các mục tiêu chiến lược ưu tiên. Sự thiết kế và thực hiện hệ thống M&E dựa trên kết quả có nhiều mục tiêu, bao gồm hỗ trợ lập kế hoạch ngân sách, ra quyết định chính sách, phản hồi về kết quả thực hiện chi tiêu công. Điều này có nghĩa là mục tiêu cuối cùng của hệ thống M&E dựa vào kết quả là tăng cường trách nhiệm giải trình. Hệ thống M&E dựa trên kết quả phải hướng đến phục vụ cho phát triển bền vững. Điều này rất có ý nghĩa để tăng cường cải cách khu vực công và nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ công ở VN.

Công trình được thiết kế thành 3 phần: Phần 1 trình bày khung lý thuyết và phương pháp nghiên

PGS.TS., Trường Đại học Kinh tế TP.HCM

Email: dinhthanh@ueh.edu.vn

TS., Trường Đại học Kinh tế TP.HCM

Email: maihoai@ueh.edu.vn

cứ; phần 2 đề cập các phát hiện và khoảng trống của hệ thống M&E chi tiêu công hiện hành của VN; và cuối cùng, phần 3 là phần kết luận và một vài gợi ý chính sách.

2. Phương pháp nghiên cứu

Để phát triển một hệ thống mới, cần thiết phải tìm thấy ở đâu hoặc tại sao hệ thống hiện hành có những thiếu sót và quyết định “cái gì cần được cải thiện” hoặc “bạn muốn tiến đến đâu trong tương lai”. Vì vậy, nghiên cứu bắt đầu với việc phân tích các khoảng trống trên cơ sở công thức hóa các mặt hạn chế của hệ thống M&E hiện hành thành ba khoảng trống gắn liền với bối cảnh cải cách quản trị khu vực công và chi tiêu công của VN.

Để phát hiện ra các khoảng trống, các khung khái niệm và lý thuyết quản lý ngân sách thực hiện được xây dựng và phân tích. Cụ thể, nghiên cứu thực hiện đánh giá các tài liệu sẵn có đề cập đến các tranh luận về lý thuyết và thực tiễn quản lý ngân sách, hệ thống M&E ở các nước phát triển và đang phát triển; tiếp theo, rà soát khung pháp lý của hệ thống M&E ở VN, xem xét tới các vấn đề then chốt để phát hiện ra các khoảng trống. Trong phân tích định tính, chúng tôi sử dụng các dữ liệu có tính chất định tính, gồm các cuộc phỏng vấn sâu các chuyên gia làm việc trong các cơ quan dân cử, cơ quan giám sát; và hệ thống hóa các biện pháp thực hành hệ thống M&E, các văn bản luật, nghị định và các văn bản quy phạm pháp luật khác.

Đặc biệt, bài viết đi vào lĩnh vực rộng lớn của quản lý chiến lược trên cơ sở xem xét khung lý thuyết thoả dụng tri thức. Lý thuyết này giải thích vì sao phải chấp nhận sự thay đổi, từ đó chỉ ra các yếu tố hợp lý gây tác động đến các giai đoạn thoả dụng hệ thống M&E dựa trên kết quả. Đồng thời, lý thuyết quản trị công hiện đại cũng đã được khai thác để thiết lập khuôn khổ nhằm khắc phục các khoảng trống của hệ thống M&E hiện hành. Các vấn đề phát triển bền vững, sự hài lòng và tham gia của người dân vào M&E đã được đưa vào hệ thống mới.

3. Khung lý thuyết phát triển hệ thống M&E chi tiêu công

Bước vào thiên niên kỷ mới, nhiều học giả trong lĩnh vực tài chính công đi tìm kiếm các mô hình lý thuyết quản trị nhằm cải thiện lập ngân sách và quản

lý chi tiêu công. Các lý thuyết này nhận được hoan nghênh từ nhiều học giả lẫn các nhà thực tiễn. Lý thuyết ngân sách ở đầu thế kỷ mới khác biệt đáng kể so với lý thuyết cũ trước đó. Các lý thuyết cũ (như lý thuyết lập ngân sách cổ điển hay còn gọi là lập ngân sách theo mô thức tăng dần; lý thuyết dựa vào kinh tế học) chú trọng vào nghiên cứu mức độ cung cấp hàng hóa công tối ưu, trong khi các lý thuyết mới chú trọng đến cải thiện sự hài lòng của công chúng và đáp ứng mục tiêu phát triển dài hạn của nền kinh tế. Thêm vào đó, các lý thuyết mới còn tập trung làm rõ quản lý thực hiện và đo lường thực hiện nhằm tăng cường hiệu quả hơn trong cung cấp hàng hóa công (Frank, 2007).

Quản lý ngân sách thực hiện và đánh giá chi tiêu công dựa trên kết quả đã tạo ra bước đột phá trong lý thuyết lập ngân sách (Martin, 2002). Kelley (2002) đặt ra câu hỏi liệu chính phủ có thể bắt đầu đánh giá sự cung cấp hàng hóa và dịch vụ trong cách thức giống như khu vực tư hay không? Các nghiên cứu về đo lường thực hiện và quản lý thực hiện có ảnh hưởng rất lớn đến các chương trình cải cách chi tiêu công ở các nước phát triển trong vòng 20 năm qua, như Canada, Úc, New Zealand và các nước châu Âu (Dluhy và cộng sự, 2000). Đo lường thực hiện tìm kiếm để trả lời các câu hỏi sau: “Chúng ta đang làm cái gì?” và mở rộng ra hơn: “Chúng ta làm việc đó có hiệu quả không?”. Những người quản lý có thể sử dụng thông tin này để cải thiện chất lượng, hiệu quả và hiệu lực các chương trình chi tiêu công. Kopczynski và Lombardo (1999) tranh luận việc đo lường thực hiện có thể giúp giành được sự ủng hộ và xây dựng lòng tin, xác định mục tiêu thực hiện và thiết lập văn hóa trách nhiệm. Behn (2003) cho rằng thông tin thực hiện có thể được sử dụng để đánh giá, kiểm soát, phân bổ ngân sách và cải thiện hiệu quả. Ý tưởng đằng sau ngân sách thực hiện là có thể cải thiện phân bổ nguồn lực bằng việc tập trung vào kết quả của chương trình chi tiêu công hơn là đầu vào và đầu ra (Julnes, 2008). Lập ngân sách thực hiện yêu cầu hệ thống quản lý chất lượng có thể giám sát và đánh giá kết quả để quyết định cái gì đã đạt được. Nhu cầu sử dụng hệ thống M&E phát triển mạnh mẽ từ sau chiến tranh thế giới thứ hai. Những năm cuối của thập kỷ 60, các nước châu Âu bắt đầu thực hiện hệ thống M&E theo chương trình. Những nỗ lực thay đổi này đã chuyển đổi hệ thống M&E truyền

