

BÁO CÁO CHỈ SỐ CÔNG KHAI NGÂN SÁCH (OBI) 2015 CỦA VIỆT NAM

Nghiên cứu công bố bởi Tổ chức Hợp tác Ngân sách Quốc tế (IBP)



**Liên minh Minh bạch Ngân sách
trân trọng giới thiệu**

Hà Nội, tháng 12 năm 2015



CHỈ SỐ CÔNG KHAI NGÂN SÁCH (OBI) 2015

PHẦN I : GIỚI THIỆU CHUNG

Nhóm hoạt động về Minh bạch Ngân sách (bao gồm một nhóm các tổ chức xã hội dân sự, cơ quan quản lý nhà nước và các chuyên gia nghiên cứu) xin trân trọng giới thiệu đánh giá mới nhất về Chỉ số Công khai Ngân sách của Việt Nam năm 2015.

Khảo sát về Công khai Ngân sách (OBS) là sáng kiến nhằm thúc đẩy công khai ngân sách, do Tổ chức Hợp tác Ngân sách Quốc tế (IBP) phối hợp với các tổ chức xã hội độc lập tại hơn 100 quốc gia trên thế giới thực hiện. IBP hướng tới thúc đẩy các ngân sách quốc gia đáp ứng tốt hơn nhu cầu của người nghèo và người có thu nhập thấp trong xã hội, từ đó xây dựng các hệ thống ngân sách minh bạch hơn và có tính giải trình với công chúng. IBP cũng hợp tác với các chính phủ và các tổ chức tài chính quốc tế để thực hiện các mục tiêu này.

Kể từ năm 2006 đến nay, Khảo sát về công khai ngân sách (OBS) được thực hiện hai năm một lần, với 5 lần khảo sát tính đến OBS 2015. Đây là nghiên cứu duy nhất trên thế giới hiện nay đánh giá và so sánh về mức độ minh bạch của ngân sách, sự tham gia của công chúng trong quản lý ngân sách và hoạt động giám sát ngân sách của các quốc gia.

Khảo sát Công khai ngân sách được xây dựng trên các tiêu chí quốc tế của Quỹ Tiền Tệ Quốc Tế (IMF), Tổ chức Phát triển và Hợp tác Kinh tế (OECD), Tổ chức Kiểm toán Quốc tế (INTOSAI). Khảo sát gồm 140 câu hỏi phân tích về ba trụ cột của trách nhiệm giải trình ngân sách: (i) Mức độ minh bạch; (ii) Sự tham gia của công chúng; (iii) Sự giám sát của cơ quan lập pháp.

- *Trụ cột thứ nhất, về minh bạch ngân sách (tính là chỉ số công khai ngân sách),* xây dựng thông qua việc đánh giá tính công khai và tính toàn diện của 8 tài liệu ngân sách quan trọng gồm: Định hướng xây dựng ngân sách, Dự thảo dự toán ngân sách, Dự toán ngân sách, Bản ngân sách dành cho công dân, Báo cáo ngân sách quý, Báo cáo ngân sách 6 tháng, Báo cáo quyết toán cuối năm và Báo cáo kiểm toán. Trụ cột này chấm điểm trên 109 câu hỏi khảo sát.
- *Trụ cột thứ hai, về sự tham gia của công chúng,* được đánh giá thông qua 16 câu hỏi.
- *Trụ cột thứ ba, về giám sát ngân sách,* bao gồm 15 câu hỏi về giám sát liên quan tới cơ quan lập pháp và cơ quan kiểm toán tối cao của quốc gia.

