

KẾT QUẢ KHẢO SÁT CÔNG KHAI NGÂN SÁCH NĂM 2020 TỈNH QUẢNG NINH

1. Giới thiệu POBI 2020

Chỉ số công khai ngân sách tỉnh (POBI) là một sáng kiến quốc gia, được thực hiện độc lập bởi Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDI) và Viện nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR). Năm 2020 là năm thứ tư POBI được khảo sát. Khảo sát POBI 2020 của tỉnh Quảng Ninh được tiến hành vào ngày 01/02/2021. Nhóm nghiên cứu đã rà soát các văn bản được công bố trên các trang thông tin điện tử của UBND tỉnh, Sở Tài chính, HĐND tỉnh, Sở Kế hoạch và Đầu tư (KH&ĐT) và MTTQ tỉnh.

Khảo sát POBI 2020 gồm **96** câu hỏi có tính điểm phân tích về hai trụ cột của trách nhiệm giải trình ngân sách: (i) Mức độ công khai, minh bạch và (ii) Sự tham gia của công chúng. Các tài liệu được sử dụng khảo sát bao gồm 11 loại tài liệu bắt buộc phải công khai theo như Luật Ngân sách Nhà nước (NSNN) 2015 và thông lệ tốt của quốc tế.

Trụ cột thứ nhất – ***công khai minh bạch ngân sách*** bao gồm các chỉ số về tính tính sẵn có, kịp thời, thuận tiện, đầy đủ và tính tin cậy của 11 loại tài liệu ngân sách. Trong số 11 tài liệu này, có 7 loại tài liệu ngân sách bắt buộc phải công khai theo Luật NSNN 2015 và 4 tài liệu ngân sách cần phải công khai theo như thông lệ tốt của quốc tế (xem Bảng 2). Chỉ số công khai ngân sách POBI 2020 là kết quả của **85** câu hỏi trong trụ cột này được quy về thang điểm 100.

Trụ cột thứ hai – ***sự tham gia*** gồm **11** câu hỏi trong đó 8 câu hỏi về mức độ chính quyền địa phương tạo điều kiện để người dân tham gia vào chu trình ngân sách thông qua trang thông tin điện tử của Sở Tài chính; 3 câu hỏi về mức độ phản hồi thông tin của Sở Tài chính tỉnh đối với câu hỏi/yêu cầu cung cấp thông tin của nhóm nghiên cứu.

2. Kết quả khảo sát POBI 2020 tỉnh Quảng Ninh

Bảng 1: Kết quả khảo sát POBI 2020 của tỉnh Quảng Ninh

KẾT QUẢ KHẢO SÁT CÔNG KHAI NGÂN SÁCH TỈNH QUẢNG NINH NĂM 2020		
MỨC ĐỘ MINH BẠCH (CHỈ SỐ CÔNG KHAI NGÂN SÁCH POBI 2020)		SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN
XẾP HẠNG 47	10/11 Tài liệu bắt buộc được công bố	XẾP HẠNG 13
ĐIỂM XẾP HẠNG 62,96	4 Tài liệu được công bố đúng hạn	ĐIỂM XẾP HẠNG 60
TƯƠNG ĐỐI ĐẦY ĐỦ	3 tài liệu công bố chậm, 1 tài liệu công bố quá muộn hoặc không rõ ngày công khai	

Ghi chú: Trong số 11 tài liệu chấm điểm POBI 2020, chỉ có 8 tài liệu được chấm điểm tính kịp thời (công bố đúng hạn, công bố chậm, công bố quá muộn hoặc không rõ ngày công khai).

2.1. Nhận xét chung về kết quả công khai ngân sách của tỉnh

Kết quả khảo sát POBI 2020 cho thấy tỉnh Quảng Ninh đã công bố **TƯƠNG ĐỐI ĐẦY ĐỦ** thông tin về ngân sách nhà nước. Tổng số điểm về mức độ công khai, minh bạch của tỉnh Quảng Ninh đạt **62,96** điểm quy đổi, xếp hạng thứ **47** trong tổng số 63 tỉnh, thành phố khảo sát POBI 2020, **giảm 33 hạng** so với kết quả chấm POBI 2019.

