

KẾT QUẢ KHẢO SÁT CÔNG KHAI NGÂN SÁCH NĂM 2020 TỈNH THANH HÓA

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 Thanh Hóa 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 Thanh Hóa

Bảng 1: Kết quả khảo sát POBI 2020 của tỉnh Thanh Hóa

KẾT QUẢ KHẢO SÁT CÔNG KHAI NGÂN SÁCH THANH HÓA NĂM 2020		
MỨC ĐỘ MINH BẠCH (CHỈ SỐ CÔNG KHAI NGÂN SÁCH POBI 2020)		SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN
XẾP HẠNG 58	7/11 Tài liệu bắt buộc được công bố	XẾP HẠNG 63
ĐIỂM XẾP HẠNG 48,52	5 Tài liệu được công bố đúng hạn	ĐIỂM XẾP HẠNG 5
CHƯA ĐẦY ĐỦ	0 tài liệu công bố chậm, 0 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 Thanh Hóa đã công bố **CHƯA ĐẦY ĐỦ** thông tin về ngân sách nhà nước. Tổng số điểm về mức độ công khai, minh bạch của tỉnh Thanh Hóa đạt **48,52** điểm quy đổi, xếp hạng thứ **58** trong tổng số 63 tỉnh, thành phố khảo sát POBI 2020, **giảm 12 hạng** so với kết quả chấm POBI 2019.

Bảng 2: Kết quả chấm POBI 2020 tỉnh Thanh Hóa 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	50	0,72
B. Điểm trụ cột minh bạch ngân sách – điểm POBI 2020	3348	48,52
I. Theo loại tài liệu		
1. Báo cáo Dự thảo dự toán ngân sách tỉnh năm 2021 trình Hội đồng nhân dân tỉnh	1049	15,20
2. Báo cáo dự toán ngân sách tỉnh năm 2021 đã được HĐND tỉnh phê duyệt	616	8,93
3. Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách tỉnh quý 1/2020	400	5,80

¹ Đã tính trọng số

4. Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách tỉnh 6 tháng đầu năm 2020	400	5,80
5. Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách tỉnh 9 tháng năm 2020	400	5,80
6. Báo cáo số liệu và thuyết minh tình hình thực hiện ngân sách tỉnh năm 2020	0	0,00
7. Báo cáo quyết toán ngân sách tỉnh năm 2019 đã được HĐND tỉnh phê duyệt	33	0,48
8. Báo cáo ngân sách công dân năm 2021 (cho Dự toán đã được phê duyệt)	0	0,00
9. Kế hoạch Đầu tư công năm 2021	150	2,17
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	550	7,97
2. Tính kịp thời	350	5,07
3. Tính thuận tiện	600	8,70
4. Tính đầy đủ	1349	19,55
5. Tính tin cậy	266	3,86
6. Tính liên tục	233	3,38

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 (TTĐT) của Sở Tài chính và UBND tỉnh Thanh Hóa, nhóm nghiên cứu nhận thấy:

- Trang TTĐT của Sở Tài chính tỉnh Thanh Hóa có thư mục riêng về công khai ngân sách. Các tài liệu được công khai đều được xếp vào thư mục riêng. Thư mục công khai ngân sách trên cổng TTĐT của Sở Tài chính tỉnh được phân chia theo loại tài liệu.
- 05 tài liệu được công khai trên cổng TTĐT của Sở Tài chính gồm: Báo cáo Dự thảo dự toán ngân sách tỉnh năm 2021 trình Hội đồng nhân dân 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 6 tháng đầu năm 2020 và Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách tỉnh 9 tháng đầu năm 2020 đều có định dạng excel, thuận tiện cho việc sử dụng.

- **01** tài liệu được công khai bằng định dạng PDF dạng scan/file ảnh (khó/không thuận tiện chuyển sang định dạng word/excel) bao gồm: Báo cáo kết quả thực hiện các kiến nghị của Kiểm toán nhà nước năm 2017.