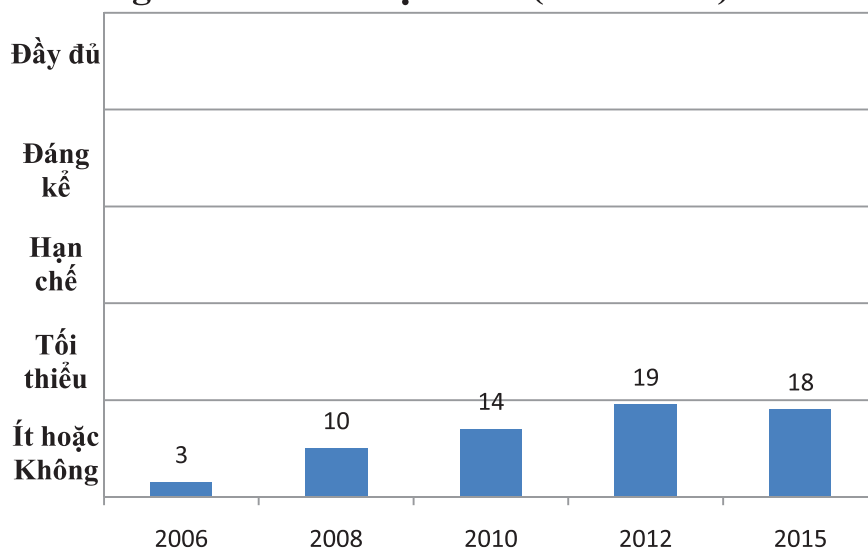
Để thực hiện Khảo sát OBS, vòng nghiên cứu đầu tiên được thực hiện bởi nghiên cứu viên độc lập không thuộc hệ thống các cơ quan chính phủ. Vòng tiếp theo được đánh giá phản biện bởi các chuyên gia độc lập có chuyên môn cao về vấn đề ngân sách. Các câu trả lời khảo sát thường được đi kèm với trích dẫn và ý kiến đánh giá, bao gồm các tài liệu công khai, báo cáo chính thức của chính phủ hoặc phỏng vấn trực tiếp các công chức liên quan và các nhà nghiên cứu. Các cơ quan liên quan của chính phủ cũng được mời phản hồi góp ý cho kết quả đánh giá ở vòng 1 và vòng 2. Khảo sát công khai ngân sách cho kỳ ngân sách 2015 được thực hiện trong 18 tháng (từ tháng 3 năm 2014 và công bố kết quả vào tháng 9 năm 2015) với hơn 300 chuyên gia trên 102 quốc gia tham gia thực hiện đánh giá khảo sát.

PHẦN II : VIỆT NAM ĐANG Ở Đâu VỀ MỨC ĐỘ CÔNG KHAI NGÂN SÁCH – Chỉ số Công khai Ngân sách của Việt Nam 2015-

Mức độ Công khai ngân sách của Việt Nam qua các kỳ đánh giá từ 2006 tới 2015

Chỉ số công khai ngân sách (OBI) của Việt Nam có xu hướng tăng qua các kỳ đánh giá trong giai đoạn 2006-2012. Năm 2006, chỉ số OBI của Việt Nam được đánh giá ở mức 3/100 điểm, năm 2012 được đánh giá ở mức cao hơn là 19/100 điểm. Tuy nhiên, năm 2015, chỉ số này của Việt Nam đạt 18/100 điểm, gần như không thay đổi so với đánh giá 2012. (xem biểu 1)

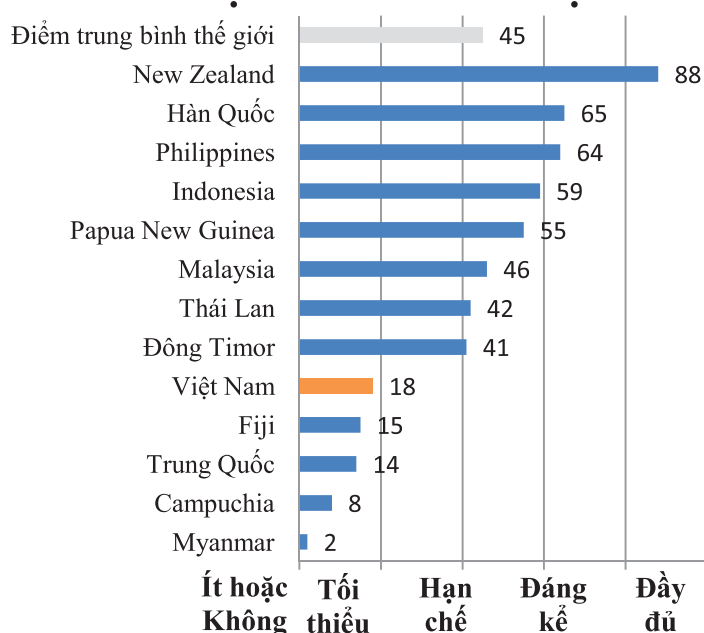
BIỂU 1: Thay đổi về mức độ công khai ngân sách của Việt Nam (2006-2015)