thống sang hệ thống M&E dựa trên kết quả (Linda. G, 2009). Ngày nay, giám sát và đánh giá dựa trên kết quả được thừa nhận là yếu tố quan trọng trong mô hình quản lý ngân sách thực hiện hiện đại (IMF, 2009).

4. Thực trạng hệ thống M&E chi tiêu công của VN

(1) Những thay đổi quan trọng trong quản lý ngân sách và chi tiêu công của VN

Bước vào những năm đầu của thế kỷ 21, Chính phủ cũng bắt đầu nhận ra phương thức quản lý ngân sách cũ đã trở nên lạc hậu nên thực hiện những thay đổi cần thiết để đẩy mạnh cạnh tranh toàn cầu. Chương trình cải cách tổng thể hành chính công giai đoạn 2001-2010 đã được triển khai theo Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001, xác định rõ bốn lĩnh vực cải cách là: cải cách thể chế, cải cách tổ chức bộ máy hành chính, xây dựng và phát triển đội ngũ cán bộ, công chức và cải cách tài chính công. Trên cơ sở chương trình cải cách tổng thể, thực tiễn quản lý ngân sách và chi tiêu công đã có những thay đổi thông qua nổi bật:

- Tăng cường hợp lý hóa và tinh giản bộ máy hành chính: Luật NSNN năm 1996 và bổ sung sửa đổi năm 2002 đã tiến hành các bước để hợp lý hóa hơn nữa các chức năng hành chính giữa các cơ quan trung ương tham gia vào việc quản lý NSNN, trong đó có sự phân công trách nhiệm rõ ràng hơn giữa các cơ quan nhà nước trong quản lý chi tiêu công, đặc biệt là Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch & Đầu tư và Ngân hàng Nhà nước VN. Có một lịch biểu rõ ràng về ngân sách và tài chính với các thời hạn cho việc hoàn thành các nhiệm vụ trong quy trình ngân sách. Bộ Tài chính chủ trì về lập ngân sách đối với chi thường xuyên với hệ thống kho bạc nhà nước cấp dưới chịu trách nhiệm đối với việc thực hiện ngân sách, các cơ quan quản lý thuế và hải quan chịu trách nhiệm thu thuế tại cấp trung ương. Bộ Kế hoạch & Đầu tư chủ trì về lập ngân sách đầu tư và các dự án đầu tư công.

- Đổi mới cơ chế quản lý tài chính đối với các đơn vị công: Chính sách đổi mới dựa trên ba thành tố: (i) Thiết lập các tiêu chí mới trong xây dựng và phân bổ ngân sách cho các cơ quan hành chính dựa trên đầu ra, chất lượng của các hoạt động, và mức độ hoạt động; (ii) Thực hiện cơ chế khoán chi phí hoạt

động cho các cơ quan hành chính; và (iii) thiết lập các cơ chế quản lý tài chính phù hợp với các cơ quan đơn vị sự nghiệp nhằm đảm bảo tính độc lập và tính tự chủ tương đối của những cơ quan đơn vị đó trong việc ra quyết định đối với các hoạt động của mình nhằm dần dần giảm bớt các khoản chi từ NSNN, tiến tới áp dụng cơ chế tự hạch toán tại các cơ quan đơn vị đó (Nghị định số 10/2002/NĐ-CP ngày 31/12/2002 của Chính phủ về chế độ tài chính áp dụng cho đơn vị sự nghiệp có thu; Nghị định số 43/2006/ NĐ-CP ngày 25/4/2006 của Chính phủ...). Những quy định này nhằm tăng cường tính tự chủ và trách nhiệm giải trình tài chính đối với các đơn vị sử dụng ngân sách và tách các đơn vị chức năng - tách chức năng hành chính đơn thuần ra khỏi các chức năng cung cấp dịch vụ.

- Phi tập trung hóa, tăng cường trao quyền quyết định chi tiêu công cho chính quyền địa phương: Cùng với việc xây dựng khuôn khổ pháp lý lập ngân sách và quản lý chi tiêu công, VN cũng có nhiều tiến bộ đáng kể trong việc phân cấp tài chính (thu - chi) giữa Trung ương và địa phương. Việc phân cấp tài chính đã góp phần nâng cao tính tự chủ của chính quyền địa phương, qua đó không những tạo điều kiện cho chính quyền địa phương hoạt động độc lập hơn trong khả năng của mình để xây dựng các chính sách chi tiêu, mà còn hướng tới việc nâng cao tính trách nhiệm về chính trị, tính hiệu quả và minh bạch trong quản lý tài chính công. Theo đánh giá của Ngân hàng Thế giới, hiện nay cơ chế phân cấp tài chính của VN được xếp vào loại hệ thống phi tập trung. Phân định chi cho ngân sách địa phương từ năm 1992 đến nay tăng lên liên tục từ 26% đến 43% trong tổng chi NSNN. Các dịch vụ công cộng được cung cấp trong hệ thống thống nhất của Chính phủ, nay đã được phân cấp cho tới chính quyền tỉnh, huyện, xã. Chính quyền địa phương ngày càng có vai trò đặc biệt quan trọng trong phát triển con người; gần 3/4 trong chi tiêu giáo dục và đào tạo là do địa phương đảm nhận; trong chi y tế, chi ngân sách địa phương chiếm khoảng 2/3.