Bảng 2: Kết quả chấm POBI 2020 tỉnh Quảng Ninh phân theo các nhóm câu hỏi và tài liệu

Mục	Điểm POBI chưa quy đổi ¹	Điểm POBI 2020 quy đổi
A. Trụ cột sự tham gia	600	8,70
B. Điểm trụ cột minh bạch ngân sách – điểm POBI 2020	4344	62,96
I. Theo loại tài liệu		

¹ Đã tính trọng số

1. Báo cáo Dự thảo dự toán ngân sách tỉnh năm 2021 trình Hội đồng nhân dân tỉnh	848	12,29
2. Báo cáo dự toán ngân sách tỉnh năm 2021 đã được HĐND tỉnh phê duyệt	666	9,65
3. Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách tỉnh quý 1/2020	400	5,80
4. Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách tỉnh 6 tháng đầu năm 2020	350	5,07
5. Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách tỉnh 9 tháng năm 2020	350	5,07
6. Báo cáo số liệu và thuyết minh tình hình thực hiện ngân sách tỉnh năm 2020	300	4,35
7. Báo cáo quyết toán ngân sách tỉnh năm 2019 đã được HĐND tỉnh phê duyệt	864	12,52
8. Báo cáo ngân sách công dân năm 2021 (cho Dự toán đã được phê duyệt)	166	2,41
9. Kế hoạch Đầu tư công năm 2021	100	1,45
10. Báo cáo tình hình nợ công của tỉnh năm 2020 hoặc 2021	0	0,00
11. Báo cáo kết quả thực hiện các kiến nghị của Kiểm toán nhà nước năm 2017, 2018 hoặc 2019	100	1,45
II. Theo tiêu chí đánh giá		
1. Tính sẵn có	800	11,59
2. Tính kịp thời	416	6,03
3. Tính thuận tiện	500	7,25

4. Tính đầy đủ	1763	25,55
5. Tính tin cậy	565	8,19
6. Tính liên tục	300	4,35

2.2. Trụ cột minh bạch ngân sách

Kết quả khảo sát POBI 2020 của tỉnh theo tính thuận tiện, tính sẵn có, tính kịp thời, tính đầy đủ, tính tin cậy và tính liên tục của các tài liệu ngân sách được công khai như sau:

Tính thuận tiện của tài liệu công khai

Khi tiếp cận các tài liệu ngân sách trên trang thông tin điện tử của Sở Tài chính tỉnh Quảng Ninh, nhóm nghiên cứu nhận thấy:

- Trang TTĐT của Sở Tài chính tỉnh Quảng Ninh có thư mục riêng về công khai ngân sách. Nội dung thư mục được phân chia cụ thể theo từng loại tài liệu và có cập nhật nội dung.
- 5 tài liệu được công khai ở định dạng word/excel, thuận tiện cho việc sử dụng. 1 tài liệu được công khai ở định dạng PDF dễ chuyển đổi sang định dạng word/excel, là Báo cáo ngân sách công dân năm 2021. 3 tài liệu được công khai ở định dạng PDF scan, là Báo cáo dự toán ngân sách tỉnh năm 2021 đã được HĐND tỉnh quyết định, Báo cáo quyết toán ngân sách tỉnh năm 2019 đã được HĐND tỉnh phê chuẩn, và Kế hoạch Đầu tư công năm 2021.