Việt Nam so với các nước khác trong khu vực

Xếp hạng Chỉ số Công khai ngân sách (OBI) Việt Nam hiện nay thuộc vào nhóm thứ 5 là nhóm yếu nhất, gồm 17 nước được coi là ít hoặc không công khai thông tin ngân sách. Trong cùng nhóm này, Việt Nam xếp trên Trung Quốc, Myanmar, Campuchia. Tuy nhiên, thứ hạng của Việt Nam vẫn còn thấp hơn rất nhiều so với một số nước trong khu vực như Ấn Độ (59 điểm), Malaixia (46), Thái Lan (42). Đặc biệt Philippin hiện ở nhóm thứ 2 - nhóm các nước có mức công khai ngân sách đáng kể (62 điểm). (xem biểu 2)

Biểu 2: Công khai ngân sách của Việt Nam so với khu vực











































Việt Nam đạt được 18 trên 100, thấp hơn khá nhiều so với mức trung bình toàn cầu (45 điểm).

Trong chỉ số OBI, có đánh giá về tính công khai của các loại tài liệu ngân sách, bao gồm 8 loại tài liệu và khảo sát OBS cũng nghiên cứu trên cơ sở bằng chứng xem các loại tài liệu nào có công khai, không công khai (lưu hành nội bộ) hoặc có nhưng công bố chậm (so với thông lệ tốt của quốc tế). (xem bảng 1)

