

KẾT QUẢ KHẢO SÁT CÔNG KHAI NGÂN SÁCH NĂM 2020 THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

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 thành phố Hồ Chí Minh 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 thành phố Hồ Chí Minh

Bảng 1: Kết quả khảo sát POBI 2020 của thành phố Hồ Chí Minh

KẾT QUẢ KHẢO SÁT CÔNG KHAI NGÂN SÁCH THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH NĂM 2020		
MỨC ĐỘ MINH BẠCH (CHỈ SỐ CÔNG KHAI NGÂN SÁCH POBI 2020)		SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN
XẾP HẠNG 35	8/11 Tài liệu bắt buộc được công bố	XẾP HẠNG 22
ĐIỂM XẾP HẠNG 69,87	4 Tài liệu được công bố đúng hạn	ĐIỂM XẾP HẠNG 50
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 thành phố Hồ Chí Minh 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 thành phố Hồ Chí Minh đạt **69,87** điểm quy đổi, xếp hạng thứ **35** trong tổng số 63 tỉnh, thành phố khảo sát POBI 2020, **tăng 3 hạng** so với kết quả chấm POBI 2019.

Bảng 2: Kết quả chấm POBI 2020 thành phố Hồ Chí Minh 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	500	7,25
B. Điểm trụ cột minh bạch ngân sách – điểm POBI 2020	4821	69,87
I. Theo loại tài liệu		
1. Báo cáo Dự thảo dự toán ngân sách tỉnh năm 2021 trình Hội đồng nhân dân tỉnh	1182	17,13
2. Báo cáo dự toán ngân sách tỉnh năm 2021 đã được	916	13,28

¹ Đã tính trọng số

HĐND tỉnh phê duyệt		
3. Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách tỉnh quý 1/2020	350	5,07
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	325	4,71
7. Báo cáo quyết toán ngân sách tỉnh năm 2019 đã được HĐND tỉnh phê duyệt	1065	15,43
8. Báo cáo ngân sách công dân năm 2021 (cho Dự toán đã được phê duyệt)	83	1,20
9. Kế hoạch Đầu tư công năm 2021	0	0,00
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	0	0,00
II. Theo tiêu chí đánh giá		
1. Tính sẵn có	550	7,97
2. Tính kịp thời	458	6,64
3. Tính thuận tiện	550	7,97
4. Tính đầy đủ	2398	34,75
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 thành phố 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 TTĐT của Sở Tài chính, UBND và HĐND thành phố Hồ Chí Minh, nhóm nghiên cứu nhận thấy:

- Trang TTĐT của Sở Tài chính thành phố Hồ Chí Minh có thư mục riêng về công khai ngân sách, nhưng nội dung không được phân chia cụ thể theo năm hoặc theo loại tài liệu tuy nhiên vẫn có tài liệu.
- Trong số các tài liệu được công khai, **05** tài liệu được công bố bằng định dạng word/excel, thuận tiện cho việc sử dụng, bao gồm: Báo cáo dự thảo dự toán ngân sách thành phố năm 2021 trình HĐND thành phố, Báo cáo dự toán ngân sách thành phố năm 2021 đã được HĐND thành phố quyết định, Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách thành phố quý 1 năm 2020, Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách thành phố 6 tháng đầu năm 2020 và Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách thành phố 9 tháng đầu năm 2020. Có **02** tài liệu được công bố bằng định dạng PDF dạng scan/file ảnh, không thuận tiện trong việc chuyển sang định dạng word/excel, bao gồm: Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách thành phố năm 2020 và Báo cáo quyết toán ngân sách thành phố năm 2019 đã được HĐND thành phố phê chuẩn. Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách thành phố năm 2020 công bố các bảng biểu bằng cả định dạng excel và PDF, nhưng tài liệu dưới định dạng excel của Biểu số 59 và Biểu số 61 yêu cầu đăng nhập nên nhóm nghiên cứu chỉ truy cập được hai biểu này dưới định dạng PDF. Tương tự, Báo cáo quyết toán ngân sách thành phố năm 2019 đã được HĐND thành phố phê chuẩn cũng công bố hầu hết các bảng biểu bằng định dạng excel, nhưng Biểu số 64 chỉ có định dạng PDF.