Tính sẵn có của các tài liệu bắt buộc công khai

- Tỉnh đã công khai 9/11 loại tài liệu bắt buộc, bao gồm: Báo cáo Dự thảo dự toán ngân sách tỉnh năm 2021 trình HĐND tỉnh, Báo cáo dự toán ngân sách tỉnh năm 2021 đã được HĐND tỉnh quyết định, Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách tỉnh quý 1 năm 2020, Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách tỉnh 6 tháng đầu năm 2020, Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách tỉnh 9 tháng đầu năm 2020, Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách tỉnh năm 2020, Báo cáo quyết toán ngân sách tỉnh năm 2019 đã được HĐND tỉnh phê chuẩn, Báo cáo ngân sách công dân năm 2021 và Kế hoạch Đầu tư công năm 2021.
- Kế hoạch Đầu tư công năm 2021 là Biểu số 58 của Báo cáo dự toán ngân sách tỉnh 2021 đã được HĐND tỉnh quyết định.
- 2 tài liệu ngân sách không được công khai, bao gồm: Báo cáo tình hình nợ công của tỉnh năm 2020 hoặc 2021, và Báo cáo kết quả thực hiện các kiến nghị của Kiểm toán nhà nước năm 2017, 2018 hoặc 2019.

Tính kịp thời của các tài liệu bắt buộc công khai

Trong số các tài liệu ngân sách được công khai, có 4 tài liệu được công khai kịp thời trên trang TTĐT của Sở Tài chính, UBND, và HĐND tỉnh; 4 tài liệu được công khai muộn. Cụ thể:

- 4 tài liệu được công khai kịp thời là: Báo cáo Dự thảo dự toán ngân sách tỉnh năm 2021 trình HĐND tỉnh (4/12/2020), Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách tỉnh quý 1 năm 2020 (8/4/2020), Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách tỉnh 6 tháng đầu năm 2020 (3/7/2020), Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách tỉnh 9 tháng đầu năm 2020 (12/10/2020).
- 4 tài liệu được công khai muộn là: Báo cáo dự toán ngân sách tỉnh năm 2021 đã được HĐND tỉnh quyết định (18/1/2021), Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách tỉnh năm 2020 (13/1/2021), Báo cáo quyết toán ngân sách tỉnh năm 2019 đã được HĐND tỉnh phê chuẩn (18/1/2021), và Báo cáo ngân sách công dân năm 2021 (11/1/2021).

Tính đầy đủ của tài liệu

- Báo cáo dự thảo dự toán ngân sách tỉnh năm 2021 trình HĐND tỉnh không kèm báo cáo thuyết minh, có 12/13 biểu theo quy định của TT 343, thiếu Biểu số 44. Biểu số 33 thiếu mục bội chi NSDP/bội thu NSDP và mục tổng mức vay của NSDP. Biểu số 35 phản ánh 18/18 khoản thu nội địa nhưng không chi tiết theo sắc thuế cho mục thu từ hoạt động xổ số kiến thiết. Biểu số 39 thiếu lĩnh vực chi cho giao thông và chi nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy lợi, thủy sản.
- Báo cáo dự toán ngân sách tỉnh năm 2021 đã được HĐND tỉnh quyết định phản ánh 12/13 biểu theo quy định của TT 343, thiếu Biểu số 57. Biểu số 46 thiếu mục thu từ quỹ dự trữ tài chính, thu kết dư, thu chuyển nguồn từ năm trước chuyển sang. Biểu số 48 phản ánh 17/18 mục thu nội địa, thiếu mục tiền cho thuê và tiền bán nhà thuộc sở hữu nhà nước nhưng không chi tiết theo sắc thuế cho mục thu từ hoạt động xổ số kiến thiết. Báo cáo Dự toán ngân sách tỉnh năm 2021 đã được HĐND tỉnh quyết định không phản ánh các khoản thu chi ngoài cân đối ngân sách của địa phương.
- Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách tỉnh quý 1 năm 2020, Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách tỉnh 6 tháng đầu năm 2020, Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách tỉnh 9 tháng đầu năm 2020, và Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách tỉnh năm 2020 có thông tin so sánh với số liệu dự toán ngân sách được duyệt của cả năm và so sánh với tình hình thực hiện cùng kỳ năm trước. Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách tỉnh 6 tháng đầu năm 2020 và Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách tỉnh 9 tháng đầu năm 2020 thiếu mục bội chi NSDP/bội thu NSDP. Báo cáo số liệu và thuyết minh tình hình thực hiện ngân sách tỉnh năm 2020 thiếu mục thu viện trợ, thu từ dầu thô, và bội chi NSDP/bội thu NSDP.
- Báo cáo quyết toán ngân sách tỉnh năm 2019 đã được HĐND tỉnh phê chuẩn không kèm báo cáo thuyết minh. Báo cáo có 4/7 biểu theo quy định của TT 343, thiếu Biểu số 66, 67 và 68. Biểu số 62 thiếu tổng mức dư nợ vay cuối năm của NSDP, mục nhỏ cả chi trả nợ

gốc của NSDP và tổng mức vay của NSDP. Biểu số 63 có 18/18 mục thu nội địa nhưng không chi tiết theo sắc thuế cho mục thu từ hoạt động xổ số kiến thiết.