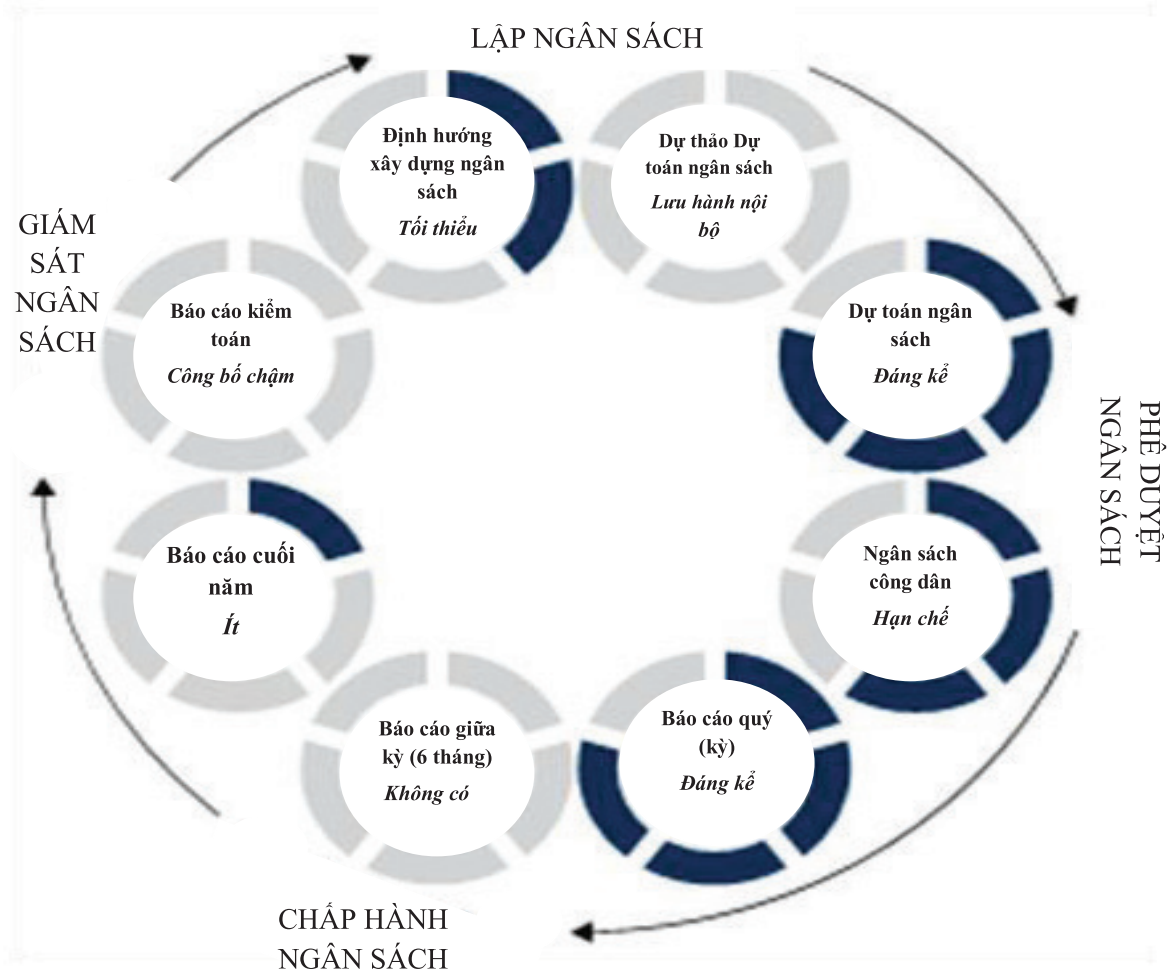
Việt Nam đã có nhiều tiến bộ trong công khai các loại tài liệu từ năm 2006, đặc biệt là Dự toán Ngân sách nhà nước sau khi được Quốc hội thông qua, các báo cáo giữa kỳ, báo cáo cuối năm. Đặc biệt lần đầu tiên năm 2015, Chính phủ Việt Nam công bố bản Sách về Ngân sách được coi là bản ngân sách dành cho công dân. Tuy nhiên Dự thảo dự toán ngân sách trước khi trình Quốc hội chưa được công khai cho đến nay, thể hiện ít cơ hội cho công chúng được tham gia vào quá trình xây dựng ngân sách ở các cấp. Hơn nữa, bản báo cáo giữa kỳ (6 tháng) chưa được coi là công khai vì nội dung báo cáo chưa đúng thông lệ quốc tế về báo cáo giữa kỳ ngân sách.

**Bảng 1: Công bố công khai các tài liệu ngân sách
của Việt Nam (2006 -2015)**

Tài liệu	2006	2008	2010	2012	2015
1. Định hướng xây dựng ngân sách					
2. Dự thảo dự toán ngân sách					
3. Dự toán ngân sách					
4. Ngân sách công dân					
5. Báo cáo quý (kỳ)					
6. Báo cáo giữa kỳ (6 tháng)					
7. Báo cáo cuối năm					
8. Báo cáo kiểm toán					

 Không có/công bố muộn
  Lưu hành nội bộ
  Công khai

Biểu 3: Mức độ công khai ngân sách trong chu kỳ ngân sách của Việt Nam (2015)



Lưu ý:

Tính công khai trên bảng này mới chỉ thể hiện yếu tố sẵn có của các tài liệu ngân sách (Không có, Công bố muộn, Lưu hành nội bộ, Ít, Tối thiểu, Hạn chế, Đáng kể hoặc Đầy đủ) chứ chưa bao gồm việc đánh giá chất lượng hay tiêu chuẩn của tài liệu theo thông lệ tốt của quốc tế.

Ví dụ, báo cáo giữa kỳ của Chính phủ Việt Nam không được công nhận là báo cáo giữa kỳ do nội dung báo cáo chưa đáp ứng tiêu chuẩn quốc tế, do vậy được coi là không có.