- Tăng cường minh bạch và trách nhiệm giải trình: Xây dựng trên các sáng kiến nhằm tăng cường minh bạch và trách nhiệm giải trình của các đơn vị sử dụng ngân sách, Luật NSNN và các văn bản hướng dẫn đã mở đường cho việc tăng cường những

phương diện này. Số liệu ngân sách tổng hợp quốc gia được công bố công khai trên website của Bộ Tài chính. Ngân sách xã cũng được công bố công khai thông qua các bản tin niêm yết tại văn phòng trụ sở xã. Tính minh bạch chỉ tiêu công có tầm quan trọng trong việc giải trình trước công dân về việc phân bổ nguồn lực tài chính nhà nước và giải trình về chất lượng chi tiêu ngân sách tổng thể. Tính minh bạch chỉ tiêu ngân sách cũng rất quan trọng đối với các nhà tài trợ - chủ thể tất nhiên sẽ không hài lòng khi họ hỗ trợ nguồn lực tài chính nhưng lại không có đầy đủ thông tin tin cậy để đánh giá được số tiền tài trợ được sử dụng vào việc gì và sử dụng như thế nào. Đối với Chính phủ cũng như các cơ quan của Chính phủ, tính minh bạch tài chính có tầm quan trọng để nâng cao hiệu quả chi tiêu công.

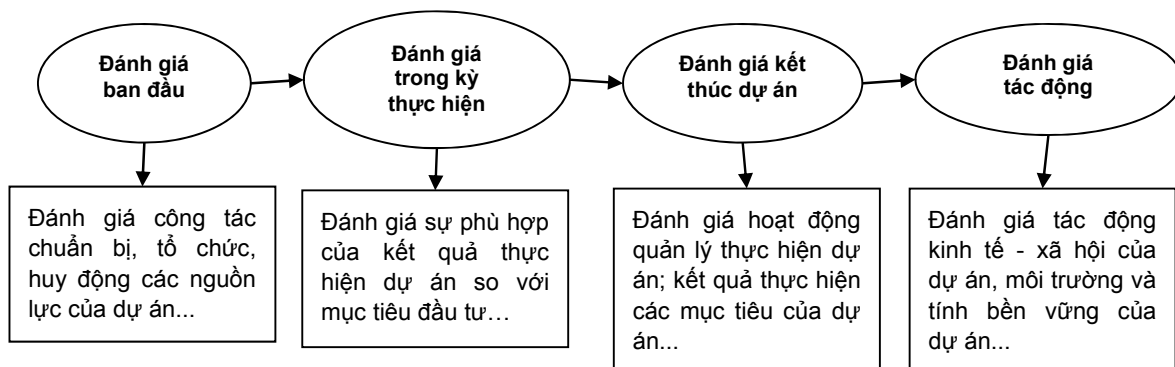
- Chuyển dần sang phương thức quản lý ngân sách thực hiện: Chương trình đầu tư công được đưa vào hệ thống lập kế hoạch của Chính phủ từ năm 1996 trở lại đây và được xem như là hạt nhân của các kế hoạch đầu tư và là nền tảng cho sự giám sát và đánh giá chi tiêu công VN. Chương trình đầu tư giai đoạn 2000 - 2005 và những năm tiếp theo được chuẩn bị song song với Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo. So với trước đó, Chương trình đầu tư công 2000 - 2005 và những năm tiếp theo đã thực hiện cân đối tổng thể giữa các ngành và vùng, qua đó có thể đánh giá được ngành nào phụ thuộc quá nhiều vào đầu tư công. Bên cạnh đó, Chính phủ đã đẩy mạnh triển khai thí điểm Khuôn khổ chi tiêu trung hạn cho một số bộ ngành và địa phương từ năm 2000. Mục tiêu chính của Khuôn khổ chi tiêu trung hạn là tăng cường năng lực lập kế hoạch chi tiêu công ở các ngành và cấp tỉnh; đồng thời thiết lập cơ chế gắn kết giữa lập kế hoạch chi tiêu đầu tư với chi thường xuyên, hình thành một

ngân sách dài hạn và tôn trọng tính kỷ luật tài chính tổng thể. Đồng thời chú trọng phối hợp chặt chẽ quản lý ngân sách với quản lý kết quả thực hiện. Các chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm yêu cầu việc thiết lập các chiến lược và mục tiêu đều dựa trên tính toán chi phí cơ hội và giới hạn nguồn lực tài chính của Quốc gia.