Tính sẵn có của các tài liệu bắt buộc công khai

- Thành phố Hồ Chí Minh đã công khai **8/11** loại tài liệu bắt buộc, bao gồm: Báo cáo dự thảo dự toán ngân sách thành phố năm 2021 trình HĐND thành phố, Báo cáo dự toán ngân sách thành phố năm 2021 đã được HĐND thành phố quyết định, Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách thành phố quý 1 năm 2020, Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách thành phố 6 tháng đầu năm 2020, Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách thành phố 9 tháng đầu năm 2020, Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách thành phố năm 2020, Báo cáo quyết toán ngân sách thành phố năm 2019 đã được HĐND thành phố phê chuẩn và Báo cáo ngân sách công dân năm 2021.
- **03** tài liệu không được công bố công khai gồm: Kế hoạch Đầu tư công năm 2021, Báo cáo tình hình nợ công của thành phố năm 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 **04** tài liệu được công khai kịp thời trên trang thông tin điện tử của Sở Tài chính, UBND, và HĐND thành phố; **03** tài liệu được công khai muộn; **01** tài liệu không rõ ngày công khai. Cụ thể:

- **04** tài liệu công khai kịp thời gồm có: Báo cáo dự thảo dự toán ngân sách thành phố năm 2021 trình HĐND thành phố (07/12/2020), Báo cáo dự toán ngân sách thành phố năm 2021

đã được HĐND thành phố quyết định (13/01/2021), Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách thành phố năm 2020 (03/02/2020) và Báo cáo quyết toán ngân sách thành phố năm 2019 đã được HĐND thành phố phê chuẩn (13/01/2021).

- **03** tài liệu được công khai muộn gồm có: Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách thành phố quý 1 năm 2020 (25/04/2020), Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách thành phố 6 tháng đầu năm 2020 (29/07/2020) và Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách thành phố 9 tháng đầu năm 2020 (21/10/2020).
- Báo cáo ngân sách công dân năm 2021 không rõ ngày công khai.

Tính đầy đủ của tài liệu được công khai

- Báo cáo dự thảo dự toán ngân sách thành phố năm 2021 trình HĐND thành phố: Báo cáo phản ánh 10/13 biểu theo quy định của TT 343, các biểu không công khai bao gồm Biểu số 39, Biểu số 44 và Biểu số 45. Báo cáo thuyết minh được công khai và có nêu căn cứ dựa vào các chỉ tiêu phát triển kinh tế-xã hội trung hạn (2021-2025), kế hoạch tài chính trung hạn của thành phố. Biểu số 35 phản ánh đầy đủ 18 nguồn thu cấu thành toàn bộ khoản thu nội địa, nhưng mục Thu từ hoạt động xổ số kiến thiết chưa chi tiết theo từng loại sắc thuế.
- Báo cáo dự toán ngân sách thành phố năm 2021 đã được HĐND thành phố quyết định: Báo cáo phản ánh 10/13 biểu theo quy định của TT 343. Các biểu không công khai bao gồm Biểu số 52, Biểu số 57 và Biểu số 58 nên báo cáo không phản ánh được cụ thể dự toán chi đầu tiên cho từng lĩnh vực và dự toán chi đầu tư thuộc chương trình mục tiêu quốc gia cho ngân sách thành phố và huyện. Báo cáo cũng không phản ánh dự toán cho các khoản thu chi ngoài cân đối ngân sách của địa phương.
- Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách thành phố quý 1 năm 2020, Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách thành phố 6 tháng đầu năm năm 2020, Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách thành phố 9 tháng đầu năm năm 2020, và Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách thành phố năm 2020: Các báo cáo này đều công khai đầy đủ 3/3 biểu theo quy định của TT 343. Biểu số 59 ở các báo cáo này phản ánh đầy đủ cả 4 mục lớn nhưng Mục Tổng nguồn thu NSNN trên địa bàn không chi tiết thành hai mục Thu cân đối NSNN và Thu chuyển nguồn từ năm trước chuyển sang theo mẫu được quy định bởi TT 343.
- Báo cáo quyết toán ngân sách thành phố năm 2019 đã được HĐND thành phố phê chuẩn: Báo cáo phản ánh đầy đủ 7/7 biểu theo quy định của TT 343 nhưng không có báo cáo thuyết minh. Biểu số 62 chỉ phản ánh 5/6 mục lớn theo quy định, thiếu mục Tổng mức dư nợ vay cuối năm của NSDP.
- Ngoài ra, các câu hỏi còn lại về tính đầy đủ của các tài liệu đã công khai đều được đáp ứng đầy đủ.