CHỈ SỐ XẾP HẠNG THEO CÁC TRỤ CỘT

MỨC ĐỘ MINH BẠCH (CHỈ SỐ CÔNG KHAI NGÂN SÁCH)	SỰ THAM GIA CỦA CÔNG CHỨNG	GIÁM SÁT NGÂN SÁCH	
18 Chính phủ Việt Nam cung cấp cho công chúng ít thông tin về ngân sách. TRÊN 100	42 TRÊN 100 Chính phủ Việt Nam tạo cơ hội hạn chế cho công chúng tham gia vào quy trình ngân sách.	61 TRÊN 100 CHO CƠ QUAN LẬP PHÁP Giám sát ngân sách của cơ quan lập pháp tại Việt Nam là đầy đủ.	75 TRÊN 100 CHO KIỂM TOÁN Giám sát ngân sách của kiểm toán tối cao tại Việt Nam là đầy đủ.

MỨC ĐỘ MINH BẠCH (CHỈ SỐ CÔNG KHAI NGÂN SÁCH)

Từ năm 2012, Chính phủ Việt Nam đã cải thiện mức độ công khai thông tin ngân sách thông qua việc công bố Tài liệu Ngân sách công dân và tăng tính phức hợp của các báo cáo quý.

Tuy nhiên, theo đánh giá của IBP, Chính phủ Việt Nam đã không đạt được tiến bộ trong những mặt sau:

- Không công khai Dự thảo dự toán ngân sách của cơ quan hành pháp.
- Không có Báo cáo giữa kỳ: Chính phủ có công bố Báo cáo thực hiện ngân sách 6 tháng; tuy nhiên, do tài liệu này không bao gồm các thông tin định lượng về dự báo kinh tế vĩ mô hoặc những ước tính về tài khóa cho 6 tháng còn lại của năm ngân sách nên không được coi là Báo cáo giữa kỳ.

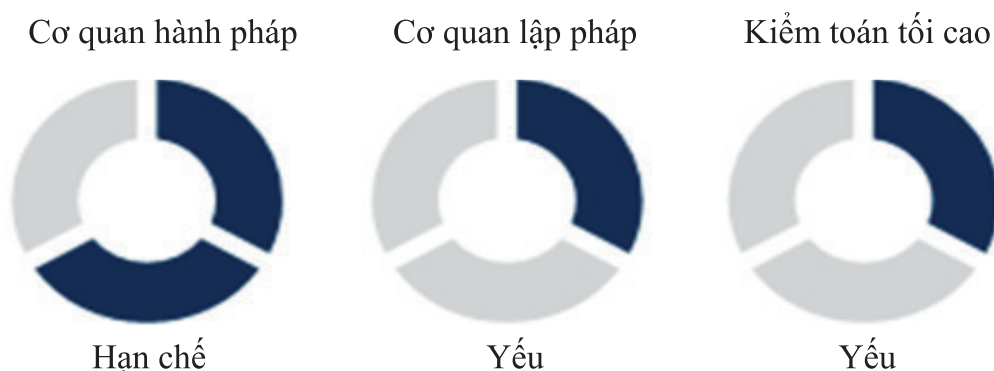
SỰ THAM GIA CỦA CÔNG CHÚNG

Để đánh giá về tính minh bạch và công khai ngân sách, không chỉ tính về số lượng các tài liệu ngân sách được công khai hay chất lượng của các tài liệu này có đạt các tiêu chuẩn và thông lệ tốt của quốc tế. Ngoài ra còn cần có cả yếu tố hiệu quả quản trị, sự tham gia của công chúng vào quy trình ngân sách là yếu tố giúp tối đa hóa những kết quả tích cực mà việc ngân sách minh bạch và công khai hơn mang lại.

Để đo lường sự tham gia của công chúng, Khảo sát Công khai Ngân sách đánh giá mức độ Chính phủ tạo điều kiện cho công dân tham gia ở các quy trình ngân sách liên quan đến **cơ quan hành pháp, cơ quan lập pháp và kiểm toán tối cao** tạo điều kiện trong suốt chu kỳ ngân sách.