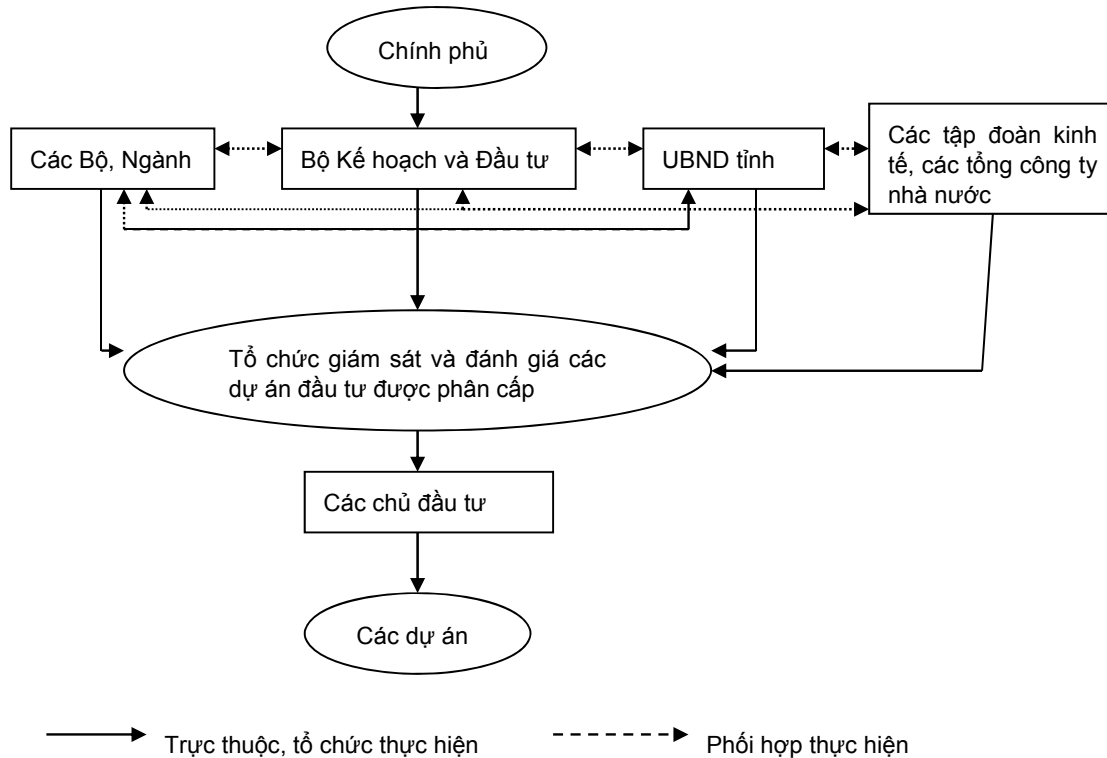
(2) Hệ thống giám sát và đánh giá chi tiêu công

Từ năm 1996 đến nay, VN có những tiến bộ nhất định trong việc phát triển hệ thống M&E ngân sách và chi tiêu công. Tuy nhiên, ở VN không có đạo luật chung để tổng quát hóa hệ thống M&E trong khu vực công. Hệ thống M&E của VN được quy định trong nhiều đạo luật khác nhau. Và có thể khái quát các cột mốc phát triển cơ bản sau:

- Ban hành Luật NSNN (1996, 2002);
- Triển khai đánh giá chi tiêu công giai đoạn 1996 - 2000; và đánh giá tổng hợp chi tiêu công, đầu thầu công và trách nhiệm tài chính năm 2004;
- Thực hiện thí điểm Khuôn khổ chi tiêu công trung hạn 2000 và 2005;
- Ban hành Luật hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003; và
- Ban hành quy chế về giám sát và đánh giá đầu tư công năm 2003 và 2010...
- Trong chi tiêu công, giám sát và đánh giá đầu tư công đã được Chính phủ rất coi trọng. Xét về thể chế tổ chức thực hiện, năm 2003, Bộ Kế hoạch & Đầu tư đã ban hành Thông tư số 03/2003/TT - BKH ngày 19/5/2003 hướng dẫn công tác giám sát, đánh giá đầu tư công; đến năm 2009, cơ chế giám sát, đánh giá đầu tư đã được hoàn thiện một bước (Hình 1 và Hình 2).



Hình 1. Các nội dung thực hiện đánh giá đầu tư công



Hình 2. Hệ thống các tổ chức đánh giá đầu tư công

Tuy nhiên, một cách khái quát, hệ thống M&E chỉ tiêu công hiện tại được vận hành trong khuôn khổ của phương thức quản lý chỉ tiêu công kém hiệu quả, biểu hiện các mặt: (i) Tính kỷ luật tài khóa tổng thể không được tôn trọng. Trong cân đối ngân sách, năm nào cũng vượt thu song bội chi ngân sách kéo dài, không được cải thiện. Mặc dù, Chính phủ đã chuyển sang quản lý ngân sách thực hiện, gắn phân bổ ngân sách theo các chương trình mục tiêu, nhưng thực tế cho thấy ngân sách đầu tư còn dãn trải, gây lãng phí tiền vốn ngân sách. (ii) Thiếu minh bạch và trách nhiệm giải trình kết quả chỉ tiêu công. Hội thảo về vấn đề kiểm soát và nâng cao hiệu lực của chỉ tiêu công được tổ chức ở Hà Nội ngày 2/6/2009, các chuyên gia thừa nhận thực trạng chỉ tiêu công ngày càng khó kiểm soát và tình trạng bội chi, lãng phí, tham nhũng và thất thoát [1]. (iii) Phương thức quản lý ngân sách hiện hành là quản lý theo yếu tố đầu vào, phân bổ ngân sách theo chủ nghĩa tăng dần hàng năm, do đó không được đánh giá một cách chặt chẽ sự phân bổ nguồn lực gắn kết với những chương trình phát triển kinh tế - xã hội dài hạn. Trong bối