Tính tin cậy của các tài liệu được công khai

- Lập dự toán ngân sách năm 2019 của thành phố 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 thành phố là 97,98%, chênh lệch giữa quyết toán và dự toán thu ngân sách địa phương được hưởng theo phân cấp năm 2019 của thành phố là 5,01%, chênh lệch giữa quyết toán và dự toán chi cân đối ngân sách địa phương năm 2019 của thành phố là 8,54%, chênh lệch giữa quyết toán và dự toán chi đầu tư phát triển năm 2019 của thành phố là 30,41%, chênh lệch giữa quyết toán và dự án chi thường xuyên của thành phố năm 2019 của thành phố là 11,26%.
- Lập dự toán chi thường xuyên cho lĩnh vực giáo dục và đào tạo của thành phố năm 2021 so với năm 2020 phù hợp. Cụ thể, thay đổi giữa dự toán chi thường xuyên cho lĩnh vực giáo dục và đào tạo của thành phố năm 2021 trình HĐND và dự toán chi thường xuyên lĩnh vực giáo dục và đào tạo đã được HĐND thành phố quyết định so với dự toán chi thường xuyên cho giáo dục và đào tạo năm 2020 đã được HĐND thành phố quyết định là 19,97% và 19,97%. Mức tăng này cao hơn so với mức thay đổi của tổng dự toán chi thường xuyên năm 2021 trình HĐND và tổng dự toán chi thường xuyên năm 2021 đã được HĐND thành phố quyết định so với năm 2020 đã được HĐND thành phố quyết định (12,20%) của thành phố.
- Lập dự toán chi thường xuyên cho lĩnh vực y tế và dân số của thành phố năm 2021 so với năm 2020 phù hợp. Cụ thể, thay đổi giữa dự toán chi thường xuyên cho lĩnh vực y tế và dân số của thành phố năm 2021 trình HĐND thành phố và dự toán chi thường xuyên cho y tế và dân số đã được HĐND thành phố quyết định so với dự toán chi thường xuyên cho y tế và dân số năm 2020 đã được HĐND thành phố quyết định là 88,83% và 88,83%. Mức tăng này cao hơn so với mức thay đổi của tổng dự toán chi thường xuyên năm 2021 trình HĐND và tổng dự toán chi thường xuyên năm 2021 đã được HĐND thành phố quyết định so với năm 2020 đã được HĐND thành phố quyết định (12,20%) của thành phố.

Tính liên tục của tài liệu được công khai

- Báo cáo dự thảo dự toán ngân sách thành phố trình HĐND thành phố, Báo cáo dự toán ngân sách thành phố đã được HĐND thành phố quyết định và Báo cáo quyết toán ngân sách thành phố đã được HĐND thành phố phê chuẩn đều được công khai liên tục trong ba năm trên trang TTĐT của thành phố.

Công khai các tài liệu được khuyến khích

- Trong số 5 tài liệu không chấm điểm POBI 2020, có **02** tài liệu được công khai, đó là: Hướng dẫn xây dựng dự toán ngân sách thành phố năm 2021, được ban hành ngày 10/08/2020 và Báo cáo tài chính của thành phố và Dự thảo kế hoạch tài chính ngân sách thành phố 03 năm 2021-2023.

- **03** tài liệu không được công khai bao gồm: Kết quả kiểm toán ngân sách nhà nước năm 2017, 2018 và 2019, Báo cáo tài chính của thành phố và Dự thảo kế hoạch tài chính thành phố 05 năm 2021-2025.

2.3. Trụ cột về sự tham gia của người dân

- Trên trang TTĐT của UBND, HĐND và Sở Tài chính thành phố không có đường dẫn tới công cụ mạng xã hội chính thức của thành phố.
- Biên bản kỳ họp/thảo luận về dự toán và phân bổ ngân sách của thành phố năm 2021, báo cáo thẩm tra ngân sách của HĐND thành phố, báo cáo góp ý/báo cáo tổng hợp tiếp nhận ý kiến cử tri của MTTQ thành phố trình kỳ họp HĐND thành phố kỳ họp tháng 12/2020, và báo cáo kết quả tổng hợp ý kiến, kiến nghị của cử tri trước kỳ họp HĐND thành phố kỳ họp tháng 12/2020 không được công khai trên trang TTĐT của UBND, HĐND và Sở Tài chính của thành phố.

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.