Tính sẵn có của các tài liệu bắt buộc công khai

- Tỉnh đã công khai **07/11** loại tài liệu bắt buộc, bao gồm: Báo cáo Dự thảo dự toán ngân sách tỉnh năm 2021 trình Hội đồng nhân dân 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, Kế hoạch Đầu tư công năm 2021 và Báo cáo kết quả thực hiện các kiến nghị của Kiểm toán năm 2017.
- **06** tài liệu ngân sách không công khai, bao gồm: 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 Báo cáo tình hình nợ công của tỉnh năm 2020 hoặc 2021.

Tính kịp thời của các tài liệu bắt buộc công khai

Trong số các tài liệu ngân sách được công khai, có **05** tài liệu được công khai kịp thời trên trang thông tin điện tử của Sở Tài chính, UBND, và HĐND tỉnh; **0** tài liệu được công khai muộn. Cụ thể:

- **05** tài liệu được công khai kịp thời là: Báo cáo Dự thảo dự toán ngân sách tỉnh năm 2021 trình HĐND tỉnh (2/12/2020), Dự toán ngân sách tỉnh năm 2021 đã được HĐND tỉnh quyết định (6/12/2020), Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách tỉnh quý 1 năm 2020 (15/4/2020), Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách tỉnh 6 tháng năm 2020 (15/7/2020) và Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách tỉnh 9 tháng năm 2020 (15/10/2020).

Tính đầy đủ của tài liệu được công khai

- Báo cáo dự thảo dự toán ngân sách tỉnh năm 2021 trình HĐND tỉnh: Báo cáo được công khai kèm báo cáo thuyết minh. Báo cáo thuyết minh có giải thích về ưu tiên của địa phương cho ít nhất một chính sách cụ thể và được minh chứng bằng số liệu. Báo cáo thuyết minh có nêu căn cứ dựa vào các chỉ tiêu PTKTXH trung hạn (2021-2025), kế hoạch tài chính trung hạn của tỉnh. Báo cáo phản ánh **07/13** biểu theo hướng dẫn của Thông tư 343, thiếu Biểu số 39, 40, 41, 43, 44, 45. Biểu cân đối ngân sách (Biểu số 33/CK-NSNN) phản ánh **03/05** mục lớn và chi tiết các mục nhỏ. Biểu số 39/CK-NSNN không phản ánh chi tiết toàn

bộ nội dung các dự toán chi đầu tư cho 12 lĩnh vực theo quy định. Biểu số 35/CK-NSNN phản ánh đầy đủ các khoản thu cấu thành toàn bộ khoản thu nội địa (18 mục nhỏ) và chi tiết theo loại thuế. Báo cáo không phản ánh chi tiết nội dung chi thuộc chương trình mục tiêu quốc gia (Biểu số 44/CK-NSNN).

- Báo cáo dự toán ngân sách tỉnh năm 2021 đã được HĐND tỉnh phê duyệt: Báo cáo phản ánh **07/13** biểu theo hướng dẫn của Thông tư 343, thiếu Biểu số 48, 51, 52, 56, 57, 58. Biểu cân đối ngân sách (Biểu số 46/CK-NSNN) phản ánh **03/05** mục lớn và chi tiết các mục nhỏ. Biểu số 52/CK-NSNN không phản ánh chi tiết toàn bộ nội dung các dự toán chi đầu tư cho 12 lĩnh vực theo quy định. Biểu số 48/CK-NSNN không phản ánh các khoản thu cấu thành toàn bộ khoản thu nội địa (18 mục nhỏ) và chi tiết theo loại thuế. Báo cáo không phản ánh chi tiết nội dung chi thuộc chương trình mục tiêu quốc gia (Biểu số 57/CK-NSNN). Báo cáo 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 tỉnh quý 1 năm 2020: Báo cáo được công khai kèm báo cáo thuyết minh, phản ánh đầy đủ ba biểu về ngân sách địa phương theo quy định của Thông tư 343. Báo cáo bao gồm những thông tin so sánh với số liệu dự toán ngân sách được duyệt của cả năm và tình hình thực hiện cùng kỳ năm trước. Biểu số 59/CK-NSNN phản ánh đầy đủ 04 mục lớn và các mục nhỏ theo quy định của Thông tư 343.
- Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách tỉnh 6 tháng đầu năm 2020: Báo cáo được công khai kèm báo cáo thuyết minh, phản ánh đầy đủ ba biểu về ngân sách địa phương theo quy định của Thông tư 343. Báo cáo bao gồm những thông tin so sánh với số liệu dự toán ngân sách được duyệt của cả năm và tình hình thực hiện cùng kỳ năm trước. Biểu số 59/CK-NSNN phản ánh đầy đủ 04 mục lớn và các mục nhỏ theo quy định của Thông tư 343.
- Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách tỉnh 9 tháng đầu năm 2020: Báo cáo được công khai kèm báo cáo thuyết minh, phản ánh đầy đủ ba biểu về ngân sách địa phương theo quy định của Thông tư 343. Báo cáo bao gồm những thông tin so sánh với số liệu dự toán ngân sách được duyệt của cả năm và tình hình thực hiện cùng kỳ năm trước. Biểu số 59/CK-NSNN phản ánh đầy đủ 04 mục lớn và các mục nhỏ theo quy định của Thông tư 343.