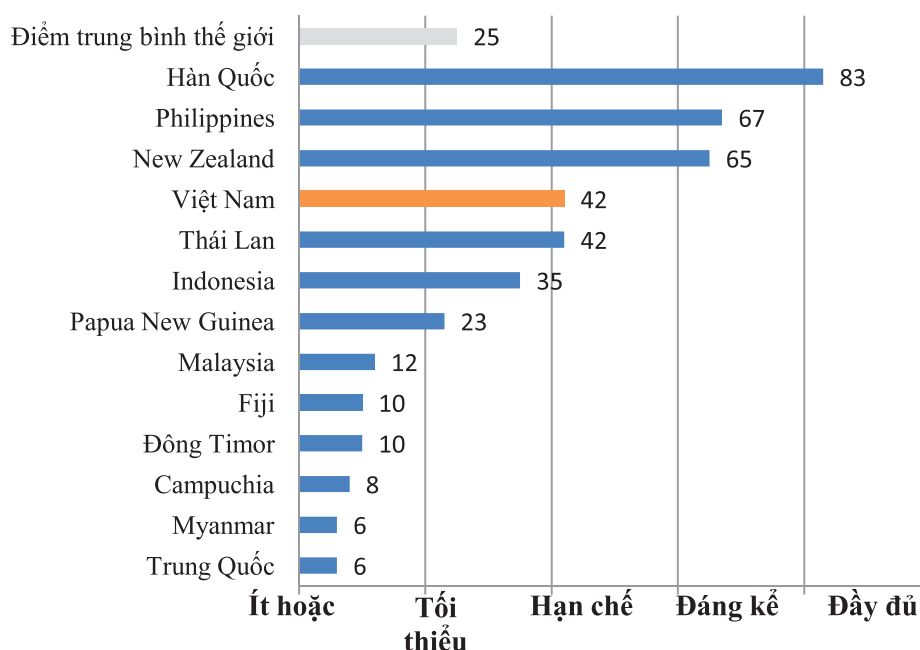
Ở Việt nam, sự tham gia của công chúng trong quy trình liên quan đến các cơ quan chính phủ (hành pháp) là ở mức độ hạn chế (42/100 điểm) trong khi đó sự tham gia của công chúng với các cơ quan lập pháp và kiểm toán tối cao còn ở mức độ yếu. (xem biểu 4)

Biểu 4: Sự tham gia của công chúng liên quan tới hoạt động của các cơ quan chính phủ



Tuy nhiên so với thế giới và khu vực, với mức điểm 42/100 Việt Nam đang ở mức tốt so với xếp hạng chung của thế giới là 25. (xem biểu 5)

Biểu 5: Sự tham gia của công chúng của Việt Nam so với khu vực



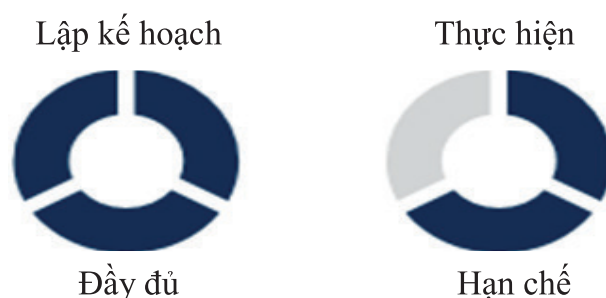
Việt Nam đạt 42/100 điểm, cao hơn mức trung bình 25 điểm của thế giới

GIÁM SÁT NGÂN SÁCH

Khảo sát Công khai Ngân sách cũng xem xét khả năng giám sát ngân sách của cơ quan lập pháp và kiểm toán tối cao. Những thể chế này đóng vai trò quan trọng (thường được quy định trong hiến pháp quốc gia) trong lập kế hoạch ngân sách và giám sát quá trình thực hiện ngân sách.

Sự giám sát của cơ quan lập pháp được đánh giá ở mức độ **đầy đủ** trong khâu lập kế hoạch ngân sách và **hạn chế** trong khâu thực thi ngân sách. (xem biểu 6)

Biểu 6: Giám sát của cơ quan lập pháp của Việt Nam (2015)



Lý do chính của xếp hạng này là: Tuy cơ quan lập pháp có Ủy ban Tài chính và Ngân sách với chức năng phân tích ngân sách nhưng lại chưa có bộ phận nghiên cứu ngân sách chuyên biệt. Bên cạnh đó, theo luật định và trên thực tế, cơ quan lập pháp không được tham vấn trước khi Chính phủ tiến hành sử dụng các quỹ dự phòng – một nội dung không nằm trong Ngân sách được thông qua.