Tính tin cậy của các tài liệu được công khai

- Lập dự toán ngân sách tổng thu ngân sách địa phương, thu ngân sách địa phương được hưởng theo phân cấp và chi đầu tư phát triển năm 2019 của tỉnh chưa đảm bảo tin cậy cho việc thực hiện dự toán. Cụ thể, chênh lệch giữa quyết toán và dự toán tổng thu ngân sách địa phương năm 2019 của tỉnh là 39%, chênh lệch giữa quyết toán và dự toán thu ngân sách địa phương được hưởng theo phân cấp năm 2019 của tỉnh là 6%, chênh lệch giữa quyết toán và dự toán chi đầu tư phát triển năm 2019 của tỉnh là 12%.
- Lập dự toán ngân sách chi cân đối ngân sách địa phương, chi thường xuyên năm 2019 của tỉnh đảm bảo tin cậy cho việc thực hiện dự toán. Cụ thể, chênh lệch giữa quyết toán và dự toán chi cân đối ngân sách địa phương năm 2019 của tỉnh là 1%, chênh lệch giữa quyết toán và dự toán chi thường xuyên của tỉnh năm 2019 của tỉnh là 1%.
- Lập dự toán chi thường xuyên cho lĩnh vực giáo dục và đào tạo của tỉnh năm 2021 so với năm 2020 chưa phù hợp. Cụ thể, thay đổi giữa dự toán chi thường xuyên cho lĩnh vực giáo dục và đào tạo của tỉnh năm 2021 trình HĐND tỉnh và dự toán chi thường xuyên cho lĩnh vực giáo dục đào tạo đã được HĐND tỉnh quyết định so với dự toán chi thường xuyên cho giáo dục đào tạo năm 2020 đã được HĐND tỉnh quyết định là 25,6% và 25,6%. Mức giảm này cao hơn mức giảm của tổng dự toán chi thường xuyên năm 2021 so với năm 2020 (20,4%) của tỉnh.
- Lập dự toán chi thường xuyên cho lĩnh vực y tế và dân số của tỉnh năm 2021 so với năm 2020 phù hợp. Cụ thể, thay đổi giữa dự toán chi thường xuyên cho lĩnh vực y tế của tỉnh năm 2021 trình HĐND và dự toán chi thường xuyên cho lĩnh vực y tế và dân số đã được HĐND tỉnh quyết định so với dự toán chi thường xuyên cho y tế, dân số năm 2020 đã được HĐND tỉnh quyết định là 44% và 44%. Mức thay đổi này cao hơn mức giảm của tổng dự toán chi thường xuyên năm 2021 so với năm 2020 (20,4%) của tỉnh.

Tính liên tục của tài liệu được công khai

- Báo cáo dự thảo dự toán trình HĐND tỉnh và Báo cáo dự toán được HĐND tỉnh quyết định được công khai liên tục trong 3 năm 2019, 2020 và 2021.
- Báo cáo quyết toán ngân sách tỉnh năm 2017, 2018 và 2019 đã được HĐND tỉnh phê chuẩn được công khai liên tục trên trang TTĐT của Sở Tài chính.

Công khai các tài liệu được khuyến khích

- Trong số 5 tài liệu không chấm điểm POBI 2020, có 1/5 tài liệu được công khai. Tài liệu được công khai là Hướng dẫn xây dựng dự toán ngân sách năm 2021 của tỉnh. 4 tài liệu

không được công khai gồm có Kết quả kiểm toán ngân sách tỉnh của Kiểm toán nhà nước năm 2017, 2018, 2019, Báo cáo tài chính của tỉnh, Dự thảo kế hoạch tài chính ngân sách tỉnh 03 năm 2021-2023 và Dự thảo kế hoạch tài chính tỉnh 05 năm 2021-2025.