cảnh đó, không thể thiết lập được các yếu tố để duy trì hệ thống M&E bền vững. Các câu hỏi đặt ra: Ai ủng hộ cho hệ thống M&E và ai quan tâm đến hệ thống M&E? Bởi lẽ, hiện tại hầu như các tổ chức khu vực công trung ương hay địa phương không quan tâm đến thực hiện giám sát và đánh giá đầu tư. Báo cáo tổng hợp giám sát, đánh giá đầu tư năm 2008 của TP.HCM đã thừa nhận: "...Một số đơn vị, chủ đầu tư chưa làm tốt công tác giám sát đánh giá đầu tư thể hiện cụ thể còn trên 13% số dự án đang hoạt động không báo cáo giám sát (nhất là các dự án nhóm C được phân cấp)... Công tác giám sát đánh giá đầu tư có sự chuyển biến nhưng nhìn chung tình hình thực hiện giám sát đánh giá đầu tư vẫn chưa được các đơn vị thực hiện đầy đủ theo quy định hoặc thực hiện chưa đạt được yêu cầu mà công tác giám sát đề ra, chất lượng báo cáo chưa đạt yêu cầu, số liệu chưa đầy đủ và sát thực tế; đề xuất những giải pháp khắc phục chưa cụ thể, còn chung chung hoặc không có đề xuất. Còn khá nhiều dự án chỉ thực hiện giám sát đánh giá đầu tư khi điều chỉnh

hoặc (hợp thức hóa) cho giai đoạn thanh quyết toán do đã đưa vào sử dụng...”.

Câu hỏi thứ hai là, mức độ tin cậy của dữ liệu và sự thoả dụng hóa dữ liệu của M&E chỉ tiêu công như thế nào? Hầu hết báo cáo của hệ thống M&E chỉ tiêu công hiện tại chỉ dừng lại báo cáo thực hiện kế hoạch không dựa vào mục tiêu, nhiệm vụ của kế hoạch để đánh giá và phân tích tác động; không tập trung phân tích nguyên nhân của những hạn chế hoặc chưa thành công, tìm ra giải pháp để giải quyết hoặc làm cơ sở đưa ra các giải pháp, kế hoạch của năm sau. Nói khác đi, cách tiếp cận của M&E không có tính hệ thống, thiếu các hệ thống tiêu chí đánh giá. Với thực trạng như vậy, mức độ hữu dụng hóa thông tin của hệ thống M&E rất thấp (Báo cáo M&E của Nghệ An năm 2009 và TP.HCM năm 2008).

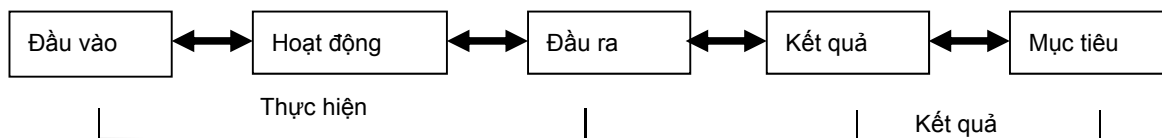
(3) Các khoảng trống của hệ thống M&E chỉ tiêu công

Có thể chỉ ra ba khoảng trống của hệ thống M&E chỉ tiêu công VN như sau:

- Khoảng trống thứ nhất: Hệ thống M&E chỉ tiêu công hiện tại tập trung vào quy trình chấp hành thủ tục, kiểm soát các yếu tố đầu vào và đầu ra, nhưng ít

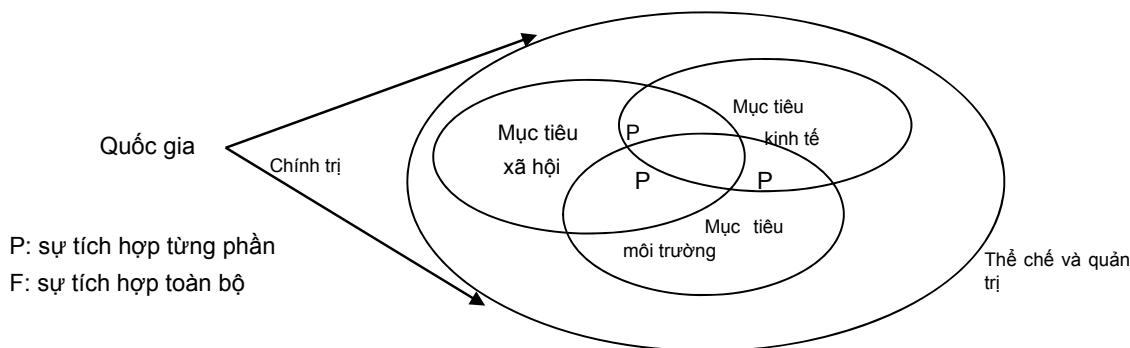
chú ý đến đánh giá tác động kinh tế của chỉ tiêu công đến các mục tiêu chiến lược quốc gia (Hình 3). Nói khác đi, hạn chế của hệ thống M&E hiện tại là không đo lường kết quả, do vậy không phân biệt được thành công và thất bại. Nếu như không nhận ra được thành công thì không thể thực hiện chính sách khen thưởng thích đáng cho điều đó; mà trái lại có thể sẽ thực hiện khen thưởng cho các thất bại. Nói khác đi, không nhận ra được thành công thì không thể học hỏi; không nhận ra sự thất bại thì không thể sửa chữa nó và các mục tiêu phát triển của quốc gia khó mà đạt được.

- Khoảng trống thứ hai: Hệ thống M&E chỉ tiêu công hiện tại tập trung vào giám sát và đánh giá tình hình tài chính của dự án đầu tư, nhưng ít chú ý đến tổng hòa các mục tiêu phát triển bền vững, đó là mục tiêu kinh tế, xã hội và môi trường (Hình 4). Nói khác đi, đánh giá các dự án công vẫn tập trung chủ yếu vào yếu tố kinh tế - tài chính và tính tuân thủ của nó. Như vậy, hiện tại vẫn còn có khoảng cách trong việc tổng hòa các mục tiêu phát triển bền vững vào trong đánh giá đầu tư công. Và do vậy, không thể cung cấp đầy đủ thông tin tổng thể cho người ra quyết định chính sách đầu tư và công chúng. Từ đó, dẫn



Khoảng trống của hệ thống M&E chỉ tiêu công

Hình 3. Hệ thống M&E theo quá trình thực hiện



Hình 4. Hệ thống phát triển bền vững

đến sự không cân bằng trong các khía cạnh phát triển bền vững cũng như gây ra rủi ro chiến lược không chắc chắn trong tương lai.