Sự giám sát của cơ quan kiểm toán tối cao được đánh giá ở mức độ **đầy đủ**. (xem biểu 7) Theo luật, cơ quan này có quyền tự chủ đáng kể trong thực hiện công tác kiểm toán. Ngoài ra, người đứng đầu kiểm toán tối cao không bị cách chức nếu không có sự chấp thuận của cơ quan lập pháp và tòa án, một điều càng làm tăng tính độc lập của cơ quan này. Cuối cùng, kiểm toán tối cao được cung cấp đầy đủ nguồn lực để thực thi nhiệm vụ của mình nhưng hệ thống đảm bảo chất lượng của cơ quan này còn yếu.

Biểu 7: Giám sát của cơ quan kiểm toán tối cao của Việt Nam (2015)



Đầy đủ

PHẦN III. KHUYẾN NGHỊ

Dựa trên các tiêu chuẩn và thông lệ tốt của quốc tế về công khai, minh bạch ngân sách, tổ chức IBP đã đưa ra một số khuyến nghị đối với Việt Nam trong việc tăng cường tính công khai, minh bạch ngân sách:

Cải thiện mức độ minh bạch và công khai

Việt Nam nên ưu tiên thực hiện những nội dung sau để cải thiện mức độ minh bạch ngân sách:

- Công bố Dự thảo dự toán ngân sách của cơ quan hành pháp khi dự thảo ngân sách được trình lên Quốc hội.
- Công bố kịp thời Báo cáo kiểm toán, lý tưởng nhất là trong vòng 6 tháng và không lâu hơn 18 tháng sau khi kết thúc năm ngân sách.
- Xây dựng và công bố Báo cáo giữa kỳ. Chính phủ có thể cân nhắc tăng cường tính phức hợp của báo cáo thực hiện ngân sách 6 tháng để được công nhận là Báo cáo giữa kỳ.



Tăng cường sự tham gia của công chúng

Việt Nam nên ưu tiên thực hiện những nội dung sau để tăng cường sự tham gia của công chúng vào quy trình ngân sách:

- Cơ quan lập pháp tổ chức các buổi điều trần công khai về ngân sách của một số bộ, ban, ngành, cơ quan cụ thể.
- Cơ quan lập pháp tổ chức các buổi điều trần công khai về tình hình kinh tế với sự tham gia của cơ quan hành pháp.
- Thiết lập những cơ chế chính thức để công chúng có thể tham gia vào quy trình kiểm toán.

Củng cố năng lực giám sát

Việt Nam nên ưu tiên thực hiện những nội dung sau để củng cố năng lực giám sát ngân sách:

- Thiết lập một bộ phận nghiên cứu ngân sách riêng cho cơ quan lập pháp.
- Quy định trong luật và cả việc thực hiện trên thực tế nhằm đảm bảo cơ quan lập pháp được tham vấn trước khi sử dụng quỹ dự phòng – nội dung không nằm trong Dự toán Ngân sách.

Thông tin chi tiết

Truy cập www.openbudgetsurvey.org để biết thêm chi tiết về:

- Khảo sát Công khai Ngân sách 2015: Báo cáo toàn cầu.
- Bộ dữ liệu cho từng nước trong số 102 quốc gia thực hiện khảo sát.
- Lưu ý kỹ thuật về tính so sánh của Chỉ số Công khai Ngân sách theo thời gian.

Truy cập <http://internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey-tracker/> để cập nhật về Khảo sát Công khai Ngân sách đang tiến hành tại các quốc gia trên thế giới và Việt Nam.

Thông tin chi tiết hơn của Khảo sát về Công khai ngân sách tại Việt Nam, vui lòng liên hệ:

Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDI)

Địa chỉ: Tầng 16, 169 Nguyễn Ngọc Vũ, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam

Điện thoại: +84 4 3538 0100

Fax: +84 4 3537 7479

Email: info@cdivietnam.org

Website: www.cdivietnam.org/ngansachvietnam.net