2.3. Trục cột về sự tham gia của người dân

- Trang TTĐT của Sở Tài chính tỉnh Quảng Ninh có thư mục hỏi đáp và thư mục này có hoạt động.
- Sở Tài chính tỉnh Quảng Ninh chưa công khai Quy chế và Quy trình cung cấp thông tin cho công dân trên trang TTĐT của Sở.
- Cổng TTĐT của UBND, HĐND và Sở Tài chính không có đường dẫn tới một loại công cụ mạng xã hội chính thức của tỉnh để trao đổi với người dân.
- Trang TTĐT của Sở Tài chính, UBND, HĐND hay MTTQ đã công khai Thông báo kết quả kỳ họp trong đó có nội dung về dự toán và phân bổ ngân sách của tỉnh năm 2021, Báo cáo thẩm tra ngân sách của HĐND tỉnh (bao gồm cả Báo cáo thẩm tra quyết toán 2019 và dự thảo dự toán NSNN 2021), Báo cáo tổng hợp tiếp nhận ý kiến cử tri của MTTQ tỉnh trình kỳ họp HĐND tỉnh tháng 12/2020, và Báo cáo tổng hợp ý kiến, kiến nghị của cử tri trước kỳ họp HĐND tỉnh tháng 12/2020. Báo cáo tổng hợp tiếp nhận ý kiến cử tri của MTTQ tỉnh trình kỳ họp HĐND tỉnh tháng 12/2020 không có ý kiến về ngân sách. Báo cáo tổng hợp ý kiến, kiến nghị của cử tri trước kỳ họp HĐND tỉnh tháng 12/2020 có ý kiến về ngân sách.

2.4. Các kết quả và quan sát khác

- Tiêu đề Báo cáo dự toán ngân sách tỉnh năm 2020 trình HĐND tỉnh nhưng nội dung là dự toán ngân sách tỉnh 2021 trình HĐND tỉnh.
- Báo cáo dự toán ngân sách tỉnh năm 2021 đã được HĐND tỉnh quyết định, Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách tỉnh 6 tháng đầu năm 2020, và Báo cáo quyết toán ngân sách tỉnh năm 2019 đã được HĐND tỉnh phê chuẩn có lỗi khi tải về biểu số liệu định dạng excel.

3. Phương pháp khảo sát POBI 2020

POBI 2020 thực hiện khảo sát với 16 loại tài liệu ngân sách, trong đó có 11 tài liệu khảo sát để tính điểm POBI 2020 và 5 tài liệu khuyến khích công khai. Trong số 11 tài liệu khảo sát để tính điểm POBI 2020 có 7 loại tài liệu ngân sách bắt buộc phải công khai theo Luật NSNN 2015 và 4 tài liệu ngân sách cần phải công khai theo như thông lệ tốt của quốc tế.

Mức độ công khai, minh bạch ngân sách (tính là chỉ số công khai ngân sách POBI 2020) được xây dựng thông qua 6 tiêu chí là tính sẵn có, kịp thời, thuận tiện, đầy đủ, tin cậy và tính liên tục của các loại tài liệu ngân sách. Nội dung cụ thể của từng tiêu chí như sau:

Tính sẵn có: Tính sẵn có của các tài liệu ngân sách được xác định dựa trên việc công khai 10 tài liệu ngân sách trên cổng thông tin điện tử của UBND tỉnh và/hoặc trang thông tin điện tử của Sở Tài chính, HĐND tỉnh, Sở KH&ĐT tỉnh và MTTQ tỉnh.

Tính kịp thời (thời điểm công khai): Tính kịp thời được xác định thông qua *ngày công khai* hoặc *ngày đăng* các tài liệu ngân sách trên cổng thông tin điện tử của UBND tỉnh và/hoặc Sở Tài chính tỉnh.