- Khoảng trống thứ ba: Hệ thống M&E chỉ tiêu công hiện tại tập trung vào cải thiện thực hiện và trách nhiệm quản lý, nhưng ít chú ý đến đánh giá sự hài lòng của người dân và cách tiếp cận tham gia của xã hội. Để đảm bảo đạt được sứ mạng và chiến lược thì sự hài lòng của người dân và cách tiếp cận người tham gia nên được xem xét. Dựa theo lý thuyết dịch vụ công mới (New Public Services), quá trình hợp tác và tham gia của công chúng trong lập và thực hiện chiến lược chỉ tiêu công sẽ đảm bảo cho sự thành công dài hạn của khu vực công. Sự tham gia của công chúng trong quá trình ra quyết định được xem như là yếu tố then chốt của mô hình quản trị công tốt (Vergez & Caddy, 2001). Đối với nhiều dự án đầu tư, sự tham gia của các tổ chức và người dân là yếu tố quan trọng đảm bảo tính bền vững của dự án (Segnestam, 2002).

5. Các đề xuất lựa chọn chính sách xây dựng hệ thống M&E chỉ tiêu công dựa trên kết quả

Trên cơ sở lý luận, kinh nghiệm thực tiễn của một số quốc gia và kết quả hoạt động của hệ thống M&E hiện hành, có thể thấy rằng thực hiện hệ thống M&E chỉ tiêu công theo kết quả là có tính khả thi ở VN. Quá trình hoàn thiện hệ thống M&E chỉ tiêu công phải đi từ lấp các khoảng trống để tạo ra những thay đổi cần thiết của hệ thống M&E hiện tại và tiếp đến xây dựng các nền tảng để thực hiện hệ thống M&E mới - hệ thống M&E dựa trên kết quả. Mục tiêu xây dựng hệ thống M&E chỉ tiêu công dựa trên kết quả được nhấn mạnh trên các khía cạnh: (i) hỗ trợ ra quyết định chính sách tài chính công; (ii) phát triển và phân tích chính sách tài chính công, phát triển chương trình hay dự án công; và (iii) gia tăng tính minh bạch và trách nhiệm chỉ tiêu công.

(1) Xử lý các khoảng trống của hệ thống M&E chỉ tiêu công

- Xử lý khoảng trống 1: Khoảng trống 1 của hệ thống M&E chỉ tiêu công bắt nguồn từ nguyên nhân sâu xa là do khu vực công VN đang vận hành theo mô hình quản trị truyền thống, chủ yếu tập trung vào quản lý các yếu tố đầu vào, chưa chú trọng đúng mức đến đánh giá đầu ra và kết quả. Để khắc phục khoảng trống 1 của hệ thống M&E, cần vận dụng cơ

chế và công cụ quản lý của khu vực tư vào khu vực công. Bởi vì, các khó khăn mà khu vực tư phải đương đầu, chẳng hạn như nhu cầu phát triển của công ty trong sự giới hạn ngân sách thì khu vực công cũng tương tự như vậy. Nghĩa là, khi khởi xướng một chương trình/dự án chỉ tiêu công cần nghiên cứu tường tận sự gắn kết giữa các hoạt động, kết quả, bối cảnh của chương trình (Weiss, 1995) để quyết định phân bổ nguồn lực và đánh đổi mục tiêu giữa các chương trình hay dự án. Triết lý này vạch ra cách thức đổi mới mô hình quản trị dựa trên kết quả từ mô phỏng các phương thức quản trị của khu vực tư.

Khuôn khổ phân tích của hệ thống quản trị theo kết quả là chuỗi giá trị trên cơ sở khung lý thuyết thay đổi. Nghĩa là, một khi khởi xướng một dự án hay chương trình chỉ tiêu công thì phải xác định làm thế nào để đạt được kết quả (Kusek và Rist, 2005). Các hoạt động dẫn đến các đầu ra; các đầu ra dẫn đến kết cục; các kết cục đáp ứng mục đích và dẫn đến tác động; tác động dẫn đến mục tiêu. Đây là các chuỗi giá trị cần xem xét để quyết định phân bổ và sử dụng nguồn lực công có hiệu quả và hiệu lực.

- Xử lý khoảng trống 2: Quản trị công mới cũng bị chỉ trích mạnh mẽ vì chỉ tập trung vào kết quả quản lý và tìm kiếm tính kinh tế, hiệu quả, hiệu lực của dịch vụ công nhưng không chú trọng đến sự đạt được các mục tiêu dài hạn mà đó mới chính là nhu cầu thực sự của khu vực công. Để khắc phục tình trạng này mục tiêu chiến lược xã hội và môi trường nên được mở rộng vào trong mục tiêu chiến lược quản trị công, tạo nên khía cạnh bền vững 3 chiều: kinh tế - xã hội - môi trường (Nan Chai (2009). Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2020 đã khẳng định quan điểm phát triển bền vững của VN: "...Tăng trưởng kinh tế phải kết hợp hài hòa với phát triển văn hóa, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, không ngừng nâng cao chất lượng cuộc sống của nhân dân. Phát triển kinh tế - xã hội phải luôn coi trọng bảo vệ và cải thiện môi trường, chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu. Phát triển nhanh và bền vững phải luôn gắn chặt với nhau trong quy hoạch, kế hoạch và chính sách phát triển kinh tế - xã hội..."