Tính tin cậy của các tài liệu được công khai

- Nhóm nghiên cứu không tìm thấy số liệu (cụ thể không tìm thấy dự toán hay quyết toán của tỉnh) để tính toán mức chênh lệch giữa quyết toán và dự toán tổng thu ngân sách địa phương, chênh lệch giữa quyết toán và dự toán thu ngân sách địa phương được hưởng theo phân cấp, chênh lệch giữa quyết toán và dự toán chi cân đối ngân sách địa phương, chênh lệch giữa quyết toán và dự toán chi đầu tư phát triển, chênh lệch giữa quyết toán và dự án chi thường xuyên đầu tư phát triển của tỉnh năm 2019. Do vậy, báo cáo này chưa phản ánh mức độ tin cậy của công tác lập dự toán ngân sách của tỉnh năm 2019.

- 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 10,2%. Giảm mạnh hơn với mức thay đổi của tổng dự toán chi thường xuyên năm 2021 so với năm 2020 (6,5%) 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 tỉnh và dự toán chi thường xuyên cho y tế, 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 8,9%. Mức thay đổi này tăng với mức tăng của tổng dự toán chi thường xuyên năm 2021 so với năm 2020 (6,5%) của tỉnh.

Tính liên tục của tài liệu được công khai

- Báo cáo quyết toán ngân sách tỉnh chỉ được công khai trong năm 2017.
- Báo cáo dự thảo dự toán ngân sách tỉnh năm 2021 trình HĐND tỉnh và Báo cáo dự toán ngân sách tỉnh đã được HĐND tỉnh phê duyệt được công khai liên tục trong 03 năm 2019, 2020 và 2021.

Công khai các tài liệu được khuyến khích

- Trong 05 tài liệu được khuyến khích công khai, tỉnh không công khai **05** tài liệu, bao gồm: Hướng dẫn xây dựng dự toán ngân sách năm 2021, 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 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 không có thư mục hỏi đáp, có email nhưng email báo lỗi và không thể sử dụng được.
- Trang TTĐT của UBND tỉnh, HĐND tỉnh và Sở Tài chính không có thông báo và hướng dẫn người dân tham gia góp ý cho dự thảo dự toán ngân sách tỉnh năm 2021 trình HĐND tỉnh.
- Trang TTĐT của Sở Tài chính không công khai Quy chế và Quy trình cung cấp thông tin cho người dân của Sở.

- Trang TTĐT của UBND tỉnh, HĐND tỉnh và Sở Tài chính tỉnh không có đường link dẫn tới một loại công cụ mạng xã hội chính thức của tỉnh để trao đổi với người dân (Facebook, Zalo) và cũng không công khai biên bản kỳ họp/thảo luận về dự toán và phân bổ ngân sách của tỉnh năm 2021 (kỳ họp tháng 12/2020), không công khai báo cáo thẩm tra ngân sách của HĐND tỉnh không công khai báo cáo kết quả tổng hợp ý kiến, kiến nghị của cử tri trước kỳ họp HĐND tỉnh tháng 12 năm 2020 và không công khai báo cáo góp ý/báo cáo tổng hợp tiếp nhận ý kiến cử tri của MTTQ tỉnh trình kỳ họp HĐND tỉnh tháng 12/2020.

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.