Tính thuận tiện: Tính thuận tiện được xác định dựa trên định dạng tài liệu ngân sách được công khai trên cổng thông tin điện tử. Tài liệu công khai được coi là thuận tiện khi cho phép người sử dụng/người đọc có thể dễ dàng tái sử dụng các thông tin cho công việc của họ.

Tính đầy đủ: Tính đầy đủ được xác định dựa trên việc công bố đầy đủ số lượng các bảng biểu và nội dung của một số bảng biểu theo quy định tại Thông tư 343 đối với từng loại tài liệu ngân sách.

Tính tin cậy: Khảo sát đánh giá khả năng dự báo chính xác của dự toán ngân sách năm 2019 so với thực tế (quyết toán ngân sách năm 2019) theo phương pháp phân tích ngân sách gọi tắt là PEFA thường được các tổ chức quốc tế và các nước đang áp dụng.

Tính liên tục: Tính liên tục, thường xuyên trong việc công bố các tài liệu ngân sách được xác định dựa trên việc công khai đầy đủ các loại tài liệu Báo cáo dự thảo dự toán trình HĐND tỉnh, Báo cáo dự thảo dự toán đã được HĐND phê duyệt, và Báo cáo quyết toán ngân sách địa phương trong ba năm gần nhất.

Tổng số câu hỏi khảo sát POBI 2020 có tính điểm bao gồm **96** câu hỏi. Số điểm tối đa cho mỗi câu hỏi là 100 điểm. Xếp hạng POBI 2020 về kết quả công khai minh bạch ngân sách của địa phương được thực hiện theo thang điểm với 4 mức. Mức A: Từ 75 – 100 điểm quy đổi, được hiểu là mức độ công khai **ĐẦY ĐỦ**. Mức B: Từ 50 – dưới 75 điểm quy đổi, được hiểu là mức độ công khai **TƯƠNG ĐỐI**. Mức C: Từ 25 – dưới 50 điểm quy đổi, được hiểu là mức độ công khai **CHƯA ĐẦY ĐỦ**. Mức D: Từ 0 – dưới 25 điểm quy đổi, được hiểu là mức độ công khai **ÍT**.

Trọng số khi tính điểm POBI 2020

Theo chu trình ngân sách, Báo cáo tình hình thực hiện dự toán ngân sách Quý 1, 6 tháng, Quý 3 và cả năm 2020 chỉ được coi là loại tài liệu ngân sách. Vì vậy, để đảm bảo công bằng khi tính điểm, số điểm của các câu hỏi POBI 2020 cho Báo cáo 4 loại tài liệu này sẽ được tính bằng 50% tổng số điểm của từng câu hỏi.

Quy trình khảo sát POBI 2020

Khảo sát POBI 2020 đã được thực hiện qua 3 vòng khảo sát như sau:

- *Vòng thứ nhất:* Nhóm các đánh giá viên làm việc theo nhóm 2 người, tiến hành khảo sát độc lập POBI cho từng tỉnh, đưa ra các minh chứng. Sau đó, kết quả khảo sát vòng 1 được các đánh giá viên thực hiện so sánh, đối chiếu, kiểm tra lại kết quả. Kết quả khảo sát cuối cùng được thống nhất giữa hai đánh giá viên và được gửi tới cho nghiên cứu viên cao cấp.
- *Vòng thứ hai:* Nhóm nghiên cứu viên cao cấp sẽ thực hiện kiểm tra, thẩm định lại kết quả khảo sát POBI vòng thứ nhất do các đánh giá viên thực hiện. Nếu có các sai khác giữa kết quả thẩm định của nghiên cứu viên cao cấp và kết quả khảo sát của các đánh giá viên thì kết quả chấm POBI sẽ được nhóm nghiên cứu kiểm tra, đối chiếu lại một lần nữa.
- *Vòng thứ ba:* Kết quả khảo sát POBI sau khi được nghiên cứu viên cao cấp thẩm định và đồng ý sẽ được gửi cho các tỉnh để tham vấn và xác nhận lại. Kết quả khảo sát POBI cuối cùng là sự tổng hợp của ba vòng khảo sát trên.