- Xử lý khoảng trống 3: Từ những năm 90, cải cách quản trị công tìm kiếm và hướng đến khắc phục những hạn chế mô hình quản trị công mới. Một vài

mô hình mới nỗ lực nhằm hoàn thiện hoặc thay thế mô hình quản trị công mới, trong số đó nổi bật lên mô hình “Dịch vụ công mới - New Public Service”. Theo Denhardt (2002, 2003), lý thuyết “Dịch vụ công mới” dựa trên nền tảng lý thuyết quyền công dân, cộng đồng và xã hội dân sự... Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung phát triển năm 2011) cũng đã định hình mô hình quản trị công của VN với các hàm ý của mô hình “Dịch vụ công mới”: “...Nhà nước phục vụ nhân dân, gần bó mật thiết với nhân dân, thực hiện đầy đủ quyền dân chủ của nhân dân, tôn trọng, lắng nghe ý kiến của nhân dân và chịu sự giám sát của nhân dân; có cơ chế và biện pháp kiểm soát, ngăn ngừa và trừng trị tệ quan liêu, tham nhũng, lãng phí, vô trách nhiệm, lạm quyền, xâm phạm quyền dân chủ của công dân...”. Và “...Công khai các chuẩn mực, các quy định hành chính để nhân dân giám sát việc thực hiện...”

(2) Cần vượt qua các thách thức

Khi đưa hệ thống M&E dựa trên kết quả vào thực tiễn sẽ gặp phải nhiều hàng rào chắn. Do vậy, cần phải có những bước đi chiến lược thích hợp để thoả dụng hóa hệ thống M&E. Dựa theo khuôn khổ lý thuyết thoả dụng tri thức, sự thoả dụng của hệ thống M&E phải trải qua hai giai đoạn (Julnes, 2008): chấp nhận hệ thống M&E và thực hiện hệ thống M&E. Vượt qua các thách thức này đòi hỏi:

- Ý chí chính trị sẵn sàng chấp nhận thay đổi: Trước hết, cần tạo ra sự đồng thuận trong hệ thống chính trị, các bộ, ngành và các cấp chính quyền địa phương trong quản lý ngân sách và chỉ tiêu công dựa trên kết quả. Thứ hai, định hướng các hoạt động khu vực công theo kết quả trên cơ sở tăng cường trao quyền tự chủ cho người quản lý các đơn vị công trong điều hành hoạt động và tự chịu trách nhiệm về cung cấp đầu ra, kết quả và mục tiêu hoạt động. Thứ ba, cải cách tiền lương gắn với trách nhiệm, tạo động lực học hỏi vươn lên của đội ngũ công chức. Thứ tư, tạo điều kiện cho các nhóm lợi ích tham gia tất cả các giai đoạn của hệ thống M&E dựa trên nền tảng của một xã hội dân chủ.

- Phát triển cơ sở hạ tầng và khai thác thông tin từ M&E: Đề tiên tới vận hành và quản lý hệ thống M&E dựa trên kết quả cần nâng cao chất lượng dữ liệu và phân tích chính sách, làm cơ sở cho các cơ

quan, ban ngành thực hiện các chính sách một cách hiệu quả. Đồng thời, cũng cần có những đổi mới về cơ cấu tổ chức và cách thức làm việc, văn hoá thông tin mới, các quy trình trao đổi và sử dụng thông tin. Đồng thời, cần thể chế hóa các quy định để yêu cầu sử dụng thông tin M&E trong soạn lập ngân sách, phát triển các dự án, chương trình đầu tư công.

(3) Lộ trình và cách thức thực hiện hệ thống M&E chi tiêu công dựa theo kết quả

Để thực hiện hệ thống M&E theo kết quả cần sửa đổi, hoàn thiện cơ sở pháp lý liên quan đến quản lý tài chính, NSNN trong đó có quy định về thực hiện M&E chi tiêu công theo kết quả. Theo đó, quy định rõ trách nhiệm, thẩm quyền, phương thức, trình tự, giá trị pháp lý gắn kết với việc thực hiện M&E chi tiêu công theo kết quả. Tiếp đó, trên cơ sở các quy định của Luật NSNN về M&E chi tiêu công theo kết quả, cần ban hành các văn bản hướng dẫn gồm nghị định và thông tư hướng dẫn cụ thể quy trình M&E.

Đồng thời, lựa chọn cách thức tiếp cận M&E chi tiêu công dựa trên kết quả một cách thích hợp. Đối với các chương trình/ dự án đầu tư công: Các chương trình và dự án đầu tư có quy mô vốn lớn (thuộc nhóm A), cần áp dụng hệ thống M&E tiên tiến hơn với mục đích kiểm soát chặt chẽ, giảm thiểu các rủi ro, tổn thất và ngăn chặn các tác động tiêu cực đối với kinh tế - xã hội. Còn đối với các dự án đầu tư công có quy mô vốn trung bình và nhỏ (thuộc nhóm B và C) thì mức độ đo lường của hệ thống M&E có thể giới hạn vào giám sát tính hợp lý về phân bổ ngân sách, đảm bảo sử dụng vốn đúng mục đích và đánh giá tác động ngắn hạn và trung hạn (đầu ra đến kết cục). Đối với các đơn vị công: Để củng cố công tác giám sát và đánh giá, điều quan trọng Chính phủ nên đẩy mạnh việc triển khai dùng phiếu khảo sát và đánh giá chất lượng dịch vụ công cho tất cả các đơn vị công.

(4) Nâng cao năng lực giám sát các cơ quan dân cử (giám sát bên ngoài)

Thể chế hóa mối quan hệ giữa Quốc hội và các cơ quan dân cử với cơ quan Kiểm toán Nhà nước (KTNN): Cần tập trung tăng cường mức thoả dụng thông tin được cung cấp từ KTNN. Muốn vậy, một là cần tăng cường tính độc lập của KTNN; Hai là, cần quy định cụ thể về cơ chế phối hợp, trách nhiệm, quyền hạn của KTNN trong quá trình tham gia thẩm

tra dự toán ngân sách và phân bổ ngân sách hàng năm; Ba là, KTTN không chỉ dừng lại ở kiểm toán báo cáo tài chính và kiểm toán tuân thủ mà cần triển khai và đẩy mạnh loại hình kiểm toán hoạt động và kiểm toán dựa theo kết quả.

Tăng cường luồng thông tin cung cấp cho cơ quan dân cử: Cần tăng cường thêm các luồng thông tin độc lập giúp cơ quan dân cử giám sát được một cách khách quan và thực chất. Các cơ quan dân cử cần chủ động trong việc xây dựng các kênh thu thập, lưu giữ và trao đổi thông tin của mình và xây dựng những thiết chế để đảm bảo sự vận hành của các kênh thông tin đó.

(5) *Tiếp cận thông tin và giám sát cộng đồng đối với chỉ tiêu công*

Quyền tiếp cận thông tin được bắt đầu với các giả thuyết (Wescott, 2009): (i) Các nhà hoạch định chính sách buộc phải có thông tin để có được năng lực xây dựng chiến lược phát triển kinh tế - xã hội; (ii) Một công dân có được thông tin là một công dân

có được quyền năng; và (iii) Một công dân có thông tin, quyền năng được tăng cường thì họ có trách nhiệm với cộng đồng và xã hội hơn. VN nhất thiết phải nâng cao vốn hiểu biết sâu rộng về nguyên nhân của các thách thức quản lý chỉ tiêu công, những biện pháp khuyến khích và đường lối chính sách hướng tới sự cải cách, đồng thời cần xử lý những thách thức về mặt tổ chức, từ đó vận dụng vào cải cách chỉ tiêu công hiệu quả hơn.

Các cơ quan truyền thông đại chúng được tự do thông tin, xã hội dân sự vững mạnh và các cộng đồng địa phương tham gia tích cực cùng với quyền công dân độc lập là những yếu tố cốt yếu để quản lý và điều hành tốt: Họ đóng vai trò duy nhất trong việc giúp đỡ chính phủ có trách nhiệm giải trình để chuyển giao các dịch vụ tốt hơn, tạo công ăn việc làm, và cải thiện mức sống. Do đó, điều quan trọng là mở rộng hoạt động ra ngoài phạm vi nhà nước để tăng cường cơ hội tham gia và giám sát cho các nhóm nói trên■

CHÚ THÍCH

[1] Ngày càng khó kiểm soát chỉ tiêu công: <http://laodong.com.vn/Home/Ngay-cang-kho-kiem-soat-chi-tieu-cong/20096/141177.laodong> (Truy cập ngày 3/10/2011).

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Bộ Kế hoạch & Đầu tư (2010), Báo cáo tổng hợp giám sát, đánh giá đầu tư năm 2009.
- Behn, R. (2003), "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures", *Public Administration Review*.
- Denhardt & cộng sự (2003), "The New Public Service: An Approach to Reform", *International Review of Public Administration*.
- Denhardt & cộng sự (2002), *The New Public Service: Serving, not Steering*, Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Dluhy, M. J. & cộng sự (2000), *Handbook on Performance Measurement for Cities in Florida: Indicators of Best Practice and Successful Implementation*, Florida Institute of Government at Florida International University, Miami.
- Fontaine & Monnier (2002), "Evaluation in France", *International Atlas of Evaluation*, NJ Transaction Publishers.
- IMF (2009), *A Basic Model of Performance - Based Budgeting*, Fiscal Affairs Department, 2009.
- Julnes De Lancer P. (2008), "Performance Measurement Beyond Instrumental Use", *Performance Information in the Public Sector: How it is used*. Ed. W. Van Dooren and S. Van de Walle, Houndmills, UK: Palgrave Macmillan.
- Kelly, J. A (2002), "Why We Should Take Performance Measurement on Faith (Facts Being Hard to Come by and not Terribly Important)", *Public Performance and Management Review*, 25.
- Kopczynski, M. & Lombardo, M (1999), "Comparative Performance Measurement: Insights and Lessons Learned from a Consortium Effort", *Public Administration Review* 59.
- Kusek & Rist - Ngân hàng Thế giới (2005b), *Mười bước tiến tới hệ thống giám sát và đánh giá dựa trên kết quả*, NXB Văn hóa - Thông tin, 2005.
- Linda G. Morra Imas & Ray C. Rist (2009), *The Road to Results*, WorldBank.
- Martin, L. L. (2002), "Budgeting for Outcomes", *Budget Theory in the Public Sector*, Quorum, Westport, CT.
- Nan Chai (2009), *Sustainability Performance Evaluation System in Government*, Springer.
- OECD (2002), *Glossary of key terms in Evaluation and Results - Based Management*. DAC
- Segnestam, L. (2002), *Indicators of Environment and Sustainable Development: Theories and Practical Experience*, Paper No. 89, World Bank Environment Department, Retrieved April 2007, from <http://siteresources.worldbank.org/INTEEI/936217-1115801208804/20486265/IndicatorsofEnvironmentandSustainableDevelopment2003.pdf>.
- Ủy ban nhân dân TP.HCM (2008), *Báo cáo tổng hợp giám sát, đánh giá đầu tư năm 2008*.
- Ủy ban nhân dân tỉnh Nghệ An (2009), *Báo cáo tổng hợp giám sát, đánh giá đầu tư năm 2009*.
- Weiss, Carol Hirschon (1995), "Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families", *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods, and Contexts*, ed. James Connell et al. Washington, DC: Aspen Institute.
- Wescott & cộng sự (2009), *Cải cách nền hành chính VN, Thực trạng và giải pháp: Quản lý tài chính công - tăng cường hiệu quả điều hành và quản lý nhà nước*, NXB Chính trị quốc gia.